

Evaluierung der Teilprogramme Libanon und Syrien  
der Heinrich-Böll-Stiftung

**ZUSAMMENFASSUNG DES  
EVALUATIONSBERICHTS**

20.02.2019

Michaela Raab und Tobias Schneider  
m.raab@posteo.de, tschneider@gppi.net

## **Zweck, Gegenstand und methodisches Vorgehen**

Die vorliegende externe Evaluierung ist normaler Teil des zwischen der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vereinbarten Systems der Rechenschaftslegung. Unser Fokus liegt auf den Ergebnissen und Wirkungen der Libanon- und Syrien-Teilprogramme, die jeweils die Komponenten „Umweltgerechtigkeit“ (A) und „Staatlichkeit und Partizipation“ (B) umfassen. Komponente C, „Konflikt & Internationaler Dialog“, bezieht sich überwiegend auf Syrien und enthält auch die internationale Beratungs- und Advocacy-Tätigkeit der als Syrien-Expertin wohlbekannten Büroleiterin.<sup>1</sup> Knapp die Hälfte der hbs-Finanzmittel im betrachteten Förderzeitraum (2013-2018) floss in Libanon-Projekte; etwa je ein Viertel wurden der Arbeit zu Syrien und regionalen Aktivitäten zugeordnet. Die Maßnahmen sind teils aus der regulären BMZ-Förderung, teils über Sondermittel (z. B. aus Sonderinitiativen des BMZ oder des Auswärtigen Amts) finanziert. In Syrien selbst unterstützt die hbs keine Partnerorganisationen mehr; das Beirut-Büro arbeitet überwiegend mit Exilorganisationen im Libanon.

Wir wandten – wie im Auftragsrahmen vorgesehen – einen qualitativen Ansatz an, der überwiegend Daten aus (i) der von der hbs in Berlin und Beirut zur Verfügung gestellten Dokumentation und (ii) etwa 15 Interviews und vier Gruppendiskussionen mit hbs-Mitarbeiter\*innen, lokalen Partner\*innen und externen Fachleuten (letztere auch in Berlin) sammelte und auswertete. Daneben nahmen wir beobachtend an einer Abendveranstaltung der hbs teil. Unser Vorgehen und unsere Beobachtungen diskutierten, validierten und ergänzten wir in zwei Workshops mit den hbs-Mitarbeiterinnen in Beirut. Somit konnten wir sowohl Perspektiven als auch Erhebungs- und Analyseinstrumente triangulieren.

## **Politische Rahmenbedingungen im Libanon und in Syrien**

Die Politik des Libanon war über die letzten fünf Jahre fast ausschließlich damit beschäftigt, das Land aus dem Sog des in Syrien tobenden Bürgerkrieges zu ziehen und den fragilen Frieden in der kleinen, aber tief gespaltenen Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Obwohl es den konfessionellen politischen Eliten weitgehend gelang, den Libanon vom regionalen Blutvergießen zu isolieren, verschlechterte sich die Situation im Lande dramatisch. Fehlgeschlagene – oder schlicht fehlende – Regierungsführung, wirtschaftlicher Verfall, Umweltverschmutzung und -zerstörung sowie die andauernde, politisch hochkontroverse syrische Flüchtlingskrise haben das Land an den Rand des Ruins gebracht. Dennoch verfügt der Libanon nach wie vor über eine der aktivsten Zivilgesellschaften der Region. Eine breite Gegenmobilisierung gegen Misswirtschaft seit 2015 bringt Hoffnung auf Veränderung und neue Möglichkeiten für die Arbeit der hbs.

