

## **X. Bewertung der FES-Arbeit zwischen Entwicklungs- und Transformationskontext: Die Frage nach Problemadäquanz und der Nutzung vergangener Erfahrungen**

Ein Überblick über die Projektarbeit der FES in verschiedenen Regionen und Ländern Mittel- und Osteuropas und Lateinamerikas macht deutlich, dass Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsansätze und der gewählten Themenschwerpunkte weit weniger zwischen der Stiftungstätigkeit in den postsozialistischen Transformationsländern einerseits und den lateinamerikanischen Transitions- und Entwicklungsländern andererseits bestehen, als vielmehr zwischen der Arbeit in Ländern unterschiedlicher Entwicklungsniveaus und unterschiedlicher politischer Rahmenbedingungen. Während die FES, anders als in mittel- und osteuropäischen Ländern, in einigen Staaten Lateinamerikas, wie beispielsweise in Honduras, Guatemala und Nicaragua, nach wie vor Projekte im Bereich der Sozialstrukturhilfe zur Unterstützung von Kleinbauern und Genossenschaften durchführt<sup>919</sup>, ist der Stiftungstätigkeit in sämtlichen Projektländern sowohl in Lateinamerika als auch in Mittel- und Osteuropa das Engagement in den traditionellen Kernbereichen der FES-Arbeit, wie etwa Parteienkooperation, Gewerkschaftsförderung und Unterstützung der Zivilgesellschaft, gemeinsam. Die Arbeit in beispielsweise zentralasiatischen und kaukasischen Ländern weist hinsichtlich der thematischen Schwerpunktsetzungen und der Möglichkeiten der Partnerzusammenarbeit deutlich stärkere Parallelen zur Tätigkeit in weniger weit entwickelten und konfliktbelasteten Staaten Lateinamerikas auf als zu den Arbeitsmöglichkeiten und -schwerpunkten in mittelosteuropäischen Ländern wie etwa Polen, Ungarn und Tschechien.

In Zentralasien, im Kaukasus und in Teilen Südosteuropas ebenso wie in einigen von langen Jahren des Bürgerkrieges gezeichneten zentralamerikanischen Ländern leistet die FES in weiten Teilen nach wie vor sehr grundlegende Beratung zu Themen wie Gesetzes- und Verfassungsgebung, zu Aufbau und Stärkung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen sowie zu Konfliktprävention und Friedenssicherung und muss dort noch häufig mit organisatorisch, inhaltlich und finanziell sehr schwachen Partnern zusammenarbeiten.<sup>920</sup> Wie dagegen die Analyse der FES-Arbeit in Polen und Mexiko, und damit in Ländern, die im Kontext ihrer Region ein hohes politisches, wirtschaftliches und zivilgesellschaftliches Entwicklungsniveau aufweisen und in denen damit einhergehend starke und kompetente Partner für

---

<sup>919</sup> Vgl.

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/INTERNATIONAL/LATEINAMERIKA/INDEXLA.HTML>.

<sup>920</sup> Vgl. Spitzenpfeil 1996, S. 29; <http://www.fes.de/international/moe>;

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/INTERNATIONAL/LATEINAMERIKA/INDEXLA.HTML>.

eine Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, zeigt, werden dort sehr ähnliche Themenbereiche mit sehr ähnlichen Instrumenten bearbeitet. Im Rahmen der Beratung von Regierungen und Parlamenten, der Stärkung von Gewaltenteilung, Dezentralisierung und Föderalismus, der Förderung eines stabilen Mehrparteiensystems und einer demokratischen politischen Kultur, der Unterstützung wirtschaftspolitischer Maßnahmen und der Reform der sozialen Sicherungssysteme sowie der Stabilisierung von NRO, Verbänden und Gewerkschaften konzentriert sich die Stiftung in beiden Ländern weniger auf Grundlagenschulungen als vielmehr auf die Ausbildung und den Dialog auf hoher gesellschaftspolitischer Ebene. Der Fokus liegt sowohl in Polen als auch in Mexiko weit weniger auf dem Auf- und Ausbau grundlegender Strukturen als vielmehr auf der Modernisierung und Stärkung der bereits auf einem vergleichsweise hohen Entwicklungsniveau existierenden Institutionen und Organisationen. Mit dieser Herangehensweise entspricht die FES dem Befund, dass sich Entwicklungs- und Transitionsländer des Südens zwar hinsichtlich einiger grundlegender Entwicklungsprobleme, die mit Sozialstrukturhilfeprojekten bearbeitet werden können, von den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas unterscheiden, Problemlagen auf gesellschaftspolitischer Ebene jedoch in beiden Regionen große Ähnlichkeiten aufweisen.

Um jedoch die Fragen zu beantworten, ob und inwiefern die FES die unterschiedlichen Hintergründe der vordergründig ähnlichen gesellschaftspolitischen Entwicklungsdefizite in Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa sowie die spezifischen Arten und Verläufe der jeweiligen Umbrüche in beiden Regionen als Faktoren wahrnahm, die unterschiedliche Arbeitsansätze erfordern, ob und inwiefern die Stiftung ihre Arbeit reflektiert oder unreflektiert auf die neuen Anforderungen in Mittel- und Osteuropa anpasste, ob sie damit bedürfnisgerecht arbeitete und in diesem Rahmen ihre in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens gewonnenen Erfahrungen reflektiert, strategisch und sinnvoll nutzte, muss abschließend ein Blick auf den Entwicklungsprozess und die verschiedenen Phasen der FES-Arbeit in den postsozialistischen Transformationsländern sowie auf die Bemühungen der Stiftung um Vernetzung und Austausch zwischen der dortigen Arbeit und ihrer Tätigkeit in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens geworfen werden.

## **1. Die Tätigkeit in Polen und Mittel- und Osteuropa in den Anfangsjahren nach dem Umbruch**

### *Voraussetzungen und Rahmenbedingungen bei Aufnahme der Arbeit in den postsozialistischen Transformationsländern*

Die groben Themen- und Betätigungsfelder der FES in Mittel- und Osteuropa konnten bei Beginn der dortigen Arbeitsaufnahme Anfang der 1990er Jahre vor dem Hintergrund des weltweit gültigen Stiftungsmandats zur Förderung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sehr schnell abgesteckt werden und unterschieden sich kaum von denen in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens. Die Ausarbeitung konkreter Arbeitsstrategien und -konzepte und damit der Entwurf einer in sich schlüssigen Vorgehensweise und klarer Prioritäten gestalteten sich für die Stiftung jedoch aufgrund von vier Faktoren problematisch.

1. Die FES konnte ebenso wie die große Mehrzahl der anderen sich in der Region engagierenden Organisationen, trotz während des Kalten Krieges bereits bestehender Kontakte zu zahlreichen Ostblockländern, unmittelbar nach dem Umbruch nur vage einschätzen, welche Zustände und Problemlagen sie tatsächlich in den neuen Transformationsländern zu erwarten hatte. Zwar betonte die Stiftung, dass sie Erfahrungen langjähriger Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Ländern in die vor ihr stehenden Aufgaben einbringe<sup>921</sup> und gerade die seit den 1970er Jahren aufrechterhaltenen Kontakte zu Journalistenorganisationen, WissenschaftlerInnen und Gewerkschaften boten zweifellos günstige Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit nach dem Umbruch. Dennoch kann nicht bestritten werden, dass sich die Anforderungen, die sich der FES nach 1989 in der neuen Tätigkeitsregion stellten, doch von den Aufgaben und Erfahrungen, mit denen die Stiftung in ihrer bisherigen Arbeit, ob in Mittel- und Osteuropa oder anderen Weltregionen, konfrontiert worden war, stark unterschieden. Es kann daher kaum behauptet werden, die FES hätte aufgrund der vor 1989 durchgeführten Dialog- und Austauschprogramme mit verschiedenen Ländern des Ostblocks zur Zeit des Umbruchs bereits eine klare Vorstellung davon gehabt, welche Aufgaben, Herausforderungen und Bedürfnislagen sie in den postsozialistischen Transformationsländern erwarteten.<sup>922</sup>

---

<sup>921</sup> Vgl. FES: Jahresbericht 1989, S. 10.

<sup>922</sup> Dass die mangelnde Kenntnis von Hintergründen, Anforderungen und Rahmenbedingungen der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer und damit einhergehend die nur vagen Vorstellungen von Aufgaben und Bedürfnislagen nicht nur ein Problem der FES und anderer politischer Stiftungen, sondern der großen Mehrzahl der externen Akteure und Organisationen war, zeigt Phillips, die bezüglich der Situation kurz nach dem Umbruch erklärt: „And although consultants possessed prized working knowledge of liberal democracies and market economies which CEE sought to establish, their limited acquaintance with the history, politics, economics, cultures and languages of the countries whose elites they were to counsel proved to be a handicap.“ (Phillips 1999, S. 76.)

2. Neben praktischen Erfahrungen fehlten auch theoretische Konzepte, auf Basis derer die FES und andere Stiftungen bei Aufnahme ihrer Tätigkeit in den mittel- und osteuropäischen Ländern Ansätze und Strategien hätten ausarbeiten können. Da auch die Sozialwissenschaften vom Umbruch im Jahr 1989 überrascht worden waren und theoretische Erklärungsmuster für früher stattgefundenen Transformationen und Transitionen in anderen Regionen der Welt kaum auf den Umbruchprozess in Mittel- und Osteuropa anwendbar waren, standen zunächst keine wissenschaftlichen Konzepte bereit, auf die sich die FES in der Planung und Ausgestaltung ihrer praktischen Arbeit hätte stützen können.<sup>923</sup>

3. Der Ausarbeitung eines konkreten und stringenten Arbeitskonzeptes stand anfangs entgegen, dass die FES, im Gegensatz zu ihren traditionellen Tätigkeitsregionen, wo sie ihre Arbeit in der Regel evolutionär und in Anpassung an sich graduell und nur in Teilaspekten verändernde Rahmenbedingungen weiterentwickeln konnte, in Mittel- und Osteuropa von Beginn an vor ein äußerst umfangreiches und vielfältiges Spektrum an Problemlagen gestellt wurde, welches zudem sehr dynamischen Veränderungen unterlag. Der Stiftung blieb daher kaum Raum und Zeit, die Anforderungs- und Bedürfnislage zunächst zu sondieren, entsprechende Arbeitsansätze zu entwickeln und zumindest mittelfristige Strategien auszuarbeiten.

4. Die große Unsicherheit in der insbesondere in den Anfangsjahren sehr chaotisch verlaufenden Transformationssituation stellte ein weiteres Hindernis für die Ausarbeitung schlüssiger Konzepte und Strategien dar. In kaum einem Land konnten Bedürfnisse, Kompetenzen und relevante EntscheidungsträgerInnen klar identifiziert werden. Die hohe Fluktuation von Akteuren in Regierung, Parlament und Verwaltung sowie häufige Regierungs- und Koalitionswechsel zwangen die Stiftung dazu, stets neue Kontakte und AnsprechpartnerInnen zu suchen, Schulungs- und Beratungsmaßnahmen neu zu beginnen und ihre aktuellen Arbeitsansätze sehr kurzfristig zu verändern.

