

Evaluierung der Inlandsaktivitäten des MENA Programms der Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) 2017-2021 mit Schwerpunkt 2018-2021 für die Teilprogramme Dialog und Vernetzung sowie Iran

Verfasser*in: *Dina Fakoussa*

Datum: *Dezember 2021*

Liste der Abkürzungen

AA =	Auswärtiges Amt
AuB =	Abteilung für Beratung und Analyse
BAKS =	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BDS =	Boycott, Divestment and Sanctions
CARPO =	Center for Applied Research in Partnership with the Orient
DAFG =	Deutsch-Arabische Freundschaftsgesellschaft
ECFR =	European Council on Foreign Relations
EU =	Europäische Union
FES =	Friedrich Ebert Stiftung
GOPP =	Genderorientierte Programmplanung
HBS =	Henrich Böll Stiftung
IISS =	International Institute for Security Studies
JCPOA =	Joint Comprehensive Plan of Action
KAS =	Konrad Adenauer Stiftung
MdB =	Mitglied des Bundestags
MENA =	Middle East and North Africa
PB =	Projektbearbeitung
RPK =	Regionalplanungskonferenz
VAE =	Vereinigte Arabische Emirate

Kurzfassung

1. Einleitung

Gegenstand der Evaluierung sind die Inlandsaktivitäten des MENA-Programms der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs) 2017-2021, mit Schwerpunkt 2018-2021 für das Teilprogramm Dialog und Vernetzung sowie das Teilprogramm Iran. Ziel der Evaluation ist die Überprüfung und Bewertung der Instrumentarien sowie der Ergebnisse und Wirkungen der beiden Teilprogramme vor dem Hintergrund der politischen Rahmenbedingungen sowie ihrer Veränderungen, und die Entwicklung von Empfehlungen zur strategischen Anpassung des Folgeprogramms. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde Programmziel 2 vom Teilprogramm Dialog und Vernetzung nicht berücksichtigt, da wegen der Pandemie die Besucherprogramme unter Einbindung von Teilnehmer*innen aus der Region nicht realisierbar waren und folglich eine Evaluierung nicht möglich war.

2. Methodologie

Es wurde mit qualitativen Datenerhebungen und Analysen gearbeitet. Dokumentenanalyse, Interviews und Internetrecherchen bildeten den Kern der Methode. Gesprächspartner*innen waren Mitarbeiter*innen der hbs im In- und Ausland, Projektpartner*innen, Fraktionsvertreter*innen bzw. deren Mitarbeiter*innen im Bundestag und im europäischen Parlament, Ministeriumsvertreter*innen, unabhängige Expert*innen sowie Medienvertreter*innen. Aufgrund der Pandemie bevorzugten die Mehrheit der Gesprächspartner*innen Telefonate oder Gespräche per Zoom.

3. Organisatorische Aufstellung

Das Referat besteht aus einer Referatsleitung (100%), zwei Referent*innen (100% und 85%), einer Programmkoordination (100%) sowie einer Projektbearbeitung (50%). Eine studentische Hilfskraft in Teilzeit unterstützt das Team. Das Referat ist Teil der Abteilung Internationale Zusammenarbeit. Ein hbs-Vorstand ist zuständig für die Region Naher Osten und Nordafrika. In der Verantwortung des zweiten Vorstands liegt die Israelarbeit - insbesondere der Deutsch-Israelische Dialog.

4. Kurze Programmbeschreibung

Das Programm für Dialog und Vernetzung von Deutschland/Europa und MENA sowie das Iran-Programm sind eine Fortführung des bisherigen Programms des MENA-Referats der Heinrich-Böll-Stiftung. Im Zentrum stehen Bildungsmaßnahmen, Vernetzungsaktivitäten und Partnerkooperationen außerhalb der Partnerländer (überwiegend in Deutschland und Europa) sowie die Politikbeobachtung, Analyse und Beratung zu Themen und Trends in MENA als Grundlage für einen vertieften Dialog zwischen Deutschland/Europa und MENA. Das Programm ist eingebettet in die programmatischen und politischen Schwerpunktbereiche der Stiftung. Diese sind Menschenrechtsarbeit, Außenpolitik und Sicherheit, internationale Politik, Demokratie, Ökologie und das Schwerpunktthema Geschlechtergerechtigkeit.

