



Eine Frage der Plausibilität oder: Die Kunst, Peacebuilding-Interventionen zu evaluieren

Andreas Wittkowsky

Du hast keine Wahl – nutze sie! Die Forderung, Peacebuilding-Interventionen¹ in Krisen- und Konfliktsituationen umfassend zu evaluieren, wird zunehmen. Trotz aller Schwierigkeiten spricht vieles dafür, dass die Erkenntnisse guter Evaluierungen die Relevanz und Wirksamkeit solcher Interventionen steigern können. Während Evaluierungen im außen- und sicherheitspolitischen Bereich noch weitgehend skeptisch betrachtet und mit wenig ausgefeilten Evaluierungsdesigns betrieben werden, ist die Entwicklungspolitik schon weiter. Zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren gehören praxisorientierte Evaluierungsansätze, sinnvolle Evaluierungskriterien, stringente Plausibilitätsüberlegungen und urteilsfähige Evaluatoren.

In der neuen Legislaturperiode wird erneut die Frage auf der Agenda stehen, ob und wie Interventionen in Krisen- und Konfliktgebieten zu evaluieren sind. Der 2013 erstellte Abschlussbericht des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ im Deutschen Bundestag forderte deutlich, „dass eine systematische Auswertung der Aktivitäten im Bereich der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung durchgeführt wird, einschließlich einer wissenschaftlichen Evaluierung. Dies betrifft v.a. das Monitoring sowie die Wirkungs- und Fortschrittsanalyse von Maßnahmen. Dazu bedarf es transparenter und objektiver Kriterien, um Fehlentwicklungen rechtzeitig aufdecken und die notwendigen politischen Kurskorrekturen vornehmen zu können“.²

Herausforderungen für außen- und sicherheitspolitische Evaluierungen

In breiten außen- und sicherheitspolitischen Kreisen stößt diese Forderung auf Skepsis. Tatsächlich ist die Evaluierung außenpolitischer Prozesse, und insbesondere jene von Interventionen in Krisensituationen, mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert. Vor allem vier Problembereiche müssen berücksichtigt werden:

1. **Kausale Zuordnungen** | Verfechter eines streng wissenschaftlichen Evaluierungsansatzes betonen zu Recht, dass es schwierig ist, direkte Kausalitäten zwischen einer Intervention und dem bezweckten gesellschaftlichen

¹ Als Peacebuilding-Intervention werden hier internationale zivile und/oder militärische Politiken, Programme und Aktivitäten verstanden, die oberhalb der Ebene von Einzelprojekten die umfassende, nachhaltige Konflikttransformation und Friedensförderung bezwecken.

² Deutscher Bundestag (2013), *Abschlussdokument des Unterausschusses Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit*, S-17(3)73_UA ZivKri.

Wandel eindeutig zu belegen. Gerade Krisen- und Konfliktsituationen zeichnen sich durch überaus komplexe, durch viele Faktoren determinierte gesellschaftliche Prozesse aus, die unübersichtlich und nicht linear verlaufen. Im besten Fall kann eine Intervention hier einen Beitrag zum Wandel leisten. Dieser ist aber kaum eindeutig zurechenbar oder messbar. Zudem ist die Vergleichbarkeit von Aktivitäten in unterschiedlichen Konfliktkontexten nur begrenzt gegeben.³

Dies spricht aber nicht dafür, auf Evaluierungen zu verzichten. Denn das würde bedeuten, den Anspruch aufzugeben, eigenes Handeln einer kritischen Revision zu unterziehen und daraus zu lernen. Es hieße auch, den Nutzen zu unterschätzen, den eine Evaluierung jenen Planern und Durchführern von Interventionen bieten kann, die häufig in den Niederungen des Alltagsgeschäfts gefangen sind. Vielmehr legt es nahe, für die Evaluierung von Peacebuilding-Interventionen einen pragmatischen Ansatz zu wählen, der durch vernünftige Plausibilitätsüberlegungen handlungsrelevante Erkenntnisse zulässt. Eine solche Vorgehensweise ist in Anlehnung an Max Weber deshalb zulässig, „als der Erfolg für sie spricht, d.h. als sie Erkenntnis von Zusammenhängen liefert, welche ... sich als wertvoll erweisen“.⁴

