

Erfahrungen zu Steuerung und Führung in einem Friedensentwicklungsvorhaben

Programm Cercapaz 2007 – 2015 / Kolumbien



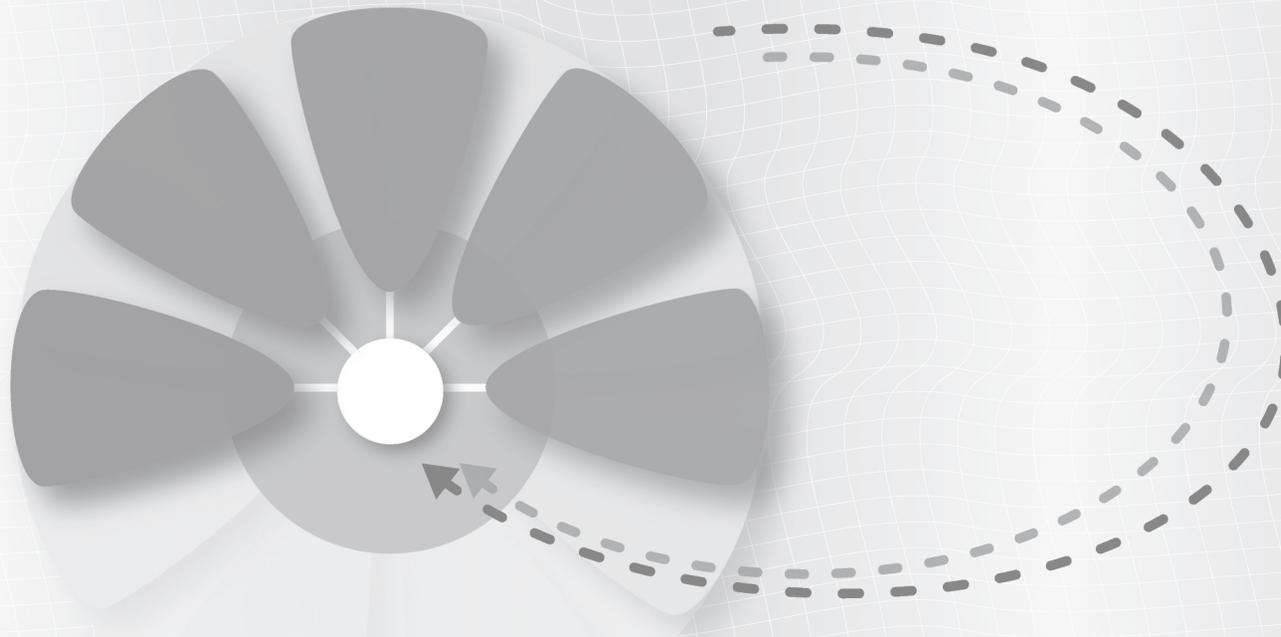
Herausgegeben von:



como/consult

Berghof Foundation





Erfahrungen zu Steuerung und Führung in einem Friedensentwicklungsvorhaben

Programm Cercapaz 2007 – 2015 / Kolumbien

Erfahrungen zu Steuerung und Führung in einem Friedensentwicklungsvorhaben

Programm Cercapaz 2007 – 2015 / Kolumbien

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Landesdirektor der GIZ Kolumbien

Peter Luhmann

Programmleiter Cercapaz

Peter Hauschnik

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 44 60 - 0

Fax +49 (0) 228 44 60 - 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5

65760 Eschborn

Tel. +49 (0) 6196 79 - 0

Fax +49 (0) 6196 79 - 1115

info@giz.de

www.giz.de

In Kooperation mit

Arbeitsgemeinschaft Como Consult/Berghof Foundation

Autorinnen

Uta Giebel & Barbara Unger

Ko-Autorin

Elke Breckner

Gestaltung

Gino Luque

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Postanschrift der BMZ-Dienstsitze

BMZ Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

Tel. +49 (0) 228 99 535 - 0

Fax +49 (0) 228 99 535 - 3500

BMZ Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0

Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Bogotá, Februar 2015

Danksagung

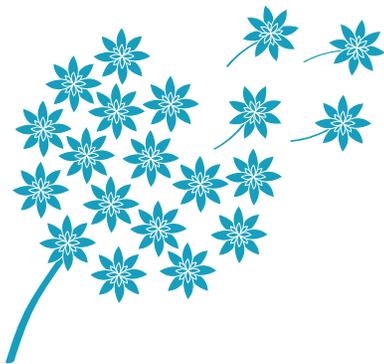
Herzlichen Dank für die wertvollen Beiträge des Programmleiters von Cercapaz (Peter Hauschnik), seines Teams (Jaime Andrés Gómez, Hilka Langohr, Nubia Leal, María Claudia Linares, Javier Moncayo – heute Mitarbeiter SerMacarena –, Alexandra Ospina, Julia Palma, Germán Plata, María Paula Prada, Myriam Sánchez, Angélica Vásquez) sowie von Dunja Brede (GIZ) und Andrea Warner (freiberufliche Gutachterin), die das Programm über die Jahre begleitet und beraten haben. Des Weiteren einen herzlichen Dank an Lina María García (Nacionales Planungsamt/*Departamento Nacional de Planeación*), Jorge Tovar (Koordinator des *Programa de Desarrollo para la Paz Magdalena Centro*) und Karoll García (Netzwerk der Friedens-und Entwicklungsprogramme *Redprodepaz*), die von Partnerseite ihre Eindrücke zur Verfügung stellten. Sie alle lieferten die Empirie und wertvolle Reflexionen, die in diesen Text hineinfließen und auf denen die herausgearbeiteten Erkenntnisse fußen.



Inhalt

1. Einleitung	7
1.1 Erfahrungen teilen – wozu und für wen?	7
1.2 Wie kann ich das Dokument nutzen?	9
1.3 Cercapaz – <i>facts and figures</i>	11
2. Erfahrungen aus Cercapaz für andere Vorhaben	13
2.1 Strategie.	15
2.2 Kooperation	24
2.3 Steuerungsstruktur.	30
2.4 Prozesse	38
2.5 Lernen und Innovation	43
3. Abschließende Empfehlungen	49
Anhang: Interviewte	52
Literaturverzeichnis	53

1. Einleitung



1.1 Erfahrungen teilen – wozu und für wen?

„Wenn wir die Zeit zurückdrehen könnten, was würden wir mit unserem heutigen Erfahrungsschatz anders machen?“ „In acht Jahren (2007-2015) wurden im Programm Cercapaz knapp 30 Millionen Euro umgesetzt. Welche Potenziale wurden genutzt und welche hätten wir noch besser nutzen können?“ Diese und ähnliche Fragen stellen sich Beteiligte des Programms Cercapaz in dessen Schlussphase. Auch wenn es das deutsch-kolumbianische Friedensprogramm Cercapaz in dieser Form nicht mehr geben wird, können jedoch ähnliche Vorhaben¹ aus den Erfahrungen lernen, indem sie gute Ansätze übernehmen und Fehler vermeiden - und somit die Chance erhöhen, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln möglichst viel positive Veränderung zu erreichen. Die GIZ² hat den Anspruch, eine lernende Organisation zu sein. Dieses Dokument soll einen Beitrag dazu leisten, indem es Impulse zur Reflexion und Diskussion gibt.

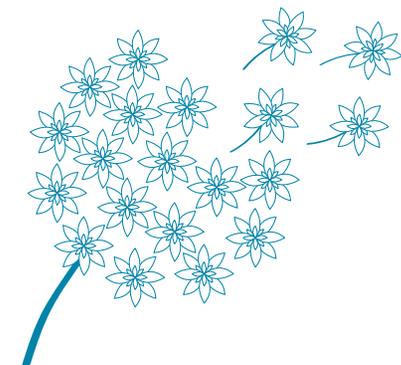
¹ „Vorhaben“ und „Programm“ werden im Dokument synonym verwendet.

² Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) wird hier durchgehend im Dokument verwendet, auch wenn der Name erst seit 2011 besteht und das Programm Cercapaz noch mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) initiiert wurde.

Zahlreiche Erfahrungen von Kollegen/innen in der GIZ haben gezeigt, dass für Konfliktbearbeitungs- und Friedensentwicklungsprogramme besondere Herausforderungen bestehen, was die Steuerung des Kooperationsvorhabens sowie die Führung des GIZ-Beitrags anbelangt. Über die Hälfte der Länder, in denen die GIZ tätig ist, werden als fragil, von Gewalt gekennzeichnet bzw. als konfliktiv bezeichnet. Es lohnt sich also, auf diese besonderen Herausforderungen zu blicken und voneinander zu lernen. Die GIZ kategorisiert Vorhaben, die in einem Konfliktkontext tätig sind und einen Beitrag zur Friedensentwicklung leisten mit der „FS(Frieden- und Sicherheits)-Kennung“.³ Cercapaz wurde 2007 in einem Kontext von bewaffnetem Konflikt konzipiert, der zu Ende des Programms zwar eine optimistisch stimmende Entwicklung genommen hat, dessen strukturelle und kulturelle Wurzeln und gewaltfördernde Dynamiken jedoch noch lange nicht aufgearbeitet sind.

Nicht alle in diesem Dokument dargestellten Erfahrungen sind spezifisch für Konflikt- und Gewaltkontexte und damit eventuell auch für Personen außerhalb des Themenfeldes Friedensentwicklung interessant: Wie lassen sich beispielsweise Interventionen bei unterschiedlichen Akteursgruppen, wie Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, verknüpfen? Oder: Wie lassen sich die Interventionen auf den unterschiedlichen Ebenen (national, regional und lokal) sinnvoll verbinden? Wer entscheidet dabei über was, damit das Vorhaben gut arbeiten kann? Die Mitarbeiter/innen von Cercapaz haben in den drei Phasen des Programms wichtige Erkenntnisse gewonnen. Um diese zu erfassen, haben die Autorinnen Interviews mit dem GIZ-Team, Partnern sowie externen Berater/innen geführt. Ihre Sichtweisen werden hier präsentiert.

Das Dokument richtet sich an all diejenigen in der Entwicklungszusammenarbeit, die in die Vorbereitung, Durchführung, Beratung und Projektevaluierung eines Vorhabens – vor allem im Friedensentwicklungskontext - eingebunden sind.



³ Die FS-Kennung ersetzt seit 2013 die KR-Kennung des zu Programmbeginn gültigen Schwerpunkts KPFE (Krisenprävention und Friedensentwicklung). Programme mit FS2 haben Frieden und Sicherheit als Ziel, d.h. die erwartete langfristige Wirkung auf Programm- und/oder Modulebene ist ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit. Während der Laufzeit von Cercapaz gab es in der Technischen Zusammenarbeit rund 40 Programme, die eine FS2-Kennung hatten, also Friedensentwicklung und einen Beitrag zur Sicherheit in das Zentrum ihrer Arbeit stellten.

1.2 Wie kann ich das Dokument nutzen?

Die Erfahrungen von Cercapaz sind vielfältig. Damit Sie sich als Lesende gut orientieren können, wird für das Dokument eine bekannte Struktur genutzt: die des GIZ Managementmodells Capacity WORKS. Die Erfahrungen von Cercapaz sind entlang der Erfolgsfaktoren des Managementmodells dargestellt: Strategie, Kooperation, Steuerungsstruktur, Prozesse und Lernen & Innovation.

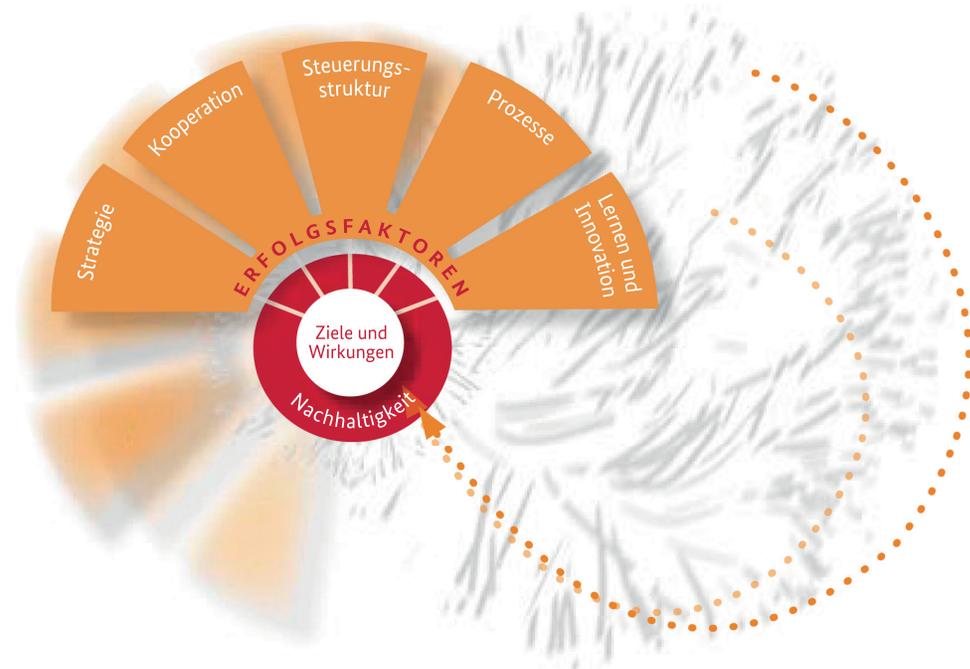


Abbildung 1: Capacity WORKS

Capacity WORKS bezieht sich auf den Kooperationskontext (überorganisationaler Kontext), d.h. die gemeinsame Arbeit mit den Partnern. Diese Erfahrungen werden im Dokument dargestellt. Darüber hinaus werden jedoch auch Managementenerfahrungen in Bezug auf das GIZ-Team im Partnerland dargestellt (organisationaler Kontext). Dabei werden besondere Führungsherausforderungen, wie z.B. Personalmanagement, Team- und Organisationsentwicklung, beleuchtet.⁴

⁴ Für diese Logik werden zur Qualitätssicherung in der GIZ das Qualitätshaus und das Führungsrad von Rudolf Wimmer herangezogen.

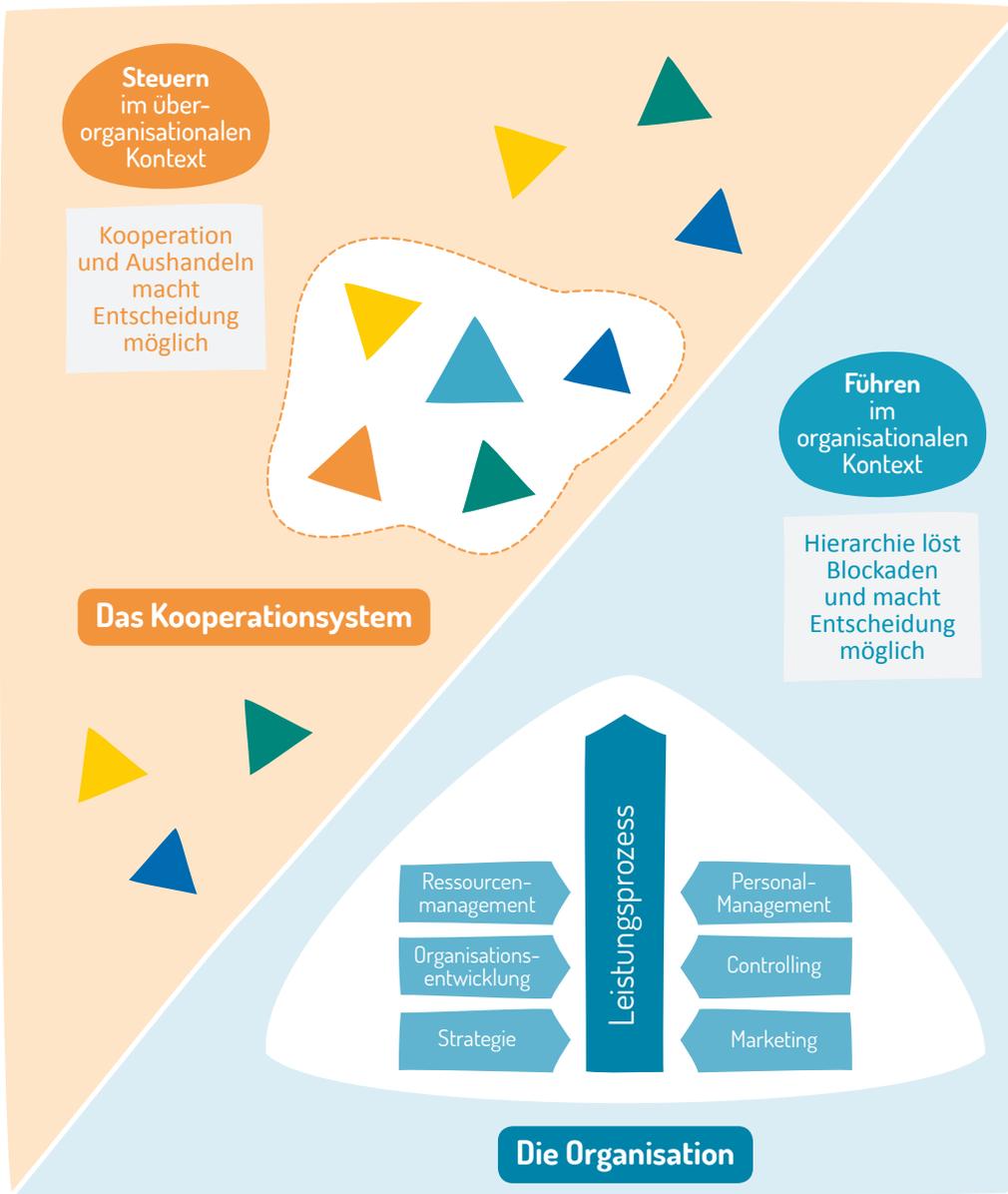
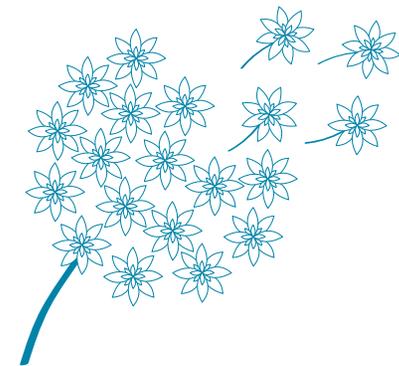


Abbildung 2: Landkarte der Logiken





Da es naturgemäß zu Wechselwirkungen zwischen dem überorganisationalen Kontext und dem organisationalen Kontext kommt, nutzen wir dieselbe Struktur, um auch die Erfahrungen des organisationalen Kontextes (GIZ-Team) darzustellen. Somit ist es sinnvoll, beides zu betrachten und Lernerfahrungen zur Verfügung zu stellen. Ein Beispiel: Die Partner im Kooperationsystem entscheiden, dass sie zum Thema friedliches Zusammenleben (*convivencia*) arbeiten und dafür eine Analyse durchführen wollen. Im GIZ-Team wird daraufhin geschaut, wer diesen Prozess als Berater/in gut begleiten kann und es wird eine Entscheidung dazu gefällt. Beide Ebenen oder Logiken sind also eng miteinander verknüpft.

