



Ansätze zur Evaluierung der Projekte von swisspeace (SFS) zur Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratisierung in Afghanistan am Beispiel der „Tribal Liaison Offices“ Paktia/Paktika/Khost.

Vortrag auf der Jahreskonferenz der Schweizerischen Friedensstiftung am 02.11.2004 in Bern

AutorInnen:

Karin Mlodoch, Beauftragte der Heinrich-Böll-Stiftung für Afghanistan

Gregor Enste, Leiter des Asien-Referats der Heinrich-Böll-Stiftung

Gliederung:

1. Schwierigkeiten bei der Evaluierung und Wirkungsbeobachtung von Demokratie fördernden Maßnahmen und Projekten
2. Die Instrumente Evaluierung und Wirkungsanalyse bei der Heinrich-Böll-Stiftung
3. Die Kooperation von Heinrich-Böll-Stiftung und swisspeace in Afghanistan
4. Ansätze zur Evaluierung und Wirkungsanalyse des Projektes Tribal Liaison Offices (TLO)
 - Situations- und Beteiligtenanalyse
 - Wirkungshypothese
 - Projektmaßnahmen
 - Bisherige Wirkungen
 - Systematische Überprüfung der Wirkungshypothesen
 - Beobachtungsfelder
 - Leitfragen
 - Ein wichtiger Faktor: Planungssicherheit

1. Schwierigkeiten bei der Evaluierung und Wirkungsbeobachtung von Demokratie fördernden Maßnahmen und Projekten

In vielen Bereichen der Entwicklungspolitik wie der technischen Zusammenarbeit oder dem Gesundheits- und Bildungssektor lassen sich die Ergebnisse und Wirkungen von Projekten mit einem bewährten methodischen Instrumentarium quantitativ und qualitativ erfassen. Seit Beginn der 90er Jahre kommt in der Entwicklungspolitik der Förderung von Demokratie und Good Governance große Bedeutung zu. Die Maßnahmen in diesem Bereich sind vielfältig. Unter Demokratieförderung fällt sowohl die Unterstützung staatlicher Strukturen bzw. die Förderung des Staatsbildungsprozesses in Post-Konflikt-Ländern wie Afghanistan und Irak durch Unterstützung staatlicher Institutionen, Polizei, Militär, Kommunalverwaltungen, die Beratung und Förderung von Reformen im Justiz, Finanz- und Verwaltungswesen als auch die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, einer pluralistischen Parteienlandschaft und unabhängiger Medien. Erfolg und Wirkung solcher Projekte sind nur schwer messbar. Sie zielen auf politische, soziale und gesellschaftliche Veränderung, sie greifen bestimmte Tendenzen in einer gesellschaftlichen Entwicklung auf und stärken sie oder stellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer gesellschaftlicher Kräfte her: Projekte der Demokratieförderung oder Staatsbildung sind selbst Teil des politischen und gesellschaftlichen Prozesses. Die Herstellung von Kausalität zwischen einer solchen Intervention und einer erzielten gesellschaftlichen Wirkung ist nur schwer möglich. Zahlreiche andere gesellschaftliche Faktoren wirken auf das Aktionsfeld ein und andere Akteure und Projekte intervenieren im gleichen Feld. Es gibt inzwischen eine Vielzahl von wissenschaftlichen Publikationen zum Thema Evaluierung von Demokratieförderung, die versuchen, Methoden, Kriterien, Indikatoren zur Evaluierung und Wirkungsanalyse von Demokratie fördernden Maßnahmen zu entwickeln. Dabei bergen Versuche, wissenschaftliche Methodik anzuwenden, quantitative Indikatoren zu entwickeln, klare Kausalzusammenhänge zwischen Intervention und Wirkung herzustellen, die Ge

fahr, die komplexen Wirkungszusammenhänge im Feld gesellschaftlicher und politischer Prozesse zu reduzieren. Für die Evaluierung von Projekten im Bereich Demokratieförderung ist deshalb neben einer Kombination der erprobten Methoden die Entwicklung zusätzlicher Evaluationskriterien zu definieren.

2. Die Instrumente der Evaluierung und Wirkungsanalyse bei der Heinrich-Böll-Stiftung

Die Heinrich-Böll-Stiftung ist eine politische Stiftung, die sich an den politischen Leitlinien und -werten der Grünen Partei orientiert. Ihre Kernaufgaben sind politische Bildung und Demokratieförderung. In zahlreichen Ländern unterstützt die Heinrich-Böll-Stiftung vor allem die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Strukturen, freien und unabhängigen Medien, Menschen- und Frauenrechtsgruppen und Umweltbewegungen, aber auch politischen Parteien, die den Werten von Basisdemokratie, Ökologie und Geschlechtergleichheit verpflichtet sind.

