

Architekten der Außenpolitik

Das Elitennetzwerk des Council on Foreign Relations im Schatten der Macht

Von Jonas Holk

Architekten der Außenpolitik

Das Elitenetzwerk
des Council on Foreign Relations
im Schatten der Macht

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://www.dnb.de>> abrufbar.

© Verlag Traugott Bautz GmbH
98734 Nordhausen 2025
ISBN 978-3-68911-023-9

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	1
1. HINTERGRUND	3
2. WIE FUNKTIONIERT AUßENPOLITIK?	6
2.1 HYPOTHESEN ZUM EINFLUSS VON THINK TANKS AUF DIE AUßENPOLITIK.....	11
3. HERANGEHENSWEISE	14
4. DER COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS	23
4.1 ENTSTEHUNGSGESCHICHTE	35
4.2 STRUKTUR.....	38
4.3 PERSONAL	41
4.4 WELTANSCHAUUNG	46
5. ÜBERBLICK HISTORISCHER EINFLUSSNAHMEN	51
6. ANALYSE AKTUELLER EINFLUSSNAHMEN	60
6.1 MITGLIEDERÜBERSCHNEIDUNGEN.....	61
6.2 FALLBEISPIEL CHINA: POLICY-EMPFEHLUNGEN DES CFR	73
6.3 FALLBEISPIEL CHINA: REFLEKTION IN DER AUßENPOLITIKGESTALTUNG.....	79
7. FAZIT UND AUSBLICK	91
8. LITERATURVERZEICHNIS	104
9. ANHANG	164

der Mitgliederverbindungen, sowie des Einflusses von Foreign Affairs-Artikeln und Empfehlungshandbüchern auf außenpolitische Entscheidungen. Vor diesem Hintergrund ist diese Analyse nicht ausschließlich in der Lesart des instrumentellen Marxismus/Gramscismus zu betrachten, sondern lässt überdies hinaus eine klare konstruktivistische Perspektive in der Prozessanalyse erkennen.

Theoretische Grundlagen der Außenpolitikanalyse können nun verwendet werden, um das Wirken der Think Tanks, als innenpolitische Akteure, auf die Außenpolitikgestaltung genauer zu erklären. Hierzu können drei Relevanzebenen innenpolitischer Akteure genannt werden, welche auf erster Ebene aus Regierung und Kabinett, auf zweiter Ebene aus parlamentarischen Einrichtungen, Verfassungsgericht und Zentralbank, sowie auf dritter Ebene aus öffentlicher Meinung, Medien, Parteien und Interessengruppen bestehen (Brummer & Oppermann 2018: 91). Es ist nun also Aufgabe herauszustellen, wie weit der CFR in jeden dieser Bereiche eindringen konnte. Auch trägt das Forschungsvorhaben somit simultan einen Beitrag zur Erklärung der US-Außenpolitik nach dem Zwei-Ebenen-Ansatz bei, indem es mit dem CFR einen wichtigen subsystematischen Erklärungsfaktor, welcher auf die Außenpolitikgestaltung einwirkt, abbildet (Brummer & Oppermann 2018: 96).

Vorwort

Die Weltpolitik erscheint oft wie ein undurchdringliches Geflecht aus Interessen, Institutionen und verborgenen Machtstrukturen. Wer trifft die wirklich wichtigen Entscheidungen in der US-Außenpolitik? Welche Netzwerke stehen hinter den offiziellen Regierungshandlungen? Und welche Rolle spielt dabei der Council on Foreign Relations (CFR) – eine der einflussreichsten Denkfabriken der Welt? Dieses Buch nimmt Sie mit auf eine spannende Reise in die Welt der außenpolitischen Eliten der Vereinigten Staaten. Ursprünglich als wissenschaftliche Arbeit im Sommer 2023 entstanden, geht es der Frage nach, wie der CFR seit über einem Jahrhundert die außenpolitische Agenda der USA mitgestaltet – oft im Verborgenen, aber mit enormer Tragweite. Dabei werden historische Entwicklungen ebenso beleuchtet wie gegenwärtige Einflussmechanismen, die über persönliche Netzwerke, Denkfabriken und strategische Partnerschaften wirken. Anders als viele Veröffentlichungen, die sich mit der Außenpolitik der USA befassen, stellt dieses Buch nicht bloß offizielle Regierungsentscheidungen in den Mittelpunkt, sondern legt den Fokus auf die Macht hinter der Macht. Welche Persönlichkeiten, welche Verflechtungen und welche Denkweisen prägen die globalen Entscheidungen der führenden Supermacht? Basierend auf theoretischen Modellen aus