Im folgenden Unterkapitel 1.3 sind zunächst wichtige Fakten (Ziele, Zielgruppen, Partner etc.) zu Cercapaz im Verlauf der Phasen zusammengefasst. Dies dient als Orientierung für die folgenden Kapitel, welche nach den Erfolgsfaktoren von Capacity WORKS strukturiert sind. Pro Erfolgsfaktor werden dann in den Unterkapiteln 2.1 bis 2.5

- wesentliche Entwicklungen im **Kooperationssystem** (überorganisationaler Kontext)
- wesentliche Entwicklungen im **GIZ-Team vor Ort** (organisationaler Kontext), und
- wichtige Lernerfahrungen und Empfehlungen

aufgeführt.

Die Auswahl der behandelten Themen richtet sich dabei nach den wichtigsten Erfahrungen und Empfehlungen aus Cercapaz, sodass die Kapitel unterschiedlich lang ausfallen.



1.3 Cercapaz – *facts and figures*

Cercapaz ist ein rein auf Friedensentwicklung bzw. Friedenssicherung ausgerichtetes Vorhaben der GIZ. Dies spiegelt sich auch im Namen wieder: „Cercapaz“ spielt einerseits auf „*ser capaz*“ – fähig sein, und andererseits „*cerca paz*“ – nahe am Frieden, an. In acht Jahren und drei Phasen wurden der GIZ von Seiten des BMZ knapp 30 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.



Cercapaz – „Friedensentwicklung durch Förderung der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft“

Gesamtlaufzeit: Januar 2007 - Ende März 2015

Phase 1: Januar 2007 bis März 2009

Phase 2: April 2009 bis Januar 2012

Phase 3: Februar 2012 bis März 2015

Ziel für die Gesamtlaufzeit: Staatliche und nichtstaatliche Akteure kooperieren konstruktiv miteinander zur Friedensförderung und sozialen Inklusion.

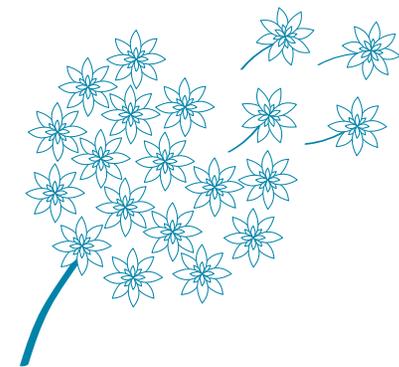
Zielgruppe: Gesamtbevölkerung Kolumbiens mit besonderem Augenmerk auf „Gruppen, die von sozialer Benachteiligung, Gewalt und vom bewaffneten Konflikt in verstärktem Maße betroffen sind“ (Kinder, Jugendliche, Frauen, Binnenvertriebene, Indigene, afrokolumbianische Bevölkerungsgruppen)

Politische Träger: Bis Mitte 2011: Koordinationsstelle für die nationalen Sozial-, Friedens- und Entwicklungsprogramme sowie die internationale Kooperation (*Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social*); ab Mitte 2011: Kolumbianisches Präsidialamt für Internationale Zusammenarbeit (*Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC*)

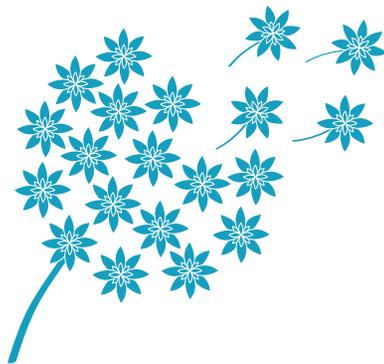
Mittler / Durchführungspartner: Nationales Planungsamt (*Departamento Nacional de Planeación*) mit verschiedenen Abteilungen, Büro des Vizepräsidenten (*Vicepresidencia*), Hoher Berater des Präsidenten für die Themen Zusammenleben und Sicherheit (*Alta Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana*), Kolumbianischer Gemeindeverband (*Federación Colombiana de Municipios, FCM*), Einheit für Opferbetreuung und Wiedergutmachung (*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV*), national anerkannte Nichtregierungsorganisationen (NRO), *Programas Regionales de Desarrollo y Paz* und ihr Netzwerk Redprodepaz (*Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz*), Regional- und Kommunalverwaltungen, überregionale Gremien u.a.

Interventionsgebiete: Nationale Ebene sowie Norte de Santander, Caldas und Cesar (ab zweiter Phase), ausgewählte Gemeinden in den Departments.

GIZ-Beratersteam: Neben der/dem Auftragsverantwortlichen waren durchschnittlich 15 Berater/innen und 6 Verwaltungskräfte tätig, die Mehrheit davon kolumbianische Fachkräfte.



2. Erfahrungen aus Cercapaz für andere Vorhaben



Das Programm Cercapaz und seine Entwicklung lassen sich nur vor dem Hintergrund des kolumbianischen Kontexts verstehen, der sich in den gut acht Jahren von Cercapaz erheblich verändert hat. Deshalb fassen wir dessen Merkmale und Veränderungen in der Programmlaufzeit knapp zusammen.

Das Programm wurde konzipiert und begann in einer Zeit, in der der bewaffnete interne Konflikt zwischen Guerillagruppen, der kolumbianischen Regierung und paramilitärischen Kräften bereits jahrzehntelang andauerte, ebenso wie Gewaltmärkte wie der Drogenmarkt. Verschiedene Friedensverhandlungen hatten einige bewaffnete Gruppen zur Niederlegung von Waffen gebracht. Am stärksten hatte die M-19 das Land beeinflusst. Die folgende Verfassungsgebende Versammlung mit der Verfassung von 1991 hatte die formalen Grundlagen für Partizipation und Demokratie gelegt und bot auf dem Papier eine gute Ausgangslage für das Programm. Der Friedensprozess von Caguán mit der FARC⁵ war 1998 beendet.

Der 2002 zum Präsidenten gewählte Álvaro Uribe rief einen inneren Notstand aus und entwarf Strategien, den Guerillas mit harter Hand zu begegnen. Dazu gehörte, die nichtstaatlichen Gewaltakteure als Terroristen zu brandmarken. Vertreibungen und Menschenrechtsverlet-

⁵ Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

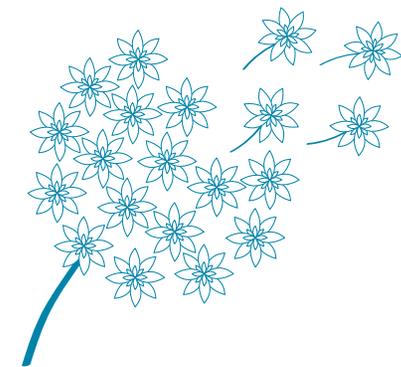
zungen in Kolumbien erreichten traurige Rekorde. Eine Anknüpfung des Programms an Regierungsstrategien war damit schwierig. 2008 fanden Wahlen auf Gemeinde- und Departementsebene statt, die dann für Cercapaz die politischen Partner auf dezentraler Ebene für die erste Phase stellten.

Die Demobilisierung des Paramilitärischen Verbands *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) durch den Prozess des *Ley de Justicia y Paz* begann 2003. Insgesamt war das Ergebnis der Demobilisierung gemischt: während einige Ex-Paramilitärs durch die staatliche Agentur zur Wiedereingliederung (*Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR*) erfolgreich in ein ziviles Leben integriert wurden, haben sich andere wieder in kriminellen Banden⁶ zusammengeschlossen, bzw. haben nie die Waffen abgegeben. Der Einfluss der Paramilitärs auf Politiker/innen und staatliche Organe aller Ebenen und deren Zusammenarbeit (von einem Drittel des Kongresses war die Rede), die sogenannte *Parapolítica*, wurde ab Mitte der 2000er aufgedeckt. Das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen war weiter gesunken.

Gleichzeitig gab und gibt es diverse Friedensinitiativen im ganzen Land sowie vielfältige Erfahrungen mit Friedensaktivitäten auf allen Ebenen. Die Friedens- und Entwicklungsprogramme und ihr Netzwerk *Redprodepaz* (ab 2002) legten die Grundlage für regionale Entwicklungsmaßnahmen mit einem Friedensfokus.

Auch der deutsche entwicklungspolitische Fokus war für das Friedensprogramm zuträglich: Frieden und Konflikt waren zu einem wichtigen und sichtbaren Thema der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geworden und Methoden und Vorgaben wie *Peace and Conflict Assessment* (PCA) und grundlegende Veränderungsannahmen lagen vor, als das Programm entwickelt wurde.

2010, während der zweiten Programmphase, wurde mit Juan Manuel Santos der ehemalige Verteidigungsminister Präsident. Seine Regierung stieß Verhandlungen mit der größten Guerillagruppe FARC an. Trotz bestehender Risiken sieht es derzeit so aus, als könnte 2015 oder 2016 eine Vereinbarung erreicht werden. Verhandlungen mit den ELN⁷ sind für Anfang 2015 offiziell angekündigt. Die Verhandlungen in Havanna finden statt, während die bewaffnete



⁶ Sogenannte *Bacrim*, *Bandas emergentes en Colombia* oder *Bandas criminales emergentes*.

⁷ *Ejército de Liberación Nacional*.



Auseinandersetzung, mit Ausnahme unilateraler Waffenstillstandsankündigungen, weiter andauert. Mit der Opfergesetzgebung und deren Umsetzung unternimmt die Regierung eine ehrgeizige Anstrengung und hat dadurch viele jüngere Fachkräfte aus Zivilgesellschaft, Forschung und auch aus dem Programmumfeld von Cercapaz für relevante Posten in der Opferentschädigung und Friedenspolitik gewinnen können. Seit dem Regierungswechsel konnten zentrale Programmstrategien, wie die Förderung von Dialog, Konzertationsmechanismen, die Vertrauensförderung und Stärkung der Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft endlich an die kolumbianische Politik und Einrichtungen andocken. Zudem gab es mehr Opportunitäten und Offenheit, die nationale und regionale Ebene in Austausch zu bringen. Cercapaz nutzte die günstigen Rahmenbedingungen, um in der dritten Phase mit voller Kraft die ursprünglichen Themen voranzubringen und gleichzeitig *upscaling*-Prozesse zu fördern sowie das *phasing out* solide mit den regionalen und nationalen Partnern zu gestalten. Der knappe Sieg von Santos bei den Präsidentschaftswahlen 2014 kann als Unterstützung für die Friedensverhandlungen gewertet werden. Somit konnte das Programm Cercapaz in diesen relativ stabilen politischen und friedensförderlicheren Rahmenbedingungen zu Ende geführt werden.

Die im Folgenden ausgeführten wesentlichen Programmentscheidungen und Erfahrungen wurden maßgeblich von diesen politischen Rahmenbedingungen beeinflusst.



2.1 Strategie



2.1.1 Umgang mit Strategie im Kooperationssystem Cercapaz

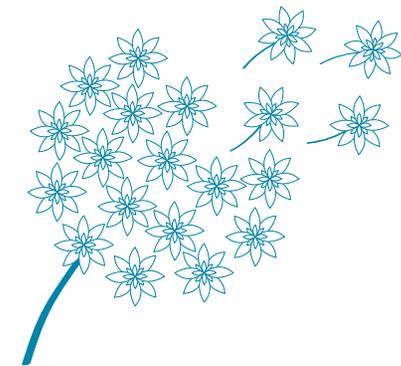
Das Angebot⁸ der **ersten Phase**, war weitgehend ohne Partner erarbeitet worden. Der Fokus der Programmstrategie lag darauf, Staat und Zivilgesellschaft in einen strukturierten Austausch miteinander zu bringen. Es gab jedoch keine bedeutende nationale Politik oder Strategie, in die dieser strategische Fokus hätte eingebettet werden können. Die Partner auf nationaler Ebene – insbesondere die staatlichen – hatten kein Interesse, diese Strategie zu unterstützen. Daher gab es de facto in der ersten Phase keine “Strategie des Kooperationssystems” auf nationaler Ebene. Es

⁸ Das Angebot fasst die wesentlichen Elemente des Vorhabens zusammen und wird unter der Federführung der GIZ mit maßgeblicher Beteiligung der Partner im Partnerland und dem BMZ erarbeitet.

gab allerdings einzelne Initiativen im Bereich Friedensentwicklung, die gemeinsam von Partnern und GIZ-Berater/innen unterstützt wurden und Grundlagen für die spätere Friedenspolitik schufen. In den Programmregionen Caldas und Norte de Santander stieß die „deutsche“ Strategie von Cercapaz auf Ebene der Departements und Gemeinden auf größeres Interesse. Auf der Basis von *Peacebuilding Needs*, die im Rahmen der Portfoliomission vor Programmstart identifiziert worden waren⁹ und den Ergebnissen eines PCA, welches in den ersten Monaten des Programms durchgeführt wurde, wurden passende bestehende Friedensinitiativen und -programme gemeinsam identifiziert. Pro Region wurde ein Regionales Komitee gebildet, in dem die Gesamtstrategie von Cercapaz auf die Regionen heruntergebrochen wurde und an der sich dann einzelne Veränderungsprojekte ausrichten sollten. Die zahlreichen Veränderungsprojekte unterstützen jedoch meist entweder Initiativen des öffentlichen Sektors oder der Zivilgesellschaft und nur in Einzelfällen solche, die die beiden Akteursgruppen zusammenbrachten. Zudem waren die Aktivitäten nicht klar orientiert, denn es fehlte ein gemeinsames, konzeptionelles Verständnis von Friedensentwicklung unter allen Beteiligten.

Eine Projektfortschrittskontrolle (PFK) bildete die Grundlage für die Verkürzung der ersten Phase und die strategische Ausrichtung für **Phase 2**. Die Partner wurden an der Strategieentwicklung durch mehrere Workshops, in denen die Wirkungsketten der vier Komponenten und dazugehörige Indikatoren erarbeitet wurden, beteiligt. Die *Peacebuilding Needs* und regionale strategische Ansätze waren berücksichtigt. Die Regionen standen explizit im Fokus der Gesamtstrategie. Zudem kamen die Komponenten „Umweltkonflikte“ und „Friedenskultur“ hinzu. Die knapp 120 Veränderungsprojekte wurden sukzessive auf 30 reduziert. Die regionalen Komitees übernahmen die strategische Steuerung in den Regionen. Der Regierungswechsel von Uribe zu Santos (ab 2010) ermöglichte, die Strategie nun auch auf nationaler Ebene umzusetzen.

