

WISSEN WAS WIRKT  
 WAS WIRKT WISSEN WAS WIRKT  
 WISSEN WAS WIRKT  
 WISSEN WAS WIRKT



## Projektelevaluierung: Kurzbericht

### Kenia: Stärkung der Eastern Africa Standby Force

Projektnummer:	2011.2178.9
Förderbereichsschlüssel (CRS-Code):	15230 Friedensstärkung nach Konflikten (VN)
Projektziel:	Die Voraussetzungen für multidimensionale Friedenseinsätze von EASF im Rahmen der African Standby Force (ASF) sind geschaffen.
Projektlaufzeit:	01.10.2011 - 31.08.2016
Projektvolumen:	5.456.000 Euro
Auftraggeber:	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Politische(r) Träger:	Eastern Africa Standby Force Secretariat (EASFSEC)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland):	International Peace Support Training Centre (IPSTC)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen:	-
Zielgruppen:	Fachkräfte in der Vorbereitung für friedensunterstützende Missionen und die Bevölkerung in den zehn EASF-Mitgliedstaaten; bzw. auf dem afrikanischen Kontinent

#### Projektbeschreibung

Wesentlicher Bestandteil der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (*African Peace and Security Architecture - APSA*) ist der Aufbau einer multidimensionalen Afrikanischen Eingreiftruppe (*African Standby Force - ASF*), wobei die *Eastern Africa Standby Force (EASF)* den regionalen Beitrag Ostafrikas der ASF darstellt. Das EASF Sekretariat ist eine von den EASF-Mitgliedsstaaten (MS) mandatierte Koordinierungsinstitution, die für den Aufbau von professionellen Kapazitäten im militärischen, polizeilichen und zivilen Bereich, sowie für deren multidimensionales Zusammenwirken in der Planung und Durchführung von Friedensmissionen verantwortlich ist.

Bei der Konzeption des Vorhabens wurde als Kernproblem identifiziert, dass keine multidimensionalen Einsatzkapazitäten unter ASF existierten. Die Voraussetzungen hierfür beinhalten a) dass qualifizierte Einsatzkräfte zur Verfügung stehen und b) dass die Multidimensionalität, das heißt die Zusammenarbeit von Militär, Polizei und Zivilisten, von allen akzeptiert, geschätzt und praktiziert wird. Zur Lösung des Kernproblems, soll die Präsenz von EASF im regionalen Politikdialog sowie in den Mitgliedsländern gestärkt und EASF als wichtiger Ansprechpartner für Fragen von Frieden und Sicherheit in Ostafrika positioniert werden. Weiterhin unterstützt das Vorhaben das EASF Sekretariat beim Aufbau der zivilen Kapazitäten, insbesondere bei der Entwicklung von Trainingsstandards und Mechanismen zur zielgerichteten Auswahl von Teilnehmer/innen und Trainer/innen sowie im Bereich der Organisations- und Managemententwicklung, hier speziell im Hinblick auf die strategische Planung, Finanzplanung und Personalwesen.

Im Handlungsfeld „**Kooperation mit der AU, Regionalorganisationen, Mitgliedsstaaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen**“ werden die fundierte inhaltliche Beteiligung von EASF an regionalen Konferenzen und im regionalen Politikdialog, die vermehrte Harmonisierung mit der AU sowie Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Mitgliedsländern unterstützt.

Weiterhin soll erreicht werden, dass Friedenseinsätze auf der Basis allgemeinverbindlicher Regeln (*Standard Operating Procedures, SOPs*) durchgeführt und ausgewertet werden sowie mit geeignetem Personal ausgestattet sind. Hierzu unterstützt das Handlungsfeld „**Stärkung der EASF Managementkapazitäten**“ die Erarbeitung und Verabschiedung von *SOPs* für wichtige Handlungsprozesse in Anlehnung an AU Kriterien. Diese sollen wirkungsorientierte Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsprozesse in EASF verankern.

Um sicherzustellen, dass ausreichend qualifiziertes ziviles Personal für Friedensmissionen zur Verfügung steht, um dort den Friedensprozess politisch zu begleiten und gleichzeitig zivile Strukturen in den Krisengebieten wiederherzustellen, fördert das Handlungsfeld „**Förderung der zivilen Komponente**“ die Vorbereitung von zivilen Experten auf Friedensmissionen und das Bereithalten dieses Personalkörpers mittels einer eigenen Datenbank (*roster*).