der internationalen Politik und empirischen Analysen zeigt dieses Buch, dass der CFR weit mehr ist als ein Think Tank – er ist eine zentrale Schaltstelle der geopolitischen Strategie. Seit der ursprünglichen Fertigstellung dieser Arbeit hat sich die Weltpolitik weiterentwickelt, und neue Herausforderungen haben die globale Ordnung erschüttert. Doch gerade weil dieses Buch sich nicht nur auf aktuelle Ereignisse stützt, sondern die Strukturen hinter den Entscheidungen untersucht, bleibt es auch heute hochrelevant. Wer die langfristigen Mechanismen und Einflusswege des CFR versteht, kann auch künftige Entwicklungen besser einordnen – sei es in den Beziehungen der USA zu China, in geopolitischen Konflikten oder in der Gestaltung neuer Weltordnungskonzepte. Dieses Buch richtet sich an alle, die hinter die Kulissen der internationalen Politik blicken wollen – an politisch Interessierte, an Studierende und Forschende sowie an all jene, die verstehen möchten, wer wirklich die Fäden zieht. Es liefert keine plakativen Verschwörungstheorien, sondern fundierte wissenschaftliche Analysen, die auf historischen und aktuellen Fakten basieren. Es zeigt auf, wie Netzwerke von Eliten die Außenpolitik gestalten – und warum das für uns alle von Bedeutung ist.

1. Hintergrund

Die hier geteilte Annahme, dass es unmöglich ist, die amerikanische Geschichte oder die Weltgeschichte der letzten 120 Jahre zu verstehen ohne die im Hintergrund ausgeübte Rolle von Elitennetzwerken mit erwiesenermaßen kontinuierlich hohem Einfluss zu berücksichtigen (Etzrodt 2022: 7), sowie der Umstand, dass scheinbar nahezu keine wissenschaftlichen Arbeiten mit dem Ziel existieren, den relativen Einfluss jener Elitennetzwerke auf demokratische Regierungen zu evaluieren (Etzrodt 2022: 8), sei auch hier Ausgangspunkt des Erkenntnisinteresses nach der Rolle des Council on Foreign Relations in der US-Außenpolitik, als zentralem Element der in diesem Buch durchgeführten Analysearbeit.

Das Buch soll sich also mit der Frage nach der Gestaltungsart einer potentiellen aktuellen Einflussnahme des Council on Foreign Relations (CFR) auf die US-Außenpolitik beschäftigen, um somit die Rolle des CFR in der US-Außenpolitik zu ergründen. Diese Frage begründet sich auf dem Wissen um die historische Relevanz des CFR im 20. Jahrhundert und ist geleitet vom Interesse an dessen weiterem Verlauf im 21. Jahrhundert. Hierzu soll zunächst eine theoretische Grundlage zur Gestaltung US-amerikanischer Außenpolitik geschaffen werden, welche Ansätze aus der Disziplin der Internationalen Beziehungen sowie der Außenpolitikanalyse

