



Qualitätsmanagement
in der internationalen
Zusammenarbeit

Evaluierungsbericht

Internationalisierung der Projektstrategie der Friedrich-Ebert-Stiftung in ausgewählten Schwellenländern

Kurzfassung

I. Hintergrundinformationen zur Evaluierung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 und ihre weltweiten Auswirkungen, sind einmal mehr Beweis dafür, dass die globalen Interdependenzen ungemein groß sind, und dass innenpolitische Maßnahmen immer häufiger auch außenpolitische Implikationen haben. Was zu Beginn der Globalisierung und nach dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung besonders für die westlichen Länder galt, gilt nun in zunehmenden Maßen auch für Schwellen- und Entwicklungsländer, die mehr und mehr als globale Akteure auftreten. Längst fordern die Schwellenländer ein Mitspracherecht bei globalen Fragen ein, was der Bedeutungszuwachs der G-20 unter Beweis stellt. Immer häufiger spielt auch bei Schwellenländern die dynamischen Arbeitsteilung im globalen politischen System eine zentrale Rolle ihrer Außenpolitik. Somit wird das Leitbild der „vernetzten Außenbeziehung“ auch für die moderne Politikberatung ein wesentliches Element.

Schon sehr früh erkannte die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) diese globale Ent-

wicklung und gründete 1992 die Projektgruppe „Entwicklungspolitik“, die sich mit globalen Fragen auseinandersetzte. 1999 wurde das Projekt „Demokratische und soziale Gestaltung der Globalisierung“, kurz das Globalisierungsprojekt, gestartet, welches sich systematisch mit Fragen des Globalen *Governance* Systems auseinandersetzt.

Seit 2006 hat sich die FES explizit mit neu aufstrebenden Nationen beschäftigt, von denen heute einige ohne Zweifel zu den wichtigsten Akteuren auf globaler Ebene zählen. Die Projektstrategie der hier evaluierten Länder Ägypten, Brasilien, Indien, Mexiko, Nigeria und Südafrika (den sogenannten „New Powers for Global Change“) wurde vor dem Hintergrund des Leitbilds der „vernetzten Außenbeziehung“ stetig weiterentwickelt. Neben den Aktivitäten auf nationaler Ebene spielt der Aspekt der Internationalisierung in zunehmendem Maße eine zentrale Rolle in der Arbeit der FES. Flankiert werden die Maßnahmen der Länderprojekte durch globale Aktivitäten des Globalisierungsprojekts.

Die FES ist bestrebt, ihre Arbeit kontinuierlich zu verbessern und ihre Projek-

te den aktuellen nationalen, regionalen und internationalen Bedingungen anzupassen. Dies war Anlass für die FES, die Arbeitsstrategie in den sechs hier genannten Projektländern hinsichtlich des regionalen und globalen Bedeutungsrahmens extern evaluieren zu lassen. Die Evaluierung gibt Aufschluss darüber,

- wie die Länderbüros auf die veränderte Bedeutung des Landes bzw. die stärkere Einbeziehung der Länder in globale Problemlösungsmechanismen reagiert haben, und
- wie sich die Veränderungen wiederum auf die Wirksamkeit der FES-Projektarbeit ausgewirkt haben.

Die Methodik dieser Evaluierung ist qualitativer Art. Neben der Dokumentenanalyse von FES-internen und externen Berichten wurden Interviews mit den verantwortlichen FES Mitarbeitern und mit Partnern vor Ort geführt. Zur Bewertung der Zielerreichung wurden die FES-Instrumente (Projektanträge bzw. Fortführungsanträge, Kursbögen und Jahresberichte) herangezogen. Der untersuchte Zeitraum umfasst 10 Jahre und die formulierten Empfehlungen beziehen sich auf die aktuelle Situation im Projektland und Projektbüro.

II. Bewertung der Länderevaluierungen

Die FES hat auf die voranschreitende Globalisierung und auf das Aufkommen neuer Akteure strukturell und konzeptionell reagiert, indem sie die Projektlinie „Demokratische und soziale Gestaltung der Globalisierung“ – das Globalisierungsprojekt – geschaffen hat. Das Ziel dieses neuen Projekttypus war es, die nationalen Aktivitäten der FES-Büros durch weltweite Aktivitäten zu ergänzen und nationale Partner durch die Einbindung in globale Diskussions- und Interaktionszusammenhänge zu befähigen, ihre Ziele unter den Bedingungen der Globalisierung zu verfolgen.

