

Abschlussbericht

Evaluierung der Programmarbeit des Lateinamerika-Referats der Heinrich-Böll-Stiftung
2017-2021

Autorin: Eva Quiring

Vorgelegt am 28.01.2022

Kurzfassung

Evaluationsgegenstand und Methodologie

Im Mittelpunkt der Evaluation stand das Dialog- und Vernetzungsprogramm des Lateinamerikareferats der Heinrich-Böll-Stiftung (hbs), das Teil des Lateinamerika-Gesamtprogramms ist und von Berlin aus gesteuert wird. Konkret wurde die Programmphase 2017-2019 sowie die erste Hälfte der Programmphase 2020-2022 evaluiert. Das Programm wird über Kapitel 2302, Titel 687 04 des BMZ finanziert.

Die Evaluation erstreckte sich über einen Zeitraum von Juni bis Dezember 2021. Zur Beantwortung der rund 30 Evaluationsfragen wurden Sekundär- sowie Primärdaten herangezogen. Die Primärdaten wurden in Form von 18 leitfadengestützten Einzelinterviews mit sowohl internen als auch externen Stakeholdern des Programms, zwei Fokusgruppeninterviews, einer Ratingkonferenz sowie zwei Online-Befragungen erhoben.

Politische Rahmenbedingungen

Im Zeitraum 2017-2021 fanden in allen Ländern der Region Wahlen statt, die u.a. in Brasilien, Chile, El Salvador, Kolumbien und Nicaragua eine Stärkung konservativer, neoliberaler, rechter und z.T. populistischer Kräfte mit sich brachten, in Argentinien, Honduras und Mexiko aber auch progressive Kräfte stärkte. Vorangegangen waren diesen politischen Entwicklungen zum einen politische Krisen, die u.a. durch große Korruptionsskandale ausgelöst wurden und offenlegten, welche faktischen Mächte die staatliche Politik bestimmen und für Klientelpolitik sorgen, zum anderen weitreichende wirtschaftliche Entwicklungen. Die politischen Verschiebungen führten u.a. zu einer Intensivierung extraktivistischer und agro-industrieller Modelle, Einschränkungen (direkt)demokratischer Entscheidungsprozesse v.a. zu Umweltbelangen, Rückschritten in der Sozialpolitik und einer Stagnation der Armutsraten, einem Backlash konservativer und fundamentalistischer Werte, zunehmend autoritären Tendenzen sowie zu einer Verschärfung der Bedrohungslage für zivilgesellschaftliche Organisationen. Insbesondere die Einschränkungen für die Zivilgesellschaft in Form von Kriminalisierung, Repression, Entführung und Ermordung haben im Zeitraum 2017-2021 massiv zugenommen, so dass mittlerweile auch in Lateinamerika unmissverständlich von Shrinking Spaces gesprochen werden muss.

Außerdem fanden im Untersuchungszeitraum Verhandlungen zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten sowie zwischen China und einzelnen lateinamerikanischen Ländern über Freihandels- und andere Wirtschaftsabkommen statt. Ab 2019 kam es darüber hinaus zu relativ unerwarteten Protestwellen der Bevölkerung in Peru, Ecuador, Bolivien, Chile und Kolumbien. Die sich daraus ergebenden Entwicklungen wurden jedoch durch den Beginn der Pandemie Anfang 2020 und den damit verbundenen Ausgangssperren, Kontaktbeschränkungen u.ä.m. abrupt gestoppt. Die Pandemie wirkte in scharfem Kontrast dazu als Beschleuniger bereits bestehender Probleme wie Arbeitslosigkeit, Armut, Hunger und Ungleichheit.

