

Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik

Reihe
Geschichte der internationalen Arbeit
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben von

Pia Bungarten, Dieter Dowe, Ernst J. Kerbusch
und Uwe Optenhögel

Winfried Veit

Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik

Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung
in der nördlichen Hemisphäre nach der Zeitenwende
1989/91

Mit einem Geleitwort von
Gernot Erler

Reihe

Geschichte der internationalen Arbeit
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Band 3



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet
diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
unter <http://dnb/ddb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8012-0446-4

© 2013 by

Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH

Dreizehnmorgenweg 24, 53175 Bonn

Lektorat: Dr. Heiner Lindner

Umschlaggestaltung: Jens Vogelsang, Aachen

Satz: Kempken DTP-Service | Satztechnik · Druckvorstufe · Layout, Marburg
Druck und Verarbeitung: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany 2013

Besuchen Sie uns im Internet: www.dietz-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort von Gernot Eler	9
----------------------------	---

Winfried Veit

Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik

Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in der nördlichen Hemisphäre

nach der Zeitenwende 1989/91	15
------------------------------	----

1	Die außen- und geopolitischen Rahmenbedingungen für die internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung	15
1.1	Die geopolitischen Folgen der Zeitenwende 1989/91	19
1.2	Deutsche Außenpolitik nach 1990	27
2	Strategische Neuorientierung und Strukturreform in der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung nach 1990	45
3	»Aufbau Ost«: Die (Wieder-)Vereinigung Europas als gesellschaftspolitisches Projekt	69
3.1	Ungarn	90
3.2	Tschechien	104
3.3	Slowakei	120
3.4	Slowenien	129
3.5	Fazit: Europa ohne Glanz, aber auch ohne Alternative	133
	<i>Exkurs: Russland, Polen und Baltikum</i>	135
4	»Eine gewisse Idee von Europa« – Europäische Integration und Soziale Demokratie	147
4.1	Das »Gemeinsame Haus Europa« als gesellschaftspolitische Baustelle	151
4.1.1	Demokratie in der Krise	154
4.1.2	Für ein handlungsfähiges (Kern-)Europa	158
4.1.3	Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell auf dem Prüfstand	166
4.1.4	Der Beitrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zur »Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« der EU	173

4.2	Stiftungsdiplomatie auf europäischem Parkett – das Europabüro in Brüssel	181
4.3	Eine deutsche Stiftung mit europäischem Antlitz – das Netzwerk in Westeuropa	196
4.3.1	Großbritannien und Irland	201
4.3.2	Italien und Malta	215
4.3.3	Spanien und Portugal	226
4.3.4	Griechenland und Zypern	242
4.3.5	Nordische Länder	255
4.4	Fazit: Zwischen zwei Krisen – kleine Fortschritte und immer wieder Rückschläge	264
	<i>Exkurs:</i> Frankreich – naher Freund, komplizierter Partner	266
5	Gesellschaftspolitischer Dialog über den Atlantik – die Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington	277
5.1	Stiftungsarbeit in den USA vor dem 11. September 2001	288
5.2	»Globale Atlantiker« – Wege aus der deutsch- amerikanischen Krise	307
5.3	Von Bush zu Obama – Dialog in schwierigen Zeiten	313
5.4	Fazit: Die Unterschiede bleiben, die Notwendigkeit zur Kooperation auch	324
	<i>Exkurs:</i> Israel und der Nahostkonflikt	326
6	Demokratieförderung und Konfliktprävention – die Friedrich-Ebert-Stiftung in den Krisenregionen der europäischen Nachbarschaft	335
6.1	Balkan – Stabilisierung und Aufbau	341
6.1.1	Rumänien und Bulgarien	343
6.1.2	Westlicher Balkan	364
6.1.3	Fazit: Kärnerarbeit im Minenfeld	411
6.2	Eurasien – zwischen Geopolitik und Demokratisierung	412
6.2.1	»Zwischeneuropa«	421
6.2.2	Südlicher Kaukasus	432
6.2.3	Zentralasien	438
6.2.4	Fazit: Demokratieförderung im geopolitischen Interessenkonflikt	444
	<i>Exkurs:</i> Der ferne Freund – die Friedrich-Ebert-Stiftung in Japan	446
7	Epilog und Ausblick	455

Anhang

Abkürzungen	460
Quellen- und Literaturverzeichnis	465
Personenregister	473
Über die Autoren	483

Zum Geleit

Eine große deutsche Politische Stiftung legt Rechenschaft ab über das, was versucht und getan wurde: nach dem großen weltpolitischen Umbruch 1989/91 im Bereich Außenpolitik bei der Arbeit mit 40 verschiedenen Ländern auf der nördlichen Halbkugel unseres Planeten. Der Autor, Winfried Veit, ist einer der erfahrensten Vertreter der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – mit 35 Dienstjahren, davon viele im Ausland mit Stationen im Senegal, in Südafrika, in Tel Aviv, Paris und Genf. Was er über die FES-Aktivitäten in den letzten zwei Dezennien in dieser Weltregion berichtet, gibt nicht nur vertiefte und detaillierte Einblicke in die Arbeitsweise der Stiftung frei, sondern ist auch lesenswert als Auskunft über die politische Entwicklung der betroffenen Länder und Regionen. Immer wieder überschreitet dieser Band dabei die Grenzen zwischen Monografie und Handbuch.

Der Titel »Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik« spiegelt Aufgabe und Programmatik der politischen Stiftungsarbeit. In der Vergangenheit hat sich die deutsche Politik der Stiftungen auch gelegentlich für klassische diplomatische Aufgaben bedient. Aber in der Substanz zielt das Wirken der Stiftungen auf gesellschaftliche Entwicklungen in den Partnerländern ab, auf die Möglichkeit, diese Entwicklungen im Sinne europäischer Werte zu beeinflussen und Netzwerke zwischen Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Kultur- und Bildungswelt sowie im ganzen Fächer der *civil society* aufzubauen.

Dabei gehen die sechs deutschen Politischen Stiftungen, die sich den gegenwärtig sechs parlamentarischen Parteien zuordnen, pluralistisch und arbeitsteilig vor. Die SPD-nahe FES fördert z. B. mehr als die übrigen Stiftungen den Aufbau gewerkschaftlicher Strukturen in einer ganzen Reihe von Partnerländern und den Austausch auf der Ebene der Gewerkschaftsarbeit. Alle Stiftungen pflegen besonders enge Beziehungen zu den ihnen politisch nahestehenden Parteien, sofern es solche gibt, oder unterstützen den Aufbau und die Entwicklung von entsprechenden Parteien. In der Regel hüten sie sich aber, dabei zu einseitig vorzugehen oder sich gar direkt in die Tagespolitik der Gastländer einzumischen. Vielmehr kommen dabei auf nachhaltige, strukturelle Entwicklungen setzende Strategien zum Einsatz, die dann im Kontext der Pluralität der Stiftungspräsenz einen Mehrwert für die gesamte politische Kultur des Partnerlandes schafft.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages profitieren in besonderer Weise von der Arbeit der Stiftungen. Natürlich greifen sie bei der Planung und

Vorbereitung von Auslandsreisen auf die deutschen Botschaften vor Ort zurück, besonders was die Vermittlung und Begleitung von offiziellen Gesprächen mit politischen Vertretern des besuchten Landes angeht. Aber sehr gerne beziehen sie in die Reiseplanung auch die besonderen Möglichkeiten der Stiftungen ein. Die sind in der Lage, auf informellem Weg Gesprächskontakte aufzubauen – mit Vertretern von Parteien, der Opposition, der Zivilgesellschaft, die nicht so leicht in ein offizielles Besuchsprogramm zu integrieren wären. Die können Symposien und Gesprächsforen oder sogar ein- oder mehrtägige Konferenzen organisieren und damit ein breites Angebot zur Ergänzung der offiziellen Programme bereitstellen. Die meisten Abgeordnetenkollegen wissen diese Möglichkeit sehr zu schätzen und nutzen sie.

Das beschreibt aber eher den Alltag von Stiftungsarbeit. Interessant wird es, wenn Stiftungen ihre Möglichkeiten für komplexe und langfristig angelegte Projekte nutzen, um bei besonderen und aktuellen Herausforderungen nach Antworten zu suchen. Ich will hier aus meiner persönlichen Erfahrung heraus auf drei solcher Bereiche zu sprechen kommen.

Ein solches Projekt stellt bis heute der 1999 ins Leben gerufene *Cercle Stratégique Franco-Allemand* dar, der sich in der Regel zweimal im Jahr wechselseitig in Paris und Berlin trifft und dabei Politiker, Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter zusammenbringt. Dass ein solcher Zirkel ein interessantes Angebot werden kann, zeigen seine hochrangige Besetzung und seine beachtliche Kontinuität, ablesbar daran, dass 2012 bereits das 24. Treffen stattfand. Die beiden Ausrichter des *Cercle*, FES und IRIS (Institut des Relations Internationales et Stratégiques, Paris), brachten immer eine attraktive Mischung aus aktuellen und strukturellen Fragestellungen auf die Tagesordnung. Intensiv haben wir uns ausgetauscht über den Kosovokrieg, die Ereignisse des 11. September 2001, die Afghanistanintervention, den Irakkrieg und die verschiedenen Konflikte auf afrikanischem Boden, aber eben auch über die Sicherheitsstrategien von Frankreich, Deutschland und der EU, über die Reform der Armeen, über Abrüstung und europäische Rüstungskoooperation.

Dabei ergaben sich aus den unterschiedlichen parlamentarischen Kulturen beider Länder besondere Reize für unsere Treffen. Es stellte sich heraus, dass in Frankreich die Außen- und Sicherheitspolitik eine geschützte Domäne der Exekutive ist, in die Abgeordnete einzudringen und Informationen zu erhalten nur wenig Rechte haben. In der Bundesrepublik führt das Konzept des »Parlamentsheeres« und der Parlamentsbeteiligung bei jedem Auslandseinsatz der Bundeswehr zu einer breitesten Versorgung der deutschen MdBs mit Informationen aller Art, ganz besonders, was die Missionen in anderen Ländern angeht. Mehr

als einmal haben wir erlebt, wie unsere französischen Kollegen sich geradezu begierig auf das stürzten, was wir an aktuellen Informationen liefern konnten.