Im folgenden werden die einzelnen Länderevaluierungen aufgeführt.

Ägypten

Ägypten erfüllt nach Ansicht des Gutachters auf Grund seiner innenpolitischen Entwicklungsblockade nicht die Kriterien der „New Powers for Global Change“. Das Land leistet nur einen geringen effektiven Beitrag zur Bearbeitung zentraler globaler und regionaler Probleme. Trotzdem hatte sich die FES aus strategischen Überlegungen dazu entschlossen, Ägypten in diese Gruppe aufzunehmen.

Der Gutachter hält die Arbeit der FES in Ägypten grundsätzlich als sehr wichtig, insbesondere vor dem Hintergrund eines möglichen innenpolitischen Wandels, und somit einem Erstarren der regionalen Bedeutung.

Aktuell gibt es kaum grundsätzliche Alternativen zu dem in Ägypten verfolgten Ansatz der FES. Die wesentlichen Arbeitsbereiche sind Frauenrecht/Gender, politische Jugendarbeit, Medien, Gewerkschaften, Unternehmerzusammenschlüsse, sonstige NGO's, Umwelt sowie regionale und globale Kooperation und Dialog. Nahezu sämtliche Bereiche sind durch hohe Relevanz, sinnvolle Inhalte, geeignete Implementierungsansätze, sehr gute Partner und Nachhaltigkeit gekennzeichnet. Das Spektrum der Aktivitäten und Partner stellt einen optimalen Mix unterschiedlicher möglicher Ansätze dar. Die FES genießt in Ägypten hohes Ansehen. Ihre Aktivitäten sind im Untersuchungszeitraum ganz überwiegend erfolgreich bis sehr erfolgreich gewesen.

Neben dieser positiven Bewertung empfiehlt der Gutachter eine Überprüfung des Portfolios der Aktivitäten in Bezug auf die Balance zwischen nationalen und internationalen Aktivitäten. Es sollte sichergestellt werden, dass die internationalen Maßnahmen einen inhaltlich engen Anschluss an die in Ägypten vordringlichen Problemfelder haben. Neben regionalen sollten auch

globale Themen verstärkt angesprochen werden, um den ägyptischen Partnern und der Öffentlichkeit verstärkt die Bedeutung vieler außerhalb der Region international diskutierter Fragen zu verdeutlichen.

Weitere Empfehlungen richten sich an eine Neukonzeption der Arbeit der FES im Bereich gewerkschaftliche Interessenvertretung. Die Tradition der FES in der internationalen Gewerkschaftsarbeit ist wahrscheinlich ihr wichtigstes Alleinstellungsmerkmal gegenüber anderen Gebern. Mit den Überlegungen zur Etablierung eines regionalen Gewerkschaftsprojekts besteht ein guter Ansatzpunkt für die internationale Kooperation in diesem Bereich.

Brasilien

Brasilien ist in den letzten Jahren zu einem Global Player geworden, der nicht nur in der Region eine Vorreiterrolle einnimmt, sondern auch auf globaler Bühne zunehmend Mitspracherechte bei internationalen Entscheidungen einfordert.

Das Gutachten kommt zu dem ausgesprochen positiven Schluss, dass die Internationalisierungsbestrebungen der FES in beispielhafter Weise auf die neue Rolle Brasiliens reagiert haben.

Der Projektstrategie in Brasilien liegt ein explizit formuliertes Verständnis von Internationalisierung zugrunde. Kern dieser FES-Strategie ist die kontinuierliche Befähigung und Unterstützung der politischen Partner, sich an internationalen Fragen zu beteiligen, eigene Positionen zu artikulieren und zu vertreten und demokratische Netzwerke sowie partizipative Kooperationsstrukturen zu bilden.

Dies bedeutet in der Praxis eine Ausweitung nationaler Maßnahmen auf internationale Arbeitslinien sowie die zeitnahe Implementierung regionaler und globaler FES-Strategien in die nationale Projektarbeit. Systematisch sind

so in den vergangenen Jahren neue Themenbereiche erschlossen worden, wie z.B. die Sicherheits- und die Energiepolitik. Diese Themen spiegeln auch die Interessenschwerpunkte des politischen Dialogs zwischen Brasilien und Deutschland wider und die gemeinsame Bearbeitung kann zu einer win-win-Situation für beide Länder führen.

