

Evaluation des Teilprogramms Türkei im Regionalprogramm EU/Nordamerika „Globale Fragen und regionale Perspektiven“

-Kurzfassung des Evaluationsberichtes-



Cansu Cankayali, Simon Freund, Bülent Arslan

30.10.2020

Danksagung

Insbesondere geht unser Dank an Frau Ewa Peteja für die Koordination des gesamten Evaluationsprozesses, den Leiter des Europareferates, Herrn Marc Berthold, und an den Büroleiter der hbs in Istanbul, Herrn Kristian Brakel, sowie sein gesamtes Team im Landesbüro für die offene und engagierte Mitwirkung an der Evaluation.

Wir danken darüber hinaus allen an der Evaluation beteiligten Personen, insbesondere den Partner*innen des Landesbüros Türkei aber auch den darüber hinaus befragten Stakeholdern herzlich für die Bereitschaft zur Mitwirkung.

Last but not least danken wir unserem Geschäftsführer Bülent Arslan für die Qualitätssicherung und unseren Kolleginnen Marie Borowski und Vanessa Clemens für die tatkräftige Unterstützung bei der Codierung der Interviews.

Inhalt

Einleitung	4
Methodische Herangehensweise	4
Politische Rahmenbedingungen	4
Organisatorische Aufstellung	5
Kurze Programmbeschreibung	5
Beobachtungsergebnisse	6
Schlussfolgerungen	9
Empfehlungen	9

Einleitung

Die Auftraggeberin Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) hat die IMAP GmbH beauftragt, eine externe, formative Evaluation des Teilprogramms Türkei im BMZ-Regionalprogramm EU/Nordamerika durchzuführen, die neben der Qualitäts- und Wirkungssicherung vor allem zum Lernen aus bisherigen Erfahrungen und damit der evidenzbasierten Weiterentwicklung der Programmarbeit genutzt werden soll. Hierfür sollten die Zielsetzungen, institutionelle Voraussetzungen, Qualität der Programmsteuerung, Umsetzung und Zielerreichung der Komponenten „Ökologie: Klima und Energie“, „Demokratie“ und des Gender-Bereichs des Teilprogramms kritisch begutachtet sowie Vorschläge und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des BMZ Programmes entwickelt werden. Ein weiterer Schwerpunkt der Evaluierung war die Frage, wie es der hbs gelungen ist, sich auf die vor allem in den letzten Jahren dramatisch verschlechternden politischen Rahmenbedingungen einzustellen und strategisch auszurichten. Die Evaluation wurde im Zeitraum von September bis Oktober 2020 durchgeführt.

Methodische Herangehensweise

Die Evaluationsfragen wurden entsprechend der ToR v.a. über Dokumentenanalysen und semi-strukturierte Interviews mit Mitarbeitenden des Landesbüros in Istanbul und der hbs-Zentrale in Berlin (7), Partner*innen/Zielgruppen (13) und relevanten Stakeholdern (7) bearbeitet. Die Interviews wurden in MAXQDA ausgewertet und mit der Dokumentenanalyse trianguliert.

Die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden der hbs-Zentrale und dem Team des Landesbüros in virtuellen Abschlussgesprächen präsentiert und gemeinsam validiert.

Politische Rahmenbedingungen

Die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Türkei haben sich im Durchführungszeitraum des Programms von 2016 bis 2020 besorgniserregend verschlechtert. Zentrale Ereignisse in der Türkei stellen das Ende des Friedensprozesses (2015) und der Putschversuch (2016) dar. Der damit einhergehende zunehmende Autoritarismus des türkischen Staates schränkt die demokratischen Spielräume stark ein. NGOs wurden unter Druck gesetzt, ihre Finanzierung gekürzt oder geschlossen. Auch zivilgesellschaftliche Akteure wurden verhaftet oder emigrierten.

