

Conference Paper

Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation



swiss
peace

1 | 2005

Stärkung der Zivilgesellschaft als Mittel der Friedensförderung?

Erfahrungen des Afghan Civil Society Forum (ACSF)
swisspeace Jahreskonferenz 2004

Laurent Goetschel und Albrecht Schnabel (Hrsg.)

swisspeace

swisspeace ist ein praxisorientiertes Friedensforschungsinstitut mit den Programmschwerpunkten zivile Friedensförderung, politische Frühwarnung, Umweltkonflikte sowie Gender und menschliche Sicherheit in der Friedensförderung.

swisspeace versteht sich als Kompetenzzentrum und Informationsplattform im Bereich der Konfliktanalyse und Friedensförderung. Mit Berichten und Analysen sowie Tagungen und Konferenzen leistet **swisspeace** einen wichtigen Beitrag zur politischen Meinungsbildung in aktuellen Fragen der Friedens- und Sicherheitspolitik.

swisspeace wurde 1988 als „Schweizerische Friedensstiftung“ gegründet mit dem Ziel, die unabhängige Friedensforschung in der Schweiz zu fördern. **swisspeace** beschäftigt heute rund 40 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den wichtigsten Auftraggebern gehören das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, der Schweizerische Nationalfonds sowie internationale Organisationen und Stiftungen. Oberstes Organ von **swisspeace** ist der Stiftungsrat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Bundesverwaltung zusammensetzt.

Conference Papers

In der Publikationsreihe **Conference Paper** werden Vorträge und Zusammenfassungen von Konferenzen und Veranstaltungen, die von swisspeace zu Themen und Fragen der Friedensforschung und Friedensarbeit veranstaltet wurden, veröffentlicht. GastreferentInnen und MitarbeiterInnen von swisspeace erhalten hier die Gelegenheit, ihre an den Konferenzen gehaltenen Vorträge zu publizieren.

Stärkung der Zivilgesellschaft als Mittel der Friedensförderung?

Erfahrungen des Afghan Civil Society Forum (ACSF)
swisspeace Jahreskonferenz 2004

Laurent Goetschel und Albrecht Schnabel (Hrsg.)

Beiträge von:

Lars-Erik Cedermann
Rudolf Dannecker
Gregor Enste
Laurent Goetschel
Heinz Krummenacher
Karin Mlodoch
Thania Paffenholz
Cordula Reimann
Susanne Schmeidl
Albrecht Schnabel
Fritz R. Staehelin

AutorInnen

Prof. Dr. Lars-Erik Cederman ist Professor für Internationale Konfliktforschung an der ETH Zürich. Sein Team ist Teil des Zentrums für Vergleichende und Internationale Studien (CIS) der ETH und der Universität Zürich.

Rudolf Dannecker war bis 2003 Vize-Direktor der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und arbeitet als unabhängiger Konsulent im Bereich zivile Friedensförderung und Entwicklungszusammenarbeit.

Gregor Enste ist Leiter des Asien-Referats der Heinrich-Böll-Stiftung.

Prof. Dr. Laurent Goetschel ist Direktor von swisspeace und Professor am Europainstitut der Universität Basel.

Dr. Heinz Krummenacher ist Geschäftsführer von swisspeace und Projektleiter des politischen Frühwarnsystems FAST.v

Karin Mlodoč ist Beauftragte der Heinrich-Böll-Stiftung für Afghanistan.

Dr. Thania Paffenholz ist Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern und arbeitet als unabhängige Konsulentin im Bereich zivile Friedensförderung.

Dr. Cordula Reimann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Programmverantwortliche für Gender und Friedensförderung des Kompetenzzentrums Friedensförderung (KOFF) von swisspeace.

Dr. Susanne Schmeidl war bis 2004 Projektleiterin des Afghan Civil Society Forums (ACSF) von swisspeace in Kabul. Seit der Übergabe in afghanische Hände ist sie weiterhin beratend für das Projekt tätig.

Dr. Albrecht Schnabel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Bereichen Menschliche Sicherheit und Friedensförderung bei swisspeace und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Fritz R. Staehelin, a. Botschafter, ist Präsident des Stiftungsrates von swisspeace und ehemaliger Leiter der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung/Abstract/Résumé	1
1 Einleitung	2
Fritz R. Staehelin	
2 Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen	4
Lars-Erik Cedermann	
2.1 Die Definition der Zivilgesellschaft	5
2.2 Ebenen der Zivilgesellschaft	6
2.3 Zivilgesellschaft oder gespaltene Gesellschaft?	7
2.4 Eine inklusive Zivilgesellschaft	9
3 Das Afghan Civil Society Forum als Beitrag zur zivilen Friedensförderung in Afghanistan	10
Susanne Schmeidl	
3.1 Hintergrund – Was ist ACSF?	10
3.2 Eine erste Erfolgsbilanz?	12
3.3 Was haben wir gelernt?	14
4 ACSF als Feldprojekt von swisspeace: Zwischen Theorie und Pragmatismus	16
Heinz Krummenacher	
5 Evaluation von Interventionen ziviler Friedensförderung	18
Thania Paffenholz	
5.1 Was ist Evaluation?	18
5.2 Die bisherige Debatte um Evaluationen in der Friedensförderung	20
5.3 Welche Evaluationstypen, -ansätze, -kriterien und -methoden eignen sich für die zivile Friedensförderung?	22
5.4 Herausforderungen	25
6 Evaluationen zivilgesellschaftlicher Akteure: Minimalvoraussetzungen und realistische Erwartungshaltung	27
Albrecht Schnabel	
7 Grenzen der Evaluation von zivilgesellschaftlichen Projekten in Friedensprozessen	30
Cordula Reimann	

8	Mögliche Ansätze für die Evaluation von ACSF _____	33
	Rudolf Dannecker	
8.1	Welches sind dominierende Rahmenbedingungen im Rahmen von Friedensprozessen?	33
8.2	Die Relevanz von Evaluationen in einer solchen Situation	34
8.3	Mögliche Ansätze für die Evaluierung des Afghan Civil Society Forum	34
8.4	Evaluation der bisherigen Resultate von ACSF	35
8.5	Zusammenfassende Beurteilung einer möglichen Evaluation	36
9	Evaluierungsansätze für das Projekt „Tribal Liaison Office“ in Afghanistan _____	38
	Karin Mlodoch und Gregor Enste	
10	Grenzen und Potenziale der Förderung der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen – Schlussbemerkungen _____	41
	Laurent Goetschel	

Zusammenfassung/Abstract/Résumé

Die Unterstützung der Zivilgesellschaft gilt als erfolgversprechende und wenig umstrittene Strategie der Friedensförderung. Dies gründet auf der Annahme, dass nachhaltiger Frieden auch eine aktive Mitwirkung der Gesellschaft in den jeweiligen Prozessen voraussetzt. swisspeace hat sich deshalb in den vergangenen vier Jahren mit dem „Afghan Civil Society Forum“ (ACSF), das Anfang 2005 in afghanische Hände übergeben wurde, aktiv für die Stärkung der Zivilgesellschaft in Afghanistan engagiert. Wie lässt sich die Wirkung des ACSF auf die afghanische Zivilgesellschaft und damit auf den Friedensprozess ermitteln? Welche Lehren lassen sich auch für andere zivilgesellschaftliche Projekte ziehen? Diesen Fragen widmeten sich internationale Experten und Expertinnen an der letztjährigen Jahreskonferenz von swisspeace. Im vorliegenden Conference Paper werden die nach der Konferenz überarbeiteten und aktualisierten Beiträge vorgestellt.

Supporting civil society is considered to be a promising and uncontroversial peace-building strategy. This is based on the assumption that a society's active participation in peace processes is a crucial requirement for sustainable peace. During the past four years, swisspeace has thus been actively engaged in supporting Afghan civil society through the „Afghan Civil Society Forum“ (ACSF), which was transferred into Afghan hands in early 2005. How can we assess the impact of ACSF on civil society in Afghanistan, and thus its impact on the country's peace process? Which lessons can be learned for other civil society projects? At swisspeace's 2004 annual conference a group of international experts offered their thoughts on these questions. This conference paper features their revised and updated contributions.

Le soutien apporté à la société civile compte parmi les stratégies peu controversées de la promotion de la paix. Ceci présume qu'une paix durable nécessite une participation active de la société concernée. Pour cela, au cours des quatre dernières années swisspeace s'est activement engagée dans la promotion de la société civile afghane par le biais de l' „Afghan Civil Society Forum“ (ACSF). Le projet a été remis en mains afghanes au début 2005. Comment pouvons-nous juger de l'impact de l'ACSF sur la société civile afghane et par delà sur le processus de paix? Quelles leçons peuvent être tirées valant également pour d'autres projets consacrés à la société civile? Des experts internationaux se sont penchés sur ces questions dans le cadre de la conférence annuelle 2004 de swisspeace. Ce „Conference Paper“ contient leurs contributions sous forme retravaillée et actualisée.

1 Einleitung

Fritz R. Staehelin

Das Afghan Civil Society Forum (ACSF) war für swisspeace von Anfang an in mehrfacher Hinsicht ein bemerkenswertes Projekt: Es entstand sehr kurzfristig, es war ein operationelles Projekt, das weit von Bern abgewickelt wurde und es stand oft im medialen Rampenlicht, auch der internationalen Presse. Anfang Januar 2005 wurde das ACSF, wie geplant, in afghanische Hände übergeben. Die Besonderheiten und Erfahrungen mit dem Projekt, aber auch die bevorstehende Übergabe waren mehr als Grund genug, das ACSF zum Gegenstand der swisspeace Jahreskonferenz 2004 zu machen. Im Zentrum stand die Frage nach der Rolle, welche die Zivilgesellschaft in Friedensprozessen zu leisten vermag – allgemein und insbesondere in Afghanistan. swisspeace wollte mit dieser Tagung auch ihre Rolle, die es mit dem ACSF im afghanischen Friedensprozess gespielt hat, kritisch hinterfragen. Dies war umso wichtiger, als, wie gesagt, dieses Projekt nicht von langer Hand geplant war.

Es entstand vielmehr in zwei, kurz aufeinander folgenden und unvorhergesehenen Schritten. Noch im Oktober 2001 wusste niemand, dass es das etwas bizarr klingende, nicht immer leicht auszusprechende Akronym geben würde. Der damalige swisspeace-Geschäftsführer, Laurent Goetschel und Susanne Schmeidl, die spätere Projektleiterin, entschlossen sich Mitte November spät abends, auf eine gleichentags erfolgte, inoffizielle Anfrage aus dem Umfeld des damaligen Beraters des UN-Generalsekretärs für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, positiv zu reagieren. Es ging darum, parallel zur geplanten politischen UN-Konferenz zu Afghanistan auf dem Petersberg bei Bonn eine Zusammenkunft zivilgesellschaftlicher Kräfte zu organisieren. Entscheidend zur Umsetzung des Vorhabens beigetragen hat dabei auch die Politische Abteilung IV (PA IV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), die sich innerhalb von 24 Stunden bereit erklärte, eine Grundfinanzierung von 100.000 SFR zur Verfügung zu stellen. Durch intensivste Arbeit gelang es, zusätzliche Gelder von Seiten weiterer Regierungen und Stiftungen zu erhalten und innerhalb von weniger als zwei Wochen die Konferenz in Bad Honnef zu organisieren. Ziel der Konferenz war es, eine zivilgesellschaftliche Komponente in den sich anbahnenden und damals sehr unsicheren afghanischen Friedensprozess einzubringen.

Das ausserordentlich gute Echo der Konferenz bei den zahlreichen afghanischen Teilnehmern und Teilnehmerinnen ermutigte swisspeace, die mit der Konferenz temporär geschaffene Plattform in Form eines Projektes zu verstetigen. So entstand, wiederum mittels Grundfinanzierung der PA IV, das ACSF. Susanne Schmeidl, die treibende Kraft des Vorhabens, entschloss sich, als Projektleiterin nach Kabul zu gehen. Das Projekt stiess stets auf ein grosses Interesse, auch von Seiten der Öffentlichkeit. Es spielte sich im Vergleich zu anderen swisspeace Projekten mehr auf dem Terrain als auf Papier ab. Nicht nur aus diesem Grund hatten wir grosse Freude am Projekt, fragten uns zwischenzeitlich aber auch immer wieder, wohin das Ganze steuerte, was wir mit dem Projekt erreichen wollten und vor allem auch, was wir damit in Afghanistan bewirken würden.

Das ACSF liesse sich nicht „tel quel“ an einen anderen Ort verpflanzen. Wir haben vorderhand auch nicht vor, das Experiment zu wiederholen. Trotzdem möchten wir das Erfahrene aufarbeiten. Es geht darum, die gemachten Erfahrungen zu prüfen und zu diskutieren, ich will nicht sagen, Lehren daraus zu ziehen, denn das würde wiederum heissen, dass wir andere belehren wollen. Aber wir wollen für uns aus dieser Erfahrung lernen. Das Afghan Civil Society Forum ist das erste operationelle Projekt, auf das sich swisspeace eingelassen hat. Wir mit solchen operationellen Projekten im Rahmen unserer Stiftung umgehen können und wollen. Dazu braucht es eine grundsätzliche Diskussion darüber, was von zivilgesellschaftlichen Kräften realistischerweise erwartet werden kann und was sie in friedenspolitischen Strategien, auch solchen von swisspeace, für eine Rolle spielen sollen und können.

Drei Panels bildeten hierfür das Zentrum der Jahreskonferenz 2004. Das erste diente der Vorstellung des ACSF, das zweite behandelte die Frage der Evaluierbarkeit zivilgesellschaftlicher Projekte

allgemein und das dritte der Evaluierbarkeit des ACSF. Das vorliegende Conference Paper enthält die wichtigsten Beiträge, die im Lichte der gesamten Konferenz von den Autorinnen und Autoren überarbeitet worden sind. Meinen besonderen Dank aussprechen möchte ich den externen Personen, die an der Konferenz teilgenommen haben und auch einen Beitrag für das Conference Paper geliefert haben – Lars-Erik Cederman, Gregor Enste, Karin Mlodoč, Rudolf Dannecker und Thania Paffenholz. Danken möchte ich auch der SAGW, der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, sowie dem Unterstützungsverein von swisspeace für ihre finanzielle Unterstützung dieser Veranstaltung.

2 Zur Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen¹

Lars-Erik Cederman

Viele Teile der Welt sind durch andauernde politische Gewalt gekennzeichnet. In Ländern, die weit verbreitete Kämpfe erdulden müssen, bietet der Gedanke der Zivilgesellschaft eine Alternative zur Gewalt. Sie eröffnet die Chance, alte Konflikte zu überwinden und gibt den Bedingungen für eine friedliche Koexistenz Nährboden. Es überrascht deshalb nicht, dass das Konzept der Zivilgesellschaft in den Sozialwissenschaften allgemein und besonders in der Friedens- und Konfliktforschung derzeit eine Wiederbelebung erfährt. Diese Denkrichtung geht auf den Zusammenbruch des Kommunismus sowie die Versuche zurück, demokratische Strukturen in den post-kommunistischen Staaten zu etablieren: Nach Jahrzehnten des Totalitarismus gab es eine grosse Sehnsucht nach gesellschaftlicher Freiheit und der Entwicklung einer öffentlichen Debatte.

Während in den neunziger Jahren die Effekte der Globalisierung immer deutlicher wurden, hat sich der akademische Diskurs zur Zivilgesellschaft auf die Ebene jenseits des Nationalstaates verlagert. Sowohl GlobalisierungstheoretikerInnen als auch Konfliktforschende setzten vermehrt ihre Hoffnungen auf die Bildung einer globalen Zivilgesellschaft. Über Staatsgrenzen hinweg sollen repressive Regierungen dazu veranlasst werden, die Menschenrechte zu achten und Gewalt, insbesondere gegen die eigene Bevölkerung, einzuschränken.

Mary Kaldors kürzlich erschienenen Buch, *Global Civil Society: An Answer to War*², greift genau diesen Trend auf. Kaldor, deren Grundannahme die Globalisierung von bestimmten Konfliktmustern ist, vertritt den Standpunkt, dass es heutzutage nicht mehr angemessen erscheint, von der Zivilgesellschaft als einem mit den Staatsgrenzen deckungsgleichen Phänomen zu sprechen. Auf dem Umschlag des Buches steht daher folgendes zu lesen:

„Whether one considers dissidents in repressive regimes, landless labourers in Central America, campaigners against land mines or global debt, or even religious fundamentalists, it is now possible for them to link up with other like-minded groups in different parts of the world and to address demands not just to national governments but to global institutions as well.“³

Diese emanzipatorische Sprache ist typisch für die aktuelle Literatur zur globalen Zivilgesellschaft und zu den neuen, globalisierten Kriegen. In Deutschland wurde diese Perspektive sehr schnell von Autoren wie Michael Zürn und Herfried Münkler aufgenommen.⁴

Obwohl ich mit vielen Punkten dieses globalen Ansatzes übereinstimme, möchte ich zunächst zwei Schwächen diskutieren, welche unserem Verständnis der Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen nicht nützlich sind. Der erste Kritikpunkt betrifft Kaldors normative Definition der Zivilgesellschaft; der Zweite bezieht sich auf ihren fast ausschliesslichen Fokus auf eine globale Zivilgesellschaft auf Kosten einer eher traditionellen, staatszentrierten Sichtweise.

¹ Ich danke Tim Dertwinkel und Lutz Krebs für die sprachliche Überarbeitung dieses Aufsatzes.

² Mary Kaldor 2003: *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge, UK: Polity Press.

³ Ebenda.

⁴ Vgl. Michael Zürn 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt am Main: Suhrkamp; und Herfried Münkler 2002: *Die „neuen“ Kriege*. Hamburg: Rowohlt.

2.1 Die Definition der Zivilgesellschaft

Zunächst zum konzeptionellen Punkt. Nachdem Kaldor einige alternative Definitionen in Betracht zieht, definiert sie Zivilgesellschaft als

„the medium through which social contracts or bargains are negotiated between the individual and the centres of political and economic authority. Civil society is a process of management of society that is 'bottom up' rather than 'top-down' and that involves the struggle for emancipatory goals. It is about governance based on consent where consent is generated through politics.“

Hierbei wird deutlich, dass Kaldor dieser Definition eine normativ sehr positive Bedeutung verleiht. In ihrer Sichtweise,

„the concept of civil society has always been linked to the notion of minimizing violence in social relations, to the public use of reason as a way of managing human affairs in place of submission based on fear and insecurity, or ideology and superstition.“⁵

Ich bezweifle, dass dies eine fruchtbare Art und Weise ist, um über Zivilgesellschaft nachzudenken. Das Ausmass, in welchem die Zivilgesellschaft Konflikte erzeugen kann, bleibt hierbei weitgehend im Dunkeln.

Das Problem an Kaldors idealistischer Auffassung von Zivilgesellschaften ist die Vernachlässigung von Organisationen und Bewegungen, welche durchaus auf gewalttätige Mittel in ihrem Kampf gegen zeitweise sehr repressive Staaten zurückgreifen. Somit werden ethnische und nationalistische Gruppen systematisch von einer analytischen Definition der Zivilgesellschaft ausgeschlossen, nur weil ihre Betonung von Emotionen und Kultur Kaldors Zweckrationalität zuwider läuft. Kaldors von der Aufklärung inspirierte Version einer Zivilgesellschaft hat mehr mit Habermas' „idealer Sprech-Situation“ zu tun als mit den Realitäten in sogenannten „failed states“ und ethnischen Konflikten.

Bei einem erweiterten Konzept von Zivilgesellschaft, welches eine gewalttätige und nationalistische Mobilisierung nicht notwendigerweise von vornherein ausschliesst, werden wir kaum überrascht sein, dass eine Öffnung der Schleusen der politischen Beteiligung und des Medienzuganges manchmal zu nationalistischer Mythenbildung und selbst extremen Gewaltausbrüchen führen kann.⁶

So führte zum Beispiel der scheinbar friedliche Druck, der Ruanda mit dem Ziel einer Demokratisierung von der globalen Zivilgesellschaft von aussen auferlegt wurde, zum katastrophalen Gegenteil, da der Genozid nicht verhindert bzw. evtl. noch verschärft wurde. In diesem Fall haben Nichtregierungsorganisationen (NRO) zusammen mit westlichen Regierungen auf freie Wahlen gedrängt, welche durch den Arusha Friedensprozess formalisiert wurden. Zu diesem Zeitpunkt gab es vor Ort keine funktionierende Zivilgesellschaft.