Durch ihr weltweites Büronetzwerk gelingt es der FES darüber hinaus, den Dialog zwischen Brasilien und anderen Schwellen- sowie Industrieländern über globale Herausforderungen (Klimapolitik, Internationale Finanzarchitektur) zu stärken und somit einen Austausch zwischen Nord und Süd zu intensivieren.

Die Partner, allen voran die regierende Arbeiterpartei PT des Staatspräsidenten Lula da Silva und der bedeutendste brasilianische Gewerkschaftsdachverband CUT, die beide selbst intensiv in die internationalen Aktivitäten eingebunden sind, wissen die Internationalisierungsstrategie des Büros zu schätzen.

Gerade der Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren über globale Fragen auf nationaler wie anschließend auf internationaler Ebene wertet die FES Brasilien als Verpflichtung.

Die Ausweitung auf regionale und globale Politikfelder hat allerdings die Kommunikation und Arbeitsorganisation der FES Brasilien komplexer werden lassen. Die systematische Intensivierung von Steuerungs- und Abstimmungsprozessen zwischen den verschiedenen involvierten Ebenen innerhalb der FES ist daher eine ebenso notwendige wie dringende Aufgabe, will man den wachsenden Herausforderungen im internationalen gesellschaftspolitischen Kontext gerecht werden.

Indien

Kaum ein anderes Land hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine solche internationale Aufwertung erfahren

wie die Indische Union. Indien wird in exklusive internationale Institutionen wie den Nichtverbreitungsvertrag und die G 8 kooptiert. Dies unterstreicht das Interesse der Großmächte, Indien eine größerer globale Verantwortung zuzuweisen, die mit dem traditionellen indischen Streben nach Großmachtstatus korrespondiert. Allerdings gibt es bislang wenig konstruktive Vorschläge Indiens zu Bewältigung globaler Probleme, die über die Sicherung der eigenen Interessen hinausgehen, obwohl Indien eine lange multilaterale Tradition aufzuweisen hat.

Das Gutachten zum FES-Projekt Indien kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Länderprogramm Indien im Untersuchungszeitraum durch eine vergleichsweise hohe Internationalisierung seiner Aktivitäten auszeichnet. Die internationale Ausrichtung des Länderbüros ist von Beginn an einer der Schwerpunkte der Aktivitäten in Indien gewesen.

Dabei besteht die Internationalisierungsstrategie der FES aus zwei Ebenen. Zum einen führt das Landesbüro Maßnahmen und Aktivitäten von internationaler Relevanz durch. Dabei wurden vor allem die Regionalprojekte zu den Themen Frauen und Medien über den regionale Rahmen emporgehoben und bewegen sich nun einem klar internationalen Rahmen. Diese Internationalisierungsstrategie wird als sehr gelungen bewertet.

Die zweite Ebene der Internationalisierungsstrategie wird über das globale Gewerkschaftsprojekt und über das Globalisierungsprojekt geleistet. Ersteres wird als äußerst erfolgreich bewertet, da die FES seit langen intensive Kontakte und Partnerschaften zu Gewerkschaften pflegt. Dies verhilft der FES zu einer besonderen Stellung im gewerkschaftlichen Bereich, welche als Grund für den Erfolg des globalen Gewerkschaftsprojekts in Indien zu sehen ist. Die Maßnahmen des Globalisierungsprojekts fehlen solche langjährigen und intensiven Partnerstrukturen, was dazu führt, dass die Wirkung dieses Projekts seine volle Entfaltung noch

nicht erreicht hat. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass die Themen des Globalisierungsprojekts sowie globale Themen im Allgemeinen, einen wesentliche geringeren Stellenwert in der indischen Politik haben, als es westliche Debatten vermuten lassen.

Mexiko

Mexiko befindet sich seit mehreren Jahren in einem Umbruch- und Lernprozess von einem jahrzehntelangen autoritären System zu einem demokratischen. Die Partido Revolucionario Institucional (PRI) hat von 1929 bis 2000 ununterbrochen regiert. Erst mit dem Wahlsieg der Partido Acción Nacional (PAN) hat sich die Vormachtstellung der PRI relativiert. Gerade in dieser Umbruchphase kommt einer Organisation wie der FES eine besondere Bedeutung zu.

