

**Evaluierung der Stiftungstätigkeit  
2013-2016  
im Programm  
„Serbien, Montenegro, Kosovo“  
*Kurzbericht***

Durchführung der Evaluierung Oktober/November 2016

Dr. Sabine Willenberg

16. Dezember 2016

**Dr. Sabine Willenberg – odgovor, freie Gutachterin**

Kontakt: [sabinewillenberg@odgovor.de](mailto:sabinewillenberg@odgovor.de)

geb. 1977, absolvierte in Leipzig ihr Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Ost- und Südosteuropawissenschaften und promovierte 2011 zu den Außenbeziehungen im Dreieck Kroatien – Bosnien und Herzegowina – Serbien an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Seitdem ist sie als Politikberaterin, Analystin und Gutachterin mit den Schwerpunkten Partizipation, interkultureller Dialog und Nachhaltigkeit tätig, seit 2016 unter dem Namen odgovor – verantwortung managen.

Berät, lehrt, evaluiert, moderiert, publiziert. Regelmäßige Analysen und Publikationen u.a. zu Themen der Transformation und Außenpolitik im westlichen Balkan. Mit Unternehmen und Organisationen erarbeitet sie Konzepte für Verantwortungs- und Beteiligungsstrategien und evaluiert privat und öffentlich finanzierte Projekte. Lehre an der Universität Leipzig zu Demokratisierungs- und Europäisierungsprozessen im postjugoslawischen Raum. Diverse Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Serbien. Überzeugte Macherin in der Städtepartnerschaft Leipzig-Travnik. Schulungspartnerin für die Richtlinie VDI 7001 „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und für den Deutschen Nachhaltigkeitskodex.

Korruption und Parteienherrschaft, mangelnde Partizipationsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten für Gemeingüter, Diskriminierung und wachsende Armut sozial marginalisierter Gruppen (LGBT, Frauen, ethnische Minderheiten) sowie klimabelastende, veraltete und unsichere Energieversorgung, Energiearmut, Desinteresse an Umweltthemen – Die Liste der verschleppten Herausforderungen, welche die politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und staatliche Transformation Serbien, Montenegro und Kosovo hinterlassen hat, ist in den letzten Jahren eher angewachsen, denn geschrumpft. Kennzeichnend für die drei Länder, die das Büro der Heinrich Böll Stiftung (hbs) in Belgrad betreut, ist die gemeinsame Vergangenheit und Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Jugoslawien (1992-2003) und Staatenunion Serbien und Montenegro (2003-2006), wobei bereits seit den späten 1990ern sowohl Montenegro als auch Kosovo (seit 1999 unter internationaler Aufsicht) faktisch unabhängig von und in Konflikt mit Belgrad agierten. Nach den offiziellen Unabhängigkeitserklärungen (Montenegro 2006, Kosovo 2008) bleiben die je spezifischen Probleme persistent:

Jüngste Verbesserungen in den Beziehungen Kosovo-Serbien stehen noch im Widerspruch zur fehlenden Anerkennung der staatlichen Eigenständigkeit des **Kosovo** durch den Nachbar Serbien (und einiger EU-Staaten), des Einflusses des Belgrader Regierungslagers im Nord-Kosovo und damit der internen Zerklüftung, die Kosovos Souveränität und den EU-Integrationsprozess hemmen. Den augenscheinlich konsequenten EU-Kurs **Montenegros** konterkarieren nicht nur Klientelismus und Korruption, sondern auch interne Differenzen, die - trotz der für das kleine Land hohen Heterogenität (Montenegriner, Serben, Albaner) - oft weniger ethnisch-national, denn parteiherrschaftlich motiviert sind. In **Serbien** bleibt der außen- und innenpolitische Zick-Zack-Kurs Richtung EU zwischen Nationalismus, Klientelismus und Autokratie einerseits und Gutnachbarschaftlichkeit und Demokratie andererseits charakteristisch und markiert anhaltend Demokratiedefizite. Wie der außenpolitische Kurs bleibt auch Serbiens Vergangenheits- und Versöhnungspolitik ambivalent. Kritische Zivilgesellschaft ist in Serbien zwar entwickelt, sieht sich aber immer wieder massiv staatlicher Bedrohung ausgesetzt und hat gleichzeitig mit dem Problem zu kämpfen, aus Mangel an anderen Möglichkeiten, die persönliche Existenz zu sichern, auf externe Finanzierung angewiesen zu sein. Das Fehlen des Ehrenamts bedingt auch hier eine partielle Abkopplung von anderen Bevölkerungsschichten und Subsystemen (Politik, Wirtschaft). Daneben wird offensichtlich, dass die Wirkung des EU-Konditionalitätsansatzes immer nur so groß ist, wie der Wunsch nach Integration in die EU und dass dieser wiederum auch von der Glaubwürdigkeit und Kohärenz abhängt, die die EU selbst im Land demonstriert. Die fällt im Vergleich zur Unterstützerrolle, die Russland stets und nun wieder forciert als Alternative anbietet, schwach aus. EU-Skeptizismus ist damit nicht nur endogen, sondern auch exogen bewirkt.