Aus diesen Gründen bevorzuge ich die Definition der Zivilgesellschaft als „reservoir of formal and

⁵ Ebenda. 3.

⁶ Jack Snyder and Karen Ballentine 1997: Nationalism in the Marketplace of Ideas. In: Michael E. Brown (Hg.): Nationalism and Ethnic Conflict. Cambridge, Mass: MIT Press. 61-96.

informal organizations in society outside of state control“⁷ meines ehemaligen Kollegen Daniel Posner von der University of California, Los Angeles (UCLA). Posner betont völlig zu recht, eine solche Zivilgesellschaft „is an empty vessel. It can be filled with groups that foster social cooperation and improve peoples' lives, or with groups that sow distrust and foment violence.“⁸ Natürlich ist dies eher eine analytische denn normative Definition, welche sicherlich den Einsatz von Gewalt nicht unter allen Umständen billigt.

2.2 Ebenen der Zivilgesellschaft

Der zweite Kritikpunkt, den ich anbringen möchte, stellt Kaldors Entfernung von der staatlichen Ebene der Zivilgesellschaft hin zu einer globalen Ebene in Frage. Zwar macht es kaum Sinn, die Realitäten der Globalisierung zu leugnen oder die wichtige Rolle von netzwerkartig organisierten internationalen NRO (INRO), welche das Leben für Millionen von Kriegsoffern, Hungernden und Kranken ein wenig erträglicher gestalten, zu unterschätzen, doch wäre es voreilig, das traditionelle, auf Territorien basierende Konzept der Zivilgesellschaft über Bord zu werfen.

Zunächst besteht zu viel Optimismus bezüglich der behaupteten Existenz einer globalen Zivilgesellschaft. Ausserhalb des sozialwissenschaftlichen Elfenbeinturmes sind klassische Nationalstaaten noch immer die mächtigsten Organisationen und globale Verbindungen bleiben schwach, besonders in den konflikträchtigen Randregionen dieser Welt. Ohne uns von internationalen Organisationen abzuwenden besteht unsere erste Aufgabe darin, Wege zu finden, um Voraussetzungen für die Mitbeteiligung politischer Vereinigungen und Organisationen innerhalb autoritärer und gewaltsamer Regime zu kreieren. Trotz all der gut gemeinten Diskussion über eine globale Zivilgesellschaft existiert ein Risiko der Implementation: So können INRO von aussen in Konfliktregionen hineingedrängt werden. Diese Situation wäre wohl kaum als „bottom-up“-Ansatz beschreibbar. Während es viele Beispiele einer erfolgreichen Integration von lokalen Gemeinschaften in globale Kooperations-Netzwerke gibt, würde ich darauf setzen, dass zunächst Zivilgesellschaften innerhalb der relevanten schon vorhandenen Ordnungsstrukturen, wie z.B. den Staaten oder anderen lokalen Herrschaftsverhältnissen, gebildet werden müssen.

Nationale Demokratien mit einer globalisierten Zivilgesellschaft zu übergehen erscheint nicht nur gefährlich, sondern auch moralisch fraglich: Wenn wir uns mit unseren hart erkämpften, „altmodischen“ Bürgerrechten in der entwickelten westlichen Welt zufrieden geben, sollten wir dafür nicht auch in der Dritten Welt kämpfen? Eine Zivilgesellschaft entsteht nicht im luftleeren Raum, sondern ist aus Praktiken und Organisationen über Jahre und Jahrzehnte hinweg gewachsen – und dies ursprünglich in einem nationalen Rahmen.

Weiterhin scheint es utopisch, die Konstruktion einer globalen Zivilgesellschaft einem stärker graduellen Ansatz vorzuziehen. Über die letzten Jahrhunderte hinweg hat Immanuel Kants Ansatz einer schrittweisen Demokratisierung der Welt, bei welcher die friedlichen Zonen sukzessiv ausgeweitet werden, bemerkenswert gut funktioniert. Obwohl Kants berühmte Ideenskizze für die Verwirklichung eines Weltfriedens sich sehr detailliert mit dem Ziel einer kosmopolitischen Zivilgesellschaft auseinandersetzt, ist dies nur die letzte Phase in einem dreistufigen Prozess: Dieser führt von einer Demokratisierung auf der innerstaatlichen Ebene zur Bildung einer demokratischen Sicherheitsgemeinschaft um einen Kern älterer Demokratien.

⁷ Daniel N. Posner 2004: *Civil Society and the Reconstruction of Failed States*. In: Robert I. Rotberg, (Hg.): *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press. 237.

⁸ Ebenda.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ich Kaldor und andere westliche Globalisierungsbefürworter sowohl für ihr Ausblenden der „Schattenseite“ der Zivilgesellschaft als auch für ihre Tendenz, Zivilgesellschaft auf der staatlichen Ebene mit dem nationalistischen Badewasser auszuschütten, kritisiere.

2.3 Zivilgesellschaft oder gespaltene Gesellschaft?

Lassen Sie mich nun zu der konstruktiveren Frage kommen, wie über Zivilgesellschaft auf staatlicher Ebene nachgedacht werden kann. Um unseren Optimismus ein wenig zu bändigen, beginne ich mit der Darstellung der Schwierigkeiten, dieses Konzept auf ethnisch fragmentierte, konfliktgeschüttelte Staaten anzuwenden.

Das tue ich deshalb, da diese beiden Punkte trotz der gesamten Terrorismus-Debatte mit zu den grössten und dringendsten Herausforderungen im Bereich der heutigen Sicherheitspolitik zählen. Im Gegensatz zu Kaldors Behauptung, „the world is no longer divided into zones of war and zones of peace“⁹, glaube ich an eine regionale Konzentration von Konfliktmustern, welche dann auch aus solch einer regionalen Perspektive analysiert werden sollten. Nach Jahrhunderten des Krieges hat die westliche Welt sich zu einer Sicherheitsgemeinschaft zusammengefunden. Wie von Kant vorhergesagt, schliesst diese Konstellation Demokratien ein, zwischen denen ein militärischer Konflikt unvorstellbar geworden ist.

Weniger glückliche Weltregionen sind jedoch weder demokratisch verfasst noch friedfertig. In solchen sogenannten „bad neighborhoods“ verstärken sich autoritäre Herrschaftsformen und lang andauernde gewalttätige Konflikte gegenseitig. Beispielregionen hierfür wären der Balkan, der Nahe Osten, der Kaukasus und die Region der Grossen Seen in Afrika. Typischerweise findet man in diesen Regionen stark autoritäre, aber gleichzeitig sehr konfliktanfällige Staaten, ethnisch segmentierte Gesellschaften sowie Konflikte um Staatsgrenzen, was Massnahmen der Konfliktprävention und der Friedensstiftung extrem erschwert.

Eine plötzliche, von aussen aufgezwungene Demokratisierung ethnisch geteilter Staaten in solchen Regionen kann eine Destabilisierung zur Folge haben. Nach Jahrzehnten der gewaltsamen Unterdrückung erscheint es nicht selbstverständlich, dass die Menschen in diesen Staaten unverzüglich zu Mitgliedern von staatsbürgerlich-liberalen Gemeinschaften werden. Wo ein totalitärer Staat die Gesellschaft „atomisiert“ hat, wie Ernest Gellner es treffend ausgedrückt hat, gibt es die Tendenz zur verstärkten Aufnahme simplen, populistischen Gedankengutes mit nationalistischem Charakter, welches sich gegen eine ethnische Minderheit richtet.

Eine zu mechanistische und kontext-unabhängige Übertragung des Ideals der westlichen Demokratie auf fragmentierte Gesellschaften in diesen „bad neighborhoods“ kann Konfliktmechanismen auslösen oder verschlimmern im Sinne von *ethnic outbidding*, *ethnic jerrymandering* und *ethnic federalism*.

- Ethnische Übertrumpfung (*ethnic outbidding*) bezieht sich auf einen Wettbewerb zwischen Politikern auf beiden Seiten einer ethnischen Trennlinie, in welchem jede Seite versucht, die andere in der Etablierung eines Feindbildes zu übertrumpfen, um damit moderate Politiker zu neutralisieren. Die wechselseitigen Versuche der Schürung ethnischen Hasses zwischen Serben und Kroaten der späten 1980er Jahre illustrieren diese Logik.

⁹ Kaldor 2003: Global Civil Society. 147.

- Ethnische Grenzmanipulation (*ethnic jerryandering*) bezieht sich auf eine Neudefinition bestehender Grenzen durch die Errichtung von Sperranlagen oder durch ethnische Säuberungen, um so aufgrund neuer „harter Fakten“ künstlich eine vorteilhaftere Position für die manipulierende Gruppe zu schaffen. Der Bau des sogenannten Sicherheitszaunes in der West Bank unter der Regierung Sharon gehört zu den deutlichsten Beispielen dieser Taktik.
- Ethnischer Föderalismus (*ethnic federalism*) liefert ethnischen Gruppen eine institutionalisierte und manchmal territoriale Grundlage für die Ausführung ihrer nationalistischen Kampagne. Die ehemalige Sowjetunion erfuhr Tendenzen dieser Art.

In Teilen Osteuropas und auch in Südafrika konnte sich Frieden auf Basis multi-ethnischer, friedlich koexistierender Zivilgesellschaften entwickeln. Diese Beispiele zeigen, dass wir das Handtuch nicht zu voreilig in den Ring werfen sollten. In der Tat gibt es gute Gründe zu glauben, dass eine allumfassende Zivilgesellschaft unter den richtigen Voraussetzungen wachsen und Früchte tragen kann. Aber wodurch werden die Erfolgchancen bestimmt und welche Instrumente können hierbei angewandt werden?

Genau das ist die Frage, die sich Ashutosh Varshney in seinem Buch *Ethnic Conflict and Ethnic Life: Hindus and Muslims in India*¹⁰ gestellt hat. In diesem Buch, in dem es gerade um die Verbindung von ethnischem Konflikt und der Zivilgesellschaft geht, argumentiert er, dass Gewalt häufiger in Gebieten anzutreffen ist, in denen zwischen-ethnische Netzwerke der bürgerlichen Beteiligung fehlen. Besonderes Gewicht wird dabei organisierten statt unorganisierten Formen von Verbindungen zwischen ethnischen Gruppen beigemessen. Diese Argumentation besinnt sich auf de Tocquevilles' Beobachtungen zur amerikanischen Demokratie und ruft das aktuellere Thema des „Sozialkapitals“, wie es Robert Putnam nennt, in Erinnerung.

Es sollte betont werden, dass sich eine zwischen-ethnische Zivilgesellschaft nicht spontan entwickelt, sondern in ihrer Bildung auf politische, durchaus auch staatliche Förderstrukturen angewiesen ist. Im schlimmsten aller denkbaren Fälle wäre der Staat für die Entstehung extremistischer, nationalistischer Konstellationen und der Aufteilung von ethnischen Minoritäten darin mitverantwortlich. Im günstigsten Fall schafft der Staat Anreize für die Niederlegung der Waffen von Staatsgegnern und deren Beteiligung an der alltäglichen Politik sowie der Formierung einer multikulturellen und gleichzeitig politisch integrierten Zivilgesellschaft.

In einer kürzlich von der BBC wiederholten Debatte kommt Brendan O'Leary genau auf dieses Problem zu sprechen:

„Civil society in the singular invariably gets a good press; democratic politicians normally get a bad one. But to stay in their jobs democratic politicians have to represent somebody, some voters – who may belong to rival civil societies. If politicians are going to cross boundaries they need the right kinds of incentives, such as electoral systems that will facilitate minorities and reward accommodating moves. These may be missing, or extremely difficult to engineer. And it's not just politicians who need to be steered to moderate conflict.“¹¹

¹⁰ Ashutosh Varshney 2002: *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven: Yale University Press.

¹¹ Brendan O'Leary (Presenter) 2000: *Peace in Our Time?* Radio 4 Current Affairs. London: BBC, London (13 April).

2.4 Eine inklusive Zivilgesellschaft

Glücklicherweise gibt es einige Hinweise auf die Entwicklung eines internationalen Konfliktlösungs- bzw. Konfliktpräventions-Regimes. Dieser Trend wird zum einen von der Schaffung einer Zivilgesellschaft in ethnisch fragmentierten Staaten unterstützt, zum anderen hängt er auch hiervon ab. Der amerikanische Politikwissenschaftler Ted Robert Gurr hat einen detaillierten Datensatz zusammengetragen, welcher Hunderte von Minoritäten weltweit auflistet.¹² Auf der Grundlage dieser Forschung kommt Gurr zu dem überraschenden Ergebnis, dass seit der Mitte der neunziger Jahre das Auftreten von neuen ethnischen Konflikten signifikant zurückgegangen ist. Zurückzuführen sei dies auf das verstärkte Engagement von westlichen Regierungen und Internationalen Organisationen in konfliktträchtigen Gebieten.

Woraus besteht nun dieses aufkeimende internationale Regime? Erstens haben Gruppenrechte, besonders solche von Minoritäten, im Vergleich zu individuellen Rechten vermehrt Aufmerksamkeit erfahren. Hierbei haben die OSZE und der Europarat Schlüsselrollen übernommen. Zweitens haben dank der Zunahme demokratischer Länder Pluralismus und Gewaltenteilung Konfrontation und Gewalt als Interaktionsformen abgelöst. Anstatt auf eine Alles-oder-nichts-Strategie zu setzen, bedienen sich Parteien in einem sezessionistischen Konflikt heutzutage Kompromisslösungen und stimmen verhandelten Schlichtungen eher zu. Drittens steht multilateralen Sanktionen, die durch Grossmächte und Internationale Organisationen – notfalls auch mit Hilfe von Gewalt – implementiert werden müssten, eine Schlüsselrolle in diesem aufkeimenden Regime zu. Regionen, die in einen Zustand des Chaos abzurutschen drohen, sollten hierbei nicht einfach ihrem Schicksal überlassen werden.

All diese Massnahmen haben gemeinsam, dass sie die Macht von rücksichtslosen Staaten gegenüber verwundbaren Minoritäten beschränken, während sie zur selben Zeit Alternativen zu umfassender Kriegsführung und Sezessionsbewegungen aufzeigen. Damit werden die Entwicklung einer inklusiven Zivilgesellschaft und das Entstehen von Vertrauensverhältnissen zwischen ethnischen Gruppen gefördert. Durch diese Angleichung können die Anreize für ethnische Gruppen, sich auf asymmetrische Strategien wie z.B. Terrorismus zu verlassen, zumindest teilweise reduziert werden.

Es ist aber wichtig zu betonen, dass diese Massnahmen kein Patentrezept beinhalten. Kurzfristige Kompromisse bergen ein Potential des „moral hazard“ in dem Sinne, dass mehr und mehr Gruppen Ansprüche erheben könnten. Weiterhin könnten diese Kompromisse zum bereits erwähnten ethnischen Föderalismus führen, welcher dann wiederum der Auslöser für langfristige Probleme wäre.

Trotz all dieser potentiellen Schwächen zeigt der Verlauf der Geschichte seit den späten neunziger Jahren, dass diese Strategien ein effektives Instrumentarium an Massnahmen darstellen, um ethnische Konflikte zu reduzieren und überdies dem Terrorismus zu begegnen. Ob sie jedoch von den mächtigsten Ländern der Erde – allen voran den Vereinigten Staaten – in Betracht gezogen und genutzt werden, scheint durchaus fraglich.

¹² Ted Robert Gurr 2000: Peoples Versus States. Minorities at Risk in the New Century. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

3 Das Afghan Civil Society Forum als Beitrag zur zivilen Friedensförderung in Afghanistan

Susanne Schmeidl

Die zivile Friedensförderung ist seit Anfang der neunziger Jahre immer mehr zu einem Mantra in der internationalen Zusammenarbeit geworden, vor allem in Nachkriegssituationen. Leider bedeutet das nicht unbedingt, dass wir universell verstehen, was oder wer Zivilgesellschaft ist, gerade in Ländern, die nicht dem westlichen Entwicklungsmodell entsprechen. Zivilgesellschaft, so wie wir sie oft definieren, ist sehr wahrscheinlich römischen und griechischen Ursprungs. Sie wird oft als eine grob gefasste Interessengruppe zwischen Wirtschaft, Staat, und Familie dargestellt. In den meisten Fällen nehmen wir an, dass die Zivilgesellschaft universell gut ist und vergessen dabei oft, dass es auch „unzivile“ Teile der Zivilgesellschaft gibt, vor allem in Nachkriegsländern.¹³ So sollte nicht überraschen, dass, abgesehen von vereinzelten Akteuren, die Zivilgesellschaft im modernen Sinne in Ländern wie Afghanistan eigentlich nicht wirklich existiert. In der Bevölkerung besteht vielmehr die Wunschvorstellung einer Bewegung, die die Menschen in Afghanistan von der kriegsträchtigen Geschichte und der Herrschaft der Kriegsherren befreien und eine unbewaffnete, eben zivile Gesellschaft schaffen könnte.

Vor diesem Hintergrund war das Vorhaben von swisspeace, die Zivilgesellschaft in Afghanistan zu fördern, sehr ambitiös (vielleicht sogar naiv), vor allem in Anbetracht des sehr kurzen Zeitrahmens. Eine wahre Herkulesaufgabe, die vielleicht näher an Wunschenken als an der Realität angesiedelt war und ist. Allerdings gehört zur Friedensförderung immer eine grosse Portion Optimismus – wie soll man auch lernen, wenn man sich nie traut, Neuland zu betreten. Dieser Wunsch nach einem besseren Verständnis für die zivile Friedensförderung in der Praxis war ein massgeblicher Grund für das Engagement von swisspeace (und auch mir selbst) in Afghanistan. Ich wollte endlich verstehen und hautnah miterleben, ob die Zivilgesellschaft zu Friedensprozessen beitragen kann, und wie dies konkret aussehen könnte. Nach drei Jahren hoffen wir nun, die ersten Erfahrungen unserer Arbeit in Afghanistan auswerten zu können. Doch zuerst ein kurzer Hintergrund zu dem Projekt – dem Afghan Civil Society Forum. Wie kam es dazu und was beinhaltet es?

3.1 Hintergrund – Was ist ACSF?

Das Afghan Civil Society Forum (ACSF) entstand aus einer Partnerschaft zwischen 76 VertreterInnen der afghanischen Zivilgesellschaft und swisspeace auf der ersten Afghanischen Zivilgesellschaftskonferenz in Bad Honnef, Deutschland (29. November – 2. Dezember 2001). Diese Zusammenkunft zivilgesellschaftlicher Kräfte wurde von swisspeace und der deutschen Stiftung Wissenschaft und Politik auf Anfrage des UNO Sonderbeauftragten für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, als zivile Ergänzung zur Petersberger Konferenz, die zum Bonner Friedensabkommen führte, organisiert.

Das langfristige Ziel von ACSF ist die Integration der afghanischen Zivilgesellschaft in den Friedens- und Wiederaufbauprozess ihres Landes, um so eine Rolle für zivile Akteure in der Umsetzung des Bonner Friedensabkommens zu schaffen. Damit verbunden ist das Ziel einer nachhaltigen Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kräfte vor Ort, die als unabhängige Akteure eine eigene – von der

¹³ Vergleiche hierzu: William Maley and Amin Saikal 2002: Civil Society and Reconstruction. Some Reflections. In: Afghanistan Info 52. 7-8. Thomas Carothers 1999: The Concept of Civil Society is a Recent Invention. In: Foreign Policy 117. 18-29.

Regierungsmeinung unabhängige – Stimme besitzen. Diese Entwicklung sollte durch den Aufbau einer unabhängigen lokalen Organisation – ACSF – innerhalb von drei Jahren in die Wege geleitet werden.