Diese Entwicklungen, die auch in Deutschland allen Grund für mehr Aufmerksamkeit geboten hätten und durch das Programm nach Kräften aufgegriffen wurden, erwiesen sich jedoch weitgehend nur für kleine Kreise als interessant. Nur vereinzelt kam es zu lateinamerikaspezifischen Anfragen im Bundestag, das Auswärtige Amt kündigte 2019 eine ‚neue Lateinamerika- und Karibik-Initiative‘ an, die Diaspora engagierte sich, ausgelöst durch die Entwicklungen in der Region, wieder etwas stärker unter dem Dach zivilgesellschaftlicher Organisationen und es kam punktuell zu einer intensiveren medialen Berichterstattung.

Organisatorische Aufstellung

Das Lateinamerikareferat ist eines von sechs Regionalreferaten der Abteilung Internationale Zusammenarbeit der hbs. Laut Stellenplan verfügt das Referat neben der Referatsleitung, über

eine Referent/innen- sowie drei Projektbearbeitungsstellen. Das Referat ist aktuell für fünf Auslandsbüros zuständig, die mit ihrer Arbeit die Länder bzw. Regionen Brasilien, Cono Sur, Kolumbien, Mexiko und Karibik sowie Zentralamerika abdecken. Im Untersuchungszeitraum kam es zu mehreren Ereignissen, die Auswirkungen auf die personellen Kapazitäten des Referats hatten. Darunter fielen u.a. die Mehrbelastung des Referats durch Inbetriebnahme des Büros in Bogota und die Umwandlung des Lokalbüros in San Salvador in ein eigenständiges Regionalbüro, jeweils ohne Stundenaufstockung im Referat, zehn Personalwechsel, ein intensiver Teamkonflikt, der sich über mehrere Monate erstreckte, sowie die Mehrbelastung durch die pandemiebedingten Verwerfungen ab 2020. Bei allen Personalwechseln waren keine zeitlichen Überlappungen zur Einarbeitung vorgesehen. Zum Teil erfolgte die Nachbesetzung auch erst mit zeitlichem Abstand. Im gesamten Analysezeitraum 2017-2021 stellte die Referatsleitung, mit Ausnahme einer längeren Abwesenheit in 2017, die einzige Person dar, die die Programmarbeit konstant begleiten konnte. Diese personalrelevanten Ereignisse belasteten das Team in der Summe sehr und führten auch zu einem Verlust des institutionellen Gedächtnisses. Sie wirkten sich jedoch nicht negativ auf die Arbeitsweise aus. Sie wurde von der Evaluatorin als systematisch, gewissenhaft und an den Stiftungsvorgaben orientiert wahrgenommen. Insbesondere die zeitweise sehr hohe Kompetenz im Team bzgl. der für die hbs wichtigen *Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie* zahlte sich aus. Diesbezüglich kann das Referat aktuell als kompetente Anlaufstelle innerhalb der Stiftung bezeichnet werden.

Programmbeschreibung

Inhaltlich konzentrierte sich das Programm beider Zyklen auf die sozial-ökologische Transformation sowie auf Demokratiefragen. Hinsichtlich der sozial-ökologischen Transformation sollte es u.a. um Ressourcenpolitik gehen. Unter ‚Demokratiefragen‘ sollten Themen wie Korruption und Kooptation, die Unterwanderung demokratischer Strukturen, Geschlechterdemokratie sowie schrumpfende Beteiligungsräume und Kriminalisierung der Zivilgesellschaft behandelt werden. Im Zyklus 2020-2022 wurde dabei ein besonderes Augenmerk auf die zunehmend schwierigen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und die sich verengenden Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft in der Region im Speziellen gelegt.

In beiden Zyklen standen ausgewählte politische Entscheidungs- und Amtsträger/innen und ihre konkreten Handlungsoptionen im Fokus. Zudem zivilgesellschaftliche Organisationen, Multiplikator/innen, die interessierte Fachöffentlichkeit u.a.m.. Im Zyklus 2020-2022 wurden neben diesen Zielgruppen auch Partner/innen und Schlüsselakteur/innen aus Lateinamerika als Zielgruppe ins Zentrum gerückt. Sie sollten gezielt durch Einladungen zu Veranstaltungen, Vernetzungstreffen und Lobbyaktivitäten nach Deutschland und Europa gestärkt werden. Die dahinterliegende Idee für den Einbezug dieser Zielgruppe war es, sie durch den Austausch in Deutschland mit neuen inhaltlich-strategischen Perspektiven und neuem Wissen für ihre Arbeitszusammenhänge auszustatten und sie durch die gewonnene internationale Sichtbarkeit für ihre Arbeit in der Region zu stärken.