Das Vorhaben ist überwiegend am Sitz des EASF Sekretariats in Nairobi (Kenia) tätig. Die Mitgliedsländer von EASF umfassen Sudan, Äthiopien, Djibouti, Somalia, Uganda, Kenia, Komoren, Seychellen, Ruanda und Burundi. Aus diesen Ländern kommen auch die zivilen Experten, die auf den Einsatz in Friedensmissionen vorbereitet werden.

Im Mittelpunkt der Evaluierung stand die Erreichung der Wirkungen seit August 2014. Da es sich bei der Evaluierung um eine Schlussequalifizierung handelte, sollten gleichzeitig auch wesentliche Entwicklungen, Lernerfahrungen und gute Beispiele des Vorhabens seit 2008 erfasst werden.

Das Modulziel „Die Voraussetzungen für multidimensionale Friedenseinsätze von EASF im Rahmen der African Standby Force (ASF) sind geschaffen“ ist im Hinblick auf das gesamtpolitische Ziel der Operationalisierung der APSA und damit einer Einsetzbarkeit einer multidimensionalen ASF angemessen.

Die Indikatoren sind jedoch nicht immer SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound) formuliert. Bei Indikator zwei („EASF Sekretariat und AU, ostafrikanische Regionalorganisationen und Mitgliedsstaaten führen regelmäßige Konsultationen in Bezug auf Mandatierung, Rekrutierung und Einsatz von Friedensmissionen auf 6 Veranstaltungen durch.“) wurden zur Spezifizierung des Indikators nur Veranstaltungen aus den folgenden Interventionsbereichen berücksichtigt: Exercises/Übungen, Trainings/Events im Bereich Rostering mit Teilnahme der Zivilen National Focal Points (NFPs) der MS, EASF und AU Konsultationen.

Indikator 3 wurde zur Spezifizierung wie folgt umformuliert, da er nicht präzisiert, welche standardisierten Regeln (Standard Operating Procedures, SOP) bei der Zielerreichung berücksichtigt werden sollen: „Standardisierte Regeln und Konzepte für die Beteiligung von EASF an multidimensionalen Friedensmissionen stehen im Bereich Personalmanagement, Finanzmanagement sowie Mandatierungs- und Planungsprozess auf EASF Sekretariatsstufe zur Verfügung.“

Bezüglich der Beurteilung der übergeordneten gesamtpolitischen Wirkungen (Impact) wurden Proxyindikatoren herangezogen, da eine Impact Messung zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht ist. Voraussetzung wäre hierfür ein EASF Beitrag in einer AU/ASF Mission, anhand dessen die Wirkung der Friedensmission auf die Stabilisierung und Konfliktprävention der betroffenen Region gemessen werden könnte. Entsprechend wurden lediglich wichtige Meilensteine zur prinzipiellen Einsatzbereitschaft der EASF analysiert wie der zurzeit stattfindende politische Prozess im Falle einer möglichen Entsendung nach Burundi sowie der Stand der unterstützten Instrumente.

Bewertungsgrundlage nach den OECD/DAC Kriterien:	Einzel- und Gesamtbewertung nach den OECD/DAC Kriterien:
Die Gesamtbewertung des Projekts / Programms entspricht dem arithmetischen Mittel der Einzelbewertungen der fünf OECD/DAC-Kriterien:	Relevanz: 16 Punkte - sehr erfolgreich Effektivität: 12 Punkte - erfolgreich Impact: 11 Punkte - eher erfolgreich Effizienz: 11 Punkte - eher erfolgreich Nachhaltigkeit: 8 Punkte - eher unbefriedigend
14 – 16 Punkte: sehr erfolgreich 12 – 13 Punkte: erfolgreich 10 – 11 Punkte: eher erfolgreich 8 – 9 Punkte: eher unbefriedigend 6 – 7 Punkte: unbefriedigend 4 – 5 Punkte: sehr unbefriedigend	Das Projekt/ Programm wird insgesamt mit 12 von 16 Punkten als erfolgreich bewertet.