Eine der ersten Aufgaben von ACSF bestand darin, den Dialog zwischen unterschiedlichsten zivilgesellschaftlichen Akteuren – und deren Dialog mit der Regierung – zu fördern. Damit sollten Vertrauen wiederaufgebaut und Netzwerke gebildet sowie moderne und traditionelle Elemente des Landes einander nähergebracht werden. Als zweite vorrangige Aufgabe sollten Informationsaustausch und Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft gefördert werden.

Diese Ziele wurden durch gross angelegte Dialogforen umgesetzt, die dem Informationsaustausch und vertrauensbildenden Massnahmen dienten. Die Themen dieser Foren wurden auf Grund ihrer Relevanz für den Bonner Prozess und auf Anfragen der afghanischen Zivilgesellschaft und/oder der Regierung hin gewählt:

ACSF Workshops und Konferenzen (im engl. Original)	Ort und Datum
Second Afghan Civil Society Conference	Kabul, 15.-18.5.2002
Workshop on Trade & Private Investment in Afghanistan	Kabul, 18.-21.7.2002
First Afghan Youth and Civil Society Conference	Kabul, 24.-27.10.2002
Conference on Collaboration between Government and NGOs for the Reconstruction and Development of Afghanistan	Kabul, 2.-3.11.2002
Joint Civil Society and Constitution Commission Consultation Workshop on Key Constitutional Issues	Kabul, 29.-31.7.2003
Feedback Meetings on the Draft Constitution in 22 provinces	22 Provinzen, 8.-9.12.2003
Networking Youth Groups Across Afghanistan	Herat, 25.-28.2.2004
Civil Society Participation in Afghan Peacebuilding and Reconstruction; mit der Friedrich-Ebert Stiftung	Berlin, 29.-30.3.2004
Networking Afghan Youth: The Road Ahead	Bamian, 29.8. - 3.9.2004
Civil Society Dialogue with Presidential Candidates	Kabul, 30.9.2004
Civil Society Meeting on Elections: Evaluation and Expectations from the Elected Government	Kabul, 6.-8., 11., 18.11.2004
Workshop on Women Peace and Security; with International Alert	Kabul, 30.11. - 2.12.2004

Zusätzlich konzentrierte sich ACSF stark auf die politische Bildung, damit die afghanische Bevölkerung die Schritte des Bonner Abkommens verstehen und darin eine proaktive Rolle spielen konnte. Dies beinhaltete Bildungsarbeit vor allem in der Vorbereitung zum verfassungsbildenden Prozess (2003) und den Präsidentschaftswahlen (9. Oktober 2004). Mit einem Netzwerk von afghanischen Organisationen, die das ganze Land abdecken konnten, informierte ACSF 2003 über den afghanischen Verfassungsprozess, animierte die Bevölkerung zur Mitarbeit und unterstützte den Konsultationsprozess zum Verfassungsentwurf. In einem dezentralisierten Prozess wurden 1.558 Männer und 1.325 Frauen, vorwiegend sogenannte „community leaders“ ausgebildet, die anschliessend Aufklärungsarbeit in ihren Dörfern leisteten. Dadurch wurden etwa 10-15% der afghanischen Bevölkerung über den Verfassungsprozess informiert.

Seit Ende 2003 arbeitet ACSF als einer von zwei offiziellen Partnern der Vereinten Nationen und der afghanischen Wahlkommission im Wählerbildungsprozess.¹⁴ Insgesamt wurde dadurch ca. 1.8 Millionen potentiellen Wählern und Wählerinnen (31% Frauen) Hintergrundwissen und „know-how“ für die Beteiligung an demokratischen Wahlen vermittelt. Zudem organisierte ACSF einen Dialog mit PräsidentschaftskandidatInnen und wertete die Wahlen aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive aus.

Parallel und unterstützend zu allen Aktivitäten im Feld publizierte ACSF einen deutsch- und englischsprachigen Newsletter mit Information zur – und für – die afghanische Zivilgesellschaft. ACSF veröffentlichte daneben in den Lokalsprachen Dari/Pashtu die Zeitschrift *Jamea-e-Madani*, die einen kritischen Dialog unter den VertreterInnen der afghanischen Zivilgesellschaft anregte.

3.2 Eine erste Erfolgsbilanz?

Durch eine Evaluation wird gewöhnlich versucht, die positiven und negativen Auswirkungen einer Initiative zu ermitteln. Eine Erfolgsbilanz (Auswertung) sollte im Fall von ACSF indes unter Berücksichtigung folgender Faktoren vorgenommen werden:

- Die lange Kriegsgeschichte des Landes – wir dürfen nie vergessen, dass Afghanistan seit über 20 Jahren keinen Frieden mehr kannte.
- Der Zeitrahmen zur Umsetzung des Projektes betrug nur drei Jahre.
- Der Hintergrund einer nur sehr schwach entwickelten Zivilgesellschaft in Afghanistan.

Nach über 20 Jahren Krieg kann niemand ernsthaft erwarten, dass sich die Situation innerhalb von zwei bis drei Jahren drastisch verändert. Friedenskonsolidierung benötigt viel Zeit, und daher muss jedes nachhaltige friedensfördernde Projekt langfristig angelegt werden. Dies verlangt ein gewisses Durchhaltevermögen: Man darf nicht zu schnell aufgeben, sondern muss sich auf ein Langzeitengagement einlassen. Ohne Geduld ist das nicht möglich.

Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen, bzw. Einschränkungen kann ACSF ganz klar als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Meiner Meinung nach beruht der Erfolg des Projektes auf den folgenden Punkten:

Erstens nimmt ACSF eine **Nischenposition** ein, in dem es mit seinen Programmen in Afghanistan Neuland betrat. ACSF war die erste, und ist heute immer noch eine der wenigen Organisationen in Afghanistan, die sich ausschliesslich auf die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Umsetzung des Bonner Abkommens konzentriert. Die Arbeit von ACSF ist einmalig in Afghanistan und setzt sich nach wie vor durch seine innovativen Programme von der anderer Organisationen ab. Natürlich ist der Erfolg ohne Konkurrenz einfacher zu verwirklichen, denn unter den Blinden ist der Einäugige bekanntlich König. Dennoch muss betont werden, dass ACSF sowohl bei Akteuren der Zivilgesellschaft als auch bei der afghanischen Regierung und anderen Organisationen, einschliesslich der UNO, zu einem Begriff geworden ist. Wenn es darum geht, die Perspektive der afghanischen Zivilgesellschaft zu vertreten, wird meist zuerst bei ACSF angefragt. Erwähnenswert ist auch, dass ACSF innerhalb Afghanistans einen guten Ruf genießt, und das selbst bei der Regierung,

¹⁴ Der zweite Partner, die International Foundation for Election Systems (IFES), deckte sechs um Kabul gelegene Provinzen ab, das ACSF Netzwerk die restlichen 28 der 34 afghanischen Provinzen.

die Nichtregierungsorganisationen normalerweise äusserst kritisch gegenüber steht. Zudem hat ACSF erreicht, in wichtigen Prozessen (Verfassung und Wahlen) als offizieller Partner der afghanischen Regierung wie auch der UNO zu agieren, was keiner anderen lokalen Organisation bisher gelungen ist.

Zweitens, und in direktem Zusammenhang mit dem ersten Punkt, sollte der **Netzwerkcharakter** von ACSF genannt werden. Gerade weil ACSF als „neue“ Organisation aufgebaut wurde, war die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen sowie deren Akzeptanz sehr wichtig. Die Tatsache, dass ACSF auf einer Zivilgesellschaftskonferenz mit afghanischer Beteiligung gegründet wurde, verschaffte ihm automatisch eine erste Gruppe von Partnern. Zusätzlich konnten die TeilnehmerInnen der Konferenz die Türen zu anderen Organisationen und Personen in Afghanistan öffnen. Da ACSF nie die Ambition eines Alleingangs hatte und sich massiv auf Partner in allen afghanischen Provinzen stützte, konnten recht zügig innovative Projekte auf landesweiter Basis umgesetzt werden. Auch wird ACSF in seiner Koordinatoren- und Netzwerkfunktion als wichtiger Multiplikator angesehen.

Drittens ist ACSF auf **Wunsch der Afghanen aufgebaut** und von ihnen gegründet worden. Die Menschen in Afghanistan wünschen sich Frieden und Wandel. Sie wollen von der Regierung ernst genommen und in politische Prozesse einbezogen werden. ACSF hat es geschafft, in seinen Projekten auf dieses Gefühl einzugehen. Zusätzlich konnte es auf lokale Akzeptanz (*ownership*) und Zusammenarbeit zählen. All das sind wichtige Voraussetzungen für den Aufbau nachhaltiger Organisationen.

Viertens sollte die Rolle von swisspeace nicht unterschätzt werden – und zwar als eine **positive (neutrale) Vermittlerin**, die ein Zivilforum ohne eigene Vorurteile und Seilschaften aufbauen kann. In einem Land, in dem zwischenmenschliches Vertrauen durch lange Kriegsjahre in seinen Grundfesten gestört ist, können „Aussenseiter“ eine Vermittlerrolle spielen, die lokalen Akteuren versagt ist. Als schweizerische Organisation wurde swisspeace zudem als besonders neutral angesehen: In den Augen vieler Afghanen ist die Schweiz ein kleines Land ohne strategische Interessen in Afghanistan, weder jetzt noch während der vergangenen Kriegsjahre. Darüber hinaus schätzen die Afghanen das Engagement und den Willen zur Zusammenarbeit mit lokalen Kräften. ACSF muss nicht nur *für* die Menschen in Afghanistan, sondern *mit* ihnen arbeiten. Die lokalen Partner werden gefördert, damit sie später auf eigenen Beinen stehen können.

Fünftens ist für ACSF die **Analyse** eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis von lokalen Strukturen und der Realisierbarkeit von Projekten und Programmen. Obwohl dies nur allzu oft getan wird, sollte man Friedensförderung nicht mit einem Schablonendenken angehen. Auch wenn swisspeace nicht die Zeit hatte, eine vertiefte Analyse im Vorfeld von ACSF durchzuführen, so wurden die eigentlichen Programme von ACSF nach Erstanalysen und Diskussionen mit AfghanInnen vor Ort entwickelt. Es ist daher die Zusammenarbeit mit den Menschen vor Ort, nicht die direkte Übertragung anderer Projekte aus anderen sozialen, politischen, kulturellen oder geographischen Kontexten, die eine sinnvolle Projektplanung ausmacht. Diese Haltung hat dazu geführt, dass ACSF eine einzigartige Nischenstellung einnimmt und seine Projekte als innovativ angesehen werden.

Obwohl sicherlich noch einige andere Umstände zum Erfolg von ACSF beigetragen haben, sind die oben erwähnten die wichtigsten. Dennoch sollte noch ein Punkt angesprochen werden: Die Tatsache, dass die Person der Projektverantwortlichen nie von solchen Projekten zu trennen ist. In meinem Fall wirkten sich einige Punkte positiv auf das Projekt aus: Zum einen erfreuen sich Deutsche seit langen Jahren in Afghanistan einer enormen Beliebtheit und werden als Freunde und Brüder mit weniger Misstrauen behandelt. Zudem hatte ich als westliche Frau (das sogenannte „dritte Geschlecht“) Zugang sowohl zu Männern als auch Frauen. Frauen werden auch oft als weniger bedrohlich oder politisch agierend angesehen und können deshalb eher Neuland betreten. Diese Kombination und mein eigenes intensives persönliches Engagement haben sicherlich zum

Erfolg von ACSF beigetragen. Mit Hilfe meiner afghanischen MitarbeiterInnen war es mir möglich, die Menschen in Afghanistan zu mobilisieren.

3.3 Was haben wir gelernt?

Trotz der oben beschriebenen Erfolgsbilanz erfuhr ACSF natürlich auch seine ernüchternden Momente. Gerade aus diesen lassen sich Lehren ziehen und Fehler in zukünftigen Projekten vermeiden. Vielleicht können die Erfahrungen von ACSF dazu beitragen, zukünftige friedensfördernde Massnahmen noch nachhaltiger zu entwickeln.

Lektion 1: Eine Anpassung an gehetzte politische Prozesse kann gefährlich sein

ACSF wurde oft kritisiert, es würde sich zu sehr raschen politischen Prozessen anpassen. Das Projekt steckte jedoch in einem Zwiespalt: Trotz langfristiger Zielsetzung versuchte es, einen zeitlich knapp angesetzten Friedensprozess zu unterstützen. Mit rasendem Tempo musste das Bonner Abkommen umgesetzt werden. Durch den Versuch, dabei mitzuhalten, gerieten die längerfristigen Ziele manchmal etwas in den Hintergrund. Dadurch besteht natürlich die Gefahr, Dinge nur oberflächlich zu behandeln oder nur grob anzuschneiden. Aus diesem Grund versucht ACSF zukünftig, sich vermehrt auf seine Hauptkompetenzen zu stützen und die zivilgesellschaftliche Arbeit systematischer und pro-aktiver anzugehen.

Es ist wohl eine Grundsatzfrage, inwieweit die zivile Friedensförderung sich an inadäquate politische Prozesse anpassen sollte oder nicht. Allerdings darf man nicht ausser Acht lassen, dass Geberländer ihre Gelder oft an solch schnelllebigen Prozessen orientieren und dadurch die Finanzierung langfristiger und nachhaltiger Arbeit vernachlässigt wird.

Lektion 2: Verständnis von Zivilgesellschaft in einem Land wie Afghanistan als Voraussetzung für zivilgesellschaftliche Aktivitäten

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ wird in Afghanistan noch sehr begrenzt verstanden. Zivilgesellschaft wird als etwas städtisches, als urbane Entwicklung verstanden. Manche sehen darin zivile, also nicht bewaffnete Strukturen. Dieses Verständnis ist vor allem auf dem Land und unter den „einfachen“ Menschen verbreitet. Für andere bedeutet Zivilgesellschaft soviel wie Nichtregierungsorganisationen (NRO).

Soll die Zivilgesellschaft weiter nachhaltig gestärkt werden, muss noch viel Aufklärungsarbeit geleistet werden. Dies ist in der Vergangenheit klar zu kurz gekommen und stellt damit eine zukünftige Herausforderung an ACSF dar. Zudem ist es wichtig, dass dieses Verständnis auch bei den Regierungsvertretern, welche die Zivilgesellschaft instinktiv erst einmal als bedrohliche Konkurrenz sehen, geweckt wird. Wenn sich ein Akteur für eine Zivilgesellschaft einsetzen will, muss er das Konzept verstehen, um dieses Verständnis dann weiter vermitteln zu können. Jedoch geht es nicht nur lokalen Akteuren so: Viele (westliche) Geldgeber verwenden den Begriff Zivilgesellschaft oft sehr undifferenziert und verstehen darunter ausschliesslich die Förderung von NRO und Frauenorganisationen. Auch hier besteht Aufklärungsbedarf!

Lektion 3: Politische, soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Bestandteil der Nachhaltigkeit

Sicherlich ist ein Teil des Erfolges von ACSF darauf zurückzuführen, dass trotz anhaltender Spannungen der Friedensprozess nicht zusammengebrochen ist. Die Menschen haben den festen Wunsch nach Frieden, und ausser einigen wenigen „spoilers“ will niemand mehr Krieg. Allerdings könnte sich diese positive Situation drastisch ändern, sollte es doch wieder zu einem grösseren Gewaltausbruch kommen.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Afghanistan wird auch weiter den Erfolg von ACSF beeinflussen. Nicht zuletzt beruht die „Hetzkampagne“ der Regierung gegen NRO auch auf der Tatsache, dass ein Sündenbock gesucht wird, um zu erklären, warum trotz internationaler Zuwendungen vor Ort noch so wenig zu sehen ist. NRO sind ein leichtes Opfer, auch wenn der Löwenanteil an internationalen Geldern an die UNO geht. Bis jetzt hat sich ACSF durch seine Beliebtheit solcher Kritik entziehen können, jedoch stellt sich natürlich die Frage nach dem Sinn politischer Bildungsprogramme, wenn es den Teilnehmern solcher Programme weiterhin an rudimentärer Ernährung mangelt. Die Menschen müssen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben können, was wiederum stabile politische Rahmenbedingungen ohne alltägliche Gefahren und Risiken voraussetzt.

Lektion 4: Tragfähigkeit lokaler Kapazitäten

Die Wiederaufbaukapazitäten Afghanistans drohen von einem chronischen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften gebremst zu werden. Dieses Problem kam nur durch das intensive internationale Engagement bis anhin noch nicht voll zum tragen. Sollten jedoch viele der internationalen MitarbeiterInnen aus Afghanistan abziehen, könnte das gesamte Wiederaufbauprojekt wie ein Kartenhaus zusammenbrechen.

Da bei ACSF eine Ausländerin anfänglich nicht nur beraten, sondern die Projektarbeit auch koordiniert hat, wurden zum Teil Kapazitäten vorgetäuscht, die auf lange Frist nicht vorhanden sind. Das kann bei einer späteren Übergabe schnell zu einem Qualitätsverlust führen, wodurch die Nachhaltigkeit der bis dahin geleisteten Arbeit gefährdet wäre. Darum ist ein ständiges Ausbalancieren zwischen den Kapazitäten und Leistungen aussenstehender Projektmitarbeiter und den Anforderungen einer sich ständig ändernden Umgebung gefordert. Man muss sich ständig, ehrlich und mit der Bereitschaft, entsprechende Konsequenzen zu ziehen, fragen: Wie lange dauert unser Engagement und wann können und sollten wir loslassen?

Welche Punkte werden für die Zukunft von ACSF besonders wichtig sein?

- Die Zukunft von ACSF hängt unmittelbar davon ab, inwieweit das im Krieg verloren gegangene Vertrauen unter den Afghanen weiterhin gestärkt wird.
- Die AfghanInnen müssen weiterhin zur Mitarbeit animiert werden. Das „Empfängerdenken“ ist in manchen Bereichen noch zu stark ausgeprägt. Die Menschen müssen ihre Eigenverantwortung für die Geschicke ihres Landes annehmen und weiterentwickeln.
- Es bedarf weiterer und gründlicherer Aufklärung über Begriff und Rolle der „Zivilgesellschaft“ (besonders die Eigenschaften des sozialen Engagements und Aktivismus sollten vermittelt werden).
- Es bedarf stärkerer (aggressiverer) *public relations* und Vermarktung von ACSF Aktivitäten und Erfolgen als wichtiger Beitrag zur *name recognition* von ACSF.
- Kapazitäten lokaler ACSF-Mitarbeiter müssen gestärkt werden (das betrifft vor allem *fundraising* und *donor-relations*).
- Es muss eine Fokussierung auf Kernkompetenzen stattfinden, um sich nicht unnötig zu „verzetteln“ oder „donor-driven“ zu werden.
- ACSF muss seinen Koordinationscharakter und seine Netzwerkfunktion erhalten und verstärken. Nichts wäre kontraproduktiver, als dass ACSF als NRO mit seinen Partnern in Konkurrenz treten würde.
- Auch weiterhin wird die Beziehung (aber auch Unabhängigkeit) zur afghanischen Regierung wichtig sein – ACSF sollte, soweit möglich, seinen Einfluss als *watch-dog* geltend machen.

4 ACSF als Feldprojekt von swisspeace: Zwischen Theorie und Pragmatismus

Heinz Krummenacher

Zunächst möchte ich Susanne Schmeidl dafür danken, dass Sie bei ihren Ausführungen zum ACSF die notwendige kritische Distanz bewahrt hat. Es wäre für sie als Leiterin ein leichtes gewesen, „ihr Projekt“ nur in den rosigsten aller Farben zu schildern. Dies zumal das ACSF heute sowohl in der internationalen Friedens- und Konfliktforschung wie auch unter den Geldgebern sehr oft als *das* Beispiel schlechthin dafür gilt, wie man die Zivilgesellschaft in Nachkriegssituationen effektiv und effizient stärkt. Diese Vorschusslorbeeren mögen sich irgendwann einmal als berechtigt erweisen; für mich ist das Urteil jedoch noch nicht spruchreif. Erst im Verlauf der nächsten Jahre und Jahrzehnte wird sich weisen, ob die Lorbeeren verdient sind und ob ACSF der Glücksfall gewesen ist, als der es zur Zeit gilt.