Im Zeitraum 2017-2020, der für die Evaluation als „abgeschlossen“ betrachtet und daher systematisch untersucht werden konnte, fanden insgesamt 42 Maßnahmen statt, darunter 16 Eigenmaßnahmen, 7 Kooperationsprojekte mit und 19 ohne Geldfluss. Pandemiebedingt konnten in 2020 keine Maßnahmen durchgeführt werden, die sich an die Zielgruppe der Partner/innen und Schlüsselakteur/innen aus Lateinamerika richteten. Dies lag daran, dass diese Maßnahmen v.a. auf Besuchsreisen und Präsenzveranstaltungen in Deutschland ausgerichtet waren, die alle abgesagt werden mussten. In Teilen wurde auf digitale Formate umgeschwenkt, von denen jedoch nicht der intendierte Dialogeffekt ausging.

Beobachtungsergebnisse

Relevanz: Das umgesetzte Programmangebot wurde von den Befragten durchweg als relevant erachtet. Die Relevanz zeichnete sich dabei entweder durch eine inhaltliche Unterstützung des

eigenen Anliegen oder durch eine Komplementarität zum eigenen Arbeitsschwerpunkt in der Region aus. Allerdings fand aufgrund sehr heterogener Interessenlagen i.d.R. keine kontinuierliche Bindung der Zielgruppen an das Programm statt, weshalb sich Phasen der „engen Bindung“ abwechselten mit Phasen des „unverbindlichen Interesses“ am Dialog- und Vernetzungsprogramm. Speziell in der zuletzt genannten Phase fiel dem Newsletter des Referats, der *Lateinamerika-Post*, eine besondere Rolle zu. Durch ihn wurde die Verbindung aufrechterhalten und die Zielgruppenvertreter/innen erhielten die Gelegenheit zu überprüfen, inwieweit weiterführende oder neue Angebote des Referats von Relevanz für ihre Arbeit sein könnten.

Das Programmprofil des Referats wurde von den Befragten als stimmig bezeichnet. Es habe sehr authentisch die Realitäten Lateinamerikas wiedergespiegelt und den v.a. zivilgesellschaftlichen Stimmen aus der Region eine wichtige Plattform in Deutschland gegeben. Im Vergleich zu den anderen politischen Stiftungen sei der Umgang mit den gewählten Themen häufig perspektivenreicher und weniger parteipolitisch geprägt.

Planung und Kohärenz: Die Mitarbeitenden des Referats setzten die Steuerungsinstrumente entlang der stiftungsinternen Vorgaben jeweils korrekt und weitgehend durchgängig ein. Insbesondere die Instrumente, die zur Reflexion einzelner Maßnahmen und Programmzyklen dienen (Maßnahmendokumentation und Selbstevaluierungs-Workshops), wurden durch das Team als sehr wertvoll und innovationsfördernd beschrieben.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Referat und den Auslandsbüros hat sich im Untersuchungszeitraum weiterentwickelt. Insbesondere die seit Ausbruch der Pandemie eingeführten regelmäßigen sog. AMA-Talks (virtuelle Treffen der Büroleitungen mit der Referatsleitung und der Referentin) haben dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Die Büros erachten das Dialog- und Vernetzungsprogramm als wichtigen Baustein des Gesamtprogramms und sehen die darüber bereits ausgelösten Synergieeffekte. Gleichwohl liegt die konzeptionelle Entwicklung des Dialog- und Vernetzungsprogramms in den Händen des Referats, weshalb aus Sicht der Evaluatorin bislang noch nicht das gesamte Potenzial und das Stakeholder-Interesse der Büros ausgeschöpft wurden. Darüber hinaus konnte die Evaluation weitere Aspekte, wie die Zusammenarbeit noch verbessert werden könnten, herausarbeiten: dazu zählen z.B. ein die AMA-Talks ergänzendes Format, um sowohl das Team in der Zentrale als auch die Teams in den Büros besser in den Informationsfluss einzubinden.

