



Wulf Lapins

## Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

# **Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik**

Wulf Lapins

Berlin, März 2007

ISBN 978-3-89892-642-3

Prof. Dr. Wulf Lapins, Referat Mittel- und Osteuropa,  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Materialien zum Thema „Demokratieförderung“

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastr. 17  
10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

März 2007

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Die politischen Rahmenbedingungen der „Bonner Republik“</b> .....	<b>7</b>
1.1 Zivilmachtrolle .....	7
1.2 Interne Demokratieförderung .....	8
<b>2. Die Außenpolitik Deutschlands</b> .....	<b>9</b>
2.1 Deutsche Einheit : Rückkehr des Goliath oder friedvoller Gulliver? .....	9
2.2 Wachsendes Selbstbewusstsein .....	10
2.3 Mündiges nationales Interesse in Partnerschaft.....	12
2.4 Demokratieförderung und demokratisierte Außenpolitik .....	14
2.5 Theoretische und völkerrechtliche Grundlagen externer Demokratieförderung.....	15
2.6 Demokratieförderung als Gestaltungsprinzip in der deutschen Außenpolitik .....	20
<b>3. Szenarien 2020</b> .....	<b>24</b>
3.1 Szenario 1 .....	25
3.2 Szenario 2 .....	27
3.3 Szenario 3 .....	28
<b>4. Handlungsoptionen</b> .....	<b>29</b>



## Einleitung

Die vorliegende Untersuchung zur „Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik“ umfasst den Zeitraum der historischen „zweiten Chance“ für eine reale deutsche demokratische Verfasstheit und fokussiert damit die Bundesrepublik Deutschland. Sie erhebt hierbei nicht den Anspruch auf einen erschöpfenden zeitgeschichtlichen Längsschnitt und thematisch systematischen Querschnitt. Die Ausarbeitung leistet vielmehr einen kursorischen Überblick und beabsichtigt, damit einen Diskurs über die demokratiepolitischen Ansprüche und Perspektiven der deutschen auswärtigen Politik anzuregen. Im Blickfeld steht somit nicht die fördernde Demokratisierung insgesamt im Kontext der deutschen weltweiten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Das Augenmerk ist hier eher auf Russland und Zentralasien gelenkt.

Die erste Einheit Deutschlands 1871 war eine Schöpfung Bismarcks: von oben, autoritär durchgesetzt, mit Krieg und Gewalt begleitet, undemokratisch. Die zweite Einheit Deutschlands 1989/90 erwuchs demgegenüber: von unten, antiautoritär, friedlich und gewaltlos erstritten, demokratisch. Mit der Einheit vergrößert sich Deutschlands politische Rolle in Europa und seine politische Statur auf der Weltbühne. Daraus erwächst Mitgestaltungskraft, aber auch Verantwortung. Die bekennende Verantwortungsübernahme für die Hypothesen der Vergangenheit gebietet die Bereitschaft zur kooperativen Zukunftsgestaltung. Beides sind folgerichtig auch zentrale Bestimmungsfaktoren der deutschen Außenpolitik.

Vor dem Hintergrund jener dunklen Geschichtskapitel Deutschlands der Hybris und Verbrechen, seiner seit 1949 nunmehr an sittlichen Geboten und Werten orientierten Politik, der geographischen Lage und seiner starken wirtschaftlichen Exportausrichtung herrscht parteiübergreifend weitgehend der Politikkonsens über Deutschlands außenpolitisches Interesse an der Mehrung von Demokratien, weil es dadurch für seine Politik ebenfalls positiven Nutzen schöpfen würde. Der Impetus der deutschen Demokratieförderung basiert tiefergründig wohl auch auf der schlichten Systemlogik, der zufolge politische Systeme geneigt oder versucht sind, ihre Ordnungsstruktur

im Rahmen jeweiliger Einwirkungsmöglichkeiten „fortzupflanzen“. Auf die Kurzformel gebracht: demokratisch, folglich demokratisierend.

Die deutsche politische Demokratieförderung ist nicht missionarisch, sie ist vielmehr angelegt als Politik des guten Beispiels. Demokratieförderung weckt nicht unbedingt Leidenschaft, und das ist gut so. Die Wesensart der Demokratieförderung ist auf Langfristigkeit, die selbst- und mitbestimmende Staats- und Gesellschaftsmoderne anstrebend, angelegt. In diesem Prozess müssen auch Verharrungen und Rückschläge mitbedacht werden und dürfen nicht entmutigen.

Nun ließe sich argumentieren, mithin arbeite der Faktor Zeit für die Ausbreitung des Demokratieprinzips, weil generell kein Staat als autoritär oder gar diktatorisch regiert stigmatisiert werden möchte. Jeder will hingegen gerne das Gütesiegel Demokratie/demokratisch für sich in Anspruch nehmen. Bekanntlich werfen bei tiefstehender Sonne aber auch Zwerge lange Schatten. Und darum verbräm(t)en immer wieder Machteliten den wahren Charakter ihrer Herrschaft mit Demokratie beifügenden Begriffen, wie „Volksdemokratie“, „sozialistische Demokratie“, „souveräne Demokratie“, „partizipative Demokratie“ (Hugo Chávez/Venezuela), „Demokratie des afrikanischen“ bzw. „asiatischen Wegs“ u.v.a.m. Damit sollen ihre eingeschlagenen besonderen politischen Wege berücksichtigt und so gegen Kritik immunisiert werden. Die bloße formale Existenz von demokratischen Institutionen (Parlament, Gerichte/Verfassungsgericht, Medien, Wahlkommission) in manchen Ländern, die aber letztlich ohne Konsequenz für eine umfassende demokratische Substantiierung von Staat und Gesellschaft bleibt, muss gleichwohl immer wieder als angebliche Evidenz von Demokratie herhalten.

Demokratie taucht nicht wie eine Flaschenpost einfach angespült auf. Sie muss errungen und täglich gelebt werden, denn eine Bestandsgarantie gibt es nicht. Demokratie hat jedoch unterschiedliche Ausprägungen und Erscheinungsformen. Insofern kann es keine verbindliche ‚road map‘ zur Demokratiebildung geben. So gelten Indien, Sri Lanka sowie die Türkei als Wahldemokratien, sie

weisen jedoch hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheitsrechte zum Teil erhebliche (demokratische) Defizite auf. Russland, unter der Präsidentschaft von Putin wiederum, wird als frei, aber nicht demokratisch charakterisiert. Stimmt der oftmals vorgebrachte Vorwurf, dass die Staaten der euroatlantischen Zugehörigkeit selbstherrlich für sich das Definitionsmonopol über Demokratiestandards und ihr jeweiliges Implementierungsniveau beanspruchen? Das westliche liberale Demokratieverständnis rekurriert unter eindeutigem Bezug auf die europäische Aufklärung auf die vorrangige Stellung individueller Freiheit und Würde. Und ist es eben nicht dieser Demokratieansatz mit dieser Prämisse, dem vom „Westen“ konstitutiv allgemeingültige Geltung verschafft werden soll? Das Plädoyer für andere Demokratiemodelle als ordnende politische Größen muss sich jedoch daran messen lassen, dass diese ebenfalls hohe Standards der persönlichen Selbstbestimmung sowie an eine gerechte Gesetzesordnung verpflichtete Herrschaftsorganisation garantieren sollten.

Demokratieförderung kann nur als Angebot glaubhaft überzeugen. Dieser konstanten Aufgabe will sich die deutsche Außenpolitik stellen. Demokratieförderung muss in ihrem Spektrum der eingesetzten Instrumente hinreichend flexibel sein für unterschiedliche Gegebenheiten der politischen Kulturen und der damit zusammenhängenden strukturellen oder organisierten Herrschaftsprägungen. Als eine Art Propädeutik des Demokratieaufbaus gilt sicherlich die Gewährleistung von guter Regierungsführung/good governance. Diese verpflichtet zu transparenten und von der Politik kommunizierten politischen Entscheidungsprozessen und hat damit zugleich eine Brückenfunktion für institutionalisierte, d.h. rechtsstaatliche Konfliktregelungen.

Ein zentrales Ziel jeglicher Demokratieförderung ist die Bildung einer Zivilgesellschaft als Fundament und Garant für die angestrebte nachhaltige Verfestigung der gelegten demokratischen Strukturen. Nach ihrem Ursprung und genuinen Charakter und Selbstverständnis stehen klassischerweise die Zivilgesellschaft und der Staat in einem strukturellen dichotomischen Verhältnis.

Der demokratische Staat mit lebendigen demokratischen Gemeinwesen baut zweifelsohne auf der zivilgesellschaftlichen Basis auf. Den qualitativen Umschlag, von einem zivilgesellschaftlich organi-

sierten Staat zu einem Staat mit staatsbürgerlicher Verfasstheit, leistet wesentlich erst die Herausbildung einer selbstbewussten, identifizierenden Identität der Bürger, wenn sie sagen können: Der Staat, das bin auch ich. Ein solches staatsbürgerliches Bewusstsein resultiert indessen verständlicherweise aus einem historisch gewachsenen, politisch emanzipierten, freiheitlichen Bürgertum. Soll die deutsche außenpolitische Demokratieförderung dieses ehrgeizige Ziel der Enkulturation anstreben oder weniger ambitiös, jedoch gleichhin schwierig genug, allein zivilgesellschaftlichen Prozessen zum Aufbau verhelfen? Eine allgemeinverbindliche Antwort kann es hierauf nicht geben. Die generelle Leitlinie muss darum lauten: Demokratieförderung ist kein Demokratieexport, mit dem zugleich auftrumpfend westlicher Kulturexport betrieben wird. Demokratieförderung ist vielmehr die Unterstützung für faire und gerechte Spielräume für selbstbestimmte politische Gestaltungen. So schlicht und so richtig.



## 1. Die politischen Rahmenbedingung der „Bonner Republik“

Vier Bestimmungsfaktoren waren maßgeblich für den außenpolitischen Referenzrahmen und damit auch das Rollenkonzept der „Bonner Republik“<sup>1</sup>: Sie entstand als „Produkt amerikanischer Strategie“<sup>2</sup>. Durch den Viermächtestatus hinsichtlich Berlin und Deutschland als Ganzem war sie in ihrer außenpolitischen Souveränität eingeschränkt<sup>3</sup>. Sie war als provisorischer westdeutscher Teilstaat<sup>4</sup> konzipiert – und machte trotz ihrer exponierten geostrategischen Lage an der konfrontativen Nahtstelle von hochgerüsteter NATO und Warschauer Pakt<sup>5</sup> als geachteter Akteur in der Weltwirtschaft und auf internationaler politischer Bühne gleichwohl eine steile Karriere.

### 1.1 Zivilmachtrolle

Seit ihrer Gründung 1949 war die Bonner Bundesrepublik für Kanzler Adenauer unzweifelhaft in bezug auf „Herkunft und nach unserer Gesinnung zur westeuropäischen Welt“<sup>6</sup> zugehörig. Durch die institutionelle europäisch-atlantische Einbindung gewährten dann auch die Westalliierten der Bundesrepublik – als quasi Gegenleistung – den Souveränitätszuwachs zu einem weitgehend handlungsmächtigen außenpolitischen Akteur.<sup>7</sup> Mit ihrer Politik der Aussöhnung (Israel), der multilateralen Kooperation (internationale Organisationen) sowie der Entspannungs- und Ostpolitik wurde die Bundesrepublik als sich fortlaufend einbringender Akteur in der internationalen Po-

litik zunehmend und konsequent „als friedensgeneigter, finanziell opferbereiter und außenpolitisch verlässlicher Partner“<sup>8</sup> perzipiert und geschätzt. „Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland entwickelte vor diesem Hintergrund bis 1989 ein spezifisches Rollenkonzept und Rollenverhalten, das in hohem Maße dem Idealtypus der Zivilmacht entsprach. Dieses Rollenkonzept lässt sich auf den Nenner „never again, never alone, politics before force“<sup>9</sup> bringen. Sicherheitspolitisch definierte man sich als „atomar unbewaffnete Mittelmacht“, die durch den Schutz der ‚Weltmacht USA‘ und ihrem sogenannten Abschreckungsschild sich „vor einem Angriff aus dem Osten absolut sicher“<sup>10</sup> wähnte. Diese Sicherheit für Deutschland bedeutete nach den gescheiterten zwei katastrophalen militärischen Kraftproben im 20. Jahrhundert, die Hegemonie in Europa zu erzielen – jetzt durch die vollständige Einbettung in die NATO, zugleich auch „Sicherheit vor Deutschland“ mittels „Sicherheit mit Deutschland“<sup>11</sup>.