Ich will an dieser Stelle nicht wiederholen, was Susanne bereits ausgeführt hat. Wichtig scheint mir jedoch der Hinweis darauf zu sein, dass es nicht immer ganz einfach gewesen ist, dieses Projekt zu leiten. Für die Projektleiterin vor Ort nicht, aber auch für uns nicht, die wir von Bern aus versuchten, das Unternehmen in die richtigen Bahnen zu lenken. Das Problem der Distanz und der Kommunikation via Telefonleitungen, die allzu oft mitten in Besprechungen versagten, war das eine. Das andere war, dass das ACSF für swisspeace als erstes operationelles Projekt ganz andere Herausforderungen an die Organisation stellte, als wir dies bis dato gewohnt waren. Bis wir die Organisationsstrukturen angepasst und ein taugliches Reporting-System verankert hatten, vergingen Monate; Monate während derer sich die Projektleiterin oft vom Headquarter verlassen gefühlt haben muss. Ich will an dieser Stelle auf die vielfältigen Komplikationen, die sich eingestellt haben, nicht weiter eingehen und Ihnen nur versichern, dass wir die Probleme erkannt haben. Falls wir uns entscheiden würden, wieder einmal ein ähnliches operationelles Projekt durchzuführen, wären wir mit Sicherheit besser darauf vorbereitet, als wir es vor allem am Anfang des ACSF-Abenteuers waren. Von den Lektionen, die Susanne uns aufgezeigt hat, möchte ich zwei in gebotener Kürze etwas vertiefen:

Susanne hat als erstes gesagt, es wäre in Zukunft sicherlich besser, einem solchen Unternehmen eine intensivere Studie über zivilgesellschaftliche Strukturen und Kapazitäten voranzustellen. Ich kann ihr da nur beipflichten! Wir sind ziemlich schnell und ziemlich unvorbereitet ins Abenteuer Afghanistan hineingegangen, ohne eine eigentliche Kontextanalyse vorgenommen zu haben. Ich vermute, dass dies in erster Linie deshalb so gekommen ist, weil wir einen sehr positiv geprägten Begriff von Zivilgesellschaft hatten und weil wir von unserem Selbstverständnis her dachten: „Stärkung der Zivilgesellschaft, das muss etwas Gutes sein – ja, es kann nur gut sein.“ Die Frage aber, ob unser Begriff von Zivilgesellschaft mit jenem der afghanischen Bevölkerung, wenn in diesem Sinne überhaupt existent, kompatibel ist, diese Frage haben wir uns vielleicht gestellt, sind ihr jedoch zu wenig auf den Grund gegangen. Hätten wir es getan, dann hätten wir uns sicher auch die Folgefrage gestellt: „Besteht nicht die Gefahr, dass wir mit unseren westlich geprägten Vorstellungen die indigene Bevölkerung überfahren, wenn wir mit Begriffen wie 'Demokratie', 'liberale Marktwirtschaft', aber eben auch 'Zivilgesellschaft' um uns werfen?“ Und überrollen wir sie nicht erst recht, wenn wir, wie das heute gang und gäbe ist, auf Geheiss der Geldgeber dem Projekt auch noch eine 'Gender-Dimension' verpassen? Da frage ich mich in der Tat, ob das der Wirklichkeit vor Ort auch Rechnung trägt. Besteht hier nicht vielmehr die Gefahr eines 'Neo-Neokolonialismus', in dessen Rahmen wir unsere christlich-abendländischen Werte den Leuten ungefragt aufoktroieren? Auch und vor allem in der Friedensförderung sollten wir den Gegebenheiten vor Ort und den gewachsenen Strukturen und Traditionen Rechnung tragen. Für mich sind dies zentrale Fragen, die wir uns nicht nur stellen, sondern die wir auch beantworten müssen.

Wenn uns jemand vorwirft, wir hätten damals mit unserem Afghanistan-Engagement gleichsam einen Blindflug gestartet, dann mag das zutreffen. Aber während des Blindfluges haben wir gewisse Korrekturen vorgenommen, um einen Crash zu vermeiden. Wir haben beispielsweise gesehen, dass

die Stammesstrukturen für die zukünftige Entwicklung von Afghanistan von zentraler Bedeutung sind und dass es ohne Einbezug der Stämme in den Friedens- und Wiederaufbauprozess nicht gehen würde. Aus dem ACSF heraus ist aus diesem Grund das „*Tribal Liaison Office*“ entstanden, mit welchem versucht wird, diesem Faktum Rechnung zu tragen. Doch mit dieser gut gemeinten kleinen Korrektur haben wir unter Umständen nur die Büchse der Pandora geöffnet. Denn Stammesprojekte wurden nur im Südosten Afghanistans initiiert. Weil Afghanistan immer noch ein unbefriedetes Land ist, konnte das Vorhaben bis dato nicht aufs ganze Land ausgeweitet werden. Sollen wir unter diesen Umständen, wenn die Rechtssicherheit nicht vorhanden ist, überhaupt Friedensförderung betreiben? Besteht nicht die Gefahr, dass mit dem Abzug der USA das Land wieder in einem Chaos versinkt und sich unsere „success story“ in Luft auflöst? Das sind Fragen, auf welche es keine leichten Antworten gibt – trotzdem müssen wir sie stellen.

Als zweites hat Susanne gesagt, inadäquate politische Prozesse definierten das Tempo der Arbeit in der Friedensförderung. Auch dies stimmt! Und in gewisser Weise haben wir uns auch zu Erfüllungsgehilfen der US-Administration gemacht, indem wir uns diesem Diktat unterworfen haben und nach der „Civic Education for the Constitutional Process“ direkt die „Civic Education for the Electoral Process“ begonnen haben. War das die Aufgabe von ACSF? Hätte man nicht andere Schwerpunkte ausmachen können, die in bezug auf die Friedensförderung mehr Sinn gemacht hätten? Ich habe in der Retrospektive den Eindruck, dass unsere ACSF-Agenda in der Tat zu stark von den (scheinbaren) politischen Erfordernissen beeinflusst war. Im selben Atemzug muss ich aber fragen: Was wäre denn die Alternative gewesen? Wir hatten eigentlich von Anfang an keine andere Möglichkeit, als das zu verfolgen, was wir dann effektiv taten, in der Hoffnung, dass unsere Arbeit irgendwann einmal auf fruchtbaren Boden fallen würde. Wenn nicht sofort, so doch in den nächsten Monaten, Jahren oder gar Jahrzehnten. Uns, die wir in der Schweiz leben, sollte dies eigentlich leicht fallen. Denn auch unser Staatswesen ist nicht von heute auf morgen aufgebaut worden. Wie lange hat es denn gedauert, bis die Demokratie bei uns Fuss gefasst hatte? Ein gutes halbes Jahrhundert verstrich, bis in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch die katholische Innerschweiz zum gleichberechtigten Mitglied der Eidgenossenschaft wurde. Und jetzt erwarten wir im Prinzip, dass Afghanistan diesen Staatsbildungsprozess im Eilzugtempo durchschreitet.

5 Evaluation von Interventionen ziviler Friedensförderung

Thania Paffenholz

Seit dem Altertum haben unterschiedliche Akteure Beiträge zur Friedensförderung geleistet. Doch erst seit dem Ende des Ost-West Konflikts Anfang und dann verstärkt ab Mitte der neunziger Jahre nahm die zivile Friedensförderung einen enormen Aufschwung. Während früher bis auf wenige Ausnahmen wie den Quäkern im wesentlichen nur Staaten oder die Vereinten Nationen Friedensförderung durch diplomatische Vermittlungsaktivitäten oder internationale Schiedsgerichtsbarkeit wahrnahmen, so begannen nun zunehmend Nicht-Regierungsorganisationen, sich mit verschiedenen Aktivitäten in der Friedensförderung zu engagieren.¹⁵ Dabei kommt der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure in (Nach)Konfliktländern eine grosse Bedeutung zu.

Diese enorme Zunahme an Aktivitäten der Friedensförderung führte zunächst zu Fragen nach Akteuren und Methoden. In den neunziger Jahren wurde vor allem diskutiert, welche Akteurstypen mit welchen Ansätzen die besten Erfolge erzielen können.¹⁶ In den letzten fünf Jahren wurde in der Friedensförderung zunehmend die Frage nach den Lehren aus einem Jahrzehnt friedensfördernder Praxis gestellt.

Nunmehr wird zunehmend über die Effektivität und die Wirkung von Friedensförderung diskutiert. Dies ist nicht nur an zahlreichen Konferenzen und Reports zum Thema Evaluation in der Friedensförderung zu sehen, sondern auch daran, dass viele Geber derzeit dabei sind, Evaluations-Richtlinien für Massnahmen der zivilen Friedensförderung aufzustellen.

Ziel dieses Beitrags ist es, aufzuzeigen, wie Interventionen der zivilen Friedensförderung evaluiert werden können. Da das Thema Evaluation neu für die Friedensförderung ist, wird zunächst vorgestellt, was Evaluation im Allgemeinen ist. Daran anschliessend wird der Stand der Diskussion über Evaluation in der Friedensförderung aufgezeigt, gefolgt vom Hauptteil des Beitrags nämlich der Vorstellung dessen, wie Interventionen der zivilen Friedensförderung – vor allem Aktivitäten der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure – evaluiert werden können. Abschliessend werden drei zentrale Herausforderungen für die weitere Beschäftigung mit dem Thema benannt.

5.1 Was ist Evaluation?

Definition

Eine Evaluation ist die systematische Bewertung von Politiken, Massnahmen oder Projekten im Hinblick auf ihre Konzeption und Umsetzung sowie den Nutzen und die Wirksamkeit ihrer Resultate.¹⁷

¹⁵ Siehe Thania Paffenholz 1998: *Konflikttransformation durch Vermittlung*. Mainz: Matthias-Grünwald Verlag; Adam Curle 1971: *Making Peace*. London: Tavistock; sowie Pamela Aal 2001: *What do NGOs bring to Peacemaking?* In: Chester A. Crocker et al. (Hg.) 2001: *Turbulent Peace*. Washington, DC: United States Institute for Peace Press.

¹⁶ Luc Reyhler and Thania Paffenholz 2001: *Peacebuilding. A Field Guide*. Boulder: Lynne Rienner Publishers; Crocker et al. 2001: *Turbulent Peace*; sowie Alex Austin, Martina Fischer and Norbert Ropers (Hg.) 2004: *Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

¹⁷ Nach Peter H. Rossi, Howard E. Freeman and Mark W. Lipsey 1999: *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks, California: Sage.

Ziele

Eine Evaluation kann verschiedenen Zielen dienen, wie z.B.:

- Der Gewinnung von Erkenntnissen, um laufende Vorhaben zu verbessern,
- Der Überprüfung und Kontrolle zur Rechenschaftsablegung,
- Der Bewertung und Dokumentation des Erreichten,
- Um Lehren für ähnliche Interventionen zu ziehen.

Evaluationskriterien und -fragen

In der Evaluationsforschung und -praxis wird mit sogenannten Evaluationskriterien gearbeitet, anhand derer die Evaluation durchgeführt wird. Innerhalb jedes dieser Beurteilungskriterien gibt es Fragestellungen, welche die Evaluatoren abfragen. Die Fragen werden mit Hilfe unterschiedlicher Methoden beantwortet. In der Regel wird nach folgenden Gesichtspunkten gefragt:¹⁸

- Der Relevanz, also der Sinnhaftigkeit der Intervention,
- Der Effektivität,
- Der Effizienz,
- Der Wirkung,
- Der Nachhaltigkeit,
- Der Koordination,
- Der Kohärenz.

In der Evaluation von Projekten der Humanitären Hilfe gibt es zudem die Kriterien von:

- Reichweite,
- Sicherheit und
- Partizipation,

wobei letztere noch nicht offiziell eingeführt ist. Mit diesem Kriterium soll abgefragt werden, ob die Zielgruppen der Interventionen ausreichend beteiligt werden.

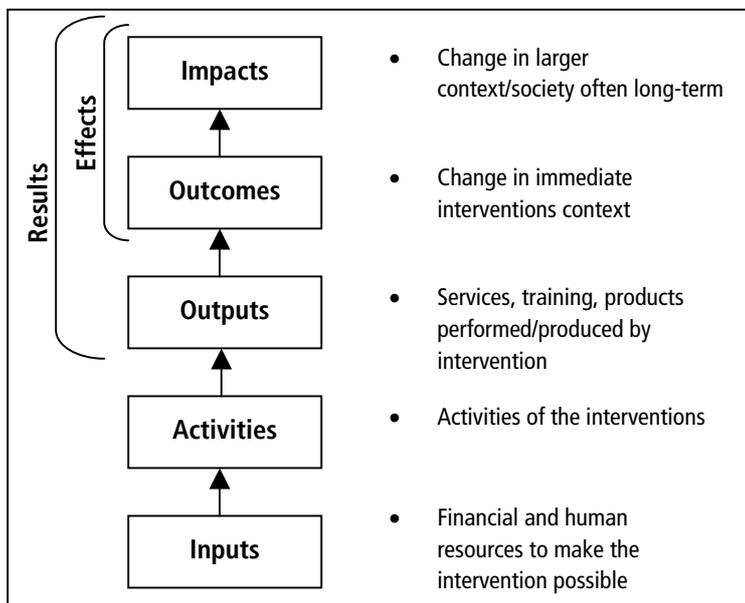
Voraussetzungen

Um eine Evaluation durchführen zu können, bedarf es einiger Voraussetzungen:

- Klare und messbare Ziele der Intervention,
- Eine Studie vor der Intervention (baseline study), die es ermöglicht, durch die Evaluation einen Vorher-Nachher-Vergleich herzustellen,
- Wirkungsketten mit Indikatoren: Aufgrund der Analyse, welche die „Baseline“-Studie geliefert hat, werden in der Planung sogenannte Wirkungsketten aufgebaut. Für jedes Ziel wird dabei eine eigene Wirkungskette aufgestellt, und für jedes Glied der Kette ab den Resultaten werden qualitative und quantitative Indikatoren erstellt (siehe Graphik 1 unten).

¹⁸ Siehe http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_34435_16557149_1_1_1_1,00.html.

Ist eine solche Wirkungskette vorhanden, gestalten sich sowohl das projekteigene Monitoring wie auch die externe Evaluation als machbar, da der Stand der Umsetzung und der Resultaterreichung mit Hilfe der Indikatoren beurteilt werden kann.



Graphik 1: The result chain of an intervention: From activities to impacts ©Thania Paffenholz 2004

Evaluationsmethoden

Welche Methoden für eine Evaluation verwendet werden, hängt zunächst vom Ziel der Evaluation, dem angestrebten Grad an Wissenschaftlichkeit und der Höhe des Budgets ab. In der Regel wird eine Kombination von verschiedenen sozialwissenschaftlichen Methoden angewandt, so z.B. Datenerhebungen durch Interviews, Umfragen oder Workshops mit den beteiligten Parteien. Wirkungen können am besten durch die Überprüfung und das Bewerten von Wirkungsketten und deren Indikatoren, sowie durch einen Vorher-Nachher-Vergleich erfasst werden. Sind die oben genannten Voraussetzungen für eine Wirkungsbeurteilung nicht gegeben, können auch Umfragen oder Gruppengespräche, in denen die Perzeptionen der Wirkungen der Intervention von Beteiligten und Zielgruppen abgefragt werden, annäherungsweise Ergebnisse liefern.

5.2 Die bisherige Debatte um Evaluationen in der Friedensförderung

Stand der Dinge

Das Thema Evaluation hat erst seit kurzem Einzug in die Friedensförderung gehalten. Die Studien von Cheyanne Church und Julie Shouldice „The evaluation of conflict resolution interventions“,¹⁹ geben einen guten Überblick bis ins Jahr 2002. Die „Joint Utstein Study“²⁰ untersucht die

¹⁹ Cheyanne Church and Julie Shouldice 2002 and 2003: The Evaluation of Conflict Resolution Interventions. Part I and II. Londonderry: INCORE.

²⁰ Dan Smith 2003: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Getting Their Act Together. The Synthesis Report of the Joint Utstein Study on Peacebuilding. Oslo: PRIO.

Friedensförderung verschiedener Staaten, während das „Reflecting on Peace Project (RPP)“ von Mary B. Anderson und Lara Olson Lehren von NGOs in der zivilen Friedensförderung auswertet.²¹

Jay Rothman hat mit dem sogenannten „Action Evaluation-Ansatz“ eine partizipative Form der Planung für Interventionen der Friedensförderung entwickelt. Dieser Ansatz schafft beste Voraussetzungen für Evaluationen, da zusammen mit den Beteiligten der Intervention sowohl Erfolgskriterien zur Zielerreichung als auch Indikatoren im Sinne einer Wirkungskette erarbeitet werden.²²

Thania Paffenholz und Luc Reyhler haben in ihrem Projekt „Planning and Assessment for Conflict Zones“ einen Ansatz mit sieben aufeinander aufbauenden Schritten entwickelt, der ebenfalls Methoden und Arbeitsprozesse zur Verfügung stellen. Der Ansatz ist sowohl für die Planung als auch für die Evaluation von Interventionen der Friedensförderung geeignet.²³ Verschiedene Geber haben Evaluationsrichtlinien für die zivile Friedensförderung entwickelt oder sind gerade dabei, dies zu tun.

Probleme

Bei der Evaluation von Interventionen der zivilen Friedensförderung sind Organisationen, Geber, wie auch Evaluatoren gleichermaßen vor Probleme gestellt:

1. Der Schlüssel zu einer guten Evaluation ist die gute Planung. Da Friedensorganisationen aber in der Regel keine professionell-etablierte Planungspraxis haben, gestaltet sich die Evaluation oft schwierig.
2. Viele der im vorangehenden Abschnitt aufgelisteten Voraussetzungen für eine sinnvolle Evaluation bestehen in der Friedensförderung nur unzureichend:
 - a. Viele Friedensprojekte setzen sich nur sehr allgemeine Ziele, die sich in ihrer Allgemeinheit nicht beurteilen lassen. Es bedarf deshalb spezifischerer Ziele, wie beispielsweise die Realisierung eines Beitrages zur verstärkten Involvierung der Zivilgesellschaft in formelle und informelle Ebenen der Friedensförderung. Ein derartiges Ziel kann dann mit genauen, messbaren Unterzielen versehen werden.
 - b. Obwohl sich das Erstellen mehr oder weniger umfangreicher Konfliktanalysen nunmehr als Standard etabliert hat, reichen diese Untersuchungen oft nicht als „Baseline“-Studien, da sie in der Regel nur den Konflikt allgemein, und nicht die für die Intervention relevanten zusätzlichen Parameter untersuchen. Sind keine Daten dazu vorhanden, wie die Involvierung der Zivilgesellschaft vor dem Projekt aussah, kann zu einem späteren Zeitpunkt kein Vorher-Nachher-Vergleich angestellt werden.

²¹ Mary B. Anderson and Lara Olson 2003: *Confronting War. Critical Lessons for Peace Practitioners*. Cambridge MA: Reflecting on Peace Practice Project, Collaborative For Development Action.

²² Jay Rothman 2003: *Action Evaluation. A Response to Mark Hoffmann's Comments*. In: Alex Austin, Martina Fischer and Oliver Wils (Hg.): *Peace and Conflict Impact Assessments – Critical Views on Theory and Practice*. Berghof Handbook Dialogue Series. Berlin: Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management. 83-88; sowie die Homepage <http://www.aepro.org>.

²³ Thania Paffenholz and Luc Reyhler 2005: *Aid for Peace. A Guide to Planning, Assessment and Evaluation for Conflict Zones*. Boulder: Lynne Rienner Publishers (forthcoming). Die Zusammenfassung des Ansatzes ist zu finden unter: www.fdi.be.

