

Die Rolle der politischen Stiftungen in der deutschen Entwicklungspolitik

Politische Stiftungen haben ihren festen Platz in der pluralistischen Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Mit beharrlichem Engagement und langfristig ausgerichteter Arbeit fördern sie weltweit die Demokratie. Am Anfang standen Einzelprojekte, die später in strategischen Programmen aufgingen, deren Instrumente die Stabilisierung der politischen Systeme und die Stärkung der Parteien durch politischen Dialog war. Die heutigen Stiftungsnetzwerke sind Länder-, Regional- und Sektorprogramme, ihr Ziel ist die Sicherung von Kontinuität und der Aufbau von Vertrauen – etwa seinerzeit in Chile und Südafrika am Vorabend des Falls der dortigen autoritären Regime. Die Umwälzungen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa 1989 brachten neue Herausforderungen mit sich, denen sich einzig die deutschen Stiftungen über ihren Dialog mit den entstehenden Parteien der Region stellten. Die Stiftungsarbeit selbst basiert auf einem klaren eigenen Wertebezug. Und gerade dieser grenzt sie von den so genannten Organisationen der Demokratieförderung ab, die gerne die Universalität dieser Arbeit für sich beanspruchen, deren fehlende Wertbindung es jedoch nicht erlaubt, von einem pluralistischen Demokratiekonzept zu sprechen.

■ Executive Summary

The German political foundations are promoting democracy all over the world. Their untiring commitment and their painstaking efforts to achieve enduring results are powered by the conviction that any endeavour to transplant democracy by force is bound to be fruitless.

The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development began to fund the international activities of the German political foundations in 1962 when the young federal republic, having recognised its obligation towards the global community that supported it, began to consider its own experience of reintroducing democracy a suitable platform for international cooperation.

Today, the foundations have become part and parcel of the pluralist structure that supports German development cooperation. Their salient characteristics include close ties to specific political parties, their orientation towards a certain world view, their position as non-governmental organisations, their roots in the party and parliamentary system, and their worldwide presence.

In the beginning, their international work consisted of individual projects which in the case of the Konrad Adenauer Foundation took the shape of cooperation with partners in Venezuela and Chile. In due course these projects expanded to form extensive networks specifically designed to promote democracy. Today as before, the way towards that goal lies

through stabilising political systems and strengthening parties through political dialogue so as to form a basis for pluralism and parliamentarianism. The elements of this dialogue, in turn, include the principle of the rule of law, the economic and social system, the media, minority participation, and legitimation by free and equal ballot. To ensure that their work is ultimately effective, the foundations endeavour to involve elites in the political dialogue.

In the '90s, the focus shifted towards socio-political projects which, together with the remaining projects to assist social structures, were grouped together into national and regional programmes.

All the foundations' projects are long-term projects which serves to ensure continuity in development-policy work and create a groundwork of mutual trust which enables the foundations to assume the role of ice-breakers and latch-lifters in politically complex situations.

A few examples to illustrate the solidity of this groundwork: In Chile, the political foundations cooperated with opposition parties and organisations, thus contributing their share towards the overthrow of the military dictatorship in 1988. In South Africa, the good contacts maintained by the KAF and the FEF with the Inkatha movement and the ANC, respectively, facilitated that country's peaceful transition from the apartheid regime to a government legitimised by the majority of the population. And even in difficult countries like Zimbabwe, where Robert Mugabe rules with as heavy a hand as ever, the political foundations somehow succeed in cooperating with domestic opposition parties and groups through their networks.

The challenge that confronted the political foundations when the wall came down in 1989, accompanied by related changes in central, eastern, and south-eastern Europe, merits special consideration. Although the experience they had gathered in and with developing countries was helpful, the foundations were confronted by new problems which could not be tackled by simply transplanting established programmes. At this early stage, which was essential for the development of democracy in the region, the German political foundations were the only ones to cooperate with the nascent political parties there.

