

**Evaluierung**  
**der Aktivitäten der Heinrich Böll Stiftung**  
**in der Region des ehemaligen Jugoslawien**

**„Regionalprogramm Südosteuropa“**

**Berichtszeitraum: 2006-2010**

**(Kurzfassung)**

28. Februar 2011

(Durchführung der Evaluierung: Januar/Februar 2011)

**Dr. Martina Fischer**

**Angaben zur Verfasserin:**

**Dr. Martina Fischer**, stellvertretende Leiterin des Berghof Forschungszentrums (Berghof Conflict Research) in Berlin.

Forschung und Publikation zu den Themen: Friedensförderung im ehemaligen Jugoslawien; Verknüpfung von Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit; die Rolle der Zivilgesellschaft in der Konflikttransformation; Verhältnis von Militär und Gesellschaft; Europäische Friedenspolitik. Mitherausgeberin des Berghof Handbook for Conflict Transformation.

Beratung für Mitglieder des Deutschen Bundestags, Ministerien und Nichtregierungsorganisationen in Fragen der Krisenprävention und Nachkriegskonsolidierung; Evaluierungstätigkeit für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), das Auswärtige Amt (ZIVIK) und die Stiftung Schüler Helfen Leben (SHL) zu friedensfordernden Projekten und Programmen.

Vorstandsmitglied und stellvertretende Vorsitzende des Stiftungsrats der Deutschen Stiftung Friedensforschung. Mitglied im Beirat des Zentrums für Zivile Friedenseinsätze (ZIF) und in den Beiräten der Zeitschriften „Die Friedenswarte“ und „Wissenschaft & Frieden“.

*Kontakt:*

c/o Berghof Conflict Research, D-14195 Berlin, Altensteinstrasse 48a

[m.fischer@berghof-conflictresearch.org](mailto:m.fischer@berghof-conflictresearch.org)

[www.berghof-conflictresearch.org](http://www.berghof-conflictresearch.org); [www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net)

Mit dem Regionalprogramm Südosteuropa will die Heinrich Böll Stiftung langfristig einen Beitrag zur demokratischen Konstituierung von Staat und Gesellschaft in den Ländern Serbien, Montenegro, Kosovo, Bosnien-Herzegowina sowie Kroatien leisten. Demokratische und rechtsstaatliche Reformprozesse sollen gestärkt und damit die Voraussetzungen für die Fortsetzung des EU-Integrationsprozesses für die Länder Südosteuropas geschaffen werden. Die Partizipation von Bürger/innen und NRO in politischen Entscheidungsprozessen soll verstärkt, die Politik zu Ökologie, Nachhaltigkeit und Energiesicherheit demokratisiert und die gesellschaftspolitische Relevanz dieser Themen in Südosteuropa erhöht werden (vgl. ToR S. 1). Das Regionalprogramm bezog sich im Zeitraum 2006-2010 auf folgende Themenfelder: (1) Annäherung an die EU, (2) Klärung von Statusfragen (3) Demokratieentwicklung, (4) Vergangenheitsbewältigung, (5) Stärkung Grüner politischer Optionen, (6) Genderpolitik, (7) Energiepolitik und Ökologie in Südosteuropa.

Allerdings wurden in den jeweiligen Ländern unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die Etablierung einer „Demokratischen Politischen Kultur“ galt den Programmverantwortlichen in allen Ländern als übergeordnetes Ziel. Hohe Wertigkeit wurde auch der EU-Integration beigemessen, insbesondere der Heranführung der Gesellschaften an die EU, da sich die Arbeit der HBS mehr auf die Gesellschaften als auf die staatliche Politik ausrichtete. Das Ziel der „Stärkung grüner politischer Optionen“ wiederum wurde stärker in Kroatien verfolgt, als in den übrigen Ländern. Das Ziel, zur Klärung von Statusfragen beizutragen, bzw. die Beteiligung der Gesellschaften an Prozessen zu gewährleisten, welche die Anerkennung oder Reform politischer Strukturen zum Ziel haben, betraf vor allem die Beziehungen zwischen Serbien und Kosovo und die Entwicklung in Bosnien-Herzegowina. Vergangenheitsarbeit wiederum wurde in Serbien zu einem Schwerpunkt, während sie in der Programmarbeit für Kroatien und Bosnien-Herzegowina aktuell eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Ziele, die von der HBS während des Evaluierungszeitraums formuliert und teilweise weiter entwickelt wurden, waren recht allgemein formulierte Fernziele, die sich nicht ohne weiteres quantitativ messen lassen. Jedoch kann festgestellt werden, dass die Büros der HBS in Südosteuropa mit einem zahlenmäßig überschaubaren Personaltableau eine Vielfalt von Aktivitäten konzipiert und durchgeführt haben. Es wurde eine beeindruckende Anzahl von Bildungs- und Diskussionsveranstaltungen durchgeführt, die ein klares Profil entlang der jeweils in den Ländern schwerpunktmäßig gesetzten Themenfelder erkennen lassen. Sowohl in der *Komponente Demokratieentwicklung und EU-Integration* als auch in der *Komponente Energiepolitik und Ökologie* hat die Stiftung eine hohe Sichtbarkeit erreicht. Ihr wird in diesen Feldern eine große inhaltlich-fachliche Autorität bescheinigt. Die von den Auslandsbüros herausgegebenen Publikationen, die größtenteils in Landessprache verfasst sind, werden von den Partnern als qualitativ hochwertig geschätzt und innerhalb der Region rege nachgefragt. Mit ihrem hohen Output hat die HBS deutliche Spuren hinterlassen.

