

II. Die Auslandsarbeit der deutschen politischen Stiftungen

1. Gründungsprozess und Aufnahme der internationalen Arbeit

Die älteste der deutschen politischen Stiftungen wurde bereits 1925, im Todesjahr des ersten deutschen Reichspräsidenten Friedrich Ebert, mit Mitteln aus dessen Nachlass gegründet, „um die Entwicklung des sozialen und demokratischen Gedankengutes und die Verständigung und Zusammenarbeit zwischen den Völkern zu fördern“⁸⁰. Im Sinne ihres Namensgebers war es von Beginn an Ziel der FES, gemäß den drei Grundsätzen zu arbeiten, für die sich Ebert Zeit seines politischen Lebens eingesetzt hatte: Die Erziehung der BürgerInnen zu kritischem und verantwortungsbewusstem Engagement in der Demokratie, das Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen den Völkern sowie die finanzielle und geistige Förderung von begabten deutschen und ausländischen StudentInnen aus allen Kreisen des Volkes. 1933, mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten, wurde die FES offiziell verboten und bereits 1945 wieder gegründet. Es sollte jedoch bis zum Jahr 1954 dauern, bis die FES ihre eigentliche Arbeit, nun als eingetragener Verein zur „Förderung der demokratischen Volkserziehung“, wieder aufnehmen und somit den Grundstein für ihre heutige Organisationsform legen konnte.⁸¹

1964 entstand die KAS aus dem Zusammenschluss der 1958 errichteten Politischen Akademie Eichholz e.V. sowie dem im Jahr 1962 gegründeten Institut für Internationale Solidarität, welches nun zur internationalen Abteilung der Stiftung wurde. Die Ziele der KAS hinsichtlich der Arbeit im Inland ähnelten in ihren Grundzügen stark denen der FES⁸², wobei der deutlichste Unterschied in ihrer christlichen Ausrichtung zu sehen ist. Gemäß ihrer Satzung verfolgt die KAS „auf christlich-demokratischer Grundlage ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke“⁸³. Sehr ähnliche Ziele, jedoch mit liberaler Orientierung, setzte sich die FNSt bei ihrer Gründung 1958, die es als ihren Zweck formulierte, „allen Interessierten, insbesondere der heranwachsenden Generation, Wissen im Sinne der liberalen, sozialen und nationalen Ziele Friedrich Naumanns zu vermitteln (...)“⁸⁴.

Nachdem 1966 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) die seit 1959 im Etat des Bundesinnenministeriums (BMI) zur Verfügung gestellten „Zuschüsse zur politischen Bildungsarbeit der Parteien“ für verfassungswidrig erklärt wurden, die im Bundestag

⁸⁰ FES: Jahresbericht 1984, S. 6.

⁸¹ Vgl. Bangert 1975, S. 291; Pascher 2002, S. 53; Kress 1985, S. 22; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 182f.; Schürmann 1989, S. 33; Sikora 1997, S. 9; Spitzenfeil 1996, S. 19.

⁸² Vgl. KAS: Satzung, §2, Stand 21.06.1976; FES: Satzung, §2, Stand 06.10.1972.

⁸³ KAS: Satzung, §2, Stand 21.06.1976. Zum Gründungsprozess und den Zielsetzungen der KAS vgl. auch Schürmann 1989, S. 34; Spitzenfeil 1996, S. 19.

⁸⁴ FNSt: Satzung, §2, Stand 03.11.1967. Vgl. auch Schürmann, 1989, S. 33.

vertretenen Parteien aber auf staatliche Gelder für diese Aufgaben nicht verzichten wollten, wurde 1967 im BMI der neue Titel „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ eingerichtet, der nun aber nicht mehr den Parteien, sondern deren politischen Stiftungen zukommen sollte. Die CSU, die sich bis dahin ausreichend von der KAS repräsentiert fühlte, entschied sich daher, um weiterhin staatliche Mittel für ihre gesellschaftspolitische Bildungsarbeit zu erhalten, noch im selben Jahr zur Gründung einer eigenen Stiftung, die sie nach dem von 1957 bis 1960 amtierenden Ministerpräsidenten Hanns Seidel benannte. Ihre Aufgaben formuliert die HSS in ihrer Satzung beinahe identisch mit denen der KAS.⁸⁵

Nicht zuletzt aufgrund dieses Vorgehens der CSU in Reaktion auf das richterliche Urteil von 1966 reichte die Partei der Grünen 1983 Organklage beim BVerfG ein, mit dem Ziel, die Finanzierung der politischen Stiftungen durch Globalmittel aus dem Bundeshaushalt verfassungsrechtlich unterbinden zu lassen. Während nach Meinung der Grünen die Gewährung von Globalmitteln eine verdeckte Parteienfinanzierung mittels des Instruments der Parteistiftungen darstellte, sah das Gericht die Stiftungen in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahe stehenden Parteien und lehnte die Klage ab. Der Ausgang dieser Klage intensivierte nun die innerparteiliche Diskussion um ein eigenständiges Stiftungsmodell der Grünen, was 1988 in der Gründung des Stiftungsverbandes Regenbogen (SVR) als Dachverband der drei Einzelstiftungen Frauen-Anstiftung e.V., Buntstift e.V. und Heinrich-Böll-Stiftung seinen Niederschlag fand. 1997 wurden diese jedoch als eigenständige Stiftungen aufgelöst und gingen in der neuen HBS auf, die sich zwar ebenso wie die Stiftungen der anderen Parteien „die politische Bildungsarbeit im In- und Ausland zur Förderung der demokratischen Willensbildung, des gesellschaftspolitischen Engagements und der Völkerverständigung“ zum Ziel setzte, im Unterschied zu diesen jedoch das explizite Bekenntnis zu „den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit“ in ihrer Satzung mit anführte.⁸⁶

Als jüngste der politischen Stiftungen wurde 1990 die RLS⁸⁷ gegründet, die zwei Jahre später von der damaligen PDS als parteinahe Stiftung anerkannt wurde. Ähnlich wie die früher etablierten Stiftungen erklärt die RLS als Ziele ihrer Arbeit „die Förderung von politischer

⁸⁵ Vgl. HSS: Satzung, §2, Stand 18.11.1968. Zu Motiven und Zielen der Gründung der HSS vgl. auch Schürmann 1989, S. 34; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 187; Spitzenpfeil 1996, S. 20.

⁸⁶ HBS: Satzung, §2, Stand 28.03.1998. Zum Gründungsprozess der HBS vgl. auch Icking 1996, S. 57ff.; Hellwig 1998, S. 146; Spitzenpfeil 1996, S. 21; Fülle 1992.

⁸⁷ Der vollständige Name der Stiftung lautet Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V.

Bildung, Wissenschaft und Forschung, Kunst und Kultur sowie der internationalen Verständigung und Zusammenarbeit“⁸⁸.

Eines der gewichtigsten Motive für die Gründung der politischen Stiftungen in der Nachkriegszeit war, vor dem Hintergrund der „demokratiezerstörenden Erfahrungen der Weimarer Republik (...) durch politische Bildungsarbeit zum Aufbau und zur Konsolidierung der jungen deutschen Nachkriegsdemokratie beizutragen und diese zu festigen“⁸⁹. Der eindeutige Schwerpunkt der bereits in den 1950er und 60er Jahren existierenden Stiftungen lag daher in ihren Anfangsjahren auf der Arbeit im Inland.

Bei der Erweiterung des Tätigkeitsfeldes ins Ausland erwies sich die FES als Vorreiter. Bereits zur Zeit der Weimarer Republik knüpfte die Stiftung im Rahmen des Völkerbundes erste internationale Kontakte, insbesondere mittels der Vergabe von Stipendien. Ihren wirklichen Einstieg in die internationale Arbeit vollzog die FES aber nach 1945, als erste Aktivitäten zur Ausbildung von gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Führungskräften aus Ländern der Dritten Welt, zum Teil bereits in enger Zusammenarbeit mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), initiiert wurden. Eines der ersten größeren Auslandsprojekte war die 1957 begonnene und vom deutschen Außenministerium finanzierte Kooperation mit dem antikommunistischen regionalen Gewerkschaftszusammenschluss Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) mit Sitz in Mexiko. Eine auf fest etablierten Auslandsvertretungen basierende internationale Entwicklungszusammenarbeit, wie sie noch heute für die politischen Stiftungen kennzeichnend ist, begann die FES jedoch erst ab 1961, dem Gründungsjahr des BMZ.⁹⁰

Doch nicht nur im Fall der FES, sondern auch bei allen anderen bis dahin existierenden politischen Stiftungen standen Ausweitung und Intensivierung der internationalen Aktivitäten in engem Zusammenhang mit der Gründung dieses neuen Ministeriums. Das BMZ, da anfangs stark umstritten und bei seiner Gründung mit einem nur vage umschriebenen Kompetenzbereich ausgestattet, musste, um sich dauerhaft etablieren zu können, zunächst eine Unterstützungslobby aus Parteien und gesellschaftlichen Gruppen gewinnen und diese so intensiv wie möglich in das eigene Entwicklungshilfekonzept integrieren.⁹¹ So wurden neben den Kirchen auch die politischen Stiftungen zur „gesellschaftspolitischen Bildungshilfe in Entwicklungsländern“ aufgefordert, wofür ihnen aus zwei Titeln des BMZ finanzielle Zuschüsse

⁸⁸ RLS: Satzung, §2, Stand 13.11.2004.

⁸⁹ Langguth 1993, S. 39. Vgl. dazu auch Merten 1999, S. 15; Sassenfeld 1991, S. 99.

⁹⁰ Zu den Anfängen der internationalen Arbeit der FES vgl. die Darstellungen in Kress 1985, S. 22; Mair 2000, S. 129; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 33; Wagner 1994, S. 175; Kerbusch 1994, S. 1.

⁹¹ Vgl. Dennert 1968, S. 49ff.; von Vieregge 1990, S. 166; Ibid. 1977, S. 61ff.; Werner 1982, S. 9; Mair 2000, S. 129; Spitzenfeil 1996, S. 22.

gewährt wurden.⁹² Es war daher kein Zufall, dass KAS und FNSt, die im Gegensatz zur FES bis dahin über keine Auslandsabteilung verfügten, diese in enger zeitlicher Nähe zur Gründung des BMZ errichteten und damit ihren Einstieg in die internationale Projektarbeit fanden.⁹³

Während die HSS ihre Vertretung im Ausland zunächst der KAS überließ, begann sie ab 1973 eigene Initiativen bezüglich internationaler Arbeit zu zeigen und gründete ihr „Institut für Internationale Beziehungen (heute: Begegnung) und Zusammenarbeit“. Eine durch BMZ-Mittel finanzierte Projektarbeit in Entwicklungsländern begann die Stiftung jedoch erst 1977. 1989 folgten die dem SVR zugehörigen Stiftungen mit der Aufnahme von Projekten in Entwicklungsländern und schließlich die RLS, die seit dem Jahr 2000 in ihren Auslandsaktivitäten vom BMZ unterstützt wird.⁹⁴

Bruno Heck, langjähriger Vorsitzender der KAS, stellte Ende der 1980er Jahre fest: „Die politischen Stiftungen, wie sie heute sind, sind nicht nach einem Plan so gemacht worden, sie haben ihre je eigenständige Gestalt im Laufe der vergangenen Jahrzehnte an ihrer Arbeit gewonnen; sie sind, so kann man sagen, nicht gemacht worden, sie sind den Bedürfnissen und Notwendigkeiten entsprechend gewachsen.“⁹⁵ Mit Blick auf den Gründungsprozess der Stiftungen und die Aufnahme ihrer internationalen Arbeit bleibt dem hinzuzufügen, dass es ganz offenbar nicht immer nur „Bedürfnisse und Notwendigkeiten“ waren, die für ihr Gedeihen ausschlaggebend waren, sondern oftmals auch das Versiegen alter oder die Eröffnung neuer Finanzquellen den Entwicklungsweg der Stiftungen bestimmte.

2. Die Organisationsform der Stiftungen und die Frage ihrer Klassifikation

Obwohl die Bezeichnung „Stiftung“ Namensbestandteil aller politischen Stiftungen ist, handelt es sich tatsächlich nur bei der FNSt rechtlich um eine Stiftung, wogegen alle anderen Parteistiftungen die Rechtsform eines „eingetragenen Vereines“ (e.V.) haben. Diese privatrechtliche Organisationsform entspricht durchaus der Art der finanziellen Einkünfte der Parteistiftungen, denn während sich Vereine überwiegend aus Spenden und öffentlichen Zu-

⁹² Es handelt sich dabei um die Titel „Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern durch bilaterale Maßnahmen“ und „Förderung der gesellschaftspolitischen Bildung in Entwicklungsländern“. Vgl. Ronge / Pascher 1999, S. 187.

⁹³ Die KAS bzw. die damals noch existierende Politische Akademie Eichholz gründete 1962 das „Institut für Internationale Solidarität“ und im folgenden Jahr etablierte die FNSt ihre internationale Abteilung unter dem Namen „Institut für Politik und Internationale Zusammenarbeit“. Vgl. Spitzenpfeil 1996, S. 22; Werner 1982, S. 8.

⁹⁴ Vgl. Mair 1997, S. 31; Spitzenpfeil 1996, S. 23; von Vieregge 1977, S. 60; Pinto-Duschinsky 1991b, S. 187.

⁹⁵ Zit. n. Langguth 1993, S. 39f.

schüssen finanzieren, bestehen die Finanzquellen von Stiftungen aus Vermögenserträgen. Die Rechtsform „Stiftung“ wäre daher für die politischen Stiftungen wenig geeignet.⁹⁶

Die Parteistiftungen selbst begründen die Wahl ihrer rechtlichen Organisationsform unter anderem damit, dass auf diese Weise ihre Selbständigkeit und parteiliche Unabhängigkeit zum Ausdruck gebracht werden soll.⁹⁷ Dieser Begründung gegenüber zeigt sich von Vieregge jedoch sehr skeptisch. Seiner Ansicht nach wählte die Mehrzahl der politischen Stiftungen die Rechtsform „e.V.“, da diese eine einfache und völlig autonome Konstituierung ermöglicht und damit gleichzeitig öffentliche Aufsicht und ordnungspolitische Auflagen der Gesellschaft weitgehend vermieden werden können. Nach Ansicht von Vieregges schützten sich die Parteistiftungen damit bereits präventiv gegen mögliche Verpflichtungen zur Offenlegung ihrer Finanzen.⁹⁸ Während jedoch noch in den 1970er und 80er Jahren, und damit zu einer Zeit, als sich von Vieregge ausführlich mit den politischen Stiftungen befasste, die im Vergleich zu heutigen Zeiten stärkere Intransparenz und restriktivere Informationspolitik der Stiftungen diesem Verdacht durchaus Nahrung verschafften, ist die Stiftungsarbeit inzwischen in weiten Teilen für Staat und Gesellschaft doch hinlänglich transparent und nachvollziehbar⁹⁹, so dass ein solch harscher Vorwurf heute weitgehend seiner Grundlage entbehrt.

Die politischen Stiftungen sind also rein rechtlich selbständige, unabhängige, nichtstaatliche Einrichtungen und lassen sich daher formal der Gruppe der NRO zuordnen. Eine solche Eingliederung der Parteistiftungen in die Kategorie der NRO ist sowohl in Eigendarstellungen der Stiftungen als auch in Teilen der Forschungsliteratur zu finden.¹⁰⁰ Allerdings lassen sich einige spezifische Kennzeichen identifizieren, die eine solche Zuordnung nicht gerechtfertigt erscheinen lassen. Zum einen werden die Stiftungen fast vollständig aus staatlichen Mitteln finanziert, was bedeutet, dass sie im Gegensatz zu NRO weder finanzielle Spenden noch unentgeltliche Arbeitsleistungen mobilisieren müssen. Zudem kann eine enge personelle und ideologische Verzahnung zwischen den Stiftungen und ihren Mutterparteien ebenso wenig von der Hand gewiesen werden wie die Tatsache, dass die Stiftungen im Ausland in aller Regel eine zur offiziellen deutschen Außenpolitik des Auswärtigen Amtes komplementäre Arbeit leisten.¹⁰¹

⁹⁶ Vgl. Spitzenpfeil 1996, S. 23; Hellwig 1998, S. 136f.

⁹⁷ Vgl. Spitzenpfeil 1996, S. 23.

⁹⁸ Vgl. von Vieregge 1977, S. 31ff.

⁹⁹ Zur Transparenz der Arbeit der Stiftungen, insbesondere ihrer Auslandsaktivitäten, siehe Kap. II.8.3.

¹⁰⁰ Für entsprechende Eigendarstellungen der Stiftungen können als Beispiele Böhler (2005, S. 7), Kraft (1983, S. 13) sowie Krieger (1983b, S. 317) angeführt werden. Beispielhaft für Forschungsarbeiten, in denen die politischen Stiftungen als NRO bezeichnet werden, steht Hellwig (1998, S. 136).

¹⁰¹ Die Nähe zur Mutterpartei sowie zur Außenpolitik des Auswärtigen Amtes wird in Kap. II.8.1. näher untersucht.

Aufgrund dieser Aspekte, in denen sich die politischen Stiftungen sehr deutlich von NRO unterscheiden, mag es auf den ersten Blick nahe liegen, die Stiftungen in die Gruppe der Quasi Non-governmental Organisations (QUANGOs) einzuordnen, unter die Organisationen wie die GTZ und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fallen, die von der Bundesregierung eigens als entwicklungspolitische Durchführungsorganisationen geschaffen wurden und de facto einen behördlichen Unterbau des BMZ darstellen.¹⁰² Doch auch diese Kennzeichen treffen nicht den Charakter der Parteistiftungen, die sich damit weder eindeutig den NRO noch den QUANGOs zuordnen lassen und daher eine Sonderrolle innerhalb der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen deutschen Organisationen einnehmen.

3. Das Stiftungsmandat gemäß den BMZ-Grundsätzen von 1973

Die politischen Stiftungen nehmen jedoch nicht nur hinsichtlich ihrer Organisationsform eine Sonderrolle innerhalb der in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen deutschen Organisationen ein, sondern ebenso bezüglich der Inhalte ihrer Arbeit.

Das Mandat für die Auslandsarbeit der Stiftungen in Entwicklungsländern wurde 1973 in den „Grundsätzen für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den politischen Stiftungen“ (BMZ-Grundsätze) festgelegt. In diesem Dokument, in dem erstmals in ausführlicher Form die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen BMZ und den Parteistiftungen mittels Bestimmungen zu Zielen, Tätigkeitsfeldern, Partnern und Maßnahmen der Stiftungsarbeit sowie zu Projektantrags- und Bewilligungsverfahren niedergeschrieben wurden, heißt es: „Die politischen Stiftungen unterstützen Partner in Entwicklungsländern, die im Rahmen der durch die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen festgelegten Ziele einen strukturwirksamen Beitrag leisten zur Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit, zur Verbreiterung der politischen Mitwirkung und zur Stärkung der wirtschaftlichen Eigenständigkeit ihres Landes.“¹⁰³ Ziel der Stiftungsaktivitäten in Ländern der Dritten Welt soll damit die Schaffung von Entwicklungsprozesse begünstigenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sein.

Diesem Mandat liegt eine Definition der Ursachen von Unterentwicklung und der Voraussetzungen für deren Überwindung zugrunde, die die politisch-strukturellen Defizite der Entwicklungsländer klar in den Mittelpunkt stellt. Das BMZ betonte in Zusammenhang mit der Formulierung des Stiftungsmandats „die Bedeutung der politischen Entscheidungsebene für die Rahmenbedingungen der Entwicklung. (...) Durch eine Steuerreform, eine Landreform

¹⁰² Vgl. Nuscheler 1993b, S. 224. Zu einer näheren Definition von QUANGOs in der deutschen Entwicklungspolitik siehe Glasgow / Schimank 1983, S. 151ff.

¹⁰³ BMZ-Grundsätze 1973, S. 63.

oder auch nur durch die Neufassung eines Arbeitsgesetzes werden (...) weit größere Wirkungen erzielt werden als mit einer noch so großen Zahl von Einzelprojekten.“¹⁰⁴ Noch umfassender als vom BMZ 1973 dargestellt, dessen Kerngedanken jedoch durchaus treffend, formulierte die FES die gemäß eines politisch-strukturellen Ansatzes entscheidenden Entwicklungsdefizite: „Ohne gesellschaftspolitische Veränderungen in den Entwicklungsländern, ohne Partizipation, Pluralismus, Rechtssicherheit und funktionierende Zivilgesellschaft wird es keine nachhaltige Entwicklung geben.“¹⁰⁵

Im Gegensatz zur Mehrzahl der deutschen Trägerorganisationen staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit¹⁰⁶, die in der Regel einen technisch orientierten Ansatz verfolgen, kommt den politischen Stiftungen daher die Aufgabe zu, einen spezifisch gesellschaftspolitischen Beitrag zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, der häufig als „Demokratieförderung“, „Demokratisierungshilfe“ oder „foreign political aid“ bezeichnet wird.¹⁰⁷ Unter der Zielsetzung, zur Überwindung autoritärer Herrschaftsstrukturen sowie zur Errichtung und Stabilisierung demokratischer Strukturen beizutragen, ist es Aufgabe der Stiftungen, nicht nur Auf- und Ausbau gesellschaftlicher und politischer Organisationen und Institutionen zu fördern, sondern ebenso die Verbreitung und Verinnerlichung demokratischer Werte und Normen.

Das Demokratieverständnis, das dem Stiftungsmandat zur Demokratieförderung zugrunde liegt, ist damit ganz offenbar, in Abgrenzung zu den von Robert Dahl entworfenen Demokratiekriterien, ein maximalistisches. In seinem Werk „Polyarchy“¹⁰⁸, welches nach wie vor als grundlegend für die Demokratiedefinition in weiten Teilen der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung gilt, nennt Dahl zwei fundamentale Dimensionen der Demokratie, die des pluralistischen Wettbewerbs und der politischen Partizipation, zu deren Verwirklichung acht „prozedurale und institutionelle Minima“ erfüllt sein müssen: die Assoziationsfreiheit, die Meinungsfreiheit, das aktive sowie das passive Wahlrecht, das Recht politischer Eliten auf die Konkurrenz um Wählerstimmen, der Pluralismus der Informationsquellen, freie und faire Wahlen sowie Institutionen, welche die Regierungspolitik vom Willen der WählerInnen sowie von anderen Ausdrucksformen der Bürgerpräferenzen abhängig machen.¹⁰⁹

Kritiker des Demokratieverständnisses von Dahl führen an, dass die Erfüllung dieser formalen Kriterien in vielen Fällen nicht zu konsolidierten, sondern lediglich zu „defekten“ bzw.

¹⁰⁴ BMZ-Bericht 1973, S. 23.

¹⁰⁵ FES: Jahresbericht 1995, S. 52. Vgl. auch Adam 1996, S. 82.

¹⁰⁶ Eine Übersicht über diese Trägerorganisationen findet sich in BMZ 2004/2005, S. 80-90.

¹⁰⁷ Vgl. Hamann 1994, S. 143; Krieger 1983b, S. 319; Bartsch 1998, S. 189; Hellwig 1998, S. 153; Pinto-Duschinsky 1991a.

¹⁰⁸ Vgl. Dahl 1971.

¹⁰⁹ Vgl. Dahl 1971, S. 3, 6. Siehe dazu auch Merkel 1995, S. 33.

„deformierten“ Demokratien führt, die sich bei näherer Betrachtung oftmals als Formen autoritärer Herrschaft erweisen.¹¹⁰ Sie plädieren daher für einen erweiterten Demokratiebegriff, in den neben den von Dahl angeführten, durchaus notwendigen, aber keinesfalls ausreichenden Verfahren und Institutionen zur demokratischen Entscheidungsfindung auch die Frage nach gesellschaftlichen Werten und Normen, der sozialen Ausgestaltung der Gesellschaftsordnung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten sowie der Qualität der Zivilgesellschaft mit einbezogen wird.¹¹¹ Sowohl dem Stiftungsmandat zur gesellschaftspolitischen Arbeit, wie es in den BMZ-Grundsätzen von 1973 formuliert ist, wie auch der Interpretation dieses Mandats durch die Stiftungen selbst, die mit ihrer Arbeit im politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich ansetzen und damit einen sehr umfassenden Ansatz der Demokratieförderung verfolgen¹¹², liegt ein solch erweitertes Demokratieverständnis zugrunde.

Da jede Stiftung dieses gemeinsam geteilte Verständnis von Demokratie und Demokratieförderung gemäß den ihr eigenen Werten, Prioritäten und gesellschaftspolitischen Leitbildern umsetzt, sind in der praktischen Stiftungstätigkeit aber trotz gemeinsamer Leitbilder unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen zu erkennen.

4. Tätigkeitsbereiche und Instrumente der Auslandsarbeit

Um ihrem Mandat zur Demokratieförderung gerecht zu werden, arbeiten fast alle politischen Stiftungen in etwa gleicher Intensität und stets gemäß den Handlungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen im jeweiligen Projektland auf den Gebieten der Regierungs- und Parlamentsberatung, der Parteienförderung, der Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie der Forschungsförderung.¹¹³

Während für die Stiftungen eine direkte Kooperation mit Regierungen und Parlamenten auf zentraler und dezentraler Ebene im Rahmen von Gesetzesberatung oder auch Fortbil-

¹¹⁰ Hillebrand und Optenhögel nennen als einige der Folgeerscheinungen zahlreicher formaler Demokratien die massive Verarmung breiter Bevölkerungsteile, die faktische Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit, sich akzentuierende Geschlechterungleichheit sowie Oligarchisierung und Korruption. (Vgl. Hillebrand / Optenhögel 2001, S. 172.) Zur Definition der Begriffe „defekte“ und „deformierte Demokratie“ vgl. auch Merkel / Puhle 1999, S. 106.

¹¹¹ Vgl. beispielsweise Glæßner 1994, S. 280; Nikolic 1998, S. 149; Merkel / Puhle 1999, S. 13, 18, 106; Hippler 1995, S. 27; Laakso 1995, S. 210f.; Quigley 1997, S. 8. Im Gegensatz zu der in weiten Teilen auf der Demokratiedefinition Dahls basierenden Transformationsforschung ist in der Entwicklungsländerforschung ein solcher erweiterter Demokratiebegriff, mit besonderem Augenmerk auf der Frage nach sozialer Gerechtigkeit und Partizipation, vorherrschend. Vgl. Nohlen 1999, S. 253f.

¹¹² Gemäß Burnell sind Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die drei Hauptebenen, auf denen Akteure externer Demokratieförderung ansetzen können. Vgl. Burnell 2004.

¹¹³ Ausnahmen bilden die HBS und die RLS, die ihre Tätigkeit nicht auf die Zusammenarbeit mit Regierungen, Parlamenten und Parteien, sondern auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure konzentrieren. Eine genaue Darstellung und Analyse der hier genannten Arbeitsschwerpunkte der Stiftungen erfolgt in den Kapiteln VII und IX am Beispiel der FES-Arbeit in Polen und Mexiko, weswegen die Ausführungen an dieser Stelle lediglich einen groben Überblick vermitteln sollen.

dungsmaßnahmen für Entscheidungsträger problemlos möglich ist, kann eine Zusammenarbeit mit Parteien nur auf Umwegen erfolgen. Eine direkte Förderung politischer Parteien im Ausland, etwa durch Finanz- oder Wahlkampfhilfen, ist den Stiftungen von Seiten des BMZ und des Auswärtigen Amtes untersagt. Ein wichtiges Ziel ihres Engagements in den jeweiligen Projektländern sehen die Stiftungen jedoch in der Stärkung der nationalen wie auch internationalen Stellung der dortigen Parteien und fanden mit der Förderung nahe stehender Stiftungen, Bildungs- und Forschungseinrichtungen einen effektiven Weg, den ihrer ideologischen Ausrichtung entsprechenden Parteien im Ausland Unterstützung zukommen zu lassen.¹¹⁴

In zahlreichen Entwicklungs- und Transformationsländern existiert eine politisch nur wenig einflussreiche und strukturell defizitäre Zivilgesellschaft¹¹⁵, die jedoch gemäß dem erweiterten Demokratieverständnis der politischen Stiftungen einen grundlegenden Beitrag zu Aufbau und Konsolidierung eines demokratischen Systems leisten muss. Ziel der Stiftungen ist es daher, Struktur und Verhandlungsmacht zivilgesellschaftlicher Organisationen zu stärken, wozu sich die Stiftungsarbeit in der Regel auf die Bildung und Weiterqualifizierung von Führungskräften entsprechender Organisationen zu politischen und wirtschaftlichen Themen sowie auf die Förderung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Staat konzentriert.¹¹⁶

Ein weiteres wichtiges Arbeitsfeld der Stiftungen ist die Förderung von Forschung und Wissenschaft in Entwicklungs- und Transformationsländern, mit dem Ziel, die Kapazitäten dieser Länder zur eigenständigen Erarbeitung kontextangepasster Lösungen für die dringends-

¹¹⁴ Vgl. Adam 1999, S. 42; Kress 1985, S. 84f.; Kraft 1983, S. 25; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 39, 41; Ibid. 1991b, S. 210; Spitzenfeil 1996, S. 58. Die FES kooperiert insbesondere mit Einrichtungen der Mitgliedsparteien der Sozialistischen Internationale, während die KAS sich auf Einrichtungen von Mitgliedsparteien der Christlich Demokratischen Internationale (bis 1982 Christlich Demokratische Weltunion) konzentriert. Gerade die indirekte Parteienförderung durch die politischen Stiftungen wurde in der Vergangenheit häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, damit weniger einen entwicklungspolitischen Beitrag zu leisten als vielmehr mittels der Unterstützung opportuner Parteien die Sicherung politischer Einflussbereiche anzustreben. Vgl. Plischke 1983, S. 15; Spitzenfeil 1996, S. 61.