#### Grundlegendes Vorgehen und Arbeitsansätze

Anstatt zunächst abzuwarten, um die Anforderungen und Bedürfnisse in der neuen Tätigkeitsregion sondieren zu können und damit Zeit und neue Erkenntnisse zu gewinnen, um konkrete und ausgereifte Konzepte und Strategien für das weitere Vorgehen zu erarbeiten, begann die

---

<sup>923</sup> Die Tatsache, dass SozialwissenschaftlerInnen sich zwar beeilten, unmittelbar nach dem Umbruch theoretische Erklärungsmodelle für die postsozialistische Transformation zu entwickeln, andererseits jedoch die praktisch arbeitenden internationalen Organisationen diesen Prozess der nachholenden Modell- und Theoriebildung als Grundlage für ihre Arbeitskonzepte nicht abwarten konnten, sondern aktiv werden mussten, ist gemäß Frantz ein wichtiger Grund für das insbesondere in den Anfangsjahren oft fehlerhafte Vorgehen externer Akteure in Mittel- und Osteuropa. (Vgl. Frantz 2000, S. 16.) Und selbst für das Ende der 1990er Jahre stellte Frantz noch fest: „Der Mitteleinsatz der EU zur Stabilisierung Mitteleuropas basiert derzeit offensichtlich nicht auf validen politikwissenschaftlichen Konzeptionen der externen Stabilisierung, da diese derzeit durch die Wissenschaft nicht zur Verfügung gestellt werden.“ (Ibid., S. 219.)

FES, wie auch andere politische Stiftungen, ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa unmittelbar nach dem Umbruch. Zum einen bestand in den neuen Transformationsländern von Beginn an ein großer Bedarf an Demokratisierungs- und Aufbauhilfe, weswegen von externen Akteuren schnelles Handeln gefordert war. Zum anderen waren die Stiftungen der Ansicht, dass nicht so sehr durch theoretische Reflexion, sondern vielmehr durch die Präsenz vor Ort die für die Erarbeitung neuer Konzepte wichtigen Erkenntnisse gewonnen werden konnten.<sup>924</sup> Die unverzügliche Arbeitsaufnahme hatte jedoch zur Folge, dass die für jedes Land und jede Region entworfenen Arbeitskonzepte und -strategien aus den oben genannten Gründen meist deutlich weniger konkret und detailliert ausfielen und zudem weniger stringent verfolgt werden konnten als die Konzepte, mit denen die Stiftung in ihrem traditionellen Wirkungsbereich in Entwicklungs- und Transitionsländern arbeitete. Die anfängliche Tätigkeit der politischen Stiftungen kann daher laut Böhler als ein „Prozess des *muddling through*“<sup>925</sup> bezeichnet werden, im Rahmen dessen versucht wurde, möglichst schnell auf möglichst viele Anfragen von potentiellen Partnern zu reagieren und damit thematisch sehr diversifiziert und noch wenig fokussiert gearbeitet wurde.

Im Rahmen dieser Tätigkeit, die zum einen von einer sehr hohen Dynamik und zum anderen von einer Neuorientierung in einem bis dahin weitgehend unbekanntem Kontext gekennzeichnet war, fanden, wie ein Blick auf die konkrete Arbeit sowie die Befragung von VertreterInnen und Partnern der Stiftungen<sup>926</sup> deutlich machen, kaum tiefer gehende theoretische und strategische Überlegungen zu sehr grundsätzlichen Fragen wie etwa die Bedeutung der spezifischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hintergründe der neuen Transformationsländer für die Ansätze und Schwerpunkte der aktuellen Projektarbeit statt. Da Aufgabenspektrum und Bedürfnislage sehr unübersichtlich waren, kaum Zeit zur Reflexion zur Verfügung stand und auch von Seiten der Wissenschaft keine fundierten theoretischen Erklärungskonzepte für die neue Umbruchsituation bereitgestellt wurden, war es kaum verwunderlich, dass auch innerhalb der Stiftungen keine neuen und innovativen grundsätzlichen Vorgehensweisen etwa hinsichtlich des Umgangs mit den spezifischen ideologischen und strukturellen Hinterlassenschaften des sowjetischen Sozialismus, hinsichtlich der Prioritätensetzung bei der Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in diesem ganz speziellen und bisher einmaligen Umbruchprozess sowie hinsichtlich der besonderen Schwierigkeiten, die eine simultane dreifache Transformation mit sich brachte, erdacht wurden.

---

<sup>924</sup> Vgl. Interviews 10, 13, 34.

<sup>925</sup> Böhler 2005, S. 11.

<sup>926</sup> Vgl. Interviews 1, 10, 14, 28.

Zudem entsandte die FES in die Länder Mittel- und Osteuropas MitarbeiterInnen, die für die Stiftung vorher in Entwicklungs- und Schwellenländern oder auch in westlichen Industrieländern tätig gewesen waren und in der Regel über keine speziellen Vorkenntnisse zu den Problemlagen und ihren Hintergründen in den neuen postsozialistischen Transformationsländern verfügten. Aufgrund des schnellen Handlungsbedarfs stand auch kaum Zeit zur Verfügung, um diese MitarbeiterInnen intensiv auf ihren Einsatz in den mittel- und osteuropäischen Ländern vorzubereiten. Eine Alternative zu diesem Vorgehen wäre die Einstellung neuer MitarbeiterInnen mit für einen Einsatz in Mittel- und Osteuropa relevanten sprachlichen oder fachlichen Vorkenntnissen gewesen. Eine solche Neueinstellung war zum einen aufgrund eines Einstellungsstopps innerhalb der FES nicht möglich und wurde zum anderen mit dem Argument abgelehnt, dass die Verwurzelung im Stiftungskontext und die intensive Vertrautheit mit der Stiftungsarbeit für einen Einsatz in Mittel- und Osteuropa bedeutender wären als spezifische fachliche oder sprachliche Kenntnisse.<sup>927</sup>

Die FES begann ihre Arbeit in der neuen Tätigkeitsregion daher auf den prinzipiell gleichen Arbeitsfeldern und mit den grundsätzlich gleichen Vorgehensweisen wie sie für die Stiftungsarbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens seit Jahrzehnten kennzeichnend waren. Im Rahmen ihres Themen- und Elitenansatzes kooperierte die FES in Mittel- und Osteuropa mit dem gleichen Partnerspektrum aus Politik, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften wie in ihrer Arbeit in den traditionellen Tätigkeitsregionen und setzte dabei in weiten Teilen die gleichen Instrumente wie etwa Schulung, Beratung und politische Bildung durch Experteneinsätze, Workshops, Seminare und Konferenzen ein.<sup>928</sup> Ebenso wie in verschiedenen Entwicklungs- und Schwellenländern waren auch in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern die Möglichkeiten, diese Instrumente anzuwenden und mit bestimmten Partnern zusammenzuarbeiten, in Abhängigkeit vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes unterschiedlich ausgeprägt. Grundsätzlich wurden die Arbeitsinstrumente für ihren Einsatz in Mittel- und Osteuropa jedoch nicht neu entworfen, sondern weitgehend übertragen und in manchen Aspekten entsprechend den Anforderungen der Partner modifiziert.<sup>929</sup>

---

<sup>927</sup> Vgl. Interviews 9, 26, 34.

<sup>928</sup> Vgl. dazu FES: Jahresberichte Mexiko 1997-2003; Ibid.: Jahresberichte Polen 1991-2004; Kap. VII und IX; <http://www.fes.de/international/moe;>  
<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/INTERNATIONAL/LATEINAMERIKA/INDEXLA.HTML>.

<sup>929</sup> Die Konzeption neuer oder auch nur die grundlegende Überarbeitung traditioneller Arbeitsinstrumente wäre nach übereinstimmender Ansicht dazu befragter StiftungsvertreterInnen weder notwendig noch sinnvoll gewesen. Zwar trat insbesondere in der Anfangsphase immer wieder das Problem auf, dass die an hierarchische Strukturen des sozialistischen Systems gewöhnten Partner den partizipativ gestalteten Maßnahmen wie Workshops und Seminaren sehr kritisch gegenüberstanden und sich teilweise gar verweigerten. Mit dieser Erfahrung waren die Stiftungen jedoch bereits aus ihrer Arbeit in zahlreichen Entwicklungsländern vertraut und konnten, wie die StiftungsvertreterInnen betonten, durch ein langsames Heranführen der Partner an diese Methoden die Skepsis schnell abbauen. Während der Einsatz gleicher Arbeitsinstrumente und -methoden in postsozialistischen Trans-

Trotz der Erkenntnis innerhalb der FES, dass in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas „die Aufgaben (...) komplizierter und schwieriger [sind], als sie der Stiftung je zuvor irgendwo in der Welt gestellt waren“, und dass daher „uns bisher vertraute politische Muster hier nicht passen und unsere Angebote der Zusammenarbeit entsprechend neu zu gestalten sind“<sup>930</sup>, entwarf die Stiftung für die Aufnahme ihrer dortigen Arbeit doch kaum neue, innovative und konkrete Konzepte, sondern setzte ihren altbewährten und in aller Regel im Entwicklungs-, Schwellen- und Transitionsländerkontext erfahrenen Stamm an MitarbeiterInnen ein und übertrug ihr methodisches und strategisches Instrumentarium, welches sich in jahrzehntelanger Arbeit in anderen Weltregionen und politischen Kontexten entwickelt hatte.<sup>931</sup> Aufgrund des Einstellungsstopps, der die Rekrutierung neuer MitarbeiterInnen nicht möglich machte, des schnellen Handlungsbedarfs und der fehlenden Zeit zur Reflexion sowie aufgrund der in der anfänglich chaotischen Transformationssituation kaum klar zu identifizierenden Bedürfnislagen und Anforderungen wurde ganz offenbar keine andere Handlungsmöglichkeit gesehen. Es stellt sich jedoch die Frage, wie effizient und bedürfnisgerecht die FES unter diesen Voraussetzungen in ihren Anfangsjahren in den Ländern Mittel- und Osteuropas arbeiten und welche Ergebnisse sie mit diesem Vorgehen erzielen konnte.

---

formationsländern und in Ländern Lateinamerikas im Rahmen einer Zusammenarbeit mit Basisgruppen kaum möglich wäre, könnten in der Schulung und Beratung von ParlamentarierInnen, Regierungsmitgliedern, gewerkschaftlichen Führungskräften und anderen MultiplikatorInnen, welche den Kern des Partnerspektrums der politischen Stiftungen bilden, in beiden Regionen problemlos gleiche Instrumente und Methoden eingesetzt werden. Die InterviewpartnerInnen begründeten dies damit, dass die Eliten in Mittel- und Osteuropa und Lateinamerika, mit denen die Stiftungen zusammenarbeiten, in der Regel über eine ähnliche Denkweise, ähnliche *skills* und häufig über eine internationale Sozialisierung verfügen. Vgl. Interviews 5, 9, 15, 21, 36.

<sup>930</sup> FES: Jahresbericht 1992, S. 8 (Vorwort des Vorsitzenden Holger Börner). Dass innerhalb der FES durchaus die Einsicht vorherrschte, dass die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa völlig neue Aufgaben und Herausforderungen mit sich brachten, wird beispielsweise auch im Jahresbericht der Stiftung von 1992 deutlich, in dem betont wird: „In ihrer Reichweite und in der Tiefe der Veränderungen sind die Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa von säkularer Dimension und übertreffen in Geschwindigkeit und Gleichzeitigkeit alle historischen Vergleiche.“ (FES: Jahresbericht 1992, S. 44.)