Historiker und Politikwissenschaftler aus dem konservativen Spektrum schienen den offensichtlichen Verlust der Kategorie „Macht“ als raison d’être bundesdeutscher Außenpolitik hingegen zu beklagen<sup>12</sup>, weil in der (alten) Bundesrepublik „der Begriff der ‚Macht‘ aufgehoben und durch ‚Ver-

<sup>1</sup> In den 1950er und 60er Jahren diente ‚Bonn‘ als demokratisch-politische Antithese zur politischen Instabilität von ‚Weimar‘ Vgl. Fritz René Allemann, Bonn ist nicht Weimar, Köln 1956; Karl-Dietrich Bracher, Wird Bonn doch Weimar?, in: Der Spiegel, Nr. 12/1967, S. 60-68

<sup>2</sup> Waldemar Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970, S. 445

<sup>3</sup> Ihre vollständige außenpolitische Souveränität erhielt die Bundesrepublik erst durch den „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990“ zurück, Bulletin Nr. 109/S.1153, Bonn 14. September 1990

<sup>4</sup> Vgl. Kurt Düwell, Entstehung und Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1945-1961, Köln 1981, S. 102 -144

<sup>5</sup> Vgl. Erhard Forndran/Hans-Joachim Schmidt (Hg), Konventionelle Rüstung im Ost-West-Vergleich, Baden-Baden 1986

<sup>6</sup> Konrad Adenauer, Reden 1917-1967, Hans-Peter Schwarz (Hg), Stuttgart 1975, S. 153

<sup>7</sup> Vgl. Timothy Garton Ash, Im Namen Europas – Deutschland und der geteilte Kontinent. Frankfurt/M. 1995, S. 38. Konstitutiv war hierfür der vorab geschlossene „Deutschlandvertrag“, BGBl. 1955 II, S. 305ff

<sup>8</sup> Wilfried Becker, Neue Konzeptionen in den internationalen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland. Westbindung, Europaorientierung, Wiedervereinigung, in: Zeitschrift für Politik, Heft Nr.4/1996, S. 370

<sup>9</sup> Christine Streichert, Deutschland als Zivilmacht. Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik. Universität Trier, Nr. 11/November 2005, S. 4/5. Die Autorschaft für den Terminus „Zivilmacht“ fällt François Duchêne zu, der damit die Außenbeziehungen der damaligen EG charakterisierte. Ders. Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hg), Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner, Frankfurt/Main 1973, S. 11-35. Der Hamburger (damalig) Politikwissenschaftler Hanns W. Maull übertrug den Zivilmacht-Begriff erstmals 1990 dann auch auf das 50-jährige Kontinuum westdeutscher Außenpolitik. Ders. Japan, Deutschland und die Zukunft der internationalen Politik, in: Jochen Thieß/Günther van Well (Hg), Auf der Suche nach der Gestalt Europas: Festschrift für Wolfgang Wagner, Bonn 1990, S. 182f

<sup>10</sup> Alfred Dregger, Vorsitzender der CDU/CSU BT-Fraktion, Rede auf dem 32. CDU-Bundesparteitag, 9. Mai 1984 in Stuttgart, Tagungsprotokoll, S. 45

<sup>11</sup> Karl Lamers, Strengthening the Hard Core, in: Peter Gowan/Perry Anderson (Hg), The Question of Europe, London 1997, S. 105

<sup>12</sup> Vgl. Hans-Peter Schwarz, Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985



antwortung' und ‚Friedenspolitik' ersetzt“<sup>13</sup> worden sei. Machtvoll wuchs jedoch in jenen Jahren die ökonomische Stärke der Bundesrepublik an, selbsteingeschätzt als „Weltmacht“<sup>14</sup> im Weltwirtschaftssystem bzw. als „global tätige Handelsmacht“.<sup>15</sup> Jahrzehnte lang kompensierte sozusagen diese ökonomische Spitzenleistung das Bewusstsein um die nationale Teilung. Der Begriff des „Verfassungspatriotismus“<sup>16</sup> war schließlich das Surrogat für die, durch Geschichte (3. Reich) und Teilung bedingt, gebrochene und scheinobdachlose Identität.

## 1.2 Interne Demokratieförderung

Aus demokratietheoretischer Sicht gehört die institutionelle Verankerung, aber auch insbesondere die Implementierung der parlamentarischen Demokratie zu den bedeutendsten Leistungen der Bonner Politik. Dies war unzweifelhaft das positive Resultat jahrzehntelanger systematischer Demokratieförderung als politische Bildungsaufgabe.<sup>17</sup> Aber mehr noch: Der Leitgedanke Willy Brandts in seiner ersten Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 – „Mehr Demokratie wagen“ – steuerte den nun einsetzenden Reformprozess in der Innen- und Gesellschaftspolitik der beginnenden 1970er Jahre.<sup>18</sup> Auch die Innerdeutsche Politik der „menschlichen Erleichterungen“ seiner, wie aller folgenden Bundesregierungen und die kontinuierliche Mahnung, den Deutschen in der DDR politische Selbstbestimmung zu gewähren,

können in ihrer Zielsetzung durchaus als indirekte Demokratieförderung gewertet werden – und wurden von Ost-Berlin entsprechend auch mit strikter Abgrenzungspolitik beantwortet.<sup>19</sup> In der Programmatik alt-bundesdeutscher Außenpolitik hatte die Demokratieförderung hingegen (noch) keine eigenständige Rolle. Aber selbstbewusst wurde dennoch in den 80er Jahren der Charakter der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik als „Friedenspolitik“ betont, die damit auch der Freiheitsförderung zu Gute komme: „Die deutsche Friedenspolitik will über die Friedenserhaltung hinaus den Frieden mitgestalten, so dass er der Freiheit und Achtung der Menschenrechte und der Unabhängigkeit aller Staaten dient. Ein solcher Friede beruht auf Gewaltverzicht und Anerkennung der legitimen Sicherheitsbedürfnisse aller Länder und ihrer Gleichberechtigung.“<sup>20</sup> Dass man jedoch schon bald Zeuge und unterstützender Förderer einer sogenannten vierten Gruppe (die kommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa) der historischen dritten Welle weltweiter Demokratisierung<sup>21</sup> sein würde, überstieg aber dann doch die politische Vorstellungskraft in jener Zeit. Darum fand wohl auch die fundierte Analyse, bereits im Prozess einer sich durchsetzenden „demokratischen Weltrevolution“<sup>22</sup> zu stehen, wie sie der renommierte Kölner Staats- und Völkerrechtler Kriele 1987 vorlegte, keinen Widerhall in den damaligen Politikszenerien und -planungen der amtlichen deutschen Außenpolitik.

<sup>13</sup> Christian Hacke, Nationales Interesse als Handlungsmaxime für die Außenpolitik Deutschlands, in: Karl Kaiser/Christian Krause (Hg), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3 München 1996, S. 3

<sup>14</sup> Helmut Schmidt, Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte, Stuttgart 1969, S. 236

<sup>15</sup> Lisette Andrae/Karl Kaiser, Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg), Deutschlands neue Außenpolitik Bd. 4, München 1998, S. 29

<sup>16</sup> Dolf Sternberger prägte den Begriff Verfassungspatriotismus. Vgl. ders. Verfassungspatriotismus, Frankfurt a.M. 1990; Jürgen Habermas machte ihn populär, vgl. ders. Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: ders. Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M. 1992. Verfassungspatriotismus rekurriert auf ein republikanisches Nationsverständnis (Staatsbürgernation).

<sup>17</sup> Zur Beziehung zwischen Bildung und Demokratie, vgl. Clive Harber, International Developments and the Rise of Education for Democracy, in: British Comparative and International Education Society, No. 2/1997, S. 179-191; zur „innenpolitischen“ Demokratieförderung wurden u.a. auch die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung institutionalisiert.

<sup>18</sup> Vgl. Wolther von Kieseritzky (Bearbeiter), Willy Brandt. Mehr Demokratie wagen, Innen- und Gesellschaftspolitik 1966-1974, Berliner Ausgabe Bd. 7, Bonn 2001

<sup>19</sup> Vgl. Jürgen Reuter, Die Abgrenzungspolitik der DDR von der Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und frühen achtziger Jahren, Dissertation Universität Bonn, 1991

<sup>20</sup> Der Bundesminister der Verteidigung, Weißbuch 1985, S. 4

<sup>21</sup> Vgl. Samuel P. Huntington, The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman and London 1991

<sup>22</sup> Martin Kriele, Die demokratische Weltrevolution. Warum sich die Freiheit durchsetzen wird. München 1987

## 2. Die Außenpolitik Deutschlands

### 2.1 Die Deutsche Einheit: Rückkehr des Goliath oder friedvoller Gulliver?

„Die Wiederherstellung der nationalen Einheit und Souveränität Deutschlands, das Ende des Ost-West-Konflikts, der Zusammenbruch des Sowjetimperiums sowie die Neuentstehung von Nationalstaaten in Mittel- und Osteuropa haben die Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik nachhaltig verändert.“<sup>23</sup> Ob nun Deutschland bereits 1914-18 oder insbesondere 1939-45 gezielt nach der Weltmacht gegriffen hatte<sup>24</sup> oder zweimal in erster Linie versucht hatte, durch Krieg gezielt seine prekäre „Mittellage“<sup>25</sup> zu überwinden, war für die europäischen Staaten in unmittelbarer und mittelbarer Nachbarschaft des jetzt geeinten Deutschlands und größten Staats in Europa<sup>26</sup> keine bloße historisch-akademische Frage mehr. Deutschland war nämlich wieder in seine geographische „Mittellage“ zurückgekehrt und notabene jetzt die „Zentralmacht Europa“.<sup>27</sup> Gespannt verfolgten deshalb die europäische und internationale Politik/Diplomatie und die Politikwissenschaft, ob die Häutung des „politischen animals“ in seinem Biotop Bonner Republik mit der Zeit zur Metamorphose eines europäischen „Alphatiers“ der „Berliner Republik“<sup>28</sup> führen würde. Worauf hin würden sich dann künftig Interessen, Mittel und Ziele der deutschen

Außenpolitik orientieren? Würde Deutschland als die „dominante strukturelle Macht in Europa“<sup>29</sup>, in politikwissenschaftlicher konservativer Beurteilung sogar in der „Rolle einer kontinentalen Großmacht mit weltpolitischem Gewicht“<sup>30</sup> perzipiert, selbstbewusst bald wieder eine mehr machtorientierte Politik betreiben<sup>31</sup> – oder gar erneut die historische Chance ergreifen und als „Viertes Reich“ rücksichtslos sich zum regionalen Hegemon aufschwingen?<sup>32</sup> Oder würde die deutsche Nachkriegsidentität<sup>33</sup> die Prägestkraft für die Kontinuität seiner wertorientierten Zivilmacht-Außenpolitik behalten? „Legendär ist das Hans-Dietrich-Genscher-Credo, wonach Deutschland keine nationale Interessen hat – das europäische Interesse sei das deutsche Interesse.“<sup>34</sup> Und würde das „neue“ Deutschland künftig auf dieser Basis konsequent den Zivilwert Demokratie als ein zu förderndes Element in seine außenpolitische Strategie aufnehmen?