For some years now, the public eye in Europe and elsewhere in the world has been on so-called organisations for promoting democracy. Funded partly by multi-lateral and partly by private sources, these organisations claim the entire field for their own. However, they are not political foundations because their lack of fundamental values does not permit them to promote a pluralist concept of democracy. In the view of the Konrad Adenauer Foundation, any attempt to disseminate democracy must be based on specific values. It is the political parties themselves that decide about values, contents, and programmes. The German political foundations would like to see transnational families of foundations being formed, with each family representing one of the competing value orientations.

■ **Spezifische Merkmale der politischen Stiftungen**

In der Jubiläumsausgabe der *Neuen Zürcher Zeitung* zum 225-jährigen Bestehen schreibt Hansrudolf Kramer am 12. Januar 2005 unter dem Titel „Steiniger und steiler Weg zur Freiheit – Fortschritte der Demokratisierung trotz allem“: „Wer meint, Demokratie sei für viele unrealistisch und nicht erreichbar, nimmt eine elitäre Haltung ein.“ Und er fügt hinzu: „Wenn sich die Auffassung, die echt liberale, der sich auch die NZZ verpflichtet fühlt, durchsetzen sollte, dass Demokratie und Freiheit harte Arbeit und beharrliches Engagement brauchen, dann könnten die Lehren, die sich aus dem Verlauf der letzten Jahre ergeben, sehr konstruktive sein.“

Kramer spricht ungewollt aus, worin die Existenzberechtigung der politischen Stiftungen in der aktuellen, komplexen und interdependenten Welt besteht. Die deutschen politischen Stiftungen stehen mit ihrer weltweiten Demokratieförderung für beharrliches Engagement und harte Arbeit mit langfristiger Ausrichtung. Geleitet sind sie dabei von der Überzeugung, dass das (gewaltsame) „Einpflanzen“ von Demokratie nicht möglich ist.

Im Jahr 1962 begann die internationale Arbeit der deutschen politischen Stiftungen mit der finanziellen Förderung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (und Entwicklung) (BMZ). Als Organisationen sui generis beschrieben, weil es

■ **Die deutschen politischen Stiftungen stehen mit ihrer weltweiten Demokratieförderung für beharrliches Engagement und harte Arbeit mit langfristiger Ausrichtung.**

diese einzigartige, bisweilen schillernde institutionelle Kreation (Bartsch) in dieser Form nirgendwo sonst auf der Welt gibt, nehmen sie heute eine kaum entbehrliche Position in der pluralistischen Trägerstruktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein und sind damit gleichzeitig wichtige Institutionen der deutschen Außenbeziehungen.

Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufstieg der noch jungen Bundesrepublik Deutschland und nach deren Westintegration gab es aufgrund erhaltener Zuwendungen eine Verpflichtung gegenüber der Weltgemeinschaft. Die Erfahrungen, die die Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg bei ihrer Re-Demokratisierung gesammelt hatte, in Verbindung mit einem effizienten und auf sozialen Ausgleich bedachten Wirtschaftssystem boten sich als ein Vorrat von Modellen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit an. Zu den Wesenselementen des neuen demokratischen Staatswesens zählten der parteipolitische Pluralismus und das repräsentative parlamentarische System, das auf starken Parteien basierte. Die pluralistische Parteiendemokratie begründete folglich die Einbindung der politischen Stiftungen in die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland.

Die grundlegenden Merkmale, die die politischen Stiftungen in der deutschen Entwicklungspolitik gegenüber anderen Organisationen abgrenzen, sind somit

- ihre Nähe zu politischen Parteien, obgleich von diesen finanziell und personell unabhängig;
- ihre weltanschauliche Ausrichtung, in Anlehnung an die jeweils nahestehende Partei;
- ihr Charakter als Nichtregierungsorganisationen, obgleich die Förderung der EZ der politischen Stiftungen aus öffentlichen Haushalten erfolgt (vorrangig BMZ);
- ihre Verankerung im Parteiensystem und im Parlament und die damit verbundene Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung;
- ihre weltweite Präsenz mit der Zielsetzung, globale Netzwerke vor allem zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen herzustellen und zu moderieren;
- ihre Konzentration auf die Einbeziehung (und Beeinflussung) von Eliten im politischen Dialog und der Politikberatung.