Die hbs versucht diesen Dilemmata seit Aufnahme ihrer Arbeit in der Region mit einem auf Partizipation und Nachhaltigkeit ausgelegten Ansatz zu begegnen. Durch politische Bildung, wirtschaftliche Stärkung und die Förderung des Diskurses gerade zu sonst marginalisierten gesellschafts-politischen Themen sollen die Bürger/innen zur Mitwirkung im demokratischen System befähigt und durch dieses Regulativ Reformprozesse gestärkt werden. Im Fokus des hbs-Programms „Serbien, Montenegro, Kosovo“, das hier für die Jahre 2013 bis 2016 (Mitte) evaluiert wurde, stehen die beiden Komponenten Demokratie & Menschenrechte sowie Ökologie & Nachhaltigkeit, die sich wechselseitig ergänzen: Nachhaltige Entwicklungen bedürfen eines fundierten demokratischen Mitbestimmungswillens und individuell bewusster Verantwortlichkeit. Da gerade Umweltbewusstsein, Ökologie und Nachhaltigkeit in Transformationsstaaten marginalisierte Themen sind, führen oft nur bürgerschaftliche Initiativen, die partizipative Verfahren kennen und nutzen müssen, zu Entwicklungen. Gleichzeitig ist Ökologie ein „Erprobungsort“: Dort „gelernte“ Partizipation und Verantwortungsübernahme stärkt direkt zivilgesellschaftliche Strukturen und individuelle bürgerschaftliche wie auch sozial-marktwirtschaftliche Mündigkeit, die sich auch auf andere Themen übertragen lässt. Grundlage ihrer Arbeit ist ein kooperativ-partizipativer Ansatz: Neben der eigeninitiativen Themensetzung setzt die hbs auf die Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen. Indem sie dort keimende Ansätze ihrer Partner/innen im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ und assistierenden capacity-buildings unterstützt, soll ein

effektiver und effizienter Ressourceneinsatz ermöglicht und langfristig mit den lokalen Strukturen vereinbare, selbsttragende Systeme geschaffen werden.

Der hbs Belgrad ist es mit der Förderperiode 2015-2017 und dem Klima-Programm 2014-2018 gelungen, ein innovatives und konsistentes Programm zu entwickeln, mit dem sie auf ihren bisherigen Themen aufbaut, sie aber zum Teil substanzuell neuorientiert und weiterentwickelt. Sie adressiert damit mit hoher Relevanz die gesellschaftlichen und politischen Kernprobleme in Serbien, Kosovo und Montenegro.