Die deutsche Zurückhaltung, im zweiten Golfkrieg mit Bundeswehreinheiten unmittelbar an den Kampfhandlungen der alliierten Koalition zur Befreiung Kuweits (1991) beizutragen<sup>35</sup>, den militärischen Waffengang jedoch finanziell großzügig

<sup>23</sup> Christan Hacke, Nationale Interessen (Fußnote 13) ebenda

<sup>24</sup> Zum so eingeschätzten „ersten“ weltpolitischen Machtversuch, vgl. Fritz Fischer, Griff nach der Weltmacht. Die Kriegszielpolitik des kaiserlichen Deutschland 1914-1918, Düsseldorf 1961. Zum neueren Forschungsstand vgl. Volker Berghahn, Der Erste Weltkrieg, München 2003

<sup>25</sup> Vgl. zu dieser historischen Sichtweise: Klaus Hildebrand, Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945, Stuttgart 1995, S. 849-898

<sup>26</sup> Russland in seiner Gesamtheit ist kein europäischer Staat. Nur ein Teil von Russland ist Europa. „Geopolitisch ist Russland ein eurasischer Staat“: Vladislav Belov, Russland kehrt nach Europa zurück, S. 1 www.inwent.org/E+Z/content/archiv-ger/02-2004/inw\_art1.html

<sup>27</sup> Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europa. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994

<sup>28</sup> Während die „Bonner Republik“ für Innere Stabilität, Demokratie, Liberalität, Prosperität und Westbindung/ausenpolitische Berechenbarkeit stand, verband sich mit der Metapher „Berliner Republik“ zunächst der noch ungewisse politische „Neuanfang“. Vgl. Gunter Hofmann, Das Wagnis eines späten Neuanfangs. Wird aus der Bonner Republik eine Berliner Republik – und was würde dies bedeuten, in: Die Zeit, Nr. 27/1991, S. 3; zum Vergleich beider Republik-Typologien: Johannes Gross, Begründung der Berliner Republik. Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts, Stuttgart 1995

<sup>29</sup> Wolfram F. Hanrieder, Deutschland - Europa - Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, Paderborn/München/Wien/Zürich 1995, S. 125

<sup>30</sup> Gregor Schöllgen, Zehn Jahre als europäische Großmacht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/2000, S. 1

<sup>31</sup> Hierfür plädierten u.a. Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europa. (Fußnote 27); Arnulf Baring, (Hg.), Germany's New Position in Europe. Problems and Perspectives, Oxford 1994; Gregor Schöllgen, Angst vor der Macht. Die Deutschen und ihre Außenpolitik, Berlin 1993

<sup>32</sup> Vgl. Wer sind die Deutschen? Protokoll eines Treffens zwischen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher und Deutschlandexperten, in: Der Spiegel Nr. 29/1990, S. 109-112

<sup>33</sup> Die politische Klasse der „alten“ Bundesrepublik verstand sich als Substrat einer „europäischen Identität“. Vgl. Thomas Banchoff, German Identity and European Integration, in: European Journal of International Relations (London) 3(1999), S. 282; für Helga Haftendorn hatte die Akzeptanz der euro-atlantischen integrativen Bindung der alten Bundesrepublik unbedingt zudem die Funktion, über erworbenes Vertrauen letztlich auch Unterstützung für deutsche Interessen zu erhalten: Souveränitätszuwachs durch Souveränitätsverzicht. Vgl. dieselbe. Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945 bis 2000. München 2001, S. 436

<sup>34</sup> Michael Zürn, Edel, hilfreich – nicht gut. Deutschlands Außenpolitik genießt weltweit hohes Ansehen, warum eigentlich? In: Die Zeit, 42/2006, S. 10

<sup>35</sup> Die Bundesregierung lieferte jedoch noch vor dem alliierten Angriff auf den Irak Spürpanzer nach Saudi-Arabien, sie unterstützte die Türkei mit Rüstungsgütern und entsandte Minensuchboote in den Persischen Golf

zu unterstützen<sup>36</sup>, war jedoch noch kein gelungener Lackmustest für den Verzicht auf Machtmitteleinsatz beim Verfolgen außen- und sicherheitspolitischer Interessen und kann damit als Kontinuität der „Macht des guten Vorbilds“<sup>37</sup> angeführt werden. Denn Moskau hatte noch nicht den „Zwei-plus-Vier-Vertrag“ ratifiziert, durch den erst der Vereinigungsprozess seinen endgültigen Abschluss finden und Deutschland seine vollständige außen- und sicherheitspolitische Souveränität erlangen würde. Zeitgleich zu Ratifizierung und Golfkrieg gab es noch eine weitere Koinzidenz: Das blutige Vorgehen sowjetischer Spezialkräfte in Vilnius/Litauen und in Riga/Lettland gegen die Unabhängigkeitsbestrebungen in den baltischen Ländern.<sup>38</sup> Eine Bundeswehrbeteiligung am Golfkrieg würde, so die Bonner Sorge, den Warnungen des damaligen Außenministers Schewardnadze vor einem Putsch realen Auftrieb geben und damit die Ratifikation scheitern lassen.<sup>39</sup> Bundeskanzler Kohls schroffe Ablehnung aller nationaler Bestrebungen nach Freiheit und Unabhängigkeit „Die undifferenzierte Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Sowjetrepubliken ist eine gefährliche Dummheit“<sup>40</sup> muss im Lichte der damaligen Zeit wohl als kühle Staatsräson gewertet werden. Weil jedoch im August der dann tatsächlich versuchte Moskauer Putsch durch sein Scheitern zur unmittelbaren Unabhängigkeit und Souveränität der baltischen Staaten führte, lässt sich nicht beantworten, ob die restriktive deutsche Haltung damit alternativ die Chance für eine frühzeitige Demokratieförderung torpediert hatte.

4Die sogenannte Deutschlandpolitik hatte immer drei Dimensionen enthalten: Die Erlangung der Deutschen Einheit und diese in Frieden und in Freiheit. Solange die Deutsche Frage noch offen

<sup>36</sup> Diese Unterstützung wurde später als „Scheckbuchdiplomatie“ und damit als negatives Beispiel für eine bequeme deutsche Außenpolitik gewertet. Vgl. Rede von Bundespräsident Herzog beim Festakt zum 40. Jahrestag der Gründung der DGAP, in: Bulletin Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr.20, 15.3.1995, S. 164; massiver noch Bundeskanzler Schröder auf seiner Wahlkampfrede in Hannover am 5.2.2002, zitiert in: Gunter Hellmann, Von Gipfelstürmern und Gratwanderern. „Deutscher Wege“ (sic) in der Außenpolitik, S. 5 Fn.7, 2004, PDF

<sup>37</sup> Christian Hacke, Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B1-2/1997, S. 10

<sup>38</sup> Vgl. Gunnar Farbe, Deutsche Russlandpolitik und das Baltikum:1990-98, Dissertation, Universität Kiel 2002, S. 184f

<sup>39</sup> Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 906

<sup>40</sup> Kohl zitiert nach: Marianna Butenschön, Estland, Lettland, Litauen. Das Baltikum auf dem langen Weg in die Freiheit, München 1992, S. 11

gewesen war, imprägnierte die eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität Deutschlands naturgemäß auch ihre Zurückhaltung in der Verfolgung „nationaler Interessen“ im außen- und sicherheitspolitischen Kontext. Nach der Deutschen Einheit musste nunmehr die gezogene Lehre aus den zu verantwortenden Katastrophen der deutschen Geschichte<sup>41</sup> alleine als weiterhin domestizierende Prägestkraft deutscher Außenpolitik wirken. Das Verhalten und Gestalten deutscher Außenpolitik entsprach auch forthin – eingedenk auch des nachstehend beschriebenen außenpolitischen Muskelspiels – deutlich der Denkfigur eines Gulliver und nicht der eines Goliath.

## 2.2 Wachsendes Selbstbewusstsein

Keineswegs als „gentle giant“, wie einige Jahre später insgesamt die deutsche europäische Diplomatie anerkennend charakterisiert wurde<sup>42</sup>, sondern in diesem Fall eher als „rough giant“ handelte die mittlerweile vollständig souveräne Bundesrepublik. Indem sie ihren gewonnenen außenpolitischen Handlungsspielraum nutzte, anerkannte sie im diplomatischen Alleingang – unter bewusstem Unterlaufen der europäischen Vereinbarung, diesen Schritt erst später und gemeinsam zu unternehmen – vorab bereits im Dezember 1991 Slowenien und Kroatien als neue Völkerrechtssubjekte.<sup>43</sup> Das war nun ganz das Gegenteil einer „Politik des guten Beispiels“<sup>44</sup>, die Außenminister Genscher im Namen der Bundesregierung zum Abschluss des „Zwei-plus-Vier-Vertrages“ noch 15 Monate zuvor feierlich der Internationalen Politik zugesichert hatte. Hier stand erstmals die nüchterne (nationale) außenpolitische Interessenorientierung Pate: ein Machtgleichgewicht im zerfallenden Jugoslawien aufzubauen und nicht, originär mit diesem Schritt demokratische Prozesse fördern zu wollen.

<sup>41</sup> Vgl. Gregor Schöllgen, Jenseits von Hitler. Die Deutschen in der Weltpolitik von Bismarck bis heute, Berlin 2005, S. 355-375

<sup>42</sup> Vgl. Simon Bulmer/William E. Paterson, Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?, in: International Affairs 72/1996, S. 32

<sup>43</sup> Zu diesem Regelverstoß des europäischen Multilateralismus, vgl. Michèle Knodt, Europäisierung: Eine Strategie der Selbstbehauptung?, in: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hg), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York 200, S. 38; Gregor Schöllgen, Zehn Jahre als europäische Großmacht (Fußnote 30), S.7

<sup>44</sup> Hans-Dietrich Genscher, Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle, 226. Sitzung, 20. September 1990, S. 17803D



Aber: Die politischen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa, die den Weg für radikale, insgesamt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft umfassende Transformationsprozesse ebneten, wurden von allen Bundesregierungen bereits frühzeitig mit Förderprogrammen, wie dem PHARE/Tacis-Demokratieprogramm von 1992<sup>45</sup>, vorwiegend im Rahmen der EU<sup>46</sup> unterstützt und begleitet. So ist auch die *„Europäische Bank für Entwicklung und Wiederaufbau, die durch die Präambel ihrer Satzung auf die Demokratie verpflichtet ist, durch Art. 1 der Satzung zu einem solchen ‚Demokratieexport‘ ermächtigt, indem ihr Beitrag zum Wiederaufbau für Staaten in Zentral- und Osteuropa an deren Respekt der demokratischen Prinzipien, insbesondere eines Mehrparteiensystems, und ihrer Anwendung geknüpft wird.“*<sup>47</sup>

Deutschland agierte somit nicht als Gesinnungsdemokratie, sondern mit seinen bedeutsamen finanziellen Beiträgen verdeutlichte es implizit sein politisches Ethos als reflektierte Verantwortungsdemokratie: weil der Ansatz für eine europäische Demokratieförderung gestärkt wurde und den Empfängerländern bereits damit schon langfristig die europäische Perspektive aufgezeigt wurde. Aber auch bewährte eigene politische Instrumente erfuhren finanziellen Aufwuchs: Für den Aufbau demokratischer zivilgesellschaftlicher Strukturen verfügen insbesondere die deutschen politischen Stiftungen durch ihren unmittelbaren Kontakt zu Akteuren und ihre flexiblen Mittel und Methoden über signifikante komparative Vorteile gegenüber staatlicher Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund wertete bereits 1993 die Bundesregierung die Beratungshilfe der politischen Stiftungen als positiv, weil sie *„einen wesentlichen und unverzichtbaren Beitrag zur Unterstützung der politischen Reformprozesse und zum Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher, pluralistischer und sozial-marktwirtschaftlicher Strukturen“*<sup>48</sup> in diesen Ländern

leisteten. Wiederholte positive Würdigungen der Stiftungsarbeit in dieser Hinsicht erteilte die Bundesregierung in einer Großen Anfrage vom September 1996<sup>49</sup> und in ihren Zentralasienkonzepten vom März 2002<sup>50</sup> sowie vom April 2005<sup>51</sup>. Für die Durchführung ihrer Projekte erhalten die politischen Stiftungen Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt (BMZ und AA). In beiden Konzeptionen für eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Zentralasiens wird jeweils explizit die Bedeutung der Förderung von demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklungsprozessen für einen zivilgesellschaftlichen Strukturaufbau dargelegt.