In der **dritten Phase** (komplett unter Santos) wurde die nationalstaatliche Politik friedensorientiert. Cercapaz konnte nun nationale Politiken unterstützen: Ehrgeizige Gesetze zur Opferentschädigung und Landrückgabe u.a. erlaubten, Themen wie Inklusion und *convivencia* sowie gemeinsame Entwicklungsvisionen anzugehen und die Erfahrungen der drei Regionen mit



⁹ Bearbeitung struktureller Konfliktursachen (z.B. durch Förderung demokratisch legitimierter staatlicher Instanzen, Förderung kooperativer ziviler Strukturen, Abbau Ungleichheit); die Verringerung der Konfliktdynamik; Stärkung und Förderung von Friedensallianzen (Erweiterung Handlungsspielraum). Kurtenbach / Boschmann, Mai 2006.



der nationalen Ebene zu verknüpfen. Im Rahmen der PFK wurde diese Strategie mit den Partnern offen diskutiert und angepasst. Die Mission empfahl, sich mit den Erfahrungen der ersten und zweiten Phase auf die Konfliktthemen um die Gesetze bzw. deren Umsetzung zu fokussieren. Die darauf aufbauende operative Planung fand ebenfalls mit reger Partnerbeteiligung statt. Der günstige politische Moment sollte noch bis zum Ende des Vorhabens genutzt werden und so wurden in vergleichsweise sehr kurzer Zeit Prozesse wie die Ausbildung und Vernetzung von Dialogfacilitatoren aufgelegt und in den Regionen repliziert. Der Unterstützungsprozess für die Behörde UARIV, welche die Opfergesetzgebung umsetzt, wurde als relevantes und sichtbares Feld zur modellhaften Schaffung von Konzertationsräumen und der Inklusion bisher benachteiligter Gruppen gewählt und eng entlang der Strategie umgesetzt. Der Mehrebenenansatz und das Paternoster-Prinzip¹⁰ rückte stärker in den strategischen Fokus, da es nun das nötige Interesse gab, die regionalen Erfahrungen auf nationaler Ebene zu nutzen sowie einen Austausch zwischen den Ebenen zu etablieren.

2.1.2 Umgang mit Strategie im GIZ-Team

In der **ersten Phase** mussten die GIZ-Mitarbeiter/innen mit einer Programmstrategie arbeiten, die von den Partnern auf nationaler Ebene nicht angenommen wurde. Die GIZ-Führung des Vorhabens reagierte darauf mit Flexibilität und verlagerte die Hauptaktivitäten in die Regionen, wo es mehr Interesse an dieser Strategie gab. Wo es dennoch möglich war, wurden auf nationaler Ebene Initiativen unterstützt, um Grundlagen für eine nationale Friedenspolitik zu schaffen. Im GIZ-Team fehlte ein klares gemeinsames Bild von der (angepassten) Strategie des Vorhabens. Die Idee war, auf den Vorgängerprogrammen PACIPAZ (Fokus auf zivilgesellschaftlichen Akteuren) und PRODESPAZ (Fokus auf staatliche Akteure) und den damit gewonnenen Zugängen und Kompetenzen aufzubauen. Öffentlicher Sektor und Zivilgesellschaft sollten nun „zusammengedacht“ werden. Die Mitarbeiter/innen, die aus den verschiedenen Programmen stammten, verharteten jedoch in ihrer alten Logik und es fehlte – auch im GIZ-Team – ein gemeinsames verinnerlichtes Konzept von Friedensentwicklung. Gleichzeitig herrschte ein hoher Mittelabflussdruck und die Beratungsarbeit in den Regionen wurde vor allem in dieser Phase durch diverse Reiseverbote aus Sicherheitsgründen erschwert. Ab 2008 bis in die zweite Phase wurde

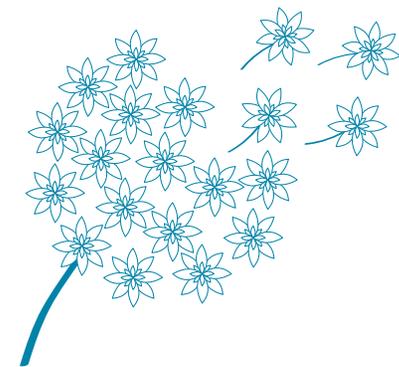


¹⁰ Paternoster-Prinzip bedeutet, dass es einen kontinuierlichen Austausch zwischen den Ebenen (national, regional, lokal) gibt und somit Lernen zwischen diesen Akteuren stattfindet, was wiederum dazu beitragen soll, die staatlichen Prozesse erfolgreich umzusetzen.

ein Teil des Personals der Partnerorganisationen, ein Teil der GIZ-Cercapaz-Berater/innen sowie externe kolumbianische Berater/innen in Friedensentwicklung und Beratungskompetenzen fortgebildet (*Desarrollo y Fortalecimiento Capacidades* - DFC), um zum einen im Team Beraterkompetenzen aufzubauen und zum anderen auf kompetente Fachkräfte im Sektor zurückgreifen zu können. Insgesamt bestanden jedoch die Leistungen des GIZ-Teams vor allem aus dem Management (nach Gesichtspunkten des Veränderungsmanagements) finanzieller Mittel und weniger aus direkter Beratung. Diese Begebenheiten hemmten eine Priorisierung sowie die strategische Ausrichtung und Verknüpfung der knapp 120 Veränderungsprojekte des Vorhabens.

In **Phase 2** sollten die GIZ-Berater/innen enger mit den regionalen Akteuren zusammenarbeiten und somit mit den Partnern diskutieren, wie zur Strategie des gesamten Vorhabens beigetragen werden konnte. Die Regionalkoordinator/innen trugen nun die Verantwortung für die strategische Ausrichtung der Veränderungsprojekte in den Regionen. Um die Strategie umsetzen zu können, wurden zum Teil Personalwechsel nötig. Zudem lief der Prozess DFC weiter (bis 2010) und ab 2011 wurde ein umfassender Professionalisierungsprozess (SERDEPAZ) für das Cercapaz-Berater-Team in Gang gesetzt, der darauf abzielte, eine gemeinsame konzeptionelle Grundlage zu schaffen, die Berater- und Fachkompetenzen weiter zu stärken sowie eine konstruktive, sich unterstützende Teamarbeit zu etablieren.

In der **dritten Phase** erleichterten die Offenheit der Partner auf nationaler Ebene sowie der strukturierte Teamprozess, dass die Strategie und die Beratungsleistungen den Beteiligten klar waren. Der Dienstleistungsmodus der GIZ-Berater/innen hatte sich zu intermittierender Beratung und Moderation mit punktueller Fachberatung entwickelt. Die innere Klarheit erleichterte auch die strategische Zusammenarbeit und Kommunikation mit den Partnern. Die GIZ-Mitarbeiter/innen mussten nun nicht mehr die treibende Kraft für Friedensentwicklung sein, weil die Partner selbst die Zusammenarbeit dazu einforderten. Es galt zum einen das große Interesse an den Cercapaz-Themen zu nutzen, um noch möglichst viel Wirkung zu erzeugen, und zum anderen das *phasing out* zu gestalten.



2.1.3 Wesentliche Lernerfahrungen und Empfehlungen zu Strategie

Flexibel sein und dann wieder fokussieren

Friedensentwicklung ist in der Regel ein hochpolitisches Thema. Es besteht eine hohe Abhängigkeit von politischen Ereignissen, wenn es um die Bereitschaft der Partner geht, zu diesem Thema zu arbeiten. Die politischen Ereignisse können zu hoher Volatilität führen, weil der Kontext ohnehin instabil ist. In der ersten Phase konnte Cercapaz seine Strategie auf nationaler Ebene nur sehr eingeschränkt umsetzen.¹¹ Auf diese Herausforderung hat die Programmleitung mit Flexibilität reagiert und geschaut, wo es Energie für Friedensentwicklungsmaßnahmen gab: in den Regionen. Vor allem auf nationaler Ebene war allerdings in der ersten Phase nicht klar, wie die Strategie alternativ aussehen sollte und diese Unklarheit wirkte sich auf (Entscheidungen für) Interventionen aus. Es ist daher wichtig, nach einem strategischen Kurswechsel wieder einen klaren Fokus für Berater/innen und Partner zu setzen und diesen auch zu kommunizieren, um gemeinsame Aktivitäten zu orientieren und alle Beteiligten zu motivieren.

Die Gesamtstrategie ist eine wichtige Orientierung, auch wenn nicht gleich alles umsetzbar ist

Die strategische Route sollte möglichst für alle Beteiligten klar sein und kann so als Orientierung für die verschiedenen Maßnahmen dienen. Im Sinne des Mehrebenenansatzes ist es wichtig, auf den unterschiedlichen Ebenen (national, regional, lokal) strategisch anzusetzen. Cercapaz konnte in der ersten Phase an keine nationale Friedenspolitik anknüpfen für das, was strategisch im Fokus stand: die Kooperation zwischen staatlichen Organen und der Zivilgesellschaft; wohl aber an lokale und akteursgebundene Friedensagenden und auch an auf nationaler Ebene existierende Vorgaben (Verfassung, Gesetze, Colombia Visión 2019). Wenn nicht von Anfang an die Möglichkeit besteht, auf allen Ebenen zu arbeiten und/oder die verschiedenen Ebenen zusammenzubringen, so können dennoch Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen realisiert werden, die ggf. die Grundlage für späteres Zusammenarbeiten schaffen. Wichtig ist, dass sie strategisch begründet sind. Sobald es eine politische Veränderung gibt, kann dann auf die verschiedenen Potenziale aufgebaut werden. Es muss den Beteiligten klar sein, dass mit Interventionen auf verschiedenen

¹¹ Auf nationaler Ebene konnte seitens der Regierungsorganisationen beispielsweise mit dem DNP gearbeitet werden; auf Seite der Zivilgesellschaft beispielsweise mit *Redprodepaz* und *Transparencia por Colombia*.

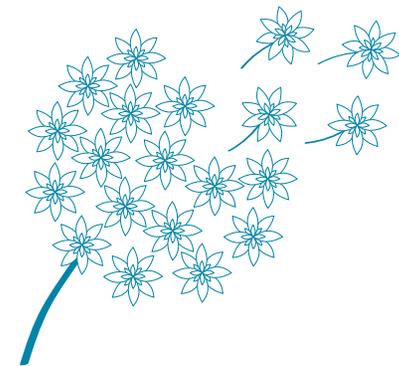
Ebenen die Komplexität steigt. Um einen guten Umgang damit zu finden, ist es wichtig, stets den strategischen Spielraum im Blick zu haben.

Gemeinsames Verständnis mit den Partnern herstellen

Zu Anfang sollte ausreichend Zeit mit den Partnern eingeplant werden, um ein gemeinsames Verständnis von dem herzustellen, was gemeinsam gemacht werden soll. Wenn der Strategieentwicklungsprozess mit den Partnern stattfindet wird deutlich, wo Veränderungsbereitschaft besteht, aber auch wo es Hürden und Widerstände gibt. Nach einer tendenziell “partnerlosen” Strategieentwicklung für die erste Phase von Cercapaz, konnte für die Phasen zwei und drei eine realitätsnähere Strategie mit den Partnern erarbeitet werden. Dies führte zu mehr Ownership der Partner in der gemeinsamen Umsetzung und verhinderte, ständig an Widerstände und Grenzen zu stoßen. Auch für Vorhaben, die teilweise mit denselben Akteuren zusammenarbeiten wie in einem Vorgängerprogramm, hat dieser Prozess eine große Bedeutung. Den Partnern sollte klar sein, dass nun eine neue strategische Etappe beginnt. Zudem ist es wichtig transparent zu machen, wer welche Art von Leistungen erbringt – sowohl auf GIZ- als auch auf Partnerseite. Ein Neustart birgt auch die Chance aus Fehlern zu lernen und Dinge besser zu machen. Dabei sollten die wesentlichen Entscheidungen immer auch in der jeweiligen Landessprache verschriftlicht werden. Die investierte Zeit in ein gemeinsames Verständnis zahlt sich aus!

Regelmäßige Kontextanalyse und Do No Harm (DNH) als Teil des Managementzyklus

Eine Kontext- und Konfliktanalyse (oft Teil des PCA) bietet die Grundlage für die strategische und operative Planung und muss in regelmäßigen Abständen aktualisiert sowie die Erkenntnisse im Vorhaben umgesetzt werden. Die Analysen unterstützen dabei, relevante Themen für den Friedensprozess zu identifizieren und in die Strategie zu integrieren bzw. den Fokus anzupassen. Konfliktsensibles Handeln ist kein Automatismus in Friedensentwicklungsvorhaben, sondern muss in die Routinen integriert werden. Im Falle von DNH ermöglicht es, das zu stärken, was die Akteure verbindet und trennende Faktoren zu minimieren, statt unabsichtlich Trennendes zu verstärken oder die Chance zu verpassen, Verbindendes zu fördern.





Das Erkennen von strategischen Optionen im Bereich Friedensentwicklung erfordert viel Fingerspitzengefühl

Das Herantasten an strategische Optionen und das Sondieren von Opportunitäten mit den Partnern erfordert viel Vorwissen und Fingerspitzengefühl. Zum Vorwissen gehören politische Analysen, Konfliktsanalysen, PCA oder sonstige Informationen, die zur Verfügung stehen. Sich als Berater dieses Hintergrundwissen vor einer Intervention mit den Partnern anzueignen, ist im Friedensentwicklungskontext deshalb so wichtig, weil das Risiko Schaden anzurichten vergleichsweise hoch ist, z.B. der Verlust mühsam aufgebauten Vertrauens. Das *Do No Harm*-Prinzip und das dazugehörige Instrumentarium soll hierbei helfen. Was dem/der Berater/ in jedoch keiner abnimmt, ist ein hohes Maß an kultureller und emotionaler Sensibilität im Umgang mit dem Partner. Welche Sprache, welches Thema, welcher Ort, welcher Zeitpunkt, welche Personenkonstellation ist angemessen für das, was ich bewegen will? Welche verdeckten Widerstände und welche Motivation kann ich wahrnehmen, um sie für die strategische Ausrichtung und spätere Interventionen zu nutzen? Bis zu einem gewissen Maß kann man Sensibilität lernen. Es gibt jedoch Personen, die für die Arbeit im Bereich Friedensentwicklung schlichtweg nicht geeignet sind und dies gilt es im Blick zu haben.



Heilen braucht Zeit - Realistische Ziele für komplexe Prozesse

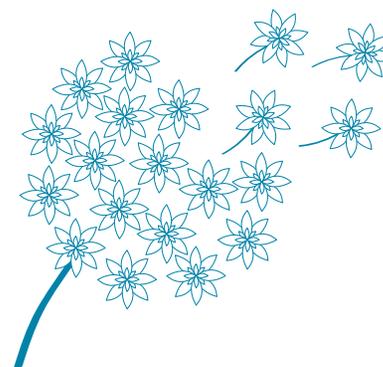
Im Kontext von Friedensentwicklung geht es oftmals darum, verlorengegangenes Vertrauen (wieder) aufzubauen. Wie im Falle Kolumbiens mit über einem halben Jahrhundert bewaffnetem Konflikt geht es jedoch eher darum, neues Vertrauen zu schaffen, denn Generationen lang fehlte es an Vertrauen, und das Thema ist geprägt von hoher Emotionalität, persönlichen Schicksalen und Traumata. Daher war der strategische Ansatz von Cercapaz, die Zivilgesellschaft und staatliche Akteure näher zueinander zu bringen, ziemlich ambitioniert. Das zeigt allein schon die Tatsache, dass sogar im GIZ-Team selbst der Dialog zwischen den Berater/innen mit viel Erfahrung in der Zivilgesellschaft und denjenigen mit viel Erfahrung mit staatlichen Akteuren nicht funktionierte. Es muss also bedacht werden, dass dramatische Vertrauensverluste hinter dieser Distanz stecken und dass es Zeit braucht, hier Fortschritte zu machen. Dieser Zeitaspekt wird oft unterschätzt. Er spielt aber in Friedensentwicklungsvorhaben eine besondere Rolle. Man braucht langfristige Veränderungsprozesse und die Ziele eines Vorhabens müssen realistisch formuliert werden. Das Vorhaben Cercapaz hat mithilfe verschiedener Akteure (u.a. Universitäten) den Versuch unternommen, „Vertrauen“ zu definieren und messbar zu machen. Nach einer umfangreichen Erhebung in den Gemeinden des Vorhabens wurde klar, dass Vertrauen zwar in aller Munde

ist, aber jeder ein anderes Verständnis davon hat. Außerdem zeigte sich, dass neben Zeit auch wichtig ist, ein gemeinsames Verständnis dafür zu haben, welche Faktoren Vertrauen bilden und wie dies schließlich mit einem vertretbaren Aufwand gemessen werden kann.