<sup>931</sup> Es mag sich die Frage stellen, inwiefern die FES für ihre Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa auch auf Instrumente und Methoden aus ihrer Arbeit in westlichen Industrieländern, wo es vor allem um die Festigung der bilateralen Beziehungen mittels des Dialogs zwischen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eliten sowie um die Herausarbeitung gemeinsamer politischer Strategien und Standpunkte geht, zurückgegriffen hat. Aus der Analyse der Projektarbeit in Polen geht hervor, dass die dortigen Ansätze und Instrumente in einigen Arbeitsbereichen, wie etwa Dialogforen, Diskussions- und Vortragsveranstaltungen für hohe EntscheidungsträgerInnen hinsichtlich EU-Integration und der Fundierung der deutsch-polnischen Beziehungen inzwischen durchaus in hohem Maße denen ähneln, die in der Kooperation mit westlichen Industrieländern eingesetzt werden. In den Anfangsjahren nach dem Umbruch, als auch Polen und andere ostmitteleuropäische Länder im politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich noch Probleme aufwiesen, die denen in zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich ähnlicher waren als denen in westlichen Industrieländern, war ein Rückgriff auf Arbeitsinstrumente und -methoden, wie sie die Stiftung in der Zusammenarbeit mit westeuropäischen Ländern, den USA und Japan einsetzte, jedoch kaum möglich, weswegen sich die FES primär auf ihr Instrumentarium aus ihrer Arbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens stützte.

### Flexibilität, Bedürfnisgerechtigkeit und Nutzung vergangener Erfahrungen?

Wie aus der Analyse der Projektarbeit in Polen hervorgeht, bestand die dortige FES-Arbeit anfangs vor allem aus der Sondierung potentieller Arbeitsbereiche und Partner und damit aus eher kurzfristigen Beratungsmaßnahmen auf vielen verschiedenen Themenfeldern. Eine klare Strategie war noch nicht auszumachen. Stattdessen betätigte sich die FES in den Arbeitsbereichen, die ihrem Mandat, ihrer Gewohnheit sowie ihrem Kompetenzbereich entsprachen, wo Kontakte existierten und Bedürfnisse wahrgenommen wurden.<sup>932</sup> Diese von Quigley als „foot-in-the-door“-Strategie<sup>933</sup> bezeichnete Vorgehensweise, die in der Anfangszeit nach dem Umbruch für die Arbeit der großen Mehrzahl der ausländischen Stiftungen in sämtlichen mittel- und osteuropäischen Ländern kennzeichnend war, verlieh der FES-Arbeit zwar zunächst wenig Profil, wurde unter den gegebenen Umständen aber zum einen als weitgehend unvermeidlich angesehen und war zum anderen durchaus geeignet, um Bedürfnislage, Themen- und Aufgabenfelder für die künftige Arbeit zu identifizieren sowie Kontakte und Vertrauen zu potentiellen Partnern aufzubauen.<sup>934</sup>

Dazu, dass dieses Vorgehen der FES trotz mangelnder Stringenz und mangelnder Fokussierung auf Kernkompetenzen in Polen anfänglich zu durchaus sinnvoller Arbeit führte, trug der Themenansatz bei, in dessen Rahmen die Stiftung die notwendige Flexibilität hatte, um eine solche ad hoc-Arbeit auf vielen Themengebieten und mit vielen verschiedenen Partnern erfolgreich werden zu lassen. Während der Partneransatz, im Rahmen dessen die KAS eine feste und längerfristige Bindung mit Partnerorganisationen einging, aufgrund der anfänglich hohen Fluktuation von EntscheidungsträgerInnen und der damit einhergehenden Instabilität der Partner für die Stiftung in Polen sehr schnell zum Stolperstein wurde<sup>935</sup>, konnte sich die FES mit ihrem Themenansatz einen großen Freiraum, Flexibilität und einen hohen Grad an Kontrolle über ihre eigene Arbeit erhalten und damit dicht den Entwicklungen der Transformation folgen. Auch im Rahmen dieses Ansatzes stellte die Schwäche und Unprofessionalität zahlreicher Partner oft ein Hindernis für eine effektive Arbeit dar und ließ einige Maßnahmen,

---

<sup>932</sup> Dass dies nicht nur bei der FES, sondern auch bei der Mehrzahl der anderen ausländischen Stiftungen der Fall war, macht Quigley deutlich, indem er erklärt: „In responding, foundations generally did not have a clearly articulated strategy. Rather, they tended to react opportunistically to circumstances.“ (Quigley 1997, S. 3.)

<sup>933</sup> Vgl. Ibid., S. 107.

<sup>934</sup> Vgl. Ibid.; Interview 14.

<sup>935</sup> Während die KAS bei Aufnahme ihrer Arbeit in Ländern wie Russland und der Ukraine aufgrund der hohen Instabilität potentieller Partnerorganisationen im politischen und zivilgesellschaftlichen Bereich keine festen Partnerbindungen einging und stattdessen ihren Schwerpunkt auf die Durchführung von Maßnahmen in Eigenregie legte (vgl. dazu Pogorelskaja 1997, S. 46f., 73, 106), arbeitete die Stiftung in Polen bereits ab 1991 mit festen Partnern zusammen. 1994 ergänzte die KAS ihren traditionellen Partneransatz jedoch auch in Polen durch ein Eigenregieprogramm, in dessen Rahmen eine flexible Arbeit auf mehreren verschiedenen Themenfeldern möglich war. Laut Matzke (1997, S. 50f.) resultierte diese Entscheidung der KAS daraus, dass sich der in Entwicklungsländern durchaus erfolgreiche Partneransatz in Polen aufgrund administrativer, personeller und inhaltlicher Schwächen der Partnerorganisationen in einigen Projekten als wenig erfolgreich erwies.

wie aus verschiedenen Projektdokumenten der FES in Polen hervorgeht, gar scheitern<sup>936</sup>, wirkte sich aber nie so tief greifend und umfassend wie beim Partneransatz der KAS aus. Eine reform- und bedürfnisorientierte Arbeit war daher mit dem Themenansatz der FES, im Rahmen dessen ungeeignete Arbeitsfelder und Partner relativ schnell aufgegeben und eine Neuorientierung vorgenommen werden konnte, anfangs in deutlich höherem Maße zu gewährleisten als mit dem weniger flexiblen und steuerbaren Partneransatz der KAS, der seine Potentiale erst in einer späteren Transformationsphase, als bereits für eine feste Zusammenarbeit geeignete Partner bestanden, entfalten konnte.<sup>937</sup>

Trotz des Fehlens konkreter Arbeitskonzepte, die stringent hätten verfolgt werden können, trotz der mangelnden Kenntnis von Bedürfnissen und Anforderungen in der unübersichtlichen Transformationssituation und trotz der Flexibilität und der zahlreichen Betätigungsmöglichkeiten, die der Themenansatz eröffnete, erscheint die Arbeit der FES von Beginn an, wenn auch etwas diffus und wenig fokussiert, doch keineswegs chaotisch, unbedacht oder unreflektiert. Die Stiftung beobachtete in Polen offenbar durchaus genau die Rahmenbedingungen und die sich daraus ergebenden Handlungsmöglichkeiten und -zwänge und versuchte, ihre Arbeit danach auszurichten. Beispielsweise verzichtete die FES angesichts der instabilen und in ihrer ideologischen und programmatischen Ausrichtung nicht klar zu verortenden Parteien in den Anfangsjahren auf die Zusammenarbeit mit jeglichen politischen Parteien, was im Gegensatz zu ihrer in Entwicklungsländern üblichen Vorgehensweise stand, in Polen jedoch durchaus dem Kontext und dem Bedarf angemessen war. Solange die polnischen Parteien organisatorisch äußerst instabil und nicht fähig zur Ausarbeitung eigener, inhaltlich fundierter Programme waren, hätte die Förderung durch eine politische Stiftung wie die FES kaum mehr sein können als ein Versuch der Übertragung deutscher parteipolitischer Modelle, des Drängens dieser Parteien hin zu einer bestimmten ideologischen Richtung und der lediglich institu-

---

<sup>936</sup> Vgl. FES: Jahresbericht Polen (WiSo-Projekt) 1991, S. 12f.; Ibid. (Schlesien-Projekt) 1994, S. 30, 32; Ibid. (AA-Projekt) 1999, S. 27.

<sup>937</sup> Ungeachtet der hohen politischen und wirtschaftlichen Instabilität und der daraus resultierenden dargestellten Umstände, die gegen die Anwendung des Partneransatzes in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern sprechen, sowie der tatsächlich nur begrenzten Erfolge dieses Ansatzes, die von Matzke (1997, S. 50f.) am Beispiel der KAS-Arbeit in Polen nachgewiesen wurden, plädiert Quigley (1997, S. 110f.) vehement für die Anwendung des Partneransatzes in der gesamten Stiftungsarbeit in Mittel- und Osteuropa, da nur auf diese Weise die Stärkung und Partizipation lokaler Partner und damit eine den lokalen Bedürfnissen angemessene Förderung garantiert werden könne. So nachvollziehbar die Argumentation Quigleys auf theoretischer Ebene ist, so ungeeignet erscheint eine praktische Umsetzung seiner Forderung angesichts der Tatsache, dass sämtliche Partnerorganisationen selbst Gegenstand der Transformation waren und daher nicht nur inhaltliche, sondern auch große organisatorische und finanzielle Schwächen aufwiesen. Der grundlegende Aufbau und die organisatorische und infrastrukturelle Stärkung von Partnerorganisationen und damit eine Institutionenförderung im eigentlichen Sinne fallen jedoch nicht in den Aufgabenbereich der Stiftungen.

tionellen, nicht jedoch inhaltlich begründbaren Anbindung an die entsprechende internationale Parteienfamilie.<sup>938</sup>

Auch erkannte die FES offensichtlich, dass in diesem umfassenden und tief greifenden Umbruchprozess, in den sämtliche staatliche wie nichtstaatliche Akteure eingeschlossen waren, die ideologische Ausrichtung kein entscheidendes Kriterium für die Auswahl von Partnern und die Konzeption von Maßnahmen sein konnte. Erklärtes Ziel der FES war es, primär auf den Bedarf, ungeachtet seiner parteipolitischen Ausrichtung, zu antworten. Die Stiftung wollte daher mit allen dazu geeigneten Institutionen und Organisationen, außer radikalen Kräften, zusammenarbeiten. Wie ein Blick auf die Projektarbeit in Polen zeigt, wurde dies in den Anfangsjahren in weiten Teilen auch tatsächlich so umgesetzt.<sup>939</sup>

Es kann der FES daher nicht vorgeworfen werden, blind oder gar stur an ihren aus jahrzehntelanger Arbeit in Entwicklungsländern stammenden Ansätzen und Instrumenten in Mittel- und Osteuropa festgehalten zu haben. In Bereichen, in denen sich die in den postsozialistischen Transformationsländern vorherrschenden Rahmenbedingungen, wie etwa die extreme Zersplitterung und Instabilität der politischen Parteien, als gravierende Hindernisse für die Durchsetzung der traditionellen, aus Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens übernommenen Arbeitsstrategien erwiesen, zeigte sich die Stiftung – zum Teil aus besserer Einsicht, zum anderen Teil zweifellos aus Mangel an Alternativen – durchaus flexibel und modifizierte ihre herkömmliche Vorgehensweise.