### Relevanz (Tun wir das Richtige?)

Das Vorhaben hat einen großen Beitrag zur Lösung des Kernproblems, nämlich der Schaffung der Voraussetzung für multidimensionale Friedenseinsätze der EASF im Rahmen der African Standby Force (ASF), geleistet. Hier sind die Bereitstel-

lung von qualifiziertem zivilem Personal sowohl als auch die Anerkennung der Rolle der zivilen Komponente vom Militär und der Polizei in Friedensmissionen Zielwerte. Zwar blieb die Entsendung von Zivilisten durch EASF soweit aus, was nicht auf fehlende Kapazitäten, sondern auf Entscheidungsprozesse ausserhalb der EASF Strukturen zurückzuführen ist, jedoch hat EASF mit Hilfe des Vorhabens das kontinental-führende Roster mit zivilen Experten etabliert. Das Verständnis für und die gesteigerte Wertschätzung des zivilen Beitrags in Friedensmissionen wird durch die systematische Einbeziehung der zivilen Komponente in Übungen und Planung demonstriert.

Das Projekt unterstützt die Umsetzung der Strategien des Partners sowie der AU, insbesondere der APSA Roadmap 2016 – 2020, der ASF Roadmap III sowie des EASF Strategic Plan 2015 – 2020, und entspricht der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der deutschen Bundesregierung. Durch Trainingsmaßnahmen, die Förderung von praktischen Feldübungen sowie die Unterstützung bei der Adaptierung von kontinentalen SOP leistet das Vorhaben relevante Beiträge zur Vorbereitung von Fachkräften für den Einsatz in Friedensmissionen und stärkt die Planungs- und Managementkapazitäten des EASF Sekretariats. Grundlage für diese Einschätzung sind die Gespräche mit verschiedenen Interviewpartnern als auch die Auswertungsberichte der Feldübungen. Da das Vorhaben mit Abstand die größte Unterstützung der zivilen Komponente leistet und Deutschland als einziges Land mit Beratern vor Ort unterstützt, erscheint die Kausalität plausibel.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Relevanz mit 16 Punkten als sehr erfolgreich bewertet.

#### Effektivität (Erreichen wir das Ziel des Projekts/Programms?)

Zielindikator	Zielwert laut Angebot	Ist-Zustand laut Projektevaluierung
<i>Indikator 1: Die volle Einsatzfähigkeit (Full Operational Capability - FOC) von EASF für multidimensionale Friedenseinsätze wird von AU und den Mitgliedsstaaten (MS) anerkannt.</i>	Full Operational Capability anerkannt durch AU und Mitgliedstaaten	FOC anerkannt durch AU am 27. Januar 2015; MS bestätigen FOC in Bericht vom 7. Februar 2016.
<i>Indikator 2: EASF Sekretariat und AU, ostafrikanische Regionalorganisationen und Mitgliedsstaaten führen regelmäßige Konsultationen in Bezug auf Mandatierung, Rekrutierung und Einsatz von Friedensmissionen auf 6 Veranstaltungen (Konferenzen, Meetings, Übungen) durch.</i>	6 Konsultationsveranstaltungen von 2014-15	<p>Der Indikator wird bis Projektende überwiegend erfüllt (Ausnahme: bislang fehlende Konsultationen mit den zwei weiteren regionalen Hauptakteuren in Friedens- und Sicherheitsangelegenheiten in Ostafrika, der Intergovernmental Authority on Development [IGAD] und der East African Community [EAC] trotz Bemühung des EASF Sekretariats).</p> <p>Es wurde eine Feldübung (Command Post Exercise – CPX) in Äthiopien in 2014 inklusive 3 Planungssitzungen mit Vertretern der MS sowie AU durchgeführt, die zur Bestätigung der FOC der EASF führte. Zuvor fanden Übungen in Uganda (FTX 2013) als auch in Sudan (CPX 2011) statt.</p> <p>Die auf Anregung des Vorhabens etablierten National Focal Points (NFP) unterstützen die Arbeit der EASF zivilen Komponente in den Mitgliedstaaten durch die Identifizierung von zivilen Experten für das Roster, Koordination von Aktivitäten und Förderung der Bewusstseinsbildung über zivile Friedensbeiträge in den oft militärisch-geprägten Regierungsstrukturen. Das Vorhaben unterstützte mehrere Trainings und Meetings sowie Outreach Aktivitäten, die in enger Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und EASF SEC /Planning Element [PLANELM] stattfanden.</p> <p>Es findet ein regelmäßiger Austausch zwischen EASF und AU insbesondere bezüglich des Rosterprozesses, also der Identifikation, Auswahl und Trainings für zivile Experten zur Bereitstellung für potentielle AU Friedensmissionen, statt. Hierbei geht die Initiierung und Prozessgestaltung eher von AU Seite aus und EASF könnte sich auf kontinentalen Koordinationsplattformen noch stärker einbringen.</p>