Die Situation in Syrien hat sich unterdessen konstant verschlechtert und gilt als eine der schlimmsten humanitären Krisen des 21. Jahrhunderts. Nach fast acht Jahren Konflikt scheint das Assad-Regime, mit russischer und iranischer Unterstützung, dem militärischen und diplomatischen Sieg im Bürgerkrieg immer näher zu kommen. Der politische Prozess liegt in Trümmern, ebenso wie die Städte und das soziale Geflecht Syriens. Die Eroberung und Kapitulation fast aller vormals von Oppositionellen gehaltenen Gebiete seit 2016 führte zur Schließung der meisten noch offenen, unabhängigen politischen Räume, die vom Aufstand 2011 überlebt hatten. Selbst in der letzten von Rebellen kontrollierten Provinz Idlib wird die Luft für zivilgesellschaftliche Akteure, wie Aktivisten und Journalisten, unter dem Druck radikaler Islamistischer Gruppierungen zunehmend dünner. Aus Sicht der hbs schwinden damit zunehmend die Perspektiven, direkte Wirkungen in Syrien zu erzielen.

## **Relevanz und Kohärenz**

Insbesondere für ihre Maßnahmen der Kultur- und Medienförderung ist die Stiftung in Beirut als kompetente und innovative Ansprechpartnerin etabliert. Sie besetzt hier eine wichtige Nische im breiteren Kontext der internationalen Geber\*innen und hat ein erkennbares eigenes Profil entwickelt. Im Zu-

---

<sup>1</sup> Regionale Maßnahmen und das kleine Teilprogramm Irak wurden aus praktischen Gründen aus unserer Evaluierung ausgeschlossen.

sammenhang mit der deutschen Präsenz im Libanon ragt besonders ihre Arbeit zu Syrien – einschließlich der internationalen Beratung und Advocacy – als Alleinstellungsmerkmal der Stiftung heraus. Die im Dreijahresturnus erstellte Zielsystematik zur Genderorientierten Programmplanung (GOPP) formuliert relativ abstrakte, prozesshafte Ziele und Indikatoren, die es ermöglichen, flexibel auf Veränderungen in der komplexen regionalen Lage zu reagieren.

Knapp ein Drittel der Maßnahmen des Beirut-Büros ordnen wir der Kultur- und Medienförderung zu, die sich quer durch die Landesprogramme und Komponenten zieht; ähnlich verhält es sich mit Forschung und Fachpublikationen. Etwa 21% der restlichen Maßnahmen stufen wir als Kapazitätsaufbau ein, circa 16% als Advocacy. Der hohe Anteil relativ kleiner, kurzfristiger Maßnahmen erweist sich im Kontext von Beirut als durchaus relevant, denn der flexible Ansatz ermöglicht es, auf wandelbare Rahmenbedingungen zeitnah und kreativ einzugehen. Die medialen und kulturellen Outputs des Beirut-Büros und seiner Partner\*innen bieten erfrischende Alternativen zu analytischen Produkten, die der Fachöffentlichkeit zur Verfügung stehen. Besonders zu Syrien schätzen Expert\*innen die aktuellen Themenschwerpunkte der hbs – auch in Synergie mit ihrer Arbeit in Berlin und international – als bedeutungsvoll ein. Für syrische Akteur\*innen mit freiheitlich-oppositionellen Überzeugungen ist die hbs eine der letzten verbleibenden internationalen Anlaufstellen.

Das Libanon-Teilprogramm stützt sich zu größeren Teilen auf länger bestehende Partnerschaften mit lokalen Nichtregierungsorganisationen (NRO). Die für die Region einzigartig aktive und diverse libanesische Zivilgesellschaft mobilisiert sich zu Themen, die zum Kernbestand der hbs gehören: Ökologie und Partizipation. Das bestehende Maßnahmenportfolio spricht wichtige Themen an, etwa die Frage des öffentlichen Zugangs zu Erholungsflächen in Beirut, klammert aber brisante Themen aus, wie etwa das Entstehen progressiver politischer Strömungen, das anhaltende Problem der Müllentsorgung oder die Entwicklung der Offshore-Gasförderung.