Aber das war keine Einbahnstraße: Immer wenn es um Spannungen und Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent ging, vom Kongo bis zur Elfenbeinküste, gab es Lehrstunden für die deutsche Seite, gespeist von den generationenübergreifenden Erfahrungen der *Grande Nation* in diesem Erdteil. So entwickelte sich aus einem anfänglichen Diskussionsmodus üblicher Natur allmählich ein Arbeits- und Austauschzusammenhang mit einem harten personellen Kern zu immer neuen Themen mit dann auch immer neuen Gesichtern, aber eben auch mit einer nun schon langjährig bewährten, auf wechselseitigem Vertrauen beruhenden Arbeitsweise. Zweifellos ein Diskurs, der wechselseitiges Verständnis geweckt und vertieft hat, und das in einer Zeit, in der sich die sicherheitspolitischen Herausforderungen an Deutschland und Frankreich ständig erweitert haben. Welche andere Institution hätte eine derart geeignete Plattform für einen solchen Austausch bieten können?

Manchmal hat sich die Friedrich-Ebert-Stiftung auch auf Abenteuer eingelassen. Ganz sicher 1992 mit der ersten legendären »Vogel-Reise«, deren offizieller Delegation unter der Leitung des ehemaligen SPD-Parteivorsitzenden und Fraktionschefs Hans-Jochen Vogel ich als Bundestagsabgeordneter angehörte. Die FES schaffte es, diese Delegation mit einem angemieteten Kleinflugzeug in drei Wochen durch die gesamte neue Staatenwelt nach Auflösung der Sowjetunion 1991 zu transportieren (mit Ausnahme der baltischen Staaten) und dabei Gesprächstermine mit den neuen Staatsspitzen zu organisieren. Der Weg führte durch zwölf neue Länder, von Moskau über Minsk, Kiew, Erewan, Tbilissi, Baku bis nach Alma-Ata, Bischkek, Aschchabad, Duschanbe und Taschkent, logistisch und vom Programm her eine Meisterleistung. Der Zeitpunkt war gut gewählt. Gerade erst machten sich diese Nachfolgerepubliken der UdSSR auf den Weg der ungewohnten Selbstständigkeit, bildeten aus alten Kadern die Eliten für eine neue Zeit und schufen dabei überwiegend stark autoritäre Präsidialsysteme. Wir lernten die neuen Präsidenten, Regierungs- und Parteichefs, die dann lange Zeit im Amt bleiben sollten, persönlich kennen und ließen uns über die Geburtswehen dieser Neumitglieder der Völkerfamilie ausführlich berichten. Zwei unserer Gesprächspartner stehen auch im Jahr 2013, über 20 Jahre später, an der Spitze ihrer Staaten: die Präsidenten Nasarbajew (Kasachstan) und Karimov (Usbekistan).

Solche geballten Eindrücke, komprimiert in einem prall gefüllten Dreiwochenprogramm, hinterlassen mehr Spuren und Prägung als eine Addition normaler Einzelreisen. Ich kann für mich sagen, dass ich immer wieder von

diesen frühen Erfahrungen und Begegnungen der »Vogel-Reise« bei meiner weiteren intensiven Beschäftigung mit dieser Weltregion profitiert habe – und weiß, dass es die anderen Delegationsteilnehmer ähnlich erlebten. Eine solche Großaktion wird immer ein Einzelfall bleiben, aber eben auch ein Beleg dafür, was eine Politische Stiftung in einer Ausnahmesituation leisten kann. Alle Reisetilnehmer werden ihren Respekt für die Planer und Organisatoren dieses »Abenteuers« für alle Zeiten bei sich bewahren.

Eine dritte Projektbeschreibung soll diese Beispielreihe abschließen. Im Jahr 1999 musste Europa im Kosovokrieg, dem vierten bewaffneten Konflikt im Zuge des Auflösungsprozesses der früheren jugoslawischen Föderation, die eigenen politischen und militärischen Schwächen erkennen und einmal mehr auf das Eingreifen der Vereinigten Staaten setzen. Die deutsche Öffentlichkeit verhielt sich sehr kritisch gegenüber der militärischen Intervention und forderte für die Zukunft politische Lösungen für die Konflikte des Westbalkans. Noch bevor der Krieg zu Ende ging, wurde deshalb mit maßgeblicher Beteiligung des damaligen deutschen Außenministers Joschka Fischer im Juni 1999 der »Stabilitätspakt für Südosteuropa« auf die Schienen gesetzt. Die Idee war, Mittel zur Prämierung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in dieser Region zur Verfügung zu stellen. Diese Anreize sollten zu positiven Erfahrungen beim Umgang zwischen den Staaten untereinander führen, ob es sich um Verkehrsinfrastrukturprojekte oder den gemeinsamen Kampf mit der organisierten Kriminalität handelte, um über Win-win-Erfahrungen Abstand zu gewinnen zur verhängnisvollen Vergangenheit mit ihrer Bevorzugung von gewaltsamer Interessenwahrung.

Faktisch wuchs der Stabilitätspakt schrittweise hinein in die Rolle einer Vor-Beitrittsstrategie der EU, die dann erst im Juni 2003 beim EU-Rat von Thessaloniki als verbindliche Integrationsperspektive für die Westbalkanstaaten verkündet wurde. Das gab einer erfolgreichen Teilnahme am Stabilitätspakt ein zusätzliches politisches Gewicht. Von vornherein war dieses Programm aber gouvernemental ausgerichtet, d. h., die Akteure waren die jeweiligen Regierungen. Neben dem Wunschziel, für mehr grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu sorgen, gab es in der EU aber auch das Interesse, in Südosteuropa für starke und selbstbewusste Parlamente zu sorgen. In den Anfangszeiten des Stabilitätspakts fehlten dort allerdings entsprechende Programme, was die deutschen Bundestagsabgeordneten, die sich mit den Balkanstaaten beschäftigten, mit Bedauern feststellten.

Was tun? Schnell verständigte man sich mit den Regionalfachleuten der FES, dass dies eine geeignete Stiftungsaufgabe werden könnte. Die Idee war,

im Rahmen des Stabilitätspaktes eine »parlamentarische Dimension« zu etablieren, also Parlamentarierkollegen aus den Westbalkanstaaten und den anderen Ländern Südosteuropas, die beim Stabilitätspakt mitwirkten, zu Konferenzen einzuladen, um sie erstmals zusammenzubringen, regionale politische Themen zu diskutieren und natürlich auch über Projekte des Stabilitätspakts und ihre parlamentarische Begleitung zu reden. So entstand der sogenannte »Dubrovnik-Prozess«, da nach einer ersten Zusammenkunft in Berlin die wechselnden Teilnehmer, zu denen neben Abgeordneten auch Wissenschaftler und Fachleute aus den Thinktanks gehörten, immer nach Dubrovnik bzw. Cavtat in Kroatien eingeladen wurden.

Es entstand schneller als erwartet ein Netzwerk von an den gleichen Zielen arbeitenden Parlamentariern und Spezialisten. Nach Dubrovnik eingeladen zu werden wurde zur Prestigefrage, auch für Regierungsvertreter und Minister aus der Region, und der Stabilitätspakt selber erkannte bald, dass eine eigene Förderung dieser parlamentarischen Dimension sinnvoll war. Die Stiftungsinitiative hat mit ihren jährlichen Konferenzen, die bis zur Gegenwart fortgesetzt werden, die Regierungslastigkeit der Stabilitätspaktprogramme nachweislich aufgebrochen und eine parlamentarische Kooperationsbereitschaft gefördert, wie sie für ein zukunftsfähiges Südosteuropa ohne Zweifel benötigt wird. Keine schlechte Zwischenbilanz für ein Projekt einer einzelnen deutschen Politischen Stiftung.

Natürlich gibt es weit mehr »Leuchtturmprojekte« in der außenpolitischen Arbeit der FES in den letzten zwei Jahrzehnten als diese drei, an denen ich zufällig beteiligt war oder weiterhin bin. Leuchttürme haben die Eigenschaft, selber gut sichtbar zu sein und auf markanten Positionen mit erheblichem Abstand untereinander errichtet zu werden. Stiftungsarbeit braucht Leuchtturmprojekte für diese Sichtbarkeit. Aber genauso wichtig ist das, was oft wenig beachtet im Alltag geleistet wird: jenseits der amtlichen Außenpolitik Brücken bauen, Menschen zusammenführen, Netzwerke bilden, wertbezogene Diskurse auslösen, langfristige Reformprojekte und *institution building* voranbringen. Oft braucht es erhebliches diplomatisches Geschick, um die dauerhafte Akzeptanz für diese Tätigkeit in den Gastländern aufrechtzuerhalten. Immer wieder kommt es zu Rückschlägen oder Konflikten. Dann zahlen sich im günstigen Fall die gebildeten Netzwerke aus. Und ohne den langen Atem geht gar nichts.

Die Vertreter aller unserer Stiftungen sind versierte Botschafter unserer pluralistischen politischen Kultur. Ihre Lebens- und Arbeitsweise unterscheidet sich nicht viel von denen offizieller Botschafter. Ihre Erfahrungen stellen

einen stets nachwachsenden Schatz dar. Die Lektüre dieses Bandes bestätigt eindrucksvoll, welch wertvolles Instrument die deutschen Stiftungen mit ihrer Auslandsarbeit darstellen. Das sollte zu einem Dreiklang an Wirkung führen: Respekt für die Arbeit, Engagement für eine ausreichende Ausstattung und Werbung um Unterstützung für die Stiftungsarbeit, wo immer es sich anbietet.