		Durch den begonnen Verifizierungsprozess stehen erstmalig nach AU Standards selektierte Experten für ASF/AU Missionen zur Verfügung.
<i>Indikator 3: Standardisierte Regeln (Standard Operating Procedures, SOP) und Konzepte für die Beteiligung von EASF an multidimensionalen Friedensmissionen stehen im Bereich Personalmanagement, Finanzmanagement sowie Mandatierungs- und Planungsprozess auf EASF Sekretariatsstufe zur Verfügung.</i>	Für multidimensionale Friedensmissionen, Personal- und Finanzmanagement stehen standardisierte Regeln und Konzepte zur Verfügung	<p>Der Indikator wurde teilweise erfüllt.</p> <p>Mit Unterstützung des Vorhabens wurden SOP zum Leistungsmanagement für Manager und Supervisors, sowie ein Code of Conduct für Mitarbeiter des EASF Sekretariats entwickelt.</p> <p>Die AU African Standby Force (ASC) Selection Guidelines, die die Grundlagen für die Auswahl ziviler Experten für AU Friedensmissionen darlegen, wurden durch die Unterstützung des Vorhabens für EASF adaptiert (z. B. durch Workshops mit Vertretern der zivilen Komponente von EASF, gemeinsame Entwicklung/ Kommentierung des angepassten Dokuments) und werden zurzeit implementiert.</p> <p>Ursprünglich war geplant, die bestehenden Regularien für das Finanzmanagement durch SOP zu ergänzen, um Arbeitsabläufe im Finanzmanagement innerhalb des EASF Sekretariats zu standardisieren (z. B. Festlegung eines einheitlichen Zahlungsziels bei der Begleichung von Rechnungen, Festlegung von internen Arbeitsabläufen etc.). Bislang wird das Fehlen von SOP aber im EASF Sekretariat nicht als kritisch gesehen.</p> <p>Da es auf AU Ebene noch an Konzepten und mit relevanten Akteuren abgestimmten und rechtlich bindenden Regularien für das Finanzmanagement von Friedensmissionen fehlt, kann auf regionaler Ebene noch keine Umsetzung von AU Vorgaben stattfinden. Unter der Leitung von African Peace Support Trainers Association (APSTA) wurden mit Teilnahme der AU, EASF und anderen Regionen „Guidelines for Financial Management in PSO“ entwickelt, die jedoch bislang nicht von den AU Entscheidungsgremien abgenommen wurden.</p> <p>Das Vorhaben hat das EASF Sekretariat zur Entwicklung eines Dokuments zum Mandatierungsprozess beraten sowie Trainings und praktische Übungen für die Umsetzung/Ausgestaltung des Mandatierungsprozesses mittels Beratung und Finanzierung unterstützt.</p>
<i>Indikator 4: 70% der im EASF-Roster erfassten zivilen Fachkräfte (davon 35% Frauen) entsprechen dem Bedarf der AU und den Standards gegenwärtiger Friedensmissionen.</i>	Wie im Indikator.	Der Indikator wurde erfüllt. Durch den gerade begonnenen Verifizierungsprozess stehen erstmalig nach AU Standards selektierte Experten für ASF/AU Missionen zur Verfügung.
<i>Indikator 5: Eine EASF Gender Policy ist entwickelt.</i>	Wie im Indikator.	Eine Gender Policy wurde von den EASF Entscheidungsgremien in 2015 verabschiedet und zudem wurde ein Implementierungsplan entwickelt.

Das Evaluierungsteam kommt zu dem Schluss, dass von den Zielindikatoren zum Ende des Projekts / Programms voraussichtlich die Zielindikatoren 1, 2, 4 und 5 *ganz*, sowie der Zielindikator 3 *teilweise* erreicht werden.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Effektivität mit 12 Punkten als erfolgreich bewertet.