Zu beiden Ländern leistet die Stiftung couragierte explizit geschlechterpolitische Arbeit, insbesondere mit Publikationen, Performances und Workshops zum Thema Sexualität, mit Fokus auf den Rechten von Lesben, Schwulen, Transgender, Bi- und Intersexuellen (LSBTI). Bei der Umsetzung der Querschnittsaufgabe Geschlechterdemokratie fällt vor allem die starke Präsenz von Frauen in der Belegschaft und den von der Stiftung ausgerichteten Aktivitäten auf. Obwohl die Mehrzahl der Maßnahmen des Büros die Gender-Kennung G1 für „implizit“ geschlechterpolitische Arbeit vorweist, beschränkt sich dies in der untersuchten Maßnahmendokumentation häufig auf relativ pauschale Floskeln – etwa, dass „genderspezifische Fragestellungen“ berücksichtigt würden. Einige hbs-Partner und Partnerinnen aber demonstrierten in unseren Gesprächen geschlechterpolitische Kompetenz und sprachen sich lobend über die Arbeit der Stiftung zu frauen- und LSBTI-politischen Themen aus.

### **Effektivität und Nachhaltigkeit**

Die Stiftung hat ihre – realistisch formulierten – Programmziele im Evaluationszeitraum erreicht. Ihre Maßnahmen ermöglichen es auch wenig Gehörten Stimmen, sich in öffentliche Diskussionen einzubringen, und werden von ihren direkten Zielgruppen – häufig potentiellen Multiplikator\*innen aus Beirut – angenommen und genutzt. Eines der Alleinstellungsmerkmale der hbs in Beirut ist es, Brücken zwischen syrischen Geflüchteten und der libanesischen Öffentlichkeit zu schlagen. Kreative, oft künstlerische Formate schaffen Räume für Diskussionen und Debatten, die menschliche Aspekte – etwa des Konflikts und seiner Folgen – beleuchten und damit emotionale Zugänge zu konfliktreichen politischen Fragen eröffnen. So können Empathie und Solidarität entstehen und – neben dem potentiellen Einfluss auf Gesellschaft und Politik – die Resilienz benachteiligter Gruppen stärken.

Das Büro erhofft sich keinen Erfolg von der direkten Einbindung politischer Entscheidungsträger\*innen im Libanon und richtet sich deshalb ausschließlich an zivilgesellschaftliche Kräfte, die das langfristige, flexible Engagement der Stiftung als eine wichtige Voraussetzung für nachhaltiges Arbeiten hervorheben. Nur vereinzelte Partnerorganisationen arbeiten mit politischen Entscheidungsträger\*innen (i. d. R. auf Gemeindeebene), um ihre Aktivitäten und Wirkungen dauerhafter zu gestalten.

## Partnerschaft

Einige der Partnerschaften des hbs-Büros im Libanon bestehen seit der Gründung des Büros; viele jedoch sind mehr punktueller Natur. Die Stiftung kann selbst Maßnahmen implementieren (u. a. das Filmfestival *Almost there*) und so auch Individuen, wie etwa Künstlerinnen, unterstützen. Ihre Projekt- und Partnerschafts-Akquise würden wir als reaktiv charakterisieren – d. h. das Büro geht auf Vorschläge und Anträge ein, die sie erreichen, und nutzt keine öffentlichen Ausschreibungen, NRO-Treffen oder *Scouting*-Missionen, um neue potentielle Partner\*innen zu finden.

Die betrachteten Partnerorganisationen bewerten die Zusammenarbeit mit dem Beirut-Büro überwiegend als positiv – trotz großer Unterschiede in ihren Erwartungen von der hbs. Zeitliche Disponibilität, individuelle Kommunikationsstile und das Maß des persönlichen Einsatzes variieren von Mitarbeiterin zu Mitarbeiterin und prägen die Partnerschaften auf unterschiedliche Weisen. Dies ermöglicht viel Gestaltungsfreiheit, kann aber zu Mangel an Orientierung führen, wenn etwa einzelne Mitarbeiterinnen über längere Zeit ausfallen oder Exit-Strategien bei älteren Partnerschaften anstehen.

## Interne Strukturen und Abläufe

Das Beirut-Team der hbs umfasst die aus Deutschland entsandte Büroleiterin und acht Ortskräfte unterschiedlicher Altersgruppen und Konfessionen: Vier Programmkoordinatorinnen (davon eine Kultur-Koordinatorin), eine Projektkoordinatorin für Syrien-Sondermittel, eine Programmassistentin, eine Mitarbeiterin für Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit (einschließlich der Internetpräsenz des Büros), sowie eine Finanzassistentin. Die Mitarbeiterinnen bearbeiten jeweils die Projekte und Aktivitäten, für die sie starke – z. T. überragende – Kompetenzen und Interesse mitbringen.