	Komponente A Demokratie & Menschenrechte	Komponente B Ökologie & Nachhaltigkeit (inkl. Klima-Programm)
Oberziel	Oberziel: Die verstärkte Partizipation der Bürger und Bürgerinnen in politischen Prozessen hat demokratische und rechtsstaatliche Reformprozesse vorangetrieben und den EU-Integrationsprozess unterstützt.	Durch aktives Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich Umwelt- und Klimapolitik wird die serbische Umwelt- und Klimapolitik an der Idee der Nachhaltigkeit ausgerichtet und von den Zielen der Europäischen Union zur Begrenzung des CO <sub>2</sub> -Ausstoßes geleitet. <i>und</i> Zivilgesellschaftliche Organisationen und energiepolitische Initiativen sowie Entscheidungsträger/innen auf kommunaler Ebene fordern erfolgreich energiepolitische Transparenz ein und verankern Effizienz, Erneuerbare Energien und Emissionsminderung als Leitbilder der Transformation der nationalen Energiewirtschaft (= Oberziel A Klimaprojekt 2014-18)
Programmziele	<ul style="list-style-type: none"> <li>„EU Integration und Begrenzung der systemischen Korruption“</li> <li>„Stärkung der Zivilgesellschaft: Gemeinsames Forum von unabhängiger Kulturszene und Bürgerinitiativen zur Stadtentwicklung“ (nur Serbien)</li> <li>„Frauenempowerment und soziale Ökonomie“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>„Beobachtung und Bewertung der serbischen Umwelt- und Klimaschutzpolitik durch Zivilgesellschaft“</li> <li>„Transformation und Dezentralisierung der Energiepolitik“</li> <li>„Stärkung umweltpolitischer Initiativen für klimaverträgliche Mobilität in urbanen Zentren“ (nur Serbien)</li> <li>„Reduktion von Treibhausgasen und Milderung des Klimawandels durch Stärkung der Ökologischen Landwirtschaft“ (nur Serbien)</li> </ul>

Die Relevanz der Arbeit in Programmziel „**EU Integration und Begrenzung der systemischen Korruption**“ in der **Komponente Demokratie & Menschenrechte** ist offensichtlich. Es sind die zentralen Probleme, die die Entwicklung der westbalkanischen Systeme massiv hemmen. Weil sie die staatlichen Institutionen komplett durchziehen, kann ein Lösungsansatz – Öffentlichkeit, Druck – nur von außen, der Zivilgesellschaft produziert werden. Wie die Bedrohungen gegen zivilgesellschaftliche Akteure zeigen, ist es kein ungefährliches, aber deswegen umso wichtigeres Unterfangen. Dass die hbs dabei nicht davor zurückschreckt, Proteste auch direkt zu unterstützen und damit klare Signale in Richtung Regierung zu senden (z.B. Kampagne gegen „Beograd na vodi“) ist angesichts der ambivalenten oder zurückhaltenden Reaktionen der internationalen Gemeinschaft (EU) umso relevanter. Die Ergebnisse der 2014 initiierten Arbeitsgruppe State Capture, in der junge Wissenschaftler/innen und Praktiker/innen gemeinsam Muster und Gründe des durch den Parteienklientelismus „gekaperten“ Staats sondieren und untersuchen sollten, entsprachen letztlich nicht dem Qualitätsanspruch der hbs. Mit der Schulung von Journalist/innen zur Berichterstattung über Gerichtsprozesse im Umfeld der organisierten Kriminalität wurde danach wieder ein interessanter Ansatz gefunden, das Thema zu adressieren.

Im Vergleich zu den anderen Programmzielen erscheint das **Programmziel „Stärkung der Zivilgesellschaft“**, in dem die Mitgestaltung öffentlicher städtischer und digitaler Räume vonseiten der Stadtinitiativen *und* der unabhängigen Kulturszene erfolgen soll, noch etwas unstrukturiert. Der Spagat zwischen den vielen verschiedenen Akteuren und Ansätzen ist nicht einfach, sie zu Initiativen zusammenzubringen noch schwieriger. Dennoch ist der Ansatz zukunftsfruchtig und relevant: Korruption, Parteienherrschaft, Misswirtschaft, Klientelismus wirken sich gerade in den Städten in der immer weitergehenden Beschränkung des öffentlichen Raums aus, negative Effekte der Stadtentwicklung treffen die Bürger/innen unmittelbar. Die Mitgestaltungsspielräume hier gezielt mit alternativen Mitteln der Stadtentwicklung, Unterstützung konkreter Bürgerinitiativen und durch Einbeziehung der Kulturszene zu eröffnen, kann einen ebenso unmittelbaren und direkten

positiven Effekt haben – und neben der konkreten Problemlösung politische Bildung und Bürgerbewusstsein vergrößern.