Berlin/Freiburg i. Br., im Mai 2013

Germot Erler

2 Strategische Neuorientierung und Strukturreform in der internationalen Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung nach 1990

Die Tatsache, dass zwischen 1998 und 2009 die SPD in der Regierungsverantwortung stand, wirkte sich natürlich auch auf die Auslandsarbeit der FES aus. Eine der Regierungspartei nahestehende Stiftung wird als einflussreich betrachtet und kann dadurch leichteren Zugang zu wichtigen Persönlichkeiten und Netzwerken finden. Andererseits wird – vor allem im europäischen Kontext – ihre Bedeutung für die bilateralen (Partei-)Beziehungen wegen der Intensität der regierungsamtlichen Kontakte eher geringer, während dies in Oppositionszeiten umgekehrt ist. Der politische Kontext kann so im Einzelfall eine wichtige Rolle spielen, insgesamt geht es aber eher um Nuancen, die nichts an der grundsätzlichen Rolle der Politischen Stiftungen im Ausland ändern:

»Politische Stiftungen begleiten, ergänzen und entlasten die amtliche Außenpolitik, sie ermöglichen die Umsetzung langfristiger außenpolitischer Zielsetzungen dort, wo dies mit den Mitteln des auswärtigen Dienstes nicht zu erreichen ist.«¹

Ihre internationale Arbeit ist mit unterschiedlichen Bezeichnungen belegt worden: »diplomatische Hilfstruppen«, »Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt« oder »Mediatoren in einer entgrenzten Welt«.² Alle diese Begriffe zielen auf den Kern ihrer internationalen Arbeit unter den eingangs beschriebenen veränderten geopolitischen Bedingungen und einer daran angepassten »neuen« deutschen Außenpolitik. Dieser Kern besteht darin, die amtliche Außenpolitik in solchen Bereichen zu flankieren und zu ergänzen, wo deren Instrumente nicht fassen. Und diese Bereiche haben insbesonde-

1 *Swetlana W. Pogorelskaja*, Frei von den Zwängen der Tagespolitik. Die deutschen Politischen Stiftungen im Ausland, Frankfurt a. M. 2009, S. 7.

2 Vgl. *Franz Nuscheler*, Denkfabriken und diplomatische Hilfstruppen. Die Politischen Stiftungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit, in: *Dieter Weirich* (Hg.), Auftrag Deutschland. Nach der Einheit: Unser Land der Welt vermitteln, Mainz 1993, S. 223-240; *Sebastian Bartsch*, Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt, in: *Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser* (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998, S. 185-198; ders., Politische Stiftungen, in: *Siegmar Schmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf* (Hg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007, S. 280-289; *Hiltebrand/Optenbögel*, Mediatoren, a. a. O., S. 165-172.

re seit der Zeitenwende 1989/91 erheblich zugenommen, auch und verstärkt durch die etwa gleichzeitig einsetzende rasante Globalisierung. So ist Außenpolitik ohne gesellschaftliche Grundlage nicht mehr denkbar, Kabinettpolitik alten Stils überlebt nur noch in harten Diktaturen. Neben den diplomatischen Vertretungen sind formelle und informelle Netzwerke von Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Thinktanks, Medien usw. entstanden, die außenpolitische Interessen mit artikulieren und beeinflussen. Auch wenn die Nationalstaaten immer noch der entscheidende Faktor der internationalen Beziehungen sind, wie sich einmal mehr in der Finanzkrise 2008/09 und in der damit einhergehenden Schuldenkrise gezeigt hat, so ist die offizielle Diplomatie doch nur noch *ein* Faktor in der Außenpolitik eines Landes. Und was für die Instrumente gilt, gilt auch für die Themen: Klassische Außenpolitik deckt nur noch ein Spektrum unter vielen ab. Prägnanteste Beispiele für die Erweiterung des außenpolitischen Horizontes sind die Umweltproblematik und der Klimawandel. Aber auch internationaler Terrorismus und zerfallende Staaten gehören dazu – ebenso wie das Interesse der Demokratien an einer Ausbreitung des demokratischen und marktwirtschaftlichen Modells zur Stabilisierung ihrer Nachbarschaft. In fast allen diesen Bereichen können die Politischen Stiftungen mit ihren spezifischen Instrumenten wertvolle Beiträge leisten, und vor allem verfügen sie über ein weltweites Netzwerk von Auslandsvertretungen, »ein wohl einzigartiges Gewebe globaler soziopolitischer Vernetzung [...], das in der Vermittlung von Positionen und Interessen, von Kontakten und Beziehungen außergewöhnlich leistungsfähig ist.«³ Dieses Netzwerk wurde in den Jahren nach 1989 rasch in Richtung Osten erweitert; im Falle der FES wurde schon 1989 ein Büro in Moskau eröffnet.

Zu diesen für die Auslandsarbeit der Stiftungen generell gültigen Funktionen und Instrumenten kommt im Falle der nördlichen Hemisphäre seit 1989 eine zunehmend europäische Orientierung der Stiftungsarbeit. Das größte »Projekt« der FES-Auslandsarbeit war in den 1990er-Jahren ihr Beitrag zur Stabilisierung der osteuropäischen Staaten und zu deren allmählicher Heranführung an die Europäische Union, die mit dem EU-Beitritt von acht mittelosteuropäischen Ländern 2004 und von drei weiteren 2007 bzw. 2013 erfolgreich abgeschlossen wurde. War das schon ein europäisches Projekt »sui generis«, so wandelte sich mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa ab 1999, der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ab 2003, der Zentralasienstrategie 2007 und der Östlichen Partnerschaft ab 2009 auch die Stiftungsarbeit in den Nach-

3 Hillebrand/Optenhögel, Mediatoren, a. a. O., S. 169.

barregionen Europas, die vielfach Krisenregionen waren und sind (Balkan, Nahost, Kaukasus, Zentralasien).

Die mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 eingeleiteten Umbrüche im Osten Europas kamen für die Friedrich-Ebert-Stiftung sicherlich ebenso überraschend wie für die meisten politischen Akteure. An der Spitze der Stiftung standen damals mit dem seit 1987 amtierenden Vorsitzenden Holger Börner und dem erst zum 1. September 1989 berufenen Geschäftsführer Jürgen Burckhardt zwei klassische »Innenpolitiker«. Börner war u. a. von 1972–1976 Bundesgeschäftsführer der SPD und von 1976–1987 hessischer Ministerpräsident; Burckhardt kam aus der Ministerialverwaltung, leitete 1983–1984 das Büro des SPD-Bundesgeschäftsführers und war 1984–87 Staatssekretär im hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Für beide stand der innerdeutsche »Aufbau Ost« logischerweise im »Mittelpunkt der Stiftungsarbeit 1990«, wie es in einem Protokoll der FES-Vorstandssitzung vom 20. Februar 1990 hieß. Dort wurden auch die Schwerpunkte der Stiftungsaktivitäten in der noch existierenden DDR benannt⁴:

- Materialhilfen in einem ganz außergewöhnlichen Umfang
- Politikberatung der Parteiführung (unter Einbeziehung auch anderer Reformgruppen), vor allem auf den Feldern Wirtschaftspolitik, Wahlgesetzgebung, Verfassungsreform, sonstige gesellschaftspolitische Arbeitsfelder, wie z. B. kommunale Selbstverwaltung.

Würde man nicht wissen, dass es um die damalige DDR ging, so hätte man vermuten können, dass die Rede von einem klassischen Entwicklungsland war, denn nichts anderes machte Stiftungsarbeit in der damaligen Dritten Welt aus. Folgerichtig setzte die FES in einem seinerzeit sicherlich nicht unumstrittenen Experiment hauptsächlich ehemalige Auslandsmitarbeiter als Büroleiter in den Ländern der DDR und späteren neuen Bundesländern ein, ein im Rückblick geglücktes Experiment, das den Blick der damaligen FES-Führung für die Probleme der nach dem Zerfall des Ostblocks entstandenen Transformationsländer im Osten schärfte. Denn bei aller Konzentration auf die innerdeutschen Probleme drängten die Ereignisse im Osten auf rasches Handeln, stand dort doch die (demokratische) Zukunft Europas auf dem Spiel. Und die Stiftung handelte rasch: Schon zum 1. Januar 1990 trat eine Strukturreform der internationalen Arbeit in Kraft, die bis dahin bestehende Überschneidungen auflös-

4 Vermerk zur FES-Vorstandssitzung am 20.2.1990, Hausakten des FES-Archivs Bonn. Alle im Folgenden erwähnten FES-internen Schriftstücke beziehen sich – wenn nicht anders angegeben – auf diese Quelle.

te und zwei geografisch klar definierte Arbeitseinheiten schuf: eine Abteilung »Internationale Entwicklungszusammenarbeit« (IEZ) mit Zuständigkeit für die Entwicklungskontinente (bis 2008 geleitet von Ernst J. Kerbusch) und eine Abteilung »Industrieländer« (IL), 1995 in »Internationaler Dialog« (ID) umbenannt, die neben der Kooperation mit den westlichen Industrieländern im folgenden Jahrzehnt die Hauptlast für den »Aufbau Ost« außerhalb Deutschlands tragen sollte.⁵

Die FES wurde bei dieser Neuorientierung von ihrem politischen »Rückraum«, der SPD, und dort insbesondere vom damaligen Partei- und Fraktionsvorsitzenden Hans-Jochen Vogel tatkräftig unterstützt. Vogel, von 1983–1991 Vorsitzender der Bundestagsfraktion und 1987–1991 Parteivorsitzender, entwickelte ein besonderes Interesse für die Länder Osteuropas und der früheren Sowjetunion und war nach dem Rücktritt von seinen Führungsämtern in zahlreichen Missionen für die Stiftung im Osten unterwegs; erst mit der Aufgabe seines Bundestagsmandats 1994 endete die enge und fruchtbare Kooperation. Vogel gab der Stiftungsarbeit im Osten zahlreiche Impulse und betätigte sich vielfach als »Türöffner« in seiner Rolle als »elder statesman«. Er wurde von der Stiftungsführung über alle wesentlichen Aktivitäten in Osteuropa informiert, wovon zahlreiche Gesprächsnotizen und Briefe zeugen. So heißt es zum Beispiel in einem Brief Börners an Vogel vom 5. April 1990, die Stiftung habe die Voraussetzungen geschaffen, um

»einen Beitrag zur demokratischen Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Länder leisten zu können. Unser Engagement für die DDR bleibt davon unberührt, wird jedoch durch Maßnahmen in den mittel- und osteuropäischen Ländern ergänzt und trägt zu deren internationaler Akzeptanz sicher bei.«

Der Schwerpunkt der FES-Auslandsarbeit lag zwischen 1990 und 2000 folgerichtig auf der Stabilisierungs- und Aufbauarbeit im Osten Europas, während die bis dahin dominierende Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt an Bedeutung verlor, auch, weil das Ende der Ost-West-Konfrontation das politische Gewicht dieser Länder schmälerte (das galt allerdings nicht in finanzieller Hinsicht, weil der Auslandsetat der FES zu 90 Prozent aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zu-

5 Leiter dieser Abt. waren Günther Esters (1990–98), Uwe Optenhögel (1999–2004), Pia Bungarten (2004–09) und Alexander Kallweit (ab 2009).

sammenarbeit stammt). Mit dieser geopolitischen Neuorientierung ging eine thematische Schwerpunktverlagerung einher: Außen- und sicherheitspolitische Themen gewannen an Gewicht, nachdem der Bosnienkrieg 1992–1995 und später der Kosovokonflikt 1999 auch den friedensliebenden Deutschen eindringlich gezeigt hatten, dass Krieg und Völkermord auch in Europa noch möglich waren. Und spätestens mit dem 11. September 2001, den Terroranschlägen in New York und Washington, war klar, dass auch eine Politische Stiftung sich mit dem Thema Sicherheit unter gesellschaftspolitischen Aspekten befassen musste, weil Krieg, ethnische Säuberungen und Terrorismus gesellschaftliche und ökonomische Wurzeln haben, denen mit rein militärischen Mitteln nicht beizukommen ist.