Das Modell der deutschen politischen Stiftungen ist einzigartig in Europa. Neben den deutschen staatlichen Trägern von Entwicklungspolitik und Demokratieförderung spielen die politischen Stiftungen eine wichtige Rolle in der Unterstützung politischer und gesellschaftliche Veränderung auf internationaler Ebene und der Vermittlung deutscher Außenpolitik in die Gesellschaften der Partnerländer. Die politischen Stiftungen erhalten Gelder vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und sind gegenüber der Bundesregierung und der deutschen Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig, was Maßnahmen und deren Erfolge angeht. Gleichzeitig sind sie aber durch ihre parteipolitische Orientierung explizit selektiv in der Auswahl von Partnern und Maßnahmen in den jeweiligen Ländern. So sucht die der SPD nahe stehende Friedrich-Ebert-Stiftung ihre Partner überwiegend im sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Spektrum, während die an der FDP orientierte Friedrich-Naumann-Stiftung der Förderung liberalen Gedankenguts und freier Marktwirtschaft verpflichtet ist. Die der Grünen Partei nahestehende Heinrich-Böll-Stiftung fördert traditionell zivilgesellschaftliche Gruppierungen, Umwelt-, Menschenrechts- und Frauenrechtsgruppen.

Generell besteht in den Projekten der Demokratieförderung in Partnerländern die Gefahr, dass die geförderten Gruppierungen oder Tendenzen von außen aufgewertet werden, ohne die entsprechende Bedeutung innerhalb der Gesellschaft zu haben und es so im Projektland zu Verzerrungen der politischen Landschaft und des sozialen Gefüges kommt.

Es besteht auch die Gefahr, dass positive Wirkungen Demokratie fördernder Maßnahmen innerhalb einer Projektlandschaft gesehen werden, nicht aber Nebenwirkungen in anderen Segmenten der Gesellschaft (bei Gegenspielern, konkurrierenden Strukturen etc.).

Diese Gefahren bestehen natürlich umso mehr bei einer explizit auch politisch motivierten Förderung von gesellschaftlichen Kräften und Gruppierungen.

Für die Heinrich-Böll-Stiftung ist deshalb die Entwicklung von Kriterien zur Evaluierung und Wirkungsanalyse der von ihr geförderten Projekte von großer Bedeutung. Im Jahr 2004 wurde ein neues Planungsverfahren für alle Regionalreferate der Heinrich-Böll-Stiftung eingeführt, das sog. GOPP – Gender orientierte Projekt Planung. Es soll durch einen systematisierten Planungsprozess Entscheidungen für Projekte und Partner transparent gestalten und durch die klare Formulierung von Projektzielen, Indikatoren zur Zielerreichung und Leitfragen Evaluierungen und eine kontinuierliche Wirkungsanalyse ermöglichen. Ein Leitfaden für Evaluierung und Wirkungsanalyse Demokratie fördernder Projekte wird zurzeit erstellt.

Regelmäßige **Evaluierungen** von geförderten Projekten und Partnerorganisationen zur Überprüfung der Zielerreichung betrachtet die Heinrich-Böll-Stiftung als Teil des Dialogs mit den Projektpartnern. Sie sind eine Momentaufnahme innerhalb eines Projektzyklus, dienen als Steuerungsinstrument und zu gemeinsamen Lernerfahrungen mit den Partnern und sollen vor allem die Nachvollziehbarkeit von Prozessen und Veränderungen ermöglichen. Sie sollen beitragen zur Einschätzung der strategischen Bedeutung von Maßnahmen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene und den Erfahrungsaustausch und Vergleich mit ähnlich gelagerten Projekten in anderen Regionen ermöglichen.

Wirkungsanalysen unterscheiden sich von Evaluierungen dadurch, dass sie nicht nur die Erreichung der formulierten Projektziele überprüfen, sondern die tatsächlichen Auswirkungen der Maßnahmen hinterfragen und zu erfassen suchen.

Projektziele und Wirkungen sind dabei nicht identisch, Projektziele erfahren während der Durchführung eines Projektes eine Anpassung an die Realität und die Projektmaßnahmen haben über die angestrebten Wirkungen hinaus auch Nebenwirkungen und unvorhersehbare Wirkungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen. Bei Wirkungsanalysen ist deshalb nicht nur die Wirkung auf die Zielgruppe und die Partner zu überprüfen, sondern auch die auf andere gesellschaftliche Kräfte. Im Feld der Förderung politischer Prozesse kommt der Überprüfung von Wirkungen auf die Gegenspieler der Zielgruppe oder Partner eine besondere Bedeutung zu¹.

3. Die Kooperation von Heinrich-Böll-Stiftung und swisspeace in Afghanistan

In Afghanistan arbeitet die Heinrich-Böll-Stiftung eng mit swisspeace (Schweizerische Friedensstiftung / SFS) und dem Afghan Civil Society Forum (ACSF) zusammen. Seit Sommer 2003 beherbergen swisspeace und ACSF ein kleines Büro der Heinrich-Böll-Stiftung in ihren Räumen in Kabul. Die Heinrich-Böll-Stiftung förderte die von swisspeace mit organisierte Zivilgesellschaftliche Konferenz parallel zu den Petersberger Gesprächen in Bad Honnef im Dezember 2001 und den Kongress afghanischer Jugendorganisationen in Kabul 2002. Im Sommer 2003 startete swisspeace mit Förderung der Heinrich-Böll-Stiftung ein Local Governance Pilotprojekt in den Provinzen Paktia, Paktika und Khost im Südosten Afghanistans.