5. Rahmenbedingungen (inklusive Empfehlungen in dem Zusammenhang)

Die Schwerpunktsetzungen

Bei dem Schwerpunkt „**A: Ökologie / Klimapolitik, Umweltgerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung**“ hat es auf europäischer sowie deutscher Ebene zentrale Entwicklungen gegeben, die der Thematik erheblichen Aufwind und die notwendige Aufmerksamkeit in Politik und Gesellschaft verliehen haben. Implikationen dieser Entwicklungen überschreiten deutsche und europäische Grenzen und haben folglich direkten Einfluss auf Drittländer weltweit inklusive Länder in der Region Naher Osten und Nordafrika. Aufgrund der Prominenz der Klimathematik sowohl auf deutscher als auch globaler Ebene und ihrer sektor- sowie grenzüberschreitenden Dimension ist das Referat gut beraten, seine Arbeit zu dem Themenkomplex zu überprüfen und eventuell neue Zugänge zu identifizieren. Bezüglich des Schwerpunktes „**B: Demokratische Partizipation, Geschlechterdemokratie und Konfliktbearbeitung**“¹, so kann ein weltweites Erstarken autoritärer Politik auch in Europa beobachtet werden. Handlungsspielräume für Nichtregierungsorganisationen und weitere zivilgesellschaftliche Akteur*innen werden drastisch eingeschränkt. Die hbs allgemein und das Referat ganz besonders navigieren bereits seit Jahren sehr erfolgreich zwischen damit einhergehenden Spannungen, und dem Referat ist es gelungen, weiterhin Menschenrechtsfragen eine Bühne zu bieten. Die ausgeprägte Sensibilität bei den Kolleg*innen sowie ihr Verantwortungsbewusstsein für die Sicherheit von Menschen aus betroffenen Ländern werden weiterhin ihre Arbeit maßgeblich bestimmen aber auch einschränken. Was den Schwerpunkt „**C: Außenbeziehungen und Dialog**“ anbelangt, so schwächt die innereuropäische normative Spaltung die Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedsstaaten bei Krisen und Konflikten. Gegenüber interventionistischen internationalen Akteuren wie Russland aber auch illiberalen und rivalisierenden Mächten in der MENA-Region verfügt Europa nur bedingt über Hebel, und in den gängigen multilateralen Rahmen für die Bearbeitung von Konflikten herrscht Ohnmacht aufgrund von Uneinigkeit. Bezüglich veränderter Rahmenbedingungen für den Schwerpunkt „**D: Deutsch-Israelischer Dialog**“, so sind die Entwicklungen in den letzten Jahren alarmierend. Antisemitische Straftaten haben im Jahr 2020 einen neuen Höchststand seit Beginn der Erfassung antisemitischer Straftaten in der Statistik zur Politisch Motivierten Kriminalität (PMK) 2001 erreicht. Auch wenn das Thema Antisemitismus im Inland kein Arbeitsfeld des MENA Referats ist, so haben relevante Ereignisse hier direkten Einfluss auf die Arbeit des Referats. In den letzten Jahren hat es eine Diskursverschiebung und Verklärung im Zusammenhang mit dem Thema Antisemitismus gegeben. In Deutschland wird mittlerweile berechnete Kritik an der Politik des Staates Israels mit Anti-Semitismus gleichgesetzt, so dass differenzierte Debatten um die Zweistaatenlösung sowie legitime Rechte der Palästinenser*innen kaum noch stattfinden bzw. gezielt angegriffen werden. Die hbs und besonders das Referat sind daher sehr stark gefordert bei der ausgeglichenen Arbeit zu Rechten und Interessen beider Seiten. Nur so kann sie ihrem Anspruch glaubhaft gerecht werden, Verfechterin der Menschenrechte aller zu sein.

Die Regierungsverantwortung von BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN

¹ Das Thema Konfliktbearbeitung wird bei dem Schwerpunkt „C: Außenbeziehungen und Dialog“ einbezogen, da es inhaltlich dort leichter eingegliedert werden kann.

Eine Folge der Regierungsverantwortung ist die größere Nähe der hbs zu den direkten Gestalter*innen deutscher Politik. Gerade neu in den Bundestag gewählte MdBs, ihre wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen und auch Mitarbeiter*innen von Verantwortlichen in den Ministerien könnten auch verstärkt auf die hbs als inhaltlichen „Dienstleister“ zurück greifen wollen. Mit der Regierungsverantwortung gerät die hbs auch automatisch verstärkt in den Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit und wird womöglich vermehrt zur Zielscheibe von Angriffen. Zumal im Referat Naher Osten und Nordafrika ohnehin spannungsreiche Themen wie der Nahostkonflikt, Antisemitismus sowie Menschenrechte zusammen kommen. Deswegen sollte es mehr denn je ein gut funktionierendes Scharnier geben zwischen dem Referat bzw. der Stiftung und der Fraktion zwecks Abstimmung, Identifikation von und Umgang mit Zielkonflikten sowie Beziehungspflege. Gerade neu in den Bundestag gewählte Mitglieder*innen der Grünen sollten auch proaktiv vom Referat angesprochen und in die Aktivitäten der Teilprogramme eingebunden werden. Das Gleiche gilt für Verantwortliche und deren Mitarbeiter*innen in den Ressorts.