- c. Wirkungsketten mit Indikatoren werden bislang von den meisten Friedensförderungsprojekten in der Planung nicht erarbeitet. Daher ist eine solide Erfassung von Wirkungen in der Regel schwierig.
3. Ein drittes Problem stellt sich durch die Tatsache, dass die derzeitige Diskussion über mögliche Evaluationen nur unzureichend auf bereits vorhandenes Wissen in anderen Bereichen zurückgreift. Gerade verwandte Bereiche wie die Politikevaluation und die Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe haben viel Wissen angesammelt, das auch für die Evaluation in der Friedensförderung genutzt werden kann.

5.3 Welche Evaluationstypen, -ansätze, -kriterien und -methoden eignen sich für die zivile Friedensförderung?

Der folgende Abschnitt erklärt, basierend auf Ergebnissen des Projekts „Planning & Assessment for conflict zones“ von Paffenholz/Reychler²⁴, wie Interventionen der zivilen Friedensförderung evaluiert werden können.

Folgende Kritiken, Fragestellungen und Methoden werden für die Evaluation von Friedensprojekten vorgeschlagen. Sie wurden von der Autorin in den Jahren 2002 bis 2004 bereits mehrfach für die Evaluation von Interventionen der Friedensförderung (und insbesondere für Aktivitäten der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure) in verschiedenen Ländern in der Praxis angewandt:

1. Relevanz für Friedensförderung (<i>Peacebuilding Relevance</i>)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Der Sinn einer Intervention für Friedensförderung soll herausgefunden werden.</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Tut das Projekt das Richtige für den Friedensprozess?• Ist das Projekt sinnvoll für die Friedensförderung?• Korrespondieren die Ziele und die wesentlichen Aktivitäten der Massnahme mit den Bedürfnissen des Friedensprozesses? <p><u>Methode:</u> Peacebuilding Relevance Assessment = Schritt 4 des Paffenholz/Reychler P&A-Ansatzes:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Analyse des Konfliktes und des Friedensprozesses (Schritt 2 des P&A-Ansatzes) auch unter Berücksichtigung einer Gender-Analyse²⁵,2. Analyse des Bedarfs für Friedensförderung (<i>Peacebuilding Needs Assessment</i> = Schritt 3 des P&A Ansatzes), <p>Eigentliche Relevanz-Abschätzung = Vergleich der Ziele und Aktivitäten mit dem Bedarf für Friedensförderung (<i>Peacebuilding Needs</i>)</p>

²⁴ Siehe vorherige Anmerkung: In diesem Projekt sind wissenschaftliche und praktische Erkenntnissen aus den Feldern Politikevaluation, Evaluation in der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe mit Erkenntnissen der Debatte um „Peace and Conflict Impact Assessment“ (PCIA), Forschungsergebnissen aus der Friedenforchung sowie Lehren und Erfahrungen der Praxis der Friedensförderung kombiniert worden.

²⁵ Siehe hierzu: Beth Woronuk 2001: Mainstreaming a Gender Perspective. In: Reychler and Paffenholz 2001: Peacebuilding. 61-74; sowie Cordula Reimann 2001: Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management.

2. Effizienz (Efficiency)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Dieses Kriterium beschäftigt sich damit, wie effizient das Projekt seine Personal- und Finanzmittel zur Erreichung seiner Ziele eingesetzt hat (siehe Graphik 1)</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie effizient sind die Finanzen in welchem Zeitraum eingesetzt worden? • Wie funktioniert das allgemeine Management des Projektes (Organisation, Steuerung, Strukturen und Prozesse)? <p><u>Methoden:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vergleich von Projektdokumenten, Mittelausgaben, Budgetplan und Projektaktivitäten • Stärken/Schwächen-Analyse von Organisation, Steuerung, Strukturen und Prozessen des Projektes über Prüfung der Projektunterlagen, Interviews und Workshops mit Beteiligten • Gender-Analyse: z.B. Verhältnis Männer/Frauen im Entscheidungsprozess • Für ein Projekt in einem Konfliktkontext sollten zusätzlich die „Do no Harm“- Kriterien²⁶ hinzugefügt werden: z.B. Welche Art von Personal wurde rekrutiert (ethnische Verteilung, Konfliktlinien, etc.)? Wie gestaltete sich die Partizipation des Personals in Entscheidungsprozessen?
3. Effektivität für Friedensförderung (Peacebuilding Effectiveness)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Das Kriterium prüft den Stand der Zielerreichung des Projektes, bezogen auf sein unmittelbares Projektumfeld (siehe auch Graphik 1).</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u> Hat das Projekt seine Ziele erreicht, bzw. befindet es sich auf gutem Wege dorthin? Hier können die RPP-Kriterien/Fragen in Bezug auf das unmittelbare Projektumfeld angewandt bzw. angepasst werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hat das Projekt mit den relevanten Akteuren gearbeitet? • Welche Veränderungsprozesse hat das Projekt in seinem unmittelbaren Friedensumfeld erreicht? • Haben die Zielgruppen eigene Friedensbemühungen lancieren können? <p><u>Methoden:</u> Für die Beantwortung dieser Fragen gibt es verschiedene Methoden, die in Kombination bzw. parallel angewandt werden können:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluation der Zielerreichung durch Prüfung der Wirkungsketten. Wenn keine Wirkungsketten und Indikatoren vorhanden sind, kommen folgende Methoden in Frage: • Stärke/Schwäche-Analyse aller Ziele und Aktivitäten mit Beteiligten • Abfragen der Perzeptionen von Beteiligten, Zielgruppen und anderen Akteure im unmittelbaren Projektumfeld über Umfragen²⁷ und Interviews (siehe auch Schritt 6 des P&A-Ansatzes).

Guidelines for German Technical Cooperation. GTZ-Report. Eschborn: GTZ.

²⁶ Siehe Mary B. Anderson 1999: Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War. Boulder: Lynne Rienner; sowie die „Do-no-harm“-Checklisten auf www.cdainc.com.

²⁷ Siehe den umfassenden Ansatz, den das Institut für Entwicklungspolitik der Universität Genf (iuéd) zur Wirkungserfassung durch Umfragenerhebungen in Palästina entwickelt hat unter www.unige.ch/iued/new/palestine.

4. Wirkung auf den Friedensprozess (<i>Impact on larger Peacebuilding Context</i>)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Das Kriterium will die Veränderungen, die das Projekt in Bezug auf den Gesamtfriedensprozess erzielen konnte, evaluieren und von anderen Wirkungen isolieren (siehe auch Graphik 1).</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u> (siehe auch RPP- Kriterien)</p> <ul style="list-style-type: none">• Wurden Prozesse und Initiativen eingeleitet, die Veränderungen im Friedensprozess bewirkt haben?• Konnte eine kritische Masse an Akteuren beeinflusst werden?• Wurden die richtigen Akteure beeinflusst? <p><u>Methoden:</u> Für die Beurteilung der Gesamtwirkung eignen sich verschiedene Methoden, die in Kombination bzw. parallel angewandt werden können:</p> <ul style="list-style-type: none">• Evaluation der Wirkung über den Stand der Erreichung der Wirkungsketten, mit Hilfe von Indikatoren (siehe Graphik 1).• Abfrage der Perzeptionen von Beteiligten und Zielgruppen des Projektes und anderer Akteure im weiteren Umfeld des Projektes und des Friedensprozesses über Umfragen und Interviews.
5. Nachhaltigkeit für Friedensförderung (<i>Sustainability for long-term Peacebuilding</i>)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Mit diesem Kriterium soll beurteilt werden, ob das Projekt einen Beitrag zur langfristigen Friedensförderung leisten kann, bzw. die Bedingungen dafür schaffen konnte.</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Welche Schritte wurden unternommen oder sind geplant, um nachhaltige Strukturen oder Institutionen der Friedensförderung zu schaffen?• Gibt es eine Strategie des „hand-over“ zu lokalen Partnern oder Akteuren?• Haben Interventionen mit kürzerer Projektlaufzeit Massnahmen eingebaut, die einen Übergang zu langfristigeren Strukturen der Friedensförderung oder Demokratisierung zulassen? <p><u>Methoden:</u> Beurteilung der Projektunterlagen, Workshops und Interviews mit Beteiligten.</p>
6. Koordination und Kohärenz (<i>Coordination + Coherence</i>)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Das Kriterium will den Grad der Koordination und der Kohärenz der Massnahmen mit Projekten anderer Akteure beurteilen.</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Arbeiten Akteure der Friedensförderung in einem Land auf die gleichen Ziele hin?• Sind verschiedene Aktivitäten kohärent geplant und durchgeführt?• Besteht eine institutionalisierte Kooperation zwischen Gebern und Durchführungsorganisationen der Friedensförderung? <p><u>Methoden:</u> Workshops und Interviews mit beteiligten Akteuren der Friedensförderung.</p>

7. Partizipation (<i>participation</i>)
<p><u>Bedeutung des Kriteriums:</u> Es geht darum, ob die relevanten Akteure in die Projektplanung und Durchführung einbezogen wurden, und somit lokale oder nationale Kapazitäten für Friedensförderung geschaffen wurden.</p> <p><u>Evaluationsfragen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wurden die wichtigsten Projektpartner und Zielgruppen in die Planung und Durchführung mit einbezogen? Hier kann auf die „Do no harm“ und/oder RPP-Fragen zurückgegriffen werden wie z.B.: <ul style="list-style-type: none"> ○ Wie wurden im Rahmen der Projektplanung und Durchführung lokale Friedenskapazitäten unterstützt? ○ Wurden in der Projektdurchführung lokale Partner und Zielgruppen dahingehend unterstützt, eigene Strukturen und Initiativen zu entwickeln? • Wurden in der Auswahl der Beteiligten die Kriterien von Allparteilichkeit und Fairness zwischen unterschiedlichen Gruppen sowie Gender berücksichtigt? <p><u>Methoden:</u> Workshops und Interviews mit Beteiligten und Zielgruppen.</p>

Graphik 2: Die Evaluation von Interventionen der zivilen Friedensförderung nach Paffenholz (2005)

5.4 Herausforderungen

Investition in Planung von Interventionen der zivilen Friedensförderung

Eine zentrale Herausforderung für die Evaluation von Massnahmen der Friedensförderung ist die Investition in einen guten Planungsprozess. Dies betrifft Geber wie Durchführungsorganisationen gleichermaßen. Geber sollten deshalb verstärkt nicht nur auf Evaluationen setzen, sondern ihren Durchführungsorganisationen sowohl Training in partizipativer Planung zur Verfügung stellen, als auch mehrtägige Planungsworkshops und Baseline-Studien finanzieren. Die Durchführungsorganisationen sollten sich vermehrt für eine bessere Planung einsetzen und versuchen, gemeinsam mit ihren Partnern die Relevanz geplanter Massnahmen ex-ante zu prüfen und Wirkungsketten mit Indikatoren aufzubauen, die ein projektinternes Monitoring gewährleisten.

Wirkungen auf den Gesamtfriedensprozess beurteilen

Während die Wirkungen, welche Projekte auf ihr unmittelbares Umfeld haben, vergleichsweise einfach zu beurteilen sind, ist es generell viel schwieriger, die Effekte einer einzelnen Intervention auf den Friedensprozess auf der Makroebene zu erfassen. Wenn sich im Friedensprozess etwas verändert, ist es schwierig, den genauen Beitrag eines bestimmten Projekts von anderen Beiträgen zu isolieren. In der Evaluationsforschung wird dies das Zuordnungsproblem (*Attribution Gap*) genannt.²⁸ Das „Attribution Gap“ kann daher immer nur annäherungsweise angegangen und nie vollständig aufgelöst werden. Es ist deshalb wichtig, in Zukunft vermehrt Standardwirkungsketten für häufig vorkommende Projekttypen der Friedensförderung zu entwickeln und diese zusammen mit partizipativen Planungsmethoden zu verbreiten.

Standardisierung

Als weitere Anforderung sollte, ähnlich den OECD-Kriterien für die Evaluation von

²⁸ Zum „Attribution Gap“ siehe Rossi et al. 1999: Evaluation. Kapitel 7.

Entwicklungsprojekten, eine gewisse Standardisierung für die Planung und Evaluation von Interventionen der zivilen Friedensförderung geschaffen werden. Vermieden werden sollte aufgrund einer damit verbundenen Kontraproduktivität eine Situation, in der jeder Geber und jede Organisation eigene Richtlinien entwickeln.

6 Evaluationen zivilgesellschaftlicher Akteure: Minimalvoraussetzungen und realistische Erwartungshaltung

Albrecht Schnabel

Die Evaluation von Friedensprojekten ist gewiss keine einfache und oft auch politisch nicht allzu opportune Aufgabe. Dies wird umso schwieriger, wenn ein Projekt nicht den Friedensprozess selbst unterstützt, sondern die Akteure, deren Wirken wiederum den Friedensprozess positiv beeinflussen soll. Hierbei wird der Friedensprozess „nur“ indirekt und durch das Wirken lokaler Projekte beeinflusst. Ob es sich nun um direkte oder indirekte Beiträge zu Friedensprozessen handelt, solche Engagements sind vor allem in Bezug auf ihre langfristigen Auswirkungen schwierig zu evaluieren. Hier stimme ich mit Thania Paffenholz überein: Evaluationen sollten im Idealfall kontinuierlich durchgeführt werden, d.h. sowohl in der Planung als auch in der Durchführung. Der Rückzug aus einem Projekt („*exit strategy*“) sollte massgeblich von Evaluationsergebnissen gesteuert werden.

Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure als Mittel der Friedensförderung sollte auf einer Reihe von Grundvoraussetzungen aufbauen: Wir sollten uns vergewissern, dass sich der Friedensprozess durch zivilgesellschaftliche Akteure initiieren, fördern, stabilisieren und nachhaltig gestalten lässt. Eine gestärkte Zivilgesellschaft – bzw. die Unterstützung einzelner, ausgesuchter Akteure – darf nicht zu einer Gefährdung des Friedensprozesses führen. Das setzt ein „enabling environment“ voraus – ein geeignetes, sicheres Umfeld, wie z.B. eine Regierung, welche die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren begrüsst. Andernfalls wäre es nötig, auf offizieller (Track 1) Ebene an der Gestaltung eines geeigneten Umfelds zu arbeiten. Eine weitere Voraussetzung ist die Präsenz von fähigen und willigen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die die nötigen Grundkapazitäten – vor allem geeignetes Personal – besitzen, welche durch externe Hilfe ausgebaut und gestärkt werden können. Das Projekt selbst und die Arbeit des über das Projekt geförderten zivilgesellschaftlichen Akteurs müssen dem Friedensprozess dienlich sein, einen konstruktiven Beitrag in Aussicht stellen und die Situation vor Ort unter keinen Umständen verschärfen. Daher müssen „Do no Harm“ Kriterien unbedingt erfüllt werden.²⁹

Solange ein positiver und konstruktiver Beitrag geleistet wird, kann die Stärkung eines oder mehrerer zivilgesellschaftlicher Akteure immer und grundsätzlich als positiv gewertet werden. Wenn der Friedensprozess beeinflussen werden soll, muss aber darauf geachtet werden, dass der unterstützte zivilgesellschaftliche Akteur zumindest in Ansätzen in der Lage ist, durch eigene Aktivitäten den Friedensprozess positiv zu beeinflussen. Eine solche Abschätzung sollte in der Planungsphase eines Projekts erfolgen. Der Donor kann sich dann mit geeigneten Ressourcen, Expertise und Personal einbringen. Selbst wenn sich das Umfeld – das „enabling environment“ – zum Schlechten ändert und der zivilgesellschaftliche Akteur die Arbeit nicht mehr fortsetzen kann, sollte die bis dahin geleistete Investition in die Stärkung der Kapazität dieses Akteurs als sinnvoll erachtet werden können. Es ist daher wichtig, dass das Risiko eines „Misserfolgs“ in Bezug auf die Einflussnahme auf den Friedensprozess eingegangen wird, und dass die Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Akteurs nicht direkt von dessen Möglichkeiten abhängt, sich erfolgreich in solche Prozesse einzubringen. Die Wirkung des Akteurs auf den Friedensprozess mag nicht immer im Verlauf der Projektimplementierung ersichtlich werden. Jedoch werden auf langfristiger Basis zivilgesellschaftliche Kapazitäten geschaffen, die bei erneutem „Wiederaufflammen des gewaltsamen (kriegerischen) Konfliktes“ für einen neuen Friedensprozess sorgen können. Hierbei ist es wichtig, dass die Gebergemeinschaft kontinuierlich abschätzt, wann und in Zusammenarbeit mit

²⁹ Mary B. Anderson 1999: Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War. Boulder: Lynne Rienner. Weitere Informationen unter <http://www.cdainc.com/dnh/>.

welchen Akteuren Friedenskapazitäten durch erneute Interventionen gestärkt werden können. Wenn sich externe Akteure nach einem erneuten Kriegsausbruch zurückziehen müssen, sollten sie bei der Rückkehr auf frühere Kontakte und Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zurückgreifen.

Welche Faktoren sollten als Minimalvoraussetzung einer Evaluation vorausgehen? Hier sollte man sich folgende Fragen vor Augen halten:

- Deckt sich das geplante Engagement in der entsprechenden Zielregion mit meinen strategischen, wirtschaftlichen, historischen, politischen, sozialen oder anderen massgeblichen Interessen?
- Entspricht die (zivile) Friedensförderung meinem Auftrag und/oder meinem moralischen Anspruch, meinem Selbstverständnis oder meiner Wertvorstellung (z.B. durch verfassungsrechtliche oder politische Vorgaben und Ziele)?
- Können wir davon ausgehen, dass durch die Intervention bzw. durch die Unterstützung eines bestimmten zivilgesellschaftlichen Akteurs kein Schaden angerichtet wird?
- Besteht im Gegenteil die Aussicht auf eine konstruktive und positive Einflussnahme auf den Friedensprozess durch den zu unterstützenden Akteur?

Diese Fragen sollten vor, während und nach der Intervention gestellt werden.

Es ist wichtig, mit realistischen Erwartungen ans Werk zu gehen – Erwartungen, die an sich selbst und Erwartungen, die an die Partner und das Zielpublikum (und alle „stakeholders“) gestellt werden. Weiterhin sollten eine Reihe grundsätzlicher Fragen gestellt werden:

- Was und wer soll evaluiert werden – der zivilgesellschaftliche Akteur oder das Objekt seiner Arbeit?
- Steht die Qualität der Umsetzung des Projekts oder dessen Wirkung auf den Friedensprozess im Vordergrund?
- Wird nach positiven *und* negativen Wirkungen gesucht?
- Wie lässt sich Wirkung (oder „Impact“) messen?
- Wer sind die Empfänger bzw. Adressaten einer Evaluation?
- Wer bestimmt die Themen einer Evaluation?
- Wer zahlt für, wer konsumiert, und wer profitiert von einer Evaluation?

Daneben ist es von grösster Bedeutung, einen ebenso realistischen Erwartungshorizont zu bewahren: Welche Ziele und Ergebnisse stehen im Vordergrund? – Die Stärkung der Zivilgesellschaft oder der positive Einfluss auf den Friedensprozess? Wie hoch liegt unsere Erwartungshaltung in dieser Hinsicht? Wir müssen uns darüber im Klaren sein, was wir evaluieren – im Idealfall sollte eine Evaluation zweispurig erfolgen: Erstens sollte die Rolle (und Wirkung) der Zivilgesellschaft im Friedensprozess und zweitens der Beitrag des Projekts zur Stärkung der Zivilgesellschaft (z.B. die Wirkung von ACSF auf die Kompetenz der afghanischen Zivilgesellschaft) analysiert werden. Was ist dem Geber wichtiger? Was lässt sich eher einschätzen? Kann trotz eines Misserfolgs des ersten Ziels (Wirkung auf den Friedensprozess) das Erreichen des zweiten Ziels (Stärkung des jeweiligen zivilgesellschaftlichen Akteurs) als Erfolg eingestuft werden? Solange der unterstützte zivilgesellschaftliche Akteur den Friedensprozess nicht negativ beeinflusst hat, sollte – wie bereits erwähnt – seine Stärkung als positives Ergebnis verbucht werden, als eine Investition in das Aufleben zivilgesellschaftlicher Kräfte in der politischen Landschaft eines Transitionslandes und als ein Beitrag zur Prävention zukünftiger Krisen und Konflikte.