Ein zweiter Aspekt wurde in diesem Zusammenhang wichtig: Während vor allem in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (in der »Gemeinschaft unabhängiger Staaten«, GUS, zusammengeschlossen) überwiegend die alten planwirtschaftlichen und zentralistischen Strukturen – nunmehr unter nationalistischen Vorzeichen – weiterlebten und bis heute der Reform harren, kam es in vielen mittelosteuropäischen Ländern zu geradezu neoliberalen Exzessen, die das soziale Netz zerstörten und die Wirtschaft der überlegenen Konkurrenz aus dem Ausland aussetzten. Dazu trugen vor allem auch angelsächsische Berater bei, die völlige Liberalisierung predigten und damit vielfach zum Ruin der einheimischen Wirtschaft beitrugen, was schwere soziale Verwerfungen zur Folge hatte. Eine Art Systemkonkurrenz entstand zwischen diesem neoliberalen angelsächsischen Modell und dem in Entstehung begriffenen Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell, bei dem die FES eine wichtige Rolle spielte. So bezeichnete die Abteilung Industrieländer schon 1990 neben der »Fortsetzung unseres verstärkten Engagements in den westeuropäischen Ländern« die »Unterstützung des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa« als Schwerpunkt ihrer Projektarbeit. Zu Letzterem zählten vor allem Fragen der Demokratisierung und der Wirtschaftsreform – mit Themen wie »Eigentumsformen, Umweltschäden, ökonomische Steuerungsinstrumente, Genossenschaften, Marktformen und innerbetriebliche Demokratie.«⁶

Noch vor dem Zerfall der Sowjetunion war 1989 ein Büro der Stiftung in Moskau eröffnet worden, 1990 folgten Warschau, Budapest und Prag, 1992 Riga (für das gesamte Baltikum) und Bratislava, 1993 Kiew (die beiden Letzteren als Lokalbüros). Im selben Jahr erfolgte auch – zunächst von Warschau aus, später in Taschkent angesiedelt – der Aufbau eines regionalen Zentralasienspro-

6 Vorlage für die FES-Vorstandssitzung am 7. November 1990.

jekts mit Zweigbüros unter Leitung von Ortskräften in Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan, ein Modell, das angesichts schon bald auftretender Finanzprobleme auch in anderen Regionen der Welt Schule machen sollte. Denn die politisch gewünschte Expansion im Osten Europas – wozu auch Programme und später Büros im ehemaligen Jugoslawien gehörten – wurde ab 1993 durch harte Sparmaßnahmen zugunsten der deutschen Wiedervereinigung und des innerdeutschen »Aufbaus Ost« gebremst. So mussten die Politischen Stiftungen 1994 und in den Folgejahren bis zu 10 Prozent Kürzungen in ihrer Auslandsarbeit hinnehmen; erst Ende der 1990er-Jahre wurde wieder der finanzielle Stand von 1993 erreicht. Für die FES hatte dies einen geradezu dramatischen Abbau von Auslandsmitarbeiterstellen zur Folge: Vom Höchststand 1993 mit 135 entsandten Mitarbeitern sank diese Zahl bis 2003 um über ein Drittel auf 88 und erreichte erst 2011 wieder knapp die Marke von 100.⁷

Ähnlich schwere Einschnitte gab es natürlich auch bei der Inlandsarbeit, insbesondere bei den sogenannten »Globalmitteln« aus dem Haushalt des Bundesinnenministeriums. In einem Vermerk für den Betriebsrat schilderte Geschäftsführer Burckhardt die schwierige Lage unter dem Motto »Alles muss auf den Prüfstand«, kündigte einen Einstellungsstopp sowie Personalabbau im Inland wie im Ausland an und stellte klar, wer Ross und Reiter sind:

»Die öffentlichen Zuwendungen erfolgen durch das Parlament, und die Stiftungen müssen ihre Arbeit entsprechend ausrichten: Nur durch überzeugende Arbeit, die auch nach außen wirkt, wird die Bereitschaft andauern, den Politischen Stiftungen auch in Zukunft erhebliche Finanzmittel zu bewilligen.«

Die Rahmenbedingungen hätten sich verändert, so Burckhardt weiter, neue Aufgaben seien hinzugekommen, aber die finanziellen Zuwendungen gingen zurück. Burckhardt ging in diesem Zusammenhang auch auf die periodisch wiederkehrende Kritik an den Politischen Stiftungen ein und verwies dabei auf die Empfehlungen der »Unabhängigen Kommission beim Bundespräsidenten«, die zwar mehr Transparenz in der Stiftungsarbeit gefordert, aber die Stiftungen insgesamt bestätigt und empfohlen habe, die Steigerungsraten für deren Arbeit an der durchschnittlichen Zunahme des Bundeshaushalts zu orientieren. Burckhardt zitierte dabei auch einen Kommentar in der »Süddeutschen Zei-

7 Interviews mit Ernst J. Kerbusch (Leiter der Abt. IEZ) am 18.9.2007 und mit Jürgen Brummel (Personalleiter) am 28.9.2007 in Bonn.

tung« vom 27. August 1993 unter dem Titel: »Es darf geprasst werden«, in dem den Stiftungen (wieder einmal) Verschwendung und Zweckentfremdung öffentlicher Mittel vorgeworfen wurde, und konterte dies mit dem Hinweis darauf, dass

- »gut die Hälfte der Stiftungsfinanzierung den internationalen Bereich betrifft,
- der Reformprozess in Mittel- und Osteuropa verstärkt unterstützt werden musste,
- die gesellschaftspolitischen Krisenerscheinungen in Deutschland erhöhte Anforderungen an politische Bildung, Politikinformation und Politikberatung stellen,
- die Politischen Stiftungen strengen Kontrollen der Ministerien, Rechnungshöfe und Steuerbehörden unterliegen.«⁸

Die heftigen Einschnitte in den Stiftungshaushalt gingen allerdings nicht einseitig zulasten des gerade erst begonnenen Engagements in Mittel-, Ost- und Südosteuropa; vielmehr wurden im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) neue Haushaltstitel für den Osten geschaffen, wobei Mittel der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des Südens (der Begriff »Dritte Welt« hatte nach dem Ende des Kalten Krieges seinen Sinn verloren) umgeschichtet wurden. Diese Mittel durften und konnten nicht nur für die »östlichen Entwicklungsländer« wie Balkan, Kaukasus und Zentralasien verwendet werden, sondern auch für die alten Industrieländer Mittelosteuropas (MOE). Selbst nach dem EU-Beitritt von acht dieser Länder im Jahre 2004 (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Litauen, Lettland und Estland) sowie von Rumänien und Bulgarien 2007 wurden diese Programme fortgesetzt, und das gilt bis heute (2013). Diese politische Entscheidung war und ist umstritten und wurde immer wieder infrage gestellt; aus der Sicht eines Außenstehenden war es auch schwer nachvollziehbar, warum ein Land wie Ungarn, das in der ersten Jahreshälfte 2011 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, noch immer »Entwicklungshilfe« erhielt. Von einer außen- und gesellschaftspolitischen Perspektive aus betrachtet machte und macht es aber Sinn (auch wenn heute ein Ende dieser Hilfe absehbar ist): Die vor allem unter wirtschafts-, gesellschafts- und demokratiepolitischen Ge-

8 Information für den gemeinsamen Gesprächstermin des Vorsitzenden mit dem Gesamtbetriebsrat 19.10.1993.

sichtspunkten erfolgte Hilfe bei der Annäherung dieser Länder an die EU und schließlich deren Mitgliedschaft wäre ohne diese Aufbauhilfe nicht so erfolgreich verlaufen, und auch nach erfolgtem Beitritt gab es noch zahlreiche Defizite in diesen Bereichen, die eine weitere Unterstützung und Zusammenarbeit als sinnvoll erscheinen ließen (gerade Ungarn bietet ein gutes – oder vielmehr schlechtes – Beispiel für solche Defizite; die ungarische Ratspräsidentschaft war von einer heftigen Kontroverse um die von der national-populistischen Regierung Orbán durchgesetzte neue Verfassung überschattet, die deutlich autoritäre und freiheitsfeindliche Züge trug).

Sicherlich wäre eine Finanzierung aus Mitteln des Auswärtigen Amtes (AA) nach dem Vorbild der Stiftungsarbeit in den westeuropäischen Ländern, Nordamerika und Japan aus optisch-psychologischen Gründen sinnvoller gewesen. Doch bis heute macht die Finanzierung der FES-Auslandsarbeit durch das AA lediglich 10 Prozent aus, gegenüber 90 Prozent durch das BMZ. Und nicht nur das: Auch die (vergleichsweise geringen) AA-Mittel wurden im Zuge von Haushaltseinsparungen immer wieder gekürzt, sodass die Stiftungsarbeit selbst in den westlichen Industrieländern eingeschränkt werden musste. So wurden die entsandten deutschen Mitarbeiter in Griechenland und Spanien zeitweilig, in Italien, Portugal, Malta und Japan definitiv abgezogen und durch Ortskräfte ersetzt. Angesichts der durch die Finanz- und Schuldenkrise seit 2008 gerade in diesen Ländern aufgetretenen Turbulenzen mit ihren zum Teil dramatischen gesellschaftspolitischen Begleiterscheinungen erscheint dies unter außenpolitischen Gesichtspunkten als wenig sinnvoll (und im Falle Griechenlands wurde dies 2012 revidiert); Sparmaßnahmen in öffentlichen Haushalten sind zwar in bestimmten Zeiten unumgänglich, doch sollten sie nicht nach dem Rasenmäherprinzip, sondern nach den Kriterien politischer Priorität erfolgen.