Eine der Auswirkungen des Transformationsprozesses ist, dass die Partnerstrukturen komplexer geworden sind. Dennoch zählen die sozialdemokratische Partei PRD und unabhängige Gewerkschaften zu den traditionellen und privilegierten Partnern der FES in Mexiko.

Trotz der vorhandenen schwierigen politischen Rahmenbedingungen, kommt das Gutachten zu einem insgesamt positiven Gesamturteil der Arbeit der FES. Die durchgeführten Maßnahmen wurden von den Partnern der FES und vom Gutachter als professionell organisiert wahrgenommen. Der FES Mexiko werden hohe Kompetenzen zugesprochen, und die Befragten gaben ausnahmslos an, von der Arbeit der FES profitiert zu haben.

Was die Globalisierungsperspektive betrifft, verstärkte sich bei dem Gutachter im Laufe der Gespräche in Mexiko der Eindruck, dass bei aller berechtigter Bedeutung, die der Globalisierung zukommt, die meisten Partner der FES den nationalen – oder den als „national“ wahrgenommenen – Problemen größte-

res Interesse als den globalen entgegenbringen.

Aufgrund der grundsätzlich positiven Bewertung des FES-Projekts in Mexiko sieht der Gutachter keinen akuten Umsteuerungsbedarf.

Nigeria

Insbesondere im Zusammenhang mit seinen Öl- und Gasvorkommen sowie seinem Beitrag zu UN-Sicherheitsstruppen in West- und Zentralafrika kommt Nigeria eine wichtige internationale Rolle zu. Trotzdem führen weder staatliche noch nicht-staatliche Akteure einen intensiven öffentlichen Diskurs über Nigerias Rolle bei der Lösung regionaler und globaler Probleme.

Das Gutachten kommt zu einem insgesamt sehr positiven Ergebnis zur Arbeit des FES-Projekts Nigeria. Es kommt zu dem Schluss, dass mit sinnvollen organisatorischen, inhaltlichen und konzeptionellen Reformen die Grundlagen gelegt wurden, um in einem schwierigen Kontext wirkungsvolle gesellschaftspolitische Arbeit zu leisten.

Allerdings hat die FES in Nigeria im Verlauf der letzten zehn Jahre erst seit 2008 systematische Anstrengungen unternommen, internationale Themen und Arbeitslinien in die nationale Projektarbeit zu integrieren. Zwei Gründe waren dafür ausschlaggebend. Erstens hat Nigeria in den vergangenen zehn Jahren zwar einen internationalen Bedeutungszuwachs erlangt, allerdings ist dieser nicht mit Ländern wie Südafrika oder Brasilien vergleichbar. Zweitens kann man auf globaler Ebene einen von außen zugewiesenen Bedeutungswandel feststellen, der durch die institutionellen Grundlagen nigerianischer Politik jedoch nicht gedeckt wird. Somit bot der nationale Kontext Nigerias nur eingeschränkt Anknüpfungspunkte für eine systematische Internationalisierung der Projektarbeit. Die Prioritäten und Ziele der Partner der FES Nigeria waren ein-

deutig auf den innenpolitischen Raum konzentriert.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Gutachten, zu überprüfen, ob das Partnerspektrum ausgeweitet werden kann, um die Arbeitslinie „Nigeria im internationalen Kontext“ auszubauen. Aufgrund des großen internationalen Potentials Nigerias und der insgesamt wachsenden strategischen Bedeutung Westafrikas sollten die Bemühungen intensiviert werden, nationale, regionale und internationale Schnittstellen herzustellen.

Südafrika

Die Rolle Südafrikas hat sich im Evaluierungszeitraum deutlich verschoben, und Südafrika zählt heute zweifellos zu den Schwellenländern. Zwei Daten ragen im Aufstieg Südafrikas heraus: Die Teilnahme am G8-Gipfel im Jahr 2000, bei der Thabo Mbeki das Projekt NEPAD vorstellte, und die WTO-Konferenz 2003 in Cancún, in der Südafrika entscheidend dazu beitrug, den von den Staaten des Nordens vorgeschlagenen Kompromiss scheitern zu lassen.

