

Executive Summary

Evaluierungsbericht des Afghanistan- und Pakistan-Programms 2007 - 2009

Ein Bericht der Gutachter Katja Mielke und Conrad Schetter

Bonn, 31. Dezember 2010

Die Landesbüros in Afghanistan und Pakistan sind sicherlich die Auslandsstellen der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) in Asien, wenn nicht gar weltweit, die vor den größten Herausforderungen stehen. So bedingt die politische Lage ein enorm volatiles und konfliktives Umfeld für beide Büros. Akut stellt sich die Frage, wie lange beide Büros noch aufrechterhalten werden können, da

- die Sicherheitsgefährdung der Büros, ihrer nationalen wie internationalen Mitarbeiter sowie Partnerorganisationen ständig zugenommen hat,
- die Umsetzung von Projekten mit immer größeren Sicherheitsbedrohungen konfrontiert wird, so dass zu diesem Zeitpunkt bereits die Evaluierung einiger Projekte nicht mehr möglich ist und
- der Spielraum für zentrale hbs-Themen aufgrund der politischen Gesamtlage immer geringer wird.

Die hbs-Präsenz in Kabul wurde seit 2002 stetig verstärkt bis hin zum eigenständigen Länderbüro seit 2009 und eine Schließung gäbe ein politisch problematisches Signal an die Partner wie auch an die deutsche politische Landschaft. Da sich beide Büros in hoch-konfliktiven Umfeldern befinden, erfahren sie jedoch auch eine besonders starke Aufmerksamkeit, was sich etwa in der großen Anzahl an hbs-Öffentlichkeitsveranstaltungen in Berlin in Kooperation mit den beiden Länderbüros niederschlägt.

Beide Länderbüros sind durch eine schwierige Historie gekennzeichnet. Im Falle des Kabul-Büros galt es, sukzessiv in einer mehr als 20 Jahre anhaltenden Konfliktsituation seit 2002 allmählich ein Büro aufzubauen. Dies bedingte, dass die Errichtung der Infrastruktur sowie die Rekrutierung von Mitarbeitern vor großen Herausforderungen stand. Im Falle des Lahore-Büros wurde 2005 mit der Ernennung eines neuen Büroleiters (Gregor Enste) ein Neuanfang eingeleitet. Zusätzlich entwickelten beide Büros 2007 ein gemeinsames Programm entlang der GOPP-Richtlinien. Die folgenden Schwerpunkte wurden identifiziert: Komponente A: Klimawandel, Energiepolitik und Nachhaltige Entwicklung, Komponente B: Demokratisierung und Komponente D: Friedens- und Sicherheitspolitik mit ihren jeweiligen Programmzielen. Hiermit einhergehend fand eine Fokusverschiebung von der Programmförderung hin zur projektbasierten Zusammenarbeit mit Partnern und verstärkten Eigeninitiativen für politische Aktivitäten der Büros statt. Die Schwerpunktsetzung in den Komponenten A und D, die es in dieser Evaluierung zu untersuchen gilt, wurde unterschiedlich ausgefüllt:

Komponente A: Die Tatsache, dass erst 2009 mit Maßnahmen in der Komponente A begonnen wurde, bedingte, dass sich hier das Gros der Projekte in Pilot- und Testphasen befindet. Erschwert wird die Arbeit in dieser Komponente dadurch, dass es kaum Partner gibt, die sich auf diesen Themenbereich spezialisiert haben. Zwar ist die Wahrnehmung einzelner, meist langjähriger Partner, die die hbs als grüne Stiftung wahrnehmen, durchaus vorhanden. In der breiteren Öffentlichkeit ist die Dringlichkeit von Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung in beiden Ländern jedoch kaum im öffentlichen Bewusstsein verankert; dies könnte sich im Falle Pakistans durch die Flutkatastrophe im Sommer 2010 nun drastisch ändern. Da zudem kaum eine andere ausländische Organisation den Umweltaspekt ins Zentrum rückt, eröffnet sich hier für die hbs eine Möglichkeit der Profilbildung.

Komponente D: In der Komponente D knüpften viele Maßnahmen an vorangegangene Projekte an. Innerhalb der Komponente gab es vier Zielsetzungen, deren Evaluierung unterschiedlich ausfiel:

D/1: Grenzregion Afghanistan-Pakistan; stabiles und sicheres Umfeld: Aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage kann der Aufbau von grenzübergreifenden Netzwerken der Zivilgesellschaft in der gegenwärtigen Situation kaum noch auf die Gewalteskalation einwirken. Daher hat sich die Zielformulierung, dass durch die hbs ein stabiles und sicheres Umfeld in der Grenzregion geschaffen werden kann, durch die verschlechterte Sicherheitslage überlebt. Die hbs führte aufgrund der schlechten Sicherheitslage de facto in diesem Bereich kaum noch Projekte durch, die auf die Zielerreichung hinführen. Zivilgesellschaftliche Netzwerke, wie sie die hbs im Sinn hat, können in Hinblick auf eine – zeitlich nicht absehbare – Postkonfliktsituation bedeutsam werden.

