

Das Regionalprogramm EU/Nordamerika der Heinrich-Böll- Stiftung e.V., Teilprogramm Polen 2016-2020

Bericht der externen Evaluierung

21.02.2021

Evelyn Funk
Moosweg 7
50226 Frechen

0172/7808003
evelynfunk@gmx.de

0. Kurzfassung

Der vorliegende Bericht beschreibt Durchführung und Ergebnisse einer externen Evaluation, die im Herbst 2020 im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung durchgeführt wurde. Gegenstand der Evaluation ist die Arbeit des Teilprogramms Polen im Zeitraum 2016-2020. Das Teilprogramm ist dem durch das Auswärtige Amt finanzierte Regionalprogramm EU/Nordamerika mit dem Titel „Navigieren durch den Sturm: Europa, Transatlantik und Deutschlands Außenpolitik in Zeiten der globalen Unordnung“ untergeordnet.

Ziel der Evaluation ist es, die Arbeit des Teilprogramms im Kontext der herausfordernden politischen Rahmenbedingungen zu analysieren und daraus Empfehlungen für die nächste Programmphase 2022-2024 abzuleiten.

Die Evaluation wurde aufgrund der weltweiten Corona-Pandemie vollständig als **remote Evaluation** durchgeführt: Sowohl die Datensammlung als auch die Diskussion der (vorläufigen) Ergebnisse mit den Mitarbeiter*innen des Warschauer Büros und mit Vertreter*innen der hbs aus Berlin fanden virtuell statt. Einem **theoriebasierten und partizipativen Ansatz** folgend baut die Evaluation auf einem rekonstruierten Wirkungsmodell und einer Evaluationsmatrix auf. Die Datengrundlage für Schlussfolgerungen und Empfehlungen bilden Leitfaden-Interviews mit Vertreter*innen der hbs und ihrer Partnerorganisationen sowie Programmdokumente.

Die Evaluation richtet ein besonderes Augenmerk auf die **politischen Rahmenbedingungen** der hbs in Polen. Seit die national-konservative, Partei Recht und Gerechtigkeit – Prawo i Sprawiedliwość (PiS) – an der Macht ist, setzt sie einen schrittweisen **Umbau des polnischen Staates** um. Dafür sind die Justizreform, die Einschränkung der Medienfreiheit und die Beschränkung der Selbstbestimmungsrechte von Frauen besonders drastische Beispiele. Darüber hinaus leidet die polnische LGBTQ-Community unter einer zunehmend verbreiteten und von der PiS und ihr nahestehender Gruppen beförderten Homo- und Transphobie. Der politische Wandel geht einher mit einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft. Während die PiS weiterhin die Regierung stellt, formiert sich in der Bevölkerung immer wieder ein breiter Protest, der z.B. in großen Demonstrationen sichtbar wird.

Die Veränderungen der letzten Jahre in Politik und Gesellschaft haben sich **negativ auf die polnische Zivilgesellschaft ausgewirkt**. Ausländische Organisationen stehen unter besonderer Beobachtung und werden immer wieder von offiziellen Stellen unter Druck gesetzt. Gemeinsam mit anderen politischen Stiftungen ist die hbs in 2020 zwei mal Ziel eines gezielten symbolischen Angriffs geworden, bei dem es nur an der Oberfläche um die Veröffentlichung von Unterlagen ging, die die Rechtmäßigkeit ihrer Arbeit belegen sollten.

Trotz der angespannten politischen Situation und der schwierigen Lage der Zivilgesellschaft in Polen konnte in der Evaluation nicht festgestellt werden, dass die Mitarbeiter*innen des Warschauer hbs-Büros einem besonderen **persönlichen Risiko** ausgesetzt wären, das sich aus ihrer Arbeit für die Stiftung ergeben würde.

Neben den politischen Rahmenbedingungen hatte auch die **Corona-Pandemie** einen großen Einfluss auf die Arbeit der hbs in Polen. Im Jahr 2020 mussten aufgrund der Pandemie fast alle Aktivitäten der Stiftung in Polen in den virtuellen Raum verlegt werden.

