

---

# **EVALUIERUNG**

---

## **Evaluierung des Regionalprojekts Politischer Dialog Westafrika**

**Executive Summary der Evaluierung**

**Berlin 2009**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

---

## DIE GUTACHTER

---

### *Daniel Stroux*

Daniel Stroux ist Politikwissenschaftler und Experte in den Bereichen Governance, Demokratieförderung, Konfliktprävention, Unterstützung von Wahlprozessen und Parlamenten. Er ist Gründer der Consultingfirma Bureau for Institutional Reform and Democracy (BiRD) und arbeitet seit 17 Jahren als Berater für internationale Organisationen und Entwicklungsagenturen in Afrika. Aktuell leitet er die Abteilung Wahlen der Friedensmission MONUC in der DR Kongo.

### *Dunja Speiser*

Dunja Speiser Politikwissenschaftlerin mit Arbeits- und Forschungsschwerpunkten in den Bereichen Governance, Demokratisierung, Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften, Staatenbildung und Sicherheitssektorreform, vor allem in West- und Zentralafrika. Sie ist Projektmanagerin bei der BiRD GmbH und leitet deren Repräsentanz in Kinshasa, DR Kongo. Zugleich arbeitet sie als Beraterin für internationale Organisationen und Entwicklungsagenturen.

---

## METHODISCHE ANMERKUNGEN

---

Die Evaluierung wurde von zwei Gutachtern, Dunja Speiser und Daniel Stroux (Teamführer) durchgeführt. In einer ersten Feldphase (Juli 2009) wurden der Standort des Regionalbüros, Benin, sowie Togo und Burkina Faso besucht, in einer zweiten Etappe (Oktober 2009) Niger, Elfenbeinküste und Mali. Die Reiseroute wurde von den Evaluatoren in Absprache mit dem KAS-Büro in Berlin und dem PDWA-Büro in Cotonou zusammengestellt. In jedem Land stand ein Zeitraum von durchschnittlich dreieinhalb Tagen zur Verfügung, während derer Gespräche mit der Mehrzahl der Projektmitarbeiter, Repräsentanten der Projektpartner, zahlreicher Durchführungsorganisationen und Zielgruppen geführt wurden. An den insgesamt 105 Interviews waren ca. 230 Gesprächspartner beteiligt. Zusätzliche vier Informationsanfragen wurden auf dem Schriftweg beantwortet. Aufgrund der pro Land nur beschränkt zur Verfügung stehenden Zeit, konzentrierten sich sämtliche Termine auf die jeweiligen Hauptstädte. Partner oder Zielgruppen an anderen Orten bzw. im ländlichen Raum konnten bedauerlicherweise nicht befragt werden.

Mit dem projektverantwortlichen Auslandsmitarbeiter (AM), David Robert, fanden zahlreiche Gespräche

statt. Diese von den Evaluatoren als sehr wertvoll geschätzte Möglichkeit ergab sich dadurch, dass Herr Robert die Reisen in alle Länder begleitet hat. In Absprache mit den Evaluatoren hat er an insgesamt nur fünf Terminen mit teilgenommen. Die Unabhängigkeit der Evaluierung wurde in keiner Weise beeinträchtigt.

Die geführten Interviews hatten eine durchschnittliche Länge von ein bis eineinhalb Stunden. Manche gingen darüber hinaus, insbesondere wenn größere Teilnehmerzahlen an den Diskussionsrunden beteiligt waren (vor allem bei Gesprächspartnern wie Centre Afrika Obota (CAO), Savoir Oser se Solidariser Civisme (SOS Civisme) oder (ehemaligen) KAS-StipendiatInnen). Die semi-strukturierten Interviews stützten sich auf einen Interviewleitfaden, der vor Antritt der Reise von den Evaluatoren erstellt und mit der Stabsstelle Evaluierung der Stiftung in Berlin abgestimmt worden war. Sämtlichen Interviewpartnern wurde Vertraulichkeit hinsichtlich der Gesprächsinhalte zugesagt. In sehr vielen Fällen schien diese Versicherung Voraussetzung für transparente Informationsgaben und ehrlich geübte Kritik. Der vorliegende Bericht nennt in der Folge keine namentlichen Quellen.