2 Erfahrungen aus Cercapaz für andere Vorhaben

Diversität im Beraterteam gezielt für die Umsetzung der Strategie nutzen

Die unterschiedlichen Erfahrungshintergründe und Kompetenzen der Berater/innen waren größtenteils gewollt und als notwendig für die Strategieumsetzung erachtet worden. Für einen strukturierten Austausch zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Akteuren brauchte es Berater/innen, die mit diesen Akteuren Erfahrung hatten und auch Kontakte, auf die zurückgegriffen werden konnte. Allerdings war es auch notwendig, dass die Berater/innen, die beispielsweise mehr Erfahrung mit staatlichen Akteuren hatten, von den Kollegen/innen mit mehr Erfahrung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren lernten, damit sie in der Beratungsarbeit davon profitieren konnten. Diversität war im Beraterteam zweifellos vorhanden, allerdings arbeiteten die Berater/innen größtenteils in der ihnen bekannten Logik weiter und es gab keine Klarheit darüber, wie sich die Kompetenzen ideal für die Strategieumsetzung in Wert setzen ließen. Zu den Erfahrungen mit bestimmten Akteursgruppen kamen auch Sympathien oder Skepsis gegenüber der jeweils anderen Akteursgruppe hinzu. Dies führte zu Unstimmigkeiten, teilweise sogar zu Konflikten im GIZ-Team sowie zu mangelnder Professionalität in der Beratung. In Friedensentwicklungsvorhaben bedarf es eines sehr hohen Reflexionsvermögens der nationalen und internationalen Berater. Die nationalen Mitarbeiter/innen sind im Konflikt aufgewachsen und sozialisiert, persönliche Betroffenheit spielt eine Rolle und damit auch politische Neigungen. Die nationalen Berater/innen mussten sich ihres „eigenen Päckchens“ bewusst werden und die internationalen Berater/innen mussten sich in Achtsamkeit üben. Es gilt, die richtige Form im Vorhaben zu finden, um diese Themen zu reflektieren, mit dem Ziel, eine möglichst hohe Professionalität in der Beratungsarbeit sicherzustellen und dafür die unterschiedlichen Perspektiven, Informationen und Kompetenzen zu nutzen. Cercapaz hat zu diesen Themen früh mit Workshops zu gemeinsamer Visionsbildung, Teambuilding und Kommunikation gearbeitet, sowie einen intensiven Reflexions- und Fortbildungsprozess mit institutionalisierten Reflexions- und Feedbackräumen kombiniert.





Externe Unterstützung in Anspruch nehmen!

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Empfehlungen hat Cercapaz sehr gute Erfahrungen damit gemacht, externe Berater/innen einzusetzen, um zu strategischen Fragen zu reflektieren und das Bewusstsein der Berater/innen über den Einsatz der Persönlichkeit in der Beratung zu fördern. Dies bringt einen Blick von außen in das System, entlastet Führungskraft und Berater/innen und ermöglicht die Ansprache von Themen, die für Personen aus dem System schwierig sind. Externe Unterstützung kostet zwar Zeit und Geld; im Fall von Cercapaz hat sich dieser Einsatz jedoch gelohnt, wenn man bedenkt, dass im Friedensentwicklungskontext unüberlegtes, unachtsames Handeln überproportionale „Wunden“ verursachen kann, die dann auch eine Gefahr für den Gesamtprozess darstellen können.

Ein Muss: Risiko- und Sicherheitsmanagement

Mit Tätigkeiten in Konfliktgebieten steigt die Komplexität des Risiko- und Sicherheitsmanagements. Eine gemeinsame Bewertung der Risiken, sowohl für die Programmziele, als auch für das Personal und für unabsichtlich negative Wirkungen, darf nicht vernachlässigt werden. Eine Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren ist sinnvoll. Die Regeln des Sicherheitsmanagements sollten für alle gleich sein. Für Risiko- und Sicherheitsmanagement muss Zeit und Geld budgetiert werden. Programme im Themenfeld Frieden und Sicherheit müssen per se mehr Risiken eingehen – aber kalkuliert und mit klaren Strategien zum Umgang damit.



Mit Grenzen umgehen

Eine Herausforderung für das Programm war es, einen adäquaten Ansatz zu finden, um strukturelle Veränderungen in einem bereits regulierten Bereich zu erreichen. In Kolumbien herrscht eine durchdeklinierte Politik und viele Vorgaben für deren Umsetzung. Es gilt in Kolumbien mit seinem bürokratischen Zentrum und ideenreichen, aber heterogenen Regionen, innerhalb eines eng gesteckten Rahmens Verbesserungen durch bessere Abstimmung und die Einbindung relevanter Akteure zu erreichen. Wie kann in einem solchen Kontext *upscaling* und Multiplikation erreicht werden? Auch wenn Vorhaben nur an den formalen Strukturen ansetzen gilt es gleichzeitig, Sensibilität für verdeckte Machtstrukturen zu haben, um abzuschätzen, welche Interventionen erfolgreich sein können, und welche weniger. Zudem ist es wichtig, einen Blick darauf zu haben, wie die Ebenen (national, regional, lokal) voneinander lernen können – sei es über den formalen oder informalen Kanal.



2.2 Kooperation

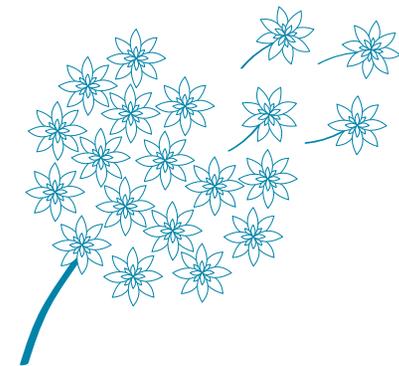
2.2.1 Die Partner und das Kooperationssystem

Die im Angebot vorgesehenen Partner für Cercapaz waren in **Phase 1** nur teilweise für eine aktive Zusammenarbeit offen. Um den strategischen Ansatz umzusetzen, war es notwendig, staatliche Akteure und Akteure der Zivilgesellschaft als Partner zu haben. Auf nationaler Ebene bestand vor allem Kontakt auf politischer Ebene und begrenzter Austausch mit Akteuren wie dem DNP, der Behörde des Vizepräsidenten oder *Redprodepaz*, aber es kam nur punktuell zur Zusammenarbeit. Anders in den Regionen: Dort setzten sich die Partner (z.B. Vertreter der Department-Regierungen, der Kommunen, der Entwicklungs- und Friedensprogramme und anderer Organisationen) in den zwei Regionalkomitees für gemeinsame Aktivitäten ein. Die Auswahl dieser Akteure ergab sich in vielen Fällen eher durch bestehende Kontakte aus den Vorgängerprojekten ergänzt durch ggf. persönliche Kontakte von GIZ-Berater/innen und weniger durch eine klare strategische Auswahl. Das hatte den Vorteil, dass es ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und Energie für Veränderung gab. Von Nachteil war, dass die Partner nicht immer die Akteure mit der größten Hebelkraft waren. Mit ihren relativ hohen lokalen Subventionen hatte die GIZ außerdem Abhängigkeiten geschaffen und die Partner empfanden die GIZ-Berater/innen als nur beschränkt kundenorientiert und in ihren Aktivitäten wenig auf einander abgestimmt. Dieser Zusammenarbeitsmodus führte nur sehr bedingt dazu, dass sich staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure näherten. Sie wurden vielmehr getrennt voneinander gestärkt, was letztendlich die Beratungsmuster und -zwänge des GIZ-Personals aus den Vorgängervorhaben spiegelte.

In **Phase 2** gab es durch die klarere strategische Ausrichtung auch mehr Klarheit über strategische Akteure. Die Zusammenarbeit zwischen Partnern und der GIZ bekam zudem eine andere Qualität, einerseits durch die erhöhte Präsenz der Berater/innen in der Region¹², und andererseits traten sie zunehmend als Berater/innen und nicht als Projektmanager auf.

Mittlerweile arbeiteten die staatlichen und zivilgesellschaftlichen Partner sehr konstruktiv in den Regionalkomitees zusammen. Trotzdem erhöhte sich erst mit dem Machtwechsel von Uribe zu

¹² Im Vergleich zur ersten Phase gab es weniger Sicherheitsauflagen und die Berater/innen konnten sukzessive mehr reisen.





Santos das Interesse der Partner wesentlich, vor allem auf nationaler Ebene. Die Wichtigkeit des Austauschs untereinander und der Nutzen der GIZ-Berater/innen als objektive Moderatoren dieser Dialoge wurde zunehmend erkannt.

Die friedenspolitische Vorgabe des Präsidenten ermöglichte es der GIZ in **Phase 3**, potenzielle Partner, insbesondere auf nationaler Ebene, offensiver anzusprechen und für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Zudem gab es nun auch Anfragen der Partner direkt an die Berater/innen. Die große Skepsis gegenüber der jeweils anderen Gruppe (staatliche Akteure vs. Zivilgesellschaft und auch nationale vs. regionale Akteure) hatte sich seit 2007 bei einigen Akteuren verringert. Es wurde erkannt, dass Dialog und Konzertation wichtige Elemente in der Friedensentwicklung sind und die entsprechenden Fähigkeiten für Dialog gestärkt werden müssen. Diese Rolle wurde bislang oft von Dritten, wie z.B. den GIZ-Berater/innen eingenommen. Symbolisch für die stärkere Dialogorientierung und Annäherung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure auf allen Ebenen kann auch das regelmäßige Treffen der nationalen mit den regionalen Partner im Rahmen des GIZ Vorhabens genannt werden (*asamblea*). Dort fand zunehmend Austausch auf Augenhöhe statt. Die zuvor separat funktionierenden Gremien im Kooperationssystem wurden nun zusammengebracht.¹³

2.2.2 Umgang mit der Partnerstruktur im GIZ-Team

Durch Konfliktanalysen und PCA verfügte das GIZ-Team in **Phase 1** über einen relativ guten Überblick über die Akteure in Bezug auf die programmeigene Strategie. Es gab jedoch keine Reflexion darüber, inwiefern die Konfliktlinien Kolumbiens auch eine Rolle für die Teamarbeit innerhalb des Vorhabens spielen könnten. Hinzu kam, dass die Berater/innen aus unterschiedlichen Vorgängerprogrammen stammten und somit auch der Arbeitsmodus unterschiedlich war. Die Konfliktlinie Staat - Zivilgesellschaft spiegelte sich in gewisser Weise im Team wider und führte zu Wechselwirkungen mit dem Kooperationssystem. Trotz der Analysen fand die Beratung in der Praxis eher nach dem Kontaktprinzip statt: jede/r Berater/in bediente mehr oder weniger „seine/ihre“ Partner. Die fehlende Kooperation innerhalb des GIZ-Teams machte deutlich, dass die Berater/innen selbst nicht zu dem in der Lage waren, was sie im Partnersystem an Veränderung erreichen wollten.



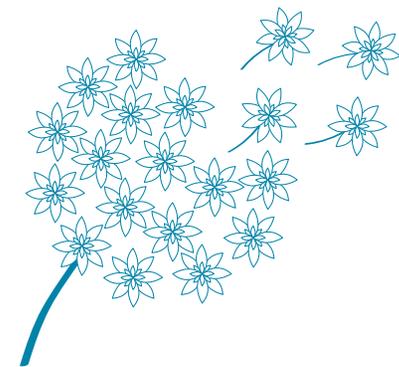
¹³ z.B. Planungstreffen mit Partnern in Villa de Leyva oder die Abschlussveranstaltung „*Asamblea Final*“.

¹⁴ *Vivimos adentro el cambio que queremos afuera.*

Als Folge dieser Erkenntnis, führte das GIZ-Management in der **zweiten Phase** das Motto „Wir leben intern den Wandel, den wir extern erreichen wollen“¹⁴ ein. Damit wurde zunächst ein Prozess zur Stärkung der internen und externen Kommunikation in Gang gesetzt. Darüber hinaus wurde das Monitoringsystem durch eine Reflexions- und Lernkultur mit regelmäßigen Reflexionen und Lernschleifen erweitert. Außerdem wurde der intensive Teamentwicklungs- und Weiterbildungsprozess SERDEPAZ angestoßen und bis in die dritte Phase durchgeführt. Zu den wichtigsten fachlichen Aspekten, die in den verschiedenen Modulen vermittelt wurden, gehörten erfolgreiches Kooperieren, Politikberatung und Bewusstwerdung vom Persönlichkeitseinsatz in der Beratung. Die Rolle des nationalen Personals als Berater/innen der deutschen Internationalen Zusammenarbeit wurde reflektiert und gespiegelt. So konnten die bestehenden Unterschiede und Zugänge der einzelnen Berater/innen im Team als konstruktiv und komplementär wahrgenommen und eingesetzt werden.

In **Phase 3** gab es im GIZ-Beraterteam Themen- und Regionalverantwortliche. Durch die verbesserte Kommunikation und Zusammenarbeit war ein strategischeres Arbeiten möglich und damit verbunden auch eine rationale Nutzung der unterschiedlichen Kompetenzen im Beraterteam. Eine positive Veränderung wurde auch durch entsprechende Personalveränderungen seit der zweiten Phase erreicht.

Über die Phasen stärkte Cercapaz seine Rolle in der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend: Der Austausch der GIZ-Vorhaben im Schwerpunkt Friedensentwicklung wurde u.a. durch jährliche Schwerpunkttreffen zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Zusammenarbeit gefördert. Auch der Austausch mit anderen Vorhaben im Sektor außerhalb Kolumbiens fand über die GIZ-Zentrale sowie das Netzwerk NICD¹⁵ und den Governance-Fachverbund (RedLac) statt. Cercapaz wurde als Wissensträger geschätzt und erhöhte gleichzeitig durch den Austausch die eigene Reflexionsfähigkeit.



¹⁵ Network International Cooperation in Conflicts and Disasters.

2.2.3 Wesentliche Lernerfahrungen und Empfehlungen zu Kooperation

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kann nicht mit allen Akteuren der Konfliktregion kooperieren!

Friedensentwicklungsprogramme existieren, weil es einen Konflikt gab oder gibt. Cercapaz arbeitete als FS2-Vorhaben nicht nur in einem Konfliktkontext, sondern bearbeitete die Konflikte. Aus der Logik der Vorhaben der GIZ als Kooperationsvorhaben bedeutet dies, dass Kooperation mit Akteuren stattfindet, die unterschiedlich zum bewaffneten Konflikt und zu anderen Konfliktlinien stehen. Die für Vorhaben in Konfliktgebieten charakteristischen Gegensätze und die Tendenz zur Polarisierung bringt mit sich, dass man nicht mit allen Akteuren offen zusammen arbeiten kann, z.B. mit bewaffneten Akteuren. Eine detaillierte Kenntnis der Akteure und der Konfliktsituation ist daher besonders wichtig – aus der nationalen Perspektive aber unbedingt auch aus der regionalen, da hier die Wahrnehmung ganz anders ausfallen kann. Es ist wichtig, bei der Auswahl der Kooperationspartner bewusst vorzugehen und mit deren Nähe zu den Konfliktparteien umzugehen. EZ-Vorhaben sind immer der Gefahr ausgesetzt, von einer Konfliktpartei instrumentalisiert zu werden – oder zumindest so wahrgenommen zu werden. Besonders in Vorhaben der GIZ, bei denen in der Regel der politische Partner eine staatliche Organisation ist, muss Vorsicht geboten sein, dass das GIZ-Team aus Sicht der zivilgesellschaftlichen Akteure nicht als Erfüllungsgehilfe des Staates gesehen wird. Für die EZ ist relevant, gerade in komplexen Konfliktsettings, Schlüsselakteure zu erreichen. Sie zu identifizieren und eng mit ihnen zu arbeiten, war ein wichtiger Faktor für Cercapaz. Über den Aufbau eines externen Beraterpools und die Fortbildung von Dialogfacilitatoren wurden über die Partnerorganisationen hinaus Personen gestärkt, bei denen großes Potenzial für einen positiven Einfluss auf den Friedensprozess identifiziert wurde – auch über das Partnersystem der GIZ hinaus.

Erst einmal unverfänglich: der informelle Kontakt kann Türen öffnen

Cercapaz hat in vielen Beratungsprozessen den Kontakt mit den Partnern und auch zwischen ihnen im informellen Rahmen begonnen und gefördert. Gespräche wurden zunächst bei einem Abendessen oder einem Kaffee angestoßen, wodurch ein „persönlicheres“ Kennenlernen ermöglicht wurde. Die Teilnehmer/innen dieser informellen Treffen fühlten sich so erst einmal sicherer und entlastet, weil sie nicht in ihrer offiziellen Funktion Entscheidungen treffen mussten. Gerade auch der Austausch zwischen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft konnte so



befördert werden. Hatten die Akteure erst eine, wenn auch kleine, gemeinsame Basis erarbeitet, war der Austausch über „Offizielles“ wesentlich einfacher.