D/2: Pakistan: Diskurs zu Föderalismus und Dezentralisierung: Wenngleich die hbs über ihre Partner Bargad und Takhleeq Foundation in dieser Zielsetzung einige Veranstaltungen durchführte, muss bemängelt werden, dass die Zielformulierung recht offen gehalten ist (allein quantitative Indikatoren) und eine sektorale oder regionale Zuspitzung vermissen lässt.

D/3: Indien-Pakistan: Zivilgesellschaftliche Kontrolle dauerhafter Aussöhnung: In diesem Bereich konnten einige Aktivitäten etwa über den Partner SDPI umgesetzt werden. Wie die jüngsten Veranstaltungen zeigten,

vermochte es hier die hbs, ein grenzübergreifendes Netzwerk zu fördern, das sich gegenüber immer wieder eintretenden politischen Eiszeiten zwischen Pakistan und Indien als resistent erwies.

D/4: Deutschland/Europa: Ausgewogene Berichterstattung: In diesem Bereich konnte die hbs ihre Zielsetzung bereits erreichen und trug zu einer differenzierteren Berichterstattung über Afghanistan und Pakistan bei. Gerade in Pakistan stellt die hbs für deutschsprachige Journalisten eine der wichtigsten Anlaufstellen dar.

Der zentrale Gender-Ansatz kam in den Komponenten A und D nicht maßgeblich zum Tragen. Dies liegt an dem gegenwärtigen politischen Umfeld, der Struktur der Partnerorganisationen, aber auch an mangelnden Innovationen, wie Gender mit den Komponenten verbunden werden kann. Selbst in Komponente A, wo der Gender-Bezug explizit hervorgehoben wurde, fand dieser in der Projektarbeit in qualitativer Hinsicht kaum Beachtung – vor allem deswegen, weil das Programmziel zu ambitioniert formuliert wurde.

Die bisherigen Defizite in der Zielerreichung in den Komponenten A und D sind verschiedenen Gründen geschuldet. Neben (a) dem konfliktiven Umfeld, (b) der Umstrukturierung des Büros in Lahore durch den neuen Landesdirektor ab 2005, (c) der Festlegung auf die GOPP-Richtlinien und (d) dem Beginn von Komponente A ohne zeitlichen Vorlauf sind vor allem (e) die schwach ausgebildeten Trägerstrukturen bei den Partnerorganisationen zu nennen: Entweder sind die Projektpartner auf eine Führungspersönlichkeit konzentriert und fallen durch fehlende Steuerungsstrukturen auf oder aber die Projektpartner sind 'everybody's darling' und daher weniger bereit, ihre Agenda entsprechend den Wünschen der hbs anzupassen. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass die hbs stärker auf Eigeninitiativen der Länderbüros setzt und die Projektpartner eher in Dialogforen, in der Erarbeitung von Papieren etc. einbinden und bei den Partnern vorrangig Kapazitäten stärken will.

Aus der Evaluierung leiten sich die folgenden zentralen Empfehlungen für die hbs ab:

1) Komponenten:

- Die hbs sollte über die Zusammenlegung der Komponenten A und B in Afghanistan sowie B und D in Pakistan nachdenken.
- Komponente A: Es sollte eine stärkere Schwerpunktsetzung und Fokussierung vorgenommen werden. Dabei sollte im Falle Pakistans die Netzwerkbildung nicht mehr im Vordergrund stehen. Die hbs sollte zudem prüfen, wie die Flutkatastrophe in Pakistan für einen politischen Bewusstseinswandel aufgegriffen werden kann.
- Komponente D/1: Es sollte überprüft werden, ob eine Förderung zivilgesellschaftlicher Vernetzung im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet unter den gegebenen Umständen noch sinnvoll ist. Wenn ja, sollte eine stärkere Fokussierung vorgenommen werden.
- Komponente D/2: Dieser Programmpunkt sollte nicht nur in die Komponente B verschoben werden, sondern vor allem thematisch und/oder regional zugespielt werden.
- Komponente D/4: Der Ressourceneinsatz für dieses Programmziel sollte sich in Grenzen halten. Zudem sollte überlegt werden, wie die Zusammenarbeit mit den Medien stärker in den Büros institutionalisiert werden kann und wie die Aktivitäten der hbs und ihrer Partner mehr in den Medienfokus gebracht werden können.
- Geschlechtergerechtigkeit: GOPP sollte dahingehend verfeinert werden, dass in allen Programmzielen jeweils genderspezifische Aspekte explizit verankert werden, um zu vermeiden, dass die Genderorientierung (GO) in GOPP durch das Mainstreaming nicht zur vernachlässigten Größe wird.