Die HBS ist nicht nur im Bereich der Zivilgesellschaft gut vernetzt sondern steht darüber hinaus auch in einem produktiven Austausch mit ausgewählten Politiker/innen, Journalisten und Kulturschaffenden. Sie bewegt sich am Puls der Zeit und ist in der Lage, neue Themen zu antizipieren und auf die Agenda zu setzen. Auch ihrem selbstgesetzten Ziel, Tabus zu brechen und Themen anzusprechen, die jenseits des mainstream liegen oder unbequem für die jeweiligen Gesellschaften sind, ist die Stiftung konsequent nachgekommen. Im Hinblick auf die Zielgruppen und Partnerstruktur stützt sich die HBS auf eine überzeugende Mischung und Diversifizierung. Auch hier ergibt sich kein grundsätzlicher Bedarf für eine Neuorientierung, allerdings könnte das Spektrum in einigen Bereichen überdacht und erweitert werden.

Wenngleich in der Frage der Wirkung der Stiftungsarbeit Zuordnungen zur gesamtpolitischen und gesellschaftlichen Entwicklung in der Region aus methodischen Gründen nicht getroffen werden können, so gibt es deutliche Hinweise dafür, dass die Auslandsbüros zur Vernetzung von Akteuren beigetragen haben, die nach politischen Alternativen suchen. In einigen Fällen sind daraus stabile und nachhaltige Kooperationsstrukturen entstanden. Weiterhin lässt sich feststellen, dass die Stiftung Akteure, die durch die gesellschaftliche Entwicklung marginalisiert und entmutigt wurden, reaktivieren und zu politischem Handeln animieren konnte. Und schließlich kann man sagen, dass die HBS sowohl in der Komponente *Demokratieentwicklung und EU-Integration* als auch in der Komponente *Ökologie und Energiepolitik* Diskurse qualifiziert hat, die sich – in unterschiedlicher Ausprägung in den jeweiligen Ländern - EU-europäischen Standards und Themensetzungen angenähert haben.

Von ihren Partnern und Resource Persons wird der HBS bescheinigt, dass ihre Programme und Aktivitäten auf den spezifischen gesellschaftlichen Kontext zugeschnitten sind und sich an den Bedürfnissen der Menschen orientieren, die in den jeweiligen Ländern Reformen und die Schaffung einer demokratischen Kultur anstreben.

Das Fehlen eines klaren (partei-)politischen Partners wurde von den Organisationen und Experten, mit denen sie kooperiert, uneingeschränkt als Vorteil und Stärke gesehen. Die HBS gilt als neutral, „unbiased“, als ein „honest broker“, der an sachlichen Diskursen über gesellschaftliche Entwicklung interessiert und pluralistisch ausgerichtet ist. Man schätzt vor allem die integrative Wirkung und die Fähigkeit der HBS, Menschen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Milieus sowohl in den jeweiligen Ländern als auch in grenzüberschreitenden Begegnungsprogrammen zusammenzuführen. Die Kooperationen zeichnen sich außerdem durch Transparenz und Vertrauen aus.

Auch mit ihren Themenschwerpunkten liegt die HBS offensichtlich richtig, zumindest wurden diese von den Partnern alle für relevant und auch für die Zukunft tragfähig erachtet. Gleichwohl lieferten sie auch Hinweise dafür, wie Themen zugespitzt, modifiziert oder in den jeweiligen Formaten weiter entwickelt werden könnten.