heranzieht und auch Think Tanks und ihre Rollen und Einflussmöglichkeiten in der Politikgestaltung der USA genauer untersucht. Anschließend werden basierend auf theoretischen Annahmen des instrumentellen Marxismus und Gramscismus drei Hypothesen zur Rolle des CFR in der US-amerikanischen Außenpolitik formuliert. Im dritten Kapitel soll die empirische Grundlage und die zugrundeliegende Methodik beschrieben werden, welche die Einflussbeziehungen messbar machen soll. Die anschließende Untersuchung der übergeordneten Frage beginnt mit einer kurzen Darstellung der Entstehungsgeschichte des CFR, da diese zur abschließenden Rollenbeschreibung nicht unerwähnt bleiben darf. Im nächsten Punkt wird auf den strukturellen Aufbau des CFR eingegangen, um den Grad intrasystematischer Abgeschlossenheit, sowie mögliche interne Wirkungs- und Kommunikationsmechanismen offenzulegen. Auch sollen die relevanten Akteure mit Verfügungsmacht über Budget oder Entscheidungsmacht im Mitgliederaufnahmeverfahren identifiziert werden. Hierauf folgt in logischer Reihenfolge der Punkt „Personal“, welcher unter anderem genauer auf die personellen Akteure im CFR eingehen soll, da diese einen vielseitig relevanten Kernbestandteil der Institution darstellen, wie sich später noch zeigen soll. Dazu wird zum einen eine historisch-profilarische Darstellung der Mitglieder, und

zum anderen eine gegenwärtig deskriptive Darstellung der Mitgliedschaftsarten, inklusive derer Implikationen auf einflussrelevante Vernetzungsbestrebungen, sowie verschiedene Aspekte personeller Konstitution angeführt. Die weltanschauliche Darstellung ist zur Charakterisierung des CFR ebenso unabdingbar und stellt zudem einen wichtigen Bestandteil der späteren Analyse aktueller Einflussnahmen, da sie zur zunehmenden Wahrnehmung des CFR als einheitlichem Akteur beiträgt. Danach soll eine kurze Darstellung der historischen Relevanz des CFR den vergangenen Einfluss auf die US-amerikanische Politikgestaltung belegen, welcher die grundlegende Begründung des Erkenntnisinteresses des gegenwärtigen Einflusses stellt. Die hierauf chronologisch folgende Analyse der aktuellen Einflussnahmen teilt sich nun wiederum in mehrere Abschnitte. So wird hier die Analyse auf der Grundlage der vorangegangenen theoretischen Annahmen und Erkenntnisse um die Bedeutsamkeit informeller Kontakte und einer mehrfach unabhängig voneinander identifizierten personellen Netzwerkstruktur um das CFR, mit einer exemplarischen Betrachtung der Mitgliederüberschneidungen sowie auch einer detaillierten zeitlich-vergleichenden Darstellung der personellen Vernetzungen zu außenpolitisch bedeutsamen Institutionen, begonnen. Die sich hieraus ergebenden Annahmen um eine gegenwärtig

anhaltende bedeutsame Einflussnahme des CFR konnten in der hierauf folgenden Fallbeispielanalyse bestätigt werden. In dieser konnten durch eine Literaturanalyse insgesamt sechs CFR-Politikziele für die sino-amerikanischen Beziehungen herausgearbeitet werden, welche daraufhin auf ihren jeweiligen Reflexionsgrad in der realen Außenpolitikgestaltung untersucht wurden und das zuvor erstarkte Bild einer bedeutsamen Einflussnahme mit einer Mischung quantitativ-qualitativer Evidenz abrundeten. Diese abschließend im Fazit eingeordneten Erkenntnisse eröffnen in Kombination mit den erkannten, hier analytisch unberücksichtigt verbleibenden „blinden Punkten“, zudem einen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf hinsichtlich dieser bisher nur wenig erforschten Thematik und zeigt hierfür ebenso potentielle Ansatzpunkte auf.