Der Bereich der LGBT-Rechte, den die hbs in der Region maßgeblich vorangebracht hat, ist heute nicht mehr unbedingt Alleinstellungsmerkmal der hbs. Ihre Arbeit zeichnen jedoch die fundierten und innovativen Projekte aus. Mit dem neuen **Programmziel „Frauenempowerment und soziale Ökonomie“** ist ein langfristig effektiver Ansatz gefunden, sozial marginalisierten bzw. diskriminierten Gruppen gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Teilhabe zu ermöglichen und damit die Kernprobleme der dortigen Gesellschaft mehrfach zu adressieren: Armut zu bekämpfen, Diskriminierung abzubauen, Partizipation zu stärken, Integration (auch des desintegrierten Systems im Kosovo) zu befördern.

Die Eröffnung des EU-Beitrittskapitels 27 wird die Themen der **Komponente B – Ökologie, Nachhaltigkeit, Umwelt** unweigerlich auf die politische Agenda setzen. Wie die Erfahrungen mit den bisher geöffneten, insbesondere den Rechtsstaatskapiteln zeigen, garantiert dies aber noch längst keine substantielle und zielgerichtete Auseinandersetzung der serbischen Regierung mit den Anforderungen, sondern dient eher der kurzfristigen Schadensbegrenzung mit minimalem Anspruch. Umso relevanter ist es damit, den Prozess sowohl mit einem kritischen Monitoring zu begleiten sowie mit konkreten Einzelprojekten zu flankieren, die nötigenfalls als Referenzprojekte für die Forderung Richtung Politik wie auch Öffentlichkeit dienen können. Mit dem Ziel (1) eine selbsttragende Organisation zur Bündelung der Kompetenzen zu errichten und die geballte Kompetenz zu nutzen, (2) um den *EU-Beitrittsprozess zum Aspekt Umwelt zu beobachten und bewerten* hat die hbs die Gründung der Koalition 27 unterstützt, zu der heute elf im Umweltbereich aktive NGOs gehören und die mittlerweile anerkanntswerte Aufmerksamkeit bei den relevanten Akteuren erreicht. *„Transformation und Dezentralisierung der Energiepolitik“*, *„Stärkung umweltpolitischer Initiativen für klimaverträgliche Mobilität in urbanen Zentren“* sowie *„Reduktion von Treibhausgasen und Milderung des Klimawandels durch Stärkung der Ökologischen Landwirtschaft“* stehen im Fokus des Klimaprogramms, die vielversprechend und durchgeführt mit hoher Kompetenz und starken Partner einer Fortführung bedürfen.

Speziell für ihr Programm im **Kosovo** gilt, dass die hbs an den Hebeln mit der größten Relevanz für die Entwicklung der internen Integration sowie den Beziehungen zu Serbien ansetzt: Sowohl die Projekte der Komponente A als auch B zielen dort in der Arbeit mit der serbischen Minderheit im Nordkosovo (Agrargenossenschaften) wie auch in Gračanica (Dezentralisierung der Energieproduktion/versorgung) nicht nur auf die (Befähigung zur) Behebung deren materieller Probleme (faktische Abkopplung von Märkten in Kosovo und Serbien, Energiearmut), sondern auch auf die sinnvolle Integration der serbischen Bevölkerung in die kosovarischen Strukturen. Desweiteren adressieren die von der hbs unterstützten Studien unmittelbar grundlegende Probleme – Politisierung der Hochschulbildung, Potenziale des Ausbildungssektors, Frauenerwerbslosigkeit in der patriarchalen Gesellschaft -, deren Lösung den Kosovo wenigstens auf regionales Niveau aufschließen ließe.

Die Entscheidung für das neue Regional-Programm fiel auch um den Preis, andere Themen aus der Förderperiode 2012-2014, die als weniger zukunftsweisend bewertet wurden, zu verabschieden: Vergangenheitsaufarbeitung und die explizite Suche und Unterstützung von grün-nahen Parteien fielen so aus dem Programm. Sie werden durch die hbs aber weiterhin indirekt adressiert, indem sie gesellschaftliche Probleme als Nachlass der Kriege begreift und aufarbeitet, außerdem die Entwicklungen des Parteienspektrums beobachtet und weiterhin als Ansprechpartner für grün-nahe politische Kräfte fungiert.