Von daher ist der ätzende Spott des Philosophen Peter Sloderdijk, dass die deutsche Außenpolitik langfristig weitgehend selbst hilfsbedürftig bei der Entwicklung und Förderung von demokratischen Entwicklungen sei, unverständlich: *„Bis tief in die Ära Kohl hinein war die deutsche Außenpolitik von dem Bewusstsein geprägt, dass wir uns auf einer Sonderschule der Demokratie den Abschluss erst mühsam erarbeiten mussten.“*<sup>52</sup>

Auch in einer 1998 veröffentlichten umfangreichen Publikation über die deutsche Identität und die Strukturierung des Machtprofils deutscher Politik nach der Einheit wurde hierüber immer noch Ungewissheit und nicht ausreichende Klarheit diagnostiziert.<sup>53</sup> Dies muss ebenfalls verwundern, weil sich bereits in den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992 *„Deutschland als Nichtnuklearmacht und kontinentale Mittelmacht mit weltweiten Interessen“* definiert hatte, die sie allerdings *„nicht allein behaupten kann“*. Zu diesen *„vitalen Sicherheitsinteressen“* deutscher Politik wurden auch die *„Förderung der Demokratisierung und des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in Europa und weltweit“* (sic) gezählt. Man war sich durchaus bewusst, dass *„sich die deutschen Interessen nicht in jedem Einzelfall mit den Interessen der Verbündeten*

<sup>45</sup> Vgl. Martin Brusis, Förderprogramme für Nichtregierungsorganisationen, in: Marcus Wenig (Hg), Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 71, Bonn 2000, S. 47-56; 1998 wurde PHARE/Tacis durch die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ersetzt.

<sup>46</sup> Antwort der Bundesregierung, Unterstützung des Umstrukturierungsprozesses in Osteuropa, Drucksache 14/555, 17.03.1999

<sup>47</sup> Christan B. Fulda, Demokratie und *pacta sunt servanda*, Dissertation bei der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, 8. Mai 2002, S. 14

<sup>48</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion und der FDP Fraktion, in: Bundestagsdrucksache 12/6162 vom 12.01.1993, S. 67;

<sup>49</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion und der FDP Fraktion, in: Bundestagsdrucksache 13/5601 vom 25.09.1996, Antwort auf Frage 11 Buchstabe e

<sup>50</sup> Vgl. [www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/zentralasienkonzept.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/zentralasienkonzept.pdf)

<sup>51</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg), BMZ Konzepte Nr. 134, Zentralasienkonzept, Bonn April 2005

<sup>52</sup> Profil Nr. 39/02, [www.syberberg.de/Syberberg4\\_2003/26September.html](http://www.syberberg.de/Syberberg4_2003/26September.html)

<sup>53</sup> Vgl. Andrei S. Markovits/Simon Reich, Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht, Berlin 1998, S. 326

und anderer Partner decken.“ Aber selbstbewusst statuierte die damalige Bundesregierung: „Die nationale Interessenlage ist daher auch Ausgangspunkt der Sicherheitspolitik eines souveränen Staates.“<sup>54</sup> Wenngleich auch zu diesem Zeitpunkt die Ambitionen wegen der fehlenden Gestaltungsfähigkeit noch eher einem Hologramm ähnelten, war doch der internationale politische Gestaltungsanspruch bereits evident. Mit dem Beitritt Deutschlands zum Maastricht-Vertrag (1992) war quasi eine Art Apotheose seiner Internationalisierung vollzogen worden.<sup>55</sup> Deutschlands künftige Europa Politik wird zeigen, ob mit dieser bewussten vertraglichen und strukturellen europäischen Selbstbindung nun auch seine angebliche „Machtvergessenheit“<sup>56</sup> zementiert wurde oder umgekehrt, mit „Europa im Rücken“ Deutschland wieder machtersessener wird. Helmut Kohl stellte nach seiner Amtszeit einmal den Wesenskern dieser Denkfigur pointiert in einen erklärenden historischen Kontext: „Adenauer sagte in den fünfziger Jahren im kleinen Kreis einmal: ‚Wir, die Deutschen, waren 50 Jahre die Hochstapler in Europa, jetzt müssen wir 50 Jahre die Tiefstapler sein.‘ Die 50 Jahre sind jetzt herum, und leider scheinen dies manche auszunutzen.“<sup>57</sup>

### 2.3 Mündiges nationales Interesse in Partnerschaft

Wahrscheinlich spielte der ehemalige Bundeskanzler damit auf seinen Nachfolger, Gerhard Schröder an, der, erst jung im Amt, bekundete, er halte „schon lange ...die Deutschen für ein normales Volk“ und seine „Generation und die Generationen, die danach kommen – , sollten ohne Schuldkomplexe herumlaufen können.“<sup>58</sup> Im Hinblick auf „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik<sup>59</sup> befreite der sozialdemokratische außenpolitische Vordenker

Egon Bahr zudem die Kategorie Macht von ihrer bisherigen scheinbaren Obszönität im Kontext deutscher Außenpolitik: „Das Land, das vor der Gestaltung eines neuen Abschnitts seiner nationalen Geschichte steht, muss wieder machtgewohnt werden. Machtgewöhnung ist ein anderes Wort für Normalität. Deutsche Macht als Normalität...“<sup>60</sup>

Da konnte es keinen überraschen, wenn Bundeskanzler Schröder nun auch zur „Machtfrage“ und zur Außenpolitik Deutschlands klar Stellung bezog. In einem richtungweisenden Aufsatz<sup>61</sup> über die Konstanten, Determinanten, Interessen und Ziele deutscher Außenpolitik unter seiner Regierung statuierte er ganz im Sinne klassischer Realpolitik: „Jede Außenpolitik ist zunächst einmal Interessenpolitik.“ Diese könne jedoch „heute immer weniger auf nationaler Ebene verfolgt werden“, darum sei eine „solidarische Außenpolitik...des aufgeklärten Eigeninteresses“ gefordert, auf der Grundlage einer „unvoreingenommenen Selbsteinschätzung, einer Analyse der internationalen Erfordernisse, aber auch der Erwartungen und Befürchtungen anderer. So ist Deutschland gut beraten, sich selbst als eine große Macht in Europa zu sehen – wie es unsere Nachbarn längst tun – und seine Außenpolitik entsprechend auszurichten, um sie im Rahmen der europäisch-atlantischen Strukturen zu verfolgen.“<sup>62</sup> Ebenfalls im Tenor dieses neuen außenpolitischen Selbstbewusstseins argumentierte einer der politikwissenschaftlichen Granden in der SPD und Direktor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Karl Kaiser: „Es ist das Schicksal der großen Mächte, zu denen Deutschland jetzt wieder gehört, nicht nur Nutznießer, sondern – anders als die kleinen Mächte – Träger und Gestalter der internationalen Politik zu sein. Deutschland ist in der Tat jetzt <Zentralmacht Europas>, die im Guten wie im Schlechten die Entwicklung ganz Europas beeinflussen kann...“<sup>63</sup> In seinen späteren Amtsjahren positionierte Schröder gleichwohl

<sup>54</sup> Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 26.11.1992. Verteidigungspolitische Richtlinien 1992, Kapitel II

<sup>55</sup> Vgl. Peter J. Katzenstein, United Germany in an Integrating Europe, in: Ders. (Hg), Tamed Power. Germany in Europe, New York 1997, S. 26

<sup>56</sup> Dieser Begriff wurde von Hans-Peter Schwarz geprägt. Die gezähmten Deutschen (Fußnote 12)

<sup>57</sup> Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten wäre schädlich. Ein FAZ-Gespräch mit Helmut Kohl über die Europäische Union und ihre Ziele, über die Türkei und weitere Anwärter, in: FAZ, 22. Januar 2004, S. 5

<sup>58</sup> Eine offene Republik. Ein Zeit-Gespräch mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, in: Die Zeit, Nr.6/1999, S.33/34

<sup>59</sup> Egon Bahr, Die „Normalisierung“ der deutschen Außenpolitik. Mündige Partner statt bequemere Vormundschaft, in: Internationale Politik, Nr.1/1999, S. 41-52

<sup>60</sup> Egon Bahr, Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, München 1998, S. 18

<sup>61</sup> Gerhard Schröder: Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte Ausgabe 7-8/99, S. 392-396

<sup>62</sup> Ebenda S. 394

<sup>63</sup> Karl Kaiser, Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn 2000, S. 602

Deutschland in den Rang „einer europäischen Mittelmacht“<sup>64</sup> bzw. „einer mittleren Macht“.<sup>65</sup>

Jeglicher Sorge um die Neuauflage eines „deutschen ‚Sonderwegs‘“ erteilte Schröder in seinem analytischen Beitrag zugleich eine klare Absage<sup>66</sup> und betonte vielmehr nach einer Aufzählung von normativen Attributen deutscher Außenpolitik: „Deutschland macht heute Außenpolitik in Europa, für Europa und von Europa aus.“<sup>67</sup> Und diese europäische Politik war wenige Monate zuvor durch den Kosovo-Krieg besonders herausgefordert. Denn: „Gerade die Repression, die Unterdrückung von Demokratie und die Verletzung der Menschenrechte erzeugen heute jene Instabilitäten, vor denen europäische Politik sich wappnen muss.“<sup>68</sup> Für eine entsprechende Politik der frühzeitigen Krisenstabilität und Konfliktprävention forderte er deshalb konsequent: „Niemand, der sich schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen schuldig macht, kann sich auf das Prinzip der Nichteinmischung berufen. Hier darf aber auch kein völkerrechtliches Vakuum entstehen, in dem sich einzelne Mächte selbst für den Nothilfe-Einsatz mandatieren.“<sup>69</sup> Diese Klarstellung schien ihm gleichermaßen politisch nach innen wie außen gerichtet notwendig zu sein, weil mit ihrem militärischen Engagement im Kosovo „die rot-grüne Koalition unter Bundeskanzler Schröder eine Abkehr von bislang geltenden Normen (vollzog), sich nur auf der Basis der Charta der Vereinten Nationen an militärischen Maßnahmen zu beteiligen, indem sie sich ohne UNO-Mandat an den NATO-Aktionen gegen Jugoslawien zur Verhinderung einer ‚humanitären Katastrophe‘ im Kosovo u.a. mit Kampfjets beteiligte.“<sup>70</sup>

Dieses machtpolitische Rendezvous sowie die folgenden Einsätze im Kampf gegen den internationalen Terrorismus wurden jedoch nicht als Diskontinuität des außenpolitischen Zivilmachtkon-

zepts gewertet.<sup>71</sup> In einer anderen Untersuchung (ein Jahr später) wurde der Zivilmacht-Charakter hingegen bereits als Art Mimikry für die ausgreifende außenpolitische Dimension Deutschlands interpretiert.<sup>72</sup> Derselbe Politikwissenschaftler vermeinte später in einer weiteren Studie gar mit hinreichenden Belegen seine These von einer „machtpolitischen Resozialisierung der deutschen Außenpolitik“<sup>73</sup> dokumentieren zu können.

Die Annahme, dass die deutsche Außenpolitik erneut vor einer historischen Weggabelung mit angezeigter machtpolitischer Richtung steht, verkennt jedoch den Charakter ihres Rollenmusters im Kontext der Übernahme vermehrten internationalen Engagements. Dieses wuchs seit Mitte der 1990er Jahre im Zuge der von den Bündnispartnern sowie der UNO erwarteten internationalen Einsatzbereitschaft der Bundeswehr. Die Bundesregierungen unter Kohl und Schröder prägten hierfür den Topos der deutschen außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung<sup>74</sup>, der man sich auch stellen wollte, natürlich auch, um als internationaler Akteur entsprechend gewichtet zu werden: ohne Mithilfe keine Mitsprache und Mitgestaltung. Mit anderen Worten: Für die Deutschland zugewachsene Macht sollte als eine Art neuer außenpolitischer „kategorischer Imperativ“ gelten, dass diese Macht stets in sorgfältiger Abwägung eigener Interessen und in konzertierter europäischer und internationaler Abstimmung eingesetzt würde. Gerade vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte würde auch die internationale Demokratieförderung durch ein entsprechendes „machtvolles“ Deutschland Auftrieb erhalten können.