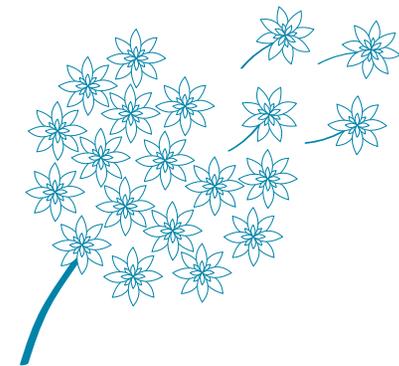
Zeigen, was Kooperation kann

Kooperation ist nicht nur in der Konfliktregion Kolumbien ein wichtiges Thema. Die Zusammenarbeit mit den Partnern und deren Verständigung untereinander ist nicht nur Mittel zum Zweck im Sinne des Vorhabens, sondern kann auch Symbolcharakter für gute Kooperationen haben. Das Kooperationssystem sollte regelmäßig auf seine Funktionsfähigkeit überprüft werden – hierzu gehört auch, dass das Ownership der Partner und somit deren Verantwortungsübernahme inkrementell zunehmen, z.B. auch im Rahmen der Steuerungsstruktur. Prinzipien der Konflikttransformation, wie Augenhöhe, Mehrparteilichkeit sowie Methoden wie Aktives Zuhören und die Suche nach Konsensverfahren lassen sich im Kooperationssystem „vorleben“ und üben.

Capacity Development im Beraterteam = Capacity Development für den Sektor

Die Erfahrung hat gezeigt, dass aus der Gruppe der nationalen Berater/innen und Honorarkräfte von Friedensentwicklungsvorhaben oftmals Fachkräfte für wichtige Positionen im Sektor rekrutiert werden.¹⁶ Die Förderung von nationalem Personal sollte daher bzgl. langfristiger Wirkung nicht unterschätzt werden. Zudem ist es für alle Vorhaben der EZ in der Regel relativ einfacher mit einer Partnerorganisation zu kooperieren, in der eine Person sitzt, die gute Erfahrung in der EZ gemacht hat, ein gewisses Maß an Vertrauen hat und dieselbe „fachliche Sprache spricht“. Für den Friedensentwicklungskontext gilt das in besonderem Maße, weil Vertrauen ein sehr „teures“ Gut ist, informelle Machtverhältnisse sehr schwer zu durchschauen sind und dazu sehr volatil sein können. Jedes Friedensentwicklungsvorhaben sollte daher das Potenzial des nationalen Personals als Akteure in und für die jeweilige Friedens- und Transformationsbemühungen mitdenken – bei Auswahl und Personalentwicklung. Das so fortgebildete nationale Personal stellt auch nach Beendigung des Vorhabens eine Ressource im Sinne von Capacity Development im Land dar – entweder als Mitarbeiter/innen der Partnerorganisationen oder als deren externe Berater/innen.

¹⁶ Beispielsweise koordiniert eine frühere Honorarkraft und Poolmitglied von Cercapaz heute die Erstellung des nationalen Entwicklungsplans im Nationalen Planungsamt.





Konfliktlinien im Team erkennen und bearbeiten

Bei den GIZ-Mitarbeiter/innen in Friedensentwicklungsvorhaben sollte eine gute Balance in Bezug auf Erfahrungshintergründe, Kontakte, Herkunft, Sektorkompetenz, Gender und Alter hergestellt werden. Es ist wichtig, die Diversität des Teams als Manager präsent zu haben, ein Bewusstsein im Team dafür herzustellen und sie für die Beratung in Wert zu setzen (vgl. Kapitel 2.1.3). Diese Diversität kann allerdings auch zu Konflikten führen: Berater/innen in Friedensentwicklungsprogrammen arbeiten in einem Kontext hoher Emotionalität. Durch ihre persönliche Geschichte sind sie teilweise selbst Teil des Konflikts. Daraus können informelle Interessens- und Machstrukturen im Team entstehen, die Managemententscheidungen stark beeinflussen können. Mögliche Konfliktlinien gilt es zu erkennen und sie im Team zu bearbeiten. Aus der Erfahrung von Cercapaz steht fest: Die dafür benötigte Zeit ist es allemal wert und die Berücksichtigung dieser Themen ist eine wichtige Voraussetzung für effektives Management.

Angemessenes Zusammenspiel zwischen Beratern/innen und Verwaltungskräften im GIZ-Team

Eine gute Verknüpfung von Verwaltungs- und Beratungsprozessen trägt erheblich zum Arbeitserfolg und zu gutem Arbeitsklima im GIZ-Team bei. Es ist wichtig, dass sich Verwaltungskräfte und Berater/innen als Menschen kennen und die jeweiligen Zuständigkeiten bekannt sind, um dann gemeinsam die besten Lösungen für die Zusammenarbeit zu finden. Dafür muss Zeit eingeplant werden – nicht nur einmalig, sondern in regelmäßigen Abständen. Verwaltungskräfte sind Teil des GIZ-Teams!



2.3 Steuerungsstruktur¹⁷

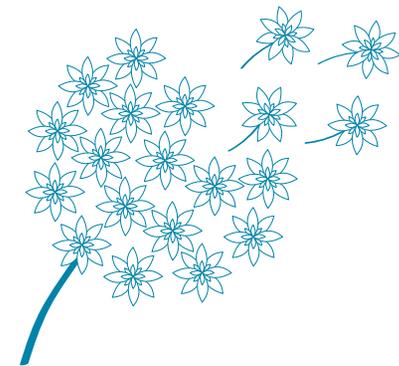
2.3.1 Die Steuerungsstruktur des Kooperationsystems

In der **ersten Phase** wurden – wie bereits erwähnt – in den Programmregionen regionale Komitees mit den Partnern ins Leben gerufen. Die regionalen Komitees erarbeiteten regionale Strategien. Sie übernahmen die Verantwortung für die Umsetzung und das Monitoring von einzelnen Veränderungsprojekten, fungierten als Verbindungsglied zwischen Region und Gemeinde sowie als Dialograum zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren auf regionaler Ebene. Die regionalen Koordinator/innen¹⁸ des GIZ-Teams waren im Komitee vertreten und stellten ein wirkungsvolles Scharnier zwischen Region (ihren Interessen, ihrer Dynamik) und der Managementstruktur des Programms dar. Die operative Arbeit auf regionaler Ebene erfolgte über Veränderungsprojekte, die sich an den regionalen Strategien orientierten bzw. in diese einordneten. Sie wurden mit verschiedenen regionalen Partnern entwickelt, geplant und umgesetzt. Auf nationaler Ebene wurde mit den politischen Partnern (*Acción Social*, Nationales Planungsamt) ein nationales Steuerungskomitee eingerichtet, welches sich zwei bis drei Mal pro Jahr traf und eher als Informationsplattform fungierte. Das GIZ-Team war über die Programm- und Büroleitung vertreten. Die operative Arbeit auf nationaler Ebene erfolgte, wie auch auf regionaler Ebene, über Veränderungsprojekte oder über Finanzierungsverträge, ohne jedoch eine erkennbare strategische Ein- bzw. steuerungsmäßige Anbindung auf nationaler Ebene zu haben.

In der **zweiten Phase** gab es weiterhin regionale Komitees. Sie entwickelten die regionale Strategie weiter und beobachteten deren Umsetzung, nun mit jährlich stattfindenden Treffen zur Stärkung einer gemeinsamen Lern- und Reflexionskultur, zu der auch die operativen Partner eingeladen wurden. Einmal jährlich wurde eine Vollversammlung organisiert, welche die Partner auf regionaler und nationaler Ebene zusammenbrachte. Damit wurden der Informationsfluss,

¹⁷ Dieses Kapitel setzt sich größtenteils aus Elementen des Dokuments „Erkenntnisse für die Entwicklung und Gestaltung der Management- und Steuerungsstruktur eines TZ-Programms“ von Elke Breckner zusammen. Es wurde als Beitrag für das vorliegende Dokument geschrieben.

¹⁸ Zu Beginn des Programms gab es diese Position und Bezeichnung noch nicht. Sie wurde im Laufe der ersten Phase eingeführt.





der Austausch und die Vernetzung zwischen nationaler und regionaler Ebene, aber auch zwischen den Regionen selbst, befördert. Das operative Geschäft wurde schwerpunktmäßig über die Komponenten gesteuert. Jeder Komponente war ein nationaler politischer Partner zugeordnet. Die Mitarbeiter/innen der Komponenten zogen räumlich näher zu den politischen Partnern ihrer Komponente oder sogar in deren Büroräume ein. Jede Komponente erstellte Partnerlandschaften und stimmte in unterschiedlicher Intensität ihre operativen Planungen mit den nationalen Partnern ab.

Für die **dritte Phase** wurde das Angebot des Programms gemeinsam mit den nationalen Partnern erstellt. Jährlich fanden Planungsworkshops mit den nationalen Partnern statt, die dann gemeinsam mit den regionalen Partnern auf die regionalen Kontexte übersetzt wurden. Anfang 2014 fand zum ersten Mal ein gemeinsamer Planungsworkshop von nationalen und regionalen Partnern statt. Auf nationaler Ebene wurde das Komitee der nationalen Partner um regionale Partner erweitert und traf sich weiterhin zwei bis drei Mal pro Jahr. Es war nach wie vor eher eine Informationsplattform als ein Steuerungsgremium. Die regionalen Komitees lösten sich sukzessive auf. Die regionale Steuerung erfolgte nun bilateral, d.h. zwischen einzelnen regionalen Partnern und dem Programm. Die jährliche Vollversammlung wurde als Dialog-, Lern- und Planungsraum eine feste Größe des Programms.

2.3.2 Die Managementstruktur des GIZ-Teams

Die Programmleitung wurde in der **ersten Phase** im Tandem von der Büroleitung (Budgetverantwortung und Personalverantwortung für AMA¹⁹ sowie Koordinator/innen des Programms) und der Programmkoordination (Personalverantwortung für nationales Personal) ausgeübt. Für die zwei Programmregionen gab es jeweils eine/n regionale/n Koordinator/in. Gleichzeitig war eine/r dieser Koordinator/innen für Zivilgesellschaft und der/die andere für staatliche Akteure zuständig. Sie verantworteten die Umsetzung des Programmkonzepts in den Regionen. Sie waren auch dafür zuständig, die regionale politische Dynamik und Sicherheitssituation (gemeinsam mit den jeweiligen regionalen Komitees) zu beobachten. Sie verfügten über keine Personal- oder Mittelverantwortung. Die Mitarbeiter/innen waren in einem Berater/innenpool organisiert, der unter der Führung des Programmkoordinators stand. Die

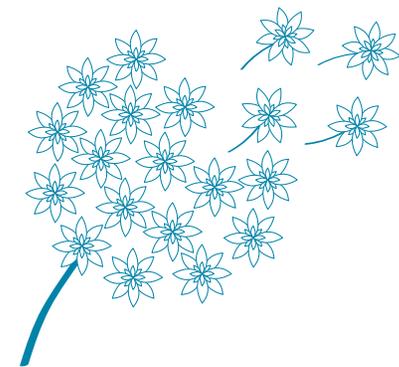


¹⁹ Auslandsmitarbeiter.

operative Arbeit erfolgte über knapp 120 Veränderungsprojekte. Operative Teams wurden aus dem Beraterpool projektbezogen und auf Zeit zusammengestellt. Die Verantwortlichkeiten für die Veränderungsprojekte waren klar geregelt und sie wurden unter einheitlichen Qualitätskriterien zu Design, Management und Evaluierung begleitet. Es existierte ein großzügiges finanzielles Budget und hoher Mittelabflussdruck.

Für **Phase zwei** gab die Büroleitung die Programmleitung an den Programmkoordinator ab. Es wurden thematische Komponentenleitungen installiert. Die Mitarbeiter/innen wurden den Komponenten zugeordnet und die Komponentenleitungen erhielten Teilbudget- und Personalverantwortung für die Mitarbeitenden in der jeweiligen Komponente. Für die zwei Programmregionen gab es weiterhin eine/n regionale/n Koordinator/in. Durch die Einrichtung von Komponentenleitungen wurden sie jedoch in ihrer Funktion geschwächt. Das Programm wurde intern nun über das Management-Team gemanagt. Dieses setzte sich aus den Komponentenleitungen, Regionalkoordinator/innen und der Programmleitung zusammen. Operativ wurde das Programm nun über die Komponenten und ihre jeweiligen thematischen Strategien umgesetzt. Die knapp 120 Veränderungsprojekte wurden zu 30 verdichtet und in thematische Komponentenstrategien eingebettet. Es wurden jährliche Klausuren für das gemeinsame Reflektieren und Lernen innerhalb des Teams eingerichtet. Die Arbeit an einem gemeinsamen Grundverständnis über die Ausrichtung des Programms, die Entwicklung des Teams und die Förderung von relevanten Kompetenzen der Mitarbeiter/innen wurde nun explizit geplant und mithilfe einer externen Begleitung (bis Ende der dritten Phase) wie der Beratung zu Organisationsentwicklung und den Fortbildungsprozess SERDEPAZ unterstützt.

In der **dritten Phase** gab es keine Veränderungen in der Programmleitung. Die regionalen Koordinator/innen wurden gegenüber dem Modell in den Phasen eins und zwei aufgewertet. Die Mitarbeiter/innen wurden in Regionalteams zusammengefasst. Sie brachten ihr jeweiliges thematisches Wissen mit, welches sie zuvor in den Komponenten erlangt und praktiziert hatten. Die Mitarbeiter/innen in den Regionalteams hatten thematische Hüte auf. Die regionalen Koordinator/innen erhielten Personalverantwortung. Das Programm wurde intern über das Management-Team gesteuert, welches sich nun aus den regionalen und nationalen Koordinator/innen und der Programmleitung zusammensetzte.



2.3.3 Wesentliche Lernerfahrungen und Empfehlungen zur Steuerungs- und Managementstruktur

Es gibt nicht das ideale Modell, aber es gibt mentale Landkarten zur Orientierung

Es gibt nicht *das* ideale Management- und Steuerungsmodell. Es gibt keine Blaupausen oder Checklisten für ein anschlussfähiges und wirkungsvolles Management- und Steuerungsmodell. Welches Modell realisierbar und sinnvoll ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Kontext, Partner, Strategie, Personal, Budget. Es gibt jedoch mentale Landkarten (z.B. Steuerungsebenen nach Baumfeld, Organisationsphasen nach Glasl, Funktionsweise der Matrixstruktur nach Nagel sowie die Grundlagen von Capacity WORKS, Erfolgsfaktor 3), deren Reflexion bei der Orientierung und Ordnung helfen. Es wird empfohlen, zu Beginn eines Programms und dann in einem kontinuierlichen Prozess eine organisations- und kooperationstheoretische Reflexion des Management- und Steuerungsmodells eines Programms durchzuführen. Dabei geht es zu Beginn des Vorhabens zunächst darum, die Akteure und das Umfeld kennenzulernen. Zum einen hilft das, auftretende Schwierigkeiten einzuordnen; zum anderen ermöglicht es ein sukzessives Aufbauen der Struktur sowie ein zeitnahes Umsteuern, wenn ein Modell an seine Grenzen gekommen ist und weiterentwickelt werden muss. Für diese Orientierungsphase brauchte Cercapaz ungefähr ein Jahr.

Regionale und Nationale Steuerung verknüpfen!

Die Verknüpfung zwischen regionaler und nationaler Steuerungsstruktur sollte von Anfang an unterstützt werden. Bei Vorbehalten auf Partnerseite können informelle Treffen, ggf. auch erst bilateral, zur Vertrauensbildung beitragen.

Die Management- und Steuerungsebenen müssen geordnet werden

Im Rahmen der Entwicklung eines Programms braucht es einen Aufmerksamkeitsfokus darauf, die verschiedenen Ebenen des Managements und der Steuerung (politisch, strategisch, operativ) zu differenzieren und zu ordnen, wer auf welcher Ebene was wie steuert. Ein (kontinuierlicher) transparenter Kommunikationsprozess hierüber mit allen Beteiligten ist notwendig.