Das Team im hbs-Büro Warschau besteht aus insgesamt 8 Personen. Im Untersuchungszeitraum gab es einige **Personalwechsel** im Team. Teilweise kam es zu Übergangsphasen, in denen Stellen gar nicht oder durch Vertretungspersonal besetzt waren, und in der Folge zu einer Mehrbelastung anderer Mitarbeiter*innen und einem Verlust von Wissen.

Insgesamt ist das Regionalprogramm Polen **in drei Komponenten aktiv: A) Ökologie, B) Demokratie und Menschenrechte, sowie C) Außen- und Sicherheitspolitik**. Die Anzahl und der genaue Zuschnitt der Programmziele hat sich im Untersuchungszeitraum immer

wieder verändert. Aktuell verfolgt das Regionalprogramm drei Programmziele in der Komponente A), und jeweils eines in den Komponenten B) und C). Die Komponente A strebt dem Oberziel nach eine ökologische und sozial-gerechte Modernisierung Polens im europäischen Kontext an; die Programmziele beziehen sich auf den Strukturwandel in Polen, auf die europäische Energie- und Klimapolitik sowie (seit einem Änderungsantrag in 2019 inklusive der Schaffung einer neuen halben Stelle) auf den Agrarbereich in Polen. Die Komponente B fördert gemäß Oberziel eine lebendige Demokratie und die Umsetzung der Menschenrechte im Rahmen von europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung. Komponente C zielt wie im Oberziel definiert darauf ab, einen Beitrag zu leisten zur aktiven und produktiven Rolle Polens in der europäischen Integration. Die **Ziele sind insgesamt realistisch formuliert** und erscheinen erreichbar.

Die **Wirkungslogik der drei Komponenten** ist sich im Kern recht ähnlich. Der Input besteht jeweils aus Aktivitäten, die auf die persönliche (oder virtuelle) Weitergabe und Austausch von Wissen und Erfahrungen setzen, und aus Publikationen on- und offline. Es wird erwartet, dass die Zielgruppen dieser Maßnahmen auf der Grundlage veränderten Wissens und veränderter Einstellungen sowie erweiterter Skills und Netzwerke ihr Verhalten ändern und aktiv in die polnische Gesellschaft, auf die polnische Politik und auf die EU-Politik einwirken.

Die Evaluation kommt zu dem Schluss, dass die Themen der hbs in Polen eine **hohe Relevanz** aufweisen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die **Möglichkeiten zum Dialog mit politischen Entscheidungsträger*innen seit 2015 immer weniger wurden** und heute in manchen Bereichen (LGBTQ, Menschenrechte) nicht mehr möglich sind. Gründe hierfür sind vor allem im systematischen Austausch von Eliten durch die PiS-Regierung, und in den Werthaltungen vieler Entscheidungsträger*innen zu suchen, die mit den Werten der hbs ganz grundsätzlich nicht mehr vereinbar sind. Dennoch bleibt es politisch wichtig, nicht nur intensiv mit denjenigen Kräften zusammenzuarbeiten, die die gemeinsamen Werte teilen, sondern immer wieder auch ein Dialogangebot an regierungsnahen Entscheidungsträger*innen zu machen

Die Arbeit in den **drei Komponenten kann insgesamt als kohärent** bezeichnet werden; bei der Schaffung von Synergien hingegen gibt es sicherlich noch Verbesserungspotential. Ein kollegialer Austausch der PK untereinander findet bisher allenfalls ad hoc statt; ab 02/2021 soll dieser regelmäßig in Form eines wöchentlichen Jour Fixe ermöglicht werden.

Die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Auslandsbüro und Zentrale sind eher offen und fallspezifisch organisiert. Teilweise ist der Kontakt auf Arbeitsebene intensiv und effektiv; teilweise empfinden Mitarbeiter*innen des Büros in Warschau auch eine große Distanz zwischen sich und der Zentrale in Berlin. Beide Seiten – Warschau und Berlin – haben grundsätzlich ein großes Interesse daran, die inhaltliche und operative Zusammenarbeit auch auf Ebene der PK zu erweitern und zu stärken.