Traditionell ist die Heinrich-Böll-Stiftung der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und eines pluralistischen Parteiensystems verpflichtet. In Afghanistan stellen sich aber die schwache Staatstruktur und deren mangelnde Präsenz in den Provinzen als eines der Haupthindernisse für den demokratischen Prozess dar. Die Gesellschaft ist nach 23 Jahren Krieg extrem fragmentiert, die staatlichen Strukturen außerhalb von Kabul bislang nur in Ansätzen entwickelt. In vielen Regionen hat die afghanische Zentralregierung bislang kaum Einfluss. Stattdessen haben hier Parallelstrukturen wie Stammesverbände, Milizen, religiöse Gruppierungen das Gewaltmonopol und bestimmen das Werte- und Rechtssystem. Das Gefälle zwischen Kabul (plus einiger anderer Zentren wie Herat) und den ländlichen und traditionellen Gebieten in Lebens-, Bildungs- und Menschenrechtsstandards ist extrem.

In diesem Kontext gibt es weder physische noch Rechtssicherheit für die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und freien politischen Gruppierungen und haben diese kein staatliches Gegenüber und keinen Orientierungsrahmen, um Interessen von Bevölkerungsgruppen, Frauen- und Menschenrechte oder Reformen durchzusetzen.

Interessant war, dass auf der von der Friedrich-Ebert-Stiftung und swisspeace organisierten Konferenz zivilgesellschaftlicher Gruppen in Berlin im März 2004 eine der Hauptforderungen der afghanischen VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Gruppen an die internationale Gemeinschaft die Förderung eines funktionierenden Staatswesens und der staatlichen Institutionen war.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung ihr Aktionsfeld für Afghanistan an der **Nahtstelle zwischen Zentralregierung, Zivilgesellschaft und traditionellen Strukturen definiert** und die Förderung des Dialogs zwischen der Bevölkerung und den Stammesführern in den paschtunischen Provinzen und der Zentralregierung zu einem Arbeitsschwerpunkt entwickelt.

Pilotprojekt in diesem Zusammenhang ist die Förderung eines Local Governance Projektes von swisspeace in den paschtunischen Provinzen Paktia, Paktika und Khost, an dessen Entwicklung seit Sommer 2003 die Heinrich-Böll-Stiftung auch konzeptionell beteiligt ist. Das Projekt mit dem Namen **Tribal Liaison Offices TLO** zielt auf die Einbindung der traditionellen Stammesstrukturen in den politischen Prozess, ihren Dialog mit der Zentralregierung und internationalen Akteuren. Die damit verbundene Stabilisierung der Sicherheitssituation soll den Weg öffnen für verstärkte internationale Hilfe, eine Verbesserung der Infrastruktur, der Gesundheitsversorgung des Zugangs zu Bildung und damit langfristig auch eine Verbesserung der Menschen- und Frauenrechte in der Region. Im Rahmen des Projekts werden Verbindungsbüros zwischen Stämmen, Regierung und internationalen Strukturen aufgebaut (in Kabul und den Provinzen) und Infrastruktur für Vernetzung und Dialog zur Verfügung gestellt.

¹ Vgl. Angela Meentzen, Leitfaden für Externe Beratungseinsätze, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 1998

Dieses Projekt entstand im Rahmen des Afghan Civil Society Forums. Traditionelle Stammesführer aus den o.g. Regionen wandten sich an das Afghan Civil Society Forum mit der Bitte um Einbeziehung und Unterstützung. Das Pilotprojekt Tribal Liaison Office wurde entwickelt und lief eine Zeitlang unter dem Dach des ACSF. Inzwischen ist das TLO-Projekt aber abgekoppelt und arbeitet als eigenständige Struktur außerhalb von ACSF. Wir möchten dennoch anhand dieses Projektes einige Aspekte der Wirkungsbeobachtung und Evaluierung aufzeigen.

4. Ansätze zur Evaluierung und Wirkungsanalyse des Projektes Tribal Liaison Offices (TLO)²

Situations- und Beteiligtenanalyse

Besonders ausgeprägt ist die oben beschriebene Parallelität der Machtstrukturen und Rechtssysteme in den paschtunischen Gebieten im Südosten Afghanistans. Hier hat die Zentralregierung nur begrenzten Einfluss und liegt die lokale Macht in den Händen traditioneller Stammesführer, die aus westlicher Perspektive als undemokratisch wahrgenommen werden. Sie sind einem eigenen komplexen Rechts- und Wertesystem verpflichtet dem „Pashtunwali“, in Stammesräten (Shuras) organisiert und verfügen über eigene legislative und exekutive Mechanismen. Gleichzeitig sind die paschtunischen Gebiete Grenzgebiet zu Pakistan, ehemalige Hochburg der Taliban und heutiges Aufmarschgebiet der Antiterrorereinheiten der US-Armee, die hier nach wie vor operieren.