¹¹⁵ Zivilgesellschaft soll hier definiert werden als eine von Markt und Staat zu unterscheidende „organisierte Sphäre des gesellschaftlichen Lebens (...), in der Gruppen von Akteuren innerhalb eines rechtlichen Rahmens Interessen und Werte vertreten sowie Forderungen an den Staat richten, die als öffentliche Zwecke angesehen werden“. (Portantiero 2000, S. 34.) Während in Teilen der Forschungsliteratur auch politische Parteien zur Zivilgesellschaft gezählt werden, wird Zivilgesellschaft hier als eine auf NRO, Verbände und soziale Bewegungen beschränkte Sphäre verstanden. Vgl. dazu die Definition von Zivilgesellschaft durch Cohen / Arato (1992, S. ix) sowie Marody / Wilkin (2002, S. 74), die Parteien als Teil der „political society“ sehen. Zu den unterschiedlichen Definitionen von Zivilgesellschaft in unterschiedlichen Denktraditionen siehe Phillips 1999, S. 71f., 94. Als Beispiele für strukturelle Defizite der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern nennt Adam fehlende politische Rahmenbedingungen für die Aktionsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, fehlende gesellschaftliche Voraussetzungen, wie beispielsweise die mangelnde soziale Differenzierung oder ethnische Spaltungen der Gesellschaft, sowie die Abhängigkeit von Außenfinanzierung und damit von Interessen der Nordpartner. Vgl. Adam 1999, S. 47.

¹¹⁶ Vgl. Kesper 2000, S. 5ff.; Dauderstädt / Lerch 2005, S. 10f.; Adam 1999, S. 44ff.

ten Strukturprobleme zu erhöhen. Zum einen werden einzelne WissenschaftlerInnen mittels länger- oder kurzfristiger Stipendien unterstützt, zum anderen fördern die Stiftungen Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen durch organisatorische und finanzielle Hilfen für Veranstaltungen, Publikationen und zum Teil auch für die Infrastruktur.¹¹⁷

Neben diesen Tätigkeitsfeldern, in denen fast alle Parteistiftungen in vergleichbarem Umfang aktiv sind, setzt jede Stiftung ihre besonderen fachlichen Schwerpunkte, die von ihr meist intensiver und mit größerer Kompetenz und Expertise als von den anderen Stiftungen wahrgenommen werden. Einer dieser Schwerpunkte der FES-Arbeit ist die Förderung von Gewerkschaften. Wie bereits vom BMZ 1973 dargelegt wurde, basiert die Arbeit der FES auf den Grundwerten des demokratischen Sozialismus sowie auf den Grundforderungen des DGB und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG).¹¹⁸ Die Kooperation mit Gewerkschaften ist für die Stiftung, die bereits in den 1950er Jahren ihre ersten Gewerkschaftsberater in Entwicklungsländer entsandte, das älteste und traditionsreichste Arbeitsgebiet und wird nach wie vor als gewichtigster Schwerpunkt im gesamten Spektrum der Auslandsarbeit gesehen. Ziel der FES, die in den Partnerländern stellvertretend für und in Abstimmung mit dem DGB arbeitet, ist die Stärkung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rolle der dortigen Gewerkschaften. Dazu entsendet die Stiftung deutsche ExpertInnen zur Beratung und Schulung gewerkschaftlicher Führungskräfte und bietet in einigen Fällen auch materielle Hilfen zur Stärkung der Infrastruktur einzelner Gewerkschaftsorganisationen.¹¹⁹

Ein weiteres Arbeitsfeld, innerhalb dessen die FES hinsichtlich Expertise und Umfang ihres Engagements eine herausragende Position einnimmt, ist die Medienförderung. Während es sich in früheren Jahrzehnten dabei noch in weiten Teilen um eine handwerklich orientierte Ausbildung von Medienschaffenden, eingebettet in technische und finanzielle Unterstützung, handelte¹²⁰, gestaltet sich die FES-Arbeit im Medienbereich heute als genuin gesellschaftspolitische Arbeit, innerhalb derer die technische Hilfe nur noch eine sehr untergeordnete Rolle einnimmt. Beispiele für heutige Maßnahmen zur Medienförderung sind die inhaltliche Betreuung von Rundfunksendungen in Landes- oder Regionalsprachen, die ethische und fach-

¹¹⁷ Vgl. BMZ-Grundsätze 1973, S. 66; Sassenfeld 1991, S. 106.

¹¹⁸ Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 107.

¹¹⁹ Vgl. Nuscheler 1993b, S. 232; Spitzenpfeil 1996, S. 62, 91; Bangert 1975, S. 292; Adam 1999, S. 44; FES: Jahresbericht 1987, S. 7; Ibid. 1992, S. 34; BMZ-Bericht 1973, S. 124; Wagner 1994, S. 181; von Vieregge 1977, S. 40; Watson 1976, S. 10.

¹²⁰ Im BMZ-Bericht von 1973 werden beispielhaft für die Maßnahmen der FES im Medienbereich der Aufbau von Technik sowie die Programmproduktion genannt. Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 33.

liche Qualifizierung von JournalistInnen sowie die Beratung bei der Erarbeitung einer demokratischen Mediengesetzgebung.¹²¹

Ein Schwerpunkt, bezüglich dessen die FES neben der HBS eine Vorreiterrolle innerhalb der politischen Stiftungen einnimmt, ist der Fokus auf Gender- und Frauenförderung als Querschnittsthema in den einzelnen Projekten. Bereits in den 1980er Jahren konzipierte die FES einige, wenn auch noch wenige, Projekte im Ausland, die ausschließlich auf die Förderung von Frauen zielten. 1991 wurde Frauenförderung in Entwicklungs- und Transformationsländern zu einem Schwerpunkt, der sowohl mittels frauenspezifischer Programme als auch durch integrierte Frauenprojekte, in denen Frauen anderen Zielgruppen gleichgestellt waren, umgesetzt wurde. 1995 formulierte die Stiftung als ihr „explizites Ziel (...), den Gender-Ansatz in jedes einzelne Projekt zu integrieren“¹²². Die FES will mit dieser Ausrichtung ihrer Arbeit insbesondere dazu beitragen, die Beteiligung von Frauen an politischen Entscheidungen, ihre Organisationsfähigkeit und ihre rechtliche Stellung, ihre ökonomische Eigenständigkeit sowie die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz zu fördern.¹²³

Die besonderen Schwerpunkte in der Auslandsarbeit der KAS sind die Förderung von Unternehmerverbänden, Klein- und Mittelunternehmen (KMU) sowie Maßnahmen zur Stärkung des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung. Eine deutliche Schwerpunktverlagerung hat sich bei der KAS hinsichtlich ihrer Kooperation mit Gewerkschaften und Genossenschaften vollzogen. Während die Stiftung 1976 knapp 50 Prozent ihrer Mittel in diesen Bereich investierte, waren es im Jahr 1990 nur noch etwa 10 Prozent. Die KAS zog sich sukzessive zugunsten der FES aus der Gewerkschafts- und Genossenschaftsförderung zurück und verstärkte stattdessen ihren Fokus auf Unternehmen, Management und KMU, so dass in die-

¹²¹ Vgl. zur Medienarbeit der FES Adam 1999, S. 40, 57ff.; Spitzenpfeil 1996, S. 64, 93; Krämer / Lehrke 1996, S. 115ff.; Pascher 2002, S. 140ff. Von den Kürzungen der staatlichen Gelder für die politischen Stiftungen (siehe dazu Kap. II.7.) waren bei der FES nicht zuletzt zahlreiche Programme zur Medienförderung betroffen. Die genannten Maßnahmen im Medienbereich werden seitdem in vielen Projektländern nur noch in sehr eingeschränktem Maße durchgeführt.

¹²² FES: Jahresbericht 1997, S. 53f. Vgl. auch Adam 1999, S. 61. Ab 1996 wurden Angaben zu „Gender- / frauenspezifischen Rahmenbedingungen“ in den Partnerländern sowie die Integration des Genderansatzes in Ober- und Projektziele fester Bestandteil des Projektplanungsinstrumentes Kursbogen. (Vgl. FES: Rundschreiben der Abteilung IEZ 1996.) Auf das Planungsinstrument Kursbogen wird in Kap. II.9.3. näher eingegangen.

¹²³ Vgl. Adam 1999, S. 61; Spitzenpfeil 1996, S. 70; FES: Jahresbericht 1991, S. 10, 76ff.; Interview 11. Trotz des im Laufe der 1990er Jahren stets intensiver werdenden Fokus der Stiftung auf das Thema Gender gehen aus einer Studie aus dem Jahr 2000, welche die Umsetzung des Genderansatzes als Querschnittsaufgabe innerhalb der FES evaluiert, einige Kritikpunkte hervor. Beispielsweise werden das Fehlen eines klaren Konzeptes, der geringe regionale Austausch sowie der Mangel an systematischen Genderansätzen in der Projektarbeit in zahlreichen Partnerländern beklagt. (Vgl. FES: Protokoll zum Gender-Workshop 2000.) Um diesen Mängeln entgegenzuwirken beschloss die FES im Jahr 2003 die konsequente Integration von Genderaspekten in Planung, Implementierung und auch Evaluierung von Arbeitsstrategien und Maßnahmen. Vgl. FES: Jahresbericht 2003, S. 83; Ibid. 2004, S. 70.

sen Tätigkeitsbereichen heute eine recht klare Arbeitsteilung zwischen KAS und FES besteht.¹²⁴

Die FNSt räumt in ihrer Arbeit den Themenbereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eine besondere Priorität ein. Ziel der Stiftung ist zum einen die Gestaltung rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen durch Verfassungsberatung und Politikdialog, zum anderen die Stärkung nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Rechtspolitik und des Menschenrechtsschutzes. Gefördert werden daher insbesondere Menschenrechtsgruppen, Rechtsverbände, Vereinigungen von JuristInnen sowie Ministerien und Parlamentsausschüsse, die bei Fragen zu Verfassung und Gesetzgebung beraten werden. Auch die Förderung von Genossenschaften und Selbsthilfeorganisationen nimmt entsprechend der liberalen Tradition der Stiftung und im Gegensatz zu FES und KAS, die ihr Engagement in diesen Bereichen bereits Mitte der 1980er Jahre stark reduzierten, einen hohen Stellenwert ein. Weitere Schwerpunkte der FNSt sind, ähnlich wie bei der KAS, die Unterstützung von Unternehmensverbänden und KMU.¹²⁵

Etwas aus der Reihe dieser Stiftungen fiel bis zur seiner Auflösung der SVR, der seine Aufgabe nicht in der Zusammenarbeit mit Regierungen, Parlamenten und Parteien sah, sondern „Basisgruppen, gesellschaftspolitische Gruppierungen, freie Zusammenschlüsse, nichtstaatliche Organisationen und Verbände, die sich für eine Verbesserung der Lebenssituation der unterprivilegierten Bevölkerungsmehrheit engagieren“¹²⁶, förderte. Und auch die seit 1997 bestehende HBS legt ihren Schwerpunkt auf die Förderung der Partizipation unterprivilegierter Bevölkerungsschichten an gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen und unterstützt daher primär gesellschaftspolitische Basisgruppen, insbesondere Selbsthilfeorganisationen, die in Bereichen wie Umweltschutz, Menschenrechte und Frauenförderung aktiv sind.¹²⁷

Zwei fachlich sehr konträre Ausrichtungen ihrer Projektarbeit zeigen die beiden politischen Stiftungen mit dem geringsten Mittel- und Projektumfang und der größten Notwendigkeit zu Spezialisierung und Fokussierung ihrer Ressourcen. Während sich die HSS in ihrer Auslandsarbeit auf Maßnahmen zur beruflichen Bildung für ArbeiterInnen, auf Management Schulungen im informellen Sektor und für den selbständigen Mittelstand sowie auf die Förderung der öffentlichen Verwaltung konzentriert, kooperiert die RLS primär mit sozialen Bewe-

¹²⁴ Vgl. KAS: Jahresberichte 1976-1985, 1987-1988, 1990-2005; Erdmann 1996, S. 146; Krieger 1993, S. 98; Pascher 2002, S. 64; Schürmann 1989, S. 86; Spitzenfeil 1996, S. 90; Kerbusch 1994, S. 2.

¹²⁵ Vgl. FNSt: Jahresberichte 1966-1996, 1999-2005; Bartsch 1998, S. 189; Mair 2000, S. 134; Spitzenfeil 1996, S. 88.

¹²⁶ Chodzinski 1993, S. 100.

¹²⁷ Vgl. HBS: Jahresberichte 1997-2005; Bartsch 1998, S. 189; Erdmann 1996, S. 156; Wagner 1994, S. 210ff; Mair 2000, S. 134; Pascher 2002, S. 62; Spitzenfeil 1996, S. 96.

gungen, Frauenorganisationen, Gewerkschaften sowie Forschungs- und Bildungseinrichtungen.¹²⁸

Während im Zentrum der Demokratisierungsforschung Fragen stehen wie beispielsweise, ob ein demokratischer Wandel im Idealfall durch zivilgesellschaftliche Akteure angestoßen wird oder vielmehr Folge der demokratischen Restrukturierung staatlicher Institutionen ist, ob Staat und Regierung oder der Zivilgesellschaft eine bedeutendere Rolle im Prozess der demokratischen Konsolidierung zukommt und ob im Prozess des politischen Umbruchs Parteien oder zivilgesellschaftliche Organisationen einer intensiveren Unterstützung bedürfen¹²⁹, ist in den Ansätzen insbesondere der beiden großen politischen Stiftungen, der KAS und der FES, die mit ihrer Tätigkeit fast alle der genannten Arbeitsbereiche abdecken, eine Ausrichtung auf solch akademische Diskurse kaum erkennbar. Während die HBS in erster Linie mit Basisgruppen zusammenarbeitet und somit ganz offenbar das größte Potential im Prozess der Demokratisierung auf der Ebene der Zivilgesellschaft ansetzt, legt keine der beiden großen Stiftungen einen ausschließlichen Schwerpunkt auf die Förderung von Regierung, Parlament, Parteien oder zivilgesellschaftlichen Organisationen.¹³⁰ Das Gewicht, welches die Stiftungen der Unterstützung der jeweiligen Ebene einräumen, unterliegt ganz offenbar keinen festgelegten und für die gesamte Arbeit gültigen Grundsätzen, sondern ist stets abhängig von den Problemlagen und den Handlungsmöglichkeiten im jeweiligen Land.¹³¹

Während die fachlichen Schwerpunkte in weiten Teilen sehr unterschiedlich ausfallen, wenden die verschiedenen Stiftungen zur Bearbeitung ihrer Themenbereiche doch sehr ähnli-

¹²⁸ Vgl. HSS: Jahresberichte 1982-1983, 1986-2005; RLS: Jahresberichte 1999-2004; Bartsch 1998, S. 189; Erdmann 1996, S. 155; Spitzenpfeil 1996, S. 95.

¹²⁹ Insbesondere die Zivilgesellschaft wird dabei häufig in einem sehr kritischen Licht gesehen. Während zivilgesellschaftliche Organisationen zweifellos eine bedeutende Rolle für den demokratischen Wandel und insbesondere den Prozess der demokratischen Konsolidierung spielen, wird in zahlreichen Forschungsarbeiten zur externen Demokratieförderung deutliche Kritik an ihrer geringen Repräsentativität, ihrer mangelnden Rechenschaftspflicht sowie ihrer oft hohen Politisierung geübt. Zudem haben, wie Santiso beklagt, NRO in zahlreichen Ländern bereits Oppositionsparteien als Kanäle der Interessenartikulation abgelöst und somit die Funktion politischer Parteien in einem demokratischen System unterminiert. (Vgl. Santiso 2001, S. 393.) Gershman betont, dass gerade in den postsozialistischen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas Akteure der externen Demokratieförderung sich oft zu stark auf die Förderung von NRO konzentrieren, was auf Kosten der politischen Parteien geschieht. (Vgl. Gershman 2004, S. 28.) Ottaway / Chung weisen insbesondere auf die mangelnde Repräsentativität extern finanzierter NRO hin, denn „external funding makes it possible for NGOs to arise whether or not they have support in their countries“. (Ottaway / Chung 1999, S. 107.)

¹³⁰ Dies kommt beispielsweise in der von der FES 1999 veröffentlichten programmatisch orientierten Schrift „Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung“ sehr deutlich zum Ausdruck, in der dem Staat, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft eine in etwa gleichgewichtige Bedeutung für den Demokratisierungsprozess zugeschrieben wird (vgl. Kerbusch 1999a, S. 8ff.) und auch die Arbeitsansätze der Stiftung auf den verschiedenen Ebenen in ihrer Gewichtung als weitgehend ausgewogen dargestellt werden (vgl. Adam 1999, S. 35ff.).

¹³¹ Während die Stiftungen beispielsweise in autoritär regierten Ländern ihren Schwerpunkt häufig auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen legen, da eine Zusammenarbeit mit autoritären staatlichen Stellen in vielen Fällen nicht möglich ist, kooperierten sie in vielen mittel- und osteuropäischen Ländern Anfang der 1990er Jahre aufgrund kaum existenter bzw. sehr instabiler zivilgesellschaftlicher Strukturen primär mit Regierungsstellen. Vgl. beispielhaft dazu die Ausführungen zur FES-Arbeit in Mexiko und Polen in Kap. VII und IX.

che Instrumente an. Den größten Umfang im Maßnahmenkatalog aller Stiftungen haben Seminare, Konferenzen, Workshops, Bildungsprogramme und Studienreisen. Auch die Herausgabe von Publikationen, die Vergabe von Stipendien sowie die Entsendung von ExpertInnen und BeraterInnen nehmen bei der Mehrzahl der Stiftungen einen hohen Stellenwert ein. Während in früheren Zeiten die finanzielle und materielle Unterstützung der Partnerorganisationen, wie etwa mittels der Lieferung von Sachmitteln, Finanzhilfen für den Aufbau einer organisatorischen Infrastruktur oder auch finanzieller Personalförderung, ein gängiges Instrument der Stiftungen in ihrer Auslandsarbeit war, werden derartige Hilfen heute nur noch in sehr geringem Umfang gewährt. Der Grund dafür liegt zum einen in der oftmals geringen Nachhaltigkeit, die mit rein materiellen Unterstützungsleistungen erzielt wurde, und zum anderen in der mangelnden Eignung dieser Instrumente für den Politikdialog, welcher ein wichtiger Aspekt der Stiftungsarbeit mit Partnerorganisationen in den genannten Tätigkeitsbereichen ist. Durch den Politikdialog, den Böhler als „Prozess des wechselseitigen Austausches von Informationen und Ideen über Optionen und Aktionen im entwicklungspolitischen Raum“¹³² definiert, soll, unter gleichberechtigter Einbeziehung von und im Einvernehmen mit den jeweiligen Partnern, gemäß des BMZ-Mandats eine Veränderung in den Rahmenbedingungen des Ziellandes erreicht werden.¹³³ Einem solchen Anspruch zu Diskussion und Dialog mit den Partnern können die Stiftungen mit Seminaren, Konferenzen und Beratungsprogrammen gerecht werden, kaum jedoch mit rein finanziellen Hilfen.

5. Von der Sozialstrukturhilfe zur Elitenförderung

Eine deutliche Schwerpunktverlagerung erfuhr im Laufe der Jahrzehnte die inhaltliche Ausrichtung der Stiftungsarbeit, die sich zunehmend von den in den 1980er Jahren noch zahlreich durchgeführten Projekten zur Sozialstrukturhilfe entfernte, um ihren Fokus verstärkt auf die gesellschaftspolitische Arbeit auf Elitenebene zu richten.¹³⁴

Neben dem Titel zur Förderung gesellschaftspolitischer Arbeit existierte bis 1997 im Etat des BMZ ein zweiter für die politischen Stiftungen bestimmter Titel, aus dem diese finanziel-

¹³² Böhler 1991, S. 129. Im Gegensatz zu dieser entwicklungspolitischen Ausrichtung des Politikdialogs geht es in der Zusammenarbeit mit Partnern aus westlichen Industrieländern, im Rahmen derer die Stiftungen ebenfalls und in noch weit intensiverem Maße als in ihrer Arbeit mit Entwicklungsländern den Politikdialog einsetzen, um die „transatlantische und europäische Elitenvernetzung“ (Bartsch 1998, S. 190).

¹³³ Böhler sieht den spezifischen Beitrag einer Parteistiftung im Rahmen des Politikdialogs darin „Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Einbringung ordnungspolitischer Fragestellungen mitzugestalten und deren Implementierung zu fördern“ (Böhler 1991, S. 130). Vgl. dazu auch Ronge / Pascher 1999, S. 188f.; Schürmann 1989, S. 18, 42; Spitzenpfeil 1996, S. 74ff.; Radke 1985, S. 23.

¹³⁴ Eine Ausnahme bildet die HBS, die ihren Schwerpunkt nach wie vor auf die Förderung von Basisgruppen legt.

le Mittel für Sozialstrukturhilfeprojekte schöpfen konnten.¹³⁵ Diese Mittel wurden insbesondere für die Ausbildung, Beratung und Kapitalversorgung von Genossenschaften, gemeinschaftlichen Betriebsformen und anderen Arten von Selbsthilfeorganisationen eingesetzt. Mit ihren Sozialstrukturhilfeprojekten wollten die Stiftungen marginalisierte Schichten der Bevölkerung, die in der Regel nicht in politisch relevanten Gruppen organisiert und daher durch gesellschaftspolitische Arbeit mit Institutionen und Organisationen kaum erreichbar sind, über entsprechende Partner direkt ansprechen und ihnen Hilfe zur Selbsthilfe gewähren.¹³⁶

Um dem Vorwurf zu entgehen, reine Basisarbeit im Sinne von technischer Zusammenarbeit zu machen, was zum einen im Kompetenzbereich der GTZ sowie zahlreicher NRO liegt und zum anderen dem Stiftungsmandat zu gesellschaftspolitischer Arbeit mit dem Ziel, Rahmenbedingungen zu verändern, widerspricht, betonten die Stiftungen stets die gesellschaftspolitische Komponente ihrer Arbeit im Bereich der Sozialstrukturhilfe. Zum einen werde nicht nur die wirtschaftliche, sondern auch die politische Stärkung von Selbsthilfeorganisationen und anderen Basisgruppen, etwa durch die Einübung demokratischer Spielregeln, gefördert und somit durchaus gesellschaftspolitische Veränderung erzielt. Zum anderen betonten die Stiftungen, auch im Rahmen von Sozialstrukturprojekten keinen direkten Basisansatz vergleichbar mit der Arbeit verschiedener NRO zu verfolgen, sondern die Arbeit mit Verbandsstrukturen und deren MultiplikatorInnen in den Mittelpunkt zu stellen, um somit eine große Breitenwirkung erzielen zu können.¹³⁷

Neben diesen von den Stiftungen selbst dargelegten Zielen und Motiven der Sozialstrukturhilfearbeit gibt es noch einen weiteren wichtigen Beweggrund für die Durchführung derartiger Projekte, die sich schließlich nur in Teilbereichen mit dem Stiftungsmandat für gesellschaftspolitische Arbeit zur Einwirkung auf politische, wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen decken. Die Absicht, mit Sozialstrukturhilfeprojekten in zahlreichen Ländern „den Fuß in die Tür“ zu bekommen, nahm für die Stiftungen eine mindestens ebenso große Bedeutung ein wie das Motiv der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Projekte mit Basisgruppen ermöglichten es den Stiftungen zum einen, Kontakte, Vertrauen und Landeskenntnisse als wichtige Grundlage für die in der Folgezeit aufzunehmende Arbeit mit gesellschaftspolitischen Organisationen und ihren Entscheidungsträgern zu gewinnen. Zum anderen konnten die Par-

¹³⁵ Der BMZ-Titel zur Förderung von Stiftungsprojekten zur Sozialstrukturhilfe umfasste etwa ein Drittel, der Titel für die gesellschaftspolitische Arbeit etwa zwei Drittel der für die Auslandsaktivitäten der politischen Stiftungen bestimmten BMZ-Mittel. Vgl. Pinto-Duschinsky 1991a, S. 39; Spitzenpfeil 1996, S. 65. Zu finanziellem Umfang, Zweck und Bestimmungen dieser BMZ-Titel siehe Kap. II.7.

¹³⁶ Zur Sozialstrukturhilfearbeit der politischen Stiftungen vgl. Wagner 1994, S. 182; Hellwig 1998, S. 154; Kraft 1983, S. 26; FES: Jahresbericht 1977, S. 84; Ibid. 1984, S. 97f.; BMZ-Bericht 1973, S. 20f., 30f.; BMZ-Grundsätze 1973, S. 67f.

¹³⁷ Vgl. FES: Jahresbericht 1972, S. 81; Ibid. 1982, S. 56; Spitzenpfeil 1996, S. 48, 66f.; Benecke 1983, S. 189, 190; Kerbusch 1994, S. 6.

teistiftungen damit weit besser als dies mittels eines direkten Einstieges mit Projekten auf hoher politischer Ebene möglich gewesen wäre, ihre Arbeit für die Regierungen der Partnerländer optisch sichtbar machen und gleichzeitig weitgehend unpolitisch und somit unverdächtig erscheinen lassen.¹³⁸

Die Tatsache, dass die Stiftungen trotz der genannten Vorzüge im Laufe der 1980er und 90er Jahre zunehmend von ihrer Sozialstrukturarbeit abrückten, liegt in zwei Entwicklungen begründet. Zum einen machten finanzielle Kürzungen, die die Stiftungen insbesondere in den 1990er Jahren trafen, die parallele Arbeit auf Basis- und Elitenzebene immer weniger möglich, so dass sich die Stiftungen in Abstimmung mit dem BMZ zu einer Reduzierung des personalaufwändigen und damit kostspieligen Basisansatzes entschlossen. Zum anderen konnten sich die Stiftungen inzwischen in den meisten Ländern, in denen sie den Einstieg mit Projekten für sinnvoll hielten und in denen die politischen Rahmenbedingungen dies erlaubten, etablieren und dort ausreichend Vertrauen gewinnen, womit so genannte „Alibi-Projekte“ mit Basisgruppen nicht mehr notwendig waren.¹³⁹

Wie stark die Bedeutung von Sozialstrukturhilfeprojekten in der Stiftungsarbeit schwand, ist nicht zuletzt an den Jahresberichten der Stiftungen erkennbar, in denen bis etwa Mitte der 1980er Jahre noch ein starker Fokus auf den Bereich der Sozialstrukturhilfe, insbesondere auf die Förderung von Genossenschaften, zum Ausdruck kommt, während danach entsprechende Projekte kaum noch Erwähnung finden.¹⁴⁰ Heute setzen die politischen Stiftungen mit ihrer Arbeit ganz überwiegend auf der Ebene von Führungskräften, EntscheidungsträgerInnen und MultiplikatorInnen an, denen sie Bildungs- und Beratungsmaßnahmen ebenso anbieten wie Dialogplattformen und internationale Kontakte.¹⁴¹ Ihrem Anspruch, auf gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen einzuwirken und damit einhergehend eine hohe Breitenwirkung

¹³⁸ Vgl. Plischke 1983, S. 14, 22; Wagner 1994, S. 182; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 39; Spitzenpfeil 1996, S. 66.