### **Empfehlung zur thematischen Ausrichtung: „Ökologie und Energiepolitik“**

Die HBS sollte Ökologie und Energiepolitik auch in Zukunft zu einer zentralen Säule ihrer Agenda machen, aber gleichzeitig über die genaue Fokussierung dieses Schwerpunkts nachdenken. Es wäre genauer zu klären, ob die Zielsetzung a) bei der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung liegen soll, b) bei der Anleitung zu praktischen ökologischen Projekten, Verfahren und Technologien, oder c) im Aufbau eines Expertenpools zu diesen Themen. Alle drei Ziele sind miteinander verbunden, aber nicht identisch.

Eine Herausforderung liegt vor allem darin, bürgerschaftliches Engagement zu stärken, und Menschen zu befähigen, Planungen für Industrieanlagen und Energieprojekte wie auch Raumplanung und städtebauliche Prozesse kritisch zu begleiten und zu hinterfragen. Indem sie hierfür Expertise liefert, kann die HBS eine Nische füllen und auf einen konkreten Bedarf reagieren. Die HBS sollte vor allem solche Initiativen unterstützen, die Bürger/innen über ihre Rechte informieren. Sie sollte auch Formen der Bürgerbeteiligung anhand von Beispielen aus dem Ausland illustrieren. Damit würde sie den Partnern entgegenkommen, die vorschlugen, die Sensibilisierung für Umweltschutz und ökologische Themen mit der Diskussion um Bürger- und Menschenrechte zu verbinden.

## **Empfehlungen zur thematischen Ausrichtung: „Demokratieentwicklung und EU-Integration“**

### *Regionaler Erfahrungsaustausch zum EU-Annäherungsprozess*

Die HBS sollte auch weiterhin Partner stärken, die sich für eine Einbindung der Region in die EU einsetzen. Sie sollte diese gleichzeitig befähigen, die Aktivitäten internationaler Akteure in den jeweiligen Ländern auch kritisch zu reflektieren. Sie sollte dem Vorschlag einiger Partner entsprechen und den Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren in den jeweiligen Ländern zu Fragen des EU-Annäherungsprozesses noch systematischer organisieren.

### *Diskussion über das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staatsbildung anregen*

Da sich insbesondere aus den Gesprächen in Serbien noch starke Vorbehalte gegenüber der Kooperation mit staatlichen Einrichtungen herauskristallisierten, sollte die HBS prüfen, ob sie dort gemeinsam mit dafür aufgeschlossenen Persönlichkeiten eine Diskussion zur Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Umgang mit staatlichen Institutionen initiieren kann. Diskutiert werden sollen die Fragen: Wie kann man kooperieren und gleichzeitig kritische Distanz wahren? Wie kann man auf politische Akteure zugehen und zugleich der Vereinnahmung entgehen? Dafür könnten auch Erfahrungen zivilgesellschaftlicher Akteure aus anderen Transformationsländern einbezogen werden.

### *Verfassungsdebatten begleiten und Ebenen verknüpfen*

In Bosnien-Herzegowina bildet die Frage, wie funktionstüchtige staatliche Strukturen geschaffen und wie die Verfassung den Erfordernissen der EU angepasst werden kann, weiterhin eine zentrale Herausforderung, von der auch Fortschritte in den anderen Bereichen abhängen. Daher sollte die HBS hier auch weiterhin einen Schwerpunkt setzen. Das bedeutet nicht unbedingt, selbst politische Vorschläge zu erarbeiten. Vielmehr sollte die HBS dem Image, das von ihren Partnern geschätzt wird, entsprechen und als neutrales Forum Diskussionsprozesse zu diesen Fragen zu moderieren. Sie sollte Prozesse unterstützen, welche die Diskurse um Staatsbildung und Verfassungsreform, die bislang parallel und unverbunden nebeneinander her laufen - Diskurse auf der politischen Ebene zwischen Parlaments- und Regierungsmitgliedern sowie internationalen Akteuren, und Diskurse auf der gesellschaftlichen Ebene - stärker miteinander verknüpfen. Eine Herausforderung liegt darin, diese Diskurse miteinander in Beziehung zu setzen, besser zu fokussieren und an eine breitere Öffentlichkeit zu vermitteln.