■ Mit dem wirtschaftlichen Wiederaufstieg der noch jungen Bundesrepublik Deutschland und nach deren Westintegration gab es aufgrund erhaltener Zuwendungen eine Verpflichtung gegenüber der Weltgemeinschaft.

■ Es fand eine wichtige Fokussierung der internationalen Arbeit der politischen Stiftungen statt: Demokratieförderung, die mit Hilfe des politischen Dialogs auf die Weiterentwicklung und Stabilisierung der politischen Systeme und die Stärkung von politischen Parteien als Grundlage eines funktionierenden Pluralismus und Parlamentarismus abzielt.

Am Beginn der internationalen Arbeit der politischen Stiftungen standen einzelne Projekte, die entsprechend den Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Stiftung beim BMZ beantragt wurden und wenige zehntausend DM umfassten. Für die KAS waren das politische Partner in Venezuela und Chile: die christlich-demokratischen Parteien und die christlich-sozial ausgerichtete Gewerkschaftsbewegung. Im Laufe der Zeit wurden diese (Einzel)Projekte in strategisch konzipierte Programme eingearbeitet, die auf die übergeordnete Zielsetzung der Demokratieförderung ausgerichtet waren. Damit fand eine wichtige Fokussierung der internationalen Arbeit der politischen Stiftungen statt: Demokratieförderung, die mit Hilfe des politischen Dialogs auf die Weiterentwicklung und Stabilisierung der politischen Systeme und die Stärkung von politischen Parteien als Grundlage eines funktionierenden Pluralismus und Parlamentarismus abzielt. Die rechtsstaatliche Ordnung, das Wirtschafts- und Sozialsystem, die Rolle der Medien, die politische Teilhabe von Minderheiten, Legitimation durch freie und gleiche Wahlen, regionale Integrationsräume und Global Governance-Strukturen sind ebenso Bestandteil des politischen Dialogs. Bei dieser anspruchsvollen Zielsetzung ist die Unabhängigkeit der politischen Stiftungen ebenso unabdingbar wie andererseits das Vermeiden einer dogmatischen Sichtweise hinsichtlich der Übertragungsmöglichkeit von erfolgreichen Modellen auf andere Länder mit gänzlich verschiedenen Rahmenbedingungen erforderlich ist.

■ Konzentration auf die Kernaufgaben

Aufgrund der Konzentration der internationalen Arbeit der politischen Stiftungen auf die Kernaufgaben wurden spezifische Programme der Sozialstrukturhilfe beendet. Ausschlaggebend war dabei die Frage der komparativen Vorteile, die andere Trägerorganisationen der deutschen EZ einbringen, wie beispielsweise bei revolvingen Kreditfonds oder landwirtschaftlichen Kooperativen oder humanitären Programmen nach Naturkatastrophen. Das BMZ beendete ab 1997 die Trennung der Haushaltstitel, so dass Projekte der Sozialstrukturhilfe, soweit diese von den politischen Stiftungen weitergeführt oder

neu aufgenommen wurden, bei der Antragstellung ebenso in das Länder- oder Regionalprogramm eingebunden werden konnten wie die gesellschaftspolitischen Programmkomponenten. Das betrifft auch Programme der Armutsbekämpfung mit dem Ziel der Halbierung der Armut bis 2015, wie es in den Millennium Development Goals (MDG) vorgegeben ist. Ausschlaggebendes Kriterium für die Aufnahme von Projekten der Armutsbekämpfung in die Arbeit der politischen Stiftungen ist die Absicht, auf politische Strukturen verändernd einzuwirken. Deshalb konzentrieren sich die politischen Stiftungen bei den MDGs auf die Teile, die die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen zum Ziel haben.