Aufgrund der prekären Sicherheitslage aber auch der Berührungsängste internationaler Akteure mit den traditionellen Strukturen ist bisher nur wenig internationale Hilfe in die Region gelangt und droht sie, von der infrastrukturellen Entwicklung und dem politischen Prozess abgeschnitten zu bleiben.

Es besteht die Gefahr, dass die Unzufriedenheit der Bevölkerung, die nach dem Sturz der Taliban keine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen erfährt, in eine erneute Solidarisierung mit Warlords oder fundamentalistischen Kräften mündet.

Während die internationale Gemeinschaft zu Beginn ihres Engagements in Afghanistan das Problem kaum wahrzunehmen schien, ist nun seit 2003 die Besorgnis deutlich, dass ein Abfallen insbesondere der paschtunischen Gebiete ein zentrales Risiko für die Stabilität und Zukunft Afghanistans bedeuten könnte. Boris Wilke von der Stiftung Wissenschaft und Politik schreibt in der Studie „Staatsbildung in Afghanistan“ vom August 2004 „Diese Entwicklung ist deshalb so besorgniserregend, weil das Zurückbleiben des paschtunischen Südostens Anfang der 90er Jahre den wachsenden Einfluss der Taliban erst ermöglichte. Der Wiederaufbau ist somit exakt dort blockiert, wo der Aufstieg der Taliban begann“.³

Unter den traditionellen Stammesführern gibt es solche, die bereit sind, mit der Zentralregierung zusammen zu arbeiten und sich aktiv am politischen Prozess zu beteiligen und sich zu öffnen. Ihre Gegenspieler sind die Warlords der Region, die nicht über Erbe und Erfahrung, sondern über Waffen, Drogenhandel und Terror Einfluss gewonnen haben, die Bevölkerung tyrannisieren und gegen Zentralregierung und internationale Gemeinschaft kämpfen. Der Einfluss der dialogbereiten Stammesführer in den Regionen hängt auch davon ab, wie weit sie den Lebensstandard ihrer Bevölkerung verbessern können, ihre Versorgung sichern, Projekte in die Region holen etc.

² Vgl. zu diesem Kapitel auch: Leitfaden: Wirkungsbeobachtung und Evaluierung bei der Förderung von Demokratie und Good Governance. Arbeitskreis Demokratieförderung und ihre Evaluierung; Arbeitskreis Evaluation von Entwicklungspolitik der Deutschen Gesellschaft für Evaluierung (DGEval e.V.). Vorgestellt auf der Frühjahrstagung der DGEval e.V. in Hamburg 2003.

³ Wilke, Boris, Staatsbildung in Afghanistan. Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2004. S.15

Wesentliche Akteure:

1. Traditionelle Stammesführer und ihre Strukturen
 - 1.1. Stammesführer mit Bereitschaft und Interesse an Kooperation mit der Zentralregierung und der internationalen Gemeinschaft
 - 1.2. Stammesführer und ehemalige Kommandanten, Drogen- und Waffenhändler, die Interesse haben, den Einfluss der Zentralregierung und der Internationalen Gemeinschaft gering zu halten
2. Vertreter der Zentralregierung in der Region (Gouverneure, Bürgermeister, Richter, Polizeichefs etc.)
3. Die US-geführten Koalitionstruppen
4. Das Provincial Reconstruction Team (PRT)
5. Internationale Organisationen (UN)
6. Lokale NRO
7. Die Bevölkerung, darunter MultiplikatorInnen wie Gesundheitspersonal, LehrerInnen, Hebammen etc.

Wirkungshypothese

Die dialog- und kooperationsbereiten Stammesführer und ihre Strukturen werden ermutigt und gefördert, einen systematischen Dialog mit der Zentralregierung und der Internationalen Gemeinschaft zu führen. Internationale Geber und Zentralregierung beziehen die traditionellen Stammesstrukturen in die Planung und Umsetzung ihrer sozialen, wirtschaftlichen und politischen Programme in der Region ein. Stammesführer, Zentralregierung und Internationale Organisationen arbeiten gemeinsam für Sicherheit und Stabilität in der Region.

Durch den Dialog werden die Stammesführer ermutigt und unterstützt, ihre Strukturen für Reformen (zum Beispiel im Rechtswesen) zu öffnen, sich aktiv am politischen Prozess in Afghanistan zu beteiligen, Frauen den Zugang zu Bildung und politischer Partizipation zu gewähren und die Menschenrechte zu respektieren. Als Schlüsselpersonen können sie die ihnen verpflichtete Bevölkerung mobilisieren, diesen Prozess zu unterstützen. Internationale Geber und Zentralregierung werden durch die damit verbundene Sicherheit in der Region ermutigt, Infrastrukturprojekte umzusetzen (Schulen, Krankenhäuser, Straßen, Wasserversorgungsanlagen etc.) und die traditionellen Strukturen für die Umsetzung zu nutzen.