Die Pandemie

Die Pandemie führt weiterhin zu verschlechterten Arbeitsbedingungen und zentrale Aktivitäten wie Sommerschulen und Besucherprogramme konnten nicht realisiert werden. Dies wird womöglich weiterhin der Fall sein. Vorteilhaft ist, dass sich durch die digitalen Formate alle Mitarbeiter*innen der Büros sowohl in Berlin als auch in der Region erstmals oder besser kennenlernen konnten und somit ein regelmäßigerer Austausch untereinander möglich war. Auch bieten digitale Formate Vorzüge wie die Erweiterung der Reichweite durch Einbindung von mehr relevanten Teilnehmer*innen oder den effizienteren Umgang mit Geldern. Für einige Arbeitnehmer*innen hat sich auch die Erfahrung des teilweisen *Home Office* bewährt. Die Pandemie wird weiterhin das Reisen sowie die Kontakte erschweren und Flexibilität einfordern. Gleichzeitig sollten erwiesene Vorzüge wie etwa die Digitalisierung oder das *Home Office* weiterhin genutzt werden.

6. Beobachtungsergebnisse inklusive Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Um den Bezug der Schlussfolgerungen/Empfehlungen zu den Beobachtungen deutlich zu machen, finden sich Schlussfolgerungen und Empfehlungen bei jedem Unterpunkt.

a. Relevanz

Das Referat leistet qualitativ sehr hochwertige und zielführende Arbeit, die relevante Debatten zu bestimmten Themen sichtbar prägt und stets die entscheidenden relevanten Akteur*innen einbezieht. Das Gespür für geeignete und erfolgsversprechende Partner*innen ist ausgeprägt ebenso die Fähigkeit, ein Momentum zu erkennen für wirkungsvolle Interventionen und Aktivitäten. Alleinstellungsmerkmale der Arbeit sind die ausgeprägte menschenrechtsbasierte Arbeit. Der Fokus auf zivilgesellschaftliche Akteure und Aktivist*innen und die ausgedehnten Zugänge zu ihnen sowie die Förderung von Kunst und Kultur als Mittel für gesellschaftliche Auseinandersetzungen und alternative Diskurse zählen ebenso zu den Besonderheiten. Zu bestimmten Ländern und Themen wie etwa Syrien oder Menschenrechte ist die Arbeit des Referats herausragend. Besonders hervorzuheben sind auch die Sommerschulen für Studierende und Wissensschaffende aus dem Iran zu den Themen Umweltpolitik oder Partizipation. Punktuell

hat das Referat auch wichtige Lücken gefüllt bezüglich der oft unterbelichteten Kriege in Libyen und im Jemen.

Negativ fällt auf, dass das Referat in Berlin im oben beschriebenen aufgeladenen öffentlichen Diskurs in den letzten fünf Jahren so gut wie keine öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen zu Palästina realisiert hat. Wie bereits erwähnt ist die hbs und besonders das Referat daher sehr stark gefordert bei der ausgeglichenen Arbeit zu Rechten und Interessen sowohl der palästinensischen als auch der israelischen Seite. Nur so bleibt die Stiftung glaubwürdig als Verfechterin der Menschenrechte aller. Diskurse zu Menschenrechtsverletzungen allgemein sollten allerdings auch umsetzbare Politikvorschläge beinhalten, die der Komplexität der Thematik gerecht werden. Auch wird der extra geschaffene Schwerpunkt „Deutsch-Israelischer Dialog“ einem Schwerpunkt was Anzahl der Aktivitäten anbelangt nicht gerecht und es mangelt hier ebenso an einer inhaltlichen Klarheit. Hier wäre es sinnvoll, auch aufgrund der Besetzung relevanter Themen seitens anderer Stiftungen, den Fokus auf Themen und Formate wie den erfolgreichen Tech-Dialog zu setzen, wo Innovation im Mittelpunkt steht.