Die Netzwerke der politischen Stiftungen bestehen heute aus Länder-, Regional- und regionalen Sektorprogrammen. Teilweise sind aufgrund der internationalen Vernetzung und Interaktionsverdichtung auch weltumspannende Programme entstanden: Umwelt und Erhalt der Schöpfung, Krisenprävention und internationaler Terrorismus, Werte und Dialog mit und zwischen den Religionen, Global Governance-Prozesse. In diese Weltstruktur sind auch über das BMZ finanzierte Programme einzelner Stiftungen in Brüssel, Washington bzw. New York und Genf einbezogen, die wichtige Plattformen und Drehscheiben für den Dialog und Kooperationen mit multinationalen Trägern darstellen. Studien- und Informationsprogramme, internationale Fachtagungen und Kongresse, Expertenaustausch sowie Stipendienprogramme vervollständigen den Instrumentenmix, den die politischen Stiftungen zielführend einsetzen.

Die Programme der politischen Stiftungen sind langfristig angelegt und stehen nicht unter kurzfristigem Erfolgsdruck. Dies führt nicht nur zu einem hohen Maß an Kontinuität der entwicklungspolitischen Arbeit, sondern schafft über die in Jahren gefestigten politischen Kontakte eine Vertrauensbasis, die in sensiblen politischen Situationen entscheidende Voraussetzung für politische Einflussnahme oder Moderation ist. Gerade in politisch komplexen, teilweise schwer durchschaubaren Verhältnissen übernehmen die politischen Stiftungen so genannte Eisbrecher- oder Türöffnerfunktionen. Hierin liegt auch das Zentrum des Begründungszusammenhangs für das Bestehen eines Systems pluralistischer politischer Stiftun-

■ Die Programme der politischen Stiftungen sind langfristig angelegt und stehen nicht unter kurzfristigem Erfolgsdruck. Dies führt nicht nur zu einem hohen Maß an Kontinuität der entwicklungspolitischen Arbeit, sondern schafft über die in Jahren gefestigten politischen Kontakte eine Vertrauensbasis.

■ Die wertefundierte Vertrauensbasis, im Regelfall aufgrund parteipolitischer Übereinstimmung, gemeinsame Positionen im Grundwertebereich und langjährige Vertrautheit führten in kritischen Situationen dazu, dass im kleinen Kreis Lösungsansätze unterhalb von offiziellem Regierungshandeln erarbeitet werden können.

gen in Deutschland. Erst die wertefundierte Vertrauensbasis, im Regelfall aufgrund parteipolitischer Übereinstimmung, gemeinsame Positionen im Grundwertebereich und langjährige Vertrautheit führten in kritischen Situationen dazu, dass im kleinen Kreis Lösungsansätze unterhalb von offiziellem Regierungshandeln erarbeitet werden können.

Einige wenige Beispiele:

- Der Ablösung der Militärdiktatur in Chile 1988 ging eine langfristige Vorbereitung des entscheidenden Referendums voraus. Über ihre Büros und ihre Vertreter im Land arbeiteten die politischen Stiftungen mit den oppositionellen Parteien und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammen. Die Stipendienprogramme wurden einerseits dazu genutzt, gefährdete Personen außer Landes zu bringen (sie „überwintern“ zu lassen), während sie gleichzeitig zur Heranbildung und Vorbereitung einer Elite für die Übernahme der politischen Verantwortung nach Ablösung der Diktatur dienten. Ein mögliches Vakuum nach erfolgreichem Verlauf des Referendums konnte so vermieden und eine stabile Regierung basierend auf einer Parteienkoalition unter Führung der christlich-demokratischen PDC gebildet werden.
- Für den friedlichen Übergang vom Apartheidregime zu einer von der schwarzen Bevölkerungsmehrheit gestellten Regierung in Südafrika war der 1990 beginnende Verfassungsprozess entscheidend. Es ging um eine Verfassung, die von allen Bevölkerungsgruppen, auch den unterschiedlichen schwarzen Ethnien, angenommen werden konnte. Die vertrauten Kontakte der KAS zur Inkatha-Bewegung und die langjährige Zusammenarbeit der FES mit dem ANC ermöglichten eine mäßigende und konstruktive Einflussnahme auf beiden Seiten.
- Ein Hinweis sei erlaubt auf die aktuelle Lage in Zimbabwe. Regierungsoffizielle Entwicklungszusammenarbeit ist unter dem repressiven Mugabe-Regime kaum mehr möglich. Damit sind auch für Durchführungsorganisationen des BMZ die Handlungsmöglichkeiten weitgehend beschränkt. Über ihre Netzwerke können die politischen Stiftungen auch bei solch extremen politischen Umfeldbedingungen durch differenzierten Einsatz ihrer Instru-