## Beobachtungen und Empfehlungen

### **Konsistentes Programm fortsetzen...**

Die Empfehlungen lauten vorrangig auf Kontinuität – sowohl bezüglich der kooperativ-partizipativen Arbeitsweise als auch des 2015 bzw. 2014 (Klima-Programm) neuaufgelegten Programms mit innovativem Potenzial. Um Wirkungen der Projekte umfangreich erzielen zu können, ist es nötig, das Programm (mit geringen Veränderungen s.u.) fortzuführen.

### **... und kommunizieren**

Die Anzahl der Projekte erscheint hoch, verglichen mit anderen hbs-Büros verzeichnet das Büro Belgrad aber bereits eine stärkere Konzentration auf weniger Projekte mit höherem Budget, die zudem durch die im- und expliziten Oberthemen weitgehend strukturiert sind. Dem Beobachter, der sich mit den Projekten beschäftigt, erschließt sich relativ schnell der rote Faden. Um dies auch anderen Stakeholdern zu ermöglichen und damit auch die Botschaft der Bandbreite der „grünen Werte“ besser zu transportieren, ist dringend eine höhere und strukturierte Sichtbarkeit, erstrangig durch einen Relaunch der website nötig.

Verständlich ist die bisherige Zurückhaltung aufgrund sensibler Themen. Die Programmlinien sind aber bereits so gefestigt, dass nicht nur die Ergebnisse, sondern auch das Anliegen an sich (warum macht die hbs was in welchem Bereich?) öffentlich kommuniziert werden können und sollten. Um sowohl den (1) Aufwand für die Pflege der website möglichst gering zu halten als auch (2) Inhalte und Tempo mit dem Projektpartner abzustimmen, kann viel mit Verlinkungen zu den Partner-websites gearbeitet werden. Für einen Facebook-Auftritt bietet sich selbiges an, wobei auch hier gilt: Weniger ist mehr.

### **Strukturierte Projektvielfalt beibehalten, Programmziel „Stärkung der Zivilgesellschaft“ stärker konzentrieren**

Außer im Bereich Kultur ist eine hohe Kontinuität der Projektpartner/innen zu beobachten. Von ihnen wie von anderen Stakeholdern wird die hbs mit ihrem kooperativen und partizipativen Ansatz, ihrem hochqualifizierten interdisziplinären und gut vernetzten Team, ihrer Expertise in den von ihr bearbeitenden Themen sowie ihrer kritischen Stimme geschätzt.

Insgesamt überzeugt das hbs Programm bereits mit einer sinnvollen Struktur der Projektpartner/innen mit angemessenen Budgets. Auffällig ist ein großer Anteil an sehr leistungsfähigen Partnern mit guter Vernetzung. Dass die hbs aber gerade auch kleine zivilgesellschaftliche Akteure anspricht, die mit unkonventionelleren Methoden oder vermeintlich geringerer politischer Schlagkraft, dafür äußerster Beharrlichkeit in ihrem jeweiligen Umfeld für ihre Ziele arbeiten und sonst keine Unterstützung erfahren würden, spricht für das Verständnis für die regionalen Bedingungen und zeichnet den hbs-Ansatz aus.

Die Programmarbeit in Kosovo und Montenegro mit ihrem hohen Anspruch an Qualität und Wirkung bei dafür zu begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen (Infrastrukturmittel) zu leisten, ist die größte Herausforderung des Büros Belgrad. Sinnvoll ist daher die vollzogene strategische Auswahl der Projekte und Projektpartner/innen, die möglichst selbständig agieren können. Dass mit dem Agrargenossenschafts-Projekt im Nord-Kosovo zusätzlich ein durch das von hbs-Büro engmaschig betreutes Projekt initiiert wurde, ist ihr besonders anzurechnen, kann aber nicht der Standard sein.

Um in Programmziel „Stärkung der Zivilgesellschaft“, das sowohl die Stadtinitiativen, unabhängige Kulturszene als auch weitere Akteure im digitalen Raum anspricht, eine höhere Konsistenz zu erzielen, ist in eine Konzentration empfehlenswert. Die Zusammenstellung ist sinnvoll, sollte aber noch stärker auf die Commons und in diesem Konzept systematischer zugeschnitten werden.