Die Evaluierung orientiert sich an dem detailliert ausgearbeiteten Referenzrahmen, der von der Stabsstelle Evaluierung in Berlin im Vorfeld zur Verfügung und mit den Evaluatoren abgestimmt worden war. Der Referenzrahmen und die sich daraus ergebenden Fragestellungen orientieren sich an den Evaluierungskriterien, wie sie auch vom Entwicklungshilfesausschuss (Development Assistance Committee - DAC) der OECD empfohlen werden (Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit).

Mit dem hier vorliegenden Gutachten wird PDWA erstmals extern evaluiert. Es umfasst den Zeitraum 2002 bis 2009. Auf diesen konzentrierten sich die Fragestellungen und Informationssammlungen. Für das Gesamtverständnis trugen natürlich auch in Erfahrung gebrachte Entwicklungen und Informationen bei, die sich auf die längere Periode seit Projektbeginn in 1992 beziehen.

Die Evaluierung soll insbesondere die Ausrichtung und Akzentuierung der verschiedenen Schwerpunkte sowie deren Instrumente und organisatorische Ausgestaltung analysieren. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer Untersuchung der relevanten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Projektregion sowie der Berücksichtigung der grundsätzlichen und projektspezifischen Ziele der Stiftung. Daraus werden Empfehlungen für die zukünftige Ausrichtung

und strategische Verzahnung der verschiedenen Teile des Regionalprogramms und den damit verbundenen Arbeitsfeldern der Stiftung im PDWA-Programm abgeleitet. Die Ergebnisse bieten zudem die Grundlage für den Entwurf der zukünftigen Strategie der KAS in der westafrikanischen Region, über die spätestens zum Beginn eines neuen Förderzeitraums entschieden werden sollte.

Neben den geführten Interviews basiert das Gutachten auf der Auswertung verschiedener Quellen zur politisch-ökonomischen Entwicklung in Westafrika, speziell Benin, Togo, Burkina Faso, Mali, Niger und Elfenbeinküste; Berichten, Konzepten und Strategiepapieren der internationalen Gebergemeinschaft, welche die Evaluatoren vorwiegend im Zuge der Feldaufenthalte erhalten haben; insbesondere aber aus Materialien, die die KAS bereits vor bzw. während der Feldreisen zur Verfügung gestellt hat: Regionalkonzeptionen, Projektanträge, Jahresberichte, wertende Stellungnahmen, KAS-Berichte und -Newsletter etc. Die gesammelten Informationen und gemachten Beobachtungen werden ergänzt durch die Erfahrungen und Kenntnisse, welche beide Evaluatoren über eine langjährige professionelle Beschäftigung mit der Region Westafrika sammeln konnten.

Die Evaluierung war von der zuständigen Stabsstelle in Berlin sehr gut vorbereitet. Ebenso hervorragend verlief die Organisation der Aufenthalte in den sechs Projektländern. Das Projektauto, das den Evaluatoren außer in der Elfenbeinküste an allen Aufenthaltsorten zur Verfügung stand, samt den guten Ortskenntnissen des Fahrers des Projekts, ermöglichte die effiziente Durchführung des eng gesteckten Programms. Der Großteil der Gesprächstermine konnten wie vereinbart wahrgenommen werden. In den wenigen Fällen, in denen ein Treffen nicht klappte, war das Organisationsdefizit kaum auf die Verantwortlichen der KAS zurückzuführen als vielmehr auf die Gesprächspartner selbst. Die Trainee des Projekts, Anja Casper, hat die Organisation der Feldaufenthalte sehr gut unterstützt. Auch den Anfragen der Evaluatoren nach diversen Projektunterlagen wurde über den gesamten Evaluierungszeitraum stets zügig nachgekommen.