- mente mit Parteien und Zivilgesellschaftsorganisationen der inneren Opposition zusammenarbeiten.
- Die bedeutende Rolle der politischen Stiftungen bei dem politischen Wandel in Spanien und Portugal in den siebziger Jahren ist von den europäischen Partnern anerkannt worden. Ebenso ist der Frieden stiftende Beitrag in den zentralamerikanischen Ländern mit dem Ziel des Konfliktabbaus und des Aushandelns von Friedensregelungen unstrittig.

■ Neue Herausforderungen seit 1989

Gesondert zu behandeln ist die Herausforderung, der sich die politischen Stiftungen mit dem Fall der Mauer im Jahr 1989 und den darauf folgenden Veränderungen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa gegenüber sahen. Zum einen handelte es sich um eine völlig neue Fallgruppe von Ländern, die in erster Linie Beratung für die Bewältigung der Systemtransformation nachfragten. Für die politischen Stiftungen bildeten dabei die wertbezogenen Fragestellungen die zentrale Herausforderung. Vorrangig ging es um die Entwicklung eines politischen Pluralismus, der sich beispielsweise in (partei)politischen Programmen, freien Wahlen, Meinungsfreiheit und -vielfalt ausdrückte, und die Herausbildung einer demokratisch geprägten politischen Kultur mittel- und langfristig zum Ziel hatte.

Die angesammelten Erfahrungen aus den Entwicklungsländern waren für die politischen Stiftungen zwar sehr hilfreich, eine Gleichsetzung der Entwicklungsländer mit den Transformationsländern und damit eine einfache Übertragung bewährter Programme war jedoch nicht möglich. Eine angemessene Antwort auf die Anfragen musste buchstäblich aus dem Stand organisiert werden. Die politischen Stiftungen leisteten das, indem sie Ressourcen verlagerten und erfahrene Mitarbeiter in die Region entsandten. Aus einem Prozess des *muddling through* entstanden strategische Länderprogramme, die für die acht inzwischen der EU beigetretenen Länder anders zu gestalten waren als für die Länder in Südosteuropa und die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. In dieser vielleicht entscheidenden Phase für die Einleitung einer demokratischen Entwicklung in diesen Regionen waren es einzig die deutschen politischen

■ Gesondert zu behandeln ist die Herausforderung, der sich die politischen Stiftungen mit dem Fall der Mauer im Jahr 1989 und den darauf folgenden Veränderungen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa gegenüber sahen.

Stiftungen, die mit entstehenden politischen Parteien zusammenarbeiteten.

Ebenso stellen Länder wie Belarus oder der Iran besondere Anforderungen an die politischen Stiftungen. Wegen der direkten Nachbarschaft und der engen Bindung an Russland bzw. des Einflusses auf die politische Gestaltung der Nahostregion kommt beiden Ländern eine bedeutende Rolle im Rahmen der deutschen Außenpolitik zu. Gleichzeitig handelt es sich aber um Länder, die in ihrer Region eine maßgebliche Rolle spielen. Belarus ist mit der Erweiterung der EU zum Nachbarstaat geworden und der Iran ist in das Ankerländerkonzept einbezogen, weil ihm eine Schlüsselrolle für die Region Naher und Mittlerer Osten beigemessen wird. Die politischen Stiftungen entwickeln bereits vielfältige Aktivitäten in diese Länder hinein, obwohl eine Entsendung von Mitarbeitern noch nicht möglich ist.