Das Büro steuert die Teilprogramme Libanon, Syrien und Irak mit ihren bis zu drei Themenkomponenten; dazu kommen regionale Verantwortungen. Alle Ortskräfte sind direkt der Büroleitung unterstellt, die also der Knotenpunkt für interne Abstimmungs- und Bewilligungsprozesse ist – und daneben etwa ein Drittel ihrer Arbeitszeit in internationale Beratung und Advocacy einbringt. Der Spagat zwischen Regionen, Themen und Ansätzen stellt ein hohes Arbeitspensum für das ganze Team dar und birgt Konfliktpotentiale, besonders vor dem Hintergrund der polarisierten libanesischen Gesellschaft. In seiner äußerst knappen Besetzung bleibt dem hbs-Büro in Beirut keine Zeit, wenigstens jährlich die strategische Ausrichtung der Teilprogramme, Erfolge und Lerneffekte gemeinsam zu diskutieren.

## Empfehlungen

Um das Potential des Beirut-Büros noch weiter zu entfalten, empfehlen wir die gemeinsame Erarbeitung einer **Veränderungstheorie**, die für jedes Land die längerfristigen Ziele der Komponenten präzisiert und zentrale Akteur\*innen und Einflussmöglichkeiten identifiziert. Strategisches Denken, das Mitarbeiterinnen des Büros in ihrer Arbeit bezeugen, sollte expliziter gemacht werden. Eine klare, gemeinsam getragene Strategie kann das Büro bei der Auswahl neuer Partnerschaften und der Gestaltung des Partnerdialogs – ggf. auch von Exit-Strategien – unterstützen und für mehr Transparenz in diesen Prozessen sorgen.

Als einen praktischen Schritt könnte etwa vor der Festlegung des nächsten Dreijahresprogramms ein zweitägiger **Strategie-Workshop** stattfinden, dem eine dedizierte Analyse der geschlechterpolitischen Situation vorausgehen sollte. Hier sollen nicht etwa feingliedrige Wirkungsketten mit quantifizierbaren Zielen erarbeitet werden, sondern reflektiert, wie gesellschaftliche und politische Veränderungen geschehen und mit den Mitteln der Stiftung am besten beeinflusst werden können. Anhand solcher Wirkungshypothesen kann das Team entscheiden, welche Partnerschaften und Projekte sinnvoll dazu beitragen und welche Aspekte regelmäßig beobachtet werden müssen. Auf dieser Basis könnten die Programmkoordinatorinnen die Umrisse eigener strategischer Jahresplanungen pro Komponente und/oder Land skizzieren, um zu zeigen, wie Partner und Maßnahmen auf das/die entsprechende/n Teil-Ziel/e hinarbeiten und welche Kriterien bei der Wahl der Maßnahmen angewendet würden.

Auch interne und externe **Evaluationen** könnten systematischer in die Erarbeitung und Vertiefung von Strategien genutzt werden – vorausgesetzt, zukünftige Evaluationsberichte werden in englischer Sprache (evtl. mit deutschen Zusammenfassungen) geschrieben. Beim Verfassen der Evaluations-ToR raten wir davon ab, fertige Fragenlisten einzusetzen. Vielmehr sollten – wie in den Richtlinien zur Anwendung der OECD-DAC-Kriterien vorgesehen – nur diejenigen Kriterien ausgewählt und Evaluationsfragen erarbeitet werden, die für wesentliche Entscheidungen zum Programm notwendig sind.