Mit anderen Auslandsbüros steht das Büro Warschau in regem Kontakt. Es gab im Untersuchungszeitraum der Evaluation 2016-2020 zahlreiche **gemeinsame Projekte mit anderen Büros**. Ohne konkreten Projektzusammenhang gibt es demgegenüber noch wenige Angebote zum Austausch auf Ebene der PK, wobei der Bedarf erkennbar ist.

Von den befragten Partnerorganisationen werden die hbs und ihr Auslandsbüro in Warschau insgesamt als **professionell und glaubwürdig** wahrgenommen. Die hbs gilt überwiegend als verlässliche und gleichberechtigte Partnerin, als Ideengeberin und starke Netzwerkerin. Insgesamt ist die Arbeit der hbs in Polen durch die Kooperation mit einer **großen Anzahl an sehr verschiedenen Partnerorganisationen** gekennzeichnet.

Auf die Frage, **wie sichtbar die hbs in Polen sein möchte oder vielleicht auch sein muss**, gibt es sehr unterschiedliche Perspektiven. Es ist weitgehend Konsens, dass das Büro

Warschau sich nicht an politischen Kampagnen beteiligt. Seit dem Wechsel der Büroleitung in 2019/2020 hat **Sichtbarkeit** jedoch eine andere Bedeutung bekommen und es ist nun auch ein Ziel, sich unter den aktuellen politischen Bedingungen noch klarer zu den Werten der hbs zu bekennen.

Das Büro Warschau nutzt verschiedene Instrumente zur Steuerung seiner Arbeit. Für die **Budgetkontrolle und -steuerung** verwendet die Verwaltung ein neues digitales Instrument Docu Ware, dessen Einführung Ende 2019 etwas holprig verlief. Die **inhaltliche Steuerung auf Programmebene** erfolgt den GOPP-Vorgaben entsprechend unter anderem durch den Wechsel von Selbstevaluation (zuletzt 2017) und externer Evaluation (2020). Die Sammlung und Auswertung von **Monitoring**-Daten auf Maßnahmen-Ebene wird jährlich durch die PK vorgenommen. Die operative Steuerung erfolgt auf Grundlage von Maßnahmendokumentationen, die ebenfalls durch die PK erstellt und analysiert werden.

In allen drei Komponenten zeigt sich, dass es dem Team in Warschau gelungen ist, seine **Ziele weitgehend zu erreichen**. Diese Zielerreichung kann gut bis zur Ebene der direkten, kurzfristigen Wirkungen nachvollzogen werden. Dies gilt insbesondere überall dort, wo Wirkungen auf einer individuellen, persönlichen Ebene der Zielpersonen auftreten (Wissen, Einstellungen, Vernetzung, Capacities). Wirkungen auf einer policy-Ebene können demgegenüber kaum plausibel zugeordnet werden, da die kausalen Zusammenhänge sehr kompliziert sind und es viele „externe“ Einflussfaktoren gibt („Zuordnungslücke“).

Das Thema **Gender** hat sich als Querschnittsthema erfolgreich in der programmatischen Arbeit aller Komponenten etabliert. Dabei haben sich alle Komponenten im Untersuchungszeitraum 2016-2020 stark weiterentwickelt und führen immer öfter solche Maßnahmen durch, in denen Gleichberechtigung mindestens ein Nebenthema darstellt. Gleichzeitig sind auch solche Aktivitäten, in denen es im Kern um Geschlechtergerechtigkeit geht, um Inhalte der Komponenten A und C bereichert worden.

Auf Grundlage der erhobenen und generierten Daten kommt die Evaluation zu **insgesamt 13 Empfehlungen**. Diese beziehen sich auf die Themen Umgang mit der schwierigen politischen Situation; organisatorische Aufstellung der hbs in Polen; Planung; Relevanz und Kohärenz; Effektivität; Partnerorganisationen und Nachhaltigkeit; Umgang mit der Querschnittsaufgabe Geschlechterdemokratie.