Die damit verbundene Verbesserung der Bevölkerung stärkt die Basis und den Einfluss der dialogbereiten Stammesführer und ermutigt die Bevölkerung auch langfristig zur Teilnahme am demokratischen Prozess.

Projektmaßnahmen

Die von swisspeace aufgebauten Tribal Liaison Offices in den Provinzen Paktia, Paktika und Khost dienen als Treffpunkt und Dialogforum zwischen Stammesführern der Region und Vertretern der Zentralregierung, der Zivilgesellschaft und der Internationalen Gemeinschaft. Die TLOs erstellen mit den Stammesführern gemeinsam Prioritätenlisten für Infrastrukturprojekte in der Region, erarbeiten mit Ingenieursteams konkrete Projektvorschläge und Kostenpläne, vermitteln Kontakte zwischen Stammesführern und internationalen Gebern, leisten logistische und konzeptionelle Unterstützung bei der Lobbyarbeit für die Region und unterstützen potentielle Geber bei der Abstimmung mit den lokalen Strukturen und der Planung und Durchführung von Projekten.

In den TLOs werden Trainingsmaßnahmen und Workshops für Stammesführer und MultiplikatorInnen der Region zu den Themenbereichen Menschenrechte, Frauenrechte, Demokratie, Konfliktprävention, gewaltlose Kommunikation etc. durchgeführt.

Im Vorfeld der Parlamentswahlen 2005 werden vom Tribal Liaison Office aus Workshops für Frauen und Männer zum Wahlprozess organisiert und die Wahlvorbereitungen von UN und Zentralregierung unterstützt und in die Stammesstrukturen vermittelt.

Ein Büro in Kabul dient als Anlaufstelle für die traditionellen Strukturen in der Hauptstadt und Anlaufstelle für an der Arbeit in der Region interessierte internationale Strukturen. Auch hier werden Dialogtreffen und Workshops organisiert.

Ergebnisse der Arbeit des TLO-Projektes werden der Zentralregierung und der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht. Es wird für eine Ausweitung des Projektansatzes auf andere Provinzen mit Parallelstrukturen geworben.

Bisherige Wirkungen

Im Laufe der letzten Monate haben die mit dem TLO verbundenen Stammesführer in der Region Sicherheitsabkommen mit der Zentralregierung geschlossen.

Die Aufmerksamkeit für die Region unter internationalen Akteuren ist gestiegen. Nach anfänglicher Skepsis wird das Projekt nun von Regierung, internationalen Akteuren und Stämmen als Modellprojekt für die Einbindung und Öffnung traditioneller Strukturen für den demokratischen Prozess begrüßt und eine Ausweitung in andere Provinzen gewünscht.

Unter den Stammesführern und rund um die TLOs hat sich in zahlreichen Dialogtreffen und Workshops ein intensiver Austausch über ihre Erwartungen an den politischen Prozess entwickelt und teilweise auch kontroverse Diskussionen um die Notwendigkeit von Öffnung ihrer Strukturen und Reformen. So sind inzwischen einige der Stammesführer Wegbereiter für die ersten Mädchenschulen der Region und die Durchführung von Wahltrainings auch für Frauen.

Aber: lassen sich diese Wirkungen tatsächlich auf die Aktivitäten der TLO zurückführen? Auch andere Akteure werben für Stabilität und Sicherheit und sehen dabei traditionelle Stammesführer als Ansprechpartner (PRT) oder haben im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen mit Trainingsmaßnahmen und Aufklärungskampagnen die Bevölkerung für den politischen Prozess mobilisiert (UNAMA). Was wäre passiert, wenn es das TLO nicht gäbe? Wie kann der Anteil des Projektes an den o.g. Wirkungen heraus gearbeitet werden? Ist das angesichts der zahlreichen Akteure und der komplexen sozialen und politischen Realität, in die das Projekt eingreift, überhaupt möglich?

Eine eher problematische Wirkung des Projektes lässt sich hingegen direkt mit ihm in Verbindung bringen: Die Kooperationsbereitschaft der Stämme basiert größtenteils auf der Erwartung, dass Entwicklungsprojekte und internationale Hilfe in ihre Regionen kommen. Die Stammesführer müssen ihrer Klientel gegenüber Erfolge ihrer Dialogbereitschaft vorzeigen. Die an den Aktivitäten des TLO beteiligten Stammesführer stehen unter hohem Erwartungsdruck aus ihrer Bevölkerung, dass sich das Engagement für den Dialog nun auch „lohnend“ und sich die Lebenssituation schnell verbessert. Die Umsetzung von Infrastrukturprojekten in der Region läuft aber nur zaghaf an. Schon werden Stimmen laut, es handele sich um einen Dialog ohne Output und Zeitverschwendung und entsteht Misstrauen in der Bevölkerung, die Stammesführer könnten für andere nicht sichtbare Vorteile aus dem Projekt ziehen. Auch das TLO und seine MitarbeiterInnen kommen hier unter starken Erfolgsdruck. Sie haben nur begrenzten Einfluss auf die Projektentscheidungen internationaler Geber. Ein Ausbleiben von Projekten kann aber den gesamten bisherigen Dialogprozess zum Kippen bringen. Hier muss zum einen die Lobbyarbeit bei internationalen Gebern verstärkt werden. Gleichzeitig sollte das Projekt bei Stammesführern und Bevölkerung nicht etwa die Haltung fördern, Sicherheit und Öffnung im Austausch oder Handel gegen Projekte zu bieten. In einem solchen Falle würde ein Grundgedanke des Projektes, dass die Verbesserung der Lebenssituation den Reformprozess und die Partizipation am politischen Prozess beschleunigt, konterkariert. Es sollten verstärkt Maßnahmen entwickelt werden, die die Stammesstrukturen jenseits der „Belohnung“ ermutigen, sich für den demokratischen Prozess, Bildung, Menschen- und Frauenrechte zu öffnen. Dies kann über Workshops, MultiplikatorInnen etc. laufen und ist ein langfristiger Prozess, aber zentral für das Projekt, wenn vermieden werden soll, dass es zum „Makler von Entwicklung“ wird.