Diese Einschränkungen der Stiftungsarbeit im Westen erfolgten in einer Phase, in der die europäische Einigung zwischen Vertiefung und Erweiterung schwankte – mit entsprechenden Meinungsunterschieden und Konflikten zwischen den Mitgliedsländern, wie sie sich unter anderem auf dem EU-Gipfel in Nizza im Jahre 2000 manifestierten. Das wiedervereinigte Deutschland als politische und ökonomische Führungsmacht in Europa war bis 1998 vor allem mit sich selbst, d. h. dem innerdeutschen Aufbau Ost beschäftigt, was auch – wie eingangs erwähnt – der außenpolitischen Zurückhaltung der Regierung Kohl/Genscher geschuldet war. Die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer warf Deutschlands Gewicht wesentlich selbstbewusster in die Waagschale, teils wegen äußerer Zwänge (Kosovokrieg), teils aus neuem Selbstbewusstsein über Deutschlands neu gewonnene »Nor-

malität«. Das Ergebnis waren größere Spannungen innerhalb der EU und auch zwischen den sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien, die Anfang des 21. Jahrhunderts mehrheitlich an der Regierung waren. In dieser komplizierten Gemengelage kam der Friedrich-Ebert-Stiftung als Vermittlerin von Positionen und internen Begegnungen mit ihrem Netzwerk westeuropäischer Büros eine wichtige Rolle zu, die von den Haushaltskürzungen beeinträchtigt wurde. Ähnliches gilt auch für die deutsch-amerikanischen Beziehungen, die nach 1989 zunehmend von einem wechselseitigen Desinteresse gekennzeichnet waren, zum einen wegen der deutschen Selbstbezogenheit, zum anderen weil für die USA Deutschland als »Frontstaat« im Kalten Krieg ausgedient und damit nicht mehr die gleiche Bedeutung hatte wie zuvor. Nach der kurzen Solidaritätseuphorie infolge der Anschläge vom 11. September 2001 geriet das deutsch-amerikanische Verhältnis mit dem Irakkrieg 2002/03 in eine schwere Krise, die »Mediatoren« auf der gesellschaftspolitischen Ebene erforderte. Die Stiftung reagierte auf diese Herausforderung mit dem Programm »Globale Atlantiker«, das Nachwuchspolitiker beider Seiten nicht nur zu deutsch-amerikanischen Themen, sondern auch zu globalen Fragen zusammenbrachte.

Insgesamt veränderte sich die Stiftung in den 1990er-Jahren von einer »Entwicklungsagentur« zu einer »Politikberatungsagentur«, die neue Dialogformate (wie die deutsch-französischen Strategiegespräche) entwickelte, die politische Agenda besetzte und politische Netzwerke schuf.⁹ Eine wichtige Rolle spielte dabei die Neustrukturierung der internationalen Analysetätigkeit. Diese bestand zwar auch schon vor der Zeitenwende 1989/91 in Gestalt der beim Forschungsinstitut der FES angesiedelten Abteilungen »Entwicklungsländerforschung« und »Außen- und Sicherheitspolitik«. Aber erst mit der Schaffung der Arbeitseinheit (später Referat) »Internationale Politikanalyse« (IPA) in der Abteilung »Internationaler Dialog« im Jahre 1999 wurden zwei eminent wichtige Arbeitslinien der FES-Auslandsarbeit in der nördlichen Hemisphäre zusammengefügt: die wirtschafts- und sozialpolitische sowie die außen- und sicherheitspolitische Dimension des europäischen Einigungsprozesses (parallel dazu wurde für die südliche Hemisphäre die Projektgruppe »Entwicklungspolitik«, später Referat »Globale Politik und Entwicklung« geschaffen). Die »Internationale Politikanalyse« hatte und hat die Aufgabe, eigene Analysen zu erstellen, die den internationalen Dialog bereichern. An der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit befindet sie sich näher an der Wissenschaft, ohne jedoch ihr Ziel, Analyseergebnisse in die Politikberatung und in

9 Interview mit Uwe Optenhögel, ehem. Leiter der Abt. ID, am 16.3.2009 in Bonn.

den öffentlichen Diskurs einzuspeisen, aus den Augen zu verlieren. Mit einer Fülle von Publikationen hat die IPA seit ihrer Gründung Einfluss auf Politikberatung und öffentliche Meinungsbildung genommen; schon 1994 war quasi im Vorgriff darauf die Umgestaltung der entwicklungspolitisch orientierten Zeitschrift »Vierteljahresberichte. Probleme der internationalen Zusammenarbeit« in eine neu konzipierte Zeitschrift mit dem programmatischen Titel »Internationale Politik und Gesellschaft« (IPG) erfolgt.

Die Zeitschrift trug bis zu ihrer Einstellung aus finanziellen Gründen Ende 2011 zu einem rationalen Diskurs in einer Gesellschaftswelt bei, in der die Staaten und ihre Politik zwar weiter das Ordnungsmonopol besitzen, aber nicht mehr die souveräne Kraft, wirklich zu ordnen. Die IPG war trotz mancher Defizite »über Jahrzehnte hinweg ein wesentliches ›Markenzeichen‹ für die internationale Ausstrahlung der Friedrich-Ebert-Stiftung« gewesen.¹⁰

Erste Zwischenbilanz: »Überdenken der Ziele und Aufgabenstellung«

Mit diesen Worten leitete der damalige Geschäftsführer Jürgen Burckhardt am 19. Januar 1995 eine interne Klausursitzung über die internationale Arbeit der Stiftung ein. Zugrunde lag dieser Sitzung der Entwurf einer Konzeption der internationalen Arbeit durch die beiden internationalen Abteilungen IEZ und IL. Eingangs heißt es in diesem Papier:

»Von ihren Anfängen und in ihrem inneren Begründungszusammenhang war und ist die internationale Arbeit der Stiftung ein Element der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn sie größtenteils über den Haushalt der – selbst außenpolitisch motivierten – Entwicklungszusammenarbeit finanziert wird.«

Weiter heißt es:

»Die internationale Zusammenarbeit gesellschaftlicher Gruppen ergänzt, stützt und fördert die der Regierungen. Dabei nimmt die FES an sich keine Sonderrolle ein. [...] Aber sie ist einzigartig platziert, um im Dienste sozialer Demokratie den internationalen Dialog zu organisieren und – in bescheidenem Maße – gleichgerichtete Kräfte und Prozesse zu unterstützen. Ihr gemeinnütziger Charakter verpflichtet sie dabei, ihre Tätigkeit im

10 *Winfried Veit*, Das Ende einer Tradition. Zur Geschichte der Zeitschrift »Internationale Politik und Gesellschaft«, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2011, S. 168.

In- und Ausland öffentlich zu gestalten. Aber ihre politische Nähe bei organisatorischer Distanz zur SPD und zum DGB erlaubt der FES, ihr Dialogangebot für ausländische Partner politisch besonders attraktiv zu gestalten. Deren zentrale Rolle in der deutschen Gesellschaft stellt das Pfund dar, mit dem die FES im Ausland wuchert. [...] Die partnerschaftliche Dimension gesellschaftspolitischer Arbeit ist der entscheidende komparative Vorteil der Politischen Stiftungen gegenüber der regierungs-offiziellen Zusammenarbeit. Aber sie stellt auch besondere Anforderungen an die Organisation und ihre Mitarbeiter, die technische Sachkenntnisse mit diplomatischen Fähigkeiten verbinden müssen. [...] Außenpolitik – und damit auch die formal eigenständige Entwicklungspolitik – orientieren sich zunehmend auf die globale Perspektive einer ›Erddpolitik‹ oder ›Weltinnenpolitik‹, die nach einem politischen Ordnungsrahmen für eine demokratische, friedliche Welt und nach Wegen für eine sozial und ökologisch ›nachhaltige‹ Entwicklung sucht. Die Stiftung steht in diesem Kontext nicht nur vor der Aufgabe, ihre Auslandsarbeit auf veränderten politischen Rahmenbedingungen und Interessenlagen hin zu orientieren. Aufgrund ihrer Erfahrung und ihres Beziehungsgeflechtes kann sie in aktiver Weise, mit Beiträgen der Information, Interpretation und Vermittlung, an der Neudefinition der außenpolitischen Beziehungen partizipieren und eine Brücke zwischen aktiver Auslandsarbeit und Innenpolitik schlagen.«

Diese Brücke wird vor allem durch die regelmäßige Rotation zwischen Inlands- und Auslandsmitarbeitern und der daraus resultierenden Kompetenz in sachlichen wie regionalen Belangen gewährleistet.