Eine *reflektierte, begründete* und *selektive* Übertragung von Strategien, Methoden und Erfahrungen aus der traditionellen Arbeit in Entwicklungsländern des Südens in die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer ist im Rahmen dieses Vorgehens jedoch nicht zu erkennen. Dazu hätte sich die FES zunächst sorgfältig mit den Unterschieden in Problemlagen und Arbeitsanforderungen zwischen Mittel- und Osteuropa einerseits und Entwicklungs- und

---

<sup>938</sup> Zwar kann die Zusammenarbeit der Stiftungen mit politischen Parteien im Ausland und damit auch die Mitte der 1990er Jahre aufgenommene Kooperation der FES mit der polnischen SdRP grundsätzlich mit dem Argument kritisiert werden, dass eine solche, auf deutschen Modellen basierende parteipolitische Ausrichtung in der Regel nicht den Parteiensystemen und den parteipolitischen Konfliktlinien anderer Länder entspricht. Es muss jedoch stets berücksichtigt werden, dass eine parteipolitische Orientierung zum Grundprinzip der Arbeit einer politischen Stiftung gehört, die einer deutschen Partei nicht nur nahe steht, sondern auch ihre Existenz aus dieser Partei herleitet. Zudem ist die parteipolitische Ausrichtung der Stiftungsarbeit seit den 1990er Jahren bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie es noch in früheren Jahrzehnten der Fall war, was sich beispielsweise an den verstärkten Bemühungen der FES um die Zusammenarbeit mit Kräften unterschiedlicher ideologischer und parteipolitischer Orientierungen zeigt.

<sup>939</sup> Vgl. dazu auch Interview 10. Die FES entspricht mit diesem Vorgehen dem typischen Phasenschema des Politikdialogs, wie es von Böhler (1991, S. 132f.) dargestellt wird. Demnach ist in Ländern mit regierungsfähigen Parteien ein Beratungskonzept angemessen, während die Stiftungen bezüglich sich im Aufbau befindlicher Parteien vor allem Bildungsarbeit zur Heranbildung ausreichend qualifizierten Personals durchführen müssen. In weniger gefestigten oder sich im Umbruch befindlichen Parteienlandschaften, wie sie auch die postsozialistischen Transformationsländer insbesondere in den Anfangsjahren aufwiesen, muss dagegen ein offenes, pluralistisch ausgerichtetes, themenorientiertes Konzept zum Einsatz kommen, das die Absicht verfolgt, ein Kontaktnetz mit allen relevanten demokratischen Gruppen aufzubauen.

Transitionsländern des Südens andererseits, die aus den unterschiedlichen, in der Geschichte der beiden Regionen liegenden Hintergründen wie auch aus den je spezifischen Umbruchprozessen resultieren, auseinandersetzen müssen. Auf der Basis solcher Überlegungen wäre es der Stiftung möglich gewesen, die Erfahrungen, Strategien und Instrumente zu identifizieren, die sinnvoll und bedürfnisgerecht von der Arbeit in Entwicklungsländern auf die Tätigkeit in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern übertragen werden konnten. In einem weiteren Schritt hätte die FES diese Erkenntnisse, um sie in der Projektarbeit tatsächlich wirksam werden zu lassen, in eine ausreichend konkrete und auf die speziellen Problemlagen der mittel- und osteuropäischen Länder zugeschnittene Arbeitsstrategie einspeisen müssen. Da die Stiftung aber vor Aufnahme ihrer Arbeit in den postsozialistischen Transformationsländern weder die Zeit noch die entsprechenden Kenntnisse hatte, um zum einen fundierte Überlegungen zu den unterschiedlichen Hintergründen, Problemlagen und Anforderungen in ihrem traditionellen und ihrem neuen Tätigkeitskontext anzustellen und zum anderen eine darauf aufbauende konkrete Arbeitsstrategie zu entwickeln, wurde recht generell und weitgehend ohne reflektierte Selektion auf die Methoden und Instrumente der Arbeit im Entwicklungskontext des Südens zurückgegriffen, wobei diese an bestimmte Rahmenbedingungen in Mittel- und Osteuropa, die eine andere Vorgehensweise verlangten, reaktiv angepasst wurden.

## **2. Weiterentwicklung und Schwerpunktverlagerung**

Nach einer ersten Phase der Orientierung und des Herantastens zeigte die FES sehr bald eine graduelle Weiterentwicklung hinsichtlich der Inhalte und Strategien ihrer Projektarbeit in Polen. Zum einen nahm die Stiftung neue Tätigkeitsbereiche, wie etwa die Unterstützung der polnischen EU-Integration, in ihre Arbeitsplanung auf. Zum anderen entwickelte sie einige von Beginn an bearbeitete Tätigkeitsfelder weiter, indem beispielsweise die Förderung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich um die politische, gesellschaftliche und kulturelle Dimension erweitert und zunehmend als gleichberechtigte Partnerschaft anstatt als einseitiger Wissenstransfer angelegt wurde. Während diese Arbeitsbereiche in der Tätigkeit in Entwicklungsländern kein Pendant finden und die FES diesbezüglich daher nicht auf bereits in anderen Weltregionen gemachte Erfahrungen zurückgreifen konnte, fanden auch strategische und methodische Neuausrichtungen statt, wie sie in ähnlicher Weise etwa in Ländern Lateinamerikas in der Vergangenheit zu beobachten waren.

Beispielsweise zeigte die Stiftung in Polen ab etwa Mitte der 1990er Jahre einen intensiveren Fokus auf die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen, die inzwischen deutlich stabiler und kompetenter waren und sich damit für eine Zusammenarbeit empfahlen. Des wei-

teren verlagerte die FES, nachdem der erste Reformschub vollendet war und die zu Zeiten des Sozialismus stark geschwächten und teilweise völlig zerstörten Strukturen und Kompetenzen in Regionen und Kommunen aufgebaut und gestärkt waren, den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit von der zentralen auf die regionale und kommunale Ebene. Auch entfernte sich die Stiftung bis etwa Mitte der 1990er Jahre zunehmend von Grundlagenschulungen für politische, gewerkschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure und ging zu fachlich spezifischeren Schulungs- und Ausbildungsangeboten über. Ebenso ist im Laufe der 1990er Jahre in der Zusammenarbeit mit Parteien und Gewerkschaften ein Wandlungsprozess festzustellen. Die FES konzentrierte sich mit zunehmender Intensität darauf, Kontakte mit möglichst allen politischen und gewerkschaftlichen Strömungen, außer den radikalen Parteien, aufzubauen, eine aktive Zusammenarbeit mit ihnen zu initiieren und insbesondere den Dialog zwischen diesen zu fördern. Ende der 1990er Jahre fand diese Bemühung ihren Höhepunkt in der Aufnahme von Kooperationsbeziehungen mit der Gewerkschaft OPZZ, mit dem Ziel, deren Fähigkeit und Bereitschaft zum Dialog mit der Gewerkschaft Solidarność zu unterstützen.

Auch in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens waren in der Vergangenheit, abhängig von den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, Schwerpunktverschiebungen, etwa hin zu einer verstärkten Förderung der kommunalen Ebene, zu einer intensiveren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen oder auch zum Ausbau der Rolle der Stiftung als Dialogplattform zu erkennen. Beispielsweise ergänzte die FES auch in Mexiko ab Ende der 1990er Jahre ihre bis dahin fast ausschließliche Zusammenarbeit mit systemnahen Gewerkschaften um die Kooperation mit der unabhängigen Gewerkschaft UNT und verlagerte insbesondere im Umweltbereich Anfang der 1990er Jahre ihren Arbeitsschwerpunkt von der zentralen staatlichen auf die regionale und zivilgesellschaftliche Ebene.

Mit der inhaltlichen Weiterentwicklung und Schwerpunktverlagerung ihrer Projektarbeit in Polen entsprach die FES in weiten Teilen durchaus den sich stetig wandelnden Anforderungen der Transformation sowie den Bedürfnissen und Erwartungen der Partner, die gerade in den Anfangsjahren auf intensiven fachlichen Input hinsichtlich des Aufbaus demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen angewiesen waren, in einer späteren Phase jedoch, als grundlegende Reformen initiiert und zum Teil bereits abgeschlossen wurden, zunehmend die FES als Vermittlerin von Kontakten zu deutschen und EU-Institutionen suchten.<sup>940</sup> Es spricht jedoch wenig dafür, dass sich diese Weiterentwicklung der Stiftungsarbeit auf der Basis einer reflektierten Nutzung der in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens gemachten Erfahrungen vollzog. Auch wenn die FES in Polen nun konzeptioneller und strategischer vor-

---

<sup>940</sup> Vgl. Interview 14.

ging, geben weder Projektdokumente und daraus hervorgehende Konzepte noch irgendwelche Vernetzungsbemühungen zwischen der FES-Tätigkeit in Polen und in Ländern anderer Weltregionen einen Anhaltspunkt dafür, dass von Seiten der Zentrale oder auch einzelner Auslandsbüros versucht wurde, relevante Erfahrungen aus der Arbeit in Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens in die Tätigkeit in Polen selektiv und begründet einfließen zu lassen und damit aus diesen Erfahrungen für die Arbeit im neuen Tätigkeitskontext der postsozialistischen Transformation zu lernen.