Zusammenfassend lässt sich folgende These wagen: Das Theoriemuster der „alten“ bundesdeutschen Außenpolitik scheint dahingehend gedeutet werden zu können, dass die Bonner Republik in

<sup>64</sup> Bundeskanzler Schröder: Rede zum 100-jährigen Bestehen der American Chamber of Commerce (9. Mai 2003), [www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Aussenpolitik/schroeder3.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Aussenpolitik/schroeder3.html), S. 3; ebenso, Kanzler Schröder im Hauptstadtbrief, Der Hauptstadtbrief Nr. 59 Oktober 2004, S. 7

<sup>65</sup> Schröder: Deutschland muß Mittelmacht-Rolle annehmen, in: [www.welt.de/data/2005/03/05/605209.html](http://www.welt.de/data/2005/03/05/605209.html)

<sup>66</sup> Vgl. Gerhard Schröder, Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“? (Fußnote 61), S. 392

<sup>67</sup> Ebenda, S. 393

<sup>68</sup> Ebenda, S. 395

<sup>69</sup> Ebenda, S. 396

<sup>70</sup> Wolf-Rüdiger Grösel, Die Rolle Deutschlands in der Außenpolitik: zwischen Kontinuität und Neubestimmung, in: Deutschland & Europa, 40/2000, [www.lpb.wbuw.de/aktuell/duw/40\\_00/rolledeutschlands.html](http://www.lpb.wbuw.de/aktuell/duw/40_00/rolledeutschlands.html)

<sup>71</sup> Vgl. Hanns W. Maull, Germany's Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a Civilian Power?, in: Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Hg), Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic, Manchester 2001, S. 106-127

<sup>72</sup> Vgl. Gunther Hellmann, Sag beim Abschied leise Servus! Die Zivilmacht Deutschland beginnt, ein neues „Selbst“ zu behaupten, in: Politische Vierteljahresschrift 43/3 2002, S. 498-507

<sup>73</sup> Gunther Hellmann, Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer für offensiven Idealismus, [www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/welttrends\\_2004\\_An.m.pdf](http://www.soz.uni-frankfurt.de/hellmann/mat/welttrends_2004_An.m.pdf).

<sup>74</sup> Vgl. Michael Kreile, Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B5/1996, S. 3-11



ihren auswärtigen Beziehungen weitgehend dem liberalen Politikanalyseansatz<sup>75</sup> folgte. Hiernach wird das außenpolitische Handeln wesentlich durch diejenigen aggregierten innerstaatlichen Interessen bestimmt, die sich unter den Bedingungen von widerstrebenden Institutionen/Ressourcen, Einflussgrößen/Lobbyismus, Werten u.v.m. politikgestaltend durchsetzen können. Mit dem doppelten Regierungswechsel „nach Berlin“ und zu „Rot-Grün“ betrat zugleich auch eine neue Politikergeneration die Berliner außenpolitische Bühne. Auf der Basis ihrer weltanschaulich-normativen Überzeugungen und staatspolitischen Grundverständnisse ging sie mit dem Paradigma der Macht als einem mitbestimmendem Faktor im außenpolitischen Handeln durchaus selbstbewusst um. Als zentraler Beleg für diese Behauptung sei an die militärische Beteiligung der Bundeswehr an Luftangriffen der NATO auf Serbien (März 1999: Kosovo) sowie das konsequente „ohne uns“ während des Irak-Krieges 2003 erinnert. Die Außenpolitik der Berliner Republik schien damit nach politikwissenschaftlichem Theorieverständnis auch neorealistiche<sup>76</sup> Aufkloppungen zu haben.

## 2.4 Demokratieförderung und demokratisierte Außenpolitik

Das Grundgesetz bestimmt in Artikel 32, Abs. 1 (Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten), in Artikel 65, Satz 1 (Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik) sowie in Artikel 73, Abs. 1 (Gesetzgebung über auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung), dass die Prerogative der deutschen Außenpolitik bei der Exekutive liegen. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte diese staatsrechtliche Determinante durch die Zuweisung der Außenpolitik zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“<sup>77</sup>. Die Mitwirkungsrechte der Legislative beschränken sich auf Zustimmungsrechte (insbesondere Ratifikati-

on außenpolitischer Verträge und internationale Einsätze der Bundeswehr), sie beinhalten jedoch nicht außenpolitische Initiativrechte. Allerdings beschäftigt sich der Bundestag parlamentarisch „sowohl“ mit einer „Vielzahl von Themen der Außen-, Europa-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenhandelspolitik als auch immer mehr einstmals rein innenpolitischen Fragen, die heute nur noch in ihren vielfältigen internationalen Bezügen zu erfassen sind.“<sup>78</sup>

Aber: „Statt offensiv für internationale Verpflichtungen und Kompromisse zu werben, schottet die Regierung ihre Außenpolitik vor der Öffentlichkeit weitgehend ab“.<sup>79</sup> Realistisch einschränkend wäre wohl eher von einem Versuch zu sprechen. Ob der jedoch tauglich ist, erscheint fraglich. „Außerhalb des AA beschäftigen sich heute rund 250 Referate oder vergleichbare Arbeitseinheiten mit außenpolitischen Themen. Durch den EG/EU-Ministerrat, zu dem die jeweiligen Ressortchefs der Mitgliedsländer zusammentreten, sind außerdem wesentliche Bereiche der ‚Innenpolitik‘ wie Agrar-, Umwelt- oder Sozialpolitik zur ‚Außenpolitik‘ geworden und damit der Kompetenz des Auswärtigen Amts entzogen.“<sup>80</sup> Hinzu kommt zu den Parteien auch noch eine Vielzahl von nicht-staatlichen politischen und ökonomischen verbandsstrukturierten Interessengruppen, die Kirchen, die politischen Stiftungen, andere Akteure, die alle direkt oder indirekt auf die außenpolitischen Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen versuchen. Von daher geht der Ruf nach mehr Chancen und Möglichkeiten zur beeinflussenden Partizipation der deutschen auswärtigen Politik ins Leere. Dass nun eine erhöhte Klarheit und Eindeutigkeit der jeweiligen Aktivitäten die Tür für eine größere Entscheidungstransparenz öffnen würde, ist nicht zwingend. Ein vergleichbares Regelwerk der demokratischen Mitbestimmung, wie auf dem innenpolitischen Feld, gibt es bekanntlich in der Außenpolitik nicht. Ein großer Drang nach stärkerer Demokratisierung ist hier auch im parlamentarischen Bereich, selbst im außerparlamentarischen Raum, nicht vorhanden. Den Medien scheint insgesamt eine hinreichende kontrollierend-investigative Rolle zugeschrieben zu werden.

<sup>75</sup> Zu dieser Theorie vgl. Andrew Moravcsik, Taking Preferences Seriously. A liberal Theory of International Politics, in: International Organization 4/1997, S. 513-553

<sup>76</sup> Zu dieser Theorie vgl. Volker Rittberger/Wolfgang Wagner, German Foreign Policy after Unification. Theories Meet Reality, in: Volker Rittberger, German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies, Manchester 2001, S. 299-325

<sup>77</sup> BverfGE 68,1 [86] Entscheidung zur Atomstationierung (18.12.1984 ; vgl. auch BverfGE 90, 286 [98,130] Entscheidung zum Einsatz der Bundeswehr (12.7.1994)

<sup>78</sup> Joachim Krause, Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik, in: Wolf-Dieter Eberwein, Karl Kaiser (Hg), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd.4, Forschungsinstitut der DGAP, München 1998, S. 137

<sup>79</sup> Michael Zürn, Edel, hilfreich – nicht gut (Fußnote 34)

<sup>80</sup> Stefan Bierling, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen, München-Wien 2005, S. 44

Der erste und gescheiterte Versuch, die Außenpolitik von Staaten zu demokratisieren, scheiterte bekanntlich an seinem politischen Idealismus. Es war die erste Forderung in US-Präsident Woodrow Wilsons berühmtem 14 Punkte Plan vom 8. Januar 1918: „Offene, öffentlich abgeschlossene Friedensverträge. Danach sollen keinerlei geheime internationale Abmachungen mehr bestehen, sondern die Diplomatie soll immer aufrichtig und vor aller Welt getrieben werden.“<sup>81</sup>

Keine „demokratisierte Vollreife“ im außenpolitischen Dispositiv zu behaupten, heißt nun nicht, schlussfolgern zu können, die deutsche Außenpolitik sei per se undemokratisch und somit konsequent auch die Demokratieförderung ein Widerspruch in sich. Entsprechend der Vertrauensbildung in der Sicherheitspolitik, so ist auch bei der Demokratieförderung in der Außenpolitik erst das Ergebnis die politische Wertschöpfung. Mit anderen Worten: Vertrauensbildung und Demokratieförderung sind prozess- und resultatorientiert und bedingen darum nicht ein bereits vorhandenes hohes Vertrauens- bzw. Demokratieniveau bei der Ausgangslage. Bei der Demokratieförderung steht nicht die politische Verfasstheit des Initiators auf dem Prüfstand, sondern die demokratische Unterstützung des Adressaten ist das Primäre. Die strukturell eingeschränkte demokratisierte amtliche deutsche Außenpolitik korrespondiert zudem mit der ausgeprägt offenen, partizipativen und am Diskurs orientierten internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu einem auswärtigen gestaltenden Ganzen. Zudem basiert Deutschland auf einer starken, gefestigten und gereiften Demokratie im Inneren und bringt damit insgesamt eine gute Voraussetzung mit für sein Engagement bei der Demokratieentwicklung auch in anderen Ländern.

## 2.5 Theoretische und völkerrechtliche Grundlagen externer Demokratieförderung

Seinen gewünschten künftigen Platz in der deutschen Geschichte umriss Bundeskanzler Schröder im September 2003 mit der Hoffnung: „Ich wäre zufrieden, wenn meine Regierungszeit als eine Zeit in Erinnerung bliebe, in der eine neue Ausrichtung

der Außenpolitik geschaffen wurde.“<sup>82</sup> Und eine solche Neuorientierung, als nunmehr explizites außenpolitisches Handlungsfeld unter seiner Ägide und nicht lediglich als weiterhin implizites, ist die Demokratieförderung. „Die Demokratisierungshilfe stellt seit 1998 einen neuen Schwerpunkt in der deutschen Außenpolitik dar. Insbesondere neue und wiederhergestellte Demokratien sollen durch die Demokratisierungshilfe beim Aufbau ihrer demokratischen Strukturen unterstützt werden. Demokratisierungshilfe ist damit ein Beitrag zur Konsolidierung und Stärkung junger Demokratien und Teil einer konfliktorbeugenden Diplomatie... Von wesentlicher Bedeutung ist dabei die Arbeit der politischen Stiftungen.“<sup>83</sup>

Diese Aussage wirft naturgemäß die Frage auf, auf welchen theoriegestützten Überlegungen und Interessen überhaupt die externe Hilfe und Förderung von Demokratie basiert. In ihrem Streben nach Sicherheit, Stabilität, Frieden und frei zugänglichen Märkten trachten Demokratien danach, von Staaten mit gleicher Systemqualität umgeben zu sein. Die von Politikern und Politikwissenschaftlern verbreitet hier angeführte These unterstellt nämlich axiomatisch die Friedensfähigkeit von Demokratien. Der „Demokratische Friede“ rekurriert hiernach auf ideell-normative Faktoren.<sup>84</sup> „Die Politikwissenschaft hat nachgewiesen, dass Demokratien noch niemals Krieg gegeneinander geführt haben, dass sie strukturell gewaltlos sind.“<sup>85</sup> Dieser Befund kann jedoch nach einer jüngeren kritischen Bestandsaufnahme der Untersuchung im historischen Längsschnitt und systematischen Querschnitt zumindest in dieser Apodiktik nicht mehr aufrecht erhalten werden.<sup>86</sup>