2. Umgang mit Zielkonflikten | Fast alle Peacebuilding-Interventionen sind mit Zielkonflikten zwischen ihren einzelnen Komponenten und Akteuren bzw. zwischen ihren kurz- und langfristigen Wirkungen konfrontiert. Je umfassender die Ziele und Aktivitäten einer Intervention, desto stärker der Zwang, auf unerwartete Ereignisse zu reagieren und eigene Aktivitäten anzupassen. Umso schwieriger ist es deshalb, von Anfang an präzise Wege zum Ziel festzulegen und die Einzelaktivitäten aufeinander abzustimmen, die dann auch klare Referenzpunkte für Evaluierungen wären. Eine Evaluierung hat diese Zwänge in ihre Fragestellungen miteinzubeziehen und beispielsweise die Reaktionsfähigkeit, Flexibilität und Lernfähigkeit der Intervention zu bewerten.

3. Umgang mit Risiko | Peacebuilding-Interventionen zielen häufig darauf ab, stark eskalierte Konfliktsituationen zu beeinflussen. Hier besteht naturgemäß ein hohes Risiko des Scheiterns. Nicht zuletzt die Weltbank betonte in ihrem Entwicklungsbericht von 2011, dass internationale Geber in Konflikten die Bereitschaft mitbringen müssten, mehr Risiken zu akzeptieren und sich dennoch langfristig zu engagieren. Ein zu eng verstandener Wirkungsbegriff oder eine falsch verstandene Konzentration auf „value for money“ bergen die Gefahr, sich aus Angst vor Rückschlägen nur noch auf erfolgversprechende Interventionen einzulassen – und die „harten Nüsse“ komplexer Großkonflikte unbearbeitet zu lassen.

Evaluierungen von Peacebuilding-Interventionen haben diesem Dilemma Rechnung zu tragen, indem die politische Intention – und auch eine entsprechende Risikobereitschaft – in die Bewertung miteinbezogen wird.

4. Politische Angreifbarkeit | Im politischen Raum gibt es starke Befürchtungen, dass die kritischen Ergebnisse einer Evaluierung die öffentliche Erfolgsbilanz einer Regierung schmälern und dem politischen Gegner Munition liefern.

Allerdings bedroht der Verzicht auf kritische Lernprozesse die Erfolgsbilanz einer Regierung nicht minder. Und wenn Erfolge aufgrund mangelnder Lern- und Anpassungsfähigkeit ausbleiben, ist der Vertrauensverlust vermutlich sogar substanzieller als eine offensiv vertretene Fehlerkultur – ist es doch auch gerade die kritische Öffentlichkeit, die Rechenschaft über die Wirksamkeit von Interventionen einfordert. Vielversprechender ist es deshalb, praxisorientierte Evaluierungen zu fördern und das Lernen aus Fehlern als politische Chance und eigene Stärke zu vertreten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Verzicht auf Evaluierungen weder der Qualität noch der Vermittelbarkeit von Politik zuträglich ist –

³ Vgl. Peter Rudolf, Sascha Lohmann (2013), *Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau*, SWP-Studie S 20.

⁴ Max Weber (1973), Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis, in: *Soziologie, universalgeschichtliche Analysen, Politik*; 5. Aufl., Stuttgart.

es gilt, sie im Sinne der kontinuierlichen Verbesserung der Interventionsansätze konstruktiv zu gestalten.

Bisherige Evaluierungen von Peacebuilding-Interventionen

Tatsächlich haben Peacebuilding-Evaluierungen in den letzten Jahren zugenommen. Bei den multilateralen Institutionen sind vor allem die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Union (EU) aktiv geworden.⁵ Auch einige große Geberländer haben einzelne ihrer Peacebuilding-Interventionen evaluiert.⁶ Auch wenn deren Ansätze mitunter noch wenig ausgefeilt sind, konnten sie doch das Ziel erreichen, wertvolle Erkenntnisse für die weitere Umsetzung zu gewinnen. An diese Erfahrungen ist anzuknüpfen, die Methoden sind weiterzuentwickeln.

