

Nicole Renvert

# Machtmakler in schwierigen Zeiten?

Die Rolle der deutschen politischen Stiftungen  
in den transatlantischen Beziehungen



Atlantische  
Akademie

# **ATLANTISCHE TEXTE**

Herausgegeben von der  
Atlantischen Akademie Rheinland-Pfalz e.V.

Band 38

Nicole Renvert

# **Machtmakler in schwierigen Zeiten?**

**Die Rolle der deutschen  
politischen Stiftungen in den  
transatlantischen Beziehungen**

** Wissenschaftlicher Verlag Trier**

**Machtmakler in schwierigen Zeiten?  
Dir Rolle der deutschen politischen Stiftungen  
in den transatlantischen Beziehungen /**

Nicole Renvert

[Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e.V.] -

Trier : WVT Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2014

(Atlantische Texte; Bd. 38)

Zugl.: Duisburg-Essen, Univ., Diss., 2013

ISBN 978-3-86821-538-0

Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e.V.

Lauterstraße 2 (Rathaus Nord)

67657 Kaiserslautern

Tel.: 0631 - 36 61 00

Fax: 0631 - 36 61 015

© WVT Wissenschaftlicher Verlag Trier, 2014

Atlantische Akademie Rheinland-Pfalz e.V.

ISBN 978-3-86821-538-0

Umschlaggestaltung: ARTvonROTH, Kaiserslautern

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck oder Vervielfältigung nur mit  
ausdrücklicher Genehmigung des Verlags

Printed in Germany

WVT Wissenschaftlicher Verlag Trier

Postfach 4005, 54230 Trier

Bergstraße 27, 54295 Trier

Tel. 0651-41503, Fax 41504

Internet: <http://www.wvttrier.de>

E-Mail: [wvt@wvttrier.de](mailto:wvt@wvttrier.de)

## Danksagung

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte danke ich für die Ermutigung, mein Policy-Paper zu den deutschen politischen Stiftungen, das ich beim American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) vorgestellt habe, in einer Dissertation weiterzuentwickeln. Seine kontinuierliche Unterstützung, kritischen Fragen und zahlreichen Hinweise haben den Prozess der Fertigstellung dieser Arbeit sehr bereichert. Prof. Korte hat dabei gezeigt, dass er, vergleichbar mit den politischen Stiftungen, über viele Eigenschaften eines „Machtmaklers“ verfügt. Er war Sparring-Partner, bestand auf Reziprozität, hatte einen großen Informationsvorsprung und Krisen-Sensor, war „Chef der Netzwerke“ und genoss einen wichtigen Vertrauensvorsprung. Prof. Andreas Blätte danke ich für seine ausführliche Betreuung und Anregungen zu Theoriemodell, Literatur und grundlegenden Aspekten der Politikwissenschaft. Dr. Melanie Diermann für ihren unermüdlichen Einsatz, für ihre klugen Gedanken und ihren kritischen Rat. Sophia Schönborn, Maren Jaschke, Nico Grasselt, Nico Switek, Kristina Weissenbach, Karina Hohl, Dagmar Bäcker sowie den Mitarbeitern der NRW School of Governance für ihre beständige Unterstützung, ihre Diskussionsbereitschaft und dem Interesse an meiner Arbeit.

Prof. Volker Perthes gilt mein besonderer Dank, da er mir Freiräume zum Schreiben gab und mich auf seine eigene, kluge Art motivierte, sie auch fertigzustellen. Der Gerda-Henkel-Stiftung danke ich, dass sie diese Arbeit gefördert und mir die Möglichkeit gegeben hat, zahlreiche Interviews in Deutschland und den USA zu führen. Den Mitarbeitern und Partnern der politischen Stiftungen danke ich für ihre Offenheit und Kooperationsbereitschaft. Für die inhaltliche und konzeptionelle Auseinandersetzung mit dem Thema und die konsequente Unterstützung danke ich Michael Alfs, Stefanie Bauer, Birgit Ben Jemaa, Claudia Haas, Hubert Leber, Tobias von Lossow, Christina Meyer, Florian Peil, Joachim Roschmann, Ralf Schwarzhof, Claudia Stein und Momke Zamhöfer.

Mein Dank gilt vor allem meinen Eltern, meinem Bruder und meinem Running Mate, Guido Steinberg.



# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Danksagung .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Einleitung.....</b>  | <b>11</b> |
| <b>Teil I: Untersuchungsrahmen</b>  |           |
| <b>1. Erkenntnisinteresse und Leitfragen .....</b>  | <b>15</b> |
| <b>2. Forschungsstand.....</b>  | <b>18</b> |
| 2.1 Forschungsstand zu Aufbau, Organisation und Finanzierung .....                              | 20        |
| 2.2 Selbstverständnis der deutschen politischen Stiftungen nach 1989.....                       | 22        |
| 2.3 Die deutschen politischen Stiftungen als transnationale Akteure.....                        | 23        |
| 2.4 Die „Instrumente“ der deutschen Außenpolitik .....  | 24        |
| 2.5 Die deutschen politischen Stiftungen in der Politikberatung.....                            | 26        |
| 2.6 Die deutschen politischen Stiftungen in den transatlantischen Beziehungen.....              | 30        |
| 2.7 Die deutschen politischen Stiftungen als „lernende Organisationen“ .....                    | 31        |
| 2.8 Zusammenfassung.....  | 36        |
| <b>3. Definition der zentralen Begriffe .....</b>   | <b>38</b> |
| 3.1 Politische oder „parteinah“ Stiftungen .....  | 38        |
| 3.2 Die deutschen politischen Stiftungen als Akteure der Außenpolitik .....                     | 39        |
| 3.3 Politikberatung durch politische Stiftungen.....  | 41        |
| 3.4 Politische Bildung als Auftrag .....  | 42        |
| 3.5 Die transatlantischen Beziehungen als institutioneller Kontext .....                        | 43        |
| <b>4. Theoretischer Zugang.....</b>   | <b>45</b> |
| 4.1 Akteurzentrierter Institutionalismus und seine Verortung im<br>Neo-Institutionalismus ..... | 45        |
| 4.2 Political Opportunity Structures.....   | 49        |
| 4.3 Die Stiftungen im Regelkontext der transatlantischen Beziehungen.....                       | 53        |
| <b>5. Zeitlicher Rahmen.....</b>  | <b>55</b> |
| <b>6. Orientierungshypothesen .....</b>   | <b>58</b> |
| <b>7. Analytischer Zugang und Untersuchungsmodell.....</b>                                      | <b>61</b> |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 7.1       | Erweiterung des Modells der transatlantischen Beziehungen als Regelkontext ..... | 62        |
| 7.2       | Erweiterung des Modells der Political Opportunity Structures .....               | 64        |
| <b>8.</b> | <b>Methodische Vorgehensweise.....</b>   | <b>66</b> |
| 8.1       | Fallauswahl .....  | 66        |
| 8.2       | Untersuchungsebenen .....  | 67        |
| 8.3       | Qualitative und quantitative Methoden.....                                       | 69        |
| 8.4       | Empirische Basis.....  | 70        |
| 8.5       | Experteninterviews.....  | 71        |
| <b>9.</b> | <b>Zusammenfassung.....</b>  | <b>73</b> |

## **Teil II: Akteurspezifische Rahmenbedingungen**

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| <b>10.</b> | <b>Institutionelle und historische Determinanten (A) .....</b>                          | <b>79</b>  |
| 10.1       | Die deutschen politischen Stiftungen.....   | 80         |
| 10.2       | Mandat.....   | 86         |
| 10.3       | Finanzierung.....   | 88         |
| 10.4       | Verfassungsrechtlicher Rahmen und Gerichtsurteile.....                                  | 91         |
| 10.5       | Kommunikation und Steuerung von Partei, Zentrale und Auslandsbüros der Stiftungen ..... | 94         |
| 10.6       | Beziehung zu den Ministerien.....   | 96         |
| 10.7       | Internationalisierung der Stiftungsarbeit.....  | 100        |
| 10.8       | Europa- und Transatlantikarbeit.....  | 104        |
| 10.9       | Zusammenfassung.....  | 104        |
| <b>11.</b> | <b>Verortung der deutschen politischen Stiftungen in der Außenpolitik (B) .</b>         | <b>107</b> |
| 11.1       | Ausnahmeerscheinungen in der politischen Bildung und Beratung .....                     | 108        |
| 11.2       | Typologien der politischen Beratungsinstitutionen in Deutschland und den USA .....      | 109        |
| 11.3       | Politikberatung in den USA .....  | 110        |
| 11.4       | Politikberatung in Deutschland.....   | 113        |
| 11.5       | Aktuelle Herausforderungen.....   | 117        |
| 11.6       | Quasi-Nichtregierungsorganisationen oder Quasi-Regierungsorganisationen. ....           | 119        |