Alle befragten Partner und Stakeholder zollten dem hbs-Landesbüro größten Respekt, unter diesen schwierigen Umständen weiterhin als zuverlässiger Partner der Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag zu deren Überleben und zum Verankern von demokratischen Standards, Minderheitenrechten, Gender und Ökologie im politischen Diskurs zu leisten.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen besteht für die meisten Partner*innen das primäre Ziel darin, als Organisation zu überleben.

Organisatorische Aufstellung

Neben dem Büroleiter verfügt die hbs in Istanbul über vier Projektreferent*innen, welche die Arbeitsbereiche Demokratie, Presse-/Medienfreiheit, Gender und LGBTIQ+, Ökologie sowie Außenpolitik, Migration und Vergangenheitsbewältigung verantworten.

Kurze Programmbeschreibung

In den Jahren 2016-2020 setzte die hbs Türkei 232 Projekte mit 111 Partner*innen und einem Budget von ca. 2.113.965 € um. Etwa die Hälfte des Budgets werden im Demokratiebereich umgesetzt, jeweils ein Viertel in den Bereichen Ökologie und Außenpolitik (in dem auch Sondermittel des BMZ umgesetzt werden).

Die beiden Programmteile A „Ökologie“ und B „Demokratie“ sind in ihrer Wirkungslogik vergleichbar. Die Maßnahmen, beispielsweise Veranstaltungen der Informationsvermittlung oder Stipendien, und die Zielgruppen, beispielsweise NGOs und INGOs, unterscheiden sich nur unwesentlich.

Durch die Maßnahmen sollen zivilgesellschaftliche Akteure darin gestärkt werden, geschlechtergerechte Politiken für Umwelt- und Energiedemokratie, sowie gegen den Klimawandel zu entwickeln und alternative Modelle und Konzepte kreieren (Programmziel Ökologiebereich). Die zugrundeliegende Wirkungshypothese geht davon aus, dass der Beitrag der hbs zur Integration dieser Themen über die Lobby-/Advocacyarbeit der zivilgesellschaftlichen Partner z.B. im Rahmen gemeinsamer Veranstaltungen unter Teilnahme politischer Entscheidungsträger in die politische Agenda eingebracht wird.

Außerdem sollen durch die Maßnahmen demokratische Akteure in der Türkei gestärkt werden, Probleme, die in Bezug auf Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, Menschenrechte und der friedlichen Lösung politischer Konflikte bestehen, zu analysieren und zu diskutieren (Programmziel Demokratie).²⁰ Die zugrundeliegende Wirkungshypothese ist offenbar, dass es einen Mangel an Informationen einerseits und Analyse- und Diskussionsfähigkeit andererseits bei demokratischen Akteuren in der Türkei gibt, der durch die Maßnahmen beseitigt werden kann, um so das Programmziel zu erreichen.

Neben der Programmlogik verfolgt die Stiftung vor allem aber das Ziel, demokratische Kräfte in der Türkei am Leben zu erhalten.

Beobachtungsergebnisse

Relevanz

Generell wird die Arbeit der hbs als Partnerin der türkischen Zivilgesellschaft in einem schwierigen politischen Umfeld von den befragten Partner*innen und Stakeholdern als überaus wichtig und relevant eingeschätzt und wertgeschätzt. Die hbs wird von den befragten Stakeholdern mit den "klassischen grünen" Themen: Demokratie, Gender, Rechtsschutz/demokratische Standards, Minderheiten, sowie Klimawandel und Umweltschutz assoziiert. Der hbs gelingt es ihren Partnern zufolge, die Themen Ökologie und Geschlechtergerechtigkeit durch Mainstreaming in der Projektarbeit in der Agenda der Partnerorganisationen kontinuierlich zu verankern.