Es sind deshalb im wesentlichen drei politische Motive, Berechnungen und Anforderungen, welche die Politik an die Demokratieförderung stellt: „1. Demokratieförderung und die Herausbildung konsolidierter Demokratien (aktuell insbesondere in

<sup>82</sup> Zitiert in: Gunther Hellmann, Wider die machtpolitische Resozialisierung (Fußnote 73), S. 1

<sup>83</sup> Aktionsplan der Bundesregierung. Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Berlin, 12. Mai 2004, S. 37f

<sup>84</sup> Vgl. Jack S. Levy, War and Peace, in: Walter Carlsnaes/Beth Simmons/Thomas Risse (Hg), Handbook of International Relations, London 2002, S. 350-368

<sup>85</sup> Ernst-Otto Czempel, Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2000, S. 9

<sup>86</sup> Vgl. Anna Geis /Lothar Brock/Harald Müller (Hg), Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace, Houndsmills (Palgrave Macmillan) 2006

<sup>81</sup> [www.dhm.de/lemo/html/dokumente/14punkte/index.html](http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/14punkte/index.html)

Mittel- und Osteuropa) soll friedliches zwischenstaatliches Verhalten fördern, also einen Beitrag zur Friedenssicherung leisten. 2. Demokratieförderung soll Systemtypen schaffen und stabilisieren helfen, mit denen der Westen dauerhaft und verlässlich kooperieren kann. 3. Demokratieförderung soll marktwirtschaftliche Strukturen schaffen und stützen helfen, die die Zielländer zu langfristig verlässlichen ökonomischen Partnern des Westens machen.“<sup>87</sup> Denn das positive Korrespondenzverhältnis zwischen Wohlstand, Rechtssicherheit und Demokratie gehört mittlerweile zum Bestand empirischer Evidenz von Entwicklungspolitik.<sup>88</sup> Externe Demokratieförderung kann nicht oktroyiert, exportiert oder exekutiert werden. Sie kann nur eine optimierende Katalysatorenrolle einnehmen von im Empfängerland bereits vorhandenen Liberalisierungs- oder Demokratisierungsansätzen.<sup>89</sup> Aber nicht im Marxschen Verständnis: „Eine Idee wird zur materiellen Gewalt, wenn sie die Massen ergreift.“<sup>90</sup>

Dass bei ihrer Durchsetzung von Werten die USA und Europa unterschiedliche Ansätze verfolgen, begründet Außenminister Steinmeier mit ihren jeweils differenten historischen Ausgangslagen. „Amerika ist 1776 gleich als demokratischer Staat zur Welt gekommen, während bei uns Europäern zunächst der Rechtsstaat und lange Zeit später erst die Demokratie kam. Diese Geschichte prägt unsere Politik. Wir setzen aus eigener geschichtlicher Erfahrung deshalb eher auf einen Prozess, der von der Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen zur Demokratisierung führt. Die Amerikaner wollen aus ihren eigenen geschichtlichen Erfahrungen am liebsten beides gleichzeitig erreichen.“<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Eberhard Sandschneider, Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung, Berlin 2003, S. 15

<sup>88</sup> Vgl. Rudolf Dolzer, Die Relevanz rechtsstaatlicher Normen und Institutionen für den Aufbau und den Bestand von Demokratien, in: KAS Demokratiereport 2006, Sankt Augustin Januar 2006, S. 7

<sup>89</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempel, Strategien der Demokratisierung. Intervention und Freiheit im Zeitalter der Interdependenz, in: Internationale Politik 5/2005, S. 95; zu den Perspektiven einer Demokratieförderung für die östlichen Nachbarländer der EU, vgl. Andrea Gawrich/Wulf Lapins, Demokratieförderung als europäische Herausforderung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Materialien zur Konferenzreihe „Demokratieförderung“, Berlin Juni 2006

<sup>90</sup> Karl Marx, Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, in MEW, Bd.1 Berlin (DDR) 1976, S. 385

<sup>91</sup> Interview mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier, in: Der Spiegel, Nr.50/11.12.06, S. 34

Afghanistan und Irak demonstrieren täglich die enorme Schwierigkeit beim Implementierungsversuch dieser Demokratieförderungs-Prämissen. Die Interventionen in beide Länder resultierten nicht allein aus der sicherheitspolitischen Begründung der bedrohten regionalen und internationalen Stabilität. Sie wurden auch als Erzwingung internationaler Rechtsnormen (Menschenrechte) und zum Obsiegen von demokratischen Standards sowie guter Regierungsführung ordnungspolitisch gerechtfertigt. „Da der Sicherheitsrat jedoch immer wieder die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen gefordert hat, und Afghanistan Mitglied des IPbPR (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, W.L.) ist, wird die UN nicht umhin können sicherzustellen, dass die Verpflichtung auf ‚democracy‘ und die Wahl eines ‚fully representative government‘ eingehalten wird.“<sup>92</sup> „Für die Irak-Intervention der USA und Großbritanniens im Frühjahr 2003 lässt sich aus der Zuständigkeit der Vereinten Nationen zur Legitimierung ‚pro-demokratischer‘ Einsätze freilich nichts gewinnen.“<sup>93</sup> „In der Literatur wird zuweilen die Auffassung vertreten, dass ‚pro-demokratische Interventionen‘ als eine spezifische Form der sich zunehmend zu Völkergewohnheitsrecht verdichtenden Rechtsfigur der humanitären Intervention zu betrachten sind...Die politische und rechtliche Entwicklung der letzten Jahre mag es erlauben, die Existenz eines völkerrechtlichen Anspruchs auf demokratische Mitbestimmung als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker und Bestandteil der politischen Rechte jedes Einzelnen anzuerkennen, dies bedeutet jedoch nicht, dass zur Durchsetzung dieses Anspruchs eine weitere Durchbrechung des Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen generell für zulässig erklärt werden kann.“<sup>94</sup>

Der Internationale Gerichtshof verwarf bereits 1986 in seinem Urteil Nicaragua versus Vereinigte Staaten von Amerika die Forderung nach Anerkennung des unilateralen Interventionsrechts (zum Schutz oder zur Unterstützung der Demokratie) eines Staates im Hinblick auf die Regimewahl eines anderen.<sup>95</sup> Gleichfalls als völkerrechts-

<sup>92</sup> Christian B. Fulda, Demokratie und pacta sunt servanda (Fußnote 47), S. 67

<sup>93</sup> Christian Pippan, Demokratie aus dem Kanonenrohr? Regimewechsel und Militärische Intervention aus der Perspektive des Völkerrechts. European Training - and Research Centre for Human Rights and Democracy, Graz/Austria, Occasional Papers No.13, October 2003, S. 5

<sup>94</sup> Ebenda, S. 7

<sup>95</sup> IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, Urteil vom 27. Juni 1996, ICJ Reports 1986, S. 133



widrig verurteilte die UNO-Generalversammlung 1989 die Intervention der USA in Panama, die ebenfalls mit der Wahrung und Verteidigung der Demokratie dort legitimiert wurde.<sup>96</sup> Nach 1989 hat der UNO-Sicherheitsrat dann „in einer Reihe von Fällen zumindest den Versuch unternommen, Staaten zu einer demokratischen Verfasstheit zu verhelfen.“<sup>97</sup> Der Auftakt war die Resolution der Generalversammlung zum Prinzip regelmäßiger und freier Wahlen.<sup>98</sup> Zwei Jahre später, 1992, konnte nach jahrzehntelanger Konfliktlage in Kambodscha dieses Prinzip erstmals implementiert werden. 19 Vertragsstaaten und die UNO hatten auf der Basis eines Comprehensive Settlement Agreement „ein System repräsentativer, pluralistischer Demokratie für ein Land vorgesehen, das eine solche Regierungsform noch nicht gekannt hat... Der Fall Kambodscha ist damit der erste in einer Kette, in der von der Staatengemeinschaft das Demokratieprinzip in einem failed state implementiert wurde.“<sup>99</sup>

Nach dem totalen Zerfall aller staatlicher Autorität und der Entstehung einer humanitären Katastrophe in Somalia 1991 legitimierte der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 794/1992 und 814/1993 die Bildung einer unter US-militärischer Führung operierenden peace enforcing Truppe (UNITAF) sowie die Rehabilitierung der Sicherheit und Ordnung im Land (UNSOM II) und forderte mit der Resolution 897/1994 dezidiert die Etablierung einer demokratisch gewählten Regierung. „Der Fall Somalia kann somit als Ausdruck der opinio iuris der Staatengemeinschaft gelesen werden, dass bei einer Intervention der UN zur Wiederherstellung staatlicher Strukturen das Demokratieprinzip implementiert werden muss.“<sup>100</sup> Konsequenter billigte der Sicherheitsrat hinsichtlich Haiti (1994)<sup>101</sup> und Sierra Leone (1997)<sup>102</sup> entsprechend auch internationale militärische Zwangsmaßnahmen zur Wiedereinsetzung der durch Putsche abgesetzten demokratisch legitimierten Regierungen und verdeutlichte damit, „dass der gewaltsame Sturz einer

demokratisch gewählten Regierung durchaus den Tatbestand einer Friedensbedrohung erfüllen kann.“<sup>103</sup>

Resümierend soll hier festgehalten werden: Die Kritik am Export von Demokratie richtet sich wesentlich weniger auf den Zweck, sondern die damit oftmals eingesetzten untauglichen Instrumente und Mittel – zumal, wenn es sich um einen gewaltsamen/militärischen Export handelt. Denn damit werden immer wieder auch die demokratischen Verhältnisse im „Ausfuhrland“ selbst demontiert, wie sich dies in den USA durch die Kriegsführung in Afghanistan, vor allem jedoch im Irak, offenbart. Mit Krieg Frieden schaffen und mit Zwang und Gewalt Demokratie etablieren, da bieten die Beispiele Italien, Japan und Deutschland „eher die Ausnahme, als die Regel. Vertraut man den Daten, die im Rahmen einer Studie des Carnegie Endowment for International Peace gesammelt wurden, so zeigt sich: Fast immer, wenn die Vereinigten Staaten versucht haben, mit militärischen Mitteln die Demokratie zu exportieren, sind sie gescheitert. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts betraf dieses Scheitern benachbarte und scheinbar leicht zu beherrschende Länder wie Panama (1903 bis 1936), Nicaragua (1909 bis 1933), Haiti (1915 bis 1934), die Dominikanische Republik (1916 bis 1924) und trotz dreier Anläufe auch Kuba (1898 bis 1902, 1906 bis 1909 und 1917 bis 1922). Ebenso versagte die Strategie im Südkorea, Süd-vietnam und Kambodscha der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges blieb eine Intervention in Haiti erfolglos. Panama (1989) und Grenada (1983), zwei winzige, wirtschaftlich und sozial eng an die Vereinigten Staaten gebundene Länder, sind die einzigen Gegenbeispiele.“<sup>104</sup>

Insbesondere von amerikanischen Völkerrechtlern geht seit geraumer Zeit die Forderung aus, dass in der Ära liberaler Staaten eigentlich nur noch jene mit liberal-demokratischer Verfasstheit legitimes Mitglied der UNO sein sollten.<sup>105</sup> Diesem Ansinnen scheint ein fast vergessenes „modernes“ regional-völkerrechtliches Prinzip zu Beginn des 20. Jh. zu Grunde zu liegen: „1907 schlug der ehemalige Außenminister von Ecuador, TOBAR, in einem

<sup>96</sup> Ved P. Nanda, The Validity of United States Intervention in Panama, in: American Journal of International Law 84/1990, S. 494-503

<sup>97</sup> Christian B. Fulda, (Fußnote 47), S. 11

<sup>98</sup> Resolution 45/150 (1990)

<sup>99</sup> Christian B. Fulda, ebenda, S. 41

<sup>100</sup> Ebenda, S. 43

<sup>101</sup> Resolution 940 des UN-Sicherheitsrats vom 31. Juli 1994

<sup>102</sup> Resolution 1132 des UN-Sicherheitsrats vom 8. Oktober 1997

<sup>103</sup> Christian Pippan, Demokratie aus dem Kanonenrohr? (Fußnote 93), S.4