■ **Das Ankerländerkonzept des BMZ wird von den politischen Stiftungen positiv bewertet und der darin zum Ausdruck kommende politische Anspruch des BMZ unterstützt.**

Das Ankerländerkonzept des BMZ wird von den politischen Stiftungen positiv bewertet und der darin zum Ausdruck kommende politische Anspruch des BMZ unterstützt. Aufgrund ihrer Unabhängigkeit konnten die politischen Stiftungen in diesen Ländern tätig sein, obwohl als Folge der Schwerpunktländerkonzeption des Ministeriums die Durchführungsorganisationen dort ihre Zusammenarbeit bis hin zur Einstellung reduzierten. Die Einbeziehung der Ausstrahlungs- und Mitzieheffekte, die von den Ankerländern ausgehen, akzentuieren jedoch deren politische Bedeutung im Konzept der deutschen EZ. Für die politischen Stiftungen geht es um Schlüsselländer, denen für die Entwicklung der jeweiligen Region eine Lead-Funktion beigemessen wird.

■ Wertorientierte Demokratieförderung

Abschließend ist noch auf einen wichtigen Punkt einzugehen. In den letzten Jahren entstanden auf europäischer und internationaler Ebene so genannte Organisationen der Demokratieförderung. Beispiele sind das World Movement for Democracy (WMD), das International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), das Institute for Multiparty Development (IMD) oder der Non-Governmental Process for the Community of Democracies. Diese häufig mit erheblichen Finanzmitteln ausgestatteten

Organisationen beanspruchen für sich eine Universalität der Demokratieförderung. Dabei berufen sie sich auf ihren überparteilichen Charakter, ihre Internationalität und Interessenneutralität mit dem einzigen Fokus, Demokratien zu unterstützen. Finanziert werden diese Organisationen überwiegend aus multilateralen Quellen (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken) oder durch private Spender. Das wertebezogene und pluralistische deutsche Stiftungsmodell stellen diese Initiativen in Frage.

Wichtig ist deshalb die Feststellung, dass es sich bei diesen Demokratieorganisationen nicht um politische Stiftungen handelt, da aufgrund des nicht vorhandenen Wertebezugs ein pluralistisches Demokratiekonzept nicht abgebildet wird. Die Konrad-Adenauer-Stiftung steht dieser Form der „neutralen“ oder „technischen“ Demokratieförderung ablehnend gegenüber und wirkt nicht strukturbildend in diesen Demokratieorganisationen mit. Der Grund liegt darin, dass Demokratie aus Sicht der Konrad-Adenauer-Stiftung nur mit einem Wertebezug vermittelbar ist. Demokratie setzt demokratische Legitimation über Wahlen in einem System der (Parteien-)Konkurrenz voraus. Dafür bedarf es einer politischen Bildung der Bevölkerung, die die Wertebildung einschließt. Die Parteien sind der Ort, an dem über Werte, Inhalte und Programme entschieden wird. Deshalb treten die deutschen politischen Stiftungen dafür ein, innerhalb der politischen Familien transnationale Stiftungsformationen zu bilden, um die Wertgebundenheit demokratischer Ordnungen zu vermitteln.

■ Literatur

Sebastian Bartsch, „Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt“, in K. Kaiser / W.-D. Eberwein, *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4, *Institutionen und Ressourcen*, 1998, S. 186–198.

BMZ Spezial, Ankerländer – Partner für globale Entwicklung, Dezember 2004.

Ernst-Otto Czempiel, „Strategien der Demokratisierung – Intervention im Zeitalter der Interdependenz“, in: *Internationale Politik*, Mai 2005, S. 92–101.

Ernst Hillebrand / Uwe Optenhögel, „Mediatoren in einer entgrenzten Welt – Zur außenpolitischen Rolle der politischen Stiftungen“, Sonderdruck aus: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 2/2001.

Wilhelm Hofmeister, „Globale Strukturpolitik und die Organisation der EZ – Die Rolle der Politischen Stiftungen“, in: *E+Z*, Jg. 42.2001:7/8.

Dirk Messner, „Wettstreit der Akteure – Die internationale Verflechtung revolutioniert das Regieren“, in: *Internationale Politik*, Januar 2005, S. 16–22.

Andreas Stamm, Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, Discussion-Paper 1/2004, Hrsg. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Das Manuskript wurde am 19.5.2005 abgeschlossen.