¹³⁹ Vgl. Hellwig 1998, S. 155; Wagner 1994, S. 218; Interview 21, 33.

¹⁴⁰ In ihrem Jahresbericht von 1969 spricht die FES von der Sozialstrukturhilfe als „bedeutsame[m] Sektor“, von der Genossenschaftsförderung als „besondere[m] Schwerpunkt“ und von der technischen Entwicklungshilfe als eines ihrer „große[n] Aufgabengebiete[n]“. (FES: Jahresbericht 1969, S. 12f., 18.) Während die FES auch 1984 noch erklärte, sie fördere „in verstärktem Maße (...) landwirtschaftliche Betriebe durch Betriebsberatung“ (Ibid. 1984, S. 98), nehmen seitdem Projekte der Sozialstrukturhilfe in den Jahresberichten der Stiftung eine nur untergeordnete Bedeutung ein. 1992 schrieb die FES: „Das Themenspektrum hat sich massiv ausgeweitet, doch überlagern spezielle Aktivitäten und die Ausbildung von Spitzenkräften die Breitenarbeit (...)“. (Ibid. 1992, S. 24.) In den Jahresberichten der KAS kommt insbesondere anhand der Angaben zur sektoralen Mittelverteilung der abnehmende Stellenwert der Sozialstrukturhilfe zum Ausdruck. Während 1978 noch 23,3 Prozent der Mittel für die Auslandsarbeit in die Bereiche Genossenschaftsförderung, Community Development und ländliche Entwicklung flossen, waren es 1987 nur noch 13,6 Prozent. (Vgl. KAS: Jahresbericht 1978, S. 67; Ibid. 1987, S. 19.) Eine Ausnahme unter den politischen Stiftungen bildet dabei neben der HBS auch die FNSt, bei der die Förderung von Selbsthilfeorganisationen nach wie vor ein zentraler Bestandteil der Auslandsarbeit ist.

¹⁴¹ Vgl. Bartsch 1998, S. 190; Dakowska / Bazin o.J., S. 4; Adam 1999, S. 39; FES: Aufgaben, Ziele, Praxis 2002, S. 4.

ihrer Arbeit zu erzielen, wollen die Stiftungen damit besser gerecht werden, als dies durch die Zusammenarbeit mit Basisgruppen im Rahmen der Sozialstrukturhilfe möglich war.

6. Zwei grundlegende Ansätze: Partner- und Themenansatz

Weitgehender Konsens herrscht in der Forschung zu Demokratisierungsprozessen und externer Demokratieförderung darüber, dass Demokratie, soll sie nicht formal bleiben, sondern zu einer substantiellen und konsolidierten Demokratie werden, nicht „von außen“ aufgezwungen werden kann, sondern aus den jeweiligen Gesellschaften heraus, „von innen“ wachsen muss und daher die Partizipation der lokalen Bevölkerung am Demokratisierungsprozess unerlässlich ist. Grundlegende Anforderung an Akteure externer Demokratieförderung muss daher sein, eine Übertragung von Modellen aus ihren eigenen Gesellschaften und politischen Systemen zu vermeiden und sich stattdessen in ihrer Arbeit auf die Einbeziehung der lokal vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten zu konzentrieren.¹⁴²

Um dies in der Stiftungsarbeit zu gewährleisten, verankerte das BMZ das Partnerprinzip in seinen Grundsätzen von 1973, in denen es heißt: „Die Vorhaben der politischen Stiftungen werden grundsätzlich in Zusammenarbeit mit Partnern in den Entwicklungsländern durchgeführt.“¹⁴³ Als Partner kommen solche Institutionen und Organisationen in Frage, die sich den in den BMZ-Grundsätzen „formulierten Zielen verpflichtet wissen und zumindest in der Zukunft eine Chance haben, strukturwirksam tätig zu werden“¹⁴⁴. Das breit angelegte Partnerspektrum der Stiftungen umfasst beispielsweise politische Parteien, insbesondere deren Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Gewerkschaften, Unternehmer- und Genossenschaftsverbände, Jugend- und Frauenorganisationen, Umweltgruppen, Medien und Universitäten, ebenso wie Parlamentsausschüsse und Ministerien.¹⁴⁵

In der Interpretation und konkreten Umsetzung des Partnerprinzips zeigen die Stiftungen, insbesondere die KAS und die FES, jedoch unterschiedliche Ansätze.¹⁴⁶ Die KAS verfolgte

¹⁴² Vgl. Adam 1999, S. 28; Dauderstädt / Lerch 2005, S. 1; Day u.a. 2000, S. 36ff.; Hillenbrand 2003, S. 2; Hippler 1995, S. 1.

¹⁴³ BMZ-Grundsätze 1973, S. 69.

¹⁴⁴ Ibid., S. 67.

¹⁴⁵ Vgl. Kress 1985, S. 52; Schürmann 1989, S. 62; Pogorelskaja 1997, S. 26; Spitzenpfeil 1996, S. 57. Entgegen der nahe liegenden Annahme, dass Parteistiftungen vorwiegend oder gar ausschließlich mit Partnerinstitutionen und -organisationen zusammenarbeiten, die ihrer eigenen parteipolitischen Ausrichtung entsprechen, muss festgestellt werden, dass die Stiftungen zwar durchaus Partner präferieren, die sich zu dem von ihnen vertretenen parteipolitischen Gedankengut bekennen, aber ebenso mit Organisationen kooperieren, die sich lediglich bestimmten Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet fühlen und dafür ohne klare parteipolitische Ausrichtung eintreten. Vgl. Betz 1996, S. 218; Krieger 1983a, S. 10.

¹⁴⁶ Die anderen politischen Stiftungen verfolgen in der Regel eine Mischstrategie aus den bei FES und KAS vorzufindenden Ansätzen der Partnerzusammenarbeit. Eine Ausnahme bildet die HBS, deren Ansatz in groben Zügen mit dem der KAS vergleichbar ist. Auf die Ansätze dieser Stiftungen in ihrer Zusammenarbeit mit Partnern soll daher im Folgenden nicht gesondert eingegangen werden.

von Beginn ihrer Auslandsarbeit an ein klassisches Partnerprinzip. Dieses beinhaltet eine vertragliche Bindung an die Projektpartner über einen Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren. In dieser Zeit arbeitet die Partnerorganisation in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung und bestimmt Ziele und Maßnahmen ihrer Tätigkeit weitgehend selbst. Die KAS leistet dabei logistische, beratende und finanzielle Hilfe.¹⁴⁷ Die meiste Kontrolle kann die Stiftung bei dieser Art der längerfristigen und verbindlichen institutionellen Zusammenarbeit im Vorfeld bei der Auswahl der Partnerorganisation ausüben, während sie zu einem späteren Zeitpunkt auf die Konzeption und Durchführung der eigentlichen Maßnahmen in nur beschränktem Maße einwirken kann. Die KAS behielt diesen Ansatz der Partnerzusammenarbeit, mit dem vergleichsweise wenige Eingriffe in die in weiten Teilen selbständige Arbeit der Partnerorganisation einhergehen und der damit dem christlich-demokratischen Grundsatz der Subsidiarität entspricht, bis heute weitgehend bei.

Bis Anfang der 1980er Jahre arbeitete auch die FES im Rahmen einer meist engen vertraglichen und längerfristigen Bindung an die Partnerorganisation, behielt sich nach eigenen Angaben jedoch bereits damals ein hohes Maß an Verantwortung und Mitspracherecht bezüglich Maßnahmenkonzeption und -durchführung vor.¹⁴⁸ 1973 stellte das BMZ fest, dass die FES mit ihrer im Vergleich zur KAS weniger engen Partnerbindung größere Kontrolle über ihre Arbeit habe und damit „die Steuerung durch die Stiftung einfacher und ihr Beitrag deutlicher“¹⁴⁹ sei als im Rahmen des klassischen Partneransatzes. Als das Ministerium dann 1985 neben der engen Zusammenarbeit mit Partnern auch so genannte Eigenregiemaßnahmen für sinnvoll erklärte¹⁵⁰, rückte die FES zunehmend von der traditionellen Form des Partneransatzes ab und richtete ihre Arbeit verstärkt auf eine themenorientierte Partnerkooperation aus, im Rahmen derer Maßnahmen in Eigenregie nun eine bedeutende Rolle spielten. Nach wie vor steht gemäß dem Grundsatz, dass Demokratie nur „von innen“ wachsen kann und externe

¹⁴⁷ Vgl. Kraft 1983, S. 13; Schürmann 1989, S. 76; von Vieregge 1977, S. 63; BMZ-Bericht 1973, S. 43; KAS: Jahresbericht 1978, S. 64, 68; Ibid. 1979, S. 79, 85; Ibid. 1980, S. 61; Ibid. 1981, S. 60; Ibid. 1991, S. 31. Die finanzielle Förderung umfasst bei diesem Ansatz nicht nur die Projektarbeit des Partners, sondern auch in weiten Teilen dessen Infrastruktur und Personalkosten. Es handelt sich beim Partneransatz also um eine institutionelle Förderung.

¹⁴⁸ Beispielsweise gründete die FES in den 1960er und 70er Jahren in zahlreichen Entwicklungsländern feste Bildungseinrichtungen und wissenschaftliche Institutionen, die zwar organisatorisch von der Partnerorganisation getragen, von der FES aber finanziert wurden und mittels derer die Stiftung ihre Bildungsangebote und Dienstleistungen verschiedenen Gruppen offerieren konnte. Es bestand also eine feste und längerfristige Bindung zwischen der FES und ihrer Partnerinstitution, im Rahmen derer jedoch eine flexible Zusammenarbeit mit mehreren Partnern möglich war. (Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 45f.; Spitzenpfeil 1996, S. 59.) Zur Kooperation der FES mit derartigen Institutionen in Lateinamerika siehe Kap. VII.1.

¹⁴⁹ BMZ-Bericht 1973, S. 46.

¹⁵⁰ Laut BMZ habe es sich „als politisch klug und im Hinblick auf die erwünschten entwicklungspolitischen Effekte als sinnvoll erwiesen, dass die politischen Stiftungen in Einzelfällen und in besonderen politischen Situationen ohne einen engen politischen Partnerbezug sog. ‚Eigenmaßnahmen‘ / Regiemaßnahmen durchführen“. (BMZ: Informationsvermerk für den Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit 24/85: Die entwicklungspolitische Arbeit der politischen Stiftungen, Bonn 1985, zit.n. Schürmann 1989, S. 44.)

Demokratieförderung daher Partner im Land braucht, die Zusammenarbeit und inhaltliche Abstimmung mit Partnerorganisationen im Mittelpunkt der Arbeit. Diese ist nun aber nicht mehr durch eine enge und langfristige Bindung an einige wenige Partner gekennzeichnet, sondern durch eine themenspezifische und sich oft nur über einzelne Maßnahmen und Maßnahmensequenzen erstreckende Kooperation mit mehreren verschiedenen Partnern. Auswahl des Themas sowie weite Teile der inhaltlichen Konzeption erfolgen dabei oftmals in Eigenregie durch die FES, die sich für die inhaltliche Feinabstimmung und Durchführung der Maßnahmen thematisch kompetente Partner sucht.¹⁵¹

Die FES begründete den Übergang von einer institutionellen, partnerorientierten Zusammenarbeit zu einer themenorientierten Programmförderung in ihrer Auslandsarbeit damit, dass ihrer Ansicht nach im Mittelpunkt externer Demokratieförderung nicht mehr der Aufbau politischer Institutionen, sondern die Vertiefung der Demokratie stehen muss und damit der Unterstützung gesamtgesellschaftlicher Entwicklung eine größere Bedeutung zukommt als der Stärkung einzelner Partnerinstitutionen und -organisationen. Die FES glaubt, dem mittels ihres themenorientierten Ansatzes, im Rahmen dessen sie viele verschiedene Themen aufgreifen, diese mit verschiedenen gesellschaftlich relevanten Gruppen diskutieren und somit zu einer neutralen Diskussionsplattform für gegensätzliche Interessen werden kann, deutlich besser gerecht zu werden als es mit partnerorientierten Kooperationsbeziehungen möglich wäre.¹⁵²

Dennoch muss der Themenansatz, den inzwischen auch die KAS in einigen Ländern und Projekten anwendet¹⁵³, zweischneidig bewertet werden. Im Rahmen des Partneransatzes werden vorhandene lokale Ressourcen und Ansätze gefördert, indem die Stiftung bestehende lokale Institutionen und Organisationen unterstützt und ihnen dabei eine große inhaltliche und organisatorische Autonomie lässt.¹⁵⁴ Der Themenansatz, und dabei insbesondere die Eigenregiemaßnahmen, die trotz Absprachen mit den Partnern thematisch und konzeptionell doch weitgehend von der Stiftung selbst bestimmt werden, bergen dagegen die Gefahr der unzureichenden lokalen Verankerung und damit einhergehend der mangelnden Bedürfnisorientierung. Die Stiftungen betonen zwar, bei all ihren Maßnahmen stets in enger Abstimmung mit Partnern sowie unter genauer Analyse der Bedürfnislage zu arbeiten und sich zusätzlich gegen die Gefahr der mangelnden Bedürfnisorientierung zu schützen, indem sie ihren Ortskräften,

¹⁵¹ Vgl. Erdmann 1996, S. 147f.; Adam 1999, S. 37; Kress 1985, S. 89; Mayer 1993, S. 173; Kerbusch 1994, S. 5f.; Interviews 33, 34.

¹⁵² Vgl. FES: Jahresbericht 1987, S. 60; Ibid. 1992, S. 24; Kerbusch 1994, S. 5; Hillebrand / Optenhögel 2001, S. 172.

¹⁵³ Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa, in denen der anfänglich verfolgte Partneransatz wenig erfolgreich war. Siehe dazu auch Kap. X.

¹⁵⁴ Vgl. dazu die diesbezüglichen Richtlinien im BMZ-Bericht 1973, S. 44.

die ein enges Verbindungsglied zur lokalen Bevölkerung und den dort herrschenden Bedürfnissen darstellen, einen großen inhaltlichen Einfluss auf die Projektgestaltung einräumen.¹⁵⁵ Es kann dennoch kaum bestritten werden, dass insbesondere bei Eigenregiemaßnahmen im Rahmen des Themenansatzes die Gefahr der mangelnden lokalen Verankerung der Projektarbeit sowie der Übertragung westlicher Modelle deutlich höher eingestuft werden muss als bei einer Förderung von Institutionen und Organisationen mittels des Partneransatzes.¹⁵⁶

Bedeutende Vorteile der themenorientierten Kooperation mit Projektpartnern sind jedoch das hohe inhaltliche Gestaltungs- und Steuerungspotential sowie die große Flexibilität für die Stiftung selbst. Mit dem Partneransatz ist eine Stiftung durch die enge und langfristige Bindung an einige wenige Partner, die in ganz bestimmten Sektoren und Themenbereichen kompetent sind, mit denen sich aber in anderen Bereichen weniger gut arbeiten lässt, von vornherein in ihrer thematischen Ausrichtung und Gestaltungsmöglichkeit weitgehend festgelegt. Mit dem Versagen einer Partnerorganisation, auf deren institutioneller Förderung in der Regel ein Projekt basiert, ist zudem meist das Scheitern des gesamten Projektes verbunden.¹⁵⁷ Im Rahmen einer thematisch ausgerichteten Partnerkooperation, bei der die Stiftung für jede ihrer Maßnahmen die jeweils kompetentesten Partner für eine kurz- oder mittelfristige Zusammenarbeit engagieren kann, ist es dagegen möglich, relativ viele und thematisch diversifizierte Maßnahmen durchzuführen, die auch in kurzfristiger Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen aufgenommen werden können. Eine Zusammenarbeit mit einzelnen leistungsschwachen Partnern kann zudem aufgrund der fehlenden langfristigen vertraglichen Bindung sowie der Tatsache, dass ein Projekt meist auf einer Vielzahl von Partnerorganisationen basiert, relativ schnell und problemlos beendet werden, ohne das gesamte Projekt zu gefährden.

Diese Kennzeichen des Themenansatzes können für eine Stiftung insbesondere in politischen Umbruchsituationen von großem Vorteil sein, in denen es gilt, schnell und flexibel auf

¹⁵⁵ Vgl. Kerbusch 1994, S. 5; Ibid. 1999, S. 7; FES: Jahresbericht 1983, S. 87; Sollfrank 1993, S. 96; Krieger 1993, S. 98; Maihold 1999, S. 5; Kesper 2000, S. 3; Interviews 2, 10, 16, 30, 34. Auf die Bedeutung lokaler MitarbeiterInnen und ExpertInnen als Verbindungsglied zwischen ausländischen VertreterInnen internationaler Entwicklungsorganisationen und lokalen Akteuren und Bedürfnislagen verweisen auch Evers / Kaiser / Müller, die einen gewichtigen Vorteil lokaler MitarbeiterInnen in deren Fähigkeit sehen, in Situationen, in denen tief greifendes kulturelles und gesellschaftliches Hintergrund- und Alltagswissen gefordert ist, eine Vermittlerrolle zwischen ausländischen ExpertInnen und lokalen Akteuren einzunehmen. Vgl. Evers / Kaiser / Müller 2003, S. 65.

¹⁵⁶ Als Fürsprecher einer längerfristig angelegten institutionellen Förderung und damit als Kritiker themenorientierter Ansätze in der Stiftungsarbeit in Mittel- und Osteuropa führt Quigley neben der stärkeren lokalen Verankerung die hohe Nachhaltigkeit, die mit der Förderung des Aufbaus starker Institutionen erzielt wird, als zweiten Vorteil des Partneransatzes an. Vgl. Quigley 1997, S. 110f.

¹⁵⁷ Dies lässt sich durch Beispiele der finanziellen Institutionenförderung, die nicht nur die KAS, sondern in den 1960er und 70er Jahren auch die FES in Entwicklungsländern durchführte, belegen. Einige dieser Projekte verfielen zu einer Daueralimentierung und scheiterten an einer Projektübergabe an die Partner, da die Partnerinstitution nie so stark wurde, um sich eigenständig finanzieren zu können. (Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 46; Sassenfeld 1991, S. 107.) Vgl. zum Problem der Daueralimentierung durch die politischen Stiftungen auch Mair 1997, S. 36; Ibid. 2000, S. 139.

aktuelle Entwicklungen zu reagieren. Die äußerst instabilen Rahmenbedingungen, mit denen die Stiftungen in zahlreichen Transitions- und Transformationsländern konfrontiert sind, verlangen ausreichend Flexibilität, um sowohl Partner- als auch Themenspektrum an die sich meist schnell ändernden Bedürfnislagen und Handlungsmöglichkeiten anpassen zu können. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein allzu flexibles Vorgehen die Gefahr der Themenzerstreuung sowie des Verlusts einer klaren Linie mit sich bringen kann, spricht doch Vieles dafür, dass eine Stiftung im Rahmen des Themenansatzes gerade in schnelllebigen Umbruchsituationen bedürfnisgerechter zu arbeiten vermag als mit Partneransatz. Die partnerorientierte Stiftungsarbeit gewährt nur wenig Flexibilität zu schneller Reaktion und zum Besetzen neuer Themenbereiche und birgt zudem die Gefahr, sich an aktuell bedeutende Partner zu binden, die aber im sich sehr dynamisch verändernden Transitions- oder Transformationskontext rasch an Bedeutung verlieren können.¹⁵⁸

Der Themenansatz ist jedoch nicht nur hinsichtlich seiner Möglichkeiten zu bedürfnisorientierter Arbeit in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich zu bewerten, sondern ebenso hinsichtlich der Möglichkeiten, die er der Stiftung zu organisationalem Lernen eröffnet. Falls die Stiftung im Rahmen des Themenansatzes der Versuchung einer Übertragung westlicher Modelle erliegt, kann dies ein Hindernis für den Auf- und Ausbau der organisationalen Wissensbasis und damit für organisationales Lernen darstellen. Es muss angenommen werden, dass im Fall einer Modellübertragung nur wenig neues Wissen aus dem lokalen Kontext bewusst aufgenommen und verarbeitet wird, sondern meist vom gleichen, bereits vorhandenen Wissensbestand ausgegangen wird, um diesen in Form von eigenen, weitgehend vorgefertigten Modellen auf verschiedene Kontexte zu übertragen. Andererseits ermöglicht der Themenansatz aufgrund der Flexibilität und der großen Gestaltungsfreiheit, die er der Stiftung einräumt, Überholtes und Überflüssiges rasch einzustellen und durch Neues zu ersetzen. Insbesondere innerhalb sich dynamisch verändernder Rahmenbedingungen ist dies nicht nur eine Voraussetzung für bedürfnisorientierte Arbeit, sondern ebenso eine wichtige Grundlage für organisationales Lernen.

7. Die Finanzquellen der Stiftungsarbeit

Der Tätigkeit der deutschen politischen Stiftungen im In- und Ausland liegen sehr unterschiedliche Arten und Quellen der Finanzierung zugrunde. Die Inlandsarbeit, in deren Mittelpunkt die politische Bildung und die Studienförderung stehen, speist sich zum einen aus einer Vielzahl kleinerer Einnahmequellen, wie etwa den Zuschüssen des Bundesministeriums für

¹⁵⁸ Vgl. Mair 1997, S. 36; Ibid. 2000, S. 139; Kerbusch 1994, S. 6.

Bildung und Forschung für Studienförderungsprogramme und Stipendien, den Beiträgen einiger Bundesländer zur regionalbezogenen gesellschaftspolitischen Bildungsarbeit sowie aus Teilnehmerbeiträgen von Bildungsveranstaltungen und aus privaten Spenden.¹⁵⁹ Ihre bei weitem wichtigste Finanzquelle finden die Stiftungen jedoch im BMI, welches seit 1967 einen jährlichen, nicht projektgebundenen Pauschalbetrag zur Verfügung stellt. Mit diesen so genannten Globalzuschüssen¹⁶⁰ räumt das Ministerium den Stiftungen einen sehr großen Verwendungsspielraum ein, was nicht zuletzt der Grund für die 1986 beim BVerfG eingereichte Organklage war, im Rahmen derer die Partei der Grünen an diese Art der Stiftungsfinanzierung den Vorwurf der verdeckten Parteienfinanzierung richtete.

Anders als die Globalzuschüsse für die Arbeit im Inland werden die Gelder für die Auslandsarbeit, die sich in etwa auf die Hälfte der gesamten Stiftungsmittel belaufen, nicht als Pauschalbetrag, sondern projektgebunden gewährt. Etwa ein Zehntel ihres Budgets für Auslandsprojekte beziehen die Stiftungen vom Auswärtigen Amt, welches seit 1978 die gesamte Stiftungsarbeit in westlichen Industrieländern sowie außen- und sicherheitspolitisch relevante Maßnahmen in Entwicklungsländern des Südens und seit Anfang der 1990er Jahre auch in den Ländern Mittel- und Osteuropas fördert.¹⁶¹ 90 Prozent des Auslandsbudgets speisen sich dagegen aus den ganz oder teilweise für die Stiftungsarbeit bestimmten Titeln des BMZ zur „Förderung von Entwicklungsländern durch bilaterale Maßnahmen der Sozialstrukturhilfe“ (Titel 686 03), zur „Förderung der gesellschaftspolitischen Bildung in Entwicklungsländern“ (Titel 686 04), zur „Förderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in Ländern Mittel- und Osteuropas und in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten“ (Titel 686 12) sowie für die „Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und den Staaten Mittel- und Osteuropas“ (Titel 686 88).¹⁶²

Bemerkenswert an der Finanzierung der Stiftungsarbeit durch die Ministerien ist, dass die Verteilung sowohl der pauschalierten Globalmittel als auch der projektgebundenen Mittel für die Auslandsarbeit nicht nach dem Wettbewerbsprinzip erfolgt, sondern gemäß eines festgesetzten Verteilungsschlüssels, der in etwa den Proporz der im Bundestag vertretenen Mutter-

¹⁵⁹ Vgl. Langguth 1993, S. 42; Nuscheler 1993b, S. 225; Spitzenpfeil 1996, S. 30; Wewer 1987, S. 215.

¹⁶⁰ Die genaue Bezeichnung des entsprechenden Titels lautet „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ (Titel 68405).

¹⁶¹ Vgl. Pinto-Duschinsky 1991a, S. 34; Pogorelskaja 2002b, S. 33.

¹⁶² Vgl. Pascher 2002, S. 55; Pascher / Ronge 1999, S. 187; Spitzenpfeil 1996, S. 34. Während die Titel 686 03 und 686 04 bereits 1964 und 1965 in den BMZ-Haushalt aufgenommen wurden, kamen die für die Länder Osteuropas relevanten Titel 686 12 und 686 88 erst 1990 und 1994 hinzu. Der Titel 686 03 zur Förderung der Sozialstrukturhilfe in Entwicklungsländern, aus dem neben den politischen Stiftungen auch einige NRO bezuschusst wurden, wurde 1997 als eigenständiger Titel eingestellt und in den Titel 686 04 zur Förderung gesellschaftspolitischer Bildung integriert. Zur historischen Entwicklung der für die Stiftungsarbeit bestimmten BMZ-Titel seit den 1960er Jahren vgl. Kress 1985, S. 67f.; BMZ-Bericht 1973, S. 8.

parteien widerspiegeln soll.¹⁶³ Da zudem hinsichtlich der Bewilligung der Gelder für die Stiftungsarbeit im Parlament ein Konsens zwischen sämtlichen im Bundestag vertretenen Parteien herrscht, von denen jede die Mutterpartei einer politischen Stiftung ist, konnte sich jede Stiftung bisher nicht nur auf ihren feststehenden Anteil am für die Stiftungsarbeit bestimmten Gesamtbudget der Ministerien verlassen, sondern über lange Zeit hinweg auch darauf, dass dieses Gesamtbudget ein stetiges und mitunter starkes Wachstum aufwies.¹⁶⁴ Während sich 1967 die Gesamtheit aller staatlichen Mittel für die Stiftungsarbeit im In- und Ausland in einem Betrag von 25 Millionen DM erschöpfte, standen den Stiftungen zehn Jahre später bereits 182 Millionen DM zu. Ein vorläufiger Höhepunkt war 1992 erreicht, als sich die Stiftungsmittel auf eine Summe von 650 Millionen DM beliefen. Aufgrund der angespannten staatlichen Haushaltslage blieben in den Folgejahren auch die Stiftungen von finanziellen Einschnitten nicht verschont.¹⁶⁵

Eine sehr ähnliche Entwicklung wie die Summe aller staatlichen Zuwendungen für die gesamte Stiftungsarbeit nahm auch die Finanzierung der Auslandsarbeit. Die Zuschüsse des BMZ, welches den mit Abstand größten Teil der Stiftungstätigkeit im Ausland finanziert, wuchsen innerhalb eines Zeitraums von 30 Jahren, zwischen 1962 und 1992, von 130 000 DM auf 360 Millionen DM.¹⁶⁶ Das Privileg, welches das BMZ den Stiftungen einräumt, zeigt sich sehr deutlich in den von Kress für den Zeitraum von 1970 bis 1982 analysierten Zahlen, die eine Steigerung der für die Stiftungsarbeit bestimmten BMZ-Mittel von 324 Prozent ausweisen. Im selben Zeitraum stieg der Gesamthaushalt des BMZ jedoch nur um 168 Prozent

¹⁶³ Gemäß dieses Verteilungsschlüssels standen der KAS und der FES über die Jahrzehnte hinweg stets jeweils ungefähr ein Drittel der für die Stiftungen bestimmten staatlichen Finanzmittel zu, während das verbleibende Drittel gleichmäßig auf die kleineren Stiftungen aufgeteilt wurde. Dabei war über weite Strecken eine nur sehr grobe Anlehnung an den tatsächlichen Parteienproporz im Bundestag erkennbar. (Vgl. Krämer / Lehrke 1996, S. 114; Nuscheler 1996, S. 225; Spitzenpfeil 1996, S. 33; von Vieregge 1977, S. 47, 61.) Gegenwärtig erhält die FES 35 Prozent, die KAS 31,5 Prozent und FNSt, HBS und HSS jeweils 11,16 Prozent der Mittel. Die RLS erhielt einen Sockelbetrag von 2,89 Prozent. (Telefonische Anfrage an das BMZ am 13.03.2006. Vgl. auch http://www.kas.de/stiftung/wir_ueber_uns/23_webseite.html.)