Die prekären Rahmenbedingungen führten zur Verhaftung und dem Verlust von Jobs sowie der Finanzierung von einigen Partnern insbesondere nach dem Rückzug anderer Akteure wie OSF und FNS aus der Türkei. Aufgrund der prekären Lage der Zivilgesellschaft benötigen die Partner der hbs insbesondere auch finanzielle Mittel (institutionelle Förderung) und qualifizierte Humanressourcen (Finanzierung von Gehältern und *Capacity Building*), um funktionsfähig zu bleiben und effektiv arbeiten zu können. Ein Teil der Partner*innen äußerte *Capacity Building*-Bedarfe bezüglich eines effizienten und effektiven NGO-Managements (Projektmanagement, Monitoring&Evaluation etc.). Mehrheitlich wurde der Wunsch formuliert, dass anstelle von kürzeren Projekten langfristige Projekte und Partnerschaften angestrebt werden, um weitreichendere Wirkung zu entfalten. Alle diese Förderinstrumente werden vom hbs Landesbüro bei zentralen Partnern bereits seit einigen Jahren als Reaktion auf die prekären Rahmenbedingungen der Partner eingesetzt. Es handelt sich hierbei also eher um den Wunsch mancher Organisationen, ebenfalls zentraler Partner zu werden, bzw. mehr Trainings zu erhalten, die (neuen) Förderinstrumente werden also als sehr relevant bewertet. Einige Partner benötigen Unterstützung im Hinblick auf die Digitalisierung ihrer Arbeit. Internationale Vernetzung und Plattformen mit NGOs, die sich in ähnlichen Themenfeldern bewegen, sowie Sichtbarkeit und Solidarität in der internationalen Gemeinschaft der Zivilgesellschaft sind für die Partner von großer Bedeutung. Die Partner*innen äußerten auch den Wunsch nach einer stärkeren Vernetzung untereinander sowie gemeinsamer Lobbyarbeit, insbesondere in den Bereichen Ökologie und Geschlechtergerechtigkeit. Vorgeschlagen wird im Bereich der Genderarbeit auch die Zusammenarbeit mit neuen Partnern im ländlichen Raum sowie die Zusammenarbeit mit muslimischen Feminist*innen im Rahmen der Arbeit zur Istanbul Convention.

Planung und Kohärenz

Die Wirkungsmöglichkeiten sind aufgrund der aktuellen politischen Lage eingeschränkt. Dennoch steuert das Landesbüro seine Arbeit im Rahmen der Möglichkeiten strategisch (Strategieplan 2019-2021) und zielorientiert. Die Programmziele sind, auch vor dem Hintergrund der Ressourcenausstattung, realistisch, konsistent und relevant. Neben der Erreichung der Programmziele wendet das Landesbüro viel Energie auf, um auf die volatilen Änderungen politischer Rahmenbedingungen reagieren zu können und „demokratische Akteure am Leben zu erhalten“, was der hbs nach Angaben der Partner*innen auch gelingt.

Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen sowohl im Landesbüro als auch zwischen diesem und Partner*innen sowie der Zentrale bezüglich der Aspekte politische Polarisierung, Sichtbarkeit und politischer Wirkung einerseits und Unterstützung lokaler Initiativen z.B. im ländlichen Raum mit eher lokaler Wirkung andererseits. Andere Partner*innen wünschen sich wiederum weniger Bewusstseinsbildung und mehr Lobbyarbeit. Während sich Partner*innen und Mitarbeitende mehr langfristige Partnerprojekte wünschen, bevorzugen die hbs Zentrale und die Büroleitung mehr Eigenmaßnahmen. Die strategische Bedeutung von und Bedarfe bzgl. Vernetzung, institutioneller Förderung und *Capacity Building* von Partnern werden vom Landesbüro erkannt aber der Einschätzung des Evaluationsteams nach könnten diese systematischer geplant werden durch Bedarfserhebungen und *Earmarking* von Budget (letzteres wird für institutionelle Förderung von zentralen Partner bereits umgesetzt).