### *Prozesse der Vergangenheitsarbeit regional angehen*

Die Gespräche mit den Partnern und Resource Persons in Zagreb, Sarajevo und Belgrad ergaben, dass die Auseinandersetzung mit der Vergangenheit weiterhin als eine wichtige Voraussetzung für Aussöhnung erachtet wird. Die HBS hat etliche Partner in diesem Bereich über Jahre hin gefördert und auch die Kampagne zur Errichtung einer regionalen Wahrheitskommission indirekt mit unterstützt. Die HBS sollte darüber hinaus prüfen, inwieweit sie Prozesse jenseits des Bereichs der Transitional Justice, etwa in den Bereichen Bildung und Erinnerungskultur, in der Region auch weiterhin unterstützen kann. Zum einen stellt sich die Frage, ob und wie das Thema in Kroatien und Bosnien-Herzegowina weiter entwickelt werden kann. In Serbien, wo das Thema in den vergangenen Jahren einen expliziten Arbeitsschwerpunkt bildete, haben sich Kooperationen bislang stark auf NGOs konzentriert,

die sich für die Belange von Opfern einsetzen. Hier sollte das Spektrum erweitert und nach weiteren Partnern Ausschau gehalten werden, die neue Zielgruppen erreichen. Eine Herausforderung besteht darin, Vergangenheitsarbeit so zu gestalten, dass sie die Zielgruppen nicht überfordert oder Abwehr erzeugt. Außerdem sind Formate zu erschließen, die jüngere Generationen, die während und nach den Kriegen geboren wurden, ansprechen.

## **Empfehlung zu Zielgruppen und zur Partnerstruktur**

### *Nachwuchs generieren und jüngere Menschen einbinden*

Während in Teilen der Bildungsarbeit junge Menschen als Zielgruppe durchaus einen wichtigen Fokus der Arbeit der HBS darstellen, findet sich dies in der Partnerstruktur nicht durchgängig wieder. Vor allem in Serbien sollte die HBS ihre Partnerstruktur nicht nur auf thematische und politische Nähe hin beurteilen sondern auch im Hinblick auf die Fähigkeit prüfen, „Nachwuchs“ zu generieren und jüngere Menschen zu binden. Im Sinne der Nachhaltigkeit von Vernetzungsstrukturen könnte diese Frage perspektivisch an Bedeutung gewinnen. Zudem sollte die HBS im Rahmen von Besuchsprogrammen noch stärker darauf abheben, Grüne Jugendorganisationen aus Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten nach Bosnien zu bringen und Jugendliche aus der Region in die EU-Länder bringen, um einen Austausch über die Wirkungsmöglichkeiten von Jugendlichen in der Partearbeit herzustellen.

### *Unabhängige „think tanks“ bzw. Expert/inn/en-Netzwerke stärken*

Die HBS sollte sowohl in den einzelnen Ländern als auch im regionalen Verbund gezielt unabhängige „think tanks“ bzw. Expert/inn/en-Netzwerke fördern und verstetigen. Diesen Wunsch haben Gesprächspartner aus Kroatien, Serbien und Bosnien gleichermaßen geäußert. Sie wünschen sich Netzwerke von Wissenschaftler/inne/n, Journalist/inn/en und NGO-Aktivist/inn/en, die zu ökologischen und gesellschaftspolitischen, wie auch EU-relevanten und außenpolitischen Themen unabhängig von staatlicher Einflussnahme forschen und publizieren. Dabei sollten vor allem auch jüngeren Expert/inn/en Foren geboten werden.

### *Zivilgesellschaft und „alternative politische Optionen“ gleichermaßen stärken*

Die HBS sollte die bisherige Fokussierung auf zivilgesellschaftliche Partner grundsätzlich beibehalten und vor allem aktivistische Potenziale (anstelle von professionalisierten NGOs) fördern. Das Ziel der Stärkung „Grüner Optionen“ sollte auf keinen Fall im parteipolitischen Sinne enggeführt werden. Parteipolitische Alternativen mit einer überzeugenden „grünen Agenda“ sind bislang in der Region kaum in Sicht, oder haben wenig Aussicht, die nationalen Parlamente zu erobern. Gleichwohl kann eine Stärkung von Bürgerinitiativen, die sich für ökologische Belange und im Bereich der Stadt- oder Raumplanung einsetzen, und von „alternativen politischen Optionen“ mit grüner Agenda auf der lokalen Ebene durchaus vielversprechend sein.