¹⁶⁴ Glagow / Schimank (1983a, S. 263) erklären diesen Konsens der Parteien folgendermaßen: „Faktisch besteht im Bundestag eine Art Allparteienkoalition, die die finanzielle Absicherung der politischen Stiftungen garantiert und anstelle einer für alle Beteiligten ungewissen Nullsummenkonkurrenz über die finanzielle Förderung der einzelnen Stiftungen Aufstockungen der Gelder für alle verfügt.“ Vgl. dazu auch Plischke 1983, S. 16; Fülle 1992, S. 43; Nuscheler 1993b, S. 226; Pascher 2002, S. 55.

¹⁶⁵ 1994 standen den Stiftungen insgesamt noch 596 Mio. DM zu, wobei zwei Jahre später mit einer Gesamtsumme von 627 Mio. DM wieder eine leicht steigende Tendenz zu verzeichnen war. Die tiefsten finanziellen Einschnitte gab es am Ende der 1990er Jahre, als das BMZ nur noch weniger als 100 Mio. Euro für Stiftungsmaßnahmen zur Demokratieförderung zur Verfügung stellte. Vgl. Mair 2000, S. 130; Merten 1999, S. 16; Spitzenpfeil 1996, S. 115.

¹⁶⁶ Vgl. Bartsch 1998, S. 188. 1992 war für die Stiftungen auch ein Höhepunkt hinsichtlich der BMZ-Mittel erreicht, die jedoch nicht in so signifikanter Weise abnahmen wie die Gesamtsumme aller für die Stiftungsarbeit bestimmten staatlichen Gelder. 1998 gewährte das BMZ den Stiftungen noch 346 Mio. DM an Zuschüssen. (Vgl. Bartsch 1998, S. 188; Pascher 2002, S. 85.) Für eine detaillierte Übersicht über die Entwicklung der Stiftungsgelder von BMZ und Auswärtigem Amt aus verschiedenen Titeln vgl. FES / FNSt / HSS u.a. 2001, Anlagen 1-3.

und die Zuschüsse des Ministeriums an NRO um 222 Prozent.¹⁶⁷ In dem für die Stiftungsarbeit bestimmten BMZ-Budget sind daher die mit Abstand höchsten Wachstumsraten zu verzeichnen, die ebenso wie der bloße Umfang dieses Budgets, welches 44 Prozent der gesamten BMZ-Mittel für NRO umfasst, von einer Größenordnung sind, die „im Vergleich zur Förderung nichtstaatlicher, partei- oder gesellschaftspolitischer Träger der Entwicklungs-/Demokratisierungshilfe durch andere westliche Geber außer Konkurrenz“¹⁶⁸ ist.

8. Konsequenzen der staatlichen Vollfinanzierung der internationalen Arbeit

8.1. Die Frage nach der inhaltlichen Abhängigkeit von Ministerien und Parteien

Ihre hinsichtlich der Finanzierung privilegierte Stellung, die trotz der seit 1993 zu verzeichnenden und von den Stiftungen selbst viel beklagten finanziellen Einschnitte nicht bestritten werden kann, verdanken die Stiftungen in erster Linie ihren Mutterparteien im Bundestag, die die Stiftungsgelder in der Regel im Rahmen eines Allparteienkonsens bewilligen, und in zweiter Linie den entsprechenden Ministerien, die sich für die Verteilung der so bewilligten Gelder verantwortlich zeichnen. Angesichts eines solchen der Stiftungsarbeit zugrunde liegenden Finanzierungsmodus stellt sich die Frage, ob und inwiefern sich das dargestellte finanzielle Abhängigkeitsverhältnis der Stiftungen gegenüber Mutterparteien und Ministerien in einer inhaltlichen Abhängigkeit der Stiftungsarbeit von diesen beiden Instanzen niederschlägt. Wie Theuvsen am Beispiel von Nonprofit-Organisationen zeigt, können mit finanziellen Abhängigkeiten einhergehende inhaltliche Erwartungen der Geberseite den Handlungsspielraum der Organisationen so einschränken, dass diese in ihrer Arbeit kaum noch über altbewährte Strategien hinausgehen und sich damit kaum Raum für organisationales Lernen geben.¹⁶⁹ Die Frage nach der inhaltlichen Abhängigkeit von den staatlichen Gebern steht daher in engem Zusammenhang mit der Frage nach der organisationalen Lernfähigkeit der Stiftungen.

Bei der Bewertung der inhaltlichen Einflussmöglichkeiten von BMZ und Auswärtigem Amt auf die Arbeit der politischen Stiftungen muss zunächst die Tatsache berücksichtigt werden, dass sich beide Ministerien bei der Verteilung der für die Stiftungen bestimmten Gelder an den von den Bundestagsparteien vorgegebenen Verteilungsschlüssel halten müssen. Der

¹⁶⁷ Vgl. Kress 1985, S. 70. Nuscheler spricht für den Zeitraum von 1970 bis 1986 gar von einer Steigerung der BMZ-Zuschüsse für die Stiftungsarbeit um 580 Prozent. Vgl. Nuscheler 1993b, S. 226.

¹⁶⁸ Betz 1996, S. 215. Über die bis 1982 von Kress untersuchten Zahlen hinausgehend erklärt Spitzenpfeil, dass bis 1993, dem Jahr, in dem die Stiftungen erstmals finanzielle Einbußen hinnehmen mussten, die Steigerung der BMZ-Mittel für die Stiftungsarbeit stets über den Steigerungsraten des gesamten Bundeshaushalts lagen. (Vgl. Spitzenpfeil 1996, S. 37.) Sehr kritisch setzt sich von Arnim mit dieser Art der staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen auseinander. Vgl. von Arnim 1992.

¹⁶⁹ Vgl. Theuvsen 2003, S. 240ff.

Anteil am Gesamtbudget, der jeder Stiftung zusteht, kann daher nicht gemäß des Wettbewerbsprinzips nach Leistungsfähigkeit oder auch nach inhaltlichen Präferenzen variiert werden, sondern ist festgelegt. Innerhalb dieser für jede Stiftung feststehenden Gesamtsumme vergeben die Ministerien ihre Mittel allerdings projektgebunden und somit auf der Basis von Projektanträgen, die vom BMZ nach entwicklungspolitischen und vom Auswärtigen Amt nach außenpolitischen Gesichtspunkten inhaltlich geprüft werden sollen.¹⁷⁰ Das Recht auf weitgehende inhaltliche Selbstbestimmung wurde den Stiftungen, die nicht auf Weisung des BMZ arbeiten, sondern selbst Initiator ihrer Arbeit sein sollen, bereits in den BMZ-Grundsätzen von 1973 eingeräumt, in denen erklärt wird, dass es die Stiftungen sind, die „der Bundesregierung vorschlagen, wo und mit wem sie entwicklungspolitisch zusammenarbeiten wollen“.¹⁷¹ Mit dem Recht, Projektanträge zu prüfen und gegebenenfalls abzulehnen, wurde den Ministerien jedoch ein Instrument zur inhaltlichen Kontrolle und Beeinflussung der Stiftungsarbeit an die Hand gegeben. Vieles spricht aber dafür, dass sowohl BMZ als auch Auswärtiges Amt davon in nur geringem Maße Gebrauch machen.

In der Geschichte der Stiftungsarbeit im Ausland, die bis in die 1960er Jahre zurückreicht, wurde bisher kaum ein Projektantrag der Stiftungen abgelehnt, was damit erklärt werden kann, dass die Stiftungsanträge in den Ministerien in der Regel einer nur wenig strengen Prüfung unterzogen werden. Während MitarbeiterInnen in BMZ und Auswärtigem Amt dies mit mangelnden zeitlichen und personellen Kapazitäten erklären, die eine genaue Prüfung der Anträge kaum möglich machen, werden von Außenstehenden weitere Gründe darin vermutet, dass die Ministerien zum einen keine Konfrontation mit den Parteien im Bundestag eingehen wollen und zum anderen aufgrund der engen Anbindung der Stiftungen an Partei und Regierung auf die außen- und entwicklungspolitische Seriosität und Qualität der Stiftungsanträge vertrauen.¹⁷²

Auch in der tatsächlichen Durchführung ihrer Projekte unterliegen die Stiftungen in nur geringem Maße der inhaltlichen Kontrolle durch BMZ und Auswärtiges Amt. Bewertungs-

¹⁷⁰ Vgl. dazu die Ausführungen in Wagner 1994, S. 174; Spitzenpfeil 1996, S. 48f. Zu näheren Details des Projektantragverfahrens siehe BMZ-Bericht 1973, S. 6; BMZ-Grundsätze 1973, S. 73; Kress 1985, S. 58.

¹⁷¹ BMZ-Grundsätze 1973, S. 64.

¹⁷² Vgl. Mair 2000, S. 131; von Vieregge 1977, S. 63; Werner 1982, S. 26; Pascher 2002, S. 55, 90; Schürmann 1985, S. 40; Spitzenpfeil 1996, S. 49; Interview 6. Ein Interviewpartner erklärte wörtlich, die Projektanträge der Stiftungen werden von BMZ und Auswärtigem Amt „meist durchgewunken, wenn sie nur formal richtig geschrieben sind“ (Interview 8). Einige der wenigen Ausnahmefälle, in denen das BMZ Einspruch gegen Projektanträge der Stiftungen erhob, waren ein Antrag der KAS für ein Projekt in Namibia Mitte der 1980er Jahre sowie Anträge der HSS für Maßnahmen in Südafrika, Namibia und Singapur. In der Mehrzahl solcher strittiger Fälle erwirkte das Ministerium lediglich eine Änderung in der Konzeption. (Vgl. Pinto-Duschinsky 1991a, S. 46.) Auch sind nur wenige Einzelmaßnahmen bekannt, deren Durchführung von den Ministerien abgelehnt wurde. Eine der Ausnahmen war eine Konferenz der FNSt zu Tibet 1996, die bereits im Vorfeld heftige Proteste der chinesischen Regierung provoziert hatte und für die die Bundesregierung die Mittel daher verweigerte. Die FNSt führte die Konferenz trotzdem durch. Vgl. Pogorelskaja 2002b, S. 35.

und Kontrollgrundlage der Ministerien sind insbesondere von den Stiftungen selbst erstellte Berichte¹⁷³, Evaluierungen¹⁷⁴, Inspektionen durch BMZ-MitarbeiterInnen sowie Finanzkontrollen des Bundesrechnungshofes. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt dabei auf der ordnungsgemäßen Mittelverwendung durch die Stiftungen, weit weniger auf inhaltlichen Aspekten der Projektarbeit. Im Falle einer nicht zweckgemäßen Verwendung von Finanzmitteln ist das BMZ berechtigt, diese von den Stiftungen zurückzufordern, was in der Realität bisher aber ebenso selten geschah wie die Ablehnung eines Projektantrages. Auch das Auswärtige Amt übt mittels seiner Botschaften vor Ort kaum eine inhaltliche Kontrolle über die Stiftungsarbeit in den jeweiligen Partnerländern aus, sondern macht in aller Regel lediglich von seinem Recht auf Finanzaufsicht Gebrauch.¹⁷⁵

Die Projekte der Stiftungen unterliegen also lediglich einer Genehmigungspflicht durch die beiden finanzierenden Ministerien, kaum jedoch einer inhaltlichen Kontrolle. Die Tatsache, dass BMZ und Auswärtiges Amt den Stiftungen einen so großen Entscheidungs- und Handlungsfreiraum hinsichtlich der Auswahl von Ländern, Partnern und Projekten wie auch der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der einzelnen Projekte einräumen, kann jedoch nicht nur auf mangelnde Prüfungs- und Kontrollkapazitäten zurückgeführt werden, sondern auch auf die bewusste Entscheidung der Ministerien, die Stiftungen in ihrer Auslandsarbeit inhaltlich weitgehend selbstbestimmt agieren zu lassen. Da die Stiftungen im Ausland als nichtstaatliche, aber doch staatsnahe Institutionen in vielerlei Hinsicht einen oftmals größeren Handlungsspielraum genießen als die offizielle Diplomatie, kann ihre Arbeit in zahlreichen Partnerländern einen erheblichen Nutzen auch für die staatliche Außen- und Entwicklungspolitik darstellen.

Zum einen können die Stiftungen oftmals rascher, flexibler und auch risiko- und konfliktbereiter agieren, als dies der staatlichen Politik möglich ist, die zum einen in der Regel auf einem großen bürokratischen Apparat basiert und zum anderen an zwischenstaatliche Verein-

¹⁷³ Dabei handelt es sich insbesondere um Jahres- und Halbjahresberichte der Auslandsbüros an das BMZ, in denen neben den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen des Partnerlandes auch der Verlauf der einzelnen Projekte dargelegt wird. Für nähere Ausführungen zu Aufbau, Zweck und Inhalt dieser Berichte siehe Kap. II.9.2. und II.9.4.

¹⁷⁴ Bemerkenswert ist, dass das BMZ bis Mitte der 1990er Jahre selbst keine Evaluierungen der Stiftungsprojekte in Auftrag gab, sondern sich in der Regel auf die von den Stiftungen selbst erstellten Evaluierungen ihrer eigenen Arbeit stützte. Erst 1995 ließ das Ministerium zwei Querschnittsevaluierungen der Stiftungsaktivitäten in Südafrika und Chile anfertigen. Laut Betz ist diese Initiative des BMZ auf den „Zwang stärkerer Rechtfertigung der für die Entwicklungshilfe verausgabten Steuermittel“ (Betz 1996, S. 223f.) zurückzuführen. Vgl. dazu auch Erdmann 1996, S. 143, 157.

¹⁷⁵ Vgl. Interviews 5, 10, 17, 20, 24, 33. Worin die Finanzaufsicht der Botschaft vor Ort besteht, beschreiben Friedrichs / Müller-Plantenberg (1987, S. 36): „Die Botschaft muss jede Gehaltserhöhung für das einheimische Personal, Mieterhöhungen oder größere Ausgaben für die Infrastruktur der Büros abzeichnen. Angemessenheit und Ortsüblichkeit müssen von der Botschaft bestätigt werden (...).“ Vgl. auch Kress 1985, S. 62; Wagner 1994, S. 174; Sassenfeld 1991, S. 100f.

barungen und diplomatische Gepflogenheiten gebunden ist. Zum anderen ist es den Stiftungen möglich, in bestimmte Themen- und Politikbereiche vorzudringen sowie mit Partnern zusammenzuarbeiten, die den Ministerien und ihren staatlichen Durchführungsorganisationen aus den angegebenen Gründen nicht in gleicher Weise zugänglich sind. Die Stiftungen nehmen daher nicht nur eine Ergänzungsfunktion zur Arbeit von BMZ und Auswärtigem Amt ein, sondern können mit ihrer Tätigkeit in einigen den staatlichen Akteuren weniger zugänglichen Bereichen auch die Informations-, Kommunikations- und Kontaktbasis der offiziellen Außen- und Entwicklungspolitik erweitern.¹⁷⁶

Bartsch beschreibt die Stiftungen als ein Element der „soft power“¹⁷⁷ innerhalb der deutschen Außenpolitik, da sie hinsichtlich ihrer Handlungsmöglichkeiten „einigen außenpolitischen Anforderungen in einer interdependenten Welt sehr viel besser gerecht werden als die traditionellen Machtinsignien“¹⁷⁸. BMZ und Auswärtiges Amt können daher nur ein beschränktes Interesse daran haben, die inhaltliche Gestaltungsfreiheit der Stiftungen in ihrer Auslandsarbeit signifikant einzuschränken.

In Hinblick auf das Verhältnis zu den Parteien erklärte das BVerfG 1986 in der Begründung zu einem Urteil, in dem es sich mit der Rechtmäßigkeit der Globalzuschüsse für die Stiftungsarbeit im Inland auseinandersetzte, die Stiftungen seien in ihrer Selbständigkeit deutlich von den ihnen nahe stehenden Parteien abgegrenzt und erfüllten ihre satzungsgemäßen Aufgaben in ausreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von ihren Mutterparteien. Im Widerspruch zu einer solchen Feststellung des Gerichts steht die sehr offenkundige personelle Verflechtung zwischen Stiftungen und Parteien. Wie die KAS bereits seit Ende der 1970er Jahre und die FES seit 1992 in ihren Jahresberichten offen legen, sind die Vorstandsposten dieser Stiftungen zu einem nicht unerheblichen Teil mit hochrangigen Mitglie-

¹⁷⁶ Beispielsweise können die Stiftungen, die durch ihre Zusammenarbeit mit Parteien, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Gruppen ohnehin ein deutlich größeres gesellschaftliches Spektrum abdecken als die Ministerien, auch mit (von der Regierung der Partnerländer oftmals nicht anerkannten) Kräften der politischen Opposition zusammenarbeiten, wodurch Kontakte geknüpft werden, die sich für die staatliche deutsche Außenpolitik insbesondere in der Zeit nach einem Machtwechsel im Partnerland als äußerst wertvoll erweisen können. Auch durch ihre Zusammenarbeit mit GewerkschafterInnen, JournalistInnen und WissenschaftlerInnen in den ehemaligen Ostblockstaaten zur Zeit der sozialistischen Regime konnten die Stiftungen eine Kontaktbasis schaffen, von der nach Ende des Kalten Krieges auch die staatliche Außenpolitik profitieren konnte. Zu den Vorteilen der Stiftungen gegenüber der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik vgl. auch Kress 1985, S. 144; Nuscheler 1993b, S. 230f.; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 45; Spitzenpfeil 1996, S. 44f.; Adam 1996, S. 84; Bartsch 1998, S. 192f.; Kraft 1983, S. 25; Hamann 1994, S. 144; Pogorelskaja 2002b, S. 33f.; Werner 1982, S. 27; Friedrichs / Müller-Plantenberg 1987, S. 36; Kesper 2000, S. 8f.

¹⁷⁷ Zum Konzept der „soft power“, welches die Quellen und Arten der Macht- und Einflussausübung beschreibt, die mit kultureller Ausstrahlung und der Attraktivität von Ideen und Ordnungsvorstellungen die Präferenzen und politischen Agenden anderer internationaler Akteure in Richtung auf eigene Ziele und Positionen zu lenken versucht, siehe Nye 1990.

¹⁷⁸ Bartsch 1998, S. 197.

dem der Mutterparteien besetzt.¹⁷⁹ Das BVerfG stellte dazu fest, dass von Organen wie dem Vorstand zwar durchaus Themengebiete zur Untersuchung vorgeschlagen werden, doch deren Bearbeitung weitgehend den StiftungsmitarbeiterInnen obliegen, wodurch eine bestimmende Einflussnahme der Stiftungsorgane und somit der darin vertretenen hochrangigen Parteimitglieder auf die konkrete Projektgestaltung ausgeschlossen sei.¹⁸⁰ Auf welchen tönernen Füßen diese Argumentation des Gerichts steht, macht jedoch von Arnim klar, der die Auffassung vertritt, dass eine inhaltliche Einflussnahme führender Parteimitglieder auf die Stiftungsarbeit nicht nur möglich sondern auch wahrscheinlich ist: „Das Bundesverfassungsgericht scheint also davon auszugehen, die Vorstände nähmen ihre Leitungsbefugnis nicht wirklich wahr, sondern überließen alles Wesentliche den Mitarbeitern. Anders ausgedrückt: Dass die Vorstände der Stiftungen mit führenden Mitgliedern der nahestehenden Parteien durchsetzt sind, schadet deshalb nichts, weil die Leitungsgremien in Wahrheit gar nicht leiten.“¹⁸¹ Interessant ist in diesem Zusammenhang der Gedanke von Vieregges, der die Ansicht vertritt, dass eine solche personelle Verknüpfung zwischen Parteien und Stiftungen auf der Vorstandsebene gerade die Voraussetzung dafür ist, dass die Parteien eine weitgehende organisatorische und inhaltliche Unabhängigkeit der Stiftungen akzeptieren.¹⁸²

Eine weitere Feststellung, die das BVerfG in derselben Urteilsbegründung trifft, um damit ein weiteres Argument für die Legitimität der staatlichen Finanzierung der Stiftungsarbeit und gegen den von der Partei der Grünen erhobenen Vorwurf der verdeckten Parteienfinanzierung zu liefern, war, dass gerade die Auslandsarbeit der Stiftungen nicht Parteizwecken diene, sondern fest verankert sei im Gesamtkonzept der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik.¹⁸³ Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Stiftungen tatsächlich integraler Bestandteil der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik sind und ihre Arbeit im Ausland eine wichtige

¹⁷⁹ Die personelle Verflechtung zwischen Stiftungen und Parteien mittels der Besetzung von Vorstandsposten gestaltete sich in früheren Jahrzehnten noch intensiver als dies seit Anfang der 1990er Jahre der Fall ist. Während in den Jahren von 1978 bis 1983 stets mindestens sieben der neun Vorstandsmitglieder der KAS hochrangige Parteimitglieder, wie etwa Bundesminister a.D., Mitglieder des Bundestages, des Landtages oder des Europäischen Parlaments waren, hatten 1992 im nun bereits sechzehnköpfigen Vorstand neun Mitglieder eine Führungsfunktion in der Partei. (Vgl. KAS: Jahresberichte 1978-1992). Der Vorstand der FES, die bis Anfang der 1990er Jahre keine entsprechenden Zahlen veröffentlichte, setzte sich 1992 aus sieben Mitgliedern ohne führende Parteifunktion, jeweils einem Mitglied einer Landesregierung und des Bundespartei Vorstandes der SPD sowie drei Mitgliedern des Deutschen Bundestages zusammen. 2003 waren im elfköpfigen Vorstand der FES noch zwei hochrangige Parteimitglieder (ein Mitglied des Landespartei Vorstandes und ein Mitglied des Deutschen Bundestages) vertreten. (Vgl. FES: Jahresbericht 1992, S. 114; Ibid. 2004, S. 95.) Einen anderen Weg geht die HBS, in deren Satzung es heißt: „Allen Organen dürfen nur bis zu einem viertel Personen angehören, die auf Landes- oder Bundesebene ein Parteiamt innehaben oder die in Landes-, Bundes- oder Europaparlament ein Mandat ausüben. Vorstandsmitglieder dürfen kein Parteiamt oder Mandat auf den vorab bezeichneten Ebenen haben.“ (HBS: Satzung, §5, Abs. 7, Stand: 28.03.1998.)

¹⁸⁰ Vgl. BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 14. Juli 1986, S. 44f., zit. in Hellwig 1998, S. 163.

¹⁸¹ Von Arnim 1991, S. 112.

¹⁸² Vgl. von Vieregge 1977, S. 47.

¹⁸³ Vgl. BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 14. Juli 1986, S. 1-39, zit. in Pogorelskaja 1997, S. 14.

Ergänzungsfunktion zu der von BMZ und Auswärtigem Amt umgesetzten staatlichen Politik erfüllt. Viel zitiert ist in diesem Zusammenhang eine Aussage des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog, der die Stiftungen als eine der „wirksamste[n] und bewährteste[n] Instrumente der deutschen Außenpolitik“¹⁸⁴ bezeichnete.

Doch obwohl sich die Stiftungen, die sich in aller Regel im Rahmen der entwicklungs- und außenpolitischen Grundsätze der Bundesregierung bewegen, aufgrund ihrer Flexibilität, ihrer weit reichenden Handlungsmöglichkeiten und insbesondere ihres weit gespannten Kontakt- und Informationsnetzwerkes in vielen Ländern als äußerst nutzbringend für die von den Ministerien getragene staatliche Politik erweisen, wird doch an einigen Beispielen deutlich, dass die Stiftungen keineswegs ein homogenes außenpolitisches Instrument der deutschen Bundesregierung darstellen. Stattdessen betrieben die Stiftungen in der Vergangenheit mit einigen ihrer Maßnahmen eher „Parteiaußenpolitik“¹⁸⁵, die in manchen Fällen, wie etwa einer Konferenz der FNSt zu Tibet 1996 sowie einer Tagung der HBS mit iranischen Oppositionellen im Jahr 2000, der staatlichen Außenpolitik sogar explizit widersprach.¹⁸⁶ Derartig spektakuläre Fälle, die den Anstoß der Bundesregierung und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregten, waren bislang jedoch die große Ausnahme. Stattdessen versuchen die Parteien in der Regel ihre unterschiedlichen außen- und entwicklungspolitischen Ansichten auf weniger kontroverse und mit den Grundzügen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik konform gehende Weise mittels der politischen Stiftungen umzusetzen. In welchem Maße die Stiftungen ihre Arbeit in den verschiedenen Partnerländern im Sinne oder gar im Dienste ihrer Mutterpartei betreiben, kann zwar kaum klar ermittelt werden.¹⁸⁷ Vieles spricht jedoch dafür, dass die Argumentation des BVerfG, nach der die Verankerung der Stiftungsarbeit im „Gesamtkonzept der staatlichen Außen- und Entwicklungspolitik“ eine von den Vorstellungen und Präferenzen

¹⁸⁴ Herzog, zit. n. Pogorelskaja 2002a, S. 402. Vgl. auch die sehr ähnliche Aussage von Böll (1991, S. 19), der die Stiftungen als „mächtiges und wirksames Instrument der deutschen Entwicklungspolitik“ bezeichnet.

¹⁸⁵ Diese Bezeichnung findet sich bei Bartsch 1998, S. 192.

¹⁸⁶ Die FNSt lud zu ihrer Konferenz nach Bonn den im Exil lebenden Dalai Lama ein, was heftigen Widerstand der chinesischen Regierung hervorrief. Die Bundesregierung distanzierte sich daraufhin durch die Streichung der entsprechenden Finanzmittel von dieser Stiftungsmaßnahme. (Vgl. Pogorelskaja 2002b, S. 35.) Weitere Beispiele für Stiftungsaktivitäten, die nicht mit der staatlichen Außenpolitik konform gingen und sich stattdessen vielmehr an den außenpolitischen Vorstellungen der Mutterparteien orientierten, waren die Zusammenarbeit der FES mit den paraguayischen Febreristen in den 1960er Jahren (wogegen das deutsche Außenministerium mit der Begründung Widerstand leistete, dass dadurch das Eintreten Paraguays für die deutsche Wiedervereinigung ernstlich gefährdet wäre), sowie das Vorgehen von KAS und FES in den Bürgerkriegsländern Zentralamerikas in den 1980er Jahren. Während die KAS mit den konservativen Regierungen Zentralamerikas sympathisierte, schlug sich die FES auf die Seite der Sandinisten in Nicaragua und anderer revolutionärer Kräfte in der Region. Vgl. Mair 2000, S. 132; Pogorelskaja 2002a, S. 404; Nuscheler 1993b, S. 235.

¹⁸⁷ Zum einen lässt sich nur schwer feststellen, inwiefern die Stiftungen mit übergreifenden Konzepten sowie mit Programmen, Projekten und einzelnen Maßnahmen ihren eigenen Vorstellungen oder denen der Parteien folgen. Zum anderen ist in vielen Fällen keine scharfe Trennlinie zwischen den inhaltlichen Vorstellungen und Präferenzen der Stiftungen selbst, der Parteien und der Ministerien zu ziehen.

der Mutterpartei unabhängige Auslandsarbeit der Stiftungen garantiere, nicht aufrechterhalten werden kann.