<sup>104</sup> Daniele Archibugi, Demokratie exportieren?, in: Lettre International 75, Winter 2006, S. 12

<sup>105</sup> So z.B. Anne-Marie Slaughter, die vormalige Präsidentin der Amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht. Vgl. hierzu ihren Artikel in: International Law in a World of Liberal States, in: European Journal of International Law Nr. 4/1995, S. 503-538

*Schreiben an den bolivianischen Botschafter vor, die Anerkennung von Regierungen an ihre demokratische Legitimation zu knüpfen. In einer Konvention zentral-amerikanischer Staaten vom 20. Dezember 1907 wurde diese Doktrin kodifiziert, durch die Konvention von Washington 1923 nochmals erneuert.“<sup>106</sup> Sollte jene Auffassung amerikanischer Völkerrechtler in den USA mehrheitsfähig werden, dann würde sie sich über kurz oder lang auch in der Außenpolitik dahingehend niederschlagen, „dass sich die demokratischen Interventionsstrategien der normativen Fesseln entledigen, die dem Krieg mit dem in der UN-Charta verankerten Gewaltverbot angelegt worden sind und dieses in ein demokratisches Interventionsrecht zu transformieren beginnen.“<sup>107</sup>*

Die sicherheitspolitische Verbrämung (Gefährdung der Sicherheit durch Staatszerfall oder Diktaturen) von humanitären Interventionen – als Recht auf Demokratie statuiert<sup>108</sup> – birgt zudem die Gefahr einer übergewichtigen militärpolitischen Fokussierung mit letztlich „pazifizierenden“ militärischen Präventivaktionen. Mehr noch: *„Die verstärkte Einbindung kommerzieller Sicherheitsagenturen in Kriegsszenarien und Nachkriegsordnungen ist nicht nur ein Resultat der Interessen vor allem westlicher Demokratien und Großmächte, Menschenrechtsnormen und demokratische Standards militärisch durchzusetzen bzw. zu erzwingen und globale Sicherheitsgefährdungen (Kampf gegen den Terrorismus) effektiv zu bekämpfen, zugleich sind sie auch deren Voraussetzung: Denn erst durch die Möglichkeit der Auslagerung immer weiterer Bereiche von Sicherheits- und militärischen Aufgaben an private Akteure können solche Interventionen innenpolitisch ‚verkauft‘ und personell bestritten werden.“<sup>109</sup> „Weil sich für Demokratien ohnehin eine Präferenz zugunsten militärisch asymmetrischer und kleiner, begrenzter Kriege ergibt, die gesellschaftlich leichter durchsetzbar und legitimierbar sind, werden Interventionsentscheidungen*

*durch die Perspektive, die eine Auslagerung militärischer Risiken bietet, noch begünstigt.“<sup>110</sup>*

Die Verstaatlichung des Gewaltmonopols mit der Konsequenz der Bewahrung oder Wiederherstellung von Sicherheit als einem öffentlichen Hab und Gut ist eine zentrale Errungenschaft der Moderne. Durch das zunehmende „outsourcing“ von Sicherheit auf den damit auch wachsenden milliardenschweren internationalen Markt sich anbietender Privater Sicherheitsagenturen (PSAs) deprivatisiert Sicherheit zu einer handelbaren privaten Ware. *„Für die Konfliktbearbeitung bedeutet dies, dass sie zwar dazu beitragen können, gewaltsame Konflikte kurzfristig zu befrieden, aber nicht an den sozialen, politischen oder ökonomischen Ursachen dieser Konflikte etwas verändern.“<sup>111</sup>*

Der Trend, dass sich der Staat (Bundesländer/Deutschland) aus Kostengründen sukzessive aus Handlungsfeldern der Inneren Sicherheit zurückzieht und die „Gewährleistung“ preiswerteren PSAs überlässt, könnte sich auch auf dem Gebiet der Gestaltung von äußerer Stabilität und Sicherheit durch die Ausgliederung von Sicherheitsaufgaben und Auslagerung militärischer Rollen fortsetzen. Auslöser hierfür wäre, analog zu den Tendenzen in den USA, in Frankreich und Großbritannien, ein wachsender militärischer Einsatzbedarf als Folge zunehmender internationaler Befriedungseinsätze, jedoch bei gleichzeitigem mangelndem Rekrutierungsreservoir. Diese Privatisierungsentwicklung würde dann wahrscheinlich perspektivisch auch nicht ohne Auswirkung auf die Demokratieförderung bleiben. Zum einen müsste damit gerechnet werden, dass eine schnelle Sicherheitsbefriedung – und damit der vorausgesetzte Nährboden für die anschließende Unterstützung und Förderung von demokratischen Entfaltungsprozessen – nicht im kommerziellen Interesse von PSAs liegt, zum anderen, dass *„das ohnehin für demokratische Entscheider unattraktive nation-building, das primär im nicht-militärischen Bereich operiert, weiter an den Rand“<sup>112</sup> gedrängt würde.*

Beim „Gewinnen der Köpfe“ im Rahmen der Demokratieförderung ist zudem zu bedenken: *„Aus kulturell-historischer Sicht ist Demokratie (in Verbindung mit marktwirtschaftlichen Ordnungen) ein*

<sup>106</sup> Christian B. Fulda (Fußnote 47), S. 11

<sup>107</sup> Sven Chojnacki/Nicole Deitelhoff, Riskante Liaison: Demokratische Kriegführung und die Kommerzialisierung von Sicherheit, very first draft für das Panel der Sektionstagung der DVPW, 6.-7. Oktober 2005 in Mannheim, S. 2

<sup>108</sup> Vgl. Michael Reisman, Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law, in: Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Hg), Democratic Governance and International Law, Cambridge, S. 239-258

<sup>109</sup> Sven Chojnacki/Nicole Deitelhoff, S. 16; zur Problematik Privater Kommerzieller Sicherheitsagenturen vgl. auch: Rolf Hesseler, Krieg als Dienstleistung, Berlin 2006

<sup>110</sup> Sven Chojnacki/Nicole Deitelhoff, S. 9

<sup>111</sup> Ebenda, S. 17

<sup>112</sup> Ebenda, S. 20

spezifisch westeuropäisch-atlantisches Phänomen, von daher kontextgebunden und nicht oder nur sehr schwer auf andere Kulturkreise und historische Situationen zu übertragen.“<sup>113</sup> Bei dem unterstützenden Aufbau eines demokratischen Regierungssystems muss darum die „Pfadabhängigkeit“ berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die Form des Regierungssystems für die politische Kultur des Landes geeignet sein muss. So wird z.B. eine ausgeprägte traditionelle hierarchische Struktur sich mit der Etablierung einer parlamentarischen Demokratie wesentlich schwerer tun als mit einer präsidentialen Demokratie. Zu diesem Problem verwies der kenianische Außenminister Raphael Tuju auf der 114. Versammlung der Interparlamentarischen Union im Mai 2006 zum Generalthema „Förderung der Demokratie und Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen“ auf Afrika als Beispiel für objektive Hindernisse „bei der Einführung demokratischer Strukturen nach westlichem Vorbild, so sei afrikanische Politik häufig stark durch ethnische Zugehörigkeiten und weniger durch Parteiprogramme geprägt. In der Folge führe dies immer wieder zu Machtmissbrauch und hegemonialen Tendenzen.“<sup>114</sup> Ein analoges Bild lässt sich auch für den zentralasiatischen und den arabischen Raum zeichnen.

„Demokratien sind auch in Westeuropa – und mittlerweile auch in einigen ost- und südostasiatischen Ländern – als Konsequenz vorangegangener ökonomischer Modernisierung entstanden... Die Antwort auf die Frage, ob Entwicklungsländer Demokratie brauchen, lautet also: Nein – Entwicklungsländer brauchen prioritär Entwicklung, aber kommt diese zustande, bekommen sie Demokratisierung gleichsam durch die Hintertür...als systematische Konsequenz ihres eigenen ökonomischen Erfolges.“<sup>115</sup> Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vertritt demgegenüber einen anderen, mehr ganzheitlichen Entwicklungsbegriff, bei dem der Demokratieprozess funktional der Türöffner und nicht lediglich ein erhofftes „Abfallprodukt“ ist: „Nur demokratisch legitimierte, leistungsfähige und

dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtete staatliche Strukturen werden langfristig Entwicklungsprozesse im Sinne der Menschen organisieren können.“<sup>116</sup>

Übersetzt in operative Politik müsste das heißen, dass im Fokus von Demokratieförderung vorrangig zunächst der Auf- und Ausbau von verantwortungsvoller, guter Regierungs- und Verwaltungsführung/good governance als staatliches Strukturprinzip stehen sollte. Autokratisch geführte autoritäre Präsidentialregime stigmatisieren oft die Demokratieförderung ideologisch als verdeckten Auftakt zum „regime change“. Vor diesem Hintergrund stellt die Hilfe zum Management für eine gute Regierungsführung ein eher ideologieneutrales Angebot dar, das auch gerade für die politickotechnokratische Elite attraktiv sein müsste. Good governance könnte sich zudem als Brücke für die Ausbildung und Fundierung von Rechtsstaatlichkeit erweisen (was qualitativ normativ mehr ist als nur gesetzlicher Staat) und damit langfristig gar als „Geburtskanal“ für Demokratiebildung.

Hierbei sollte jedoch in Gesellschaften mit Clan-Gefügen, wie wir sie z.B. in Zentralasien vorfinden, folgender Vorbehalt bedacht werden<sup>117</sup>: In den jeweiligen Clans, die in der Regel nach dem Pyramidenmodell strukturiert sind, disponiert und ordnet sich Autorität, Sicherheit und Wohlfahrt für die Clan-Angehörigen nach ihnen durch Tradition bekannten, festen und akzeptierten governance-Regeln. Die westliche „good governance“-Denkfigur bedeutet jedoch die Auflösung dieser gewachsenen Strukturbeziehungen und damit die Individualisierung und Egalisierung aller Mitglieder der verschiedenen Clans zu Gunsten eines allgemeinen staatsbürgerlichen Bewusstseins. Was auch unbekannte Eigenverantwortung und Vertrauensverlust bedeuten würde. Von der vormaligen Clanführung/Regierungselite bzw. faktischen staatlichen Machtspitze ihrerseits wird nicht weniger verlangt, als ein nunmehr transparentes, unterschiedsloses, wählbares, also auf Zeitherrschaft angelegtes gerechtes politisches Führungsmanagement. Von daher ist es fraglich, ob die Clan-Eliten überhaupt am Reüssieren von

<sup>113</sup> Eberhard Sandschneider, Externe Demokratieförderung (Fußnote 87), S. 21

<sup>114</sup> Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der interparlamentarischen Union. Drucksache 16/2236, 14.7.2006, S. 2; zur Rolle, Funktion und Bedeutung von politischen Parteien in und für Demokratisierungsprozesse insbesondere Marc Saxer, Die Förderung politischer Parteien in der internationalen Demokratieförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Kooperationspolitische Handreichung, Berlin 24.5.2005

<sup>115</sup> Eberhard Sandschneider, (Fußnote 87) S. 21

<sup>116</sup> Rede von Heidemarie Wiecek-Zeul anlässlich des Festaktes am 7. November 2001 in Bonn zum 40-jährigen Bestehen des BMZ, [www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/07112001.html](http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/07112001.html), S. 7

<sup>117</sup> Der Autor verdankt diesen Hinweis dem OSZE-Tadschikistan-Experten Arne Clemens Seifert. Vgl. ders. Systemtransformation und „Elitenumschichtung“ in Tadschikistan, in: Orient 40 (1999) 4, S. 631-650



westlichem good governance interessiert sind. Die langfristige Aufgabe besteht hiernach darin, die immanenten partizipativen Elemente im Clan-system zu nutzen und allmählich auf dieser Basis Institutionenbildung zu betreiben und reale demokratische Staatsstrukturen zu formieren. Familien und Familien und Stamm übergeordneten authentischen gesellschaftlichen Interessengruppen müsste geholfen werden, sich zu organisieren. Parallel hierzu muss aber auch eine ökonomische Strukturmodernisierung stattfinden, weil eine größere Unabhängigkeit als Wirtschaftssubjekt die Voraussetzung zur Modernisierung bildet.