Ebenso wenig sind Anreize oder Hilfestellungen der Zentrale für die in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern eingesetzten AuslandsmitarbeiterInnen erkennbar, die diese dazu veranlassen beziehungsweise dabei unterstützen würden, ihre eigenen Erfahrungen aus der Arbeit in anderen Tätigkeitskontexten strategisch und bedürfnisgerecht für ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa nutzbar zu machen. Wie im Zusammenhang mit der Frage nach den Möglichkeiten zu Wissens- und Erfahrungsaustausch mittels Mitarbeiterrotation festgestellt wurde, sind die Voraussetzungen dafür, dass AuslandsmitarbeiterInnen ihre in einer anderen Einsatzregion gesammelten Erfahrungen auf die Arbeit in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern übertragen, sie kontextgerecht anpassen und in das praktische Handeln einfließen lassen können, zum einen entsprechende Anreize und zum anderen ein möglichst großer autonomer Handlungsspielraum. Es wurde dargelegt, dass je weniger Vorgaben die Zentrale hinsichtlich der Ausgestaltung der Projektarbeit macht, die AuslandsmitarbeiterInnen umso mehr gemäß ihrer persönlichen Vorstellungen und unter Bezugnahme auf ihren persönlichen Erfahrungshintergrund agieren können.<sup>941</sup>

Für die Arbeit in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern galten jedoch völlig andere Voraussetzungen. In diesen Ländern konnten die AuslandsmitarbeiterInnen, insbesondere in der Anfangsphase, sich kaum auf konkrete Konzepte und von Seiten der Zentrale klar ausformulierte Strategien stützen, sondern fanden sich relativ abrupt in einem ihnen weitgehend unbekanntem Handlungsumfeld mit sehr umfangreichen und vielschichtigen Anforderungen, für deren Bearbeitung lediglich grobe Rahmenvorgaben, kaum jedoch ein konkreter Fahrplan zur Verfügung gestellt wurde. Es spricht also Vieles dafür, dass der Freiraum und die Handlungsmöglichkeiten in dieser Region gerade in den Anfangsjahren für die AuslandsmitarbeiterInnen zu groß und zu unübersichtlich waren, als dass diese ihre in anderen Tätigkeitskontexten gesammelten Erfahrungen reflektiert, gefiltert und den neuen Anforderungen entsprechend modifiziert auf ihre Arbeit in Mittel- und Osteuropa übertragen hätten können. Damit unterliegt auch die Mitarbeiterrotation, die, wie bereits festgestellt wurde, auf-

---

<sup>941</sup> Vgl. dazu Kap. II. 9.5.3.

grund nur schwach ausgeprägter anderweitiger Austausch- und Vernetzungsbemühungen zwischen der Arbeit in verschiedenen Weltregionen die potentiell effektivste Form des regionen- und kontinentübergreifenden Erfahrungsaustausches darstellt, der Gefahr, dass in ihrem Rahmen weniger eine reflektierte und begründete als vielmehr eine gewohnheitsmäßige, zufällige und willkürliche Erfahrungsübertragung von der traditionellen FES-Arbeit im Entwicklungs- und Transitionskontext auf die Tätigkeit im postsozialistischen Transformationskontext erfolgt.

All diese Aspekte sind deutliche Anhaltspunkte dafür, dass bei der Weiterentwicklung der FES-Arbeit in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern eine bewusste Bezugnahme auf relevante Erfahrungen aus Entwicklungs- und Transitionsländern des Südens eine nur untergeordnete Rolle spielte.

### **3. Vernetzung und Austausch zwischen Mittel- und Osteuropa und Lateinamerika**

Eine Möglichkeit der Übertragung von Erfahrungen und Wissen aus der Arbeit in Lateinamerika und anderen Weltregionen nach Mittel- und Osteuropa ist neben der Rotation von MitarbeiterInnen die direkte Vernetzung und damit einhergehend ein direkter Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen der Tätigkeit in den verschiedenen Kontexten. Ein solcher Austausch, sowohl hinsichtlich Arbeitsstrategien und -methoden wie auch bezüglich fachlicher Expertise, kann entweder durch die Zentrale initiiert und koordiniert oder auch in Eigenregie einzelner Auslandsbüros stattfinden.

Wie ein Überblick über die Tätigkeit der FES in Lateinamerika zeigt, spielt in der dortigen Projektarbeit zum einen der Expertisetransfer aus Deutschland und Europa und zum anderen die Förderung der regionalen Vernetzung und Zusammenarbeit eine gewichtige Rolle. Bereits in den 1960er und 70er Jahren etablierte die Stiftung in verschiedenen Ländern des Subkontinents feste Institutionen, die in den Bereichen Forschung, Medienförderung und Erwachsenenbildung oder als Dokumentations- und Kommunikationszentren regional relevante Themen mit regional agierenden Partnern bearbeiteten. Auch die in Lateinamerika etablierten Regionalprojekte sowie die regionalen Arbeitslinien einzelner Auslandsbüros zeugen von der intensiven Bemühung der FES um regionale Zusammenarbeit und Vernetzung.<sup>942</sup> Schwächer

---

<sup>942</sup> Die Arbeit der FES in Mexiko fällt dabei etwas aus dem Rahmen. Die dortigen Bemühungen der Stiftung um Vernetzung und Austausch mit lateinamerikanischen Nachbarländern und anderen Ländern des Subkontinents sind, wie aus der Analyse der Projektarbeit hervorgeht und wie es von FES-MitarbeiterInnen betont wird (vgl. Interviews 25, 27, 29), deutlich geringer ausgeprägt als in der Stiftungsarbeit in den meisten anderen Ländern der Region. Die Begründung dafür liegt zum einen in der Tatsache, dass sich eine Vernetzung Mexikos insbesondere mit Nachbarländern der Region oft als schwierig und wenig sinnvoll erweist, da für die zentral- und mittelamerikanischen Länder in der Regel andere Problemlagen und Fragestellungen relevant sind als für Mexiko. (Vgl. dazu auch Kap. VII. 1.3.) Zum anderen ist das Land nicht in ein regionales Wirtschaftsbandnis wie etwa Merco-

ausgeprägt als derartige regionale Ansätze, aber dennoch deutlich sichtbar, sind die Initiativen des Globalisierungsprojektes und des globalen Gewerkschaftsprojektes zur Vernetzung der lateinamerikanischen Länder mit anderen Entwicklungs- und Schwellenländern auf globaler Ebene.

Wie die Analyse der Projektarbeit in Polen und ein Überblick über die Arbeitsschwerpunkte der Stiftung in den anderen Ländern Mittel- und Osteuropas zeigen, kommt im dortigen Engagement der FES, insbesondere in den ostmitteleuropäischen Ländern wie Polen, Tschechien, Ungarn und den baltischen Staaten, dem Expertisetransfer aus Deutschland und ab Mitte der 1990er Jahre auch aus anderen westeuropäischen Ländern und den Institutionen der EU eine sehr hohe Bedeutung zu. Deutlich schwächer als in Lateinamerika ist in dieser Region die Förderung der Vernetzung und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern Mittel- und Osteuropas auf regionaler Ebene ausgeprägt. Bemühungen um einen Austausch zwischen Lateinamerika und Mittel- und Osteuropa sind sowohl hinsichtlich relevanter Arbeitsansätze als auch bezüglich fachlicher Expertise in beiden Regionen kaum zu erkennen.

Ein Hindernis für die Initiierung eines solchen Austausches ist, wie bereits festgestellt wurde, die Abteilungsgrenze innerhalb der FES, die zwischen der Arbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens einerseits und den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern andererseits verläuft.<sup>943</sup> Vieles spricht jedoch dafür, dass weniger die Organisationsstruktur an sich, als vielmehr inhaltliche Erwägungen, im Rahmen derer die FES sehr unterschiedliche Bezugspunkte für die internationale Vernetzung und Integration beider Regionen entwirft, der Grund dafür sind, dass diese Grenze zwischen den beiden internationalen Abteilungen nur schwer überwunden und daher ein nur geringer regionen- und kontinentübergreifender Austausch hergestellt wird.

---

sur eingebunden, aus dem sich regionale Projektansätze ergeben könnten. Im Zuge der Schwerpunktverlagerung der Projektarbeit auf den deutsch-mexikanischen Dialog und der damit einhergehenden deutlichen Intensivierung der Vernetzung mit Deutschland, welche die FES nach dem politischen Machtwechsel in Mexiko im Jahr 2000 vorgenommen hat, dürften Ansätze zur regionalen Einbindung und Kooperation des Landes noch weiter in den Hintergrund gerückt sein.

<sup>943</sup> Vgl. dazu Kap. II. 9.1. Dass diese Abteilungsgrenze ganz offenbar ein sehr wirksames Hindernis für die Kommunikation und Vernetzung der Arbeit in verschiedenen Regionen und Kontinenten darstellt, wird unter anderem daran deutlich, dass auch, wie von verschiedenen FES-MitarbeiterInnen beklagt wird, eine Vernetzung zwischen der Stiftungsarbeit in Lateinamerika, die unter der Regie der Abteilung IEZ liegt, und der Tätigkeit in den USA, die von der Abteilung ID koordiniert wird, nur sehr schwach ausgeprägt ist, obwohl sich die Zusammenarbeit zwischen FES-Büros in lateinamerikanischen Ländern und der Stiftungsververtretung in den USA, wie eine FES-Mitarbeiterin erklärt, „geradezu aufdrängt“. Vgl. Interviews 25, 27.

### 3.1. Die unterschiedlichen Bezugspunkte internationaler Vernetzung

#### *Die Förderung der regionalen Kooperation und der globalen Einbindung der Länder Lateinamerikas*

Dass die FES sehr unterschiedliche Bezugspunkte für Lateinamerika einerseits und Mittel- und Osteuropa andererseits hinsichtlich internationaler Vernetzung, Expertisetransfer und Erfahrungsaustausch setzt, wird deutlich, wenn man die grundlegenden Ansätze der Stiftung in beiden Regionen näher betrachtet. In der Arbeit sowohl in mittel- und osteuropäischen als auch in lateinamerikanischen Ländern spielt der Wissens- und Erfahrungstransfer aus Deutschland und, in geringerem Maße, aus anderen westeuropäischen Ländern und damit die Förderung der Orientierung der Projektländer an deutschen und westeuropäischen Modellen und Lösungsansätzen eine bedeutende Rolle. In Lateinamerika ergänzt die FES diesen Ansatz durch die Förderung des Lernens der einzelnen Projektländer voneinander. Mittels ihrer regionalen Arbeitsansätze wie auch ihrer Globalprojekte, im Rahmen derer eine Vernetzung mit Ländern Afrikas und Asiens hergestellt wird, unterstützt die Stiftung neben der regionalen auch die globale Zusammenarbeit der lateinamerikanischen Länder mit Entwicklungs- und Schwellenländern anderer Kontinente. Eine solche Bemühung um die Herstellung einer Süd-Süd-Kooperation verfolgt die FES mit dem Ziel, diesen Ländern durch den gegenseitigen Austausch und das gegenseitige Lernen voneinander eine starke Position für die Integration sowohl in den Weltmarkt als auch in die Weltpolitik zu verschaffen.

Ein weiterer Ansatz, der in der FES-Arbeit in Lateinamerika deutlich wird, ist die Förderung der Integration dieser Länder in globale Diskussionsprozesse sowie die Stärkung ihrer Rolle im globalen System. Die zunehmende Bearbeitung globaler Themen durch die einzelnen Auslandsbüros, die Aktivitäten im Rahmen des Globalisierungsprojekts sowie die Tatsache, dass die Stiftung seit den 1990er Jahren in zunehmendem Maße den Kontakt von insbesondere zivilgesellschaftlichen Akteuren in Entwicklungs- und Schwellenländern zu UN-Organisationen und auch internationalen NRO fördert, machen deutlich, dass die FES diese Länder nicht mehr wie in früheren Jahrzehnten nur „nach innen“, für die Lösung nationaler Probleme stärken will, sondern ebenso deren Fähigkeit zur Bewältigung globaler Herausforderungen und zur Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen fördert. Insbesondere mit Blick auf Zielsetzung und Aktivitäten des Globalisierungsprojekts wird offensichtlich, dass die FES ihre entwicklungspolitische Tätigkeit inzwischen in weiten Teilen tatsächlich als globale Strukturpolitik begreift, im Rahmen derer nicht mehr nur auf die Förderung der endogenen Entwicklungspotentiale der einzelnen Länder hingewirkt werden soll, sondern ebenso auf

die Veränderung globaler Rahmenbedingungen unter aktiver Teilnahme der Entwicklungs- und Schwellenländer des Südens, die für diese Aufgabe gestärkt werden müssen.