Einen weiteren Anhaltspunkt für eine über die weltanschauliche Affinität hinausgehende Verflechtung zwischen den Stiftungen und ihren Mutterparteien gibt das Tätigkeitsspektrum der Stiftungen im Ausland. Zwar kann nicht bestritten werden, dass sowohl Aufgaben als auch Ziele von Stiftungen und Parteien auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind, was vom BVerfG ebenfalls als Beleg für die gegenseitige Unabhängigkeit der beiden Institutionen angeführt wird.¹⁸⁸ Unübersehbar ist jedoch, dass die Parteien dennoch stark von der Tätigkeit der politischen Stiftungen profitieren, und dies nicht nur im Inland, wo die Stiftungen politische Bildungsarbeit mit meist klar definierter ideologischer Ausrichtung betreiben, sondern auch im Ausland, wo die Stiftungen ihre Mutterparteien und deren VertreterInnen organisatorisch bei Auslandsreisen unterstützen, ihnen eine breite Kontaktbasis verschaffen, als Informationsquellen dienen, Schwesterparteien im Zielland fördern und mit alledem die internationalen Handlungsmöglichkeiten, Netzwerke und Einflussphären der Parteien erweitern und stärken.¹⁸⁹

Das BMZ formulierte bereits 1973 die Gefahr, dass die enge Verbindung zwischen Stiftungen und Parteien eine Einflussnahme von Seiten der Parteien mit sich bringen kann, die nicht entwicklungspolitisch, sondern innenpolitisch motiviert ist.¹⁹⁰ Das Ministerium brachte damit seine Befürchtung zum Ausdruck, dass die Parteien mittels der Stiftungen ihre innenpolitischen Konflikte sowie ihre unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich Außen- und Entwicklungspolitik ins Ausland tragen. Es muss jedoch festgestellt werden, dass trotz des finanziellen Abhängigkeitsverhältnisses der Stiftungen zu den Parteien sowie der dargestellten Verflechtungen auf verschiedenen Ebenen eine tatsächliche inhaltliche Einflussnahme der Parteien, wie sie das BMZ prognostizierte, weitgehend unterbleibt. Weder richten die Parteien in erkennbarem Ausmaß direkte Anweisungen an die ihnen nahe stehenden Stiftungen, noch üben sie eine wahrnehmbare parlamentarische Kontrolle über die Stiftungsarbeit aus, im

¹⁸⁸ Der Staatsrechtler Josef Isensee erklärt im Sinne des BVerfG das Aufgabenfeld der Stiftungen in Abgrenzung zu dem der Parteien folgendermaßen: „Ihr Wirkungsfeld ist nicht die *vita activa* der Parteipolitik, sondern die *vita contemplativa* der politischen Erkenntnis.“ (Isensee, zit. n. Langguth 1993, S. 41.)

¹⁸⁹ Von diesen Aktivitäten der Stiftungen profitieren in besonderem Maße die Oppositionsparteien, deren Möglichkeiten an der deutschen Außenpolitik teilzuhaben durch die Kontakte und Informationen, die ihnen die Stiftungen bereitstellen, deutlich erweitert werden. (Vgl. dazu Bartsch 1998, S. 193.) Zum Nutzen, den die Stiftungsarbeit im Inland für die Parteien bringt, vgl. auch Sikora 1997, S. 28f.; Werner 1982, S. 23; Bartsch 1998, S. 186; Wagner 1994, S. 213f.; Pascher 2002, S. 92; Pinto-Duschinsky 1991b, S. 224; Pogorelskaja 2002a, S. 405; von Vieregge 1977, S. 129.

¹⁹⁰ Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 55.

Rahmen derer die Auslandsarbeit in ihrer Gesamtheit oder auch einzelne Projekte hinterfragt, kritisiert oder kontrolliert werden würden.¹⁹¹

Zweifellos sind Partei- und Ideologienähe grundlegende Existenzvoraussetzungen für die Stiftungen, die sowohl ihre Gründung als auch ihre finanzielle Sicherung den ihnen nahe stehenden Parteien verdanken. Programmatisch und weltanschaulich gehen die Stiftungen daher mit der Grundausrichtung ihrer Mutterparteien konform, sind in ihrer praktischen Arbeit aber offenbar weitgehend frei von expliziten Anweisungen und Kontrollen.¹⁹² Das Verhältnis der Stiftungen zu den Parteien scheint ebenso wie die Beziehung zwischen Stiftungen und Ministerien primär auf stillschweigendem Konsens und gegenseitigem Vertrauen zu beruhen. Die Stiftungen erhalten die Garantie einer finanziellen Sicherung und halten sich im Gegenzug an die inhaltlichen Grundsätze, die von Ministerien und Parteien vorausgesetzt werden.¹⁹³ Es sind also weniger Vorschriften, Regeln und Kontrollen, als vielmehr implizite Erwartungen, mit denen die Stiftungen von Seiten der Ministerien und Parteien konfrontiert werden.

Es ist nahe liegend, dass sich diese Erwartungen in Inhalt und Intensität je nach Einsatzgebiet der Stiftungen unterscheiden. Während die Tätigkeit der Stiftungen im Inland, in deren Mittelpunkt die politische Bildungsarbeit und im Fall der meisten Stiftungen auch die Pflege von Parteiarchiven steht, für die Mutterparteien in aller Regel von hoher Relevanz ist, zeigt die Mehrzahl der ParteienvertreterInnen für die Auslandsarbeit der Stiftungen, die kaum der Stärkung der eigenen Partei im Inland und noch weniger der Mobilisierung von Wählerstimmen dienen kann, häufig nur untergeordnetes Interesse. Jedoch muss auch die Stiftungsarbeit im Ausland hinsichtlich ihrer Bedeutung für die deutschen Mutterparteien differenziert werden. Aktivitäten der Stiftungen in westlichen Industrieländern und seit Anfang der 1990er

¹⁹¹ Vgl. Fülle 1992, S. 36; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 46. Derartige Anweisungen und Kontrollen unterliegen allerdings auch rechtlichen Beschränkungen. Während es für die Parteien im Parlament durchaus möglich wäre, die Stiftungen hinsichtlich der rechtmäßigen Verwendung von Geldern zu kontrollieren, wären inhaltliche Kontrollen und entsprechende Anweisungen weitaus problematischer. Das BVerfG erklärte 1986: „Die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit an parteinahe Stiftungen setzt rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen.“ (BVerfG: Urteil des Zweiten Senats vom 14. Juli 1986, zit. n. Hellwig 1998, S. 20.) Inhaltliche Anweisungen der Parteien an die Stiftungen könnten daher lediglich auf inoffizieller Ebene erfolgen, doch auch hier halten sich die Mutterparteien, wie sämtliche dazu befragte InterviewpartnerInnen versicherten, sehr zurück. Vgl. Interviews 10, 11, 13, 24.

¹⁹² Zur Frage der konkreten Einfluss- und Eingriffsversuche der Parteien in die Stiftungsarbeit vgl. auch Wolf (1994, S. 70) und Pascher (2002, S. 79f., 89), die in ihren Untersuchungen beide zu dem Ergebnis kommen, dass die Stiftungen in ihrer praktischen Arbeit und Arbeitsorganisation keinen unmittelbaren Anweisungen unterliegen.

¹⁹³ Diese Schlussfolgerung wurde durch die Aussage eines Interviewpartners untermauert, der erklärte: „Bei aller formal gegebener Unabhängigkeit verlassen die Stiftungen doch nicht einen gewissen Konsens. Und dieser Konsens ist nicht einmal so weit gefasst wie, sagen wir mal, die freiheitlich demokratische Grundordnung, also dieser ganz breite Rahmen, den man rechtlich ziehen könnte; sondern dieser Konsens ist schon deutlich enger (...) Die Stiftungen bewegen sich ohne formale Abstimmungen oder Anweisungen doch so gut wie immer im Windschatten der außen- und entwicklungspolitischen Konzeptionen der Bundesregierung und der Parteien.“ (Interview 8.)

Jahre auch in Mittel- und Osteuropa, bei denen es, oft auch in geographischer Nähe, um die intensive Zusammenarbeit mit Partnerparteien sowie den Aufbau von Kontakten auf einer hohen gesellschaftspolitischen Ebene geht, sind für die deutschen Parteien in der Regel von höherer Relevanz und wecken damit größeres Interesse als Stiftungsprojekte, insbesondere solche zur Sozialstrukturhilfe, in fernen Entwicklungsländern.

Es liegt nahe, dass mit einem höheren Interesse auch höhere Erwartungen der Parteien an die Stiftungsarbeit in bestimmten Ländern und Regionen einhergehen. Da jedoch nicht festgestellt werden kann, dass die Parteien ihre Erwartungen in ausgesprochene Anweisungen oder ungeschriebene Vorschriften umsetzen, das Verhältnis zwischen ihnen und den Stiftungen jedoch auf einem weitgehenden Konsens beruht, kann davon ausgegangen werden, dass die Stiftungen die Erwartungen ihrer Mutterparteien, in dem Maß wie sie diese Erwartungen denn wahrnehmen, selbstverständlich und unaufgefordert in weite Teile ihrer Arbeit integrieren. Diesem Prozess liegen jedoch keine erkennbaren Zwangs- oder Kontrollmechanismen zugrunde. Zudem scheint der von BMZ, Auswärtigem Amt und den Parteien abgesteckte inhaltliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Stiftungen mit ihrer Arbeit bewegen müssen, sehr weit gefasst. Es ist daher festzustellen, dass der strategische Handlungsspielraum, den Theuvsen bei zahlreichen Nonprofit-Organisationen durch die Geber stark beschnitten sieht¹⁹⁴, im Fall der Stiftungen weder durch die Ministerien noch durch die Parteien erkennbar eingeschränkt wird und damit von Seiten der wichtigsten Geber keine wahrnehmbare Behinderung der organisationalen Lernfähigkeit der Parteistiftungen ausgeht.

8.2. Ein Hindernis für Leistungsanreiz und Wettbewerb?

Auch wenn festgestellt werden konnte, dass das Prinzip der staatlichen Vollfinanzierung die Lernfähigkeit der politischen Stiftungen nicht in dem Sinne beeinträchtigt, dass mit einer finanziellen Abhängigkeit von Mutterparteien, BMZ und Auswärtigem Amt auch eine inhaltliche Abhängigkeit einhergeht, hat die staatliche Finanzierung der Stiftungsarbeit doch zwei Konsequenzen, die sich als Hindernisse für die organisationale Lernfähigkeit der Stiftungen herausstellen.

Zum einen ist dies der geringe Konkurrenz- und Leistungsdruck, der auf die Stiftungen als staatlich vollfinanzierte Institutionen einwirkt. Wie die theoretischen Ansätze zu organisationalem Lernen zeigen, müssen sich Organisationen, um in einer sich stets wandelnden Umwelt überleben zu können, an Umweltveränderungen anpassen. Das Überleben einer Organisation innerhalb eines sich verändernden Kontextes ist vor allem dann gefährdet, wenn es der Kon-

¹⁹⁴ Vgl. Theuvsen 2003, S. 240ff.

kurrenz besser gelingt, sich an die neuen Bedingungen anzupassen. Es sind daher nicht die Umweltveränderungen per se, sondern auch und vor allem der Konkurrenzdruck in einer sich verändernden Umwelt, der das Überleben einer lernunwilligen oder lernunfähigen Organisation gefährden kann und gleichzeitig einen entscheidenden Anreiz für organisationales Lernen darstellt.

Ein solcher Konkurrenzdruck und somit ein entsprechender Lernanreiz fehlt den Stiftungen jedoch weitgehend, da sie zuverlässig gemäß dem vorgegebenen Verteilungsschlüssel ihren feststehenden Anteil aus dem für die Stiftungsarbeit bestimmten staatlichen Gesamtbudget erhalten. Aufgrund der Unterstützung, die jede im Bundestag vertretene Partei der ihr nahe stehenden Stiftung entgegenbringt und des damit einhergehenden Allparteienkonsens hinsichtlich der Finanzierung, erscheint es nicht nur als unwahrscheinlich, sondern als geradezu unmöglich, dass einer bestimmten Stiftung aufgrund mangelnden Qualitäts- und Leistungsnachweises die finanzielle Zuwendung gestrichen oder auch nur anteilig gekürzt wird. Zwar betrifft der Druck zur Legitimierung der eigenen Arbeit und somit zum Nachweis von Effizienz und Leistungsfähigkeit, dem sich alle in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen in immer stärkerem Maße gegenüber sehen, auch die politischen Stiftungen, die insbesondere seit den 1990er Jahren auch durchaus verstärkte Anstrengungen zur Qualitätssicherung ihrer Arbeit unternommen haben.¹⁹⁵ Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass aufgrund der anteilig feststehenden staatlichen Finanzierung und mit dem damit gesicherten „Überleben“ einer jeden Stiftung in einer sich verändernden Umwelt zwischen den verschiedenen Stiftungen kaum ein Konkurrenz- und Überlebensdruck herrscht und daher ein unmittelbarer Lernanreiz, der mit einer solchen Konkurrenzsituation einhergehen würde, weitgehend fehlt.¹⁹⁶

8.3. Die mangelnde Transparenz der Auslandsarbeit

Die zweite Konsequenz der staatlichen Vollfinanzierung, die sich beeinträchtigend auf die organisationale Lernfähigkeit der Stiftungen auswirkt, ist die lange Zeit äußerst geringe und nach wie vor unzureichende Transparenz der Stiftungsaktivitäten im Ausland. Aufgrund der ihnen zustehenden staatlichen Finanzmittel sind die politischen Stiftungen, etwa im Gegensatz

¹⁹⁵ Diese Anstrengungen zur Qualitätssicherung werden am Beispiel der FES in Kap. II.9.2.-II.9.4. ausführlich dargestellt.

¹⁹⁶ Interessanterweise ist im Ausland auch kaum ein von Finanzen unabhängiger ideologischer oder reputationsbezogener Konkurrenzdruck zwischen den verschiedenen Stiftungen erkennbar, deren Verhältnis zueinander im Idealfall von kollegialer Zusammenarbeit und im Normalfall von „friedlichem Nebeneinander“ geprägt ist. Ein Stiftungsvertreter erklärt dieses gegenseitige Wohlwollen in der Auslandsarbeit, was sich doch deutlich vom wahrnehmbaren Konkurrenzverhältnis im Inland unterscheidet, mit der geringeren Relevanz der Auslandstätigkeit für Mutterparteien und Öffentlichkeit in Deutschland. Vgl. Interview 33.

zu NRO, nicht auf Spenden angewiesen und müssen daher auch nicht, um Spenden akquirieren zu können, öffentlich für ihre Arbeit werben und diese gegenüber der Öffentlichkeit ausreichend transparent machen. Dass eine solche Notwendigkeit für die Stiftungen nicht besteht, zeigte sich lange Zeit sehr deutlich in der restriktiven Informationspolitik in Hinblick auf die Auslandsarbeit.

Gerade bezüglich ihrer Finanzen gaben die Stiftungen der Öffentlichkeit bis in die 1990er Jahre hinein nur sehr spärliche Informationen, was von Vieregge zu der Anmerkung veranlasste, dass die Stiftungen weniger Innenleben preisgeben, als es Aktiengesellschaften rechtlich zu tun gezwungen sind.¹⁹⁷ Erst seit 1993 veröffentlicht die FES in ihren Jahresberichten eine Bilanz mit zusätzlichen Erläuterungen zur Einnahmen- und Ausgabenrechnung, in denen die Finanzaufwendungen nach Zuwendungsgebern und Verwendungszweck aufgeschlüsselt werden.¹⁹⁸ Die KAS ließ sich mit der Veröffentlichung einer solchen Bilanz in ihren Jahresberichten gar bis zum Jahr 2000 Zeit. Der zunehmend großzügigere Umgang mit Informationen über ihre Einnahmen und Ausgaben, der bis zur Veröffentlichung der Bilanzen führte, war eine Reaktion der Stiftungen auf die wachsende öffentliche Kritik an ihrer Weigerung, Summe, Quellen und Verwendungszweck der staatlichen Mittel offen zu legen.¹⁹⁹ Eine rechtliche Verpflichtung zur detaillierten Offenlegung der Finanzen besteht für die Stiftungen, obwohl staatlich finanziert, bis heute jedoch nicht.

Die inzwischen größere Transparenz in Hinblick auf die Finanzen ist zweifellos positiv zu bewerten, jedoch erfolgt nach wie vor keine Veröffentlichung der Finanzaufwendungen in einzelnen Ländern und Projekten. Während in den Jahresberichten der KAS bereits seit den 1970er Jahren und in denen der FES seit 1988 Angaben zur prozentualen Mittelverteilung auf Kontinente und Arbeitssektoren gefunden werden können, werden nach wie vor weder Prozentangaben noch Zahlen über die in den einzelnen Ländern und für die einzelnen Projekte und Maßnahmen aufgewendeten Mittel veröffentlicht.²⁰⁰

¹⁹⁷ Vgl. von Vieregge 1977, S. 58.

¹⁹⁸ Bis 1986 legte die FES in ihren Jahresberichten lediglich ihre Ausgaben, aufgeschlüsselt nach Arbeitsbereichen, wie etwa Forschung, Stipendien, Heimvolkshochschulen sowie Arbeit in Industrie- und Entwicklungsländern, offen. Zwischen 1987 und 1992 veröffentlichte die Stiftung eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung, jedoch ohne weitere Erläuterungen. Vgl. FES: Jahresberichte 1972-1992.

¹⁹⁹ Auslöser einer solchen öffentlichen Kritik an den Stiftungen war vor allem ein „Enthüllungsjournalismus“, der in den 1970er und 80er Jahren immer wieder wahre oder auch vermeintliche finanzielle Ungereimtheiten bei verschiedenen Parteistiftungen aufdeckte. Vgl. Nohlen 1983, S. h; Pinto-Duschinsky 1991b, S. 216.

²⁰⁰ Diese Angaben finden sich lediglich in den länderspezifischen Jahresberichten, die für den stiftungsinternen Gebrauch sowie für BMZ und Auswärtiges Amt bestimmt sind und von der Öffentlichkeit nicht eingesehen werden können. Dass sich die Stiftungen jedoch nicht nur in ihren Publikationen recht verschlossen bezüglich detaillierter Angaben zu ihren Finanzaufwendungen zeigen, sondern ebenso in Gesprächen mit wissenschaftlich interessierten Personen, wird von der großen Mehrzahl der ForscherInnen, die sich im Laufe der Jahrzehnte mit den Stiftungen und ihrer Auslandsarbeit auseinandersetzten, einhellig bestätigt. Vgl. dazu beispielsweise Kress 1985, S. 44; Pinto-Duschinsky 1991a, S. 35; von Vieregge 1977; Wewer 1987, S. 218.

Doch nicht nur bezüglich der Finanzen, sondern auch hinsichtlich der Inhalte ihrer Auslandsarbeit zeigen sich die Stiftungen heute zwar deutlich transparenter als noch in den 1980er Jahren, gewähren der breiten Öffentlichkeit aber nach wie vor keinen wirklich genauen und umfassenden Einblick in die einzelnen Projekte und Länderprogramme. Dass die Stiftungen in ihren für ein breit gefächertes Publikum bestimmten Jahresberichten heute ebenso wie in vergangenen Jahrzehnten nur sehr allgemein gehaltene Informationen über einige wenige ausgewählte Auslandsprojekte geben, kann wohl weniger mit bewusster Verschwiegenheit als vielmehr mit dem begrenzten Umfang dieser Publikation wie auch mit mangelndem Interesse der breiten Öffentlichkeit an Informationen, die über die Darstellung der generellen Arbeitslinien sowie der jährlichen Höhepunkte hinausgehen, begründet werden. Die Tatsache, dass die Stiftungen in ihren länder- und themenspezifischen Broschüren sowie vor allem im Internet ihre Arbeit inzwischen deutlich breiter und detaillierter darstellen, untermauert diese Vermutung.²⁰¹ Die internationale Arbeit ist somit heute zwar weitaus transparenter als noch in den vergangenen Jahrzehnten, wirklich detaillierte Informationen zu ihren Projekten geben die Stiftungen in den meisten Fällen aber nach wie vor nicht preis. Sie veröffentlichen in der Regel eine komplette Liste all ihrer Projekte und Maßnahmen in einem bestimmten Land ebenso wenig wie eine detaillierte Projektbeschreibung mit Nennung von Ansätzen, Zielen, Entwicklungen, Partnern oder gar Finanzvolumen.²⁰²

Von Seiten der Stiftungen wurde und wird die Zurückhaltung derartiger Informationen damit begründet, dass an die Auslandsarbeit hinsichtlich Öffentlichkeit und Transparenz ein anderer Maßstab anzulegen sei als an die Inlandsarbeit. Dabei stützen sich die Stiftungen unter anderem auf das bereits im BMZ-Bericht von 1973 angeführte Argument, dass zahlreiche Entwicklungsländer sehr sensibel auf jegliche Art neokolonialer Einflüsse reagieren und daher gesellschaftliche Gruppen in diesen Ländern einen schweren Stand hätten, würde ihnen die Zusammenarbeit mit oder gar die Abhängigkeit von ausländischen Gebern nachgewiesen werden.²⁰³ Ein weiteres Argument für eine eher zurückhaltende Informationspolitik hinsicht-

²⁰¹ Insbesondere die FES nutzt heute intensiv die Möglichkeiten des Internets zur Information über ihre Auslandsarbeit. Fast alle FES-Büros sind inzwischen mit einer eigenen Website vertreten, auf der in der Regel über aktuelle Veranstaltungen, die Partnerorganisationen sowie die generelle Zielsetzung der Arbeit vor Ort informiert wird. Im Gegensatz zu den anderen Stiftungen, die diese Dokumente weitgehend unter Verschluss halten, veröffentlicht die HBS sogar ihre länderspezifischen Jahresberichte im Internet, die allerdings kaum Angaben zu Konzepten, Strategien und Zielsetzungen im einzelnen Projektland enthalten, sondern vielmehr eine bloße Auflistung der durchgeführten Maßnahmen.

²⁰² Auch diese Informationen finden sich nur in den nicht für die Öffentlichkeit bestimmten länderspezifischen Jahresberichten. Gellner beklagte selbst Mitte der 1990er Jahre noch das „sehr zugeknöpfte Verhalten gegenüber selbst einfachen Fragen nach differenzierten Haushaltszahlen oder Beschäftigten, bevorzugten Themen oder Auslandskontakten“. (Gellner 1995, S. 210f.) Vgl. auch Betz 1996, S. 221f.; Wagner 1994, S. 168; Hellwig 1998, S. 54.

²⁰³ Vgl. BMZ-Bericht 1973, S. 50.

lich Auslandsaktivitäten ist die Tatsache, dass sich einige der Stiftungsprojekte in politisch sehr sensiblen Bereichen abspielen und häufig von guten Kontakten zu oppositionellen Schlüsselpersonen in Politik und Gesellschaft leben. Die Stiftungen führen an, dass eine zu große Transparenz bezüglich derartiger Projekte insbesondere in autoritär regierten Staaten die Projektpartner wie auch das Überleben des gesamten Projektes gefährden würde.²⁰⁴ Da die Stiftungen weltweit in zahlreichen nichtdemokratischen Staaten tätig sind, bewegt sich zweifellos ein nicht zu unterschätzender Anteil der Projekte in einem eindeutig sensiblen Bereich, in dem zu große Transparenz und Öffentlichkeit tatsächlich eine Gefährdung darstellen würden. Die Dosierung oder Zurückhaltung von Informationen zu derartigen Projekten ist zweifellos sinnvoll und wichtig.

Ebenso sinnvoll und wichtig ist es jedoch, den weniger sensiblen Teil der Projektarbeit für die breite Öffentlichkeit transparent zu machen. Indem die Stiftungen in früheren Jahrzehnten noch weit weniger Informationen über ihre Arbeit preisgaben als heute, verwehrten sie der Öffentlichkeit weitgehend die Möglichkeit einer fundierten Auseinandersetzung mit ihrer Tätigkeit. Eine Diskussion über die Stiftungsprojekte fand lange Zeit fast ausschließlich innerhalb eines beschränkten Zirkels, bestehend aus BMZ, Auswärtigem Amt, den Parteien sowie den Stiftungen selbst statt, aus dem sich Kritik und neue Anregungen für die internationale Stiftungsarbeit generierten. Indem die Stiftungen inzwischen durch ausführlichere Informationen ihre Auslandsarbeit für die Öffentlichkeit zunehmend transparent machen, ermöglichen sie es weiteren interessierten gesellschaftlichen Gruppen, an einem solchen Diskussionsprozess teilzunehmen und erweitern somit den Kreis derer, die neuen Input für die Stiftungsarbeit liefern können.²⁰⁵ Das Einfließen neuer Ideen, Anregungen und konstruktiver Kritik von außen ermöglicht es den Stiftungen, ihre Arbeit auch aus anderer Perspektive zu reflektieren und auf dieser Basis weiterentwickeln zu können – und somit zu lernen.

Mit ihrer wachsenden Bereitschaft, Informationen über ihre Auslandsarbeit zu veröffentlichen, befinden sich die Stiftungen auf dem richtigen Weg, der nicht nur als lästige Verpflichtung gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch und vor allem als Chance für die Weiterentwicklung der eigenen Arbeit gesehen werden sollte. Vieles spricht dafür, dass die Stiftungen diesen Weg auch in Zukunft weitergehen werden. Aufgrund der Kürzung der staatlichen Finanzmittel seit Anfang der 1990er Jahre sind die Stiftungen zunehmend auf private Spenden

²⁰⁴ Vgl. Langguth 1993, S. 43; Adam 1997, S. 5; Mair 2000, S. 128; Wagner 1994, S. 219; Spitzenpfeil 1996, S. 80, 111f.; von Vieregge 1977, S. 271.

²⁰⁵ Diese Forschungsarbeit selbst, wie auch alle anderen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der Tätigkeit der politischen Stiftungen, die auf ausführliche und detaillierte Informationen angewiesen sind, sind beste Beispiele dafür.

und Zuwendungen anderer öffentlicher Einrichtungen angewiesen.²⁰⁶ Einerseits erweitert sich somit der Kreis derer, deren Erwartungsrahmen die Stiftungen, um Spenden zu erhalten, gerecht werden müssen, was sich einschränkend auf den eigenen Handlungsspielraum und damit die Fähigkeit zu lernen auswirken kann.²⁰⁷ Andererseits erhöht sich dadurch jedoch die Notwendigkeit zu mehr Transparenz wie auch der Wettbewerb zwischen den einzelnen Stiftungen, die nun um Spenden konkurrieren. Dies wird sich sowohl auf die Möglichkeit als auch die Bereitschaft der Stiftungen zu lernen förderlich auswirken.

9. Einige grundlegende Merkmale der FES und ihrer internationalen Arbeit: Hindernisse oder notwendige Voraussetzungen für organisationales Lernen?

9.1. Die Organisationsstruktur der Internationalen Abteilung

Wie die theoretischen Ansätze zu organisationalem Lernen zeigen, sind eine Lernprozesse ermöglichende und fördernde Organisationsstruktur sowie eine entsprechende Kommunikationskultur grundlegende Voraussetzungen für organisationale Lernfähigkeit. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die FES die Struktur ihrer für die Auslandsarbeit zuständigen Abteilung Ende der 1980er Jahre einem grundlegenden Wandel unterzog, stellt sich die Frage, inwiefern die Stiftung mit ihrer heute bestehenden organisatorischen Struktur und der damit einhergehenden Kommunikationskultur die Voraussetzungen für organisationales Lernen aufweist.

Bis 1989 waren die Internationale Abteilung sowie die Abteilung Entwicklungsländerforschung, welche Bestandteil des FES-Forschungsinstitutes war, für die gesamte Auslandsarbeit der Stiftung zuständig. Die Internationale Abteilung gliederte sich dabei in verschiedene Sektorreferate, innerhalb derer die Arbeit in Entwicklungsländern koordiniert wurde, sowie in ein eigenständiges Referat für die Tätigkeit in westlichen Industrieländern.²⁰⁸ Im Zentrum der Tätigkeit der Abteilung Entwicklungsländerforschung stand die Etablierung von Forschungsinstitutionen und -projekten in Entwicklungsländern zur Förderung der dortigen sozialwissenschaftlichen Forschung.²⁰⁹ Im Laufe der Jahrzehnte erfuhr insbesondere die Internationale

²⁰⁶ Die KAS erklärte in ihrem Jahresbericht von 1995: „Um den Anteil nichtstaatlicher Finanzierung (...) zu steigern, wird die Stiftung in den kommenden Jahren bei Privatpersonen, Unternehmen, Verbänden und anderen privaten Stiftungen um großzügige Unterstützung werben.“ (KAS: Jahresbericht 1995, S. 8.). Vgl. auch Mair 2000, S. 147; Pascher 2002, S. 57; Rosenfelder 2003.

²⁰⁷ Vgl. Theuvsen 2003, S. 240ff.