Die internationale Arbeit des FES-Projekts Südafrika hat sich nicht parallel zum Rollenwandel des Landes auf globaler Ebene entwickelt, da sich die FES mit Ende des Apartheidregimes in erster Linie auf die Begleitung des demokratischen Transformationsprozesses konzentrierte. So beriet sie erfolgreich die verfassungsgebende Versammlung und unterstützte die Wandlung des *African National Congress* von einer Befreiungsbewegung hin zu einer sozialdemokratischen und stärker programmatischen Partei, der noch immer nicht abgeschlossen ist.

Die internationale Bedeutung Südafrikas wird durch zwei Faktoren eingeschränkt. Zum einen ist Südafrika im direkten Vergleich zu Indien und Brasilien ein deutlich kleinerer *player*. Zum anderen leidet Südafrika an einem grundsätzlichen Rollenkonflikt: Man

sieht sich als Sprecher Afrikas – bzw. wird vom Norden in diese Rolle gedrängt – ohne jedoch dazu mandatiert zu sein.

Mit der sich wandelnden Rolle Südafrikas in der internationalen Politik begann auch die FES mit einer Internationalisierung ihrer Projektstrategie. So wurde mit FES-Expertise der südafrikanische Think Tank *Institute for Global Dialogue* (IGD) aufgebaut, ein renommiertes südafrikanisches Forschungsinstitut, das die Regierung zu internationalen Fragen berät. Auch in der nationalen Gewerkschaftsarbeit des FES-Projekts hat die internationale Komponente eine immer stärkere Rolle eingenommen.

Insgesamt kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die Internationalisierung der Projektstrategie zu zaghafte vorangetrieben worden sei und somit eher einen begrenzten Einfluss auf die südafrikanischen Partner hatte. Der Gutachter empfiehlt daher in der nationalen Arbeit der FES die internationale Dimension stärker zu berücksichtigen, um so neue politische Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen und stärker in das Interesse der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik rücken. So sollte beispielsweise die Förderung des Süd-Süd-Dialogs stets im Kontext des Nord-Süd-Dialogs stehen.

III. Gesamtbewertung der Evaluierung der sechs Länderprojekte

Das Gesamtgutachten (Synopsis der sechs Länderevaluierungen) kommt zu dem Ergebnis, dass die von Seiten der FES verfolgte Doppelstrategie, die nationalen Aktivitäten der FES-Büros durch weltweite Aktivitäten zu ergänzen und intern die notwendigen institutionellen und programmatischen Änderungen vorzunehmen, als weitgehend erfolgreich betrachtet werden kann. Es ist gelungen, die nationale Projektarbeit vor Ort stärker zu internationalisieren

und intern die dafür erforderlichen konzeptionellen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen. Angesichts des bisher Erreichten empfiehlt das Gutachten der FES, ihre vor 10 Jahren begonnene Strategie konsequent weiter zu verfolgen.

Besonders positiv werden die favorisierten Formate und Instrumente der Internationalisierungsstrategie (Veranstaltungen und Publikationen) bewertet. Dies gilt insbesondere für die auf spezifische Themen fokussierten, kleinformigen Publikationen, die einem breiten Kreis an WissenschaftlerInnen, PolitikernInnen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Inland sowie in den Projektländern bekannt sind. Eine noch höhere Nachhaltigkeit und Verbreitung könnte durch die Übersetzung dieser Publikationen in die jeweilige Landessprache erreicht werden. Durchgängig bewährt hat sich die Kombination mehrerer Formate anstelle von isolierten Einzelmaßnahmen.

Die Partner vor Ort nehmen die durchgeführten Projektmaßnahmen als professionell geplant und organisiert wahr. Das Globalisierungsprojekt hat die Außenwahrnehmung der FES im Globalisierungsdiskurs in Deutschland, dem europäischen Umfeld sowie in den Schwellenländern verbessert und das Profil der Stiftungsarbeit stärker konturiert. Somit, so das Gutachten, hat sich die FES ein Alleinstellungsmerkmal erworben.

Abschließend bescheinigt das Gutachten der FES, dass es ihr gelungen ist, die erhofften entwicklungspolitischen Wirkungen zu initiieren, so wie vom Globalisierungsprojekt intendiert. Ein grundlegender Umsteuerungsbedarf in konzeptioneller und organisatorischer Hinsicht sei nicht vorhanden.

Kontakt:

Catrina Schläger
Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin
Catrina.Schlaeger@fes.de
Tel. (030) 26935 - 7414