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact) (Tragen wir zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen bei?)**

Die Bewertung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen ist zu diesem Zeitpunkt lediglich eingeschränkt möglich, da viele der unterstützten Instrumente noch nicht oder erst seit kurzer Zeit (z.B. ziviler Roster) einsatzbereit sind. Zudem gab es erst eine potenzielle „Möglichkeit“ EASF Kapazitäten gemäß offizieller Aufforderung durch die AU an EASF für eine angedachte AU/ASF Mission MAPROBU (African Prevention and Protection Mission in Burundi) zur Verfügung zu stellen. In diesem Prozess wurden strategische Schwächen und insbesondere das Fehlen eines politischen Mandats offensichtlich; zudem – oder auch deswegen - wurde das Sekretariat durch die AU, EAC und IGAD von Anfang an nur sehr schwach in technische Vorbereitungsprozesse eingebunden. Die schlussendliche Anfrage des AU Friedens- und Sicherheitsrats an EASF, ein entsprechendes Missionskonzept für eine mögliche Mandatierung zu entwickeln, ist dabei einerseits positiv zu sehen, da EASF als Konfliktmanagementinstrument politisch wahrgenommen wird, jedoch offenbart es andererseits noch fehlende Kapazitäten im Bereich Missionsplanung und Analysefähigkeiten.

Der Impact des Projekts würde sich erhöhen, wenn es zukünftig zu expliziten EASF Beiträgen in ASF/AU Missionen kommen sollte. Dabei wäre es besonders signifikant, wenn von durch EASF ausgebildete und identifizierte zivile Experten entsendet werden würden.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Impact mit 11 Punkten als eher erfolgreich bewertet.

**Effizienz (Werden die Ziele wirtschaftlich erreicht?)**

Die Ressourcen für die Durchführung von Projektaktivitäten scheinen kosteneffizient genutzt worden zu sein. Insgesamt ist die Instrumentenwahl weitestgehend angemessen, effizient und strategisch getroffen worden. Für eine genaue Beurteilung von Effizienzaspekten im Vorhaben im Sinne einer Input/Kosten-Output-Relation (Produktionseffizienz) sind jedoch keine ausreichenden Daten vorhanden. Aspekte für die Effizienzbewertung sind daher die sichtliche Effizienzsteigerung in Projektaktivitäten.

So wurden zum Beispiel die sehr kostenintensiven Trainings von zivilen Experten in 2014 und 2015 ausgesetzt, bis der Prozess zur effektiven Auswahl von Experten, die den ASC Rosterkriterien entsprechen und damit wirklich einsatzfähig sind, verabschiedet und implementiert wurde. Dies verhinderte die Investition in Trainingsteilnehmer, die nicht zur Erreichung des Vorhabensziels beitragen, was durchaus in den Vorläuferphasen des Projektes praktiziert wurde.

In dem anderen kostenintensiven Bereich der Übungen hat das Vorhaben, durch einen Fokus auf Evaluierung und damit Schwerpunktsetzung auf die Behebung von identifizierten Schwachstellen, zu der effizienteren Durchführung von Übungen beigetragen.

Der Abschluss von *Grant Agreements* führte zudem bei EASF zu einem hohen Druck an *Compliance* bezüglich internationalen Finanz- und Auditregularien. Die Geberkoordination, mit klarer Aufgabenverteilung zwischen Gebern, wird als sehr effizient und gut eingeschätzt.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Effizienz mit 11 Punkten als eher erfolgreich bewertet.

**Nachhaltigkeit (Sind die positiven Wirkungen von Dauer?)**

Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit ist die Kürze der Laufzeit des Vorhabens sowie die Tatsache zu berücksichtigen, dass es sich bei EASF um eine sehr junge Organisation handelt, die ihre Strukturen noch entwickelt. Dem Vorhaben ist es dennoch teilweise gelungen, Instrumente und Konzepte im Partnersystem zu verankern. Als größter Verdienst in diesem Sinne ist die Akzeptanz der zivilen Komponente innerhalb der EASF zu sehen. Die Nachhaltigkeit dieser Wirkung ist jedoch nicht allein auf das Vorhaben zurückzuführen. Im Übrigen wurden Konzepte zur Evaluierung der Übungen in der Partnerstruktur verankert. Mit der Standardisierung des Grundkurses für zivile Experten sind außerdem die Trainingskonzepte und – Erfahrungen dauerhaft erfasst und replizierbar gemacht. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen wird jedoch durch 3 Faktoren beeinträchtigt: Rotation der Partnermitarbeiter, schwaches Wissensmanagement innerhalb der Partnerorganisation und ungesicherte finanzielle Nachhaltigkeit von Maßnahmen des EASF Sekretariats.

Das Vorhaben wird in Bezug auf Nachhaltigkeit mit 8 Punkten als eher unbefriedigend bewertet.

**Impressum**

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn/Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)