²⁰⁸ Beispiele für Sektoren, nach denen sich die für die Arbeit in Entwicklungsländern zuständigen Referate gliederten, waren Gesellschaftspolitik, Gewerkschaften, Genossenschaften und Medien. Das für die Tätigkeit in westlichen Industrieländern zuständige Referat erfuhr aufgrund seines nur geringen Umfanges sowie der relativ großen Homogenität der Arbeit in westlichen Industrieländern, in deren Mittelpunkt die Förderung des Dialogs zwischen politischen Eliten stand, keine weitere thematische Untergliederung.

²⁰⁹ Ein Beispiel für ein derartiges in Entwicklungsländern etabliertes Forschungsinstitut ist das Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) in Lateinamerika, welches in Kap. VII.1. näher dargestellt wird.

Abteilung immer wieder kleinere Veränderungen, in deren Rahmen verschiedene Referate ein- oder ausgegliedert wurden.²¹⁰

Ende der 1980er Jahre erfolgte jedoch eine grundlegende Umstrukturierung der gesamten internationalen Arbeit. Die FES erklärte dazu: „Ziel ist es, eine Struktur zu schaffen, mit der die schwieriger werdenden Aufgaben der Zukunft besser bewältigt werden können als mit der historisch gewachsenen aber nicht mehr zeitgemäßen bisherigen Organisation.“²¹¹ Die Auslandsarbeit der FES wird somit seit Anfang des Jahres 1990 von den beiden Abteilungen Internationale Entwicklungszusammenarbeit (IEZ) und Internationaler Dialog (ID) koordiniert. Die entscheidende Neuerung liegt dabei in der Tatsache, dass die bis dahin primär sektorale Gliederung der Auslandsarbeit durch eine Gliederung nach regionalen Schwerpunkten ersetzt wurde.

Die Abteilung ID teilt sich in zwei Regionalreferate, von denen das eine für die Aktivitäten in West-, Nord- und Südeuropa, den USA und Japan, das andere für die Stiftungsarbeit in Mittel- und Osteuropa zuständig ist.²¹² Innerhalb der Abteilung findet sich lediglich ein Sektorreferat, welches die Gewerkschaftsarbeit in beiden Regionen, insbesondere jedoch in Mittel- und Osteuropa, koordiniert. Für entwicklungspolitische Maßnahmen zeichnet sich im Gegensatz zur früheren Organisationsstruktur, im Rahmen derer die Arbeit in Entwicklungsländern auf zwei verschiedene Abteilungen aufgeteilt war, nun ausschließlich die Abteilung IEZ verantwortlich, die sich aus vier Regionalreferaten zu Lateinamerika, Afrika, Asien sowie zum Nahen und Mittleren Osten zusammensetzt. Ergänzt wird diese regionale Gliederung durch Sektorreferate mit den Schwerpunkten Gewerkschaftscoordination, Wirtschafts- und Sozialentwicklung sowie Medien und Kommunikation. Zudem richtete die FES innerhalb ihrer Abteilung IEZ ein eigenes Referat für Querschnittsthemen wie Gender, Menschenrechte, Umwelt und Globalisierung ein. Trotz dieses Nebeneinanders von Sektor- und Regionalreferaten nimmt im Rahmen dieser neuen Organisationsstruktur die regionale Gliederung doch eine klar dominierende Stellung ein. Für Konzeption und Koordination der Projektarbeit in bestimmten Regionen und Ländern sind in erster Linie die Regionalreferate zuständig, deren Arbeit durch die Sektorreferate themenspezifisch ergänzt wird.

Die Gründe dafür, dass die FES Ende der 1980er Jahre die bis dahin bestehende Struktur ihrer Auslandsabteilung für nicht mehr zeitgemäß hielt und sich für eine grundlegende Umorganisation entschied, liegen zum einen in der im Laufe der Jahre gewachsenen Erkenntnis,

²¹⁰ Zu diesen kleineren Umstrukturierungen innerhalb der Internationalen Abteilung, die insbesondere im Laufe der 1970er Jahre stattfanden, vgl. FES: Jahresbericht 1972, S. 38; Ibid. 1975, S. 42; Ibid. 1977, S. 77.

²¹¹ FES: Jahresbericht 1989, S. 34.

²¹² Bis 1998 war auch das Referat „Naher und Mittlerer Osten“ der Abteilung ID zugeordnet, wurde dann jedoch in die Abteilung IEZ eingegliedert.

dass sich die Aktivitäten der beiden für die Arbeit in Entwicklungsländern verantwortlichen Abteilungen zu wenig ergänzten. Während sich in einigen Partnerländern die Aktivitäten stark überschneiden, indem beispielsweise aus den Forschungsprojekten der Abteilung Entwicklungsländerforschung häufig Kooperationsprojekte wurden, die denen der Internationalen Abteilung sehr ähnlich waren, war in anderen Entwicklungsländern eine zu geringe Abstimmung der beiden Abteilungen erkennbar, wodurch kaum Synergieeffekte erzielt werden konnten. Ein weiterer Grund für die Stiftung, ihre sektoral organisierte Auslandsarbeit neu zu strukturieren, war der zunehmende Abbau von Sozialstrukturhilfeprojekten. Die Sektorreferate, in deren Aufgabenbereich die Konzeption und Koordination von Maßnahmen zur Sozialstrukturhilfe fielen, wie etwa die Referate zur Genossenschaftsförderung, zur ländlichen Entwicklung sowie zur technischen Unterstützung von Medien, verloren im Laufe der 1980er Jahre stark an Bedeutung oder wurden ganz aufgegeben. Eine Gliederung der Referate nach sektoralen Schwerpunkten stand damit auf einer nur noch schwachen Basis.

Dies waren nach einstimmiger Meinung der dazu befragten FES-VertreterInnen die Hauptfaktoren, die innerhalb der Stiftung Ende der 1980er Jahre zu dem Entschluss führten, die gesamte entwicklungspolitische Arbeit nur einer Abteilung zu unterstellen und diese nach regionalen Gesichtspunkten zu gliedern.²¹³ Gegen die aufgrund des zeitlichen Zusammentreffens mit dem Ende des Kalten Krieges nahe liegende Annahme, dass die politischen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa den Ausschlag für die Neustrukturierung der internationalen Arbeit gaben, spricht die Tatsache, dass die Umorganisation der für die Auslandsarbeit zuständigen Abteilung, die am 1. Januar 1990 in Kraft trat, bereits in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre konzipiert und 1989 beschlossen wurde, und damit zu einer Zeit, als der Umbruch in Mittel- und Osteuropa noch nicht absehbar war. Die Neustrukturierung der internationalen Abteilung war daher keine schnelle Reaktion der FES auf die plötzliche Erweiterung ihres Tätigkeitsfeldes nach Mittel- und Osteuropa.²¹⁴ Gerade vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die neue Organisationsstruktur nicht auf die neuen Konstellationen nach 1989 zugeschnitten war, sondern die zum Aufgabenbereich der Stiftung hinzugekommenen ehemaligen Ostblockländer in die bereits vor dem Umbruch ausgearbeitete Struktur integriert werden mussten, stellt sich die Frage, inwiefern der FES die neue regionale Gliederung ihrer Referate

²¹³ Vgl. Interviews 5, 9, 11, 34.

²¹⁴ Ein gewisser Einfluss der Umbrüche in Mittel- und Osteuropa auf die Neustrukturierung der FES-Auslandsabteilung kann dennoch nicht abgestritten werden. Nach Ansicht zweier dazu befragter FES-Vertreter haben die Umbrüche, die zwar nicht ausschlaggebend für die Reformen innerhalb der FES waren, doch entscheidend dazu beigetragen, dass die geplante Umstrukturierung sehr zügig und konsequent umgesetzt wurde. Vgl. Interviews 9, 34.

– gerade unter der Bedingung des Hinzukommens der mittel- und osteuropäischen Länder – als Grundlage für organisationales Lernen dienen konnte.

Weitgehend unabhängig von der Umstrukturierung von einer sektoralen zu einer regionalen Organisation der Referate weist die FES zwei Merkmale in ihrer Organisationsstruktur und Kommunikationskultur auf, die sie als lernende Organisation kennzeichnen. Dies sind zum einen die flachen Entscheidungshierarchien in den beiden Abteilungen ID und IEZ, innerhalb derer die drei Hierarchieebenen AbteilungsleiterIn, ReferatsleiterIn und ReferentIn existieren. Da die umfassende und detaillierte Expertise zu einzelnen Ländern und Regionen in den einzelnen Referaten zu finden ist, obliegt es zwar der Abteilungsleiterebene, die übergeordneten strategischen Linien zu bestimmen, die konkreten Vorgehensweisen und Arbeitsansätze in Ländern und Regionen werden jedoch innerhalb der Referate erarbeitet und umgesetzt, was nicht nur den ReferatsleiterInnen, sondern auch den einzelnen ReferentInnen einen großen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum lässt.²¹⁵

Mit diesen flachen Entscheidungshierarchien geht eine flache Informations- und Kommunikationshierarchie einher. Der Fluss relevanter Informationen innerhalb der Organisation beschränkt sich bei der FES nicht auf die Leitungsebenen und findet auch keineswegs ausschließlich „von oben nach unten“, das heißt von der Abteilungsleiter- hin zur Referentenebene statt. Stattdessen ist insbesondere innerhalb und zwischen den Referaten ein reger Kommunikationsfluss zu verzeichnen, der beispielsweise im Rahmen von Referatssitzungen, referatsübergreifenden Konferenzen sowie durch in verschiedenen Referaten zirkulierende Analysen, Konzepte und Strategiepapiere stattfindet.²¹⁶

Während jedoch eines der entscheidenden Kennzeichen einer lernenden Organisation die übergreifende, möglichst alle Bereiche der Organisation einschließende Kommunikation ist, findet ein Informationsfluss und eine Vernetzung innerhalb der FES vor allem zwischen Referaten derselben Abteilung statt, wohingegen der Austausch zwischen den Abteilungen ID und IEZ deutlich schwächer ausgeprägt ist. Während die bis 1989 bestehende sektorale Gliederung zwar die Gefahr barg, dass die Arbeit verschiedener Sektorreferate in einem Land oder einer Region zu wenig koordiniert verläuft, vereinfachte sie doch den Informations- und Erfahrungsaustausch über Länder, Regionen und Kontinente hinweg. Eine regionale Gliederungsstruktur jedoch, im Rahmen derer zwischen der Arbeit in Entwicklungsländern des Südens einerseits und in Mittel- und Osteuropa sowie den westlichen Industrieländern anderer-

²¹⁵ Vgl. Interviews 9, 33.

²¹⁶ Vgl. Interview 11. Eine solche Kommunikation und Vernetzung zwischen verschiedenen Länder- und Regionalreferaten wird nicht zuletzt durch einige referatsübergreifende Projekte, wie etwa das Globalisierungsprojekt, intensiviert. Zum Globalisierungsprojekt vgl. Kap. II.9.5.

seits eine Abteilungsgrenze verläuft und keine übergreifenden Sektorreferate bestehen, stellt ganz offenbar eine Barriere für eine regionen- und kontinentübergreifende Vernetzung verschiedener Referate dar. Ein zusätzliches Hindernis für einen abteilungsübergreifenden Austausch liegt in der Tatsache, dass die Referate der Abteilung IEZ in Bonn, die Referate der Abteilung ID dagegen in Berlin verortet sind. Obwohl die FES über moderne Kommunikationstechnologien verfügt, die in technischer Hinsicht den Kommunikationsfluss innerhalb der gesamten Organisation, sowohl referats- und abteilungsübergreifend als auch mit den Auslandsbüros, problemlos ermöglichen, spricht doch Vieles dafür, dass eine Vernetzung zwischen den Abteilungen durch die örtliche Distanz und den damit einhergehenden schwächer ausgeprägten persönlichen Kontakt zwischen den MitarbeiterInnen erschwert wird.

Diese Kommunikationsbarriere innerhalb der Auslandsarbeit zeigt, dass sich die FES mit der Umstrukturierung ihrer internationalen Abteilung keine im Vergleich zu früheren Zeiten günstigeren Voraussetzungen für organisationales Lernen schaffen konnte. Der Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den beiden Abteilungen und damit einhergehend die Möglichkeit des gegenseitigen Lernens aus den verschiedenen Arbeitskontexten wird durch die dazwischen verlaufende Abteilungsgrenze ganz offenbar erschwert.

9.2. Der Ausbau des Evaluierungssystems

Bis in die 1990er Jahre hinein maßen die politischen Stiftungen, wie auch die Mehrzahl der anderen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen, der Evaluierung ihrer eigenen Arbeit nur untergeordnete Bedeutung bei. Zwar betonte die KAS in Jahresberichten und anderen Publikationen die große Bedeutung von Evaluierungen in ihrer entwicklungspolitischen Arbeit schon Ende der 1970er Jahre und damit zu einer Zeit, als die Auseinandersetzung mit dem Thema Evaluierung in FES-Publikationen noch lange auf sich warten ließ.²¹⁷ Wie jedoch Schürmann in seiner Studie zur KAS-Arbeit in Indien in den 1980er Jahren feststellte, waren die von der Stiftung durchgeführten Evaluierungen zu dieser Zeit noch von großen methodischen Mängeln gekennzeichnet.²¹⁸

²¹⁷ Vgl. KAS: Jahresbericht 1978, S. 64; Ibid. 1979, S. 86. Vgl. dazu auch Kress 1985, S. 65; Schürmann 1989, S. 98; Spitzenpfeil 1996, S. 109.

²¹⁸ Schürmann erklärt in seiner Untersuchung, die zu den sehr wenigen veröffentlichten, wissenschaftlichen und nicht von den Stiftungen selbst durchgeführten oder beauftragten Studien zählt, die bereits in den 1980er Jahren einen Blick auf die Evaluierungspraxis der internationalen Stiftungsarbeit warfen: „Die dem Autor zugänglichen Evaluierungen und Berichte weisen deutliche Mängel auf. Eine kritische Auseinandersetzung mit den eigenen Fördermaßnahmen fehlt. (...) Die weitgehende Selbständigkeit bei der Erstellung und Durchführung der Evaluierungen durch die KAS-Partner, lässt kritische Darstellungen nicht erwarten, da die sich bekannten Partnerorganisationen wenig Interesse haben dürften, die Projekte der anderen Organisationen ‚zu kritisch‘ zu beschreiben. Um Projekterfahrungen weiterzugeben, ist eine offenere Diskussion erforderlich.“ (Schürmann 1989, S. 176f.) Große Methodendefizite in der Evaluierungspraxis wiesen jedoch gerade in früheren Jahrzehnten nicht nur die politischen Stiftungen, sondern auch die Mehrzahl der anderen Entwicklungsorganisationen auf. Stockmann, der

Die Stiftungen selbst betonen häufig die Schwierigkeiten, welche einer Evaluierung ihrer gesellschaftspolitischen Auslandsarbeit anhaften. Im Gegensatz zur Arbeit von technisch- oder grundbedürfnisorientiert arbeitenden Entwicklungsorganisationen ist die Qualität und Wirksamkeit gesellschaftspolitischer Arbeit, mit der Ziele wie Demokratisierungsfortschritte, Verwirklichung von Menschenrechten und soziale Gerechtigkeit verfolgt werden, kaum anhand quantifizierbarer Indikatoren wie etwa Ertragssteigerung und Einkommenszuwächse zu messen. Die klassischen Bewertungskriterien der Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa der Fokus auf die Relation von Input und Output, und somit die klassischen Evaluierungsmethoden wie Kosten-Nutzen-Analyse oder eine einfache Ursachen-Wirkungsanalyse zwischen Projektintervention und Ergebnis greifen daher für die Evaluierung gesellschaftspolitischer Arbeit zu kurz.²¹⁹

Für gesellschaftspolitische Arbeit und Demokratisierungshilfe geeignete Evaluierungsindikatoren und -methoden müssen daher in weiten Teilen erst noch entwickelt werden. Diese Notwendigkeit, ebenso wie die Tatsache, dass eine Beobachtung der Wirkung von gesellschaftspolitischer Arbeit und der damit intendierten Veränderung gesellschaftspolitischer Strukturen langfristige Untersuchungen erfordert, bedeuten für die Ausarbeitung und Durchführung entsprechender Evaluierungen einen hohen Kosten- und Zeitaufwand.

Trotz dieser Schwierigkeiten war im Laufe der 1990er Jahre, und damit in einer Zeit, in der insbesondere aufgrund knapperer öffentlicher Mittel der Transparenz und Qualität der Arbeit von Entwicklungsorganisationen mehr Beachtung geschenkt wurde, bei der FES wie auch bei anderen politischen Stiftungen und Entwicklungsorganisationen, von denen nur wenige schon in den 1980er Jahren die Weiterentwicklung ihrer Evaluierungsmethoden und -instrumente als dringliche Aufgabe ansahen, ein Wandel in der Evaluierungskultur erkennbar.²²⁰ Wie die FES inzwischen betont, sind „Evaluierung und Qualitätssicherung integrierte

insbesondere das BMZ, die GTZ sowie die KfW in den Blickpunkt nahm, bemängelte an deren früherer und teilweise auch noch an der aktuellen Evaluierungspraxis das Fehlen gemeinsamer Standards, die geringe Transparenz sowie der Mangel an ex-post Evaluationen, die Aufschluss über die Nachhaltigkeit von Projekten geben könnten. Vgl. Stockmann 2004b, S. 375f.

²¹⁹ Vgl. Interviews 5, 36; Mayer 1993, S. 179f.; Kesper 2000, S. 10; Spitzenpfeil 1996, S. 110; Erdmann 1996, S. 158f.; <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EVALUIERUNG/intArbEvalMore.html>. Auch wenn gerade die beiden großen politischen Stiftungen, die FES und die KAS, dieses Argument häufig und einstimmig vorbringen, muss zwischen den Stiftungen doch differenziert werden. Während es für eine Evaluierung der vom Themenansatz bestimmten FES-Arbeit tatsächlich schwierig erscheint, stichhaltige Bewertungskriterien zu definieren, könnte die Qualität und Wirksamkeit der KAS-Arbeit im Rahmen des Partneransatzes bis zu einem gewissen Grade an der Entwicklung der konkreten Partnerorganisation festgemacht werden.

²²⁰ An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass aufgrund des Mangels an objektiven Quellen die folgenden Ausführungen zu Evaluierungskultur und -system der FES fast ausschließlich auf Eigendarstellungen der Stiftung in Broschüren, Websites und Interviewaussagen basieren. Eine eigene Analyse und Bewertung des Evaluierungssystems der Stiftung, die die Auswertung einer ausreichend großen Zahl an Evaluierungsberichten sowie die Befragung von GutachterInnen und Auftraggebern vorausgesetzt hätte, war unter anderem aufgrund der mangelnden Zugänglichkeit zu entsprechenden Quellen in diesem Rahmen nicht möglich. Ein weiteres Manko

Bestandteile der Projektplanung und -begleitung in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit“²²¹. Die Stiftung erreicht dies insbesondere durch ihre Instrumente Kursbogen und Jahresbericht, im Rahmen derer die Projektarbeit zum einen zielorientiert geplant und zum anderen in ihrem Verlauf regelmäßig durch die verantwortlichen AuslandsmitarbeiterInnen einer Bewertung unterzogen wird.²²² Ergänzt wird diese Art der internen projektbegleitenden Evaluierung durch Berichterstattungsreisen von ReferentInnen der Zentrale in die jeweiligen Auslandsbüros sowie durch Projektgespräche zwischen VertreterInnen der Zentrale und den zuständigen AuslandsmitarbeiterInnen.²²³

Ex-post Evaluierungen, deren Umfang im Laufe der 1990er Jahre zugenommen hat, werden überwiegend von externen unabhängigen GutachterInnen durchgeführt, die von der FES selbst, vom BMZ, vom Bundesrechnungshof oder auch von wissenschaftlichen Institutionen dazu bestellt werden. Pro Jahr gibt es etwa zwei oder drei derartige ex-post Evaluierungen der FES-Auslandsarbeit, wobei diese sowohl Einzelprojekte als auch Regionalprogramme, Arbeitssektoren oder auch Querschnittsthemen umfassen können. Aus der Erkenntnis heraus, dass gerade Sektor- und Querschnittsevaluierungen, die Aufschluss über die Qualität der Arbeit in wichtigen Tätigkeitsfeldern geben, in entscheidender Weise zur Weiterentwicklung von Konzepten und Instrumenten über die jeweilige Länderebene hinaus beitragen können, bemüht sich die FES trotz des damit häufig verbundenen höheren Kosten- und Zeitaufwandes heute verstärkt um derartige Evaluierungen, anstatt wie früher den Fokus vor allem auf Evaluierungen von Einzelprojekten zu setzen.²²⁴

stellen die nur wenig detaillierten Angaben der FES hinsichtlich ihrer Evaluierungskonzepte, -instrumente und -methoden dar. Während beispielsweise die GTZ in ihren Publikationen sehr detaillierte Informationen über ihr Evaluierungssystem preisgibt, indem sie ausführliche Angaben über Methoden, Ziele, verantwortliche und beteiligte Akteure sowie teilweise auch zur genauen Anzahl durchgeführter Selbst- und Fremdevaluierungen macht (vgl. z.B. Das Evaluierungssystem der GTZ, in: <http://www.gtz.de/de/dokumente/evaluierungssystem.pdf>; Erfolgreiche Zusammenarbeit – nachhaltige Wirkungen. Projektergebnisse der GTZ und ihrer Partner, Neunte Querschnittsanalyse, 2005, in: www.gtz.de/de/dokumente/de-gtz-wirkungsbeobachtung.pdf), sind die entsprechenden veröffentlichten Informationen der FES wie auch anderer politischer Stiftungen in der Regel deutlich allgemeiner und knapper gehalten und werden nur in den seltensten Fällen mit konkreten Daten, wie etwa zur Anzahl und Häufigkeit verschiedener Arten von Evaluierungen, ergänzt.

²²¹ <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EVALUIERUNG/intArbEvalMore.html>.

²²² Zu Jahresbericht und Kursbogen siehe auch die Ausführungen in Kap. II.9.3.

²²³ Vgl. Interview 23; BMZ 1998, S. 31.

²²⁴ Vgl. Interview 23; Adam 1997, S. 2, 4; Ibid. 1999, S. 38;

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EVALUIERUNG/intArbEvalMore.html>. Die FES entspricht damit weitgehend dem Ansatz des BMZ, welches in den 1990er Jahren in verstärktem Maße die Bedeutung von Evaluierungen als Managementinstrument sowie als Mittel zur Legitimierung der Entwicklungszusammenarbeit erkannte und beschloss, in seiner Evaluierungspraxis verstärkt einen systematisch abgestimmten Ansatz zu forcieren und Evaluationen von Einzelprojekten nur noch in Ausnahmefällen durchzuführen. Dennoch sind bislang unter den jährlich etwa 50 bis 60 vom BMZ durchgeführten Evaluierungen nur etwa zwei bis sechs Querschnittsevaluierungen und kaum mehr Sektorevaluierungen. (Vgl. Stockmann 2004b, S. 395; Henn 2003, S. 65.) Wie häufig bei der FES inzwischen Sektor- und Querschnittsevaluierungen durchgeführt werden und welchen prozentualen Anteil derartige Evaluierungen an der Gesamtheit aller Evaluationen einnehmen, konnte nicht ermittelt werden.

Im Gegensatz zu früheren Zeiten, für die Nuscheler feststellte, dass die Evaluierungsberichte der politischen Stiftungen „in den Panzerschränken der Stiftungen und des BMZ“²²⁵ verblieben, werden die Evaluierungsergebnisse heute auch Außenstehenden in großen Teilen zugänglich gemacht. Während zwar im Internet und in gedruckten Publikationen, die für die breite Öffentlichkeit bestimmt sind, keine kompletten Evaluierungsberichte externer GutachterInnen und auch kaum Teilergebnisse einzelner Evaluierungen veröffentlicht werden, können die gesammelten Evaluierungsberichte auf Anfrage in der FES-Zentrale eingesehen werden, mit der Einschränkung, dass der Schutz einzelner Partner gewährleistet bleiben muss.

Auch der internen Kommunikation und Verarbeitung von Evaluierungsergebnissen widmet die FES heute mehr Aufmerksamkeit als dies noch in den 1980er Jahren der Fall war. Evaluierungsberichte werden Abteilungs- und ReferatsleiterInnen, ReferentInnen sowie dem BMZ vorgelegt und innerhalb von Abteilungen und Referaten im Rahmen von Konferenzen und Workshops diskutiert und aufgearbeitet. Damit soll sichergestellt werden, dass die aus Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse in künftige Planungen einfließen und somit in konkretes Handeln umgesetzt werden.²²⁶ Die höhere Bedeutung, die die FES seit den 1990er Jahren der Evaluierung ihrer Arbeit beimisst, schlug sich in der Einrichtung einer eigenständigen, von den operativen Einheiten getrennten Stelle nieder, die seit 1998 innerhalb der Abteilung IEZ für die Weiterentwicklung des Evaluierungsinstrumentariums und die Kontrolle seiner Umsetzung zuständig ist.

Trotz dieser merklichen Fortschritte, die seit den 1980er Jahren nicht nur bei der FES, sondern in ganz ähnlicher Form auch bei den anderen Parteistiftungen erzielt wurden, können noch zahlreiche Defizite in Evaluierungspraxis und -bereitschaft der Stiftungen festgestellt werden. Beispielsweise legen die von den AuslandsmitarbeiterInnen erstellten Jahresberichte entgegen ihrem Anspruch, den Projektverlauf kritisch zu bewerten, häufig ihren Schwerpunkt auf die Analyse der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen im Projektland, welche durch die Darstellung der Projektarbeit und die additive Auflistung der dazu durchgeführten Maßnahmen ergänzt wird. Eine tatsächlich kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Arbeit und eine Analyse von Problemen und Schwächen der Projekte rücken dabei oft in den Hintergrund.²²⁷

²²⁵ Nuscheler 1993b, S. 238. Auch Stockmann kritisiert die Tatsache, dass bei den politischen Stiftungen ebenso wie bei zahlreichen anderen Entwicklungsorganisationen Evaluierungsberichte für die Öffentlichkeit oft in unzureichendem Maße zugänglich und somit der wissenschaftlichen Diskussion und Kritik weitgehend entzogen sind. Vgl. Stockmann 2004a, S. 35.

²²⁶ Vgl. Interview 23;

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EVALUIERUNG/intArbEvalMore.html>.

²²⁷ Da Projektdokumente zur FES-Arbeit in weiteren Ländern nicht zugänglich waren, konnte der Mangel an kritischer Bewertung und Analyse in den länderspezifischen Jahresberichten nur anhand der Berichte zur Arbeit

Auch sind Defizite in der Evaluierung von Einzelmaßnahmen erkennbar, die mit relativ geringem Aufwand durchgeführt werden könnten und durchaus aufschlussreiche Erkenntnisse über die Qualität der Arbeit liefern würden. Beispielsweise werden TeilnehmerInnen im Anschluss an Veranstaltungen nach wie vor zu selten, etwa in Form von teilstrukturierten Fragebögen, zu Qualität von ReferentInnen, Didaktik oder Aktualität der Thematik befragt. Stattdessen werden zum Beleg des Erfolges einer Maßnahme noch zu häufig rein quantitative und damit nur sehr beschränkt aussagefähige Angaben, wie etwa die Anzahl der TeilnehmerInnen, herangezogen. Ein weiterer Kritikpunkt, der häufig angeführt wird, ist die nach wie vor in weiten Teilen geringe Bereitschaft der Stiftungen, ihre Arbeit einer externen, unabhängigen Evaluierung zu unterziehen.²²⁸

Trotz all dieser Defizite sind ein positiver Wandel in der Evaluierungskultur und damit einhergehende verstärkte Bemühungen um Weiterentwicklung und konsequente Implementierung des Evaluierungsinstrumentariums bei der FES nicht zu übersehen. Die Stiftung machte damit zweifellos einen wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz und Kontrollierbarkeit ihrer Arbeit. Von noch größerer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch die Tatsache, dass die FES durch ihre Bemühungen um systematische Evaluierung und um konsequente Auswertung, Verarbeitung sowie interne und externe Kommunikation der Evaluierungsergebnisse sich selbst die Möglichkeit eröffnet, aus ihren Erfahrungen nicht mehr nur sporadisch und zufällig, sondern systematisch zu lernen und somit ihre organisationale Wissensbasis gezielt zu vergrößern. Die systematische Auswertung und Verarbeitung von Erkenntnissen und Erfahrungen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, genau diese Erfahrungen anstatt willkürlich und zufällig, nun gezielt, inhaltlich begründet und strategisch sinnvoll von einem Tätigkeitskontext auf einen anderen übertragen und für diesen nutzbar machen zu können. Die bei der FES erkennbaren Bemühungen um die Optimierung des Evaluierungssystems, welches zwar nach wie vor Schwächen aufweist, im Vergleich zu den 1980er Jahren jedoch deutlich leis-

in Mexiko und Polen festgestellt werden. Betz aber betont, dass die Jahresberichte nicht nur der FES, sondern auch anderer Stiftungen generell vielmehr von einer deskriptiven Darstellung von Rahmenbedingungen und Projektarbeit als von reflektierter, selbstkritischer Analyse gekennzeichnet sind. Vgl. Betz 1996, S. 219.