2. Wie funktioniert Außenpolitik?

Bei dieser Analyse handelt es sich um Außenpolitikforschung, welche aufgrund ihrer (Einfluss-) prozessorientierten Akteursanalyse der Forschungstradition der Politics-Analyse zuzuordnen ist. Ebenso findet sich jedoch partielle Policy-Analyse (Fallbeispielanalyse China), welche diesen Analyseprozess ergänzend unterstützt. Außenpolitikforschung weist in der heutigen Zeit sowohl methodisch, theoretisch als auch inhaltlich einen zur Disziplin der

Internationalen Beziehungen (IB) kongruenten Charakter auf (Harnisch et al. 2003: 315), sodass die theoretische Grundlage dieser Analyse vorbehaltlos sowohl durch Denkschulen der Internationalen Beziehungen, als auch Theorien der Außenpolitikanalyse gestellt werden kann, ohne hierdurch die Disziplin der Internationalen Beziehungen zu verlassen. So wird beispielsweise auch in der Disziplin der IB durch die verschiedenen Denkschulen bestimmtes außenpolitisches Verhalten implizit vorausgesetzt, sodass, von diesen ebenso außenpolitische Erkenntnisse zu erwarten sind (Brummer & Oppermann 2018: 12). Aber auch die innenpolitische Charakterisierung der Einflussbeziehung zwischen CFR und Staat setzt alleine aufgrund der notwendigerweise stattfindenden Selektionsprozesse für verschiedene Aspekte, die Anwendung von IB-Theorien voraus, wie Inderjeet Parmar bei seiner Analyse dieser Beziehung feststellte, als er schrieb, dass „es unwahrscheinlich ist, dass eine Analyse, welche behauptet ohne theoretische Grundlage zu arbeiten dies wirklich tut.“ (Parmar 2004: 8)¹. So untersuchten bereits früher verschiedene Autoren die geschichtliche Rolle des CFR, um IB-theoretische Streitigkeiten zu klären (Parmar

¹ Diese Darstellung hat nicht die Absicht, IB-Theorie zur unvermeidlichen Nebenerscheinung im innenpolitischen Analyseprozess zu degradieren, sondern soll die zielgerichtete Auswahl jener vielmehr zu einer notwendigen Voraussetzung für jene innenpolitische Analyse erheben.

2001: 32; Parmar 2004: 7), indem sie verschiedene IB-Theorien zur Erklärung jener Einflussbeziehung anwandten. Ein pluralistisches Organisationsverständnis eines „offen zugänglichen“ Staates, welcher miteinander konkurrierenden pluralistischen Einflussversuchen nicht-staatlicher Akteure ausgesetzt ist, verliehe hier etwa verschiedenen nicht-staatlichen Akteuren zentrale Bedeutsamkeit (Parmar 2004: 12), während beispielsweise staats-zentrierte Ansätze den Staat als absoluten Souverän ins Zentrum stellten (Parmar 2004: 16). Die in dieser Analyse angewendete Theorie betrachtet die Einflussbeziehung hingegen aus instrumental-marxistischer Perspektive, welche den Staat als von der herrschenden kapitalistischen Klasse unterminiert ansieht. Es wird davon ausgegangen, dass sämtliches Personal, welches den Staat führt, durch Abstammung mit dieser Klasse verbunden ist und somit das „nationale Interesse“, die gestalterische Grundlage von Innen- und Außenpolitik, aus kapitalistischer Sicht definiert (Parmar 2004: 15). Der CFR wird in diesem Kontext als Hauptrepräsentant kapitalistischer Interessen in der Außenpolitik angesehen (Domhoff 1990; Shoup 2015; Shoup & Minter 1977), sodass eine starke Einflussnahme auf die Politikgestaltung erwartet wird. Vertieft wird diese theoretische Grundlage zusätzlich durch gramscistische Theorie, welche den CFR in Verbindung mit dem Staat zum Apparat