Auch die gute Zusammenarbeit mit Kooperationspartner/innen spielt für das Referat eine große Rolle. Sie lief im Untersuchungszeitraum sehr gut. So wurde die Mehrzahl der Maßnahmen in Kooperation sowie unter Rückgriff auf externe Autor/innen u.ä.m. umgesetzt. Durch sie holte sich das Referat zusätzliche Ressourcen ins Programm, aber auch weitere wichtige Perspektiven und eine Rückversicherung hinsichtlich der Relevanz von gewählten Themen. Für die Kooperationspartner/innen bedeutet eine Zusammenarbeit mit dem Referat u.a. die Einbindung einer ausgewiesenen Kompetenzträgerin, mehr Schlagkraft und Aufmerksamkeit sowie einen Zugang zu Exekutive und Legislative, der ihnen sonst häufig verwehrt bleibt. Insbesondere durch die Runden Tische konnte ggü. den Ministerien sehr effizient kommuniziert werden.

Effektivität: Die analysierten Daten ergaben, dass sich das Programm 2017-2020 inhaltlich relativ eng an den zuvor gesetzten Schwerpunkten orientierte. Eine Akzentuierung der Entwicklungen in Brasilien war durch die Rückschau auf 25 Jahre EZ in Amazonien sowie die Maßnahmen in Kooperation mit der NGO Kooperation Brasilien e.V. programmatisch bereits gesetzt. Verstärkt wurde diese Akzentuierung durch die Wahl Bolsonaros und der Auseinandersetzung über die daraus erwachsenden Einschränkungen und besorgniserregenden Veränderungen im Rahmen weiterer Maßnahmen. Weitere Schwerpunkte lagen in der Befassung mit dem Friedensprozess in seinen unterschiedlichen Facetten in Kolumbien, der Menschenrechtssituation in Mexiko und den Themen Gewalttätiges Verschwindenlassen und Sondermechanismen der Justiz zur Bekämpfung von Straflosigkeit und Korruption. Aus Kapazitätsgründen

wurden diese Schwerpunkte jedoch nicht durchgängig in jedem Jahr bedient, wodurch für Außenstehende schnell der Eindruck entstand, dass dazu nur sporadisch gearbeitet wurde, wengleich seitens des Referats eine Kontinuität an den Tag gelegt wurde.

Dem Referat gelang es im Untersuchungszeitraum auf sehr überzeugende Art und Weise NGO-Vertreter/innen, Mitglieder lateinamerikaspezifischer Netzwerke, Mitarbeiter/innen von Think Tanks und aus der Wissenschaft sowie eine interessierte (Fach-)Öffentlichkeit zu erreichen. Für sie gab es unterschiedlichste Angebote von hoher Qualität. Probleme bereitete jedoch die Ansprache der Legislative sowie der Exekutive. An sie richteten sich zwar auch einige Maßnahmen, jedoch schien der Zugang insbesondere zu Parlamentarier/innen und ihren Mitarbeitenden nur punktuell geklärt. Zudem war aus Sicht der Evaluatorin nur in Teilen eine durchdachte Gesamtstrategie zu erkennen, wie sich das Programm ganz gezielt dieser Zielgruppe zuwenden muss, um wirksam zu werden.