Für ihr Engagement, welches einen reibungslosen Ablauf der Evaluierung in sehr angenehmer Arbeitsatmosphäre ermöglichte, möchten sich die Evaluatoren bei Dr. Norbert Eschborn und seinen Mitarbeitern in Berlin, David Robert, Anja Casper und dem Team in Benin sowie den Interviewpartnern bedanken, die weitgehend offen und auskunftsfreudig zu der Fülle an Informationen, Einschätzungen und Bewertungen beigetragen haben, welche die Evaluatoren in die

Lage versetzt hat, ein hoffentlich realistisches, faires und angemessenes Urteil über die vielen Jahre der PDWA-Arbeit und der zahlreichen darin involvierten Akteure zu fällen. Ein vollständiges Bild über den Inhalt, die Teilnehmer (TN) und Errungenschaften von PDWA, so sind sich die Evaluatoren bewusst, kann im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten von einem so langjährigen, umfangreichen Programm in einem so komplexen Kontext wohl leider nur bedingt gegeben werden.

---

## WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN<sup>1</sup>

---

Die Evaluierung des Projektes Politischer Dialog Westafrika für den Zeitraum 2002-2009 wurde von zwei Beratern durchgeführt. Die Projektländer Benin, Togo, Burkina Faso, Niger, Elfenbeinküste und Mali wurden während zwei Feldphasen besucht. Die zahlreichen Interviews mit Vertretern des Projekts, Durchführungspartnern, Zielgruppen und anderen Akteuren bilden zusammen mit der umfangreichen Projekt-Dokumentation die Basis für die vorliegende, erste externe Evaluierung von PDWA. Sie orientiert sich an den offiziellen OECD-DAC-Kriterien und einem von der Stiftung entsprechend ausgearbeiteten Referenzrahmen.

Die Gesamtbilanz von PDWA ist positiv. In einem schwierigen Umfeld in einer der ärmsten Regionen der Welt, hat das Projekt deutliche Stärken gezeigt, mit passend ausgewählten Themenbereichen, Instrumentarien und Zielgruppen auf die relevanten Kernprobleme der Länder einzugehen. Die inhaltlichen entwicklungspolitischen Herausforderungen der letzten beiden Dekaden hat das Governance-Projekt PDWA mit vollzogen.

Die Demokratieförderung fokussierte auf Prozesse wie Wahlen, bei denen Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Durchführung von Wählersensibilisierungsprogrammen oder in der Koordination nationaler Beobachtergruppen unterstützt wurden. Über den UNESCO Lehrstuhl Demokratie und Menschenrechte an der Universität Cotonou wurden nicht nur Studenten und Stipendiaten der KAS sowie Multiplikatoren der Region in den jährlichen Sommerkursen zu relevanten Menschenrechtsfragen fortgebildet, sondern auch zweimal im Monat Vortragsreihen zu Demokratie und Menschenrechtsfragen relevanten Themen in Benin abgehalten.

---

<sup>1</sup> Informationen über die Arbeit der KAS in Westafrika finden Sie auf der Homepage des Auslandsbüros: <http://www.kas.de/Benin>

Die Parteien der Mitte der Region (Regionalverbund Union des Partis Africains pour la Démocratie et le Développement - UPADD) erhielten durch PDWA Expertise mittels nationaler Seminare und regionaler Konferenzen und ein in den vergangenen Jahren intensives Coaching. Mit den demokratischen Bildungsmaßnahmen für Sicherheitskräfte nahm sich PDWA bereits sehr früh eines sensiblen Kernproblems der Region an. Zusätzlich zur Ausbildungsaktivität in den Kasernen entwickelte das Projekt die Komponente Sicherheitsdialog für die Region und begann die Zielgruppe Militär mit Politik und Zivilgesellschaft zusammenzubringen.