Wegen des hohen Potenzials der Commons als Basis für politische Partizipation und Bildung ist zu überlegen, das Programmziel auch auf den Kosovo auszuweiten. Dies sollte aber nur unter der



Voraussetzung erfolgen, dass ein ausreichend verlässlicher und kompetenter Partner gefunden wird.

### **„Grün“ verständlicher machen**

Kein Phänomen der von der hbs Belgrad betreuten Programmländer, sondern der Region ist das weitgehende Unverständnis von „grün“, das meist nur auf den Bereich Ökologie reduziert wird, ohne damit eine einschlägige politische Wertekonstruktion zu verbinden. Es sollte das Anliegen der hbs sein, dieses Verständnis zu verbessern.

### **Europareihe noch stärker für eigene Themen und PR nutzen**

Die von der hbs 2014 initiierte „Europareihe“ könnte dafür ein geeignetes Format sein. Als Forum einer engagierten, kritischen Wissenschaft, die Europadiskurse nach Serbien holt, sollte sie beibehalten werden. Die hbs kann sie aber noch stärker für ihre Themen und auch ihre Sichtbarkeit nutzen.

### **Neue alternative politische Kräfte stärker in den Blick nehmen**

Die Tatsache, dass der hbs in Serbien und dem Kosovo ein Parteinpartner fehlt, verringert zwar die Möglichkeiten des direkten „Zugriffs“ auf politische Vertreter/innen. Wegen der Diskreditierung der Parteiensysteme der drei Programmländer wird dies aber sowohl von der hbs selbst als auch dem befragten Umfeld als Vorteil wahrgenommen. Die der hbs so zugesprochene Unparteilichkeit ermöglicht ihr einen deutlich größeren Handlungsspielraum und Vertrauen bei der Zivilgesellschaft. Auch wenn ihr deshalb nicht anzuraten ist, sich auf einen politischen Partner zu fixieren, so kann es sinnvoll sein, die neue Partei „Dosta je bilo!“ in den Blick nehmen. Sie ist in den letzten zwei Jahren zu einer ernstzunehmenden oppositionellen Kraft gewachsen, die in vielen Punkten eine gemeinsame Wertebasis mit hbs/Bündnis-Grünen hat.

### **Klima-Projekte integrieren**

Im Klima-Programm sind äußerst vielversprechende Projekte entstanden, die nach Auslaufen des Programms 2018 unbedingt in das Regionalprogramm zu integrieren sind. Insbesondere gilt dies für das Climate Policy Monitoring, das nötigenfalls noch stärker mit der Koalition 27 verwoben werden sollte, die als Initiative aus diversen umweltpolitisch aktiven NGOs unterstützt durch die hbs die serbische Umwelt- und Klimapolitik insbesondere im Umfeld der Eröffnung des Beitrittskapitels 27 kritisch beobachtet und bewertet.

### **Möglichkeiten in Montenegro neu sondieren, regionale Synergieeffekte nutzen**

Perspektivisch ist es sinnvoll, mittels einer Studie in Montenegro weitere Betätigungsfelder zu sondieren. Wie in Kosovo ist es dabei auch weiterhin wichtig, die Arbeits-Möglichkeiten (keine Präsenz vor Ort, lange Wege) realistisch einzuschätzen. Regionale, länderübergreifende Synergieeffekte zwischen Serbien, Montenegro und Kosovo werden von der hbs Belgrad bereits gut genutzt. Diesbezüglich ist nur zu empfehlen, dies aufrechtzuerhalten – und überdies die Möglichkeiten gemeinsamer Projekte mit dem Büro Sarajevo weiter auszuloten.

### **Perspektivisch Länderzuordnung überdenken**

Die Zuordnung der Länderzuständigkeiten zu den Büros Sarajevo (BiH, Mazedonien, Albanien) und Belgrad (Serbien, Kosovo, Montenegro) ist aus der Historie verständlich, für die Arbeit der hbs und ihre Ziele allerdings nicht durchgehend logisch und förderlich und sollte perspektivisch zumindest überdacht werden.