»Der komparative Vorteil, den die FES nutzen muss, liegt dabei in der Vernetzung von In- und Ausland. Viele Forschungsinstitute können eine akzeptable Analyse internationaler Situationen liefern. Sie tun sich aber schwerer damit, relevante Gruppen miteinander in Verbindung zu bringen. Sobald es aber weniger um Fakten und mehr um Einschätzungen, Interessen und Absichten geht, gewinnen Kontakte und Dialog eine entscheidende Bedeutung. Viel hängt dabei von der Auswahl der richtigen Partner im Ausland ab, die mit einem Fingerspitzengefühl und einer präzisen Kenntnis der politischen Dynamik vor Ort erfolgen muss, die praktisch nur ein dort residierender, hoch qualifizierter Auslandsmitarbeiter erbringen kann.«

Umgekehrt gilt:

»Im Inland müssen sich die zuständigen Mitarbeiter entsprechend in die einschlägige Öffentlichkeit integrieren, sei sie nun regional oder thematisch definiert. So sollte der Referent für Land X nicht nur die Bundestagsabgeordneten, Gewerkschafter und Ministerialbeamten kennen, die sich dafür interessieren, sondern auch Solidaritätsgruppen, Unternehmen mit wirtschaftlichen Verbindungen, Wissenschaftler, Träger kultureller Beziehungen etc. [...]. In diesen ›Kreisen‹ muss er als kenntnis- und beziehungsreicher Fachmann gelten, nicht zuletzt wiederum durch seine bessere Kenntnis der Lage ›vor Ort‹ und der dort handelnden Personen.«¹¹

Geschäftsführer Burckhardt zog aus der Diskussion über dieses Papier u. a. folgende Schlussfolgerungen:

»Wir sind uns einig über die Notwendigkeit einer realistischen Einschätzung unserer Möglichkeiten in der Welt, die Einsicht, dass unser Beitrag immer nur äußerst begrenzt, der berühmte ›Tropfen auf den heißen Stein‹ sein kann. [...] Die Stiftung muss ihre Fähigkeit nutzen, aufgrund ihrer internationalen Erfahrungen und ihres breiten Vertretungsnetzes frühzeitiger in ›Szenarien‹ auf krisenhafte Entwicklungen in einzelnen Regionen hinzuweisen.«

Dazu gehörten – so Burckhardt weiter – auch eine stärkere Zusammenarbeit der internationalen Abteilungen, die Stärkung der Beratungsfähigkeit der Stiftung und die Verbesserung der Information über die Auslandsarbeit im Inland.¹²

Auf der Sitzung am 19. Januar 1995 präsentierten die beiden internationalen Abteilungen und die Regional- und Fachreferate ihre Arbeit. Die dabei vorgelegten Zahlen sprechen – was die nördliche Hemisphäre betrifft – für sich: 1994 kamen bereits 66 Prozent der Haushaltsmittel der Abteilung Industrieländer aus dem Etat des Entwicklungsministeriums, nur 29 Prozent aus dem Auswärtigen Amt – eine Folge des rasch expandierenden Engagements im Osten Europas und in der früheren Sowjetunion. Dies schlug sich auch in der Verteilung der Gesamtmittel für die internationale Arbeit nieder: Wurden 1988 noch 92 Prozent des Etats für die internationale Arbeit in den Entwicklungs-

11 Die Internationale Arbeit der FES, Entwurf einer Konzeption durch die Abteilungen IL und IEZ, Bonn, Januar 1995.

12 Ebd.

ländern verwandt, so waren es 1994 nur noch 73 Prozent. Und waren in den 1980er-Jahren noch Länder wie Botswana und Indonesien mit jeweils sieben Auslandsmitarbeitern Schwerpunktländer der internationalen Arbeit, so stand 1992 Polen mit fünf FES-Mitarbeitern an der Spitze.

Die konzeptionelle Weiterentwicklung der praktischen Auslandstätigkeit blieb auch in den folgenden Jahren und unter einer neuen FES-Führung eine ständige Aufgabe. 2003 wurde Anke Fuchs zur neuen Stiftungsvorsitzenden gewählt. Sie war Familienministerin im letzten Kabinett von Helmut Schmidt, 1987–1990 Bundesgeschäftsführerin der SPD und zuletzt Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages. Im Jahr darauf löste Roland Schmidt, Justiziar der SPD-Bundestagsfraktion, den langjährigen Geschäftsführer Jürgen Burckhardt ab. Unter der neuen Führung wurde im Jahr 2007 ein »Strategiepapier« der Stiftung erarbeitet, das die »strategischen Ziele« für die Jahre 2008–2010 zu definieren versuchte – zwölf Jahre nach dem oben erwähnten Konzeptionspapier. In diesem neuen Papier wurde unter dem Stichwort »Globalisierung« erklärt, dass es »kaum mehr national völlig abgeschirmte Politikbereiche oder gesellschaftliche Entwicklungen« gebe. Vielmehr unterlägen selbst traditionell »innenpolitische« Entscheidungen oder gesellschaftliche Trends Einflüssen aus dem internationalen Umfeld, wirkten ihrerseits auf dieses Umfeld ein und müssten diese Wechselwirkung berücksichtigen.

»Die enge Verbindung und Vermittlung zwischen der internationalen und nationalen Arbeit der FES hat schon früh diesen Zusammenhang reflektiert.«

Als regionalen Schwerpunkt bezeichnete das Papier die Arbeit am

»Bau des europäischen Hauses [...]: Der europäische Einigungsprozess, seine Vertiefung und Erweiterung, die Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft, Konfliktprävention, Frieden und Stabilität in den Transformationsgesellschaften Mittel- und Osteuropas und Zentralasiens und die damit verbundenen Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sind zentrale Ziele. Das Soziale Europa, das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP, aber auch der Diskurs über Werte und Rechte der sozialen Demokratie in Europa sind hier große Themenfelder.«¹³

13 Strategische Planung auf Geschäftsführungsebene, Zusammenfassendes Protokoll, Juni 2007.

Das Stichwort »Soziale Demokratie« macht deutlich, dass sich die Stiftungsarbeit in all diesen Jahren nicht im (politisch) luftleeren Raum bewegte, sondern sich immer an der SPD (und den Gewerkschaften) orientierte. Diese Orientierung verlief im Spannungsfeld zwischen rechtlichen Begrenzungen und unterschiedlichen Interessen. Rechtlich war das Verhältnis zwischen Stiftung und SPD (wie auch der anderen Politischen Stiftungen zu den jeweiligen Parteien) durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom Jahre 1986 festgelegt: Die FES war eine »parteinahe«, aber juristisch unabhängige Institution, die keine direkte Parteiunterstützung leisten durfte. Diese Einschränkung wurde von der Partei nicht immer verstanden, was manchmal zu Friktionen führte, wenn die Stiftung bestimmten Wünschen der Parteiführung nicht entgegenkommen konnte. Noch weniger wurde diese Einschränkung im Ausland verstanden, wo die FES wie selbstverständlich als Repräsentantin der SPD wahrgenommen wurde und man vielerorts sogar davon ausging, dass die Stiftung von der Partei finanziert würde, was verständliche Wünsche nach direkter finanzieller Unterstützung weckte. In dieser Hinsicht hatte so mancher Auslandsmitarbeiter höchstes diplomatisches Spitzengefühl aufzuwenden, um »unredliche« Ansinnen abzuwehren, oder es kam sogar zu offenem Schlagabtausch bis hin zu der Aufforderung an die Stiftungsführung, einen unliebsamen, weil sich gegen »unsittliche« Forderungen wehrenden Auslandsmitarbeiter abzuweisen.

Aber auch auf der politisch-inhaltlichen Ebene gab es bisweilen Differenzen. Unter den SPD-Vorsitzenden Willy Brandt (1964–1987) und Hans-Jochen Vogel (1987–1991) hatte noch eine geradezu symbiotische Einheit von Partei und Stiftung existiert. Es gab den sogenannten »Sechserkreis« aus Partei- und Stiftungsführung, in dem insbesondere auch die internationalen Aktivitäten der FES mit der SPD abgestimmt wurden; der langjährige Geschäftsführer der FES, Günter Grunwald (1960–1986), konnte seinerzeit die FES sogar in aller Öffentlichkeit als »außenpolitische Feuerwehr der SPD« bezeichnen.¹⁴ Nach Vogel begann in der SPD eine bewegte Zeit, was die Amtsdauer der Vorsitzenden betraf. Björn Engholm (1991–1993) und Rudolf Scharping (1993–1995) amtierten jeweils nur zwei Jahre, Oskar Lafontaine (1995–1999) und Gerhard Schröder (1999–2004) zwar länger, waren aber zum großen Teil auf innerparteiliche Auseinandersetzungen, Wahlkämpfe und Regierungsverantwortung kon-

14 Dieter Dowe/Peter Hengstenberg/Ernst J. Kerbusch (Hg.), Günter Grunwald und die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2012.

zentriert.¹⁵ Dabei waren alle vier noch als »kleine« Oppositionsführer in ihren jeweiligen Bundesländern in den 1980er-Jahren von der FES außenpolitisch »präpariert« worden: In einem im heutigen Jargon »Young Leaders« genannten Programm sammelten sie internationale Erfahrungen. So organisierte die FES Informationsprogramme in Vietnam (Engholm), Peru (Scharping) und Kuba (Schröder). Doch die jeweils kurzfristige Amtszeit und die anderweitigen Belastungen führten dazu, dass der FES weniger Beachtung geschenkt wurde und sie weniger als »außenpolitische Feuerwehr« genutzt wurde als unter Brandt und Vogel, wo außenpolitische Schwergewichte wie Hans-Jürgen Wischnewski, Egon Bahr und Horst Ehmke die FES nicht nur als »Dienstleister«, sondern als Vordenker und Wegbereiter in Anspruch nahmen (u. a. in Zentralamerika, Iran und Nahost). Nach Schröder ging es in der SPD noch bewegter zu: Franz Müntefering (2004–2005 und 2008–2009), Matthias Platzeck (2005–2006), Kurt Beck (2006–2008) und Sigmar Gabriel (seit 2009) lösten sich in kurzer Reihenfolge ab, was der Kooperation mit der FES sicherlich nicht zuträglich war, da es an einer langfristigen Orientierung fehlte und zugleich der Stellenwert der internationalen Arbeit im Parteivorstand abnahm, wo man sich in erster Linie auf Europa konzentrierte.

Im Herbst 2010 kam es gar zu einer von manchen Medien, allen voran »Der Spiegel«, aufgebauschten Kontroverse zwischen SPD- und FES-Führung über die Nachfolge der Stiftungsvorsitzenden Anke Fuchs. Der Stiftungsvorstand hatte sich auf Peter Struck, den früheren Verteidigungsminister und Fraktionsvorsitzenden im Bundestag geeinigt; SPD-Chef Sigmar Gabriel, selbst lange Jahre stellvertretender FES-Vorsitzender, wollte eine Verjüngung und Erneuerung der Stiftung durchsetzen. Dazu hatte er ein Thesenpapier anfertigen lassen, in dem es laut »Spiegel« (44/2010) unter anderem hieß:

»Die FES sollte sich als moderner ›Thinktank‹ für die progressiven Kräfte der sozialen Demokratie in Deutschland und Europa verstehen, was heute keinesfalls der Fall sei. Ihr Erscheinungsbild ähnele dem eines großen Kaufhauses – mit einem umfassenden Angebotskatalog, allerdings ohne klare Verbindungslinien und Kontur [...]. Die Position der/des Vorsitzenden der FES ist am wichtigsten für das öffentliche Erscheinungsbild der Stiftung im

15 Hinzu kam die überwiegend innenpolitische Orientierung der meisten SPD-Vorsitzenden. So zeigte v. a. Schröder nur geringes außenpolitisches Interesse. Interview mit dem früheren Geschäftsführer Jürgen Burckhardt am 28.3.2011 in Bonn.