Über die Zusammenarbeit mit Kommunalpolitikern und Wählern, der lokalen Administration und zunehmend mit Kommunalverbänden als potentiell Multiplikator für kommunales Fachwissen, wurde der Bereich Dezentralisierung durch das Projekt recht intensiv betreut.

Demokratiepolitische Bildung für die breite Bevölkerung verlief in vier der sechs Projektländer über regelmäßige TV- und Radiosendungen, die auch zur Anregung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Debatte beitrugen.

Mit dem Thema soziale Marktwirtschaft, das sich zwischen 2005 und 2007 nicht im Zielkatalog von PDWA befand, aber 2008 wieder aufgenommen wurde, versuchte PDWA nicht nur dem mangelnden Verständnis für Wirtschaftsfragen in der Region beizukommen, sondern auch die soziale Dimension des wirtschaftspolitischen Handelns von Regierungen ins Sichtfeld zu rücken.

PDWA hat seine Ziele vor dem Hintergrund weitgehend realistischer Zielformulierungen zu großen Teilen erreicht. Einschränkungen sind vor allem in zwei Bereichen festzustellen. Im Rahmen der Stärkung der Parteien der Mitte sind zwei Parteien (Parti Ensemble/Benin und Mouvement Nationale pour la Société de Développement - MNSD/Niger) aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr förderwürdig. Die Auswahlkriterien für Partnerparteien sollten neu definiert werden. Mit den Partnerparteien in Togo und Burkina Faso dagegen konnten beachtliche Erfolge erzielt werden. Auch die Arbeit mit der jungen UPADD ist viel versprechend. Die Nachwuchskräfte der UPADD-Parteien kommen nicht nur auf den Regionalkonferenzen zusammen, sondern kommunizieren regelmäßig im Internet über politische und wirtschaftliche Themen. In Zukunft sollte daran gearbeitet werden, die relevanten Inhalte verstärkt in die politische Debatte der jeweiligen Parteien einzubringen.

Auch im Bereich soziale Marktwirtschaft sind Schwächen festzustellen. Die breitenwirksamere Setzung des Themas ist noch nicht gelungen. Eine Schärfung des Instrumentariums scheint empfehlenswert. Die Bilanz der Dezentralisierungsunterstützung ist durchaus vorzeigbar. Sichtbarkeit und Spielräume von PDWA werden heute aber (vor allem in Benin, Niger, Mali und Burkina Faso) durch die große Anzahl anderer Geber limitiert, die diesen Bereich mit erheblicher Mittelausstattung abdecken.

Besonders erfolgreich ist die PDWA-Arbeit im Sicherheitsbereich, den in den einzelnen Ländern umgesetzten Initiativen im Bereich Wahlen sowie diversen Bildungsmaßnahmen, unter anderem durch den UNESCO Lehrstuhl für Demokratie und Menschenrechte, und Aktivitäten im Bereich Rechtsstaatlichkeit.

Die Gesamtbilanz der Zielerreichung ist also gemischt, in der Tendenz aber auf jeden Fall positiv. Gründe für die Nicht-Erreichung mancher Ziele liegen nicht nur im Charakter des komplexen Umfelds begründet, sondern auch in der Projektstruktur.

Die Maßnahmen und eingesetzten Instrumente wurden von den jeweiligen Projektleitern und ihren Mitarbeitern vor dem Hintergrund des verfügbaren Budgets generell gut ausgewählt. Eine schnellere Umsteuerung in bestimmten Bereichen (Dezentralisierung; Zusammenarbeit mit CAO und SOS Civisme) wäre wünschenswert gewesen. Dabei hätten Reformvorschläge berücksichtigt werden sollen, die bereits im Jahresbericht 2003 gemacht wurden.