2) Aktivitäten der Büros/ Steuerung:

- Die hbs sollte überlegen, ob sie für die eigene Profilschärfung nicht weit stärker – über die Rolle des Organisators von Dialogforen – entsprechend ihres ‚grünen Profils‘ politisch in Erscheinung treten möchte.
- Die hbs sollte verstärkt an den Schnittstellen zwischen grassroots-Ebene und policy-Ebene arbeiten und sich bemühen, beide in allen Komponenten besser bzw. überhaupt miteinander zu verknüpfen und ein gegenseitiges Verständnis zwischen den Stakeholdern herbeizuführen.

- Da die hbs Langzeitförderung von Partnern aus förderrechtlichen wie budgettechnischen Gründen nicht selbst leisten kann, sollte sie durch advocacy anderen ‚Gebern‘ die Relevanz ihrer Partneraktivitäten vermitteln helfen.
- Die Modi der Amtsübergabe der Landesdirektoren sollten optimiert werden. So sollte eine verantwortungsvolle Übergabe und Einarbeitung stattfinden. Zudem hat die Zentrale in Berlin eine Strategie zu entwickeln, wie viel Freiraum auch in der Personal(nicht)kontinuität sie den neu bestellten LandesdirektorInnen zugestehen will und wie offen sie für Wandel in den Landesbüros ist.
- Die hbs sollte kontinuierlich an der Verfeinerung von GOPP arbeiten. Ober- und Programmziele müssen besser aufeinander abgestimmt werden: Zum einen bedarf es bei den Programmzielen teilweise noch stärkerer Fokussierungen, zum anderen sollten Mechanismen für flexible Projektaktivitäten in den GOPP-Mechanismus eingespeist werden.

3) Partnerschaften:

- Die hbs sollte ihren Partnern gegenüber die Kommunikation über face-to-face Kontakte intensivieren, um die Fokusverschiebung zu selektiver Projektarbeit und zu Eigeninitiativen zu verdeutlichen und um auf der Partnerseite Erwartungssicherheit zu schaffen.
- Die hbs sollte den Kapazitätenaufbau bei den Partnern konsequenter fördern, angefangen von Trainings zum Proposalschreiben und Reporting. Zudem könnten die Kapazitäten im hbs-Zentralbüro in Berlin genutzt werden, um Partner bei der Strategiefindung zu beraten.
- Die hbs sollte die Weiterarbeit mit dem CRSS als strategischem Partner überdenken.
- SDPI sollte als Partner im Hinblick auf mögliche Hilfestellungen/capacity building durchleuchtet werden.
- Die Möglichkeiten einer strategischen Zusammenarbeit in Afghanistan mit der Universität Kabul/Landwirtschaftsfakultät und/oder verwandten Fächern sollte überprüft werden.

4) Effektivität:

- In Pakistan ist für eine bessere Zielerreichung und Wirkungsorientierung die Übersetzung aller bislang nur auf Englisch erschienenen Publikationen ins Urdu zu überprüfen.
- Die verstärkte Medienarbeit ist im Sinne von Effektivität sehr aussichtsreich und sollte weiter gepflegt werden, da eine Breitenwirkung und Diskussion bestimmter Themen im politischen Gefüge Pakistans nur über den medialen Aufbau von Druck von unten und entsprechende pressure groups funktionieren.
- Die hbs sollte sich im Sinne ihres Vorhabens, verstärkt Öffentlichkeit und Sichtbarkeit für die ihr am Herzen liegenden Themen und die von ihr und Partnern geförderten Aktivitäten zu erlangen, auch der Urdu-sprachigen Presse zuwenden.
- Angesichts geringer gewordener finanzieller Ressourcen sollte die hbs aktiv die Einwerbung von Drittmitteln in Betracht ziehen.

5) Sicherheit:

- Die Sicherheitslage in Afghanistan und Pakistan sollte einer ständigen Überprüfung unterzogen werden. Hierzu sollten die Lageberichte wie sie etwa von den Botschaften und verschiedenen Sicherheitsnetzwerken erstellt werden, einbezogen werden.
- Da sich bislang die Anschläge noch nicht gegen ausländische politische Stiftungen richteten, können unter den eingeschränkten gegenwärtigen Bedingungen die Büros in beiden Ländern aufrecht erhalten werden.
- Es sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden, ob die Partner durch die Zusammenarbeit mit der hbs in Gefahr geraten.