Inland und im Ausland. Von dieser Person wird entscheidend abhängen, wie die FES in den nächsten Jahren wahrgenommen wird.«

Gabriel und der auf der FES-Mitgliederversammlung im Dezember 2010 gewählte Struck zeigten sich nach der Wahl in demonstrativer Einigkeit, was die »Spiegel«-Feststellung von der »SPD-fernen Stiftung« als das entlarvte, was sie war, nämlich eine journalistische Erfindung.¹⁶

Die Kritik Gabriels an der mangelnden »Thinktank«-Funktion der Stiftung (die sich überwiegend auf das Inland bezog) konterten leitende FES-Mitarbeiter mit dem Hinweis, dass die Stiftung permanent Beratungsangebote mache, die SPD diese jedoch nur begrenzt nutze, was unter anderem auch daran liege, dass der Parteivorstand zunehmend weniger über eine entsprechende Aufnahmestruktur verfüge, um diese Angebote annehmen und umsetzen zu können.¹⁷ Als Beispiel für das relativ geringe Interesse der Partei an internationalen Fragen wurde das große Projekt »Kompass 2020« genannt, in dessen Rahmen vom Jahr 2007 an 28 Studien (überwiegend von Stiftungsmitarbeitern) über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen angefertigt wurden. Diese Studien deckten nahezu das gesamte Spektrum der für die deutsche Außenpolitik wichtigen Fragen und Regionen ab und enthielten jeweils Zukunftsszenarien bis zum Jahre 2020. Der Koordinator des Projekts, Jochen Steinhilber, skizzierte die Zielsetzung so:

»Eine kritische Vergewisserung über die Grundlagen deutscher Außenbeziehungen ist sicher notwendig; moderne, konkrete Außenpolitik wird jedoch in einem gewissen Rahmen stets widersprüchlich bleiben. Statt Abstraktion scheint deshalb geboten zu sein, die Politik auf den verschiedenen außenpolitischen Feldern transparent zu machen, um so einen Korridor von Strategien und Optionen aufzuzeigen, der Orientierung für politische Entscheidungen geben kann.«¹⁸

Viele dieser Studien wurden in öffentlichen Veranstaltungen, zumeist in Berlin, vorgestellt, wo das Publikumsinteresse groß war.

16 Peter Struck verstarb nach nur zweijähriger Amtszeit im Dezember 2012. Kommissarischer Nachfolger wurde der frühere rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck.

17 Hinweis Uwe Optenhögel.

18 *Jochen Steinhilber*, Kompass 2020. Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompass 2020, Berlin, Oktober 2007, S. 5.

Auch für die SPD ein nützliches Projekt – Steinmeier zu »Kompass 2020«

Die Welt befindet sich in einer Zeit tief greifenden Wandels und sie wird, da muss man kein Prophet sein, in 10, 20 oder 50 Jahren gänzlich anders aussehen als heute. Kompass 2020, das Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung, ist ein guter Versuch, Wesen und Merkmale dieser Veränderungen zu erfassen. Insofern ein sehr, sehr nützliches und willkommenes Projekt, auch für den Außenminister.

Aus: FES-Info 4/2007, S. 43. Der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier sprach auf einer FES-Konferenz am Rande des SPD-Parteitags in Hamburg.

Der »Sechserkreis« existierte zwar immer noch, aber nach Aussagen leitender FES-Mitarbeiter hatte er seine langfristig orientierte »Vordenkerfunktion« verloren; die FES werde von der Partei zunehmend als »Serviceorganisation« wahrgenommen, die kurzfristigen Interessen einzelner Politiker dienen solle. Das konnte aber durchaus positiv sein, wie die Beispiele Frankreich, Polen, Russland oder Israel zeigen. In den Beziehungen Deutschlands zu diesen Ländern haben einzelne Bundestagsabgeordnete eine wichtige Rolle gespielt, die auch die Arbeit der FES in diesen Ländern förderten. Dies galt zum Beispiel für Gernot Erler (2005–2009 Staatsminister im Auswärtigen Amt), Gert Weisskirchen (langjähriger außenpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion) und Hans Koschnick (viele Jahre Bremer Bürgermeister) im osteuropäischen Bereich, Angelica Schwall-Düren (ab 2010 Europa-Ministerin in Nordrhein-Westfalen) im Verhältnis zu Frankreich und Polen oder die »Nachwuchspolitikern« Christoph Moosbauer (Nahost), Dietmar Nietan (Polen, Israel) und Niels Annen (USA, Nahost), die allerdings in unterschiedlichen Phasen den innerparteilichen oder wahlpolitischen Verhältnissen »zum Opfer« fielen.

Insgesamt war jedoch zu konstatieren, dass außenpolitische Themen in der SPD (wie auch in allen anderen Parteien) zunehmend einen geringeren Stellenwert einnahmen, weil Außenpolitik nun einmal kein Wahlkreisthema war (und ist) und es folgerichtig an außenpolitischen Schwergewichten wie auch an außenpolitischem Nachwuchs mangelte. Dies war umso bedauerlicher und unverständlicher, da die rasante Globalisierung der letzten zwei Jahrzehnte und die Position Deutschlands als langjähriger »Exportweltmeister« (bis 2010) mit all ihren Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitsplätze gerade auch innenpolitische Wirkungen zeigten. Der langjährige prominente SPD-Außenpolitiker Karsten Voigt soll dazu einmal gesagt haben: »Je weiter die Globalisierung fortschreitet, desto provinzieller wird die SPD.«

Diese Entwicklung hatte für die internationale Arbeit der FES zwei kont­räre Konsequenzen: Auf der einen Seite hatte dies einen gewissen Bedeutungs­verlust zur Folge, weil eben innenpolitische Probleme Vorrang hatten, auf der anderen Seite hieß das, dass die Stiftung in außenpolitischen Fragen stärker an Gewicht gewann, weil es in Partei und Fraktion weniger Kompetenz und poli­­tisches Gewicht in diesen Fragen gab. Das bedeutete allerdings auch, dass sich das politische Schwergewicht von der direkten Auslandsarbeit auf die Vermitt­lung und Darstellung internationaler Probleme im Inland verschob, vor allem, seit die Stiftung 1999 ihr neues Berliner Haus in der Hiroshimastraße bezogen hatte, in dem schon bald eine Fülle internationaler Veranstaltungen stattfand und wohin nach und nach auch die für die Auslandsarbeit zuständigen Abtei­lungen und Referate verlagert wurden.

Für die interne Struktur der FES-Auslandsarbeit hatte dies eine erhebliche Gewichtsverlagerung zur Folge: Galt in den 1990er-Jahren, vor allem mit der Aufbauarbeit in Mittel- und Osteuropa, noch die Faustregel, wonach die »Zentrale« in erster Linie zur Unterstützung der Auslandsbüros da ist (der berühmte »backstopper« in Bonn), verkehrte sich dieses Verhältnis ungefähr zeitgleich mit dem Umzug nach Berlin in sein Gegenteil. Mehr und mehr hatten nun die FES-Vertretungen im Ausland »Servicefunktionen« für die Zentrale in Gestalt von politischen Besuchern, Referenten für Veranstaltungen, politischen Hintergrundberichten usw. zu liefern, was vorher auch schon der Fall war, aber jetzt das größere politische Gewicht erlangte. Die Arbeit in den jeweiligen Projektländern blieb immer mehr der Initiative der Auslandsmitarbeiter über­lassen, angekoppelt an die Interessen einzelner SPD-Politiker oder Gewerk­­schaftsführer. Diese Konstellation hatte aber durchaus ihre Vorteile: In der von internationalen Veranstaltungen in der Konkurrenz zahlreicher außenpoliti­scher »Thinktanks« bald schon übersättigten Hauptstadt konnte die Stiftung ihren komparativen Vorteil – nämlich weltweit »vor Ort« präsent zu sein – voll ausspielen, während im Ausland die FES-Büros wegen der erwähnten »inter­nationalen Schwäche« der SPD eine zunehmend wichtige Scharnierfunktion für die bilateralen Beziehungen einnahmen. Dazu kam auf europäischer Ebene die im Zuge der Arbeit am »Gemeinsamen Haus Europa« verstärkte Zusam­menarbeit mit anderen (west-)europäischen sozialdemokratischen Stiftungen, die schließlich in deren formalen Zusammenschluss zur »Foundation for Euro­pean Progressive Studies« (FEPS) unter Einschluss auch der neu entstandenen osteuropäischen Stiftungen im Jahre 2007 mündete.