²²⁸ Vgl. Mair 2000, S. 147; Spitzenpfeil 1996, S. 111, 113; Betz 1996, S. 222f. Dabei darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass das BMZ als wichtigster Geber für die entwicklungspolitische Stiftungsarbeit lange Zeit kaum Anstrengungen unternommen hat, die Tätigkeit der Stiftungen im Ausland extern zu evaluieren. Das Ministerium, welches den Großteil der Evaluierungen auf seine Durchführungsorganisationen verlagert hat, veranlasste erstmals Mitte der 1990er Jahre eine umfassende Evaluierung der Stiftungsarbeit in Südafrika und Chile. Auch wenn das BMZ seitdem in stärkerem Maße um Kontrolle und Bewertung der Arbeit der politischen Stiftungen bemüht ist, wirkt auf die Stiftungen doch nach wie vor kein allzu großer Druck, ihre Auslandstätigkeit externer Evaluierung zu unterziehen. Aufschluss darüber geben die diesbezüglichen Ausführungen in den Förderrichtlinien des BMZ für die Stiftungsarbeit von 1998, in denen es heißt: „Die von den Zuwendungsempfängern geförderten Projekte sind (...) in angemessenen Zeitabständen zu evaluieren. Die Evaluierungen sind mit dem BMZ abzustimmen, das unabhängig davon auch eigene Evaluierungen durchführen kann.“ (BMZ-Richtlinien 1998, S. 32.)

tungsfähiger ist, sind daher ein wichtiger Baustein im Prozess der Verbesserung der organisationalen Lernfähigkeit der Stiftung.

9.3. Projektplanung mittels Kursbogen

Die seit Ende der 1980er Jahre verstärkten Bemühungen der FES um eine Verbesserung von Qualitätskontrolle und Qualitätsmanagement, deren Ziele einerseits eine erhöhte Transparenz bezüglich der Verwendung öffentlicher Mittel und andererseits die interne Optimierung der Projektarbeit sind, fanden ihren Niederschlag nicht nur im qualitativen und quantitativen Ausbau des Evaluierungssystems, sondern auch im Einsatz des Kursbogens als neuem Instrument zur Projektplanung. Der Kursbogen, dessen Konzept auf der von der GTZ entwickelten Zielorientierten Projektplanung (ZOPP) basiert, welche die FES für den Bedarf ihrer Auslandsarbeit anpasste, wurde bereits in den 1980er Jahren von der Stiftung entwickelt und im Laufe der 1990er Jahre in allen Auslandsbüros eingeführt.²²⁹

Die zentralen Bestandteile des neuen Planungsinstruments sind Oberziele, Projektziele, Maßnahmen und Indikatoren. Die in aller Regel sehr allgemein formulierten Oberziele bezeichnen die übergeordneten Veränderungen, Entwicklungen und Wirkungen, die mit dem Projekt angestrebt werden. Sie geben damit „die Richtung, die strategische Linie, die Perspektive, den anvisierten Endzustand“²³⁰ an, zu dem das Projekt beitragen soll. Projektziele sind bereits konkreter gefasst und bezeichnen die Ziele, die mittels der im Projekt durchgeführten Maßnahmen in einem begrenzten Zeitraum erreicht werden sollen und können. Die Aktivitäten, die notwendig sind, um die Projektziele zu erreichen, werden als Maßnahmen formuliert und die aufgeführten Indikatoren beschreiben Tatbestände, die eine erfolgreiche Zielerreichung signalisieren. An Indikatoren wird daher der Anspruch gerichtet, empirisch und objektiv nachprüfbar messbare Werte für die im Rahmen gesellschaftspolitischer Arbeit in der Regel kaum direkt messbaren Sachverhalte zu sein.²³¹

Mit der Einführung der Planungsmethode ZOPP in Form des Kursbogens zielte die FES auf eine Qualitätssteigerung in ihrer Projektarbeit. Durch die stärkere Systematisierung und Vereinheitlichung von Projektplanung und -steuerung sollte eine verbesserte Ziel- und Ergebnisorientierung sowie eine höhere Effizienz der Auslandsarbeit erreicht werden.²³² Die Formulierung von Zielen und möglichst klar definierten Indikatoren für die Zielerrei-

²²⁹ Zur ZOPP-Methode der GTZ vgl. GTZ: Zielorientierte Projektplanung (ZOPP). Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen, 1997.

²³⁰ FES: Verwendung von Kursbögen 2002, S. 4.

²³¹ Vgl. Ibid., S. 5ff. Dabei muss betont werden, dass Indikatoren in aller Regel keine quantitativen, sondern qualitative Kriterien darstellen.

²³² Vgl. Ibid. S. 2.

chung gibt den AuslandsmitarbeiterInnen nun klare Anhaltspunkte für eine zielorientierte Ausgestaltung ihrer Arbeit sowie eine ständige maßnahmenbegleitende Kontrollmöglichkeit hinsichtlich Effizienz und Ergebnisorientierung. Da der Kursbogen in enger Zusammenarbeit zwischen AuslandsmitarbeiterIn und Zentrale erarbeitet wird, bekommt die Zentrale damit eine stärkere Mitsprache- und Kontrollfunktion bezüglich der Projektarbeit vor Ort zugewiesen und kann daher stärker auf Zielorientierung und Effizienz in der Arbeit hinwirken.

Zum anderen verfolgte die FES mit der Einführung des neuen Planungsinstruments das Ziel, die Qualität der Arbeitsabläufe innerhalb der Organisation zu verbessern. Der Kursbogen soll nicht als technisches Steuerungs- und Kontrollinstrument „von oben“ angewandt werden, sondern soll gerade zur Dezentralisierung von Kompetenzen führen. Im Prozess der Ausarbeitung des Kursbogens verlagern sich Kompetenzen und Verantwortung von der Abteilungs- und Referatsleiterebene auf die Ebene von ReferentInnen und AuslandsmitarbeiterInnen. Indem die Kernstücke des Kursbogens in der Zusammenarbeit zwischen AuslandsmitarbeiterIn und ReferentIn in der Zentrale erstellt werden, sollen diese, wie von Seiten der FES betont wird, durch die ihnen damit übertragene Verantwortung motiviert werden.²³³ Die FES selbst beschreibt diesen Prozess als „partizipative Planung“, „teamwork“, „management by motivation“ und „management by participation“²³⁴, und verwendet damit Begriffe, die die Arbeitsstruktur und -kultur einer lernenden Organisation beschreiben.

Während einige wenige der dazu befragten FES-VertreterInnen dem Kursbogen kritisch bis ablehnend gegenüber stehen und ihn als unnötige Verkomplizierung oder auch als „Verakademisierung einer Arbeit, die in der Realität mehr nach Spürnase und politischem Verständnis laufen muss“²³⁵ ansehen, bewertet ihn der Großteil der befragten MitarbeiterInnen doch als nützliches Instrument zur Strukturierung und Kontrolle der eigenen Arbeit.²³⁶ Die Stiftung betont ausdrücklich, dass der Kursbogen keine Evaluierung ersetzen kann, sondern lediglich ein Instrument zur Planung sowie zur Feststellung des Zielerreichungsgrades im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs darstellt. Ein Werturteil und eine Wirkungsanalyse kann dagegen nur die Evaluierung leisten.²³⁷

Ein deutlicher, insbesondere in der praktischen Anwendung auftretender Schwachpunkt des Kursbogens, der aber gleichzeitig paradoxerweise seine eigentliche Qualität als Planungs-

²³³ Vgl. Ibid. Während an der Festlegung von Oberzielen noch Abteilungs- und ReferatsleiterInnen beteiligt sind, werden Projektziele und Indikatoren in der Regel allein von ReferentInnen und AuslandsmitarbeiterInnen erarbeitet. Bezüglich der Konzeption und Durchführung der einzelnen Maßnahmen sind die AuslandsmitarbeiterInnen dann sehr autonom.

²³⁴ Ibid., S. 2.

²³⁵ Interview 33. Vgl. auch Interview 20.

²³⁶ Vgl. Interviews 1, 5, 11, 16, 34.

²³⁷ Vgl. FES: Verwendung von Kursbögen 2002, S. 10.

instrument für gesellschaftspolitische Arbeit ausmacht, ist die oft sehr unkonkrete Formulierung der Ober- und teilweise auch der Projektziele.²³⁸ Die FES intendiert mit derartig allgemein gehaltenen Zielformulierungen, die Flexibilität der AuslandsmitarbeiterInnen in der Ausgestaltung ihrer Arbeit so wenig wie möglich zu beschneiden. Der Kursbogen soll die Projektarbeit in einem bestimmten Land auf bestimmte Ziele und thematische Linien fokussieren und damit die früher den AuslandsmitarbeiterInnen gegebene Möglichkeit einschränken, thematisch sehr diversifizierte Maßnahmen durchzuführen, die sich oft nur sehr bedingt in die übergeordnete Zielsetzung oder Länderstrategie einordnen lassen. Die Maßnahmen müssen nun im Rahmen der formulierten Ober- und Projektziele liegen, jedoch sollen die AuslandsmitarbeiterInnen weiterhin ausreichend Freiraum haben, um auch von außen kommende Anregungen der Partner aufzunehmen und in Maßnahmen umsetzen zu können sowie auf veränderte Rahmenbedingungen im Projektland flexibel reagieren zu können. Diesen Freiraum garantiert die sehr allgemein gehaltene Formulierung von Oberzielen, die gleichzeitig jedoch die Gefahr birgt, dass der mit dem Kursbogen intendierte Planungsweg „von oben nach unten“, das heißt von den Oberzielen über die Projektziele hin zu den Maßnahmen, konkretisiert wird. Wie einige FES-MitarbeiterInnen bestätigten, sieht die Realität der Projektplanung und -durchführung in vielen Fällen nach wie vor so aus, dass zunächst bestimmte Maßnahmen durchgeführt werden und deren Zuordnung zu bestimmten Ober- und Projektzielen erst im Nachhinein begründet und gerechtfertigt wird, was aufgrund der unkonkreten Zielformulierung meist problemlos möglich ist.²³⁹

Auch wenn dies zeigt, dass trotz der inzwischen festen Etablierung des Kursbogens in allen Auslandsbüros die Planung konkreter Maßnahmen nicht immer seiner eigentlichen Intention gemäß erfolgt, kann dennoch nicht bestritten werden, dass die Einführung dieses Instruments einen deutlichen Qualitätszuwachs für die Projektplanung und -steuerung mit sich brachte. Während noch Mitte der 1990er Jahre, und damit zu einer Zeit, in der sich der Kursbogen in vielen Auslandsbüros noch in der Einführungsphase befand, den Stiftungen eine Konzeptions- und Strategielosigkeit ihrer Arbeit vorgeworfen wurde²⁴⁰, kann dieser Vorwurf

²³⁸ Beispielsweise lautete im Jahr 2002 ein Oberziel der FES in Polen: „Anpassungsprozesse in Schlüsselbereichen der polnischen Transformation sind beschleunigt.“ Nur wenig konkreter ist die Formulierung des dazugehörigen Projektzieles, welches lautete: „Der Gesamtkontext sowie einzelne Aspekte der Transformation werden der Öffentlichkeit näher gebracht.“ Für weitere Beispiele der Formulierung von Ober- und Projektzielen siehe Kap. VII und IX.

²³⁹ Vgl. Interviews 1, 16, 33.

²⁴⁰ Beispielsweise kritisierte Wagner, dass trotz bestehender Länder- und Regionalkonzepte Projekte und einzelne Maßnahmen kaum in diese eingebettet, sondern vielmehr mit persönlichen Präferenzen der AuslandsmitarbeiterInnen erklärbar seien. (Vgl. Wagner 1994, S. 215). Für Spitzenpfel erschien die Stiftungsarbeit als Konglomerat von in keine Ordnung gebrachten Zielen und Programmen, im Rahmen dessen den einzelnen Projekten kaum eine Teilrolle in einer Gesamtstrategie zugeordnet werden konnte. (Vgl. Spitzenpfel 1996, S.50f.). Denselben Standpunkt vertrat Erdmann, der erklärte: „Wie aus Gesprächen mit mehreren Stiftungsvertretern deutlich

für die heutige FES-Arbeit kaum mehr aufrechterhalten werden. Der Kursbogen trug nicht nur dazu bei, dass die einzelnen Schritte und Zielerreichungsebenen in der Projektplanung konkretisiert und transparent wurden, sondern hatte auch zur Folge, dass nun mit der Ausarbeitung von Ober- und Projektzielen ein Gesamtkonzept für ein bestimmtes Land entworfen wird und vor allem, dass mit der entsprechenden Maßnahmenplanung auch tatsächlich im Rahmen dieses Konzepts gearbeitet wird.²⁴¹

Mit dem Kursbogen wird jedoch nicht nur ein klares Arbeitskonzept entworfen, sondern dieses zugleich auch dokumentiert. Eine solche Dokumentation der Ziele, Indikatoren und Maßnahmen lässt die aktuelle und frühere Arbeit detaillierter nachvollziehbar werden. Sowohl die Arbeit innerhalb eines klar definierten Gesamtkonzeptes als auch dessen Nachvollziehbarkeit über die Jahre hinweg sind zweifellos wichtige Voraussetzungen, um die aktuelle und vergangene Tätigkeit in einem bestimmten Land umfassend und fundiert bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können. Mit der Einführung des Kursbogens konnte die FES daher nicht nur entsprechend ihrem ursprünglichen Ziel die Projektplanung effizienter und zielorientierter gestalten, sondern eröffnete sich aufgrund der nun systematischen und detaillierten Dokumentation von Zielen und Maßnahmen auch die Möglichkeit, aus der früheren Arbeit in bestimmten Ländern und Regionen zu lernen und die somit gewonnenen Erfahrungen begründet und sinnvoll für andere Tätigkeitskontexte nutzbar zu machen.

9.4. Das Wissensmanagement

Die Einführung des Kursbogens sowie eine verbindliche Strukturierung der länderspezifischen Jahresberichte seit Anfang der 1990er Jahre führte dazu, dass die Projektarbeit der FES in den einzelnen Ländern inzwischen weitgehend systematisch und vereinheitlicht dokumentiert wird.²⁴² Ob und inwiefern aber das so dokumentierte Wissen in eine von allen Organisa-

wurde, gibt es keine konzeptionelle Klarheit über die Arbeit der Stiftungen, das heißt, es gibt keine Überlegungen, warum, in welchen Bereichen und mit welchen Mitteln bestimmte Ziele erreicht werden sollen und können.“ (Erdmann 1996, S. 143.)

²⁴¹ Auch vor der Einführung des Kursbogens bestanden Landes- und Regionalkonzepte, doch zielte die angeführte Kritik verschiedener AutorInnen gerade darauf ab, dass bei den durchgeführten Maßnahmen oft nur wenig Bezug zu diesen Konzepten erkennbar war. Auch wenn, wie dargestellt wurde, die Maßnahmenplanung bei der FES nicht immer der Intention des Kursbogens entspricht, da die Zugehörigkeit von Maßnahmen zu bestimmten Zielen oft erst im Nachhinein begründet wird, ist mit dem Kursbogen dennoch weitgehend sichergestellt, dass die AuslandsmitarbeiterInnen die Gesamtheit ihrer Projekte und Maßnahmen auf die vordefinierten Ziele ausrichten.

²⁴² Bereits früher bestanden grobe Bestimmungen bezüglich der Ausgestaltung der Jahresberichte, die die einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen für die Zentrale und das BMZ erstellten. 1990 gab das BMZ den Stiftungen jedoch detaillierte Anweisungen zur inhaltlichen und formalen Strukturierung dieser Jahresberichte, die von nun an weitgehend gleichgewichtig und innerhalb eines vom Ministerium vorgegebenen Umfangs eine Analyse der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Landes sowie eine Darstellung und Beurteilung der eigenen Projektarbeit enthalten sollten. Seit der Etablierung des Kursbogens hat die FES den Projektteil der länderspezifischen Jahresberichte eng mit dem neuen Planungsinstrument verzahnt. Die Darstellung der Projektarbeit im

tionsmitgliedern geteilte Wissensbasis einfließen und somit organisationsweit genutzt und verbreitet werden kann, hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit es den einzelnen Organisationsmitgliedern zugänglich ist und inwieweit diese die ihnen gebotene Zugänglichkeit tatsächlich nutzen. Sowohl Dauer als auch Art der Archivierung von Projektdokumenten zeigen, dass Wissensbestände über die zurückliegende Projektarbeit der FES nur unvollständig und eingeschränkt zugänglich sind. In den einzelnen Auslandsbüros der FES, wie auch der meisten anderen Stiftungen, beträgt die Aufbewahrungsfrist für Jahresberichte und Kursbögen in der Regel nur etwa fünf Jahre, was vor allem mit mangelnden räumlichen Kapazitäten begründet wird.²⁴³ Auch in den Zentralen in Deutschland werden diese Projektdokumente, je nach Stiftung, nur etwa fünf bis zehn Jahre archiviert.²⁴⁴

Die in der FES-Zentrale archivierten länderspezifischen Jahresberichte und Kursbögen sind jedoch nicht nur für Außenstehende mit Forschungsabsicht unzugänglich, sondern scheinen auch für die FES-MitarbeiterInnen selbst kaum systematisch und umfassend erschließbar zu sein. Nach Angaben von Archiv- und BibliotheksmitarbeiterInnen stehen der Einsicht in die archivierten Projektdokumente für Außenstehende nicht nur die darin enthaltenen vertraulichen Informationen entgegen, sondern ebenso die Tatsache, dass sich diese Projektdokumente zusammen mit anderen Ländermaterialien verstreut in verschiedenen Ordnern befänden und es einen großen Zeit- und Arbeitsaufwand bedeuten würde, diese zusammenzustellen.²⁴⁵

Der offenbar untergeordnete Stellenwert, den die FES einer umfassenden und systematischen Archivierung ihrer Dokumente zur Auslandsarbeit einräumt sowie die Äußerungen dazu befragter MitarbeiterInnen verschiedener Stiftungen, die erklärten, dass für ihre aktuelle Projektarbeit die Einsicht in Dokumente zur früheren Tätigkeit in einem bestimmten Land nur wenig hilfreich wäre, da die aktuelle Stiftungsarbeit sich an gegenwärtigen Sachlagen ausrichten müsse²⁴⁶, zeigen, dass ein Bewusstsein über die Bedeutung der Erschließung vergangener Erfahrungen und Wissensbestände und damit ein Interesse am Zugang zu entsprechenden Dokumenten in weiten Teilen der FES wie auch in anderen Stiftungen nach wie vor nur gering ausgeprägt ist.

Inzwischen ist jedoch ein gewisser Bewusstseinswandel zu verzeichnen. Während die FES und auch die große Mehrzahl anderer Entwicklungsorganisationen bis in die 1990er Jahre

Jahresbericht wird inzwischen entsprechend der im Kursbogen festgelegten Ober- und Projektziele gegliedert und erfährt somit eine noch stärker vereinheitlichte Darstellung.

²⁴³ Das untersuchte FES-Büro in Warschau scheint eine der rühmlichen Ausnahmen zu sein, da die dort archivierten Jahresberichte und Kursbögen bis zum Beginn der dortigen Tätigkeit im Jahr 1990 zurückreichen. Auch dort wird es jedoch aufgrund begrenzter Räumlichkeiten nur eine Frage der Zeit sein, bis ältere Dokumente aussortiert werden.

²⁴⁴ Angaben dazu konnten von FES, KAS und FNSt eingeholt werden.

²⁴⁵ Anfrage in der Bibliothek und im Archiv der FES in Bonn am 16.04., 22.04 und 12.05.2003.

²⁴⁶ Vgl. Interviews 15, 33, 36.

hinein der Dokumentation, Archivierung, Aufbereitung und Nutzung ihrer Wissensbestände und damit ihrem internen Wissensmanagement einen nur untergeordneten Stellenwert beimessen, reagierten diese Organisationen auf den wachsenden Druck zu Effizienz und Legitimierung ihrer Arbeit in jüngster Zeit mit neuen Formen des Wissensmanagements.²⁴⁷ Beispielsweise dokumentiert die FES ihre Aktivitäten, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zum Querschnittsthema Gender bereits systematisch in einer elektronischen Datenbank. Der Aufbau von Datenbanken zu weiteren Themen ist in Arbeit und wird innerhalb der Stiftung forciert. Da der Zugriff auf Informationen in solchen computergestützten Datenbanken zweifellos einfacher ist als auf in Archiven eingelagerte Dokumente, ist mit dieser neuen Art der Wissensdokumentation tatsächlich eine organisationsweite uneingeschränkte Zugänglichkeit zu relevantem Wissen gegeben. Da dieses in Datenbanken gespeicherte Wissen zur aktuellen und vergangenen Projektarbeit zudem nicht wie in Jahresberichten und Kursbögen länderspezifisch, sondern themenspezifisch aufbereitet und bereitgestellt wird, dürfte zum einen ein weit größerer Kreis an MitarbeiterInnen daran interessiert sein²⁴⁸, zum anderen werden die Möglichkeiten, Wissen und Erfahrungen aus einer bestimmten Region oder einem bestimmten politischen und gesellschaftlichen Kontext auf einen anderen Tätigkeitskontext übertragen zu können, viel offensichtlicher. Das globale Zusammentragen von Erfahrungen zu einem bestimmten Arbeitsthema ermöglicht und erleichtert es den einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen, Aspekte zu identifizieren, die für die Arbeit im eigenen Land oder in der Region nutzbar gemacht werden können. Obwohl die bisher existierenden Datenbanken erst wenige Themen umfassen, befindet sich die FES damit dennoch auf dem richtigen Weg hin zu einer Verbesserung ihrer organisationalen Lernfähigkeit, da das somit zentral zusammengetragene und für alle Organisationsmitglieder zugängliche Wissen tatsächlich Teil der organisationalen Wissensbasis wird.

Trotz dieser offensichtlichen Vorteile der elektronischen Datenbanken gegenüber der Archivierung schriftlicher Dokumente können diese, ebenso wie die in schriftlicher Form abgefassten Jahresberichte und Kursbögen, doch nur einen gewissen Teil des organisationalen Wissensbestandes abdecken. Implizites, personengebundenes und damit nicht in schriftlicher

²⁴⁷ Wie Evers betont, war die zunehmende Aufmerksamkeit, die im Laufe der 1990er Jahre dem Thema Wissensmanagement gewidmet wurde, ein Trend, der nicht nur bei den politischen Stiftungen sondern auch in zahlreichen anderen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Organisationen zu verzeichnen war. Vgl. Evers 2003, S. 43.

²⁴⁸ Die Relevanz des aus früherer Projektarbeit in einem bestimmten Land gewonnenen Wissens und Erfahrungsschatzes erschließt sich auf den ersten Blick wohl nur für die in diesem Land tätigen oder dort neu beginnenden AuslandsmitarbeiterInnen, und selbst dies scheint, wie das mangelnde Interesse der befragten MitarbeiterInnen am Zugang zu früheren Projektdokumenten zeigt, bei weitem nicht immer der Fall zu sein. Themenspezifisches Wissen ist dagegen für alle AuslandsmitarbeiterInnen relevant, die zu diesem Thema arbeiten, was vermuten lässt, dass insbesondere an dokumentiertem Wissen zu Querschnittsthemen und somit an entsprechenden Datenbanken ein Großteil der AuslandsmitarbeiterInnen Interesse zeigen wird.

Form abgefasstes Wissen kann dagegen nur durch die persönliche Wissensweitergabe zwischen MitarbeiterInnen vermittelt werden. Eine solche persönliche Wissensweitergabe spielt insbesondere bei Personalwechseln eine große Rolle, bei denen das in Dokumenten gespeicherte Wissen zwar erhalten bleibt, personengebundenen Wissen durch den Weggang von MitarbeiterInnen jedoch verloren gehen kann. Gerade das bei den politischen Stiftungen institutionalisierte Rotationsverfahren, im Rahmen dessen die MitarbeiterInnen in regelmäßigen Abständen ihre Einsatzländer, Themengebiete und Funktionen wechseln, ist mit der stetigen Generierung eines hohen Maßes an neuem personengebundenem Wissen verbunden.²⁴⁹ Die potentiellen Vorteile dieses Verfahrens können jedoch im Rahmen eines auf Dokumentation und Archivierung basierenden Wissensmanagements nur unzureichend genutzt werden.

Während bei einigen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Institutionen und Organisationen, wie etwa der Weltbank, die Weitergabe von nicht in Dokumenten gespeichertem, personengebundenem Erfahrungswissen inzwischen durch die Einrichtung entsprechender Kommunikationsforen und Netzwerke in weiten Teilen formalisiert wurde²⁵⁰, findet ein solcher Wissensaustausch bei der FES überwiegend auf informeller Ebene statt. Innerhalb der Zentrale wird Wissen beispielsweise im Rahmen von Referatssitzungen und referatsübergreifenden Konferenzen sowie durch die Zusammenarbeit in mehrere Referate einschließenden Projekten, wie etwa dem Globalisierungsprojekt, ausgetauscht. Für die AuslandsmitarbeiterInnen spielt nach Angaben dazu befragter StiftungsvertreterInnen die intensive Kommunikation mit den lokalen MitarbeiterInnen eine herausragende Rolle für die Vermittlung und Aneignung von Erfahrungswissen.²⁵¹ Beim Wechsel in der Führung von Auslandsbüros stehen den neuen AuslandsstellenleiterInnen in der Regel zwei Wochen zur Verfügung, in denen sie sich in Gesprächen mit ihren VorgängerInnen sowie mit den lokalen MitarbeiterInnen relevantes und nicht in schriftlichen Dokumenten zu findendes Wissen aneignen können. Weitere Instrumente des mündlichen Wissens- und Erfahrungsaustausches, die auch über die jeweilige Länderebene hinausgehen, sind regionale Koordinationstreffen, themenspezifische Fachkonferenzen sowie die in der Regel jährlich stattfindende Konferenz aller AuslandsmitarbeiterInnen.²⁵²

²⁴⁹ Entsandte AuslandsmitarbeiterInnen wechseln ihr Einsatzland in drei- bis fünfjährigem Rhythmus, wobei auf zwei Auslandseinsätze in der Regel ein Einsatz in der Zentrale in Deutschland folgt. Rotationszyklen der MitarbeiterInnen in den verschiedenen Referaten der Zentrale unterliegen keiner Regelung, sind aber meist noch kürzer.

²⁵⁰ Vgl. dazu Evers / Kaiser / Müller 2003, S. 50f.; Kaiser / Evers 2003, S. 102.

²⁵¹ Vgl. Interviews 15, 33, 34, 36.

²⁵² Zu diesen Arten der informellen Wissensweitergabe innerhalb der FES vgl. die Ausführungen in Adam 1999, S. 37; Erdmann 1996, S. 152; BMZ-Richtlinien 1998, S. 31; Interview 11.

Wie intensiv und auf wie konkreter Ebene im Rahmen von Konferenzen, informellen Treffen sowie einer zweiwöchigen Büroübergabe Wissen und Erfahrungen ausgetauscht werden, ist zweifellos fallabhängig. Aussagen befragter FES-MitarbeiterInnen wie auch diesbezügliche Anmerkungen in einzelnen Jahresberichten sprechen jedoch dafür, dass insbesondere auf länder- und sektorübergreifenden Konferenzen meist nur sehr Grundsätzliches diskutiert wird und daher ein wirklich konkreter themen- und länderspezifischer Austausch eine eher untergeordnete Bedeutung einnimmt.²⁵³

Eine institutionalisierte Form der mündlichen Wissensweitergabe innerhalb der FES ist der so genannte „Parcours“ im Rahmen der Projektassistenz. ProjektassistentInnen, die in einer zweijährigen Ausbildung auf die Tätigkeit als AuslandsmitarbeiterIn vorbereitet werden, führen während ihrer sechsmonatigen Ausbildungszeit in der Zentrale in Bonn und Berlin Gespräche mit KollegInnen aus allen Abteilungen und Referaten und können sich somit auf systematische und umfassende Weise den Wissens- und Erfahrungsschatz aus allen Tätigkeitsbereichen der FES erschließen.