|   |            |
|---|------------|
| 11.7 Die Entwicklung transnationaler Netzwerke .....                              | 122        |
| 11.8 Transnationale Netzwerke und deutsche Außenpolitik .....                     | 123        |
| 11.9 Zusammenfassung .....  | 128        |
| <b>12. Transatlantische Beziehungen (C).....</b>                                  | <b>130</b> |
| 12.1 Deutschland als Bündnispartner.....  | 131        |
| 12.2 Krisen und Konflikte in den 1990er Jahren: Deutschland als Friedensmacht? .. | 134        |
| 12.3 Die neue Welt(un)ordnung .....   | 136        |
| 12.4 Deutschlands „Responsibility to Protect“ .....                               | 137        |
| 12.5 Werte und Interessen im Wandel .....   | 140        |
| 12.6 Ein neuer US-Präsident und die Terroranschläge des 11. September 2001 .....  | 141        |
| 12.7 Die Bundestagswahlen 2002 in Deutschland.....                                | 146        |
| 12.8 Vorbereitung auf den Irak-Krieg: Vom Paradies und von der Macht .....        | 149        |
| 12.9 Zusammenfassung.....   | 158        |

### **Teil III: Akteure in Konstellationen und in Situationen**

|  |            |
|--|------------|
| <b>13. Die deutschen politischen Stiftungen in den USA.....</b>                                | <b>163</b> |
| 13.1 Entstehungsgeschichte .....   | 164        |
| 13.2 Frühwarnsystem .....  | 172        |
| 13.3 Kooperation der Stiftungen untereinander und mit Partnern in den USA.....                 | 173        |
| 13.4 Diplomatische Erfolge ohne Diplomatenpass .....   | 178        |
| 13.5 Modell für die USA und die EU .....   | 185        |
| 13.6 Zusammenfassung.....  | 186        |
| <b>14. Phasen der Entspannung.....</b>   | <b>189</b> |
| 14.1 Business as usual: Wie die Büros in den USA arbeiten.....                                 | 189        |
| 14.2 Ausstattung, Struktur und thematischer Fokus .....  | 190        |
| 14.3 Programmformate und Evaluierung.....  | 196        |
| 14.4 Zielgruppen und Projektpartner .....  | 198        |
| 14.5 Rolle der Büroleiter.....   | 202        |
| 14.6 Die deutsche Botschaft in Washington: Koordinator, Impulsgeber oder<br>Kontrolleur? ..... | 205        |
| 14.7 Zusammenfassung.....  | 208        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>15. Phasen der Spannung .....</b>  | <b>210</b> |
| 15.1 Schwerpunkt der Tätigkeiten im Ausnahmezustand.....                    | 210        |
| 15.2 Das Engagement der politischen Stiftungen während der Krise .....      | 228        |
| 15.3 Aufräumarbeiten und Wahlen 2004 in den USA .....                       | 230        |
| 15.4 Von krisenhaft zu kooperativ: 2005 als Neustart der Beziehungen? ..... | 234        |
| 15.5 Büroleiter als politische Akteure.....                                 | 242        |
| 15.6 Zusammenfassung.....   | 246        |
| <br><b>Ergebnisdiskussion und Fazit</b>                                     |            |
| <b>16. Beantwortung der Forschungsfragen.....</b>                           | <b>251</b> |
| <b>17. Diskussion der Ergebnisse.....</b>                                   | <b>257</b> |
| <b>18. Ausblick.....</b>  | <b>261</b> |
| <br><b>Verzeichnisse</b>  |            |
| <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>  | <b>264</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>267</b> |
| <b>Interviewverzeichnis .....</b>   | <b>313</b> |
| <br><b>Anhang</b>   |            |
| Fragebogen.....   | 318        |

## Einleitung

Im Januar 2013 besuchte der ägyptische Staatspräsident Mohammed Mursi die Bundesrepublik Deutschland. Ägypten gilt als bedeutender Akteur in einer strategisch wichtigen Region. Daher ist die Entwicklung des Landes nicht allein für die direkten Nachbarstaaten wie Israel und Libyen, sondern auch für die USA und Europa von Bedeutung. Neben Gesprächen mit der Bundesregierung über die politische Zukunft des Landes, möglichen Wirtschaftshilfen und Schuldenerlass stand der umstrittene Gerichtsprozess auf dem Programm, der in Kairo gegen zahlreiche nationale und internationale Vertreter der Zivilgesellschaft wie die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) geführt wurde. Dieser Prozess sendete nicht nur ein politisches Signal über die innere Zerrissenheit Ägyptens, sondern belastete das bilaterale Verhältnis zu Deutschland und ist folgenreich für die transatlantischen Beziehungen. Neben deutschen politischen Stiftungen waren auch ihre amerikanischen Schwesternorganisationen, das National Endowment for Democracy (NED) und das International Republican Institute (IRI) mitangeklagt. Ihnen wurde vorgeworfen, nicht zugelassene Zweigstellen errichtet und diese aus dem Ausland finanziert zu haben. Der Vorwurf galt als politisch motiviert, denn etwa die KAS arbeitet seit über 30 Jahren in Ägypten und hat mehrere Abkommen mit Regierungsinstitutionen. Im Mai 2013 wurden alle 43 Mitarbeiter von ausländischen Nichtregierungsorganisationen für schuldig befunden. Ihre Büros bleiben geschlossen, ihr Vermögen wurde beschlagnahmt. Der Leiter der KAS in Ägypten und seine Verwaltungschefin wurden zu fünf Jahren Haft verurteilt.