Die FES saß damit nach zwei Jahrzehnten osteuropäischer Aufbau- und gesamteuropäischer »Integrationsarbeit« wie die Spinne im Netz einer zugleich

weltumfassenden wie innenpolitisch wirksamen Konstellation im komplizierten Gefüge der deutschen Außenpolitik und der internationalen Beziehungen. Das wurde unter anderem auch honoriert im internationalen »Thinktank Ranking« der University of Pennsylvania, wo die Stiftung 2010 weltweit auf dem 10. Platz rangierte (ohne USA); die seit 2006 laufende Untersuchung berücksichtigt insgesamt 6.480 Institutionen aus 169 Ländern. Deutschland ist mit 191 Institutionen vertreten. In der neu eingeführten Kategorie »parteinaher Thinktanks« hielt die FES weltweit die Spitzenposition – eine deutlichere Antwort auf die Kritik Gabriels hätte es nicht geben können. Diesen Erfolg verdankte die Stiftung auch ihrer Teilnahme an einem umfassenden Qualitätsverbesserungsprozess nach EFQM (European Foundation for Quality Management) ab dem Jahre 2005, in dessen Verlauf auch die beiden internationalen Abteilungen entsprechend »zertifiziert« wurden. Dieser Prozess führte nur zum Teil zu effizienteren Arbeitsstrukturen und verbesserter strategischer Planung und kam damit den verstärkten Anforderungen von Bundeshaushaltsordnung, Zuwendungsgebern und Bundesrechnungshof entgegen, die zunehmend höhere Anforderungen an Messbarkeit, Wirksamkeit und Evaluierung gerade auch der internationalen Stiftungsarbeit stellten. Er erhöhte aber gleichzeitig beträchtlich den internen bürokratischen Aufwand in den Politischen Stiftungen. Der Versuch, von multiplen Variablen abhängige politische Prozesse in der globalen Gesellschaft mittels Wirkungsindikatoren zu bewerten, die in die Bundeshaushaltsordnung passen, scheint fraglich. Das mag für Länder wie Schweden oder die Schweiz gehen. Aber die dynamischen Umwälzungen in einer multipolaren Welt (»Arabischer Frühling«, »emerging powers« usw.) lassen sich damit weder beschreiben noch erfassen. Die an dieser Stelle in der deutschen öffentlichen Verwaltung aus den nachvollziehbaren Gründen erhöhter Transparenz und Effizienz bei der Verwendung öffentlicher Mittel gemachten Vorgaben erwiesen sich in der internationalen Systemkonkurrenz zunehmend als Standortnachteil für Deutschland.¹⁹

Doch förderte der Prozess die seit Langem geforderte und in allen Strategiepapieren erwähnte stärkere Verzahnung von Inlands- und Auslandsarbeit; so gibt es seit 2007 eine alle drei Jahre stattfindende dreitägige Klausur aller Abteilungsleiter (deshalb AL 33 genannt), auf der die strategischen Ziele der FES für die nächsten zwei Jahre verabschiedet werden. Die AL 33 in Würzburg im Februar 2010 definierte zum Beispiel die folgenden Ziele für die Jahre 2010–2012:

19 Mitteilung Uwe Optenhögel.

- die Erneuerung der sozialen Demokratie fördern,
- die Wirtschafts- und Sozialordnung gerecht gestalten,
- den Dialog zwischen Gewerkschaften und Politik vertiefen,
- politische Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken,
- die Globalisierung sozial gestalten.

Nur das letztere Ziel ist explizit der internationalen Arbeit zuzuschreiben; alle anderen können sowohl in der Inlands- wie der Auslandsarbeit Anwendung finden, wobei eine gewisse Binnenlastigkeit nicht zu übersehen ist, die sich – wie bereits erwähnt – seit der Jahrtausendwende abzeichnete – trotz der Tatsache, dass nach wie vor mehr als die Hälfte des FES-Budgets in die internationale Arbeit fließt. Dies wurde auch deutlich in einem Grundsatzpapier vom Dezember 2010, in dem »die FES Ausblick in ein neues Jahrzehnt« hielt.²⁰ Dort wurden »sechs zentrale Aufgabenfelder« genannt, von denen lediglich eines die internationale Arbeit betraf:

»Die Stiftung ist [...] ein weltumspannendes Netzwerk für Politiker, Gewerkschafter, Wissenschaftler und Akteure der Zivilgesellschaft mit eigener Analysekapazität für Fragen von Globalisierung sowie der Entwicklung sozialer Demokratie in anderen europäischen Ländern. In der internationalen Arbeit wirkt die Stiftung als Botschafterin von Sozialer Demokratie und Gewerkschaften.«

Unter der Rubrik »Aktuelle Herausforderungen« wird die internationale Orientierung deutlicher:

»Die Gestaltung eines sozialen, demokratischen und wettbewerbsfähigen Europas gehört insbesondere nach den Erfahrungen mit der Eurokrise zu den großen Herausforderungen in internationaler Perspektive. Globalisierung wird auch in den nächsten Jahren weiter als übergeordneter Trend internationaler Politik der maßgebliche Bezugsrahmen für das Verhältnis zwischen Ökonomie, Politik und Gesellschaft sein und die politischen Diskurse bestimmen. Neben der Erhaltung und Schaffung von Frieden und Sicherheit sowie der Gewährleistung der Menschenrechte geht es um die Frage, wie in einer anzustrebenden postneoliberalen Gesellschaftsordnung Wachstum, Bekämpfung von Armut und Hunger und die großen zivilisa-

20 Die Friedrich-Ebert-Stiftung, Stärken erhalten – Herausforderungen annehmen, Dezember 2010.

torischen Herausforderungen wie Energiewende und Begrenzung des Klimawandels ökonomisch beantwortet und demokratisch gestaltet werden können.«

Als konkrete Beispiele werden internationale Tagungen und Publikationen zur Finanzmarktkrise sowie die Begleitung des Grundsatzprogramms der europäischen Sozialdemokratie genannt; bei Letzterem habe die Stiftung eine Analyse vorgelegt, die als deutscher Beitrag für die Programmdebatte auf europäischer Ebene eingesetzt werde.

Schließlich wurde in diesem Papier auch auf sinkende finanzielle Spielräume hingewiesen, wieder einmal wegen der »schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte«, diesmal aber auch wegen des schlechten Wahlergebnisses der SPD bei der Bundestagswahl 2009 (23 Prozent); dies hatte insofern Auswirkungen auf die Stiftungsfinanzen, als der Schlüssel für die Verteilung der öffentlichen Zuschüsse für die Politischen Stiftungen sich nach der Stärke der im Bundestag vertretenen politischen Parteien bemisst, und zwar über drei Legislaturperioden hinweg. Diese Langfristberechnung verhinderte zwar einen tiefen Einbruch in die Stiftungsfinanzen, das Wahlergebnis führte aber dennoch schon im Jahr 2011 zu empfindlichen Einbußen, die sich allerdings zunächst eher in der Inlandsarbeit bemerkbar machten.

So ergibt sich über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten hinweg das Bild einer »beharrlich dicke Bretter bohrenden« internationalen Stiftungsarbeit, bei der manche Themen (Demokratie, Sicherheit, europäische Integration, transatlantische Beziehungen u. a.) unverändert auf der Tagesordnung blieben, andere neu hinzukamen (Energiesicherheit, Klimawandel, Finanz- und Eurokrise) und die ständig vom Damoklesschwert finanzieller Einschränkungen bedroht war.

Dieses »dicke Bretter bohren« beruhte auf zwei Pfeilern. Da war zum einen das beharrliche und durchaus mühselige »Inlandsgeschäft«, in dem es darum ging, den »Rückraum« von öffentlicher Verwaltung, SPD und Gewerkschaften hinreichend einzubinden und bei deren zwischenzeitlich gespannten Beziehungen die Balance zu wahren. Dazu gehörten auch der ständige Kampf um ausreichende Finanzmittel mit den jeweiligen Ministerialbürokratien und die Abwehr von immer wieder aufkeimenden Versuchen, das System der Politischen Stiftungen insgesamt infrage zu stellen, was eine enge Abstimmung mit den anderen Stiftungen notwendig machte. Diese quasi überlebenswichtige, im Vergleich zur Auslandstätigkeit aber nach außen hin wenig glanzvolle Arbeit war sicherlich – neben einer anderen gesellschaftlichen Werteorientierung –

auch ein Grund dafür, dass nach der ersten Generation des langjährig amtierenden Führungspersonals in der internationalen Arbeit (Kerbusch, Esters) die nachfolgenden Abteilungs- und Referatsleiter in kürzeren Abständen ins Ausland »rotierten«, was nach den FES-Regeln aber ohnehin vorgesehen war.

Auf der anderen Seite »lebte« die internationale Arbeit der FES in erster Linie von den Auslandsmitarbeitern.

»Sie sind nicht nur die Vertreter und Büroleiter vor Ort, sondern zugleich Kommentatoren, Analysten, Ansprechpartner, Netzwerker und Publizisten. Sie geben der Stiftung im Kontakt mit ausländischen Partnern ein persönliches Gesicht und vertreten die Interessen der internationalen Gewerkschaftsbewegung und der sozialen Demokratie.«²¹

Doch dieses abstrakte Bild spiegelt nicht die ganze Realität wider, denn natürlich waren (und sind) die Auslandsmitarbeiter Menschen mit unterschiedlichen Stärken und Schwächen, Neigungen und Interessen, von verschiedener psychischer Robustheit oder Labilität, was in schwierigen Einsatzländern eine große Rolle spielt. So gibt es den Egomanen, der stets »eine große Bugwelle vor sich herschiebt«, wie eine Lieblingsmetapher von Günther Esters lautete; oder den »Paradiesvogel«, der geniale Einfälle hat, aber mit seiner Unberechenbarkeit die Zentrale zur Verzweigung bringen kann; und da findet man (vielleicht und zum Glück am häufigsten) den braven »Stiftungssoldaten«, der unauffällig, aber effizient seine Arbeit erledigt und dann weiter zum nächsten schwierigen Einsatzort zieht. Unterschiedlich waren und sind auch die fachlichen und professionellen Qualifikationen: Überwog in den ersten Jahrzehnten der Auslandsarbeit der Typ des (zum Großteil durchaus akademisch gebildeten) »gestandenen« Sozialdemokraten und Gewerkschafters, so kamen seit Ende der 1990er-Jahre verstärkt junge »Technokraten« zum Einsatz, die zwar nicht unbedingt der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften verbunden waren, aber ein klar erkennbares gesellschaftspolitisches Engagement in die Arbeit einbrachten. Damit spiegelte die FES nur einen allgemeinen Gesellschaftstrend wider. Allen gemeinsam war und ist eine starke Identifikation mit der Stiftungsarbeit, was sich in der geringen Fluktuation niederschlägt, und ihr gesellschaftspolitisches Engagement, das vielfach über die Notwendigkeiten des Alltagsgeschäfts hinausreicht. Und Ähnliches gilt auch für die große Zahl von sogenannten Ortskräften, die in den meisten Ländern die Kontinuität und

21 Jahresbericht 2009 der Abt. ID an die Geschäftsführung, S. 203.

das »kollektive Gedächtnis« der Auslandsbüros in höherem Maße gewährleisten, als es die ständig wechselnden Auslandsmitarbeiter tun konnten; in vielen Ländern trugen Ortskräfte aufgrund der dezentralen Struktur der Projekte (Baltikum, Balkan, Kaukasus, Zentralasien) auch eigenständige Verantwortung und waren zum Teil ungleich höheren politischen Risiken ausgesetzt als entsandte Mitarbeiter.