Den Aufbau einer Steuerungsstruktur im konfliktiven Umfeld als Veränderungsprozess begreifen

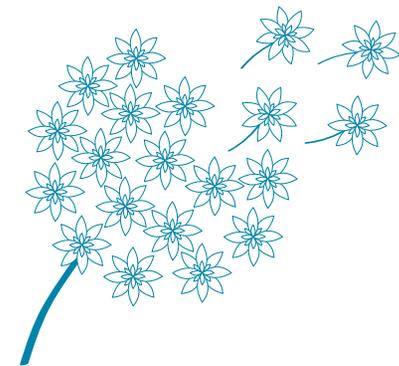
Der Aufbau einer Steuerungsstruktur in einem konfliktiven Umfeld kann eine große Herausforderung darstellen und sollte als Veränderungsprozess an sich betrachtet werden („Der Weg ist das Ziel.“). In Friedensentwicklungsvorhaben wird oft beabsichtigt, im Rahmen der Steuerungsstruktur Akteure an einen Tisch zu bringen, die normalerweise keinen Austausch pflegen. Es bedarf daher einer sensiblen Vorgehensweise (unter Beachtung von *Do No Harm*-Prinzipien), die bewusst als Prozess angelegt werden sollte und im besten Fall ein gutes Beispiel für konstruktive Dialogformen im Partnerland schafft. In Cercapaz war es zudem ein wichtiges Erfolgskriterium für gemeinsame Steuerung, dass die GIZ-Berater/innen eine angemessene Haltung, zu der auch Bescheidenheit und Bewusstsein der Grenzen der eigenen Rolle zählten, eingenommen haben. Zudem sollten gezielt Akteure in die Steuerungsstruktur eingebunden werden, die Energie für den gemeinsamen Prozess und Potenzial für Ownership mitbringen.

An bestehende Steuerungsstrukturen anknüpfen, wenn sie gut sind

Bevor neue Strukturen für die Steuerung mit den Partnern aufgebaut werden, sollten zunächst existierende Gremien untersucht werden, ob diese sich auch für die Steuerung des Programms eignen.

Der Zusammenhang von Kontext – Strategie – Steuerung und die überragende Bedeutung von Ownership

Im Falle Kolumbiens und des Friedensentwicklungsprogramms Cercapaz wurde deutlich, dass erst die Veränderung des politischen Kontextes eine neue Programmstrategie ermöglichte. Dieses *Window of Opportunity* wurde für die Ausgestaltung der dritten Phase von Cercapaz genutzt. Im Umkehrschluss wurde auch erlebt, dass eine Strategie, die nicht an die Kontextbedingungen angepasst ist, ins Leere läuft und nicht die gewünschte Wirkung entfalten kann (Phase 1). Sowohl das Management- als auch das Steuerungsmodell müssen sich an der jeweiligen Strategie orientieren, die Wirksamkeitsentfaltung der Strategie unterstützen. Jedoch ohne eine an den Kontext anschlussfähige Strategie kann es auch kein wirkungsvolles Management- und Steuerungsmodell geben. Eine (aus fachlich-konzeptionell-normativer Sicht ambitionierte) Strategie ohne Management- und Steuerungsmöglichkeiten (z.B. weil das passende Personal nicht vorhanden ist oder weil es keine politischen, nationalen Partner und anschlussfähige nationale



Politiken und Programme für diese Strategie gibt), wird nicht ihre Wirksamkeit entfalten können. Es sollte daher zu keinem Zeitpunkt eines Programms auf die *Ownership* der Partner verzichtet sowie die internen personellen Kapazitäten eines Programms vernachlässigt werden. Es braucht den Partner im *Driving Seat*. Und es braucht zur Verfügung stehende Schlüsselkompetenzen. Zwar waren in der ersten Phase von Cercapaz die regionalen Partner in diesem *Driving Seat*, jedoch fehlten – aufgrund der beschriebenen Kontextbedingungen – die nationalen, politischen Partner im Boot und die notwendigen Schlüsselkompetenzen sowohl im Partnersystem als auch im Programmteam waren nicht hinreichend ausgebildet.

Listen to the music!

Ein Kooperationsvorhaben als soziales System ist nicht kontrollierbar oder steuerbar. Das gilt sowohl für ein Programm der Technischen Zusammenarbeit (TZ) als auch für die Partnersysteme. Wie bestimmte Rahmensetzungen, Führungs- oder Steuerungsimpulse vom System verarbeitet werden, entscheidet dieses nach seiner eigenen inneren Logik, denn Systeme sind operational geschlossen und selbstreferentiell. Es hängt allein von diesem ab, ob, wie und inwieweit es Führungs- und Steuerungsimpulse aufnimmt und im Sinne der intendierten Wirkungen und vereinbarten Ziele nutzt. Das System spielt seine eigene Melodie. Listen to it!

Entwicklungsphasen des Kooperationsystems und des GIZ-Teams erkennen

Eine Organisation und auch längerfristige Projekte entwickeln sich in bestimmten Entwicklungsphasen²⁰, und jede Phase kommt an einem bestimmten Punkt in eine Krise, die auf den notwendigen Übergang in die nächste Entwicklungsphase hinweist. Eine regelmäßige Reflexion, wo ein Programm mit Blick auf diese Phasen steht, hilft, um solche Krisen zu erkennen, organisationstheoretisch einzuordnen und mit geeigneten Maßnahmen darauf zu reagieren. Management- und Steuerungsentscheidungen können nur für ihre jeweilige Entwicklungsphase und was in ihnen real möglich ist (und nicht was fachlich-konzeptionell-normativ wünschenswert wäre) getroffen werden. Und: Es braucht die Entwicklungskrisen, um das Potenzial, das in einem Projekt liegt, zu entfalten! Ein intermittierender Beraterblick (von außen) kann für das Erkennen und Überwinden dieser Krisen sehr hilfreich sein.

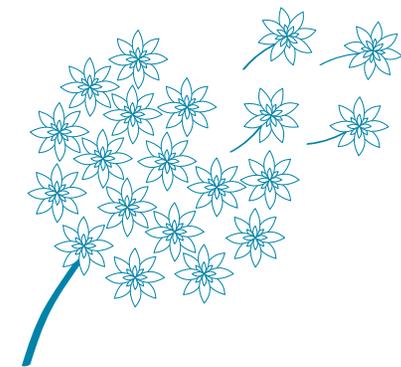
²⁰ Z.B. Entwicklungsphasen von Organisationen nach Glasl und Lievegoed.

Das Erbe bestimmt die Möglichkeiten mit

Wenn ein Programm aus Vorgängerprogrammen zusammengesetzt ist, das Personal aus diesen übernommen wird und damit auch etablierte Partnerbeziehungen geerbt werden, dann bestimmt dieses Erbe die „Melodie des Systems“ mit. Es ist nicht möglich, ein neues Management- und Steuerungsmodell an diesen Realitäten vorbei zu installieren. Es braucht Geduld und Entwicklungszeit, um gewachsene Strukturen zu transformieren, in etwas Neues zu überführen, die entsprechende Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter/innen sowie die Teamentwicklung einerseits und die Entwicklung der Kernkompetenzen bei Schlüsselakteuren des Kooperationssystems andererseits explizit zu unterstützen und ein gemeinsames Verständnis des Neuen zu entwickeln. Ggf. sind auch Managemententscheidungen notwendig, um sich von einem Erbe zu trennen, was der Entwicklung des Neuen im Weg steht.

Eine Matrixstruktur ist eine komplexitätsadäquate Antwort für ein komplexes TZ-Programm²¹

Eine Matrixstruktur ist eine komplexitätsadäquate Antwort, um ein komplexes TZ-Programm auf GIZ-Seite wirkungsvoll zu managen und zu führen. Damit eine solche Matrixstruktur funktioniert und ihre intendierte Wirkung entfaltet, braucht es ein gemeinsames Grundverständnis zur Strategie, zum fachlichen Hintergrund und zur Qualität, sowie das Bewusstsein, dass dieses Modell automatisch bzw. mit Sicherheit Reibungen verursacht und Herausforderungen im Schnittstellenmanagement bedeuten. Das Personal, welches in einer solchen Struktur arbeitet, braucht eine hohe Kooperations-, Konflikt- und Verhandlungskompetenz. Der Erfolg Matrixstruktur steht und fällt mit den Haltungen der Beteiligten, die dem Modell inhärenten Herausforderungen nicht als Störung der Ordnung zu betrachten, sondern als produktives Element, um komplexitätsadäquate Management- und Führungsentscheidungen treffen zu können. Eine solche Haltung muss erarbeitet werden und bedarf – genauso wie die Kompetenzentwicklung – einer externen Begleitung. Schwächen müssen ausbalanciert oder es muss mit geeigneten Maßnahmen gegengesteuert werden. Wichtige Faktoren für das Funktionieren der Matrixstruktur sind die Identifizierung von Schnittstellen und klare Kommunikationsregeln.



²¹ Vgl. Matrixstruktur nach Nagel.

Kernkompetenzen in Kooperation, Konflikt, Verhandlung fördern

Sowohl für das Funktionieren der Matrixstruktur für das GIZ-BeraterInnen-Team als auch für das Funktionieren des gewählten Steuerungsmodells für das Kooperationsystem sind Kernkompetenzen in Kooperation, Konflikt und Verhandlung spielentscheidend. Die Mitarbeitenden in einer Matrixstruktur müssen mit Blick auf die für das Arbeiten in einer Matrixstruktur notwendigen sozialen und persönlichen Kompetenzen (Kooperations-, Konflikt-, Verhandlungsfähigkeit) ausgewählt und in der Vertiefung dieser unterstützt werden (wie bei Cercapaz in seiner dritten Phase über den Prozess SERDEPAZ geschehen). Ebenso sollten die Schlüsselakteure des Kooperationsystems in diesen Kernkompetenzen gestärkt werden.



Ein gemeinsames Grundverständnis unterstützt das Funktionieren einer Matrixstruktur wesentlich

Ein Programm ohne gemeinsames Grundverständnis kann nicht gemeinsam in dieselbe Richtung rudern. Ein fehlendes gemeinsames Grundverständnis erschwert entsprechend auch die notwendigen Aushandlungsprozesse innerhalb einer Matrixstruktur. Der häufig vorherrschende interne Organisationsdruck, schnelle, sichtbare Ergebnisse zu erzielen oder eine hohe Summe finanzieller Mittel umzusetzen, ohne dass bereits ein gemeinsames Grundverständnis (im Team, in der Organisation und mit Partnern, im Kooperationsystem) entwickelt wurde, führt zu Konflikten und kann ggf. auch Schaden anrichten. Erst im Laufe der zweiten Phase von Cercapaz kamen diese Faktoren (Arbeit am gemeinsamen Grundverständnis, kein Mittelabflussdruck, durchlebte Differenzierungsphase mit den damit einhergehenden Klärungen sowohl innerhalb der Managementstruktur als auch innerhalb des Steuerungssystems mit den Partnern) gewinnbringend zusammen.



2.4 Prozesse

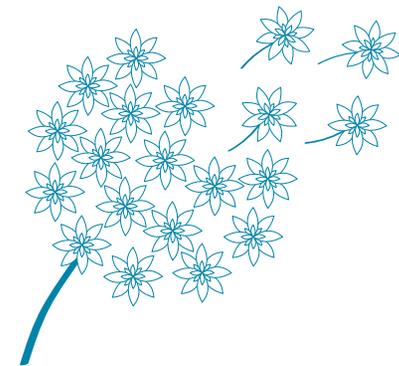
2.4.1 Prozesse im Kooperationssystem

In der **ersten Phase** wurden noch keine Kernprozesse²² im Sinne von Capacity WORKS explizit formuliert, wenngleich die Themen Inklusion, friedliches Zusammenleben und gemeinsame Entwicklungsvisionen bereits definiert waren. Man kann die erste Phase als Versuchsphase bezeichnen, in der durch zahlreiche verschiedene Interventionen – vor allem auf regionaler Ebene – im Rahmen der thematischen Zugänge ausprobiert wurden, welche Unterstützungsmaßnahmen einen positiven Beitrag zur Gesamtstrategie des Vorhabens leisteten.

In der **zweiten Phase** entsprachen die Kernprozesse des Vorhabens den Themen, die auch durch zwei Programmkomponenten repräsentiert wurden: Inklusion, friedliches Zusammenleben und regionale Entwicklungsvisionen.

In der **dritten Phase** konnten nun explizit staatliche Prozesse unterstützt werden. Dies waren zum Thema soziale Inklusion von bisher benachteiligten Gruppen die Umsetzung des 2011 verabschiedeten Gesetzes zur Opferentschädigung und Landrückgabe (Ley 1448 von 2011); zum Thema friedliches Zusammenleben und Gewaltprävention wurden politische Leitlinien zur Jugendgewalt partizipativ erarbeitet, und zum Thema regionale Entwicklungsvisionen wurde die Beratung auf die Umsetzung des Gesetzes zur Regionalplanung in Verbindung mit der Neuordnung der Rohstofflöse ausgerichtet. Die Unterstützung dieser „kolumbianischen“ Prozesse (Sektorprozesse) durch das Vorhaben als dessen Kernprozesse, beinhaltete teilweise die partizipative Erstellung von Leitfäden, womit an die lokalen Kontexte und Erfahrungen angeknüpft und so deren Umsetzung und Austausch zwischen den Ebenen (national und regional) verbessert wurde.

²² Wir sprechen hier der Verständlichkeit halber von Kern- oder Hauptprozessen. Capacity WORKS fasst mit „Kernprozesse“ Leistungs-, Kooperations- und Lernprozesse zusammen, welche eng miteinander verwoben sind. Leistungsprozesse beschreiben den sichtbaren Nutzen, der für den Leistungsempfänger entsteht (Beispiel: Die Opfer werden gehört und erhalten Leistungen); Kooperationsprozesse fassen Maßnahmen zusammen, die zum Funktionieren der Kooperation zwischen den relevanten Akteuren beitragen; Lernprozesse zielen auf das Lernen der Akteure ab, das dazu führt, dass Leistungen besser erbracht werden können. Vgl. GIZ, Kooperationsmanagement in der Praxis, S. 209.





Einen besonderen Stellenwert hatten innerhalb aller beschriebenen Kernprozesse des Vorhabens folgende strategische Leitlinien, die identifiziert worden waren, um das *upscaling* zu ermöglichen und damit auch die Nachhaltigkeit zu sichern:

- Förderung von Konzertationsmechanismen in allen Regionen
- Stärkung der nationalen Behörden (*instituciones nacionales*) auf Basis der Erfahrungen auf Departements- und Gemeindeebene, die Cercapaz in den ersten Phasen unterstützt hatte (Paternosterprinzip und Mehrebenenansatz)
- Förderung von unparteilichen Dialogfacilitatoren, die die Rolle ausfüllen sollten, die oftmals von Partnern gegenüber GIZ-Berater/innen nachgefragt wurde
- Wissensmanagement als Lernprozess im Kooperationsystem, incl. Darstellung und Verbreitung von guten Erfahrungen für Akteure, die nicht direkt mit Cercapaz zusammengearbeitet hatten

2.4.2 Prozesse im GIZ-Team

In **Phase 1** gab es kein einheitliches Verständnis von „Prozessen“ innerhalb des GIZ-Teams. Zudem war – wie bereits erwähnt – die Definition von Kernprozessen des Vorhabens schwierig, wodurch auch für die Berater/innen unklar war, in welchen Kernprozessen des Vorhabens sie einen Beitrag leisteten. Im GIZ-Team waren Verwaltungs-, also Unterstützungsprozesse, stark von den Beratungsprozessen getrennt, was immer wieder zu Schwierigkeiten im Arbeitsfluss für Berater/innen und Verwaltungspersonal führte. Auch die Führungs- oder Managementprozesse, die im Vorhaben ein Beitrag zu den Steuerungsprozessen sind, waren, u.a. durch die Trennung von Auftragsverantwortung und Koordination, mit Hürden versehen.

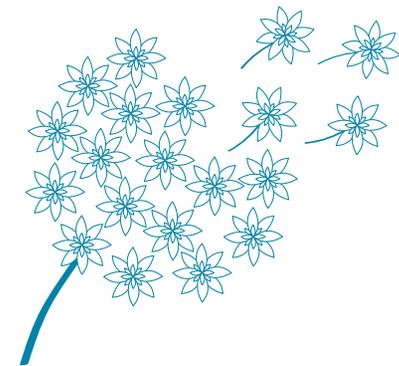
In **Phase 2** begann mit einem Teamworkshop zu externer Kommunikation²³ eine intensivere Auseinandersetzung um ein gemeinsames Verständnis und Vorgehen innerhalb des Programms. Dabei wurde die teaminterne Kommunikation als wichtiger Aspekt verstanden und sollte zukünftig gefördert werden.



²³ Dieser Workshop fand in Melgar statt („Melgar-Prozess“) und sollte Klarheit darüber schaffen, was das GIZ-Team vermitteln will.