Zur **Entlastung des Beirut-Teams** erscheint es dringend, (i) interne Prozesse zu verschlanken, (ii) die Anzahl von Partnerschaften und eigenen Projekten weiter zu reduzieren – oder aber (iii) das Team neu zu strukturieren. Angesichts des hohen Potentials des bestehenden Teams erscheint uns eine Kombination der drei Optionen ratsam. Als kurzfristige Maßnahme könnte das Team Projekte, die es selbst durchführt und welche auf der Nutzungsebene keine für den Erfolg der Gesamtstrategie bedeutsamen Ergebnisse aufweisen, einstellen. Auch Burnout-Risiken sollte vorgebeugt werden, etwa durch niedrigschwellige Angebote, die dem gesamten Team offen stehen sollten. Besonders exponierte Mitarbeiterinnen sollten auf präventive Coaching- und Supervisions-Angebote zurückgreifen können.

Längerfristig erscheint uns eine **Neustrukturierung** oder sogar Spaltung des Büros unabwendbar, wenn seine Leistungsfähigkeit erhalten oder gestärkt werden soll. Auf der Ebene der Teilprogramme ist eine klare Trennung zwischen Projekt- und (Finanz-) Verwaltung notwendig, um Interessen- und Teamkonflikten vorzubeugen. Es sollte überlegt werden, eine eigene internationale Beratungsstelle zu den regionalen Konflikten zu schaffen und die Büroleitung als separate Vollzeitfunktion beizubehalten. Nicht zuletzt wäre zu überlegen, das Büro – dem Beispiel anderer NRO im Libanon folgend – in zwei bis drei separate Strukturen aufzuspalten, die sich dem Libanon, Syrien und regionalen Fragen (etwa der internationalen Beratung zu den Syrien- und Irak-Konflikten) respektive widmen.

### Ausblick

Die Arbeit der hbs im **Libanon** wird sich unter den gegebenen politischen, gesellschaftlichen und ökologischen Umständen – ohne Aussicht auf grundlegende Reform – weiter schwierig gestalten. Gleichzeitig existieren im Land ungenutzte Potentiale für die hbs. Hier könnte die Stiftung mehrere Wirkungsstränge entwickeln, etwa im ökologischen Bereich und bei der Unterstützung der aus der Protestwelle 2015-16 erwachsenen zivilgesellschaftlichen Bewegungen. In Bereichen, denen es an etablierten, bzw. institutionalisierten, Partner\*innen mangelt, könnte die hbs mehr Aufwand für *Outreach* und *Capacity Building*-Ansätze einsetzen. Dabei kommt es nicht nur auf finanzielle Unterstützung an: Die hbs kann stattdessen ihre Stärken nutzen, um neuen Gruppierungen in ihrer politischen und institutionellen Entwicklung beizustehen.

Das **Syrienprogramm** steht in den kommenden fünf Jahren vor existenziellen Herausforderungen, denn der absehbare militärische Endsieg des Assad-Regimes wird weiterhin den direkten Zugang zum Land für Akteurinnen wie die hbs erschweren. Die Stiftung sollte in Erwägung ziehen, das Syrien-Programm vom klassischen Länderbüro-Ansatz zu lösen und sich stattdessen regional, mit langem Atem und besonderem Augenmerk auf die zunehmend zerstreute Diaspora, auszurichten. Thematisch ist die hbs bereits gut für die „Nachkriegszeit“ aufgestellt: Mit der für Millionen Vertriebene schwindenden Hoffnung auf eventuelle Rückkehr oder Gerechtigkeit wird die Arbeit des hbs in den Bereichen Kultur, Identität sowie Übergangsgerechtigkeit (*transitional justice*) weiter an Bedeutung gewinnen. Mit der zunehmenden Internationalisierung des Konflikts in Syrien, insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Wiederaufbau, erscheint es sinnvoll, die Arbeit im Bereich der deutschen und internationalen Politikberatung und Advocacy weiterzuentwickeln.

## Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FGD	Fokusgruppendifkussion(en)
GOPP	Gender-orientierte Programmplanung
hbs	Heinrich-Böll-Stiftung
IS	Islamischer Staat
LSBTI	Lesbisch, schwul, trans-* intersexuell
M&E	Monitoring und Evaluation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD-DAC	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee</i>
PZ	Programmziel
RPK	Regionalplanungskonferenz
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i> (nachhaltige Entwicklungsziele)
ToR	<i>Terms of Reference</i>
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WS	Workshop(s)