Die seit Beginn unveränderte Projektstruktur behindert die Anpassungsfähigkeit von PDWA an aktuelle Herausforderungen und blockiert nötige Reformen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die drei Programmbeauftragten, die durch ihre 16-jährige Mitarbeit einen kritischen Einfluss auf die Programmplanung und -durchführung gewonnen haben. Die zu zentralistisch angelegte Struktur erschwert die Erfüllung der umfassenden Ansprüche, die an das Regionalprogramm gestellt werden. Defizite zeigen sich in der Sichtbarkeit und Repräsentation von PDWA, der Koordination mit anderen Entwicklungsakteuren und der notwendigen Nachverfolgung (Follow-Up) von Aktivitäten. Durch eine Neustrukturierung könnten nutzbare Spielräume gewonnen werden, die der Effizienzsteigerung des Projekts ebenso zugute kommen könnten wie der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit seiner Maßnahmen.

Die Schwierigkeiten, die sich aus den beschränkten zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln für ein

so umfangreiches Projekt ergeben, müssen durch eine Fortführung der bereits eingeleiteten Umsteuerung und Konzentration auf bestimmte Bereiche abgefangen werden.

PDWA erreicht übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen durch strukturbildende und modellhafte Maßnahmen. Dazu zählen beispielsweise die Bildungsmaßnahmen in den Kasernen und die sukzessive Aufnahme der demokratischen Inhalte in die Ausbildungspläne der Militärschulen oder die intensive Beratungsarbeit mit den politischen Parteien.

Teilweise kann PDWA einen Beitrag zur Erreichung des Oberziels „Demokratische Strukturen sind in der Region akzeptiert und nachhaltig verankert und die demokratische Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung (sind) erhöht“ leisten. Angesichts der nur langsamen Konsolidierung demokratischer Systeme ist die nachhaltige Verankerung demokratischer Strukturen nur langfristig erreichbar. Von einer bereits erhöhten Akzeptanz aber ist auszugehen. Einen Beitrag zur Erhöhung der demokratischen Bewusstseinsbildung der Bevölkerung hat PDWA mit Sicherheit geleistet. Bestimmte Maßnahmenenergebnisse können als nachhaltig bezeichnet werden.

Die Empfehlungen konzentrieren sich auf:

- Eine Neustrukturierung des Projekts (...), Neubesetzung bestimmter Positionen (vor allem der Programmbeauftragten), verstärkte Dezentralisierung durch eine Aufwertung der Antennen; Verstärkung der internationalen Mitarbeiterbesetzung.
- Eine stärkere Nutzung des komparativen Vorteils einer politischen Stiftung gegenüber der staatlichen EZ; eine stärkere Nutzung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums für politischen Dialog und Krisenprävention in Krisensituationen (aktuell: Niger); eine stärkere Fokussierung auf Sachbereiche, die von anderen Gebern nicht bzw. wenig besetzt sind.
- Eine Anpassung der zur Verfügung stehenden Mittel an die an das Regionalprojekt gestellten Anforderungen bzw. Reduzierung/Konzentrierung des Portfolios, wenn keine zusätzlichen Mittel verfügbar sind; verstärktes Bemühen um die Einwerbung von Drittmitteln.

Programmatisch:

- Die Parteienförderung sollte entsprechend der jüngsten Strategie weiterverfolgt werden; die Wirkung auf die politische Debatte in den Parteien und Gesetzgebung sollte erhöht werden; die Kriterien für die Förderung einer Partnerpartei sollten neu definiert werden; die Zusammenarbeit mit UPADD sollte auf ein neues Fundament gestellt werden.
- Die Arbeit mit den Sicherheitskräften sollte fortgeführt werden. Ebenso mit der Zivilgesellschaft, die partnerschaftlichen Bindungen dabei aber überprüft und gegebenenfalls neu ausgerichtet werden.
- Der Zielbereich der Dezentralisierung sollte abgebaut werden, um Mittel für andere Bereiche freizusetzen.
- Die Koordination und der regelmäßige Austausch mit anderen Entwicklungsakteuren sollte verbessert und Synergien mit anderen Partnern gesucht werden.