Wie bei der Durchsicht der Projektübersichten erkennbar wird und unter Berücksichtigung von Dynamiken in der Region und prominenten MENA Themen in der Öffentlichkeit, gibt es mehrere bedeutsame Länder und Themen, zu denen das Referat begrenzt aktiv ist oder nicht arbeitet. Vor dem Hintergrund der neu eingetretenen Regierungsverantwortung und folglich dem erhöhten politischen Status und den größeren Gestaltungsmöglichkeiten der hbs, der hohen Zahl an Konflikten in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas sowie der Bedeutsamkeit der Region für Deutschland und Europa, könnte das Referat versuchen, sich inhaltlich breiter aufzustellen - unter Beibehaltung von Qualität und mit dem Ziel der thematischen Kontinuität. Die Kernaufgabe des Referats, nämlich die Betreuung und Steuerung der Länder- und Regionalbüros und das sogenannte *Back-stopping*, ist hiervon ausgenommen. Hier geht es um den inhaltlichen Teil der Arbeit, der darüber hinaus geht. Sollte eine Aufstockung der Mittel nicht realisierbar sein, so gäbe es die Möglichkeit, anstatt konzeptionell bei den Eigenmaßnahmen hauptsächlich in Länderkategorien zu arbeiten auch länderübergreifende Themen für Aktivitäten zu definieren und bei Partnerorganisationen - sofern möglich - dies auch anzuregen (siehe Hauptbericht kursive Teile bei Punkt 6.a für weitere Ideen). Auch wenn die Machbarkeit der Vorschläge grundsätzlich gegeben ist, so ist immer noch zu unterstreichen, dass das Referat einer extrem hohen Belastung ausgesetzt und die hbs hier als verantwortungsvolle/r Arbeitgeber*in gefordert ist. Das Referat bearbeitet eine der krisenhaftesten Regionen der Welt in Europas unmittelbarer Nachbarschaft, was viele Ressourcen für die Betreuung der Büros vor Ort bindet. Eine weitere Projektbearbeitungsstelle (PB) in Vollzeit und/oder eine Teilzeit-Assistenz für die Referatsleitung wären vor dem Hintergrund der Beobachtungen und des Vergleichs mit dem Europa-Referat gar notwendige Aufstockungen. Unter politischen Aspekten wäre ein stärker aufgestelltes Team ein unbestrittener strategischer Vorteil für die Stiftung und folglich für grüne Politiker*innen und grüne Politik. Auch sollte die Gesamtleitung des Hauses prüfen, inwieweit die Abteilung für das Veranstaltungsmanagement gestärkt werden kann, so dass das Referat diese Aufgaben gänzlich auslagern kann. Ebenso sollte die Gesamtleitung des Hauses den Rückmeldungen des MENA-Referats aber auch eines weiteren Büros in der Region und seiner Partner*innen nachgehen, nach

denen sich eine erhebliche ressourcenbindende Bürokratisierung der Stiftungsarbeit in den letzten Jahren vollzogen hat.

Da die Anzahl an Akteur*innen und Aktivitäten in Berlin, die sich mit der Region Naher Osten, Nordafrika und der Golfregion auseinandersetzen, deutlich gestiegen ist und diese in Teilen dieselben Zielgruppen wie die hbs adressieren, ist es schließlich ratsam eine regelmäßige Bestandsaufnahme des „Marktes“ durchzuführen sowie pro-aktiv auf Entscheidungsträger*innen und Politiker*innen zuzugehen, um ihre Interessen und ihren Beratungsbedarf abzufragen. Auch sollten Kooperationen mit den neuen Organisationen sondiert werden.