Unter Umständen genügt dieser Anspruch den Erwartungshaltungen mancher Donors nicht – ein Scheitern des Friedensprozesses und das Wiederaufflammen der Gewalt lässt sie am Nutzen der Zivilgesellschaft zweifeln und ihr Engagement (und die Unterstützung des zivilgesellschaftlichen Akteurs) abbrechen. Dies schadet jedoch dem längerfristigen Ziel, die Zivilgesellschaft zu einem konstruktiven, ernst zu nehmenden und repräsentativen Akteur in der Stabilisierung einer von Krisen zerrütteten Gesellschaft zu machen. Ausserdem werden Erwartungen geweckt, die nicht erfüllt werden, obwohl – und nachdem – sich lokale Akteure im Interesse und mit Unterstützung ihrer ausländischen Donors auf den oftmals riskanten Pfad der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Transition von Staat und Gesellschaft begeben haben. Die nachhaltige Unterstützung solcher Prozesse, wenn einmal begonnen, obliegt der Verantwortung der internationalen Gebergemeinschaft.

Dies heisst aber auch, dass sich die Erwartungshaltung der Gebergemeinschaft im Rahmen des Möglichen bewegen muss: Welchen Beitrag kann die Zivilgesellschaft insgesamt – und im konkreten Fall der zu unterstützende Akteur – leisten? Hierbei sind realistische, wenn auch oft bescheidene, Einschätzungen gefordert. Die Gebergemeinschaft muss bereit sein, Risiken eines Fehlschlags einzugehen, wenn sich z.B. der unterstützte Akteur als negative Kraft im Friedensprozess herausstellt, oder ein sich verschlechterndes politisches Umfeld der Zivilgesellschaft unvorhergesehene – wenn auch nur vorübergehende – Hindernisse in den Weg wirft. Friedensprozesse lassen sich nur mit sehr langem Atem positiv und nachhaltig beeinflussen. Wenn nun diese Arbeit – und ihre Wirkung auf den Friedensprozess – evaluiert werden soll, müssen diese begrenzten Möglichkeiten jedes einzelnen Projektes realistisch und fair beurteilt werden. Die Bereitschaft, einen Misserfolg (wie auch immer dieser definiert wird) zu akzeptieren und ihn als Herausforderung für die Weiterführung des Projektes bzw. der Unterstützung eines würdigen Akteurs zu sehen, muss vorhanden sein.

Wie lassen sich konstruktive Evaluationen durchführen? Der zivilgesellschaftliche Akteur muss sich realistische Ziele stecken. Donors müssen sich dieser Realität stellen und keine falschen und überzogenen Erwartungen hegen. Indikatoren müssen von Beginn an realistisch und flexibel angelegt werden – und später auch flexibel ausgewertet und interpretiert werden. Zu viele Faktoren beeinflussen die Arbeit eines zivilgesellschaftlichen Akteurs, der ein Friedensprojekt umzusetzen versucht, und damit auch die Effektivität eines Friedensprojektes. Der Komplexität dieser Dynamiken muss Rechnung getragen werden. Zudem sollten nicht primär die Erfolge eines Friedensprozesses als Indikatoren einer Evaluation dienen, sondern die Erfolge des zivilgesellschaftlichen Akteurs, sich kompetenter, konstruktiver, effektiver und besser in den Friedensprozess einzubringen. Gelingt dies und werden zivilgesellschaftliche Akteure zudem langfristig unterstützt, kann die Zivilgesellschaft auf Jahre und Jahrzehnte hinaus konstruktiv zum Wandel einer Kriegs- in eine Friedensgesellschaft beitragen.

7 Grenzen der Evaluation von zivilgesellschaftlichen Projekten in Friedensprozessen

Cordula Reimann

Die Tatsache, dass wir heute Fragen der Evaluation diskutieren, ist zweifelsohne ein klares Zeichen der Professionalisierung der Friedensförderung: Standen vor Jahren vor allem Fragen der Legitimität, des Selbstverständnisses und der Beweggründe für zivilgesellschaftliche Friedensförderung im Vordergrund, bestimmen heute Fragen der Wirkung und Effektivität die nationalen und internationalen Debatten.

Thania Paffenholz hat in ihrem Beitrag deutlich gezeigt, *wie* zivilgesellschaftliche Projekte der Friedensförderung (FF) evaluiert werden können. Sie nennt als Evaluationskriterien unter anderem die Effektivität eines Projektes, die Nachhaltigkeit der Prozesse und Strukturen, die Wirkung auf den Friedensprozess und die Relevanz für die Friedensförderung. Ich konzentriere mich hier auf die Aspekte der *Effektivität*, *Relevanz* und *Wirkung*. Gleichzeitig möchte ich einen Schritt zurückgehen und kritisch hinterfragen, *was* genau wir evaluieren können und wollen.

Ich stimme Albrecht Schnabel zu, dass als Mindestanforderung bei der Evaluation der *Effektivität* von Friedensförderungsprojekten die „Do no Harm“ Kriterien erfüllt sein sollten. Beim Erreichen der gesteckten Ziele eines Projektes sollten (un)beabsichtigt weder „peace dividers“ gestärkt noch „peace connectors“ geschwächt werden.

Schwieriger wird die Messung der *Relevanz für die Friedensförderung* und der *Wirkung (impact) auf den Friedensprozess* eines Projektes. Ich stütze meine Ausführungen vor allem auf die Ergebnisse der sog. Utstein Studie (2004). Diese wurde im Auftrag von Deutschland, den Niederlanden, Norwegen und Grossbritannien und deren Entwicklungs- und Aussenministerien durchgeführt. Man setzte sich das Ziel, „lessons learned“ im Friedensförderungsbereich zu sammeln und Empfehlungen für eine bessere, erfolgreichere Praxis in der Friedensförderung zu erarbeiten.

Es wurden 336 Friedensförderungsprojekte untersucht, die im Zeitraum 1997-2001 in „no-war, no-peace Situationen“, wie z.B. in Sri Lanka, als auch in anhaltenden Gewaltkonflikten, wie z.B. im Sudan, initiiert und implementiert wurden. Ich möchte hier die Ergebnisse der Utstein Studie hervorheben, die vor allem im Hinblick auf die Evaluation der *Relevanz* und *Wirkung von Friedensförderungsprojekten* auf Friedensprozesse als wichtig erscheinen:

Erstens sei aus folgenden Gründen laut Utstein Studie die Evaluation der Wirkung (impact) eines Projektes auf Friedensprozesse nicht brauchbar bzw. nicht machbar:

- Bis dato fehlen Instrumente und Methoden, die (überzeugend) die Ursache-Wirkungsketten/-mechanismen erfassen und belegen können;
- Konflikte und Friedensprozesse sind komplexe, widersprüchliche, nicht-lineare Prozesse und Strukturen, die sich nur sehr schwer mit Indikatoren messen lassen. So kann die Stärkung der Zivilgesellschaft sehr widersprüchlich und komplex sein: Was *a priori* nach einem positiven Impact aussieht, kann sich später als Backlash oder negativer Impact herausstellen. So können zum Beispiel das Empowerment und die Stärkung von afghanischen Frauen als zivile Friedenskräfte radikale, gewaltbereite Extremisten provozieren. Inwieweit kann daher die Unterstützung von Frauen als Teil eines Friedensförderungsprojektes als Erfolg bezeichnet werden?
- Weiterhin bleibt ungeklärt, welcher Zeitrahmen bei Friedensförderungsprojekten angesetzt werden soll. Friedensförderung leitet sowohl kurz- als auch langfristige Prozesse sozialen Wandels ein. Nach welchem Zeitabschnitt (1, 10 oder 20 Jahren?) kann und soll z.B. ein Dialogprozess bezüglich seiner Wirkung auf den Friedensprozess gemessen werden? Hier

stellt sich die Frage, ob und wann der Zeitrahmen bei kurz- und langfristigen Projekten der Friedensförderung unterschiedlich angesetzt werden soll.

Aufgrund dieser allgemeinen Schwächen argumentiert Dan Smith, der Autor der Utstein Studie: „we should simply admit failure...“³⁰ und „...stop doing it [die Wirkungsanalyse von Friedensförderung – die Autorin]“³¹.

Zweitens ist eine Wirkungsanalyse nur auf der strategischen Makro-Ebene, d.h. im Hinblick auf die Friedensförderungsstrategie für das betreffende Land, sinnvoll. Es muss danach gefragt werden, inwieweit eine landesspezifische Friedensstrategie im Ganzen und eben nicht ein einzelnes Projekt eine positive oder negative Wirkung auf den Friedensprozess hat. Im Fall des Afghan Civil Society Forums (ACSF) müsste man sich also fragen, welche (positive oder negative) Wirkung das Projekt als Teil einer Friedensstrategie für Afghanistan auf den Friedensprozess gehabt hat.

Die Erfahrung der Utstein Gruppe zeigt, dass über die Hälfte der untersuchten Projekte nicht mit einer Friedensförderungsstrategie auf Landesebene verbunden war. Die Studie spricht hier von einem „strategischen Defizit“, da es keinen expliziten strategischen Analyse-, Planungs- und Evaluationsrahmen gibt.

Selbst wenn das „strategische Defizit“ beseitigt wird, muss man sich noch den offenen Fragen der Messbarkeit von Ursache-Wirkungsmechanismen stellen. Hier sollten theoretische Ansätze zur Friedensförderung innovative, „out of the box“ Ansätze weiterentwickeln, wie z.B. Chaostheorie und Spieltheorie, die sich beide der einfachen Ursache-Wirkung Logik widersetzen.

Drittens ist die Unterscheidung zwischen *Ergebnissen (outcome)* auf der einen und *Wirkung (impact)* auf der anderen Seite logisch und trivial; dennoch werden beide Ziele in der Evaluationspraxis sehr oft miteinander verwechselt. Basierend auf den obigen Erkenntnissen sollen Projekte weiterhin im Hinblick auf ihre erreichten Ergebnisse, und nicht auf ihre Wirkung evaluiert werden. Das heisst, es muss darum gehen, „best practices“ in der Friedensförderung weiter zu entwickeln und von den „lessons learned“ der Stärken und Schwächen eines Projektes „wirklich“ zu lernen – und danach die neuen Erkenntnisse umzusetzen. Die Utstein Studie unterstreicht, dass aufgrund der hohen Personalfuktuation vieler Friedensförderungsorganisationen und der damit verbundenen nur sehr geringen „institutionellen Erinnerung“ von drei bis vier Jahren aus Erfahrungswerten der Friedensförderung selten „effektiv“ gelernt werde. Hier stellen sich für Friedensförderungsorganisationen als „lernende Organisationen“ primär Herausforderungen im Bereich der Organisationsentwicklung.

Viertens ist das oben benannte „strategische Defizit“ Teil eines grösseren theoretischen, normativen Defizits in der Friedensförderung: Was bedeutet Erfolg und – in diesem Kontext – „erfolgreiche Friedensförderung“? Es herrscht nach wie vor Unklarheit wie „Erfolg“ definiert, gewertet und erreicht werden soll. Diese Tatsache wurde nicht zuletzt neben der Utstein Studie auch in dem von Mary Anderson und der amerikanischen Entwicklungsorganisation „Collaborative for Development Action (CDA)“ initiierten „Reflecting on Peace Practice (RPP) Project“ deutlich. Das RPP Projekt hat über einen Zeitraum von drei Jahren 26 Projekte der Friedensförderung im Hinblick auf Fragen der Effektivität und Relevanz analysiert. Das RPP Projekt zeigte deutlich, dass ein Grossteil der Friedensförderung nicht mit einer Friedensvision („Peace writ large“) arbeitet, oder aber ihre Friedensvision nicht in expliziten Bezug zum Projekt gestellt wurde.

³⁰ Dan Smith 2004: Towards a Strategic Framework for Peacebuilding. Getting Their Act Together. Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Evaluation Report 1/2004, http://www.prio.no/files/file44563_rapport_1.04_webutgave.pdf. 15 and 52.

³¹ Ebenda. 59.

Wie Albrecht Schnabel plädiere ich für realistische Zielsetzungen von Projekten. Dennoch entbindet uns diese Erkenntnis nicht von der generellen Frage welche unsere „Theorie sozialen Wandels“ ist. Gehen wir davon aus, dass sich sozialer Wandel primär auf die politischen Reformen und Initiativen der Zivilgesellschaft zurückführen lässt? Oder erklären wir sozialen Wandel in Friedensprozessen über die Institutionenbildung und die machtpolitische Veränderung in der Herrschaftsklasse? Oder erklären wir soziale Veränderung über die Mobilisierung der Massen? Es gibt bis dato wenige Theorieansätze, die den sozialen Wandel in Friedens- und Konfliktprozessen überzeugend erklären.

Die Diskussion um die Evaluation von Friedensförderung bedeutet, wie am Anfang betont, eine klare Professionalisierung unserer Arbeit. Sie erinnert uns aber auch gleichzeitig an die grundlegenden theoretischen und praktischen Herausforderungen, die sich nach wie vor an die Friedensförderung stellen – und dazu zählt auch die Erkenntnis von Albert Einstein, dass „nicht alles was zählbar ist, zählt und nicht alles was zählt, zählbar ist“.

8 Mögliche Ansätze für die Evaluation von ACSF

Rudolf Dannecker

Bei der Frage nach möglichen Ansätzen für die Evaluation von ACSF geht es um verschiedene Aspekte auf verschiedenen Ebenen:

- Um die Förderung zivilgesellschaftlicher Ansätze; d.h. um Aufbau und Förderung sowie Stärkung der Zivilgesellschaft; d.h. insbesondere ihrer Organisationen, Gruppen, Institutionen etc. Implizit gehen die Geberorganisationen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit dabei von der Annahme aus, dass die Förderung der Zivilgesellschaft gut ist für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes.
- Um Friedensprozesse, d.h. um die Transition eines Landes, einer Gesellschaft von einer Kriegswirtschaft, einem Bürgerkrieg etc. in eine stabile Nachkriegssituation mit entsprechend stabilen Verhältnissen. Implizit steht hier normalerweise mindestens zu Beginn die Annahme dahinter, dass bei allen an diesen Prozessen beteiligten Akteuren eine gewisse Bereitschaft – oder zumindest kein offener Widerstand – zur Entwicklung einer neuen Friedensordnung besteht.
- Um die Evaluation eines solchen Prozesses am Beispiel des Afghan Civil Society Forum (ACSF); d.h. um die Frage, ob ACSF mit seiner Tätigkeit die Zivilgesellschaft fördern und damit auch direkt oder indirekt einen Beitrag zur Friedensförderung leisten konnte und kann. Im weiteren geht es darum zu beurteilen, ob ACSF zur Erfüllung dieses Auftrags zweckmässig aufgebaut wurde, richtig organisiert ist, dafür richtige Zielsetzungen hat und entsprechende Aktivitäten wahrnimmt.

Eine Evaluation soll die im Voraus festgelegten Ziele mit den später erreichten Ergebnissen vergleichen und feststellen, ob diese Ziele erreicht wurden, ob – und wenn ja, welche – Abweichungen entstanden und welches die Gründe dafür sind. In den beiden ersten Fragenbereichen geht es um stark qualitativ geprägte Prozesse mit einem hohen Komplexitätsgrad und zum Teil langfristigem Charakter. Im dritten Fragenbereich handelt es sich mehr um Fragen der konkreten Zielsetzungen, der Organisation, und der konkret verwirklichten Aktivitäten von ACSF.

8.1 Welches sind dominierende Rahmenbedingungen im Rahmen von Friedensprozessen?

Erfolg und Misserfolg von Friedensprozessen hängen stark von den dominierenden Rahmenbedingungen ab. Solche Rahmenbedingungen sind normalerweise durch ein schwieriges Umfeld gekennzeichnet:

- Unsicherheit ist ein dominierendes Element. Die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verhältnisse sind oft labil; die Aussichten auf längerfristige Stabilisierung häufig unsicher.
- Die Vergangenheit ist belastet mit kriegerischen Auseinandersetzungen, vielen Opfern, schweren Schicksalsschlägen für Einzelne, für Familien, für Gruppen, Dörfer, Sippen, für Teile der Bevölkerung und oft für die gesamte Bevölkerung.
- Die persönlichen Erfahrungen sind gekennzeichnet durch Not, Gewalt, Kriminalität und die Abwesenheit von Recht und Rechtsinstanzen, durch die Macht und Gewalt des Stärkeren etc.
- Vertrauen- und schutzgebende soziale Strukturen sind oft zerstört oder stark in Mitleidenschaft gezogen worden; neue haben sich erst notdürftig gebildet.

- Tiefe Wunden sind vorhanden und sind nicht verheilt, sei dies nun auf der persönlichen Ebene, im familiären Bereich, im lokalen Umfeld, oder in den Beziehungsnetzen innerhalb von Bevölkerungsgruppen.
- Bisherige Werte werden durch das erlebte Geschehen in Frage gestellt und durch neue Erfahrungen überlagert. Was gestern noch galt, hat heute keine Bedeutung mehr und das Morgen ist noch unsicherer.
- Es sind komplexe Situationen, die sich rasch verändern können und es handelt sich oft um langfristige Prozesse.
- An Friedensprozesse werden hohe Erwartungen gebunden, die auf Grund bestehender Verhältnisse oft unrealistischen Charakter tragen.
- Schliesslich sind auch die Erfahrungen aus Konfliktsituationen nicht für alle die gleichen; es gibt viele Verlierer, aber auch Konfliktdesigner und Profiteure. Zu den Verlierern zählen insbesondere Frauen, Kinder, alte und arme Leute.

Dem stehen oft positive Punkte gegenüber, wie insbesondere die Kriegs- und Konfliktmüdigkeit, der Wunsch nach Friede und Ordnung, nach Recht und Gewaltfreiheit oder nach Wirtschaftswachstum und einem regelmässigen und geordneten Einkommen.

8.2 Die Relevanz von Evaluationen in einer solchen Situation

Evaluationen gehen in ihrem Anspruch davon aus, dass eine Situation, ein Ergebnis, oder die Wirksamkeit von Massnahmen objektiv gemessen und beurteilt werden können. Es wird vorausgesetzt, dass die zu Beginn einer Aktivität vorgegebenen Ziele daraufhin überprüft werden können, ob sie erreicht worden sind und wo Gründe für mögliche Abweichungen liegen.

Evaluationen messen normalerweise Veränderungen in einem stabilen Umfeld, in dem sich Veränderungen einigermaßen geplant abspielen. Deshalb die Frage, wie weit klassische Evaluationen mit ihrer Methodik im komplexen Umfeld von Friedensprozessen und zivilgesellschaftlicher Aufbauarbeit die geeigneten Instrumente sind. Je unsicherer eine Situation ist, je volatiler die Lage, desto schwieriger ist es, eine wirklich unabhängige und objektive Evaluation zu realisieren. Desto mehr muss sich eine Evaluation auf konkrete Fragen beschränken und konzentrieren, wie z.B. die Anpassungsfähigkeit einer Organisation unter schwierigen Bedingungen, die Flexibilität angesichts unvorhergesehener Ereignisse, den Aufbau von Beziehungsnetzen und einer Stimme in der Öffentlichkeit, oder das Wahrnehmen von Chancen.

8.3 Mögliche Ansätze für die Evaluierung des Afghan Civil Society Forum

Das ACSF wurde in einer Ausnahmesituation geboren; Zielsetzungen konnten nicht in Ruhe geplant und diskutiert werden. Es war nicht möglich, mit allen Beteiligten einen Dialog zu führen. Im Vordergrund stand die Überzeugung, dass nach über zwanzig Jahren kriegerischer Verstrickung eine neue gesellschaftliche Ordnung aufgebaut werden musste, um Grundlagen für eine dauerhafte friedliche Entwicklung zu schaffen. Diese Aufgabe – so die Überzeugung der Initianten – konnte und sollte unter Beteiligung und mit aktiver Mitarbeit der Zivilgesellschaft erfolgen. Wer diese Zivilgesellschaft war, wusste man dabei kaum. Die Zivilgesellschaft in Afghanistan musste geschaffen, respektive gefördert werden.