*Der Fokus der Stiftungsarbeit in den postsozialistischen Transformationsländern auf Westeuropa*

In Intensität und Umfang vergleichbare Ansätze zur Förderung einer regionalen und globalen Kooperation sind in der FES-Arbeit in den Ländern Mittel- und Osteuropas nicht zu erkennen. Zum einen fallen die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer nicht in den Aktivitätsbereich des Globalisierungsprojekts und des globalen Gewerkschaftsprojekts, die beide in der Abteilung IEZ angesiedelt und daher primär für Maßnahmen in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zuständig sind. Wie aus der Analyse der Projektarbeit in Polen hervorgeht, kommt dort auch der Bearbeitung globaler Themen sowie der Herstellung von Kontakten zu UN-Institutionen oder global agierenden NRO nur eine sehr untergeordnete Bedeutung zu. Bemühungen der FES um eine Qualifizierung des Landes für sowie seine Einbeziehung in globale Diskussions- und Verhandlungsprozesse sind daher nur schwach ausgeprägt. Besonders auffallend ist die mangelnde globale Ausrichtung in der Projektarbeit in Polen im Bereich der Gewerkschaftskooperation, wo die FES in der großen Mehrzahl der Entwicklungs- und Schwellenländer des Südens dem Aufgreifen global relevanter Themen und der Mitgestaltung globaler Rahmenbedingungen einen vorrangigen Stellenwert einräumt. Der klare und fast ausschließliche Schwerpunkt der FES-Gewerkschaftsarbeit in Polen liegt dagegen neben der Förderung der regionalen Zusammenarbeit im Rahmen des 1999 eingerichteten regionalen Gewerkschaftsprojekts auf der Integration der polnischen Gewerkschaften in EU-Strukturen sowie auf der Unterstützung des Expertisetransfers aus EU-Institutionen und westeuropäischen Ländern.<sup>944</sup>

Weitaus stärker als die Aufnahme globaler Themen und Vernetzungsbemühungen in die Projektarbeit in Mittel- und Osteuropa ist die Förderung der regionalen Zusammenarbeit ausgeprägt. Doch auch in dieser Hinsicht zeigt die FES deutliche Unterschiede zu ihrer Vorgehensweise in Lateinamerika. Die Stiftung etablierte in zahlreichen Ländern insbesondere Südosteuropas sowie im Kaukasus und in Zentralasien Regionalbüros, mittels derer die Arbeit in

---

<sup>944</sup> Wie ein Interviewpartner sehr deutlich erklärte, ist „die Kulisse, vor der sich die gesamte FES-Gewerkschaftsarbeit in den ostmitteleuropäischen Ländern abspielt, die EU-Integration“. (Interview 2.) Inzwischen sind von Seiten der FES zwar Stimmen zu vernehmen, die eine stärkere Verzahnung der Gewerkschaftsarbeit der beiden internationalen Abteilungen IEZ und ID und damit einen intensiveren inhaltlichen Austausch zwischen der Arbeit in verschiedenen Regionen und Kontinenten fordern, da es eine große Schnittmenge von Themen gebe, die die Arbeit beider Abteilungen betreffen und sich für eine gemeinsame Bearbeitung anbieten würden. (Vgl. FES: Vermerk zum regionalen Gewerkschaftsprojekt, 2003.) Bisher ist jedoch nicht erkennbar, dass derartige Überlegungen in praktisches Handeln umgesetzt wurden.

mehreren benachbarten Ländern koordiniert wird<sup>945</sup>, sowie einige Regionalprojekte, wie etwa zur Gewerkschaftszusammenarbeit in Ostmitteleuropa. Mit derartigen Büros und Projekten, bei deren Aufbau häufig organisatorische und finanzielle Überlegungen eine wichtige Rolle spielten, ging unweigerlich eine stärkere regionale Vernetzung der beteiligten Länder einher. Beispielsweise zeigt das von Warschau aus koordinierte regionale Gewerkschaftsprojekt sehr deutlich, dass die FES damit, trotz aller Schwierigkeiten und Hindernisse<sup>946</sup>, eine Intensivierung der direkten Zusammenarbeit der einzelnen Länder erreichte.

Mit Blick auf diese regionalen Arbeitsansätze der FES in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern wird jedoch deutlich, dass gezielte Bemühungen der Stiftung um eine regionale Kooperation, die weniger aus organisatorischen und finanziellen Überlegungen initiiert wurde, sondern primär mit dem Ziel, die Länder der Region inhaltlich miteinander zu vernetzen und voneinander lernen zu lassen, insbesondere in Ostmitteleuropa deutlich geringer ausgeprägt sind als in Lateinamerika.<sup>947</sup> Wie die Analyse der Stiftungsarbeit in Polen zeigt, findet eine Förderung des fachlichen Austausches und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern der Region außerhalb des Gewerkschaftsbereichs kaum statt. Auch die Arbeitslinie zur Unterstützung der Kooperation Polens mit osteuropäischen Ländern hat weniger den fachlichen Austausch, als vielmehr die Herstellung einer sicheren Nachbarschaft zum Ziel.<sup>948</sup>

Anstatt der Förderung regionaler und globaler Vernetzung, wie sie in der Stiftungstätigkeit in Lateinamerika einen hohen Stellenwert einnimmt, werden in der FES-Arbeit in Mittel- und Osteuropa und insbesondere in Polen zwei ausgeprägte Bemühungen deutlich, die zwar in engem Zusammenhang stehen, aber durchaus unterschieden werden müssen. Dies ist zum

---

<sup>945</sup> Beispiele dafür sind das Regionalbüro in Tbilissi, mittels dessen die Projektarbeit in Georgien, Armenien und Aserbaidschan koordiniert wird, sowie das Regionalbüro in Taschkent, welches sich für die Arbeit in Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan verantwortlich zeichnet. Vgl. <http://www.fes.de/international/moe>.

<sup>946</sup> Die Schwierigkeiten und Hindernisse für eine regionale Zusammenarbeit innerhalb des Gewerkschaftsprojekts bestanden insbesondere in den sprachlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Während beispielsweise im weitgehend homogenen Sprachraum Lateinamerika länderübergreifende Maßnahmen nur vergleichsweise wenig zusätzliche finanzielle Ressourcen beanspruchen, liegt der Aufwand bei der Koordination der Zusammenarbeit verschiedensprachiger Länder deutlich höher. Weitere Probleme stellten der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen sowie die Unzuverlässigkeit einiger Partner dar. Vgl. FES: Jahresbericht Polen (Gewerkschaftsprojekt) 2000, S. 4, 10; Ibid. 2003, S. 10; Interviews 9, 15.

<sup>947</sup> Ein positives und wichtiges Gegenbeispiel, welches sich jedoch auf die Region Südosteuropa bezieht, sind die regionalen Programme, welche die FES im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa durchführte. Zu Inhalten und Zielen dieser Programme vgl. <http://www.fes.de/international/moe>.

<sup>948</sup> Neben den bereits angesprochenen sprachlichen Hindernissen führten VertreterInnen verschiedener Stiftungen als Gründe für die im Vergleich zu Lateinamerika schwächer ausgeprägten Bemühungen um regionale Vernetzung in mittel- und osteuropäischen Ländern den dortigen Mangel an länderübergreifend relevanten Themen an. Während in Lateinamerika Handelsblöcke wie Mercosur klare Ansatzpunkte für die Förderung der regionalen Zusammenarbeit geben, müsse beispielsweise jedes ostmitteleuropäische Land seinen Transformationsprozess sowie die Anpassung an den *acquis communautaire* auf dem Weg zur EU-Integration alleine bewerkstelligen. (Vgl. Interviews 9, 15.) In dieser Argumentation wird jedoch übersehen, dass die einzelnen Länder nicht nur mit gleichartigen Transformationsproblemen konfrontiert waren und sind, die zweifellos geeignete Anknüpfungspunkte für einen fachlichen Austausch geben würden, sondern dass es vor als auch während des Beitrittsprozesses zahlreiche gemeinsame Interessen gegenüber der EU zu vertreten galt.

einen die Forcierung des Expertise- und Erfahrungstransfers aus Deutschland, anderen westeuropäischen Ländern und EU-Institutionen. In ihrem Jahresbericht von 1991 erklärte die FES, die Länder Mittel- und Osteuropas bräuchten „praktisches Führungswissen beim Aufbau tragfähiger demokratischer Strukturen“<sup>949</sup>. Die Stiftung ging ganz offenbar davon aus, dass dieses „Führungswissen“ vorwiegend aus Deutschland und anderen westlichen Industrieländern kommen müsse. Zum anderen ist das FES-Engagement insbesondere in Polen von der Bemühung um eine Anbindung des Landes an Westeuropa sowie um den Dialog mit Deutschland geprägt.

Ein solch intensiver Fokus auf Deutschland, Westeuropa und die EU ist in der Tätigkeit des FES-Büros in Warschau nicht nur im Rahmen der eigens dafür eingerichteten Arbeitslinien zur Förderung der deutsch-polnischen Beziehungen sowie der EU-Integration erkennbar, sondern zieht sich durch beinahe die gesamte Projektarbeit. Maßnahmen wie etwa die Schulung polnischer ParlamentarierInnen und GewerkschafterInnen durch deutsche KurzzeitexpertInnen, der Einsatz deutscher PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen und VertreterInnen von NRO als ReferentInnen bei Seminaren und Konferenzen sowie Informationsreisen für polnische Partner zu verschiedenen Institutionen und Organisationen in Deutschland und auf Ebene der EU sind für fast sämtliche Projekte und Programmlinien der FES-Vertretung in Warschau kennzeichnend. Die Stiftung verfolgt damit primär das Ziel, Kontakte herzustellen sowie deutsche und westeuropäische Erfahrungen in Bereichen wie Parlamentsarbeit, Verwaltungspraxis, Föderalismus und insbesondere auch die aus den Reformen in Ostdeutschland gewonnenen Erkenntnisse und Lösungsansätze den polnischen Partnern zu vermitteln und im Rahmen eines gemeinsamen Diskussionsprozesses deren Relevanz für Polen zu prüfen.

Während bis etwa Mitte der 1990er Jahre in zahlreichen Arbeitsbereichen noch ganz offenbar ein weitgehend einseitiger Wissenstransfer von Deutschland und der EU nach Polen einen hohen Stellenwert einnahm<sup>950</sup>, ging die Stiftung später zunehmend dazu über, einen gleichberechtigten Dialog zwischen ihren polnischen Partnern und deutschen sowie europäischen Akteuren und Institutionen zu fördern. Im Zuge dessen setzte die FES einen verstärkten Schwerpunkt auf die Integration Polens in westliche Strukturen sowie auf eine gleichberech-

---

<sup>949</sup> FES: Jahresbericht 1991, S. 21.