Die Beispiele zeigen, wie komplex die Wirkungsbeobachtung bei Demokratie fördernden Projekten ist, aber auch wie wichtig eine zeitnahe Beobachtung von Wirkungen ist, um problematische und nicht beabsichtigte Wirkungen frühzeitig zu erkennen und im Projekt neue und zusätzliche Maßnahmen zur Gegensteuerung zu entwickeln.

Systematische Überprüfung der Wirkungshypothesen

Auch bei einem komplexen Projekt wie TLO gibt es eine Reihe messbarer Indikatoren für Projektergebnisse:

- Nutzung der TLO von Zentralregierung, Internationaler Gemeinschaft und Stammesstrukturen (Anzahl von Gesprächen, Treffen, TeilnehmerInnen-Zahlen bei Workshops, Seminaren, Dialogtreffen)
- Abkommen zwischen Zentralregierung und Stammesführern (Anzahl, Qualität)
- Grad der Konsultation von Stammesführern und TLO bei Regierungsentscheidungen auf lokaler und regionaler Ebene

- Konflikte werden über TLO gewaltlos gelöst (Anzahl und Dauer von vermittelten Lösungen)
- Infrastrukturprojekte werden umgesetzt (wie viele, wie viele davon von TLO vermittelt, Vergleichszahlen aus anderen Gebieten ohne TLO)
- Lebenssituation bessert sich (Datenerhebung zur Wasser- und Gesundheitsversorgung, Bildung, Anzahl SchülerInnen)
- Mädchenschulen sind Teil der Prioritäten für Infrastrukturprojekte, Mädchen besuchen Grundschulen (Zahlen, Vergleichszahlen aus anderen Provinzen)
- Wahlbeteiligung in den Projektgebieten, Wahlbeteiligung von Frauen (Vergleichszahlen aus anderen Gebieten ohne TLO) , Anzahl weiblicher Wahlhelferinnen und Wahltrainerinnen
- Die Bevölkerung ist über den politischen Prozess und parlamentarische Arbeit informiert. Besondere Befragung von Frauen
- Frauen und Männer wenden sich zunehmend mit rechtlichen und sozialen Problemen an staatliche Stellen, Menschenrechtskommission, Anwälte, Gerichte etc. (Anzahl der Eingaben, Zahl der Fälle am Gericht etc.)

Aus dieser Art von Indikatoren kann festgestellt werden, ob einige der angestrebten Ziele erreicht wurden (Mädchenbildung, Verbesserung von Infrastruktur, Gesundheitsversorgung etc., Einbeziehung der Stammesführer in Regierungsentscheidungen).

Die quantitative und messbare Erfassung ist hilfreich zur Ergebnisfeststellung, gibt aber nur begrenzt Aufschluss über tatsächliche Wirkungen des Projektes.

So sagt zum Beispiel die Anzahl der Infrastrukturprojekte nichts darüber aus, ob die Umsetzung dieser Infrastrukturprojekte auch tatsächlich über die Liaison Büros und die Stämme gelaufen ist und so dazu beigetragen hat, deren Einflussbereich zu stärken. Oder haben internationale Geber möglicherweise das Projekt „abgeschöpft“, die Projektanträge erhalten, aber die Umsetzung abgekoppelt von den entstandenen Strukturen umgesetzt? In diesem Fall wären die Projekte u.U. dazu angetan, die Rolle von TLO und der Stämme zu unterminieren statt zu stärken.

Die quantitative Erfassung muss ergänzt werden durch qualitative Datenerhebung unter Stammesführern, ProjektmitarbeiterInnen, anderen lokalen Akteuren, Regierungsvertretern, lokalen MultiplikatorInnen (über Interviews) und durch dichte und narrative Beschreibungen von Dynamiken und Diskussionsprozessen innerhalb des Projektes. Welche Diskussionen und Erfahrungen (zum Beispiel Teilnahme an Workshops, Reise Stammesführer ins Ausland, Besuch von Regierungsvertretern in Dörfern, Erfolg einer lokalen Petition etc.) haben den Prozess beschleunigt. Welche Argumente waren wichtig etc.