Die gewählten Formate eigneten sich allesamt für die Zielgruppenansprache. Durch den pandemiebedingten Wegfall zahlreicher Präsenzformate litt jedoch das Programm insgesamt. Seine große Stärke, der Dialog mit den Gästen aus der Region, konnte nur bedingt im virtuellen Raum ausgespielt werden. Hinsichtlich des Informationsbedarfs wurde von den interviewten Zielgruppenvertreter/innen festgehalten, dass es generell Wissen aus verlässlichen Quellen brauche, zu dem die Zielgruppen in Deutschland sonst kaum oder gar keinen Zugang hätten. Dieses Wissen müsse zielgruppenspezifisch und synthetisiert aufbereitet werden und dürfe gerne auch bisherige Positionen ‚erschüttern‘. Zudem brauche es dazu Einordnungen und Empfehlungen. Der Dialogbedarf wurde als einer beschrieben, wonach sich Zielgruppenvertreter/innen in Deutschland einen direkten Austausch mit Partner/innen aus der Region wünschen; aber auch als einer, der durch das Referat angebahnt wird und Zugang zum ‚politischen Berlin‘ ermöglicht und dieses politische Berlin erklären hilft.

Hinsichtlich der Referatszeitschrift *Perspectivas* ergab die Evaluation, dass sich die Bekanntheit der Zeitschrift, die seit 2015 einmal jährlich erscheint, auf einen Kreis von 1.500 bis 2.000 Leser/innen beschränkt. Sie schätzen die Zeitschrift sehr. Besonders geschätzt wird die intensive Befassung mit einem Schwerpunktthema je Ausgabe, die Auswahl der Autor/innen (die alle aus der Region stammen) sowie die Fundiertheit der Artikel. Vor allem die ersten beiden Punkte unterscheiden *Perspectivas* deutlich von anderen Zeitschriften mit Lateinamerika-Bezug und werden als Mehrwert wahrgenommen. Die Produktion eines Heftes bindet im Referat sehr viele Ressourcen, weshalb sich aus Sicht der Evaluatorin die Frage gestellt werden muss, ob an dem Konzept festgehalten werden soll, und wenn ja, wie sich der typische bzw. prädestinierte Leser/innen-Kreis erweitern ließe.

Nachhaltigkeit: Die intendierten Wirkungen konnten durch die realisierten Maßnahmen erreicht werden. Sie wurden durch das Referat nachvollziehbar dokumentiert und auch in den Interviews durch Beispiele plausibel belegt. Sie zeugen von einer hohen Qualität der Programmaktivitäten. Um diese Qualität in Zukunft noch weiter zu stärken, wurde darauf verwiesen, dass in den Maßnahmen noch gezielter auf die direkten Anknüpfungspunkte zur hiesigen Ökonomie, zum hiesigen Konsum sowie zur hiesigen Produktion eingegangen werden sollte, um auf Seiten der Zielgruppen Verantwortlichkeiten erwachsen zu lassen. Dafür sollte das Referat, so die Einschätzung der Evaluatorin, noch bewusster und flankierend zu den Kernthemen auf ‚moderne‘ Themen wie z.B. Green Recovery, Energiewende, Agrarwende und Frauenbewegungen setzen, um Aufmerksamkeit zu bekommen und durch ein Akteursmapping klären, wo jeweils bei den Zielgruppen die ‚Einfallstore‘ liegen könnten.

Schlussfolgerungen

Insgesamt kommt die Evaluatorin zu einem guten Ergebnis. Das Referat hat sich sehr darum bemüht, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und Personalressourcen ein wirkungsvolles und breit gefächertes Dialog- und Vernetzungsprogramm umzusetzen. Das wird im Feld

wahrgenommen und sehr geschätzt. Eine Komplementarität zur Arbeit der Büros ist gegeben und erzeugt Synergien.