der Machterhaltung der herrschenden Klasse benennt (Parmar 2002a: 238), da Gramsci „intellektuelle und moralische“ Führerschaft als zentralen Machterhaltungsmechanismus einer sozialen Gruppe erfasst (Gill & Gill 1994: 128). Die Autoren Luther-Davies et al. beziehen sich in ihrer Studie zudem auf „biased pluralism“ Theorien, welche postulieren, dass Interessengruppen, welche von Unternehmen oder der ökonomischen Elite geschaffen werden, disproportional erfolgreich im Wettbewerb der Interessengruppen sind (Luther-Davies et al. 2022: 630). In ihrer Studie erschaffen sie somit das Konzept eines „Policy-Planning Network“ (PPN), welches ein Konglomerat aus Stiftungen, Think Tanks und elitären Policy-Diskussionsgruppen durch Mitglieder und Treuhänder personell verknüpft und von Unternehmen finanziert und dominiert wird (Luther-Davies et al. 2022: 633). Think Tanks (oder elitäre Policy-Diskussionsgruppen), insbesondere jene, welche durch ihr Personal als Hauptartikulatoren kapitalistischer Interessen verstanden werden können, werden somit zum zentralen Bestandteil. Zudem werden sie im Kontext dieses Buches, gemäß Gramsci, als Verbreitungsmechanismen von Ideen und Diskursen verstanden, welche somit die Interessen und Identitäten der mit ihnen verbundenen Akteure formen. Diese theoretische Grundannahme offenbart sich besonders in der angestrebten Analyse

2.1 Hypothesen zum Einfluss von Think Tanks auf die Außenpolitik

Es ist bekannt, dass die Wissensgrundlagen und Ideen, auf welchen die Formulierung der späteren US-Außenpolitik beruht, oftmals in externen Organisationen (wie beispielsweise dem CFR) geschaffen werden (Shepherd 2020: 771). Diese externen Organisationen treten beispielsweise als Lobbyorganisationen oder Think Tanks („Denkfabriken“) an Policymaker heran und haben das geteilte Ziel, Einfluss auf die Politikformulierung auszuüben. Versteht man Einfluss als die Fähigkeit eines Akteurs, Entscheidungen anderer Akteure nach seinen Präferenzen zu formen (Dür 2008: 561), kann dies schnell zu verschwommenen Grenzen zwischen interessegeleiteter Lobbyarbeit und rein positivistischer Think Tank-Arbeit führen, da die Wahrnehmung exklusiv durch Lobbyorganisationen ausgeübter Lobbyarbeit veraltet ist und Think Tanks hier zu zentralen Akteuren wurden (Hook & Jones 2012: 298). Die Eigenkennzeichnung als Think Tank erfolgt dabei oft, um Lobbyarbeit zu verdecken (Pautz 2020: 2). So ist es umso wichtiger, nun eine klare definitorische Abgrenzung des Think Tank-Begriffs vorzunehmen, um in der späteren Rollenanalyse die diesbezügliche Einordnung des CFR, als Grundlage jener Untersuchung, abgeschlossen zu haben. Beispielsweise wird der CFR entgegen seiner Eigendarstellung, in vielen wissenschaftlichen Arbeiten

explizit nicht als Think Tank, sondern etwa als „hybride Organisation“ (McGann 2007: 93) oder „policy research institution“ (Abelson 1996) bezeichnet, wie es bereits kritisch von Luther-Davies et al. dargestellt wurde (Luther-Davies et al. 2022: 635). Auch verwiesen sie auf die Arbeit des Soziologen Thomas Medvetz, welcher für sein Buch „Think Tanks in America“ Interviews mit Think Tank Mitgliedern durchführte (Ebenda). Dieser nannte den CFR eine „activist-expert organization“ (Medvetz 2012: 114). Medvetz definiert Think Tanks als einen „institutional subspace located at the crossroads of the academic, political, economic, and media spheres“ (Medvetz 2012: 7), welche als Knotenpunkt zwischen diesen Sphären eine zentrale Rolle für die Zirkulation von Personal und Wissen einnehmen (Ebenda). Ebenso macht er das Bedürfnis nach politischer Anerkennung, finanzieller Unterstützung und medialer Aufmerksamkeit zu einem charakteristischen Aspekt, welcher den Think Tank in ein Abhängigkeitsverhältnis zu jenen Spendern, Politikern und medialen Institutionen stellt (Ebenda). Hierzu soll jedoch angemerkt werden, dass jenes Verhältnis zu medialen Institutionen ebenso oftmals als symbiontisch charakterisiert wird (Pautz 2020: 10).