<sup>950</sup> Ein solch einseitiger Wissenstransfer ging insbesondere mit der anfangs sehr intensiven Beratungstätigkeit zu Themen wie Gesetzgebung und Verfassungsentwurf einher, im Rahmen derer die FES vor allem Regierungsstellen und parlamentarischen Ausschüssen deutsche und westeuropäische Erfahrungen und Lösungsansätze vermittelte.

tigte Zusammenarbeit des Landes mit Deutschland und der EU und definierte gleichzeitig ihre eigene Rolle zunehmend als die einer Diskussionsplattform und eines Moderators.<sup>951</sup>

Eine so intensive Ausrichtung der FES-Arbeit auf Erfahrungs- und Wissenstransfer aus Deutschland und der EU sowie auf die Herstellung von Kontakten zu deutschen Partnern und EU-Institutionen, wie sie sich in Polen als EU-Beitrittsland sowie direktem Nachbarn Deutschlands zeigt, kann selbstverständlich nicht für alle mittel- und osteuropäischen Länder verallgemeinert werden. In Ländern, die nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zu Deutschland liegen, die keinen EU-Beitrittsstatus haben oder die, wie etwa die Länder Zentralasiens und des Kaukasus, aufgrund ihres Entwicklungsstandes in weit geringerem Maße von deutschen und westeuropäischen Erfahrungen direkt profitieren können, ist die FES-Arbeit weniger intensiv auf den Expertisetransfer aus und die Anbindung an Westeuropa ausgerichtet als es in Polen und auch anderen ostmitteleuropäischen Ländern der Fall ist. Wie jedoch ein Überblick über die Projektarbeit in ganz Mittel- und Osteuropa zeigt, weist die FES in fast allen Ländern die Bearbeitung EU-relevanter Themen, wie etwa die Rechtsangleichung in verschiedenen Politikbereichen, die Einführung europäischer Sozialstandards, die Zusammenarbeit mit europäischen Betriebsräten sowie Informationsprogramme zur EU-Annäherung und -Integration als Schwerpunkte ihrer Arbeit aus.<sup>952</sup> Es ist daher nicht zu übersehen, dass die Stiftung eine ihrer wichtigsten Aufgaben in der gesamten Region Mittel- und Osteuropa darin sieht, die Orientierung und Anbindung der einzelnen Länder an Westeuropa und die EU zu fördern. Maßnahmen zur Vernetzung und Zusammenarbeit der postsozialistischen Transformationsländer untereinander sowie mit Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens rücken dagegen deutlich in den Hintergrund.

### 3.2. Die Berücksichtigung der Interessen des deutschen „Rückraumes“?

Zahlreiche Faktoren wie etwa die politische Agenda Polens, die spätestens seit Mitte der 1990er Jahre in hohem Maße vom damals noch bevorstehenden EU-Beitritt dominiert wurde, die Erwartungen der polnischen Partner, welche gemäß des vorherrschenden Credo „zurück nach Europa“ wollten, die aufgrund der geographischen und kulturellen Nähe scheinbar hohe

---

<sup>951</sup> Der tendenzielle Bedeutungsverlust von einseitigem Wissenstransfer und der verstärkte Fokus auf die Herstellung von Dialog und Kontakten wurde ab Mitte der 1990er Jahre in der Kooperation mit polnischen Gewerkschaften besonders deutlich. Wie die FES selbst betonte, sah sie ihre Funktion dabei zunehmend als „Scharnier und Katalysator“ (FES: Jahresbericht Polen [Gewerkschaftsprojekt] 2000, S. 3) für die Herstellung von Kontakten zwischen polnischen und westeuropäischen Gewerkschaften sowie in der Moderation einer entsprechenden Zusammenarbeit. Vgl. auch FES: Jahresbericht Polen (Gewerkschaftsprojekt) 2001, S. 41; Ibid. 2003, S. 38.

<sup>952</sup> Beispielsweise bearbeitet die FES in Aserbaidschan die Rechtsangleichung an die EU im Bereich der Medienfreiheit als Schwerpunktthema, in Rumänien den *acquis communautaire* und die weitere Entwicklung der EU, in Kroatien die Transformation im Kontext der EU-Annäherung und in Bulgarien die Einführung europäischer Sozialstandards. Vgl. <http://www.fes.de/international/moe>.

Relevanz deutscher und westeuropäischer Expertise für Polen sowie das Gebot der Förderung einer guten Nachbarschaft vor dem Hintergrund einer problematischen Vergangenheit machten die starke Konzentration der Stiftungsarbeit in Polen auf Deutschland, Westeuropa und die EU zweifellos zu einer dringenden Notwendigkeit.

Vieles spricht dafür, dass ein weiterer wichtiger Grund für eine derartige Ausrichtung der FES-Arbeit in Polen „gen Westen“ in der hohen Aufmerksamkeit, welche der dortigen Stiftungsarbeit von deutscher Seite entgegengebracht wird, zu suchen ist. Die Tätigkeit der politischen Stiftungen in fernen, wirtschafts- und geopolitisch wenig relevanten Entwicklungsländern des Südens wird von deutschen PolitikerInnen, GewerkschafterInnen und WirtschaftsvertreterInnen in der Regel nur mit geringer Aufmerksamkeit bedacht. Dagegen nehmen deutsche Akteure und insbesondere der von den Stiftungen so genannte deutsche „Rückraum“ aus Parteien, Ministerien, Gewerkschaften und Verbänden an der Arbeit in Mittel- und Osteuropa und insbesondere in Ländern, die aufgrund von Faktoren wie ihrer geographisch nahen Lage, ihrer inzwischen relativ hohen Wirtschaftskraft sowie ihrer EU-Mitgliedschaft aus wirtschafts-, sicherheits- und auch kulturpolitischer Sicht von hoher Relevanz für Deutschland sind, deutlich größeren Anteil. Deutsche Interessen wirken somit in die Stiftungsarbeit in Polen und zahlreichen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern in merklich höherem Maße ein als dies in den meisten Ländern anderer Weltregionen der Fall ist.<sup>953</sup> Die Tätigkeit in Mittel- und Osteuropa gibt daher der FES, die wie auch andere politische Stiftungen unter anderem aufgrund rückgängiger staatlicher Finanzmittel einem zunehmendem Druck zur Rechtfertigung und Legitimierung ihrer eigenen Arbeit unterliegt, in besonders hohem Maße die Chance, den Nutzen ihrer Auslandstätigkeit für ihren deutschen „Rückraum“ darzustellen. Dies spricht dafür, dass bei der starken Ausrichtung der FES-Arbeit in Polen auf Deutschland und die EU und der damit einhergehenden intensiven Herstellung von Kontakten und Kooperationsmöglichkeiten für deutsche Parteien, Gewerkschaften und PolitikerInnen auch die Berücksichtigung der Interessenlage Deutschlands eine gewichtige Rolle spielt.

An dieser Stelle ist es bedeutsam zu erwähnen, dass die intensive Förderung einer Orientierung und Anbindung an Deutschland inzwischen nicht mehr nur in der FES-Arbeit in mittel- und osteuropäischen Ländern zu beobachten ist, sondern in zunehmendem Maße auch in

---

<sup>953</sup> Ein besonders ausgeprägtes Interesse an der Stiftungsarbeit in Polen zeigen die deutschen Gewerkschaften, die in Fragen wie Sozialstandards, Arbeitsmigration und Lohndumping auf eine enge Zusammenarbeit mit den polnischen Gewerkschaften angewiesen sind. Daher nehmen gerade die deutschen Gewerkschaftsorganisationen „aktiv mit Vorschlägen Einfluss auf die Projektarbeit“. (FES: Jahresbericht Polen [Gewerkschaftsprojekt] 2003, S. 12.) Die dazu befragten StiftungsvertreterInnen erklärten allerdings einstimmig und nachdrücklich, dass eine solche Einflussnahme und Geltendmachung von Interessen, ob durch Gewerkschaften, Parteien oder Ministerien, auch in Polen nicht die Form expliziter Anweisungen annehme, sondern sich insbesondere in verstärkter Kontaktaufnahme, in Anfragen bezüglich fachlicher Informationen, in Dialogangeboten und in Maßnahmenvorschlägen zeige. Vgl. Interviews 9, 11, 13, 19, 30, 34, 36.

„für Deutschland wichtigen Schwellenländern“<sup>954</sup>. Ein anschauliches Beispiel dafür ist der deutsch-mexikanische Dialog, im Rahmen dessen die FES seit 2001 den Ausbau von Kontakten sowie den Austausch fachlicher Expertise zwischen Mexiko und Deutschland unterstützt. Die FES, wie auch jede andere deutsche politische Stiftung, setzt schon immer und überall deutsche AuslandsmitarbeiterInnen ein, bringt deutsche ExpertInnen in ihre Projektländer, sorgt für Kontakte und Austausch mit deutschen PolitikerInnen, GewerkschafterInnen und WissenschaftlerInnen und überträgt daher seit Beginn ihrer Auslandstätigkeit in alle Länder in höherem oder geringerem Maße deutsche Expertise und fördert Kontakte zu Deutschland. Dass daraus jedoch eine neue Projektlinie erwächst, mittels derer ein Austausch mit Deutschland so intensiv wie im Rahmen des deutsch-mexikanischen Dialogs gefördert wird, ist eine recht neue Entwicklung.

Es ist offensichtlich, dass in Mexiko die geographischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Förderung einer solch intensiven Vernetzung mit Deutschland weit weniger dringend vorgeben als dies in Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern, etwa aufgrund deren geographischer Nachbarschaft und ihrer EU-Mitgliedschaft, der Fall ist. Von Seiten der FES wird für die Initiierung einer Projektlinie wie des deutsch-mexikanischen Dialogs zum einen das Argument angeführt, dass gerade weit fortgeschrittene Schwellenländer Strukturen und Problemlagen aufweisen, für deren Bearbeitung Wissen und Erfahrungen aus Deutschland von hoher Relevanz sein können.<sup>955</sup> Zum anderen wird betont, dass im Zeichen der Globalisierung, wo „Dialog und Kommunikation zwischen den Gesellschaften (...) als moderierende und konfliktbegrenzende Elemente (...) immer wichtiger werden“<sup>956</sup>, sich in der Herstellung eines solchen Dialogs der Schwerpunkt der Stiftungen von den transatlantischen und europäischen Beziehungen etwas entfernen müsse und in zunehmendem Maße „Schwellenländer mit hoher regionaler Bedeutung, wachsendem ökonomischen Gewicht und steigendem Umweltverbrauch“<sup>957</sup> zu integrieren seien.

Gerade in Zeiten, in denen die Stiftungen verstärkt den Nutzen ihrer Auslandstätigkeit für ihren deutschen „Rückraum“ deutlich machen müssen und im Zuge dessen einen intensiveren Bezug ihrer Projektarbeit zu gesellschaftspolitischen Diskussionen und Konjunkturen in Deutschland herzustellen bemüht sind, liegt jedoch die Vermutung nahe, dass Überlegungen

---

<sup>954</sup> Interview 5.

<sup>955</sup> Vgl. Interview 5.

<sup>956</sup> Hillebrand / Optenhögel 2001, S. 170. Vgl. auch Optenhögel 2002, S. 129.