Eine solche institutionalisierte Art der mündlichen Wissensweitergabe, ebenso wie die vielen informellen Möglichkeiten des Austausches von Wissen und Erfahrungen durch Gespräche, spielen bei einer Organisation wie der FES, „in der man sich kennt und weiß, wen man zu welchem Thema kontaktieren kann“²⁵⁴, zweifellos eine sehr wichtige Rolle, können aber aufgrund ihres meist zufälligen, punktuellen und subjektiven Charakters eine Dokumentation von Wissen und Erfahrungen, wie sie zum Beispiel mittels Datenbanken stattfindet, nicht ersetzen. Beide Formen müssen sich etwa gleichgewichtig ergänzen, wobei es derzeit noch den Anschein hat, dass die systematische Dokumentation einen Nachholbedarf gegenüber dem informellen mündlichen Wissensaustausch hat.

9.5. Vernetzung und Austausch zwischen verschiedenen Ländern und Regionen

Durch die Untersuchung des Verhältnisses der FES zu Parteien und Ministerien, der Organisationsstruktur, der Arten des Wissensmanagements und der Neuerungen in Planungs- und Evaluierungssystem wurden die Rahmenbedingungen aufgezeigt und analysiert, die es der Stiftung grundsätzlich erschweren, erleichtern oder auch erst ermöglichen, als Organisation zu lernen. Ob und wie die FES Wissen und Erfahrungen aus ihrer Tätigkeit in Entwicklungsländern für ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa nutzen und daraus lernen kann, hängt jedoch nicht nur von diesen Rahmenbedingungen ab, sondern ebenso von der Frage, inwiefern inner-

²⁵³ Vgl. Interviews 5, 11, 33; FES: Jahresbericht Mexiko 2001, S. 3.

²⁵⁴ Interview 11.

halb der Stiftung eine Vernetzung und ein Austausch zwischen der Arbeit in beiden Regionen stattfindet.

Ein solcher Austausch kann prinzipiell auf drei Arten erfolgen. Zum einen durch eine direkte Vernetzung der Auslandsbüros untereinander, zum anderen durch einen über die Zentrale vermittelten und gesteuerten Austausch zwischen den verschiedenen Auslandsbüros und nicht zuletzt durch einzelne AuslandsmitarbeiterInnen, die im Rahmen der Mitarbeiterrotation sowohl in Entwicklungsländern des Südens als auch in Transformationsländern Mittel- und Osteuropas eingesetzt werden und somit ihre persönlichen Erfahrungen auf den jeweils anderen Tätigkeitskontext übertragen, für diesen anpassen und damit nutzbar machen können.

Die direkte Vernetzung der Auslandsbüros untereinander

Obwohl die FES ihr weltumspannendes Netzwerk an Auslandsbüros als besondere Stärke betont²⁵⁵ und seit der Einführung von Internet und Email sich die kommunikationstechnischen Voraussetzungen für ein solches Netzwerk deutlich verbessert haben, werden die Möglichkeiten zur direkten Vernetzung der einzelnen Auslandsbüros über Regionen- und Kontinentgrenzen hinweg offenbar noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Was Evers / Kaiser / Müller als bedeutenden Vorteil einer dezentralen Struktur bei Entwicklungsorganisationen hervorheben, nämlich die Tatsache, dass eine relativ große Autonomie der Auslandsbüros diesen die Möglichkeit zu einer intensiven Vernetzung untereinander gibt²⁵⁶, könnte bei der FES noch deutlich stärker genutzt werden. Auf die Initiative der einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen zurückgehende Bemühungen um Kooperation und Erfahrungsaustausch mit anderen Auslandsbüros, etwa in Form gemeinsam veranstalteter Konferenzen oder eines Austausches von ExpertInnen, ReferentInnen, Analysen und Kurzberichten, erfolgen in der FES nicht systematisch, sondern punktuell und personenabhängig und finden, wenn überhaupt, vor allem auf regionaler, weniger jedoch auf internationaler und kontinentübergreifender Ebene statt.²⁵⁷

Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen nach wie vor recht autonom und auf ihr eigenes Land fokussiert arbeiten können. Daher wird die Vernetzung und der Erfahrungsaustausch – ein Unternehmen, das in aller Regel mit erhöhtem finanziellem und zeitlichem Aufwand verbunden ist – insbesondere dann angestrebt, wenn daraus ein Gewinn für die Arbeit im eigenen Land erkennbar ist. Es liegt jedoch nahe, dass ein solcher Gewinn für die AuslandsmitarbeiterInnen aus dem Austausch mit Auslandsbüros inner-

²⁵⁵ Vgl. Adam 1999, S. 63; Optenhögel 2002, S. 128; Interviews 2, 34.

²⁵⁶ Vgl. Evers / Kaiser / Müller 2003, S. 60f.

²⁵⁷ Vgl. Interviews 5; 32, 33. Dass dies nicht nur bei der FES, sondern auch bei anderen Stiftungen der Fall ist, belegen Interviewaussagen der VertreterInnen dieser Stiftungen. Vgl. Interviews 15, 36.

halb der eigenen Region, die in einem vergleichbaren gesellschaftlichen und kulturellen Kontext, meist in einem gemeinsamen Sprachraum und häufig auch bezüglich vergleichbarer Problemlagen arbeiten, oft viel deutlicher hervorgeht als es bei einer Kooperation mit Ländern anderer Regionen und Kontinente der Fall ist.

Aufgrund der zunehmenden Ausdifferenzierung und des wachsenden Entwicklungsgefälles zwischen Ländern innerhalb einer Region, die es zunehmend erschweren, Themen und Arbeitsbereiche zu identifizieren, bezüglich derer eine intraregionale Zusammenarbeit sinnvoll wäre, wird inzwischen der Wert und die Notwendigkeit immer offensichtlicher, auf globaler Ebene zwischen Ländern mit vergleichbaren Entwicklungsniveaus und Problemlagen eine Kooperation zu forcieren. Neben dem hohen finanziellen und organisatorischen Aufwand, der einer solchen Bemühung entgegensteht, betonen AuslandsmitarbeiterInnen und Ortskräfte jedoch auch, dass sie die Initiierung und Koordination einer solchen Kooperation vielmehr als Aufgabe der Zentrale und nicht so sehr der AuslandsmitarbeiterInnen ansehen, da die Zentrale für eine solche Vernetzung die größere Übersicht und Steuerungsfähigkeit habe.²⁵⁸

Über die Zentrale gesteuerte Kooperationen zwischen Auslandsbüros verschiedener Länder

Von der Zentrale gehen seit Mitte der 1990er Jahre verstärkte Bemühungen um eine internationale und globale Ausrichtung der Stiftungsarbeit aus, die jedoch weniger in der Förderung einer Vernetzung zwischen Entwicklungsländern des Südens und den Ländern Mittel- und Osteuropas ihren Niederschlag finden, als vielmehr im Ausbau der regionalen Kooperation wie auch in der Forcierung globaler Themen zur Ergänzung der nationalen Projektarbeit.

Wie aus Eigenpublikationen hervorgeht, förderte die FES bereits in den 1970er Jahren die regionale Kooperation zwischen verschiedenen Entwicklungsländern und im folgenden Jahrzehnt betonte die Stiftung in ihren Jahresberichten die wachsende Bedeutung von Regionalprojekten und -projekten, die die auf einzelne Länder fokussierte Auslandsarbeit ergänzen sollen.²⁵⁹ Die Förderung einer regionalen Zusammenarbeit, zum Beispiel mittels der Einrichtung von Regionalprojekten, der Durchführung von Regionalkonferenzen sowie der Bearbeitung regionaler Themen durch die einzelnen Auslandsbüros, nahm bei der FES wie auch bei anderen politischen Stiftungen einen immer höheren Stellenwert ein und erfuhr in den 1990er Jahren nochmals eine Intensivierung.²⁶⁰ Beispiele dafür sind die Etablierung regionaler Ge-

²⁵⁸ Vgl. Interviews 10, 12, 16, 24, 30.

²⁵⁹ Vgl. FES: Jahresbericht 1970, S. 35; Ibid. 1980, S. 117.

²⁶⁰ Vgl. Mair 1997, S. 34; Ibid. 2000, S. 138; Pascher 2002, S. 68; FES: Jahresbericht 1991, S. 10, 64; Ibid. 1994, S. 47. Am konsequentesten verfolgt die FNSt das Konzept der regionalen Vernetzung, was bereits in der organisatorischen Struktur ihrer Auslandsarbeit so angelegt ist. Die Regionalbüros der FNSt koordinieren die

werkschaftsprojekte, insbesondere in verschiedenen Regionen Mittel- und Osteuropas, die Forcierung der regionalen Zusammenarbeit in Südosteuropa sowie die Förderung der regionalen Integration in Lateinamerika. Neben der regionalen Kooperation widmete sich die FES auch in früheren Jahrzehnten schon internationalen und globalen Themen, wie etwa Fragen des Nord-Süd-Dialogs, der neuen Weltwirtschaftsordnung sowie der internationalen Verschuldung.²⁶¹ Der eindeutige Schwerpunkt der Auslandstätigkeit lag jedoch bis in die 1990er Jahre hinein bei der Bearbeitung nationaler Themen durch die einzelnen Auslandsbüros. Seitdem treibt die FES die Orientierung ihrer Arbeit an internationalen und globalen Themen stark voran, was die bisher national orientierte Arbeit nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen soll.²⁶²

Die zunehmende Bedeutung der thematisch globalen Ausrichtung fand 1999 ihren Niederschlag in der Gründung des Globalisierungsprojekts, das organisatorisch innerhalb der Abteilung IEZ verortet ist und von den FES-Büros in Berlin, New York und Genf koordiniert wird. Ziel des Projekts ist es, global relevante Themen, wie beispielsweise die Reform der internationalen Finanzarchitektur, die Suche nach Alternativen zum Neoliberalismus, Welthandel und Global Governance, in die Arbeit der einzelnen Auslandsbüros einfließen zu lassen. Zudem soll durch die Veranstaltung internationaler Konferenzen, Seminare und Gesprächskreise eine Dialogplattform für Eliten aus Politik, Medien, Gewerkschaften und NRO zum Meinungsaustausch über globale Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten geschaffen werden.²⁶³ Ein wirklich globaler Dialog wird im Rahmen des Globalisierungsprojekts jedoch nicht hergestellt, da das Projekt fast ausschließlich mit Auslandsbüros in Afrika, Asien und Lateinamerika kooperiert und damit die Länder Mittel- und Osteuropas kaum in entsprechende Maßnahmen einbezogen werden.

Eng vernetzt mit dem Globalisierungsprojekt arbeitet das Projekt Globale Gewerkschaftspolitik, welches ein weiteres prominentes Beispiel für die zunehmend globale Ausrichtung der FES-Auslandsarbeit ist. Im Arbeitsbereich Gewerkschaftszusammenarbeit agiert die FES schon fast seit Beginn ihrer Tätigkeit auf internationaler Ebene. Bereits seit den 1970er Jahren kooperiert die Stiftung intensiv mit den Internationalen Berufssekretariaten (IBS) sowie dem IBFG und setzte Anfang der 1980er Jahre dafür bereits 45 Prozent ihrer gesamten für die Ge-

Arbeit in einer gesamten Region und werden lediglich durch kleine Ortskraftbüros in einzelnen Ländern ergänzt. Damit verfolgt die Stiftung „eine Verlagerung ihres Arbeitsschwerpunktes von langfristigen, isolierten Einzelprojekten hin zu vernetzten, aktuellen Maßnahmeketten, die an einer verbindlichen regionalen Zielsetzung ausgerichtet sind“. (FNSt: Das Regionalbüro Südliches Afrika, o.J., o.S., zit. n. Pascher 2002, S. 72).

²⁶¹ Vgl. dazu FES: Jahresbericht 1983, S. 77.

²⁶² Vgl. Interviews 5, 11, 25, 34.

²⁶³ Vgl. FES: Jahresbericht 2000, S. 8; <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EPO.HTML>.

werkschaftsförderung bestimmten Mittel ein.²⁶⁴ Als im Laufe der 1990er Jahre, unter anderem aufgrund des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa und des damit einhergehenden erweiterten Handlungsspielraums, Umfang und somit auch Koordinationsbedarf der internationalen und globalen Gewerkschaftszusammenarbeit zunahmen, richtete die Stiftung das Projekt Globale Gewerkschaftspolitik ein. Dessen primäres Ziel ist es, im Gewerkschaftsbereich einen Beitrag zur sozialen Mitgestaltung der Globalisierung zu leisten, was in den bearbeiteten Themen, wie zum Beispiel die Durchsetzung von Sozialstandards im Welthandel oder der Aufbau von Gewerkschaften in multinationalen Unternehmen, klar zum Ausdruck kommt. Ähnlich der Idee des Globalisierungsprojekts sollen diese global relevanten Themen die national und regional fokussierte Arbeit in den einzelnen Landes- und Regionalbüros ergänzen.²⁶⁵

Der eindeutige Schwerpunkt auch dieses Projekts liegt auf der Zusammenarbeit mit Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. Die FES erklärt dazu: „Zu den wichtigsten Zielen des Projekts zählt die verstärkte Einbeziehung von GewerkschafterInnen der südlichen Hemisphäre in die globale Diskussion.“²⁶⁶ In diesem Rahmen forciert die Stiftung auch die regionen- und kontinentübergreifende Vernetzung verschiedener Länder, wie beispielsweise die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften in Südafrika, Korea und Brasilien zeigt.²⁶⁷ Die Gewerkschaften mittel- und osteuropäischer Länder sind in dieses globale Gewerkschaftsprojekt jedoch nicht miteinbezogen, sondern werden von einer eigenen Koordinationsstelle innerhalb der Abteilung ID betreut.

Ein weiteres Beispiel für die Bemühung um eine verstärkt globale Ausrichtung der eigenen Arbeit ist das seit 2001 bestehende Referat Entwicklungspolitik²⁶⁸, das insbesondere die Zusammenarbeit der FES mit internationalen Organisationen wie etwa NRO und UN-Organisationen fördert und Expertisen zu Themen wie Globalisierung, globale Sicherheitspolitik und Menschenrechte erarbeitet.²⁶⁹

All diese von der Zentrale ausgehenden Initiativen sind auf die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern des Südens fokussiert. So soll zum einen jedes einzelne Land nicht mehr nur primär für die Lösung nationaler Probleme gestärkt werden, sondern ebenso in seiner Fähigkeit, globale Herausforderungen zu bewältigen und globale Politik mitzugestalten. Zum anderen will die FES die internationale Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern, den so

²⁶⁴ Vgl. FES: Jahresbericht 1977, S. 80; Ibid. 1978, S. 104; Ibid. 1981, S. 34.

²⁶⁵ Vgl. <http://www.fes.de/gewerkschaften/>; FES: Jahresbericht 2001, S. 31, 79.

²⁶⁶ <http://www.fes.de/gewerkschaften/>.

²⁶⁷ Vgl. Ibid.

²⁶⁸ Das Referat Entwicklungspolitik ging aus der bei der FES seit Anfang der 1990er Jahre bestehenden Projektgruppe Entwicklungspolitik hervor. Zu den Aktivitäten dieser Projektgruppe siehe FES: Jahresbericht 1994, S. 47; Ibid. 1996, S. 57.

²⁶⁹ Vgl. <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/EPO/EPO.HTML>.

genannten Süd-Süd-Dialog, mittels dieser neuen Ausrichtung ihrer Tätigkeit fördern.²⁷⁰ Der primären Ausrichtung auf Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas entspricht auch die organisatorische Eingliederung der global ausgerichteten Projekte und Initiativen. Die FES organisierte diese nicht abteilungsübergreifend, sondern ordnete sie der Abteilung IEZ zu, womit bereits zum Ausdruck gebracht wird, dass der Einbeziehung Mittel- und Osteuropas in derartige Bemühungen um internationale Vernetzung und Kooperation wenn überhaupt, dann nur ein sehr untergeordneter Stellenwert zukommen soll.

Auch außerhalb der Globalprojekte sind nur sehr vereinzelte Initiativen der Zentrale bezüglich eines Austausches zwischen Entwicklungsländern des Südens und mittel- und osteuropäischen Ländern auszumachen. Während die Zentrale inzwischen einen zunehmend stärkeren Druck auf die in früheren Zeiten doch sehr autonom handelnden AuslandsmitarbeiterInnen ausübt, damit diese zum einen ihre regionale Vernetzung intensivieren und zum anderen verstärk globale Themen in ihre nationale Arbeit aufnehmen, wird eine Kooperation zwischen Auslandsbüros in Entwicklungsländern des Südens und in Mittel- und Osteuropa mittels Anreizen oder Sanktionen für die einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen nur wenig forciert. Von Auslandsbüros beider Regionen gemeinsam durchgeführte Veranstaltungen finden nur selten statt und auch auf der Ebene der Zentrale sind beispielsweise Konferenzen, im Rahmen derer ReferentInnen und ExpertInnen aus Entwicklungsländern und mittel- und osteuropäischen Transformationsländern zusammentreffen, nach wie vor die Ausnahme.²⁷¹

Der wachsende Stellenwert, den die Förderung der regionalen Kooperation wie auch die thematisch globale Ausrichtung der FES-Auslandsarbeit einnimmt, zeigt die hohe Bedeutung, die die Stiftung inzwischen einer länder- und kontinentübergreifenden Vernetzung und dem damit einhergehenden Wissens- und Erfahrungsaustausch einräumt. Ein solcher Austausch macht innerhalb der FES jedoch weitgehend an Abteilungsgrenzen Halt. Zweifellos ist die Herstellung einer kontinent- und abteilungsübergreifenden Kooperation zwischen einzelnen Auslandsbüros aufgrund des deutlich erhöhten organisatorischen und finanziellen Aufwands sowie wegen der nach wie vor nationalen und regionalen Fokussierung der AuslandsmitarbeiterInnen mit Schwierigkeiten behaftet. Auch die inhaltliche und räumliche Trennung zwischen den beiden für die Arbeit in Entwicklungsländern des Südens und in postsozialistischen Transformationsländern Osteuropas zuständigen Abteilungen stellt ganz offenbar ein Hindernis für eine übergreifende Vernetzung dar. Doch gerade die Konzeption der Globalprojekte gäbe der FES die Möglichkeit, ohne großen Mehraufwand eine wirklich globale Kooperation,

²⁷⁰ Vgl. Adam 1999, S. 63; FES: Jahresbericht 1998, S. 61.

²⁷¹ Vgl. Interviews 5, 9, 21, 25, 33.

auch unter Einbeziehung Mittel- und Osteuropas, herzustellen. Bisher wird diese Möglichkeit von der Stiftung jedoch kaum genutzt.

Wissens- und Erfahrungsaustausch im Rahmen der Mitarbeiterrotation

Wie die bisherigen Ergebnisse zeigen, nimmt die Förderung einer Vernetzung und eines Erfahrungsaustausches zwischen der Arbeit in Mittel- und Osteuropa und in Entwicklungsländern des Südens sowohl in der Tätigkeit der einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen als auch innerhalb der FES-Zentrale einen untergeordneten Stellenwert ein. Eine umso größere Bedeutung kommt daher zwangsläufig der Mitarbeiterrotation zu, die aufgrund der mangelnden anderweitigen Institutionalisierung eines Erfahrungsaustausches zwischen den Regionen als eine der wichtigsten Formen der Übertragung von Wissen und Erfahrungen von einem Tätigkeitskontext auf einen anderen erscheint.

Während es in früheren Zeiten keine Seltenheit war, dass AuslandsmitarbeiterInnen trotz des Wechsels ihres Einsatzlandes in drei- bis fünfjährigem Rhythmus doch über mehrere Jahrzehnte in derselben Region oder zumindest auf demselben Kontinent verblieben, wird inzwischen der globale Einsatz der MitarbeiterInnen deutlich stärker forciert, da sich, wie von Seiten der FES betont wird, „eine breite Erfahrung der Auslandsmitarbeiter in unterschiedlichen Arbeitsbereichen und Regionen positiv auf die Qualität der Arbeit auswirkt“²⁷².

Für die Neuaufnahme der Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa Anfang der 1990er Jahre rekrutierte die FES aufgrund eines Einstellungsstopps keine neuen MitarbeiterInnen, sondern griff auf ihren bestehenden Stamm von AuslandsmitarbeiterInnen zurück. Die nach Mittel- und Osteuropa entsandten MitarbeiterInnen brachten daher durchwegs Erfahrungen aus vorheriger Arbeit in Entwicklungsländern oder auch in westlichen Industrieländern mit. Die Zentrale hat sich nach eigenen Angaben zwar durchaus bemüht, AuslandsmitarbeiterInnen mit Erfahrungen in anderen Transitions- und Transformationskontexten in Mittel- und Osteuropa einzusetzen, was jedoch nur schwer forciert oder gar systematisch betrieben werden kann. Auslandsstellen müssen in den meisten Fällen nach weit pragmatischeren Gesichtspunkten, wie etwa Sprachkenntnisse, familiäre Umstände und persönliche Präferenzen, besetzt werden als nach dem Kriterium, welche MitarbeiterInnen aus früherer Tätigkeit bereits über Erfahrungen verfügen, die für den neuen Einsatzort nutzbar gemacht werden können.²⁷³ Obwohl von Seiten der Zentrale keine konkreten Angaben darüber zu erhalten waren, welche MitarbeiterInnen mit welchem Erfahrungshintergrund in welchen mittel- und osteuropäischen Ländern zum Einsatz kamen, kann aufgrund der häufigen Notwendigkeit einer solch „pragmati-

²⁷² Interview 26.

²⁷³ Vgl. Interview 11. Dies bestätigten auch VertreterInnen anderer Stiftungen. Vgl. Interviews 24, 36.

schen“ Stellenbesetzung als auch aufgrund des Rotationsverfahrens, in dessen Rahmen die meisten AuslandsmitarbeiterInnen bereits vor ihrem Einsatz in Mittel- und Osteuropa in mehreren verschiedenen Regionen und Kontinenten tätig waren, davon ausgegangen werden, dass die in mittel- und osteuropäischen Transformationsländern eingesetzten FES-VertreterInnen in ihrer Gesamtheit in etwa zu gleichen Anteilen Erfahrungen aus Asien, Afrika, Lateinamerika und auch den westlichen Industrieländern mitbrachten.

Wichtige Voraussetzungen dafür, dass AuslandsmitarbeiterInnen ihre in einem anderen Tätigkeitskontext gesammelten Erfahrungen auf die Arbeit in Mittel- und Osteuropa übertragen, sie kontextgerecht anpassen und in ihr praktisches Handeln einfließen lassen können, sind entweder entsprechende Anreize von Seiten der Zentrale oder aber ein möglichst großer autonomer Handlungsspielraum, der es den MitarbeiterInnen erlaubt, unter möglichst wenigen inhaltlichen Vorgaben gemäß ihrer persönlichen Vorstellungen und unter Bezugnahme auf ihren spezifischen Erfahrungshintergrund zu agieren. Anreize der Zentrale zur Übertragung, Anpassung und Nutzung von in früheren Einsätzen gesammelten Erfahrungen sind jedoch kaum erkennbar. Ein solcher Mangel an konkreten Anreizen sowie die häufige Notwendigkeit zu einer Stellenbesetzung nach rein pragmatischen Gesichtspunkten zeigen, dass die FES die Mitarbeiterrotation nur sehr bedingt als strategisches Instrument zum gezielten Austausch relevanter Erfahrungen und Wissensbestände zwischen verschiedenen Regionen und Kontexten einsetzt und auch einsetzen kann.

Eine umso größere Bedeutung kommt daher dem Ausmaß der Handlungsautonomie der AuslandsmitarbeiterInnen zu. Es kann nicht bestritten werden, dass die FES-VertreterInnen in den einzelnen Auslandsbüros nach wie vor einen großen Handlungsspielraum genießen und insbesondere in der Ausgestaltung und Durchführung konkreter Maßnahmen weitgehend selbstbestimmt agieren können.²⁷⁴ Ziel- und Themensetzung der Arbeit in den Partnerländern werden jedoch in zunehmend stärkerem Maße von der Zentrale beeinflusst oder gar bestimmt. Insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre gehen von der Zentrale verstärkt drei Einflussfaktoren aus, die den Handlungsspielraum der AuslandsmitarbeiterInnen tendenziell einschränken.

Zum einen übt die Stiftungszentrale seit der Einführung des Planungsinstruments Kursbogen einen größeren Einfluss auf die Konzeption und eine größere Kontrolle über die Durchführung der Projektarbeit aus. Zum anderen erhalten die AuslandsmitarbeiterInnen von Seiten der Zentrale in wachsendem Maße Vorgaben bezüglich einer verstärkten regionalen und globalen Ausrichtung ihrer in früheren Jahrzehnten noch primär national orientierten Arbeit.²⁷⁵ Ein wichtiger Faktor ist zudem, dass die Stiftungen inzwischen viel stärker als dies noch An-

²⁷⁴ Vgl. Interviews 1, 5, 10, 11, 12, 16, 17, 29.

²⁷⁵ Vgl. Interviews 5, 9, 25, 33.

fang der 1990er Jahre der Fall war, einen Bezug ihrer Auslandsarbeit zur Diskussion in Deutschland und insbesondere zu ihrem deutschen „Rückraum“, bestehend aus Parteien, Bundesregierung und Gewerkschaften, herstellen müssen und damit auch verstärkt dazu angehalten sind, den Nutzen ihrer internationalen Tätigkeit für diesen Rückraum explizit zu machen.²⁷⁶ Auch dies resultiert vor allem aus dem Rückgang der staatlichen Finanzmittel, der es für die Stiftungen zunehmend notwendig macht, ihre Effizienz sowie die Attraktivität ihrer Arbeit auch für die Geberseite zu verdeutlichen. Da die Zentrale aktuelle Themen und Diskussionen sowie die Anforderungen und Bedürfnisse des deutschen Rückraumes aufgrund ihrer Verortung in Deutschland viel stärker wahrnehmen kann als die einzelnen Auslandsbüros, ist sie es, die eine entsprechende Ausrichtung und Bezugnahme der Auslandsarbeit initiiert und koordiniert, was mit verstärkten Vorgaben für die einzelnen AuslandsmitarbeiterInnen verbunden ist.²⁷⁷

So bedeutend auch eine verstärkte Einflussnahme und Kontrolle der Zentrale bezüglich der Tätigkeit in den Auslandsbüros für die Qualität und, wie festgestellt wurde, auch für die organisationale Lernfähigkeit der Stiftung sind, so beschneiden sie doch das in der regelmäßigen und weltweiten Rotation der MitarbeiterInnen liegende Potential zum Austausch von Erfahrungen und Wissen zwischen verschiedenen Tätigkeitskontexten. Nach wie vor stellt die Mitarbeiterrotation aufgrund der nur schwach ausgeprägten anderweitigen Vernetzungsbemühungen eine wichtige Form des Austausches von Erfahrungen und Wissen zwischen verschiedenen Ländern, Regionen und Kontinenten dar, wird in ihrer Bedeutung aber umso mehr abnehmen, je mehr die Zentrale ihren Trend zu einer verstärkten Beeinflussung und Steuerung der Arbeit in den einzelnen Partnerländern fortsetzt.

²⁷⁶ Vgl. Interviews 33, 36. Der Begriff „Rückraum“ hat sich innerhalb der FES und auch anderer politischer Stiftungen zur Bezeichnung für das in Deutschland bestehende Geflecht aus Parteien, Ministerien, Gewerkschaften und Verbänden, welches einen Nutzen aus der internationalen Stiftungsarbeit zieht und daher auch entsprechendes Interesse daran zeigt, herauskristallisiert. Vgl. dazu Kerbusch 1994, S. 4.

²⁷⁷ Vgl. Interviews 11, 25.