In der Entstehungssituation von ACSF ging es in erster Linie darum, das Projekt gemäss einer noch recht vagen Vision in die Realität umzusetzen; d.h. aktiv und auch mit einer „Machermentalität“ zu zeigen, dass ACSF nicht eine theoretische Vision bleiben, sondern mit Aktivitäten gefüllt werden sollte. Unter dem Druck der Zeit bestand auch nicht die Gelegenheit zu ausführlichen theoretischen Überlegungen, wie dieses Ziel am besten und erfolgreichsten zu erreichen sei.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was nun bei ACSF zu evaluieren ist. Auf Grund welcher Zielsetzungen sollen die Resultate gemessen werden? Im Moment stehen wir vor dem Problem, dass eine Evaluation eigentlich nur beurteilen kann, was in welchem Zeitraum wie erreicht wurde, aber ein Vergleich mit klar und präzise vorgegebenen Zielsetzungen nicht möglich ist, da diese nur auf einem allgemeinen und relativ abstrakten Niveau formuliert wurden.

Grundsätzlich erfolgen Evaluationen auf drei Ebenen:

- Effizienz: Wir vergleichen die „inputs“ mit den „outputs“. Wie viel an Ressourcen (finanziell, personell etc.) ist investiert worden und was konnte damit an Strukturen und Aktivitäten realisiert werden?
- Effektivität; Was hat ACSF an Aktivitäten aufgebaut und wie wirksam sind diese Aktivitäten für das allgemeine Ziel der Friedensförderung?
- Impact: Hat ACSF längerfristige Auswirkungen auf das politische, gesellschaftliche und soziale Umfeld in Afghanistan und wenn ja, welche? In welcher Richtung und mit welcher Wirkung wird Friedensförderung in Afghanistan durch ACSF beeinflusst?

Möglich und nicht zu schwierig dürfte eine Evaluation von ACSF auf der Effizienzebene sein. Man kann die verschiedenen finanziellen Investitionen für ACSF zusammentragen und mit den erzielten Aktivitäten und Resultaten vergleichen. Damit kann auch eine Beurteilung erfolgen, ob dieses Verhältnis günstig ist oder nicht. Welche Tätigkeiten erfolgten und welche Resultate wurden damit erreicht?

Schwierig wird es bereits auf der Effektivitätsebene: welche Auswirkungen hatten die Aktivitäten von ACSF auf die Politik, auf die Gesellschaft, auf die Geber, auf die Regierung? Was ist im afghanischen Friedensprozess auf Grund der Einwirkung von ACSF so und nicht anders verlaufen? Welchen Einfluss hatte ACSF auf die Formierung einer Zivilgesellschaft? Welchen Anteil hatte ACSF an Veränderungen in diesen beiden Bereichen?

Spekulativ und hypothetisch wird schliesslich eine Evaluation auf der Ebene des Gesamt-Impakts; d.h. bei der Beurteilung der Wirkung auf das gesamte afghanische Umfeld. Eine solche Evaluation dürfte im jetzigen Moment kaum objektiv durchführbar sein.

8.4 Evaluation der bisherigen Resultate von ACSF

Grundsätzlich werden wir uns deshalb bei einer Evaluation auf die Fragen der Effizienz zu konzentrieren haben. Es geht um ganz konkrete Fragen der operationellen Aktivitäten und der Umsetzung von Programmen. Entsprechende Themen sind u.a.:

Die Institution ACSF

- Institutionelle Fragen des Aufbaus der Organisation: Wie wurde der Aufbau gesteuert? Sind tragfähige interne Strukturen geschaffen worden (Personalpolitik, Statuten, Leitbild, interne Organisation, etc.)? Bestehen ein Management und eine funktionierende Aufsichtsbehörde, welche diese Verantwortung wahrnehmen?

- Ausbildung: Wie stark wurde die Aus- und Weiterbildung von einheimischen MitarbeiterInnen gefördert?
- Personal: Wurde das richtige Personal für die Aufgaben rekrutiert?

Ergebnisse

- Konkrete Ergebnisse im operationellen Bereich, wie etwa regelmässig erscheinende ACSF Publikationen (wen erreichen sie, wer liest sie, welche Inhalte vermitteln sie?) oder Workshops mit verschiedenen Gruppen (welche Resultate erbrachten sie?).
- Wie steht es um die Qualität der Projektdurchführung im Auftragsbereich? Wurden die Ziele erreicht? Waren die Auftraggeber mit den Resultaten zufrieden?
- Besteht eine Ausstrahlung von ACSF über Kabul hinaus in das Land?

Finanzen

- Finanzierung von ACSF (core budget) und Beschaffung von Projektaufträgen. Steht ACSF auf einer stabilen finanziellen Grundlage?

Vision und Strategie

Die längerfristige Strategie von ACSF: Besteht eine Vision für die Zukunft und eine Strategie für deren Umsetzung? Welches sind die Inhalte? Besteht eine Vernetzung von ACSF mit anderen Organisationen mit ähnlichen Zielsetzungen in Afghanistan?

Beziehung zum Geber swisspeace und PA IV

- Die Übergabestrategie: Wie wurde der Prozess der Übergabe der Verantwortung für die Führung von ACSF an afghanische Kader von swisspeace gesteuert? Gab es ein Konzept dafür? Wie verlief dieser Prozess in den Augen der Beteiligten?
- Wie war die Zusammenarbeit zwischen swisspeace und ACSF? Diese Frage bezieht sich einerseits auf die Zusammenarbeit vor Ort in Kabul und andererseits auf jene zwischen swisspeace Kabul und Bern. Welches ist der Mehrwert für ACSF und für swisspeace?
- Wie haben die Politische Abteilung IV (PA IV) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Finanzgeber) und swisspeace Bern (konzeptionelle und operationelle Umsetzung) ihre Verantwortung und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber ACSF wahrgenommen?

Je nach Umfang der Evaluation kann eine solche Liste natürlich noch erweitert werden.

8.5 Zusammenfassende Beurteilung einer möglichen Evaluation

Eine Evaluation von ACSF sollte ihre Schwerpunkte auf konkrete Tätigkeiten der Organisation, wie sie unter Punkt 8.4 aufgelistet sind, legen. Insbesondere wird eine Evaluation

- nicht von vorher klar und präzise formulierten Zielen ausgehen können. Sie muss sich vielmehr auf eine Beurteilung der vor dem spezifischen (afghanischen) Hintergrund erreichten Leistungen insbesondere auf der Effizienzebene konzentrieren;

- sich stark auf die Erfahrungen der handelnden Personen vor Ort abstützen müssen (Erfahrungen, die in der vor Ort sich rasch ändernden Situation von grosser Bedeutung sind);
- der besonderen Situation in Afghanistan und bei ACSF Rechnung tragen müssen; d.h. insbesondere eurozentrische Tendenzen und Wertungen vermeiden.

Weiterhin wird eine Evaluation den folgenden Rahmenbedingungen Rechnung tragen müssen:

- ACSF musste seit seinem Beginn in einem schwierigen politischen Umfeld operieren: Aufbau und Wirksamkeit einer solchen Organisation hängen entscheidend von den daran beteiligten Personen und vom allgemeinen Umfeld ab; diese sind in einer solchen Situation wichtiger als perfekt ausgearbeitete Strategien und Grundsätze;
- der Aufbau einer Organisation in einer solchen Umbruchphase setzt ein hohes Mass an Flexibilität voraus;
- die Vernetzung mit anderen Organisationen mit ähnlichen Zielsetzungen bildet einen wichtigen Baustein für den Erfolg;
- in Afghanistan besteht ein grosser Mangel an qualifizierten und erfahrenen Fachleuten;
- eine Organisation wie ACSF hat mit seinen Aktivitäten auch politische Auswirkungen;
- ACSF hat nur ein beschränktes „core budget“, d.h. ACSF war immer auch auf Projektfinanzierungen angewiesen, damit aber auch kurzfristigen Zielen der Geber verpflichtet;
- Projektfinanzierungen erfolgten oft auf Grund der politischen Agenda im Land bei der Regierung oder bei Gebern, was eine langfristige Organisationspolitik erschwert.

Gegenwärtig steht ACSF am Wendepunkt: Aus einer eher kurzfristig orientierten Organisation soll eine auf längerfristige Zielsetzungen ausgerichtete Institution werden. Dies bedeutet eine erneute Veränderung, welche die Organisation im Verlauf der nächsten ein bis zwei Jahre zu bewältigen hat. Eine Beratung in diesem Bereich dürfte im gegenwärtigen Moment eher den Interessen von ACSF entsprechen als eine Evaluation von aussen herangetragenener Zielsetzungen. Interessant wäre auch, verschiedenste Akteure zu fragen, welche Faktoren aus ihrer Sicht zu den bisherigen Resultaten von ACSF beigetragen haben und welche Elemente zu Schwierigkeiten führten – d.h. aus den praktischen Erfahrungen Lehren zu ziehen.

9 Evaluierungsansätze für das Projekt „Tribal Liaison Office“ in Afghanistan³²

Karin Mlodoch und Gregor Enste

Erfolg und Wirkung von Projekten der Demokratieförderung sind schwer messbar. Ihr Aktionsfeld ist die politische und gesellschaftliche Veränderung, und zahlreiche Akteure und Faktoren wirken im gleichen Feld. Eine Kausalität zwischen Projekten und ihrer Wirkung lässt sich kaum herstellen. Für ihre Evaluierung muss das in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit erprobte Instrumentarium erweitert werden. Die Heinrich-Böll-Stiftung unterscheidet zwischen *Evaluierungen* zur Überprüfung der Projektziele, und *Wirkungsanalysen*. Projektziele erfahren im Laufe des Projektes eine Anpassung an die Realität, und Projektmaßnahmen haben über die formulierten Ziele hinaus unvorhersehbare Wirkungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Wirkungsanalysen überprüfen die tatsächlichen Auswirkungen eines Projektes nicht nur auf die Zielgruppe, sondern auch auf andere gesellschaftliche Kräfte – und bei politischen Prozessen besonders auf die Gegenspieler der Zielgruppe.

Seit 2003 fördert die Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) das Projekt „Tribal Liaison Office (TLO)“ der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace) in Afghanistan. Es zielt auf die Einbindung traditioneller Stammesstrukturen in den politischen Prozess ab. Entstanden unter dem Dach des Afghan Civil Society Forum, arbeitet TLO inzwischen als eigenständige Struktur. Anhand dieses Projekts werden im Folgenden einige Aspekte der Wirkungsbeobachtung im Bereich Demokratieförderung aufgezeigt.

Situationsanalyse

In den paschtunischen Provinzen Afghanistans hat die Zentralregierung nur begrenzten Einfluss. Die lokale Macht liegt bei traditionellen Stammesführern und ihren Räten, die aus westlicher Perspektive als undemokratisch wahrgenommen werden. Sie sind einem komplexen Rechts- und Wertesystem mit eigenen exekutiven und legislativen Mechanismen verpflichtet. Ihre Gebiete grenzen an Pakistan, sind ehemalige Hochburgen der Taliban und heutiges Aufmarschgebiet der US-Antiterrorereinheiten. Aufgrund der prekären Sicherheitslage gelangt bisher kaum internationale Hilfe in die Region. Sie droht von infrastruktureller Entwicklung und dem politischen Prozess abgeschnitten zu bleiben. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung über eine ausbleibende Verbesserung ihrer Lebensbedingungen könnte in eine erneute Solidarisierung mit Warlords oder fundamentalistischen Kräften münden.

Eine Reihe der traditionellen Stammesführer ist bereit, mit der Zentralregierung zusammen zu arbeiten und sich aktiv am politischen Prozess zu beteiligen. Ihre Gegenspieler sind lokale Warlords, die über Waffen- und Drogenhandel Einfluss gewinnen und gegen Zentralregierung und internationale Gemeinschaft kämpfen. Der Einflussbereich der dialogbereiten Stammesführer hängt auch von der Verbesserung des Lebensstandards ihrer Bevölkerung ab.

Wirkungshypothese

Die Dialogförderung zwischen Stammesstrukturen, Zentralregierung und internationaler Gemeinschaft ermutigt und unterstützt die kooperationsbereiten Stammesführer, sich am politischen Prozess zu beteiligen, ihre Strukturen für Reformen zu öffnen sowie Frauen- und Menschenrechte zu

³² Vgl. Angela Meentzen 1998: Leitfaden für Externe Beratungseinsätze. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung; sowie: Arbeitskreis Demokratieförderung und ihre Evaluierung 2003: Leitfaden. Wirkungsbeobachtung und Evaluierung bei der Förderung von Demokratie und Good Governance. Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik. Hamburg: Deutsche Gesellschaft für Evaluierung (DGEval e.V.).

respektieren. Als Schlüsselpersonen können sie die Bevölkerung für den demokratischen Prozess mobilisieren. Internationale Geber und die Zentralregierung werden durch die damit verbundene Sicherheit ermutigt, Infrastrukturprojekte in der Region umzusetzen. Die daraus folgende Verbesserung des Lebensstandards stärkt die dialogbereiten Stammesführer und ermutigt die Bevölkerung langfristig zur Teilnahme am demokratischen Prozess.

Projektmassnahmen

Die von swisspeace aufgebauten Verbindungsbüros in den Provinzen Paktia, Paktika, Khost und in Kabul dienen als Dialogforum zwischen Stammesführern und Vertretern von Zentralregierung, Zivilgesellschaft und Internationaler Gemeinschaft. TLOs und Stammesführer erstellen Prioritätenlisten und Pläne für Infrastrukturprojekte, leisten Lobbyarbeit für die Region und unterstützen die Geberabstimmung mit lokalen Akteuren. Bildungsmassnahmen zu Demokratie, Menschenrechten und Frauenrechten werden durchgeführt.

Bisherige Ergebnisse

Die mit dem TLO verbundenen Stammesführer haben Sicherheitsabkommen mit der Zentralregierung geschlossen. Die Aufmerksamkeit für die Region ist gestiegen. Regierung und internationale Akteure wünschen eine Ausweitung des Modellprojekts in andere Regionen. Unter den Stammesführern entwickelt sich ein Reformbewusstsein hinsichtlich eigener Strukturen. Einige sind zum Beispiel Wegbereiter für Mädchenschulen in der Region. Bei den Präsidentschaftswahlen war die Wahlbeteiligung unter Männern und Frauen hoch.

Lassen sich diese Wirkungen aber tatsächlich auf die Aktivitäten der TLO zurückführen? Auch andere Akteure arbeiten mit Stammesführern zusammen (PRT) oder haben im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen für den politischen Prozess mobilisiert (UNAMA) Wie kann der Anteil des Projektes an den o.g. Wirkungen heraus gearbeitet werden? Ist das angesichts des komplexen Aktionsfelds überhaupt möglich?

Wirkungsbeobachtung

Auch bei einem komplexen Projekt wie TLO gibt es messbare Indikatoren für Projekterfolge: Nutzerzahlen, Daten zu Lebensstandards und Infrastruktur, Grad an Bildung, Wahlbeteiligung, Inanspruchnahme staatlicher Institutionen u.a., die aber nur begrenzt Aufschluss über die Wirkung des Projekts geben.

Sie müssen ergänzt werden durch qualitative Datenerhebung (Interviews) unter Stammesführern und -mitgliedern, Regierungsvertretern, anderen lokalen Akteuren und auch expliziten Gegnern des Projektes und Gegenspielern der Stammesführer, sowie durch Beschreibungen projektimmanenter Dynamiken und Diskussionsprozesse. Welche Erfahrungen haben den Prozess beschleunigt? Welche Argumente waren wichtig? Vergleichsstudien aus Regionen, in denen TLO nicht arbeitet, sind hilfreich.

Wichtig ist der Wechsel von Perspektiven. Die Bottom-up-Betrachtung fragt: Welche Projektaktivitäten wurden von wem genutzt und aufgegriffen und zu welchen Änderungen führte das? Die Top-down-Betrachtung fragt: Welche Veränderungen sind auf gesellschaftlicher Ebene in der Region zu beobachten und womit könnten sie zusammenhängen? Es muss auch gefragt werden: Was wäre ohne das Projekt in der Region passiert? Eine Wirkungsbeobachtung über Querzugänge wie der Gender-Perspektive gibt Aufschluss über Strukturveränderungen.

Eine weitere Beobachtungsebene sind die Beziehungen unter ProjektmitarbeiterInnen, Stammesführern, zwischen beiden Gruppen und im Kontakt mit anderen Akteuren (Rollenverteilungen, Grad an Partizipation, Verantwortlichkeit, Gesprächs- und Streitkultur, Konfliktlösungsmechanismen). Detaillierte und kontinuierliche Beschreibungen von Gesprächsabläufen liefern Informationen über Veränderungen.

Eine durch die im TLO-Ansatz enge Kopplung von Demokratieförderung und Entwicklung bereits sichtbare Wirkung ist der hohe Erwartungsdruck gegenüber den Stammesführern und dem Projekt, dass sich der Dialog nun „lohnend“ und sich die Lebenssituation der Bevölkerung schnell verbessern müsse. Infrastrukturprojekte laufen aber nur zaghaf an. Schon werden Stammesführer ungeduldig und verdächtig, zum eigenen Vorteil am Projekt mitzuwirken. Der Einfluss der ProjektmitarbeiterInnen auf internationale Geber ist begrenzt, ein Ausbleiben von Projekten droht den Dialogprozess zu kippen.

Das Projekt will nicht „Makler von Entwicklung“ sein und die Haltung fördern, Sicherheit und Dialog im Austausch für Projekte zu gewähren. Es muss deshalb neben einer Intensivierung der Lobbyarbeit bei internationalen Gebern dringend Massnahmen entwickeln, die das Engagement für den demokratischen Prozess jenseits von „Belohnung“ fördern. Erste Schritte zur Stärkung der Eigenverantwortung von Stammesführern bei den Verhandlungen mit internationalen Gebern wurden bereits gemacht.

Dieses Beispiel unterstreicht die Notwendigkeit zeitnaher Wirkungsbeobachtung, um nicht beabsichtigte Wirkungen frühzeitig zu erkennen und zusätzliche Massnahmen zur Gegensteuerung zu entwickeln.

Leitfragen

Selbst bei konsequenter Kombination verschiedener Methoden ist keine Sicherheit über den Zusammenhang zwischen einem Projekt und seiner Wirkung im Bereich Demokratieförderung zu erlangen. Im Evaluierungsinstrumentarium der Heinrich-Böll-Stiftung hat deshalb die Entwicklung von zusätzlichen *Leitfragen* grosse Bedeutung. Leitfragen sollten regelmäßig allen Akteuren im Umfeld des Projekts vorgelegt werden. Ihre offene Formulierung ermöglicht die Erfassung unerwarteter Entwicklungen und die Thematisierung von Nebenaspekten und -wirkungen.

Die Leitfragen an das TLO-Projekt lauten:

- Können traditionelle Stammesstrukturen über die Stärkung kooperationsbereiter Schlüsselfiguren in den politischen Prozess eingebunden werden?
- Kann über diese Einbindung die Öffnung traditioneller Strukturen für Demokratie, Menschenrechte, Frauenpartizipation gefördert werden, oder werden dadurch die traditionellen Strukturen und ihr patriarchales Wertesystem aufgewertet und Parallelstrukturen gestärkt?

Und aus den bisherigen Projekterfahrungen muss ergänzt werden:

- Wie können Stammesstrukturen jenseits des Handels „Sicherheit gegen Infrastruktur“ für den demokratischen Prozess mobilisiert werden?

Diese Leitfragen können nur langfristig beantwortet werden. Dazu ist *Planungssicherheit* notwendig. Die Heinrich-Böll-Stiftung wird das Projekt daher längerfristig fördern und den Prozess zeitnah begleiten. Eine detaillierte Wirkungsanalyse dieses Projekts kann auch für andere Post-Konflikt-Prozesse wichtige Erfahrungen für den Umgang mit traditionellen Strukturen in Demokratieprozessen liefern.