<sup>957</sup> Hillebrand / Optenhögel 2001, S. 170.

bezüglich der Interessen des deutschen „Rückraumes“ auch in der Initiierung von Projektlinien wie des deutsch-mexikanischen Dialogs eine entscheidende Rolle spielen.<sup>958</sup>

### 3.3. Die Frage nach Problemadäquanz

Es stellt sich die Frage, ob die verstärkte Ausrichtung der FES-Arbeit auf Vernetzung und Expertiseaustausch mit Deutschland, und im Falle Mittel- und Osteuropas auch mit der EU, selbst in fortgeschrittenen Schwellenländern wie Mexiko und in EU-Beitritts- bzw. Mitgliedsländern wie Polen tatsächlich problemadäquat und bedürfnisgerecht ist, oder ob diese Länder nicht ebenso stark oder gar stärker vom Austausch mit anderen Schwellen- und Transformationsländern auf regionaler und globaler Ebene profitieren könnten, welcher jedoch in deutlich geringerem Maße gefördert wird als beispielsweise der deutsch-mexikanische Dialog, die deutsch-polnischen Beziehungen und die EU-Integration Polens.

Bezüglich Polen wurde bereits festgestellt, dass es bestimmte politische, gesellschaftliche und geographische Rahmenbedingungen für die FES zu einem dringenden Gebot machten, einen großen Teil ihrer Projektarbeit auf den Kontakt, den Austausch und die Zusammenarbeit mit Deutschland sowie auf die Integration in EU-Strukturen auszurichten. Die Bemühungen der Stiftung um die Anbindung Polens an Deutschland und Europa sind aufgrund von Faktoren wie des damals noch bevorstehenden EU-Beitritts des Landes, der sich, wie festgestellt wurde, stabilisierend auf den dortigen Transformationsverlauf auswirkte, sowie des historisch belasteten Verhältnisses zum Nachbarland Deutschland und der gleichzeitigen Notwendigkeit einer Zusammenarbeit in einer gemeinsamen EU durchaus bedürfnisgerecht. Die Problemangemessenheit des damit einhergehenden intensiven und bezüglich mancherlei Themen fast ausschließlichen Wissens- und Erfahrungstransfers aus Deutschland und der EU, der nicht nur bezüglich der Arbeitsschwerpunkte deutsch-polnische Beziehungen und EU-Integration, sondern auch in den Arbeitslinien zur Förderung der politischen und wirtschaftlichen Transformation sowie der Gewerkschaften sehr stark ausgeprägt war, erscheint jedoch fraglich.

---

<sup>958</sup> Es muss betont werden, dass die Interessen des für die politischen Stiftungen relevanten deutschen „Rückraumes“ vorwiegend im außen- und gesellschaftspolitischen Bereich zu verorten sind. Auch wenn Deutschland der wichtigste Wirtschaftspartner Mexikos in Europa ist und nach den USA und Japan der dritt wichtigste Handelspartner weltweit und damit ausgeprägte wirtschaftliche Interessen Deutschlands an Mexiko bestehen, kann der FES nicht unterstellt werden, den Ausbau der deutsch-mexikanischen Kontakte mit dem Motiv zu forcieren, welches Wolfgang Plischke noch Anfang der 1980er Jahre der gesamten Stiftungsarbeit im Ausland unterstellte, nämlich „Absatzmärkte für die exportorientierte Bundesrepublik zu sondieren und sichern zu helfen“. (Plischke 1983, S. 15.) Wie Wagner (1994, S. 213) richtig feststellt, können die Stiftungen mit ihrer Arbeit zwar dazu beitragen, ein für deutsche Wirtschaftsinteressen günstiges Klima zu schaffen, für die Verfolgung handfester wirtschaftlicher Interessen sind sie jedoch ein wenig geeignetes Instrument.

Zwar kann auch in Polen, wo das Interesse von Seiten Deutschlands an der dortigen Stiftungsarbeit besonders ausgeprägt ist und wo die Partner, da sie möglichst schnell „zurück nach Europa“ wollten, in besonders hohem Maße deutsche Expertise und Lösungsansätze von den Stiftungen einforderten, der FES nicht vorgeworfen werden, eine Modellübertragung, etwa in Form des Transfers deutscher und westeuropäischer Institutionen, zu fördern. Die Stiftung handelte in Polen von Beginn an durchaus in der Erkenntnis, dass das Land keine tabula rasa für die bloße Übertragung westlicher Modelle darstellt, sondern gesellschaftspolitische Strukturen vorherrschen, die in ihren Eigenheiten berücksichtigt werden müssen. Die FES stellte in der Anfangsphase in Polen deutsches Wissen und deutsche Modelle, ähnlich wie in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens, wenn auch in weit intensiverem Maße, zur Diskussion und ging dann über zu einer Förderung des Dialogs und des Kontaktes zu deutschen Partnern und EU-Institutionen und setzte ihren Schwerpunkt damit auf einen gleichberechtigten Dialog anstatt einen einseitigen Wissenstransfer. Die Stiftung zielte mit ihrer Arbeit daher zweifellos auf das Nachholen und Gleichziehen Polens mit Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern, jedoch nicht mittels Aufoktroyierung von Modellen. Die polnischen Partner sollten stattdessen dazu befähigt werden, Anpassungsprozesse weitgehend eigenständig und unter Berücksichtigung des spezifischen Transformationskontextes zu gestalten. Auch wenn aufgrund knapper Zeit, der Nähe zu Deutschland und des Wunsches nach rascher Eingliederung in EU-Strukturen im Zuge der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation Polens doch in weiten Teilen westliche Modelle übernommen wurden, war die FES in diesem Prozess ganz offenbar darum bemüht, die Eigenleistungen sowie die Mitgestaltungsmöglichkeiten und -kompetenzen der polnischen Partner zu fördern und diese somit in die neuen Strukturen hineinwachsen zu lassen. Unter diesem Blickwinkel handelte die FES in Polen zweifellos bedürfnisgerecht.<sup>959</sup>

Offensichtlich ist jedoch auch, dass vor allem in den Anfangsjahren der polnischen Transformation Problemlagen etwa hinsichtlich Organisation und Programmatik der Gewerkschaften, Gewaltenteilung, Verfassung sowie zivilgesellschaftlicher Strukturen bestanden, die denen in Entwicklungs- und insbesondere Schwellenländern des Südens deutlich mehr glichen

---

<sup>959</sup> Darauf, dass die FES selbst in der Anfangsphase ihres Engagements in Polen durchaus reflektiert und sensibel hinsichtlich der Gefahr einer einseitigen Modellübertragung agierte, deutet die Feststellung eines damaligen Projektleiters in Warschau hin, der 1993 in seinem Jahresbericht schrieb: „Zu den Rahmenbedingungen muss auch die Sachlage gerechnet werden, dass der Übertragbarkeit westlicher Erfahrungen und Modelle in Polen weiterhin und in manchen Bereichen zunehmend enge Grenzen gesetzt sind. Dies hängt nicht nur mit den polnischen Sonderbedingungen zusammen, sondern auch mit dem Transformationsstatus dieses Landes, aus dem sich vermutlich noch für lange Zeit Rahmenbedingungen für wirtschaftliches und politisches Handeln ergeben, die mit dem Ordnungsgefüge in westlichen Industrieländern nur sehr begrenzte Gemeinsamkeiten haben. In dieser Situation kommt den FES-Büros in Polen wie in anderen Ländern zunehmend eine aktive Vermittlungs- und Anpassungsaufgabe zu, welche auch bei bestem Willen nur begrenzt eingelöst werden kann.“ (FES: Jahresbericht Polen [AA-Projekt] 1993, S. 10.)

als denen in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern. Wie in Lateinamerika fand auch in Mittel- und Osteuropa im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Umbruchprozesse kein schneller und linearer Nachvollzug der Modelle westlicher Industrieländer statt, wie er von ModernisierungstheoretikerInnen prognostiziert wurde, sondern in beiden Regionen entwickelten sich Hybridformen aus bereits existierenden und neu entstehenden Strukturen und im Zuge dessen ineffiziente und für den Aufbau und die Konsolidierung einer Demokratie kaum förderliche Institutionen.<sup>960</sup> Indem die FES in Mittel- und Osteuropa die weitgehend gleichen Themenfelder mit dem weitgehend gleichen Instrumentarium wie in Ländern Lateinamerikas bearbeitete, trug sie einer solchen Ähnlichkeit der Problemlagen Rechnung. Dass jedoch Polen und auch andere mittel- und osteuropäische Länder, trotz der sehr spezifischen, aus der sozialistischen Vergangenheit resultierenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hintergründe wie auch des ganz eigenen, mit früheren Umbruchprozessen nicht zu vergleichenden simultanen Transformationsverlaufs, von den Erfahrungen zahlreicher Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere solcher, die bereits Transitionsprozesse durchlaufen haben, beispielsweise zu Fragen bezüglich Institutionenaufbau und -implementierung, in gleicher Weise oder gar stärker profitieren können als von den Erfahrungen und der Expertise aus Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern, wurde in der Projektarbeit nur wenig berücksichtigt.

Wie bereits dargestellt, bedürfen die augenscheinlich gleichartigen Problemlagen in den postsozialistischen Transformationsländern in weiten Teilen zweifellos anderer Herangehensweisen als in Entwicklungs- und Schwellenländern des Südens. Somit ist auch Burnell nicht zu widersprechen, der erklärt: "So for example the question how to democratize a deeply institutionalized one-party communist state might not pose quite the same puzzles, or address identical problems, to questions about how to democratize a personal dictatorship, or end a lengthy period of military-bureaucratic rule. The lessons learned in one context might have only limited transfer value in a different context."<sup>961</sup> Daraus kann jedoch nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass Wissen und Erfahrungen aus Deutschland, Westeuropa und der EU für die Bearbeitung von gesellschaftspolitischen Entwicklungsdefiziten in Ländern wie Polen von größerem Nutzen sein können als die „lessons learned“ aus dem Transitions- und Transformationskontext in anderen Ländern, Regionen und Kontinenten.

---

<sup>960</sup> Vgl. dazu die Ausführungen zum Transitions- bzw. Transformationsprozess in Mexiko und Polen in Kap. VI.3. und VIII.4., aus denen deutliche Parallelen zwischen beiden Ländern in Problemlagen hinsichtlich Legislative, Justiz, Administration, Zentralismus und Zivilgesellschaft hervorgehen.

<sup>961</sup> Burnell 2004, S. 101.

Die Tatsache, dass Polen an Deutschland und die EU angebunden werden muss, bedeutet nicht, dass polnische Probleme primär auf der Basis deutscher und westeuropäischer Erfahrungen beziehungsweise nach deutschem und westeuropäischem Vorbild lösbar sind. Ebenso wenig kann der Status Mexikos als in wirtschaftlicher wie auch gesellschaftspolitischer Hinsicht relativ weit fortgeschrittenes Schwellenland die in der dortigen Projektarbeit dominante Orientierung auf den Dialog und die Zusammenarbeit mit Deutschland und damit einhergehend eine nur schwach ausgeprägte Vernetzung mit anderen Schwellen- und Entwicklungsländern begründen. Die intensive Ausrichtung der FES-Arbeit in Mexiko und Polen auf Deutschland und die EU bindet offenbar nicht nur viele für andere Vernetzungsmöglichkeiten nicht mehr zur Verfügung stehende Ressourcen, sondern verstellt auch den Blick für den Nutzen und die Notwendigkeit eines Erfahrungs- und Wissensaustausches mit anderen Ländern auf regionaler und globaler Ebene und stellt somit ein Hindernis dafür da, aus den in diesen Ländern und Regionen gemachten Erfahrungen zu lernen.