Die Bundesregierung misst diesem Vorgang einen besonders hohen Stellenwert zu, denn die Präsenz der deutschen politischen Stiftungen im Ausland gilt als Gradmesser für das politische Klima eines Landes. Wirbt Ägypten um wirtschaftliche und politische Unterstützung, muss mehr als nur Vertrauen wiederhergestellt werden (Gehlen 2013). Dies wird nur funktionieren, wenn die deutschen politischen Stiftungen unabhängig und frei arbeiten können. Dass die politischen Stiftungen im Zeitalter fortschreitender Globalisierung an Bedeutung gewinnen, zeigt sich nicht allein an der politischen Aufmerksamkeit, die dem Prozess und den Urteilen in Ägypten geschenkt wurden. Es spiegelt sich auch in ihrer Position in einem aktuellen Think-Tank-Ranking der Universität von Philadelphia wider: Unter den 100 wichtigsten Think-Tanks weltweit sind die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) auf Platz 16 und die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) auf Platz 18 zu finden. Damit zählen sie zu den Top drei der aus Deutschland aufgeführten Institutionen (McGann 2013). Die Zeit bezeichnet sie als „die produktivsten, jedenfalls die sichtbarsten, Ideenschmieden der Republik“ (Schlieben 2011c). Ihre besondere Stärke liegt in der Förderung des Dialogs, den sie oft auch unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen führen, und in ihren Politikberatungskapazitäten. In der Entwicklungszusammenarbeit und bei der Unterstützung von Transformationsprozessen haben sie auch deshalb Erfolge vorzuweisen, weil sie in den Austausch mit Deutschlands wichtigsten internationalen Partnern investieren. Für die

Bundesrepublik Deutschland waren dies schon im Kalten Krieg die USA und ihre europäischen Verbündeten. Sie bleiben es auch weiterhin in einer globalisierten Welt. Dies gilt für die Armutsbekämpfung ebenso wie für einen Dialog mit Iran, Israel und den arabischen Ländern oder für die Wirtschafts- und Finanzkrise. Es zeigt sich, dass die internationalen Herausforderungen nach 1989 so gewachsen sind, dass ein Staat allein diese nicht mehr bewältigen kann und koordinierte internationale Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnt.

Deutschland und die USA sind durch ihre enge wirtschaftliche Zusammenarbeit, starke Zivilgesellschaften und persönliche Freiheiten aufs engste miteinander verbunden. Nahezu jede Entwicklung in den USA hat Folgen für Deutschland und Europa, aber auch umgekehrt sind die USA von Entwicklungen, wie etwa der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum, betroffen. Auch wenn mit dem Ende des Kalten Krieges die geostrategische Klammer entfiel, die das Verhältnis über viele Jahre geprägt hatte, und es seitdem deutlicher als in den Nachkriegsjahren um die Wahrung eigener Interessen und Identität geht, bleibt die Förderung der transatlantischen Beziehungen zentral. Dieses betonen CDU/CSU und SPD auch ausdrücklich in ihren Regierungsprogrammen 2013-2017 (CDU/CSU 2013: 120, SPD 2013: 112).

Die wachsenden wirtschafts- und sicherheitspolitischen Probleme machen es notwendig, dass Deutschland und die USA die Zusammenarbeit im globalen Kontext suchen und gemeinsame Lösungen im Umgang mit neuen Bedrohungen, Ressourcenmangel, versagenden Staaten, Klimawandel oder Armut anstreben. Die deutschen politischen Stiftungen haben schon früh erkannt, dass den transatlantischen Beziehungen dabei eine Schlüsselrolle zukommt und das Verhältnis zu den USA, auch in politisch schwierigen Phasen, kontinuierlich und mit besonderer Aufmerksamkeit gefördert werden muss. Ihr Engagement in Transformationsländern wie Ägypten muss daher auch vor dem Hintergrund ihrer Rolle in den transatlantischen Beziehungen verstanden werden.