Im letzten Jahr der zweiten Phase wurden – durch die gemeinsame Definition von strategischen Überlegungen – die oben erwähnten strategischen Leitlinien des *upscaling* und Transfers definiert. Dieser zunächst im GIZ-Team vorangetriebene Prozess verdeutlichte die zentralen Beiträge des Vorhabens. Auch die Bedeutung der GIZ-Programmadministration rückte als wichtiger Unterstützungsprozess in den Blick. Agierten in der ersten Phase Beratung und Verwaltung noch stark getrennt, so wurden diese in der zweiten Phase besser verzahnt und ein engmaschigeres Monitoring eingeführt. Ein Modell zur verbesserten Zusammenarbeit von Verwaltung und Themenkoordination wurde erarbeitet und die Unterstützungsprozesse „Buchhaltung“ und „Logistik“ wurden mithilfe der Logik der Prozesslandkarte stärker sichtbar und zunehmend besser mit den anderen Prozessen verknüpft. Andere Unterstützungsprozesse für das GIZ-Beraterteam wurden an einen externen Dienstleister, die Arbeitsgemeinschaft Como Consult/Berghof Foundation, ausgelagert: so wurden die Identifizierung und Aufarbeitung von Lernerfahrungen, die Strategieberatung und Begleitung des Monitoring, sowie der GIZ-Berater/-innen Fortbildungsprozess SERDEPAZ und die Weiterbildung für Dialogfacilitatoren unterstützt. Die anderen Prozesse wurden vom Programmleiter oder Regional- und thematischen Koordinatoren/innen gesteuert.

Im Verlauf der Programmphasen gewann die Öffentlichkeitsarbeit des Programms als Unterstützungsprozess an Bedeutung. Dies beinhaltete u.a. Aufbau und Pflege der Website, Erstellung von Beiträgen zu Publikationen in Fachzeitschriften, und Videoproduktionen zur Darstellung der Programmarbeit. Während dies ab der zweiten Phase durch eine Fachkraft unterstützt wurde, waren ab der **dritten Phase** zwei Fachkräfte ausschließlich mit diesem Arbeitsfeld betraut. Die Verzahnung von thematischer und administrativer Arbeit und die veränderte Aufteilung von Verantwortungen spiegelte sich auch in den Führungs- und Managementprozessen (vgl. Steuerungsstruktur) wider. Im Managementteam („*Equipo de Gestión*“) waren neben dem Auftragsverantwortlichen und den Koordinatoren/innen auch die Verwaltungsleitung und die Kommunikationsverantwortliche vertreten. Die Definition der Prozesse zu Monitoring & Evaluierung, Wissensmanagement und Wissenstransfer und ihre Schnittstellen blieben eine Herausforderung, insbesondere in Bezug auf Zuständigkeiten im Team. Klärung brachte hier die Programmleitung durch Priorisierung und Personalführung.



2.4.3 Wesentliche Lernerfahrungen und Empfehlungen zu Prozesse

Im Blick haben was möglich ist

Die Definition von Kernprozessen, hier verstanden als Prozesse, die sicherstellen, dass bestimmte Fortschritte in den thematischen Feldern erbracht werden, bot Cercapaz eine gute Ausrichtung in der zweiten und dritten Phase. Die Übereinstimmung zwischen Zielen und Strategien zwischen GIZ und Kooperationssystem auf nationaler Ebene ergab sich erst ab der dritten Phase so, dass nationale kolumbianische Prozesse wirksam unterstützt werden konnten. Das bedeutet: nicht immer können Prozesse sofort identifiziert und umgesetzt werden. Es bedarf einer kontinuierlichen Überprüfung und Fokussierung der Programmstrategie (vgl. Kapitel 2.1. Strategie). Auch bei Prozessmanagement gilt es, flexibel auf Möglichkeiten bei den Partnern zu reagieren, ohne den angepeilten strategischen Rahmen aus den Augen zu verlieren – bei Cercapaz waren spezifische Formate und Räume der Lern- und Reflexionskultur hierzu von Bedeutung.



Balanceakt Aktion –Transfer an die Partner

Gerade in der dritten Phase des Programms gab es viele Opportunitäten, Wirkungen in wichtigen gesellschaftlichen Handlungsfeldern in den Regionen und auf nationaler Ebene zu erreichen. Dies bedurfte einem ständigen ausbalancieren zwischen neuen relevanten Aktivitäten und Aktivitäten, die vor allem zum *upscaling* und der Nachhaltigkeit von schon bestehenden Interventionen beitrugen. Die Programmleitung hat die bedeutende Aufgabe, diese Balance teamintern zu fördern. Dabei ist es wichtig, Prioritäten zu setzen und Entlastung sowie Räume und Routinen für das Beraterteam zu schaffen, beispielsweise durch externe Unterstützung.



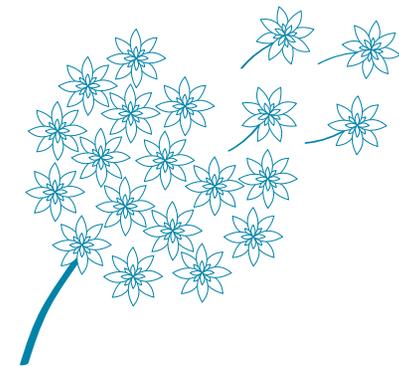
Verwaltung als Unterstützungsprozess sehen und mitdenken

Die finanzielle Abwicklung eines Programms, die Buchung von Reisen, das Mittagessen beim Workshop – all das sind wesentliche Elemente für den Erfolg eines Programms. Einerseits müssen die Verwaltungsvorschriften (deutsche und kolumbianische) eingehalten, andererseits der dynamischen Situation und vielen Einzelprozessen Rechnung getragen werden. Neben geeigneten Steuerungsmechanismen (vgl. Steuerungsstruktur) sind hier ein guter Informationsfluss und eine enge Einbindung der Verwaltung in die jeweiligen Prozesse sowie die Würdigung von Verwaltung als wichtigem Unterstützungsprozess zentral. Auch die Unterstützung durch das Landesbüro

spielt eine Rolle – deren Vermittlung zwischen Anforderungen aus der deutschen Zentrale und Erfordernissen des nationalen Systems bestimmt die Arbeitsbelastung bzw. die Flexibilität eines Programms.

Kommunikation ist wichtig – und mehr als Öffentlichkeitsarbeit

Eine klare Kommunikation nach innen und außen ist in jedem Konfliktkontext schwierig – und deshalb besonders wichtig für die Kooperationsprozesse eines Vorhabens in diesem Bereich. Das gilt für alle Ebenen der Kommunikation: innerhalb des Teams, im Kooperationsystem, und in der Gesellschaft. Dabei ist immer wieder zu beachten, dass die Wahrnehmung der anderen (Partner, Sektor, etc.) nicht zwingend dem entspricht, was das GIZ-Programm kommunizieren wollte. Besondere Vorkehrungen und Maßnahmen sind gerade in Friedensprogrammen wichtig. Dazu zählt, vorzuleben, was man anstrebt – das GIZ-Team hat dies durch sein Motto „Wir leben im Team den Wandel, den wir draußen erreichen wollen“ symbolisiert und durch Teambuilding, Weiterbildungen sowie die Erstellung von Prinzipien für die Zusammenarbeit (siehe Kooperation) als andauernde Herausforderung angenommen. Jedes Programm muss, neben der professionellen Öffentlichkeitsarbeit, auf seine „impliziten Botschaften“ (vgl. *Do No Harm*-Prinzip) achten. Dies sind Botschaften, die unbeabsichtigt an die Umwelt gegeben werden, wie bspw. Unterschiede in der Behandlung von nationalem und deutschem Personal oder durch die Auswahl und Zusammensetzung des nationalen Personals (regionale Herkunft, Hautfarbe, Erfahrung in bestimmten Sektoren). Unterschiedliche Sicherheitsrichtlinien und Versicherungsabschlüsse für deutsche und nationale Fachkräfte können den Eindruck erwecken, das Leben einer deutschen Fachkraft sei mehr wert als das einer kolumbianischen.



2.5 Lernen und Innovation

2.5.1 Lernen und Innovation im Kooperationsystem

Lernen und Innovation sollten als Querschnittsthemen in jedem Vorhaben fest verankert sein. Für jede Veränderung sind Lern- und Innovationsprozesse auf Ebene der beteiligten Individuen, Organisationen und der Gesellschaft vonnöten. Die Lern- und Innovationsfähigkeit dieser zu fördern war auch ein wichtiger Prozess im Rahmen von Cercapaz.



In **Phase 1** wurde neben anderen Beratungsleistungen als wichtiger Mechanismus für Capacity Development der Prozess DFC²⁴ (vgl. Kapitel 2.1.2) aufgesetzt. Mit Schlüsselpersonen in den Partnerorganisationen und ausgewählten externen kolumbianischen Berater/innen wurde in diesem Rahmen ein Beraterpool aufgebaut. Extern unter Vertrag genommene Fachorganisationen übernahmen die Weiterbildung und es wurde gemeinsam ein Methodenkompendium („*Fortalecimiento de Capacidades*“) entwickelt. Einige der Teilnehmer/innen wurden im Laufe der Zeit vom GIZ-Vorhaben oder von Organisationen aus dem Kooperationsystem rekrutiert; andere arbeiteten im Sektor weiter, ohne mit Cercapaz oder seinen Partnern in Verbindung zu stehen. Durch die sehr heterogenen Interventionsarten und Partner ist aus heutiger Sicht keine klare Capacity Development Strategie für die Partnerorganisationen der **Phase 1** erkennbar, da sich der DFC-Prozess eher als Parallelprozess zu den laufenden Beratungsprozessen erwies.



In **Phase 2** wurde durch die strategische Fokussierung klarer, welche Personen, Organisationen, Kooperationsysteme und politischen Rahmenbedingungen gestärkt werden sollten. Vor allem die Unterstützung von Kooperationsystemen spielte eine wichtige Rolle, beispielsweise die vorbereitenden Dialogprozesse für das Opfergesetz von Regierungsvertretern und Opfervertretern. Ab Ende der zweiten und Anfang der **dritten Phase** wurden der Wissenstransfer und die Ausbildung von Personen, die die Rollen von Cercapaz („neutraler“ Moderator, Vermittler, Methodenkompetenz u.a.) weiterspielen sollten, zu einer Hauptaufgabe und explizit als Leistungsprozess definiert. Dabei wurden durch gemeinsam vereinbarte Kriterien und

²⁴ Ab 2008 bis in die zweite Phase wurde ein Teil des Personals der Partnerorganisationen, ein Teil der GIZ-Cercapaz-Berater/innen sowie externe kolumbianische Berater/innen in Friedensentwicklung und Beratungskompetenzen fortgebildet (Desarrollo Fortalecimiento Capacidades - DFC), um zum einen im Team Beraterkompetenzen aufzubauen und zum anderen auf kompetente Fachkräfte im Sektor zurückgreifen zu können.

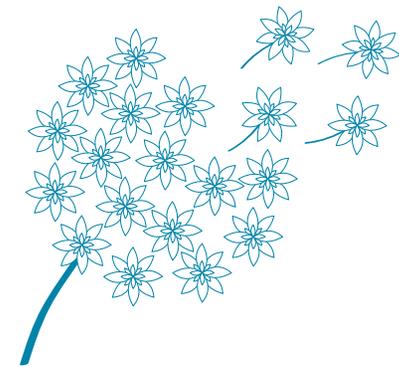
Mechanismen die „Praktiken“, Methoden und Mechanismen identifiziert, die für die Partner in Zukunft relevant und anwendbar sein würden. Diese wurden in unterschiedlichen Formaten für verschiedene Zielgruppen aufgearbeitet und bildeten gegen Ende der dritten Phase einen wichtigen Input für die Beratungen während der Zeit der Übergabe an die Partner.

Auch das *upscaling*, also die Verbreitung von innovativen und erprobten Ansätzen zur Erzielung einer flächendeckenden Wirkung, wurde als eigenständiger Prozess definiert und verfolgt. Um die Erfahrungen, die das Vorhaben in den Regionen auf Departments- und Gemeindeebene gemacht hatte, in die nationalen Prozesse einzuspeisen, wurden hier Kommunikationskanäle geöffnet und Räume für den Austausch der unterschiedlichen Ebenen geschaffen. Die Erstellung mehrerer nationaler Politikdokumente konnten so begleitet werden. Dabei sensibilisierte das GIZ-Team für den Mehrebenenansatz und unterstützte die Umsetzung des Paternoster-Prinzips, also des kontinuierlichen Austausches und Lernens zwischen den Ebenen (national und regional). Dazu wurde auch die Zusammenarbeit mit Universitäten gezielt gestärkt. Die Cercapaz-Kooperationsgremien ermöglichten einen gemeinsamen Abstimmungs- und Planungsprozess für das letzte Programmjahr, bei dem entsprechende Prozesse für alle Leistungsprozesse und Themen geplant und dann erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Cercapaz legte in den letzten beiden Programmjahren mit einer Ausbildung in Dialogführung („*Practicantes de diálogo*“) und den sich anschließenden Multiplikationsprozessen landesweit die Basis für die Umsetzung von Dialogformaten in verschiedenen Sektoren.

2.5.2 Lernen und Innovation im GIZ-Team

In der **ersten Phase** wurde bewusst auf inhouse und externe Trainings zu Fach- und Methodenkompetenzen gesetzt. Zu Ende der ersten Phase war klar, dass das Team lernen muss, zusammenzuwachsen, sich zu ergänzen und bewusst und konfliktensibel nach innen und außen zu agieren. (Vgl. Kooperation) In der **zweiten Phase** wurden Kommunikationstrainings und fachliche Weiterbildung durch die Einführung der Reflexions- und Lernkultur (*Cultura de Reflexión y Aprendizaje* - CRA) ergänzt. Sensibilisierung und Austauschmechanismen erlaubten nun eine gemeinsame Diskussion von Erfahrungen im Rahmen des laufenden M&E – wenn auch das Vertrauen in die Kollegen/innen erst wachsen musste. Zum Ende der zweiten Phase wurde der interne Fortbildungsprozess SERDEPAZ ins Leben gerufen und in der **dritten**





Phase weitergeführt. SERDEPAZ wurde von einem externen Beraterteam²⁵ auf der Basis von ausführlichen Selbsteinschätzungen und Bedarfserhebungen seitens der GIZ-Berater/innen und den Erfahrungen des vorausgegangenen DFC-Prozesses gestaltet. Zudem wurde der Prozess von einer Arbeitsgruppe aus ausgewählten Beratern/innen des GIZ-Teams begleitet. Die Module des Weiterbildungsprozesses (insgesamt sechs) fanden in geschützten Räumen (jeweils zwei bis drei Tage) außerhalb Bogotas und ohne den Auftragsverantwortlichen statt. In diesem fast zweijährigen Prozess wurden Team-, Fach- und Beratungsthemen holistisch bearbeitet.

Der Prozess zur Aufbereitung von Erfahrungen, um diese gezielt Partnern und anderen interessierten Akteuren zur Verfügung zu stellen, zeigte, dass es vielen Berater/innen nicht leicht fiel, einen Schritt zurückzutreten und zu bewerten, welche Prozesse sich gut für die Weitergabe eigneten. Es bedarf eines offenen Austausches, wie z.B. durch die eingeführte Reflexions- und Lernkultur (CRA) gefördert, um die Prozesse der Kollegen kennen und schätzen zu lernen und deren Nutzen beurteilen zu können. Die Abstimmung mit den Partnern und anderen GIZ-Akteuren, wie dem Landesbüro, dem Fachbereich und anderen Programmen, sowie externe Unterstützung beim Festlegen von Kriterien halfen Cercapaz bei der Fokussierung.

2.5.3 Wesentliche Lernerfahrungen und Empfehlungen zu Lernen und Innovation

Lernen – um nichts anderes geht es

Der Erfolgsfaktor Lernen und Innovation von Capacity WORKS ist in gewisser Weise die Quintessenz aller Beratungsprozesse der GIZ. Er hilft in komplexen Vorhaben den Fokus immer wieder darauf zu richten, dass die Partner nach gemeinsamer Arbeit etwas besser machen sollen. Am Anfang eines Vorhabens ist es oft schwer, eine klare Vorstellung davon zu haben, wie die verschiedenen Akteure (Personen, Organisationen, Kooperationssysteme etc.) am besten lernen. Dementsprechend schwer ist es auch bei Programmstart, eine ausgeklügelte Capacity Development Strategie zu formulieren. Daher ist es wichtig, in der Explorationsphase eines Vorhabens, Interventionen auszuwerten und Rückschlüsse für zukünftige Aktivitäten zu ziehen, um sich an die Capacity Development Strategie heranzutasten. Cercapaz hat sehr gute Erfahrungen damit gemacht, mit Akteuren zu arbeiten, die viel Energie für die auch vom



²⁵ Arbeitsgemeinschaft Como Consult / Berghof Foundation.