Selbstverständlich gibt es verschiedenen Perspektiven und Sichtweisen auf das Projekt. Wichtig ist, dass auch explizite Gegner der Einbindung von Stammesstrukturen wie zum Beispiel lokale Vertreter politischer Parteien oder andere Gegenspieler zum Einfluss des Projektes befragt werden.

Für die Herstellung eines Kausalzusammenhangs zwischen Projekt und Ergebnissen sind Vergleichsstudien aus Regionen, in denen kein TLO existiert, hilfreich. Aber auch komplexe Beschreibungen der Aktivitäten anderer Akteure in der Region, UN, internationale Organisationen und deren Einfluss.

Weitere Methoden sind hier die Verbindung von bottom-up-Betrachtung und top-down Betrachtung. Die bottom-up-Betrachtung sieht sich an: was hat das Projekt angeboten, welche Aktivitäten haben stattgefunden, wer hat sie aufgegriffen, in welchem Prozess genau führte dies zu Veränderungen (dichte und narrative Beschreibungen von Diskussionsprozessen im Projekt und mit der Zielgruppe)

Die Top-down-Betrachtung fragt: Welche Veränderungen sind auf gesellschaftlicher Ebene in der Region zu beobachten und womit könnten sie zusammen hängen?

Es muss auch die Frage gestellt werden: was wäre passiert, wenn es das Projekt nicht gegeben hätte?

Zu dieser Frage können auch Projektmitarbeiter, Stammesführer, lokale Regierungsvertreter, internationale Organisationen etc., befragt werden und wieder auch die Gegenspieler.

Ein tatsächlicher Beweis für den Kausalzusammenhang zwischen Projekt und Wirkung ist in dieser Art von Projekten nicht möglich. Eine konsequente Kombination quantitativer und qualitativer Indikatoren, die Nutzung narrativer Beschreibungen und die Einbeziehung möglichst vieler unterschiedlicher Perspektiven auf und Stimmen zu dem Projekt erhöhen die Glaubwürdigkeit von Evaluierungsergebnissen.

Beobachtungsfelder

Die Evaluierung und Wirkungsbeobachtung sollte sich nicht beschränken auf die Erreichung von Projektzielen, sondern auch andere Zugänge nutzen wie Querschnittsziele wie zum Beispiel Gender. Alle Projektaktivitäten sollten unter einer Gender-Perspektive untersucht werden. Auch dadurch lassen sich Rückschlüsse auf eine Öffnung der traditionellen Strukturen innerhalb der Projektlaufzeit ziehen.

Ein anderer Zugang ist die demokratische Kultur und Umgangsformen innerhalb des Projektes. Eine Beobachtungsebene ist die Mitarbeiterebene des Projektes, Rollenverteilungen, Partizipation der MitarbeiterInnen und Entscheidungen, Übernahme von Verantwortung, Dominanz Einzelner. Eine andere Ebene ist die Partizipation der Stammesführer im Projekt, der Ablauf von Gesprächen, Veranstaltungen, der Grad an Verantwortung, den die Stammesführer für das Gelingen des Projektes übernehmen.

Hierzu gehört auch die Analyse der Beziehungen zwischen ProjektmitarbeiterInnen und dem gesellschaftlichen Umfeld und den Stammesstrukturen. Werden die TLO-MitarbeiterInnen als Partner oder Zuarbeiter betrachtet?

Eine Wirkung kann bereits beobachtet werden: Die SFS hat bewusst Mitarbeiter eingestellt, die selbst aus der Region sind und über hervorragende Zugänge verfügen. Hier besteht aber auch die Gefahr, dass diese Mitarbeiter unter zu hohem Erwartungsdruck seitens der Stammesführer geraten bzw. Rückschläge oder ein Scheitern des Projektes ihre soziale Rolle in der Region gefährdet. Hier müssen Mechanismen entwickelt werden, die den Druck auf das Team abfedern (Supervision, De-Briefing, zeitweiliger Wechsel von Mitarbeitern etc.)

Eine andere Ebene ist die Diskussionskultur zwischen Projekt, Stammesführern, aber auch in Dialogtreffen mit Regierung und anderen Akteuren. Genaue und kontinuierliche Beschreibung und Protokollierung von Gesprächsverläufen, Anzahl der an Gesprächen aktiv Beteiligten, Lösung von Disputen etc. kann auch im Projektverlauf Aufschluss über Veränderung geben.

Leitfragen

Wie oben beschrieben, ist selbst bei Kombination zahlreicher Indikatoren und verschiedener Methoden keine Sicherheit über den Zusammenhang zwischen einem Projekt und einer Wirkung im Bereich Demokratieförderung zu erlangen.