Durch die sich gesamtheitlich (gemäß der Principal-Agent-Theorie) ergebene Notwendigkeit der Vertretung der

Interessen dieser Akteure (Medvetz 2012: 7) verschwimmt abermals die Grenze zwischen der häufigen Eigendarstellung von Think Tanks als reine Anbieter evidenz-basierter Expertise (Pautz 2020: 1) und interessengeleiteter Lobbyorganisation, was nun Zweifel am nach außen kommunizierten Bild des CFR, eines „independent nonpartisan think tank and publisher“ (CFR 2022) aufkommen lässt, welcher traditionell² als streng szientifischer Wissensarbeiter (Parmar 2002: 55), entsprechend eines „Science Arbiter“ (Pielke 2007: 2) arbeitet. Hieraus ergibt sich nun die erste Hypothese (H1): *„Der Council on Foreign Relations entspricht nicht der Rolle eines rein szientistisch, positivistischen „Science Arbiters“, sondern leistet themenbezogene und interessegeleitete Lobbyarbeit“*. Diese soll die wichtige Grundlage der Rollenbeschreibung für die spätere Beantwortung der Einflussfrage legen.

Auch Pautz sieht den Versuch der Beeinflussung von Prozessen der Politikformulierung als zentrales Merkmal eines Think Tanks. Wie Medvetz macht er ihre gute strukturelle Position für ihre Zugriffsmöglichkeit auf formelle und informelle Kommunikationskanäle verantwortlich, über welche sie ihren Einfluss ausbauen (Pautz 2020: 1). Mit geschickter

² Parmar nennt wissenschaftliche Expertise als historische Daseinsberechtigung des CFR (Parmar 2004: 4).

Rhetorik versuchen sie hierüber Policy-Maker zu beeinflussen (Shaw et al. 2015: 73), um ein Klima zu schaffen, welches bestimmte Meinungen präferiert. Diese Kernfunktion der Konsensschaffung, hat das Ziel eine weltanschauliche Agenda gegen Druck aus verschiedenen Ecken der Gesellschaft zu stabilisieren (Pautz 2020: 7) und übt somit eine Agenda-Setting Funktion aus. Hypothese 2 (H2) lautet somit: *„Der Council on Foreign Relations übt eine relevante Agenda-Setting Funktion bei der Präsentation außenpolitischer Themen aus und setzt somit einen Rahmen für die politische Debatte der US-amerikanischen Außenpolitik“*.

3. Herangehensweise

In diesem Buch soll die Beantwortung der Frage wie sich die aktuelle Einflussnahme des Council on Foreign Relations auf die US-Außenpolitik gestaltet beantwortet werden. Die Untersuchung dieser Frage setzt die Messung und Charakterisierung von Einflussbeziehungen zwischen zwei Akteuren voraus. Dies wird allgemein bereits als eine Herausforderung angesehen (Arts & Verschuren 1999: 411), welche in diesem spezifischen Fall durch viele Stakeholder und Interessen, situiert in pluralistischen und mehrstufigen Entscheidungsstrukturen, zusätzlich als besonders komplex zu charakterisieren ist (Arts & Verschuren 1999: 412) und somit viele Schwierigkeiten birgt. Jene wurden bereits im Jahr