Effektivität

Dass langfristig ein Beitrag zu den Oberzielen beider Programmteile¹ geleistet wird, ist vor dem Hintergrund der Programmarbeit und der Partnerrückmeldungen höchst plausibel. Da die Entwicklung der türkischen Politik in diesen Bereichen in den letzten Jahren allerdings eher negativ ist, bietet es sich derzeit aber nicht an, hier von Wirkung auf Oberzielebene (Impact) zu sprechen. Vielmehr wird ein Beitrag geleistet und die Grundlagen gelegt für eine solche Wirkung in der Zukunft, bzw. diejenigen Akteure am Leben erhalten und gestärkt, die diesen Wandel bewirken könnten..

Die ²Programmzielindikatoren werden erreicht oder können erreicht werden - wobei die regelmäßigen Dialogmaßnahmen im Bereich Demokratie, auf die sich der einzige Indikator des Demokratiebereiches bezieht, diese Jahr coronabedingt in kleinerem und digitalem Rahmen stattfanden.

Generell wird die Unterstützung durch die hbs, gerade vor dem Hintergrund der volatilen und gefährlichen politischen Rahmenbedingungen, von den Partnerorganisationen als wirksam und wertvoll eingeschätzt. In den eingeschränkten demokratischen Spielräumen, in denen die NGOs und andere politische Akteure mit größerer Vorsicht arbeiten, wird die hbs als sehr wichtig für die Stärkung der türkischen Zivilgesellschaft angesehen. Aus Perspektive aller befragter Partnerorganisationen ermöglicht die Zusammenarbeit mit der hbs ihnen, ihre Ziele besser zu erreichen. Durch Mainstreaming der Themen Ökologie und Gender von hbs, werden diese Themen im Bewusstsein und der Agenda der Partner*innen verankert und finden Eingang in deren Arbeit. Eine weitere Erhöhung der Vernetzung und Sichtbarkeit der Partnerorganisationen, sowohl international als auch national ist von diesen gewünscht, da dies

¹ A: „Das Programm leistet einen Beitrag zur Integration umwelt- und geschlechterdemokratisch basierter grüner Politiken in die politische Agenda der Türkei unter aktiver Partizipation der Zivilgesellschaft.“ B: „Das Programm leistet einen Beitrag zu einer pluralen, geschlechtergerechten, friedlichen und rechtsstaatlichen Demokratie.“, vgl. Projektantrag – EU/ Nordamerika 2019-2021.

² Die Programmziele sind:

Teil A (Ökologie): „Das Programm leistet einen Beitrag zur Integration umwelt- und geschlechter-demokratisch basierter grüner Politiken in die politische Agenda der Türkei unter aktiver Partizipation der Zivilgesellschaft.“

Teil B (Demokratie): „Demokratische Akteure in der Türkei sind gestärkt, Probleme, die in Bezug auf Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Geschlechtergerechtigkeit, Menschenrechte und der friedlichen Lösung politischer Konflikte bestehen zu analysieren und zu diskutieren.“

insgesamt zu einer Stärkung der türkischen Zivilgesellschaft führe. Dennoch sollten insgesamt die Wirkungsmöglichkeiten unter den gegebenen Umständen realistisch eingeschätzt werden. Nach Meinung der befragten Stakeholder sollte auf die Unterstützung und Bewahrung der bereits vorhandenen Strukturen fokussiert werden.

Zusammenarbeit mit Partner*innen und Nachhaltigkeit

Insgesamt wird das Kooperationsmanagement mit Partner*innen, Stakeholdern und Zentrale außerordentlich positiv bewertet. Dem Büromanagement bescheinigen Zentrale, politisch nicht nahestehende externe Stakeholder sowie Stakeholder aus dem politischen Raum das engagierte und proaktive Verfolgen von Kooperationen zur Wirkungssteigerung. Die Partner*innen beschreiben die Zusammenarbeit mit der hbs als sehr effektiv und relevant, sowie insbesondere wichtig dafür, dass sie funktionsfähig und aktiv bleiben können. Die Mitarbeitenden des Landesbüros werden von Stakeholdern als professionell, wertegeleitet und standhaft, von Partnern als verlässliche Partner, nahbar, kompetent und hilfsbereit beschrieben.