b. Planung und Kohärenz

Das Oberziel des Teilprogramms Dialog in Berlin sollte einer anderen Logik folgen als die der Büros vor Ort und sich besonders nach dem Mehrwert des Standortes Berlin richten, z.B. die Nähe zu Entscheidungsträger*innen in Deutschland und in der EU. Das Programm könnte stärker den Anspruch haben, die deutsche und europäische Politik vis-à-vis der MENA Region aktiv mitzugestalten und zu beeinflussen sei es durch die Expertise der eigenen Mitarbeiter*innen und Eigenmaßnahmen und/oder über geförderte Partner*innen und deren Aktivitäten. Die für die derzeitigen Diskurse und künftigen demokratischen Entwicklungen hochrelevanten Exil-Communities verschiedener MENA-Gesellschaften werden bereits eingebunden. Viele politische Aktivist*innen und Vordenker*innen aus der Region leben in Berlin und wollen sich weiterhin diesbezüglich engagieren und austauschen, so dass die Stiftung gerade hier ihren Vertrauensbonus nutzen und unterstützen kann. Was das separate Teilprogramm Iran anbelangt, so gibt es nach heutigem Stand keine plausible Erklärung für eine Aufrechterhaltung des Teilprogramms. Sinnvoller wäre es gerade vor dem Hintergrund der Ressourceneffizienz, wenn das MENA-Referat in Berlin innerhalb eines Gesamtprogramms unterschiedliche Themen bearbeitet - unter Einbeziehung von Ländern wie dem Iran. Bezüglich der Zusammenarbeit mit den Auslandsbüros, so ist es wichtig, die Grundlage der Schaffung von Zweitentsendungen sowie deren Aufgaben und Privilegien im Gesamtgefüge erneut zu überprüfen. Was den gemeinsamen inhaltlichen Austausch anbelangt, wäre es wichtig, niederschwellige inklusive Formate ins Leben zu rufen, um gemeinsam Themen zu analysieren sowie Kooperationen zu planen. Wichtig ist allerdings, die unterschiedlichen Arbeitskontexte und folglich Zielgruppen der jeweiligen Büros zu berücksichtigen.

c. Effektivität

Das Referat hat sehr erfolgreich die Ziele sowie Zielgruppen der beiden Teilprogramme in Deutschland erreicht, und die genutzten Instrumentarien sind überwiegend zielführend. Ein hohes Maß an digitaler Kreativität ist ebenso zu verzeichnen. Die Indikatoren zu den Programmzielen sind sehr plausibel und realistisch und die Wirkungshypothesen stringent. Um mehr inhaltliche Kontinuität und folglich Tiefe zu einzelnen Themen zu erzielen, könnten (mehr) wiederkehrende Veranstaltungsformate geschaffen werden. Bei den Zielgruppen bietet es sich an, noch stärker Verantwortliche in der EU-Kommission und relevante Europaabgeordnete einzubinden und weitere Ressorts über das Auswärtige Amt hinaus im Blick zu haben. Das Gleiche gilt für die jeweiligen Ausschüsse im Bundestag. Bezüglich der Publikationsformate, so ist es empfehlenswert anzuregen, ein bis zwei neue Formate zu schaffen. Diese könnten stärker Charakteristiken einer

Policy-Analyse innehaben. Die Verbreitung dieser Produkte ist von zentraler Bedeutung. Daher wäre es grundsätzlich gut (auch für die Veranstaltungen), in regelmäßigen Abständen Verteiler und Zielgruppen zu überarbeiten bzw. zu aktualisieren. Hierfür wäre es hilfreich, unter Berücksichtigung des Datenschutzes systematisch und auch für digitale Veranstaltungen Teilnehmerlisten zu führen und auszuwerten.

d. Zusammenarbeit mit Partner*innen

Die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen läuft sehr gut und dem Nachhaltigkeitsprinzip wird Rechnung getragen. Worauf in Zukunft verstärkt geachtet werden könnte, ist die Sichtbarkeit der hbs in der Öffentlichkeitsarbeit der Partnerprojekte. Wissenschaftlich-analytische Organisationen könnten vermehrt im Blickfeld der Referatsarbeit stehen, und sofern die Richtlinien des BMZ es zulassen, könnte die Dauer einer Förderung auf eineinhalb oder zwei Jahre verlängert werden. Dies würde bei den Partner*innen ressourcenschonender wirken und wäre für ihre Planungssicherheit und folglich inhaltliche Arbeit förderlicher.

e. Umsetzung der Querschnittsaufgabe Geschlechterdemokratie

Das Programm leistet begrenzt einen Beitrag zur Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie. Grundsätzlich wird die Arbeit des Referats mit dem Thema Gendergerechtigkeit in Verbindung gesetzt und sowohl bei der Besetzung von Podien als auch bei der Auswahl von Teilnehmer*innen wird hervorgehoben, dass gerade bei der hbs eine große Sensibilität für die Thematik vorhanden ist. Das Referat begegnet bereits Herausforderungen bei der Gewinnung von geeigneten Partner*innen in Berlin. D.h. die Auswahl allgemein ist sehr begrenzt. Würde Geschlechterdemokratie als strengeres Kriterium angewandt werden, so wäre die Auswahl noch schwieriger. Nichtsdestotrotz ist das Referat gut beraten, stärker gerade bei Eigenmaßnahmen die Brille der Geschlechterdemokratie aufzusetzen und - sofern sinnvoll - Elemente der Geschlechterdemokratie umsetzen.