Neben den sehr gut erreichten Zielgruppen (NGO-Vertreter/innen, Mitglieder lateinamerikaspezifischer Netzwerke, Mitarbeiter/innen von Think Tanks und aus der Wissenschaft sowie eine interessierte Fachöffentlichkeit) stehen die politischen Entscheidungsträger/innen als weitere Zielgruppe, die im Untersuchungszeitraum nur punktuell erreicht wurde. Daran gilt es zukünftig mit einer präzise zugeschnittenen Strategie zu arbeiten.

Zudem gilt es auf die Personalsituation im Referat zu reagieren. Wie an den dargestellten personalrelevanten Ereignissen im Analysezeitraum gezeigt werden konnte, wurde das Referat nie durch eine Stundenaufstockung o.ä.m. entlastet. Dadurch hat, so die Einschätzung der Evaluatorin, eine Schwächung des Inlandsprogramms stattgefunden: nicht in qualitativer, jedoch in quantitativer Hinsicht. Bezüglich der Personalsituation braucht es im Referat zukünftig deutliche Veränderungen, um das Potenzial, das im Dialog- und Vernetzungsprogramm steckt, vollständig auszuschöpfen. Es sollte seitens der hbs-Hausspitze dringend darauf geachtet werden, das Regionalreferat nicht schleichend in eines zu verwandeln, das nur noch steuernd tätig wird und kaum mehr Kapazitäten dafür hat, inhaltlich zu arbeiten. Denn es braucht Kapazitäten im Regionalreferat, um die wertvolle Arbeit der Büros für Deutschland zu übersetzen, zu vermitteln und mit der hiesigen Politik in Verbindung zu bringen.

Empfehlungen (in Auszügen)

- Konsultation weiterer Akteur/innen im Zuge der Programmkonzeption (evtl. als Testlauf für den Neuantrag 2023-2025 einplanen).
- Schaffung eines die AMA-Talks ergänzenden Formats, über das Mitarbeitende sowohl aus dem Referat als auch aus den Büros abgedeckt werden können.
- Aufstockung der Personalkapazitäten im Regionalreferat Lateinamerika.
- Schaffung von Personalentwicklungsmöglichkeiten und von Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb des Referats, als Rahmenbedingung für mehr Kontinuität.
- Prüfung der Möglichkeit, bestimmte Aufgaben (wie z.B. die Organisation von Besuchsreisen, redaktionelle Arbeiten) weiter stärker auszulagern.
- Anregung eines Lateinamerika-Gesprächskreises o.ä.m. mit der Fraktion, zum vertraulichen Austausch, als Informationsbörse und als Schonraum, innerhalb dessen kontroverse Debatten geführt, Sensibilitäten geschärft und Strategien für die Lateinamerikapolitik aus Deutscher und Europäischer Perspektive besprochen werden können. →
- Kontaktangebot für MdBs und ihre Mitarbeiter/innen (ggf. gemeinsam mit den anderen hbs-Regional- und Themenreferaten und der Kommunikationsabteilung), um die hbs-Angebote bekannt zu machen, auf die Partei und Fraktion zurückgreifen können.
- Erneute Prüfung der Vernetzungsmöglichkeiten von Cono Sur-Expert/innen, Aktivist/innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im deutschsprachigen Raum über z.B. einen Runden Tisch Cono Sur, um diese Region insgesamt besser abdecken zu können.
- Beibehaltung der exzellenten Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie im Rahmen der Planung und Durchführung von Maßnahmen.
- Rückkehr zu Präsenzformaten, sobald es die pandemische Lage zulässt.
- Beibehaltung der Begegnungs- und Dialogformate, Fact Sheets, Dossiers, Webarbeit und des regelmäßig erscheinenden Newsletters.
- Entwicklung einer Social Media-Strategie in Rücksprache mit der Kommunikationsabteilung und unter Einbezug der Studienergebnisse zur Kommunikation der Auslandsbüros (2019/20).
- *Perspectivas*: Richtungsentscheid treffen, ob die Verantwortung weiterhin im Referat liegen oder (analog zu anderen Regionalreferaten) an die Büros abgetreten werden soll.