Ein Teil der Partner*innen wünscht sich eine unbürokratischere Unterstützung von lokalen Initiativen und nicht-klassischen Partner*innen. Im Ökologiebereich wurde die bisherige Zusammenarbeit von den Partner*innen als sehr wirksam bewertet. Das Landesbüro wünscht sich in diesem Bereich mehr professionelle Partner. Eine Sondierung dieser konnte im Rahmen der Evaluation leider nicht erfolgen.

Aus Sicht des Evaluationsteams wäre eine regelmäßige Erfassung der Bedarfe und Herausforderungen (zentraler) Partner*innen eventuell sinnvoll, insbesondere auch im Hinblick auf Capacity Building. Es wurde zudem mehrfach ein Bedarf an Unterstützung der türkischen Diaspora emigrierter ehemaliger Partner in Deutschland durch die hbs-Zentrale seitens der Partner und der hbs selbst erwähnt.

Umsetzung der Querschnittsaufgabe Geschlechterdemokratie

Die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet seit den 90er Jahren kontinuierlich im Themenfeld Geschlechterdemokratie und setzt sich für die Rechte der LGBTIQ+ Community ein. Die Frauenrechtsbewegung wird von fast allen Partner*innen als die engagierteste, effektivste und produktivste Bewegung in der Türkei betrachtet. Bedingt durch die Veränderungen der letzten Jahre im politischen und gesellschaftlichen Kontext, steht für die Mehrheit der Partnerorganisationen, welche sich für Frauen- und LGBTIQ+-Rechte einsetzen, nicht die Verbesserung ihrer Rechte im Vordergrund, sondern der Schutz der bereits erworbenen. Hier eröffnen sich im Rahmen der Arbeit zur Istanbul Convention auch neue potentielle Bündnisse mit muslimischen Feminist*innen. Die Stiftung stellt den Fokus der Partnerorganisationen auf das Querschnittsthema Geschlechtergerechtigkeit einerseits implizit durch Mainstreaming der Thematik in der Projektarbeit und andererseits explizit, etwa durch die Umsetzung von Workshops zur Situation von Frauen, her. Dennoch ist es bisher nicht gelungen, eine tiefere Auseinandersetzung mit der Thematik bei der gesamten Bandbreite an Partner*innen sicherzustellen. Einzelne Partner wiesen darauf hin, dass es in ihrer Arbeit nicht um Geschlechterdemokratie gehe, sondern den Kampf gegen Kinderehe und häusliche Gewalt

in den Dörfern. Aus Sicht der Evaluator*innen findet nur in sehr geringem Maße Genderarbeit mit Männern statt.

Schlussfolgerungen

Siehe letzter Teil der vorigen Absätze.

Empfehlungen

Es sollte überlegt werden, wie der hybride Charakter der Türkei und die geopolitische Bedeutung des Landes in der Aufbauorganisation der hbs besser abgebildet werden können. Außerdem sollte geprüft werden, inwiefern unbürokratischere Förderinstrumente angeboten werden können.

Dem Landesbüro Türkei wird empfohlen, Partnerbedarfe und Herausforderungen regelmäßig und systematisch zu erfassen und die Förderinstrumente und Ansätze sowie den Anteil von Partnerprojekten und Eigenmaßnahmen am Portfolio entsprechend strategisch zu planen. Steuerungsrelevante Informationen wie Monitoringdaten sollten regelmäßig und systematisch erfasst und dokumentiert werden. Im Bereich Ökologie sollten weitere Partner*innen sondiert werden, auch im ländlichen Raum. Im Bereich Geschlechterdemokratie wird empfohlen, Genderarbeit auch mit Männern durchzuführen³.

³ Letztere Empfehlung basiert nicht auf Erhebungsergebnissen sondern der Einschätzung des Evaluationsteams.