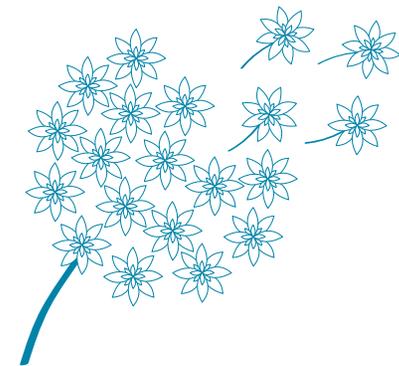
Vorhaben intendierte Veränderung mitbrachten (z.B. in den Regionen). So konnte gemeinsam mit den Partnern experimentiert und gute Beispiele geschaffen werden, die dann für andere Beratungskontexte hilfreich waren und Vertrauen schafften.

Inszenierung von Reflexionsräumen – Die Meta-Ebene bringt's!

Es braucht immer wieder Reflexionsräume, in denen bewusst die GIZ-Team-Perspektive bzw. die Kooperationssystemperspektive eingenommen wird. Dies ermöglicht, von persönlichen Erlebnissen in der Bewältigung der Herausforderungen der Arbeit zu abstrahieren. Es befördert die Bewusstmachung der Entwicklungsphase in der man sich gerade befindet und was auf welcher Ebene (un-)geordnet ist und beispielsweise der Nachsteuerung bedarf. Eine solche Meta-Reflexion profitiert enorm von externer Begleitung, da man als direkt Beteiligte/r dazu neigt, „systemblind“ zu sein. Daher liegt eine Herausforderung für GIZ-Programme darin, diese Reflexionsräume gezielt – sowohl innerhalb des Programms als auch gemeinsam im Kooperationssystem – zu organisieren und zu inszenieren. Im Fall von Cercapaz sind beispielsweise die einschlägigen regionalen Treffen zu gemeinsamer Reflexion sowie die Vollversammlungen gelungene und gewachsene Beispiele der Organisation und Inszenierung solch wichtiger Reflexionsräume im Kooperationssystem. Innerhalb des Programms waren die von der Führung angestoßenen Elemente wie der Prozess SERDEPAZ und institutionalisierte Reflexionen im Rahmen von CRA erfolgreich. Ein attraktiv gestaltetes Monitoring (d.h. es wird als gewinnbringend von den Beteiligten wahrgenommen), sowohl mit den Partnern also auch im GIZ-Team, bietet ebenfalls den Rahmen für gemeinsame Reflexion und Lernen. Wichtige Voraussetzungen für erfolgreiche Reflexionsräume sind 1) ein geteiltes Wissen um die Notwendigkeit und den Nutzen von Lernschleifen; 2) Räume und Routinen der Reflexion sowie 3) das Backing der Reflexionskultur und Routinen durch die Führung.

Lernen ist nicht gratis

Lernen – auch in Bezug auf Teamarbeit – darf nicht nur als finanzieller und zeitlicher Zusatzblock, als *add-on*, gesehen werden. Es ist ein integraler Bestandteil eines Vorhabens, für den Zeit und Ressourcen reserviert sein müssen. Diese bewusste Priorisierung muss durch die Führung klar vermittelt und nachgehalten werden, gerade in Situationen, in denen sich durch politische Veränderungen Gelegenheit für zusätzliche Aktivitäten ergeben, die dann auf Kosten von Reflexion wahrgenommen werden. „Anker“ sind hier feste Routinen und die intermittierende



Einbindung externer Beratung. Auch ein mittelfristig angelegter gemeinsamer Teamprozess schafft Grundlagen für notwendige Veränderungsprozesse.

Blinde Flecken hat jede/r

Wie vermeiden, dass Programme immer das Gleiche machen, auf bekannte Lösungen springen oder in bekannte Fallen tappen? Die Offenheit der Führung und vieler Teammitglieder für die Sicht der Partner, die gezielte Einbindung von Externen in wichtige Prozesse kann Teams dabei helfen, wieder „out-of-the-box“ zu denken und mit frischem Wind an bestehenden Themen zu arbeiten. Damit erfüllt ein Vorhaben auch seine Modellrolle gegenüber den Kooperationspartnern, für die es katalysatorisch wirken will.



Sich als Berater/in der eigenen Werte und Vorurteile bewusst werden

An die Berater in Friedensentwicklungsvorhaben wird der Anspruch gestellt, alle Partner gleich professionell und im Hinblick auf das Vorhabensziel zu beraten. Als soziale Wesen verfügen wir jedoch über Werte, die uns beeinflussen (vgl. Strategie). Es ist wichtig, sich dieser Subjektivität bewusst zu sein und durch Reflexion im Team und mit externer Unterstützung ein möglichst hohes Gleichgewicht zwischen den Partnern herzustellen. Auch sollte das Bewusstsein der nationalen Fachkräfte gefördert werden, dass ein Vorhaben in Kolumbien, bedingt durch das Interesse und die kritische Reflexion in Deutschland, die Wahrnehmung der GIZ nicht nur in Kolumbien, sondern auch in Deutschland beeinflusst. Die Arbeit mit dem System der Opferentschädigung kann dies veranschaulichen: Hier galt es, eine Balance zwischen den Erwartungen der Opfer und der Bürokratie, die den Entschädigungsprozess stark bestimmt, zu halten. Für die Berater/innen ist wichtig, sich der eigenen Haltung zu Konflikten und zu den Partnerorganisationen klar zu sein. Dieser Reflexionsprozess geschieht nicht automatisch, sondern sollte durch gezielte Maßnahmen gefördert werden.



Diversität als Ressource

Die Bedeutung der Diversität im GIZ-Team wurde schon an verschiedenen Stellen thematisiert und spielt auch für „Lernen und Innovation“ eine wichtige Rolle. Das gemischte Team eines Vorhabens kann Innovation „boosten“, indem die unterschiedlichen Konzepte und Wahrnehmungen der Beteiligten diskutiert werden. Differierende Sichtweisen ergeben sich durch nationale und internationale Fachkräfte, Friedensexpertise versus Verwaltungsexpertise, Behördennähe versus

NRO-Nähe etc. Die Diversität im Beraterteam sollte als Ressource verstanden und Reibung zwischen den Wahrnehmungen bewusst hergestellt werden, um Beratungsansätze kritisch zu beleuchten, anzupassen und um sich kollegial zu beraten.

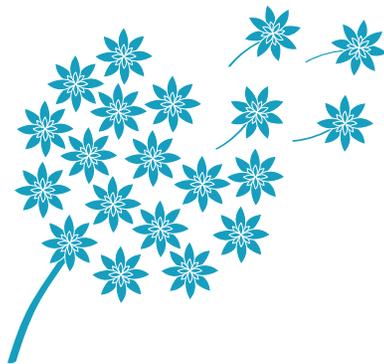
Walk the talk

Konfliktsensibilität und Risikomanagement sind für jedes Programm im Konfliktkontext wichtig. Den Rahmen des Programms können alle Kooperationspartner nutzen, um neue Kooperationsformen und -prinzipien vorzuleben und einzuüben (vgl. Kooperation). Die Erfahrungen des Vorhabens legen nahe, dass gerade die Umsetzung eines Friedensprogramms „nur mit einem Minimalset von Managementinstrumenten und Vereinbarungen im Team sowie mit dem Partner und Auftraggeber möglich ist“²⁶. Konfliktsensibilität und konstruktiver Umgang mit Konflikten werden am besten als Methode und Ansatz nach außen transportiert und den Partnern vermittelt, wenn sie innerhalb der Kooperation und innerhalb des GIZ-Teams gelebt werden. Dafür sind besondere Anstrengungen nötig: Prozesse für Teambuilding, ein transparenter, eingespielter Monitoringzyklus und eine offene Diskussionskultur bei einem transparenten und kohärenten Management von Beginn des Vorhabens an.

²⁶ Maria Paula Prada, Dunja Brede in SPICE newsletter (GTZ 2008): <http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file1134.pdf>

3. Abschließende Empfehlungen

Wie am Anfang des Dokuments erwähnt, gibt es zweifellos Wechselwirkungen zwischen der Führung des GIZ-Beitrags und der Steuerung des Kooperationssystems mit den Partnern. Um beides möglichst erfolgreich in Kontexten von Gewalt, bewaffneten Konflikten und Fragilität zu realisieren, gelten viele der wichtigen Faktoren für die Zielerreichung nach dem Verständnis des Veränderungsmanagements; dazu zählen beispielsweise die Ausrichtung an Akteuren mit Energie für die Veränderung, die zyklische Reflexion unter den Beteiligten oder die angemessene Informiertheit der Betroffenen. Einige dieser Faktoren konnten in den Prozessen von Cercapaz beobachtet und detailliert werden. Die folgenden Aspekte wurden von den an diesem Dokument Beteiligten als besonders wichtig hervorgehoben und können als eine Art „Essenz“ der Empfehlungen aus den vorangegangenen Kapiteln betrachtet werden.



Ausreichend Zeit für Design des Vorhabens, Personalauswahl und Teambuilding nehmen – vor allem zu Beginn des Vorhabens, aber auch in seinem Verlauf

Es scheint einen „magischen“ Sog zu Anfang eines Vorhabens zu geben, möglichst schnell in die Umsetzung von Maßnahmen mit den Partnern zu kommen. Im Friedensentwicklungskontext gilt es in besonderem Maße, diesem Sog zunächst zu widerstehen und ausreichend Zeit in die „innere Ordnung“ des GIZ-Teams zu investieren: Kennenlernen der Personen und deren Kompetenzen, Aufgabenverteilung, Projektstruktur, Kommunikation und Schnittstellen, Meetingsystem, Monitoring u.a. Auch im Sinne von *Do No Harm* kann nur so bereits zu Anfang

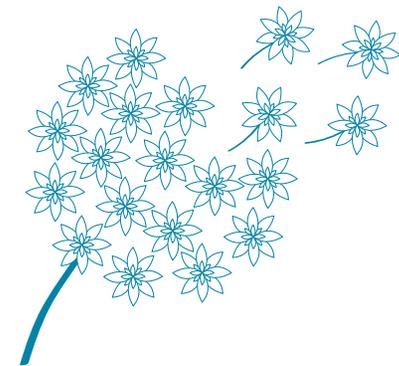
das nötige Bewusstsein für die Besonderheiten im Friedensentwicklungskontext aufgebaut und Schaden vorgebeugt werden. Ziel sollte es sein, als GIZ-Team ein Vorbild für Reflexionspraxis, Transparenz, gewaltfreie Kommunikation und Konfliktbearbeitung zu sein und somit positive Beispiele für Berater/innen und Partner hervorzubringen. Diese Teamkultur sollte am Anfang etabliert und durch institutionalisierte Reflexionsräume untermauert werden, die nötige Anpassungen erlauben. Damit all dies funktionieren kann, braucht es Zeit und die Führungskraft mit dem Ruder in der Hand.

Austausch mit anderen Praktikern nutzen – innerhalb und außerhalb der GIZ

Jedes Programm ist einzigartig – an einen spezifischen Kontext angepasst, mit besonderen Herausforderungen und Lösungen. Dennoch gibt es Muster und Linien, die in mehreren Ländern oder Sektoren durchscheinen. Der Austausch mit den Fachberater/innen in der Zentrale, in Fachforen und mit Kolleg/innen, die in ähnlichen Situationen arbeiten (sei es in der deutschen EZ oder in anderen Einrichtungen), oder der Input externer Missionen ist daher wertvoll und sollte sorgfältig geplant und genutzt werden – sowohl die formalen Berührungspunkte als auch die informellen. Der Austausch erleichtert, die Herausforderungen zu benennen und anzunehmen, er erlaubt, spezifische „Fallen“ zu vermeiden und generell über *peer advice* oder bestellte Beratungsleistungen konkrete Unterstützung zu bekommen. Eine spezifische Vorbereitung von AVs und AMAs auf Konfliktkontexte, ergänzend zu Landeskunde und Sicherheitstraining, kann ebenfalls aus Erkenntnissen, die in diesen Austauschforen diskutiert werden, entwickelt werden. Die aktive Teilnahme und Einbindung bindet zwar Ressourcen – sie zahlen sich aber aus.

Nach innen und nach außen Konfliktsensibilität leben

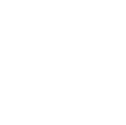
Konfliktsensibilität umfasst nicht nur realistisch formulierte Ziele, eine fortlaufende Konfliktanalyse und ein Monitoring, das besonders auf Risiken und nichtbeabsichtigte Wirkungen eingeht. Die Zusammensetzung des Teams, die ausgewählten Interventionsarten und -regionen und die Kommunikation spielen eine wichtige Rolle. Gerade wenn klar ist, dass in einer Situation bestimmte Aspekte eines Programms konfliktverschärfend wirken können, ist es wichtig, dass alle Beteiligten eines Programms sich selbst fragen, wie ihr Handeln wahrgenommen werden kann und wird. Die Berater/innen sollten das Ohr an den Partnern und den Stimmen aus dem Umfeld haben – das bedeutet nicht nur, zuzuhören und nachzufragen, sondern auch jenseits von positivem Feedback und geteilten Einschätzungen auf eher unbequeme Rückmeldungen oder Vorschläge einzugehen.





Sich in der Balance von Nähe und Distanz zu den Partnern üben

Beratung braucht den richtigen Mix aus Nähe und Distanz. In jedem Kontext ist es wichtig, als Beratende/r nicht „eins mit dem System zu werden“, sondern durch einen frischen Blick für die Akteure aus dem System nützlich zu sein. Gleichzeitig müssen Beratende „andocken“, also Vertrauen aufbauen und eine Beziehung entwickeln, die es erlaubt, schwierige Themen anzusprechen. Diese nötige Balance ist das Ziel. In Konfliktsituationen kommt dazu, dass eine Beziehung zu einer Person oder Institution leicht als Parteinahme für eine Seite und damit als Abwendung von der anderen Seite wahrgenommen werden kann. Die Frage, wie ein EZ-Programm, das in Regierungsverhandlungen beschlossen wurde, vermitteln kann, dass es für den Prozess, für die Suche nach einvernehmlichen Optionen und nicht für einzelne Akteure ist, stellt sich in jeder Situation neu. Das heißt, es gilt ein Gespür für die Wahrnehmung der Akteure zu haben und es besteht die Herausforderung, in einem hochpolitisierten Kontext möglichst politisch neutral zu bleiben und gleichzeitig wertorientiert zu intervenieren. Arbeitsteiliges Vorgehen innerhalb eines Vorhabens oder mit anderen Institutionen sind hier wichtige Optionen.

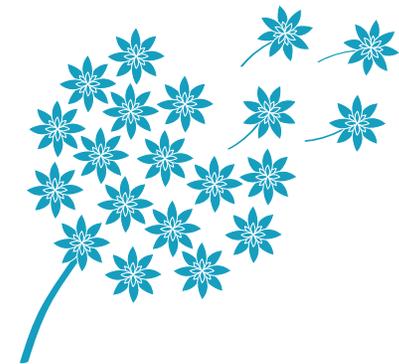


Interviewte

Mit folgenden Personen wurden Gespräche oder ein Austausch per E-mail geführt, um die Lernerfahrungen zu Steuerung und Führung des Programms zu reflektieren:

- Dunja Brede (Leitung Kompetenzcenter “Nothilfe, Wiederaufbau und Frieden”)
- Karoll García (Redprodepaz)
- Lina García (Nationales Planungsamt/Departamento Nacional de Planeación)
- Jaime Andrés Gómez (Mitarbeiter Cercapaz)
- Peter Hauschnik (Programmleiter Cercapaz)
- Hilka Langohr (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Nubia Leal (Mitarbeiterin Cercapaz)
- María Claudia Linares (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Javier Moncayo (Mitarbeiter Cercapaz, heute Mitarbeiter SerMacarena)
- Alexandra Ospina (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Julia Palma (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Germán Plata (Mitarbeiter Cercapaz)
- María Paula Prada (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Myriam Sánchez (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Jorge Tovar (Programa de Desarrollo para la Paz Magdalena Centro)
- Angélica Vásquez (Mitarbeiterin Cercapaz)
- Andrea Warner (Beraterin des Programms)

Anhang



Literaturverzeichnis

ECKES, ANNETTE (2014): Entwicklungsphasen der Organisation, Das Modell von Glasl und Lievegoed, in: Zeitschrift für OrganisationsEntwicklung, Nr. 02/2014, S. 4-13

GIZ GmbH (2014): Kooperationsmanagement in der Praxis, Gesellschaftliche Veränderungen gestalten mit Capacity WORKS

KURTENBACH, SABINE / BOSCHMANN, NIÑA (2006): Reorientierung des deutschen Portfolios im Schwerpunkt Friedensentwicklung und Krisenprävention in Kolumbien

NAGEL, REINHART (2014): Organisationsdesign – Modelle und Methoden für Berater und Entscheider

PRADA, MARIA PAULA / BREDE, DUNJA (2008): SPICE newsletter <http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file1134.pdf>