Im Jahr 2009 beauftragte der UN-Generalsekretär seine Innenrevision (*Office of Internal Oversight, OIOS*), die UN-Mission in der Elfenbeinküste (UNOCI) hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen. 2011 und 2012 folgten vergleichbare Evaluierungen für die Missionen in Liberia, Sudan, Haiti und DR Kongo. Da es sich dabei um aktive Missionen handelte, sprachen alle Evaluierungsberichte Empfehlungen für die weitere Mandatsumsetzung oder -beendigung aus. Die Berichte beziehen sich noch wenig strukturiert auf Evaluierungskriterien und folgen eher dem traditionellen Reporting-Format der UN. Zur Erhebung von Einschätzungen wurde eine Vielzahl von Befragungsmethoden eingesetzt, die außer den Schlüsselakteuren vor Ort auch Befragungen des gesamten Missionspersonals vorsahen. Im Fall der Elfenbeinküste wurde Neuland beschritten, indem eine Umfrage unter der lokalen Bevölkerung durchgeführt wurde, um die Einschätzungen der Zielgruppe hinsichtlich der Wirksamkeit der Mission zu erfassen.

In der EU hat der Europäische Rechnungshof (EuRH) ein etwas anderes Vorgehen gewählt. In Hinblick auf den Anspruch der EU, ihre Instru-

mente im Rahmen eines umfassenden Ansatzes (*Comprehensive Approach*) abgestimmt aufeinander einzusetzen, untersuchte der Rechnungshof 2012 das Zusammenspiel aller Instrumente zur Rechtsstaatsförderung im Kosovo – also sowohl die GSVP-Mission EULEX als auch die Programme der Kommission im Rahmen der Vorbeitrittshilfe. 2013 folgte eine vergleichbare Evaluierung für die Unterstützung einer verantwortungsvollen Staatsführung in der DR Kongo. Die Europäische Kommission beauftragte 2011 unabhängige Berater, eine breite Querschnittsevaluierung ihrer Aktivitäten im Bereich Konfliktprävention und Peacebuilding durchzuführen. 2013 folgte eine Evaluierung der für afrikanische Friedenseinsätze geschaffenen *African Peace Facility*. Das Design dieser Evaluierungen ist sehr unterschiedlich; einige sind stärker nach Evaluierungskriterien systematisiert, andere arbeiten sehr detaillierte Listen mit Einzelfragen ab.

Auch große Geberländer haben ihre Peacebuilding-Interventionen evaluiert. In den USA wurden diese zum Teil vom dortigen Rechnungshof (*Government Accounting Office, GAO*) durchgeführt, in Großbritannien von der neu geschaffenen Unabhängigen Kommission für Wirksamkeit der Hilfe (*Independent Commission for Aid Impact, ICAI*). Einige Geberländer haben gemeinsame Evaluierungen von Länderprogrammen durchgeführt.

Ein Rahmen für Peacebuilding-Evaluierungen

Vor allem im entwicklungspolitischen Bereich, der auf eine lange Tradition von Evaluierungen zurückgreifen kann, sind die Evaluierungsansätze für Peacebuilding-Aktivitäten systematisch weiterentwickelt worden. Dies hat sich prominent in den 2012 veröffentlichten Leitlinien des OECD-Entwicklungsausschusses (*Development Assistance Committee, DAC*) niedergeschlagen.⁷ Danach sollte eine Evaluierung von Peacebuilding-Interventionen sieben Kriterien berücksichtigen: Relevanz, Effektivität, Wirksamkeit (*Impact*), Nachhaltigkeit, Effizienz, Kohärenz und Koordinierung.

⁵ UN-OIOS: www.un.org/Depts/oios/pages/other_oios_reports.html; Europäischer Rechnungshof: www.eca.europa.eu/de/Pages/AuditReportsOpinions.aspx; US Government Accounting Office: www.gao.gov; UK Independent Commission for Aid Impact: ica.i.independent.gov.uk/2013/12/01/list-of-reports/.

⁶ Einen guten Überblick bieten Jörn Grävingholt, Julia Leininger, Christian von Haldenwang (2012), *Effective statebuilding? A review of evaluations of international statebuilding support in fragile contexts*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs/DANIDA.

⁷ OECD (2012), *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results*, DAC Guidelines and References Series, OECD Publishing.

Für einen überschaubaren Evaluierungsrahmen bietet es sich an, drei dieser Kriterien als Schlüsselkriterien der Wirkung zu wählen und ihnen die übrigen Kriterien zuzuordnen, da diese eher einzelne Aspekte der Schlüsselkriterien vertiefen (siehe Kasten).