## **Empfehlungen zur organisatorischen Struktur der HBS**

### *Standorte der Auslandsbüros beibehalten*

Die Bürostandorte Zagreb, Sarajevo und Belgrad sind zur Umsetzung des Regionalprogramms wohl begründet ausgewählt und sollten unbedingt beibehalten werden. Die Begründung ergibt sich aus der Tatsache, dass alle drei Länder zu Beginn der 1990er Jahre in eine ethnopolitische Konfliktgemengelage eingebunden waren, die bis heute in den jeweiligen

Gesellschaften nachwirkt. Noch immer sind Kroatien und Serbien mit den in Bosnien-Herzegowina weiter existierenden (eingefrorenen) Konflikten verwoben. Bemühungen um Friedensstabilisierung und Aussöhnung müssen der gemeinsamen Kriegsgeschichte Rechnung tragen und den regionalen Kontext einbeziehen. Das gilt sowohl für Bemühungen um die Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen, als auch für die Suche nach vermissten Personen und auch für Initiativen, die sich auf den Wiederaufbau von Beziehungen innerhalb und zwischen den ehemals verfeindeten Lagern richten. Gleichzeitig müssen diese Bemühungen die länderspezifischen politischen Verhältnisse angemessen berücksichtigen. Die gewählte Struktur bietet der HBS eine gute Basis dafür, das Feld der Vergangenheitsarbeit angemessen zu begleiten.

Ein weiteres Argument für die Fortführung der Struktur liegt darin, dass in allen drei Ländern gewachsene Partnerschaften existieren, die zur Unterstützung der im Rahmen der EU-Annäherung erforderlichen Demokratisierungsanstrengungen und ökologischen Anpassungsprozesse genutzt werden können. Dass die Länder dabei unterschiedlichen Geschwindigkeiten unterliegen, ist kein gegenläufiges, sondern ein unterstützendes Argument: Unterschiedliche Erfahrungshorizonte sollten für Lernprozesse genutzt werden. Akteure aus den Regionen, die im Prozess noch nicht so weit sind, können von denen lernen, die weiter vorangeschritten sind, und Lerneffekte wiederum zur Beschleunigung des Gesamtprozesses beitragen. Auch dabei kann die HBS unterstützend wirken und beispielsweise durch Veranstaltungen und Publikationen einen Rahmen bieten.

#### *„Agenda“-Magazin als regionales Diskussionsforum weiter entwickeln*

Das von den Auslandsbüros entwickelte Magazin „Agenda“ sollte zu einem gemeinsamen Forum weiter entwickelt werden, in dem Expert/inn/en aus den o.g. Netzwerken Themen diskutieren, welche die gesamte Region betreffen. Dabei sollte ein Kooperationsmodell entwickelt werden, in dem die jeweiligen Stärken und Interessen der Büroleiter/innen zum Tragen kommen und in dem die Büros alternierend Verantwortung für Schwerpunkte übernehmen.

#### *Auslandsbüro Zagreb personell stärken*

Um sicher zu stellen, dass das HBS-Büro in Zagreb mittel- und langfristig arbeitsfähig bleibt und um dessen Output qualitativ und quantitativ auf dem bisherigen Standard zu erhalten, sollte dieses Büro mit einer weiteren Stelle für Assistenz bzw. Projektkoordination ausgestattet werden. Der Stellenanteil sollte möglichst 100%, mindestens aber 75% betragen.

#### *Lernprozesse und institutionelles Gedächtnis fördern*

Es sollte geprüft werden, ob ggf. einmal jährlich die Büroleiter/innen, Programmkoordinator/-innen und weitere interessierte Mitarbeiter/innen zu einem Workshop zusammen kommen, zu dem sie Input von externen Experten einholen. Das sollten Personen sein, die die Arbeit der HBS gut kennen, gesellschaftspolitische Entwicklungen in der Gesamtregion bewerten und Herausforderungen benennen. Dazu sollten die Erfahrungen der Mitarbeiter/innen in Beziehung gesetzt werden. Hierdurch könnten sich auch zusätzliche Impulse für regionale Kooperationen ergeben. Da Selbstevaluierungen, wie sie in dem von der HBS entwickelten GOPP-Handbuch (Abs. 5.3.) vorgeschlagen wurden, im Evaluierungszeitraum von keinem der drei Auslandsbüros im ehemaligen Jugoslawien erstellt wurden, sollte geprüft werden, ob dieser Mechanismus der Arbeitsrealität vor Ort überhaupt gerecht wird, ob er besser angepasst werden muss, oder ob ggf. andere Formen der Selbstreflexion entwickelt werden müssen.