Im Evaluierungsinstrumentarium der Heinrich-Böll-Stiftung hat deshalb die Entwicklung von zusätzlichen Leitfragen eine wichtige Bedeutung. Leitfragen sind offen formulierte Fragestellungen an das Projekt, die die Indikatoren ergänzen und anhand derer das Projekt periodisch überprüft wird. Leitfragen sollten nicht nur regelmäßig von den ProjektbetreuerInnen und dem Projektpartner beantwortet werden, sondern auch der Zielgruppe und anderen Akteuren im Umfeld des Projektes bis hin zu den Gegenspielern des Projektes vorgelegt werden. Ihre offene Formulierung ermöglicht die Erfassung auch unerwarteter Entwicklungen und die Thematisierung von Nebenaspekten und Nebenwirkungen.

Die von der HBS an das TLO-Projekt formulierten Leitfragen lauten:

Können traditionelle Stammesstrukturen über Dialogförderung, Verbesserung der Lebenssituation in ihren Gebieten und Stärkung kooperationsbereiter Multiplikatoren in den demokratischen Prozess einbezogen werden?

Kann über diese Einbindung traditioneller Strukturen deren Öffnung für Demokratie, Menschenrechte und Frauenrechte erreicht werden, oder werden durch das Projekt traditionelle Strukturen und ihr patriarchales Wertesystem aufgewertet und gestärkt und zur Zentralregierung parallel agierende Strukturen zementiert?

Und aus den bisherigen Projekterfahrungen müssen diese Leitfragen bereits ergänzt werden:

Aus welcher Motivation öffnen sich Stammesstrukturen für den demokratischen Prozess?

Wie kann das Projekt verhindern, dass Sicherheit und Öffnung nur im Tausch gegen Projekte angeboten werden, das Projekt zum „Makler von Entwicklung“ wird?

Wie können die Stammesstrukturen jenseits der „Belohnung durch Projekte“ für eine demokratische Öffnung mobilisiert werden?

Diese Fragen zeigen die Komplexität und Sensibilität des Projektes, dessen Demokratie fördernder Ansatz sich auch leicht ins Gegenteil verkehren kann.

Gerade bei einem solchen Neuland-Projekt sind deshalb nicht nur externe und punktuelle Evaluierungen gefragt, sondern eine kontinuierliche und zeitnahe Wirkungsbeobachtung durch swisspeace und die lokalen Mitarbeiter-Teams. Projektziele und Aktivitäten müssen permanent angepasst werden, die Beobachter immer wieder die Perspektiven wechseln. So sind uns allen am Anfang die Erwartungen der Stammesführer an Input für ihre Regionen legitim erschienen angesichts der Isolation der Südostregion von Hilfe. Auch die Ungeduld, mit der nun für die Bereitschaft zum Dialog Hilfe erwartet wurde, erschien berechtigt. Schon nach wenigen Monaten wurde aber deutlich, dass hier Stagnation eintritt und der Deal Infrastruktur gegen Öffnung Eigeninitiative bei den Stämmen eher hinderte als förderte und neue Initiativen für eine Partizipation notwendig wurden. Solche Umschwünge in Wirkungen und Tendenzen können nur durch zeitnahe und enge Beobachtung erfasst werden.

Die oben gestellten Leitfragen lassen sich darüber hinaus nur durch langfristige Wirkungsbeobachtung beantworten.

Ein wichtiger Faktor: Planungssicherheit

Für ein solch langfristiges Unterfangen und eine kontinuierliche Wirkungsbeobachtung ist Planungssicherheit notwendig. Mit kurzfristigen Finanzierungszusagen ist diesen Projekten nicht geholfen. In der Evaluierung von Sippi Azerbaijani-Moghaddam zu den civic education Aktivitäten von ACSF und swisspeace im Vorfeld der verfassungsgebenden Loya Jirga⁴ ist aufgezeigt, welchen negativen Einfluss die Verzögerungen von Fördermitteln auf den partizipativen Charakter der Vorbereitung der Kampagne hatte. Es wird auch aufgezeigt, dass eine kampagnenweise Finanzierung von Prozessen wie dem Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Netzwerkes, die langen Atem brauchen, kontraproduktiv ist.

Nach einem Jahr Projekterfahrung hat die Heinrich-Böll-Stiftung für das TLO-Projekt eine längerfristige Förderung beschlossen. Wir wollen diesem Projekt **Planungssicherheit** geben und den Prozess auch selbst zeitnah begleiten. Wir sind dabei nicht auf einen vorzeigbaren Erfolg des Projektes aus, sondern einen spannenden Lernprozess in einem für uns neuen komplexen Zusammenhang: der Einbindung traditioneller Strukturen in den demokratischen Prozess. Bei kontinuierlicher Wirkungsbeobachtung und Auswertung kann dieses Projekt, mit dem Neuland betreten wurde, auch für andere Post-Konflikt-Prozesse wichtige Erfahrungen für den Umgang mit traditionellen Strukturen in Demokratieprozessen liefern.

⁴ Azerbaijan-Moghaddam, Sippi: Technical Lessons Learned from the ACSF/swisspeace Civic Education for the Constitution Project, October 2003.