Evaluierungsrahmen für Peacebuilding-Interventionen

Relevanz Das Ausmaß, in dem Ziele und Aktivitäten die Anforderungen der Friedensförderung (*Peacebuilding Needs*) identifizieren und adressieren.

Effektivität Das Ausmaß, in dem Aktivitäten einer Intervention ihre formulierten direkten Ziele erreichen. Ein Aspekt der Effektivität ist **Effizienz**; das Ausmaß, in dem Ressourcen optimal eingesetzt werden und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis besteht

Wirksamkeit Der Beitrag, den die Intervention zum übergeordneten Ziel der Friedensförderung leistet, einschließlich unbeabsichtigter negativer Wirkungen.

Zwei spezifische Aspekte der Wirksamkeit sind **Signifikanz und Nachhaltigkeit**; das Ausmaß, in dem dieser Beitrag bedeutend und dauerhaft ist.

Weitere Aspekte sind **Koordination und Kohärenz** mit anderen Politiken und Akteuren im Sinne eines umfassenden Ansatzes, sowie **Lern- und Anpassungsfähigkeit** der Intervention.

Gleichzeitig gibt es im entwicklungspolitischen Bereich den Trend, Evaluierungsmethoden stringent weiterzuentwickeln. Zum einen werden dort, wo es Sinn macht, zunehmend quantitative Methoden eingesetzt. Zum anderen treffen die DAC-Leitlinien wichtige Aussagen, wie auch qualitativ aussagekräftigere Urteile gewonnen werden können. So haben sich Umfragen im Konfliktkontext, bei denen die Erfahrungen und Einschätzungen der Zielgruppe erfasst werden, oder auch „Peer-Group-Reviews“, die Peacebuilding-Experten einbeziehen, als gute Instrumente erwiesen, um Plausibilitätsannahmen zu erhärten.

Die Urteilskraft der Evaluatoren bleibt aber ein wesentlicher Erfolgsfaktor. So erfordert die Relevanzbewertung gut fundierte Urteile, ob angemessene Konfliktanalysen durchgeführt, die Schlüsselfaktoren des Konflikts adressiert und auch überzeugende Annahmen zur Wirkung der Intervention angestellt wurden. Bei der Wirkungsbe-

wertung ist es völlig legitim, dort, wo Kausalitäten nicht eindeutig nachgewiesen werden können, gut informierte Plausibilitätsüberlegungen anzustellen.

Fazit: Eine Frage der Plausibilität

Die Evaluierung von Peacebuilding-Interventionen wird auf der öffentlichen Agenda bleiben. Dies sollte als Chance begriffen werden. Letztlich geht es um die Verbesserung der eigenen Strategie- und Handlungsfähigkeit. Kernziel ist nicht ein vollständig gesichertes Wissen über Kausalitäten, sondern eine ausreichend gefestigte Wahrscheinlichkeit, das Richtige am richtigen Ort zum richtigen Zeitpunkt zu tun. Somit ist es das Ziel jeder Evaluierung, Antworten zu den kritischen Fragen der Intervention und Empfehlungen für zukünftiges Handeln zu geben.

Wenn von Politikern eine höhere Risikobereitschaft beim Engagement in Konfliktsituationen eingefordert wird, sollte im Gegenzug alles daran gesetzt werden, bisherige Erfahrungen gründlich auszuwerten und damit eine wissenschaftsgestützte Politik zu ermöglichen. Ohne solch eine Grundlage liefern Peacebuilding-Interventionen Gefahr, zwar gut gemeint, aber nicht gut gemacht zu sein. Zudem hat eine politische Öffentlichkeit, die risikoträchtige Entscheidungen legitimieren soll, Anspruch auf systematische Informationen. Letztlich ist auch den Planern von Interventionen nicht damit gedient, wenn ihnen mögliche Erkenntnisse zur Wirksamkeit ihrer Aktivitäten vorenthalten werden.

Zu den entscheidenden Erfolgsfaktoren von Peacebuilding-Evaluierungen gehören ein anwendungsbezogener Ansatz, überzeugende Evaluierungskriterien und stringente Plausibilitätsüberlegungen. Letztendlich erfordert sie aber auch eine gute Analyse- und Urteilsfähigkeit der Evaluatoren. Denn nicht nur die Führung von Peacebuilding-Interventionen, auch ihre Evaluierung ist eine Kunst.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetztes Handeln im ZIF.