10 Grenzen und Potenziale der Förderung der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen – Schlussbemerkungen

Laurent Goetschel

Kurz vor Erscheinen dieses Conference Papers zog sich swisspeace aus seinem ersten operationellen Projekt, dem Afghan Civil Society Forum (ACSF) zurück. Dies geschah weder überstürzt noch unüberlegt. Vielmehr war dieser Rückzug seit Beginn des Vorhabens, also seit drei Jahren, geplant. Dafür gab es zwei Gründe: Zunächst war es inhaltlich für swisspeace nicht haltbar, eine Plattform zur Stärkung der Zivilgesellschaft eines bestimmten Landes auf Dauer durch eine ausländische Organisation führen zu lassen. Dann aber wollten wir das Projekt auch als eine Art Experiment betrachten und zu gegebener Zeit daraus die für uns notwendigen Lehren ziehen. Wenn swisspeace auch aktiv zum Frieden in der Welt beitragen will, so tut sie dies mit der notwendigen Reflektion, die auch eine gewisse Distanz voraussetzt. Während des laufenden Projektes war dies aus nahe liegenden Gründen kaum möglich.

Die Jahreskonferenz 2004 und dieser daraus hervorgegangene Konferenzbeitrag geben den ersten und hoffentlich nicht letzten Schritt dieses Reflektionsprozesses wieder. Denn so selbstverständlich Friedens- und Entwicklungsprogramme, die als Haupt- oder Nebenziel die Förderung der Zivilgesellschaft bezwecken, heutzutage geworden sind, so schwach ist die Kenntnisgrundlage, auf die sich diese Vorhaben stützen. Dies ist nicht weiter erstaunlich, denn die Anfänge der diesbezüglichen Praxis sind neueren Datums.

Noch vor rund zwei Jahrzehnten, also in den achtziger Jahren, vermochten ausser Staaten und ausgewählten internationalen Organisationen kaum andere Akteure international politische Aufmerksamkeit zu erregen. Zu dieser Zeit entstanden Texte wie diejenigen von Jean-Paul Lederach, der aufzuzeigen versuchte, dass es nicht genügt, nur den „Kopf“ einer Gesellschaft auf Friedenskurs zu bringen, sondern dass dazu auch der jeweilige Körper mitmachen muss. Die zur Veranschaulichung der gesellschaftlichen Segmentierung verwendete Form der Pyramide liess nicht zu unrecht die Assoziation zum Eisberg und dessen Spitze aufkommen: Wehe dem Kapitän und Friedensförderer, der nur letztere im Visier hatte und den Schiffsrumpf am unter Wasser liegenden Koloss aufkratzte.

Die nach dem Ende des Kalten Krieges zu beobachtende Zunahme innerstaatlicher Konflikte, die begrenzte Wirksamkeit herkömmlicher Friedensförderungsmissionen der Vereinten Nationen und die Massaker in Ruanda und Burundi sowie später auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien beschleunigten die Suche nach alternativen Instrumenten und Strategien der Friedensförderung. Zivilgesellschaftliche Akteure traten sowohl als Ausführende als auch als Adressaten internationaler Massnahmen auf den Plan. Mittlerweile gehört der Einbezug der Zivilgesellschaft zum festen Bestandteil von Programmen der zivilen Friedensförderung. Es hat ein entsprechendes „mainstreaming“ stattgefunden. Das Auslassen dieser Akteure würde als politisch unkorrekt oder gar als Kunstfehler betrachtet werden.

Auch swisspeace hat mit der zivilgesellschaftlichen Konferenz in Bad Honnef im Jahre 2001 und dem ACSF die Gelegenheit erhalten, auf den „Zivilgesellschaftszug“ aufzuspringen und vorübergehend mit zu fahren. Wer hätte zur Zeit der offiziellen UNO-Konferenz auf dem Petersberg daran gedacht, auch eine kleine Konferenz am Fusse dieses Berges zu initiieren, hätte es nicht auch damals schon zum guten Ton gehört, nichtstaatliche Akteure in Friedensprozesse einzubeziehen? In diesem Sinne nutzte swisspeace die Gunst der Stunde und profilierte sich als „Macherin“ (siehe den Beitrag von Dannecker): Es wurde nicht lange überlegt, sondern angepackt, und dies im Bestreben, die sich bietende Chance auf dem Terrain zu nutzen und die eigenen, bisher auf dem Papier gewälzten Ideen dem Praxistest auszusetzen.

Wir organisierten die zivilgesellschaftliche Konferenz am Rande der offiziellen UNO-Konferenz und lancierten kurze Zeit später das ACSF. Die Geldsuche für dieses Projekt erwies sich als verhältnismässig einfach: Die Förderung der Zivilgesellschaft vor Ort gehörte offenbar zu den obersten Prioritäten der privaten, staatlichen und internationalen Geldgeber, und dies für eine Zielgesellschaft, in der kaum jemand wusste, was das Wort „zivil“ bedeutete. Wenn das ACSF auch nur etwas erreicht haben sollte, dann sicher dies: Es hat einen Beitrag dazu geleistet, in Afghanistan, oder zumindest in Kabul, dem Begriff der Zivilgesellschaft eine Bedeutung und einen Inhalt zu verleihen.

Der leichte Zynismus, der in diesen Zeilen mitschwingt, ist durchaus gewollt: Er hängt damit zusammen, dass wie in anderen Siegeszügen auch im Falle desjenigen der Zivilgesellschaft das kritische Hinterfragen von Sinn und Zweck dieser sozialen Grösse dem allgemeinen Begeisterungssturm über das scheinbare neue Wundermittel zum Opfer gefallen ist. Dabei dient das Hinterfragen primär dazu, die Nachhaltigkeit der auf die Zivilgesellschaft ausgerichteten Strategien der Friedensförderung zu sichern. Vieles wird wohl noch lange unbeantwortet bleiben. Aber auch dies ist eine Erkenntnis.

In diesem Sinne hat auch die Jahreskonferenz von swisspeace mehr Fragen aufgeworfen, als sie zu beantworten vermochte. Das resultierende Wissen und Unwissen wird hiernach in drei Kategorien gruppiert: Die Mikro-Ebene, die Makro-Ebene und die Beziehungen zwischen diesen beiden Ebenen.

Als Mikro-Ebene bezeichnen wir diejenige Ebene, die sich auf das Projekt selbst bezieht. Es geht um die Frage, inwiefern die projektbezogenen oder dem Projekt innewohnenden Zielsetzungen erreicht worden sind. Dies ist die typische Ebene, auf der Projekte evaluiert werden. Anhand möglichst messbarer Indikatoren wird überprüft, inwiefern die selbst gesetzten Ziele erreicht worden sind. Die Jahreskonferenz und der daraus resultierende Bericht dienen der Reflektion, nicht der Evaluation des ACSF. Es ist somit hier auch nicht der Ort, um einer Evaluation vorzugreifen. Ich denke jedoch, dass in diesem Bereich keine unangenehmen Überraschungen zu erwarten sind: Das ACSF war insofern ein gutes Projekt, als es seine Aktivitäten an den geplanten Vorgaben ausgerichtet hat und dort auch einiges – um nicht zu sagen sehr vieles – erreicht hat: Unter äusserst schwierigen Rahmenbedingungen wurden Konferenzen organisiert, zivilgesellschaftliche Akteure ausgebildet und Vernetzungen und Informationsaustausch institutionalisiert. Die Projektleiterin, Susanne Schmeidl, erzählte in ihrer Präsentation an der Jahreskonferenz, wie sie in Kabul angefragt worden sei, ob und wie man Mitglied des „Clubs“ der Zivilgesellschaft werden könne, oder wer denn der Präsident (hierzulande würde man korrekterweise auch noch die Präsidentin als Option hinzufügen) der Zivilgesellschaft sei. Dies belegt – anders, aber vielleicht genau so gut wie teure Assessments und Evaluationen – dass die Zivilgesellschaft in Kabul durch das ACSF von lokalen Akteuren als Macht- und Einflussfaktor wahrgenommen wird. Damit ist das wohl wichtigste Ziel der Konferenz von Bad Honnef, das darin bestand, der Zivilgesellschaft in Afghanistan eine Stimme zu geben, umgesetzt worden.

Auf der Makro-Ebene steht die Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen im Vordergrund. Hier geht es um die Frage, welche Auswirkungen verschiedene Ausprägungen und Verhaltensweisen von Akteuren der Zivilgesellschaft auf die Förderung bzw. den Erfolg von Friedensprozessen haben. Dazu ist vieles geschrieben, jedoch wenig geforscht worden. Es gilt zu trennen zwischen konzeptionellen, stark normativ geprägten Arbeiten über mögliche Funktionen der Zivilgesellschaft (Kaldor etc.) und vertieften Fallstudien oder – mit der Zeit – auch Thesen, die sich auf mehrere vergleichbare Fallstudien abstützen. Tatsache ist, dass vorderhand kein gesicherter Zusammenhang zwischen der Stärkung der Zivilgesellschaft und der Förderung von Friedensprozessen besteht. Die Tatsache, dass der Bezug zwischen Demokratie und Nicht-Krieg zum bestbelegten Befund aus dem Bereich der Friedens- und Konfliktforschung gehört (vgl. „Democratic Peace“ Theorie), darf keinesfalls zum Kurzschluss verleiten, jegliche Förderung einer Zivilgesellschaft stärke die Friedensbereitschaft. Die Zivilgesellschaft ist dem Frieden nicht zwingend förderlich. Dies hängt unter anderem von der Art

und vom Verhalten der zivilgesellschaftlichen Akteure ab sowie von der Struktur und Geschichte des Landes. Besonders gilt dies für multiethnische Gesellschaften, in denen auch zivilgesellschaftliche Akteure Teil der inner- und inter-ethnischen Beziehungen sind (vgl. Cedermanns Beitrag). Im Falle von Afghanistan spielt die Zivilgesellschaft eine sehr bedeutende Rolle. Dies hängt unter anderem mit der Schwäche der zentralen Regierung zusammen. Zugleich stellt sich die Frage, wo denn die Grenzen zwischen der Zivilgesellschaft und alternativen politischen Machtstrukturen zu ziehen sind. Sind sogenannte „warlords“ als Teile der Zivilgesellschaft anzusehen? Wer kann und soll dies bestimmen? Welche Konsequenz hat dies für die Friedensförderung? Zu solchen Fragen hat swisspeace mit dem ACSF in drei Jahren viele kenntnisreiche Anregungen produziert, jedoch keine klaren Antworten geliefert. Sicher ist nur, dass diesen Fragen nicht ausgewichen werden darf, wenn die Ankurbelung des Friedensprozesses über die Förderung der Zivilgesellschaft das Ziel ist.

Damit sind wir bei der dritten Gruppe offener Punkte angelangt – der interessantesten, aber auch der komplexesten: Gemeint ist die Beziehung zwischen der Mikro- und der Makro-Ebene. Hier geht es um die Frage, inwiefern ein Projekt wie das ACSF tatsächlich zu einer Stärkung der Zivilgesellschaft beigetragen und ob es damit auch den Friedensprozess unterstützt hat, oder anders gesagt: Inwiefern kann über die (direkte) Stärkung eines Akteurs auch (indirekt) der Friedensprozess vorangetrieben werden? Gehaltvolle Antworten zu dieser Art von Fragen bedingen, dass wissenschaftliche Erkenntnisse, primär aus der Makro-Ebene, mit Erkenntnissen aus der Programmarbeit oder sogenannten *lessons learned*, primär aus der Mikro-Ebene, zusammengebracht werden. Es geht um die Problematik der Impact- oder Wirkungsmessung von Friedensförderungsprogrammen. Solche Analysen können sich nicht damit begnügen, programmbezogene Produkte (*outputs*) zu messen, sondern diese Produkte müssen auch in ihrer Qualität als *inputs* in den Friedensprozess beurteilt werden. Die Schwierigkeit dieses Unterfangens darf nicht davon abhalten, es anzugehen (vgl. Reimanns Beitrag).

Neben der Förderung von „Gutem“ geht es dabei auch um das Verhindern von „Schlechtem“: So gilt es zu verhindern, dass auf der Mikro-Ebene Programmziele erreicht werden, also beispielsweise die Förderung der Zivilgesellschaft, damit jedoch gleichzeitig auf der Makro-Ebene der Friedensprozess erschwert wird. Ein wichtiger Anfang wurde mit den sogenannten *Do no Harm* und *Conflict Sensitivity* – Ansätzen gemacht. Die darin entwickelten Instrumente und „Werkzeuge“ (*toolboxes*) sollen das Problembewusstsein der betroffenen Akteure auf der Programmebene schärfen, und zwar von der Planungs- über die Implementierungs- bis hin zur Evaluationsphase (vgl. Paffenholz' Beitrag). Abgesehen von Verweisen auf die Notwendigkeit von Konfliktanalysen verbleiben diese Ansätze und die daraus entwickelten Handlungsanleitungen aber auf der Mikro-Ebene. Sie können zwar zur Steigerung des Problembewusstseins in der Praxis beitragen (*lessons learned, best practices, etc.*), es fehlen ihnen aber die Erkenntnisse über das Zusammenwirken der verschiedenen Akteure, in unserem Fall der Rolle der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen. Ihr Bezug zur Makro-Ebene ist – wenn überhaupt vorhanden – ungenügend. Die grosse Herausforderung besteht darin, die Landkarte der möglichen Auswirkungen unterschiedlicher friedensfördernder Handlungen in bestimmten nationalen und regionalen Kontexten mit Inhalten zu füllen. Wir können uns sehr wohl etwas unter Konfliktsensitivität im zwischenmenschlichen Bereich vorstellen, wir haben jedoch deutlich mehr Mühe, dies in einem spezifischen nationalen Kontext vorzunehmen. Dies liegt nicht nur an allenfalls fehlender Regionalexpertise, sondern an fehlendem Wissen über Kausalitäten und Zusammenhänge zum Wirken zivilgesellschaftlicher Akteure in Friedensprozessen.

Welche Schlüsse sind daraus für swisspeace zu ziehen? Stellen wir uns einfach zu viele Fragen? Das mag sein, aber das Fragen gehört zu unseren Aufgaben: Genauso wie wir zur Zeit des Kalten Krieges breit akzeptierte Strategien gegenseitiger nuklearer Abschreckung hinterfragten, so müssen und wollen wir heutzutage auch das *mainstream*-Handeln im Rahmen der Gemeinschaft der Friedensförderung auf Hohlräume abklopfen. Es geht nicht um Nörgelei oder Besserwisserei, sondern

um den Auftrag von swisspeace, der darin besteht, Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis miteinander zu verbinden und damit fundierte Beiträge an das Handeln von Akteuren in der Friedensförderung zu leisten.

swisspeace Publikationen

Working Papers

(CHF 15.- zzgl. Verpackung & Versand)

4 | 2005

Christopher Tütsch
Kosovo's Burdensome Path to Economic
Development and Interethnic Coexistence.
FAST Risk Profile Kosovo.
August 2005.
ISBN 3-908230-61-6

3 | 2005

Solofo Randrianja
Ravalomanana, 2002-2005. Des produits laitiers
aux affaires nationales.
FAST Country Risk Profile Madagascar.
Août 2005.
ISBN 3-908230-59-4

2 | 2005

Reto Weyermann
A Silk Road to Democracy? FAST Country Risk
Profile Kyrgyzstan.
February 2005.
ISBN 3-908230-57-8

1 | 2005

Emily Schroeder, Vanessa Farr and Albrecht
Schnabel
Gender Awareness in Research on Small Arms
and Light Weapons. A Preliminary Report.
January 2005.
ISBN 3-908230-56-X

3 | 2004

Cordula Reimann
Gender in Problem-solving Workshops. A Wolf in
Sheep's Clothing?
November 2004.
ISBN 3-908 230-55-1

2 | 2004

Mô Bleeker Massard and Jonathan Sisson (eds.)
Dealing with the Past. Critical Issues, Lessons
Learned, and Challenges for Future Swiss Policy.
KOFF Series.
Second Edition, August 2005.
ISBN 3-908 230-58-6

1 | 2004

Daniel Schwarz and Heinz Kruppenacher
Von der Terrorismusbekämpfung zur
Konfliktbearbeitung.
August 2004.
ISBN 3-908 230-53-5

1 | 2003

Mô Bleeker (ed.)
Colombia: Conflict Analysis and Options for
Peacebuilding Assessing Possibilities for Further
Swiss Contributions.
KOFF Series.
April 2003.
ISBN 3-908230-51-9

1 | 2002

Christoph Spurr
Media and Peacebuilding: Concepts, Actors and
Challenges. KOFF Series.
November 2002.
ISBN 3-908230-49-7

No 34

Heinz Kruppenacher and
Susanne Schmeidl
Practical Challenges in predicting Violent
Conflicts. FAST: An Example of a comprehensive
Early-Warning Methodology.
October 2001.
ISBN 3-908230-48-9

No 33

Heinz Kruppenacher
Conflict Preventions and Power Politics. Central
Asia as a Show Case.
July 2001.
ISBN 3-908230-46-2

No 32

Vicken Cheterian
Little Wars and a Great Game: Local Conflicts
and International Competition in the Caucasus.
July 2001.
ISBN 3-908230-46-2

KOFF Peacebuilding Report 1/2001

Barnett R. Rubin, Ashraf Gahani, William Maley,
Ahmed Rashid and Oliver Roy.
Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding
in a Regional Framework.
July 2001.
ISBN 3-908230-47-0

No 31

Schweiz. Friedensstiftung (Hrsg.)
"Frauen an den Krisenherd".
Summer 2000.
ISBN 3-908230-37-3

No 30

Patricia Barandun

A Gender Perspective on Conflict Resolution: The Development of the Northern Ireland Women's Coalition (NIWC) and its Role in the Multi-Party Peace Talks (1996-1998).

March 2000.

ISBN 3-908230-35-7

No 29

Hanne-Margret Birckenbach

Präventive Diplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in Estland unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung von Frauen.

May 1999.

ISBN 3-908230-34-9

No 28

Daniel Ziegerer

Umweltveränderung und Sicherheitspolitik aus der Sicht der NATO.

October 1998.

ISBN 3-908230-33-0

No 27

Günther Baechler

Zivile Konfliktbearbeitung in Afrika.

Grundelemente für die Friedensförderungs politik der Schweiz.

March 1998.

ISBN 3-908230-32-2

Conference Papers

(CHF 15.- zzgl. Verpackung & Versand)

1 | 2003

swisspeace Annual Conference 2003

Adding Fuel to the Fire – The Role of Petroleum in Violent Conflicts.

April 2004.

ISBN 3-908230-52-7

1 | 2002

swisspeace Jahreskonferenz 2002. Die

Friedenspolitik der Schweiz. Akteure – Instrumente – Perspektiven.

November 2002.

ISBN 3-908230-50-0

Weitere Publikationen

(CHF 15.- zzgl. Verpackung & Versand)

Susanne Schmeidl with Eugenia Piza-Lopez

Gender and Conflict Early Warning:

A Framework for Action.

June 2002.

ISBN 1-898702-13-6

Informationsbroschüren

swisspeace Broschüre in Deutsch, Französisch und Englisch

NCCR Broschüre in Deutsch, Französisch, Englisch und Russisch

Newsletter

Der KOFF Newsletter kann unter www.swisspeace.org kostenlos abonniert werden.

Weitere Publikationen

Die vollständige Publikationsliste findet sich unter www.swisspeace.org/publications

Bestellformular

Working Paper No _____

Conference Paper No _____

Andere Publikationen _____

Titel / Autor _____

Name _____

Vorname _____

Institution _____

Strasse _____

PLZ, Ort _____

Land _____

Tel/Fax _____

E-mail _____

Datum _____

Unterschrift _____

Bitte senden oder faxen an:

swisspeace
Sonnenbergstrasse 17
Postfach, 3000 Bern 7, Schweiz
Tel: +41 (0)31 330 12 12
Fax: +41 (0)31 330 12 13
info@swisspeace.ch
www.swisspeace.org



**Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation**

**swiss
peace**

Sonnenbergstrasse 17
Postfach, CH-3000 Bern 7
Tel +41 (0)31 330 12 12
Fax +41 (0)31 330 12 13
info@swisspeace.ch
www.swisspeace.org