Eine letzte kurze Problemstellung der externen Demokratieförderung: *„Demokratische Institutionen und Verfahren reichen keineswegs aus, ehemalige Autokratien in liberal-demokratische Systeme zu überführen. Es braucht viel mehr als das: eine politische Kultur, die durch demokratische Werte und Verhaltensmuster geprägt ist und somit dem neuen demokratischen System Legitimität verleiht; ein starkes Vereins- und Verbandswesen, das die demokratische Konsolidierung stützt sowie ein hohes Maß an bürgerschaftlichem Engagement. Und dies lässt sich nur mit Hilfe politischer Bildungsarbeit erreichen.“*<sup>118</sup> Demokratieförderung verlangt also einen partizipativen und legitimitätsorientierten Ansatz. Denn nur im Rahmen eines solchen „bottom up“-Verständnisses von Zivilgesellschaft entsteht auch ein sie befestigendes notwendiges demokratisches Wurzelwerk aus selbstbestimmten organisierten proaktiven Engagements und Initiativen.

## 2.6 Demokratieförderung als Gestaltungsprinzip in der deutschen Außenpolitik

Im Gegensatz zu den oben erwähnten Verteidigungspolitischen Richtlinien von 1992<sup>119</sup>, in denen im Rahmen der *„Wertvorstellungen und Interessen“* Deutschlands die weltweite Demokratieförderung nur ein deklariertes Anspruchsniveau besessen hatte, statuierte 2006 die Bundesregierung eine nunmehr mit konkreten politischen Instrumenten unterfütterte Trias: *„Gute Regierungsführung, Demokra-*

*tisierungshilfe und Demokratieförderung“*<sup>120</sup> – wobei Demokratisierungshilfe und Demokratieförderung hier begrifflich alternierend verwendet wurden. Hierzu heißt es: *„Die Bundesregierung verfolgt weltweit das Ziel, einen effektiven Beitrag zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu leisten. Dabei ist ihr Engagement für den Respekt und die Stärkung der Menschenrechte untrennbar mit dem Einsatz für die Stärkung demokratischer Strukturen verbunden.“*<sup>121</sup> Als zentrale Tätigkeitsfelder der Deutschen Außenpolitik in diesem Kontext werden aufgelistet *„die Hilfe bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, die Bildungsarbeit, die Förderung der politischen Partizipation, die Arbeit unabhängiger Medien sowie die Unterstützung von Verfassungsorganen.“*<sup>122</sup>

Im Rahmen des Schwerpunktbereichs *„Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen“* förderte die Bundesregierung von 2004 bis 2006 *„mit über 4,6 Mio. Euro nahezu 50 Projekte der Demokratisierungshilfe“*. Mit weiteren 7,8 Mio. Euro beteiligte sie sich an der Finanzierung für einen demokratischen Wahlprozess in Afghanistan. *„Darüber hinaus werden auch Maßnahmen der Internationalen Gemeinschaft zur Demokratieförderung unterstützt. So ist Deutschland der fünftgrößte Geber des vom VN-Generalsekretär Mitte 2005 eingerichteten VN-Demokratiefonds, mit dem die VN Projekte zur gezielten Förderung junger Demokratien durchführen möchten.“*<sup>123</sup> Mit 30 Staaten, mit denen Deutschland eine vertragliche Entwicklungskooperation aufgebaut hat, gibt es eine Übereinkunft, dass *„Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“* inklusive *„der Menschenrechte und ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten sowie Justizreform, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“*<sup>124</sup> als entsprechende entwicklungspolitische Kernthemen rangieren.

Die mit der Globalisierung einhergehenden wachsenden Interdependenzen bringen auch geographisch ferne Krisen, Konflikte und Unfrieden vor die deutsche und europäische Türen: *„Systematische Menschenrechtsverletzungen können auch eine Bedrohung für den Frieden und die internationale Sicher-*

<sup>118</sup> Matthias Freise, Demokratie-Bildung. Die Förderung der Zivilgesellschaft in Ostmitteleuropa, in: Osteuropa, 8/2005, S. 83

<sup>119</sup> Verteidigungspolitische Richtlinien (Fußnote 54)

<sup>120</sup> Die Bundesregierung. Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. 1. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans *„Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“*. Berichtszeitraum: Mai 2004 bis April 2006, S. 37-39

<sup>121</sup> Ebenda, S. 38

<sup>122</sup> Ebenda

<sup>123</sup> Ebenda, S. 39

<sup>124</sup> Ebenda

heit sein. Menschenrechte sind unteilbar.“<sup>125</sup> So wird diese potenzielle Gefährdung im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD herausgestellt. Konsequenz hat darum die Große Koalition vereinbart, Bedrohungen der humanitären Dimension offenkundig zu machen. *„Unsere Außen- und Entwicklungspolitik wird nicht schweigen, wenn Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte in Gefahr sind.“*<sup>126</sup> Wohl um das Dilemma wissend, in dem jede Demokratie durch die Beschränktheit ihrer Handlungsinstrumente steckt, heißt es dann tapfer weiter: *„Wir setzen auf eine glaubwürdige Außen- und Entwicklungspolitik, die Defizite ebenso offen anzusprechen weiß wie sie die Interessen unseres Landes nach Kräften fördert.“*<sup>127</sup> Für mehr jedoch, als eben politisch-diplomatische Mahnungen auszusprechen, haben die Regierungsparteien keine Handlungsblaupause vereinbart. Fordern (offene Worte) und fördern (insbesondere), mit diesem Mix also soll den humanitären und gesellschaftspolitischen Notfällen begegnet werden. *„Bilaterale Rechtsstaatsdialoge, Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft und Demokratieförderung im multilateralen Rahmen können diesen Prozess flankieren... In unserer Entwicklungspolitik kommt den politischen Stiftungen eine herausgehobene Funktion zu.“*<sup>128</sup>

Vor dem Hintergrund solcher moderaten politischen Vorgaben ohne Tiefgang kann es nicht überraschen, wenn es dann auch in der offiziellen zentralen Darstellung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, dem Weißbuch 2006, nur lapidar heißt, dass sich Deutschland in der EU, NATO, UNO, OSZE und anderen internationalen Zusammenschlüssen für *„die Sicherung des Friedens“*, die *„Förderung von Demokratie und Menschenrechten, für eine nachhaltige Entwicklung und für eine kooperative Sicherheit“*<sup>129</sup> einsetzt. Über die Deskription dieser Werte, Interessen und Ziele hinaus sucht man jedoch vergeblich nach entsprechenden Implementierungsschritten.

„Sicherung“ bzw. „Stärkung“ der Stabilität des europäischen Regionalraums sowie der Räume

der europäischen Nachbarschaft, aber auch darüber hinaus, ist im Weißbuch die vorherrschende Vokabel deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>130</sup> Ein gängiger Topos lautet, im außen- und sicherheitspolitischen Handeln gehe Stabilität vor Demokratisierung – ja müsse auch vorrangig ihre Voraussetzung sein, denn Demokratieförderung könne ja nur auf einem politisch stabilen Resonanzboden reifen. Auf den ersten Blick scheint das auch ganz evident zu sein. In diesem Ansatz stecken jedoch auch die Klippen für a) eine dominant sicherheitspolitische (gemeinhin militärische) Betrachtungsweise der Lagebeurteilung als Prämisse für Demokratie fördernde Aktivitäten sowie b) die potenzielle Einladung für Staaten, aufgrund vorgegeblicher Instabilität die offerierte Förderung von Demokratie in eine sehr langfristige Warteschleife zu verbannen. Zu bedenken wäre insofern, in welchen Fällen eine Demokratieförderung selbst als Stabilitätsförderung instrumentiert werden könnte.

Wie die Vorgängerregierung unter „Rot/Grün“, statuiert auch die Bundesregierung der Großen Koalition mit fortgesetzter Selbstverständlichkeit nationale Interessen deutscher Sicherheit, die nun im Weißbuch formuliert sind.<sup>131</sup> Doch diese deutschen Interessen sind so allgemein gefasst, dass sie austauschbar für jedes andere EU-Land gleichfalls handlungsleitend sein könnten. Mit anderen Worten: Spezifisch deutsche äußere Sicherheitsinteressen scheint es nicht zu geben, ja soll es explizit wohl auch nicht geben: *„Deutschland nimmt daher seine sicherheitspolitischen Interessen vor allem in internationalen und supranationalen Institutionen wahr und gestaltet deren Politik aktiv mit.“*<sup>132</sup> Während in der Bonner Republik das europäische Interesse noch eher das deutsche Interesse zu generieren schien (Genscher-Credo: europäisches Interesse immaniert deutsches Interesse), so nimmt das vereinigte Deutschland nun selbstbewusst die EU als Bühne seiner Interessen wahr: *„Deutschlands nationale Interessen sind am besten in einer handlungsfähigen Europäischen Union durchzusetzen.“*<sup>133</sup> Das Neue scheint der Verweis auf die nationalen Interessen zu sein, die gleichwohl mit

<sup>125</sup> Koalitionsvertrag von CDU-CSU und SPD. IX. Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und in der Welt. 6. Globale Fragen. <http://koalitionsvertrag.spd.de/servlet/BP/menu/1645803/index.html>

<sup>126</sup> Ebenda

<sup>127</sup> Ebenda

<sup>128</sup> Ebenda sowie 7. Entwicklungspolitik ,ebenda

<sup>129</sup> Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 25. Oktober 2006, S. 10

<sup>130</sup> Vgl. ebenda, S. 11, 13 20, 22, 28,37, 38, 39, 45, 46, 61, 63

<sup>131</sup> Ebenda, S. 2, 4, 10, 13, 22, 23, 26, 28, 45; mitunter wird auch synonym von „Interesse(n) unseres Landes“ gesprochen.

<sup>132</sup> Ebenda, S. 28/29

<sup>133</sup> Ebenda, S. 45

„politische Stabilität, Sicherheit und Wohlstand“<sup>134</sup> nicht als spezifisch nationalpolitisch deutsch charakterisiert werden können. Somit ist auch hier keine Abkehr von der Gewichtung vorgenommen worden, wie sie seinerzeit Bundeskanzler Schröder vornahm, zugespitzt in seinem Diktum, die deutsche Außenpolitik werde in Berlin gemacht und nicht in Washington.<sup>135</sup> Hierbei ging es bekanntlich allein um die Beteiligung Deutschlands am Irak-Krieg 2003. Schröders Plädoyer für ein „aufgeklärtes Eigeninteresse“ Deutschlands war immer auch zugleich mit der europäischen Interessenlage verwoben: „Eine praktische Notwendigkeit ist Europa auch sicherheitspolitisch – ein Blick auf die gewaltigen Migrationsströme oder die rasant anwachsende internationale Kriminalität zeigt das.“<sup>136</sup>

Auf die naheliegende Frage, wo sich die deutsche Außenpolitik nun mit ihrer Demokratieförderung engagieren sollte, muss die Antwort lauten: dort, wo Deutschland Interessen an der nachhaltigen außen- und sicherheitspolitischen Stabilisierung für die europäische Sicherheit hat. Entsprechende Stabilitätsinteressen identifiziert das Weißbuch vorrangig gegenüber „den Staaten Osteuropas, des südlichen Kaukasus, Zentralasiens und des Mittelmeerraums“.<sup>137</sup> Nachrangig und nicht als explizites Ziel deutscher Sicherheitspolitik, sondern als Aufgabe eher der internationalen Gemeinschaft betrachtet, wird die Notwendigkeit einer „Stabilisierung des Iraks“<sup>138</sup> und „in Subsahara-Afrika“<sup>139</sup> aufgeführt.

Der Demokratieförderung als operativem Instrument zur Stabilisierung deutscher und europäischer Sicherheit weist das Weißbuch insgesamt keine prominente Rolle zu. Lediglich mit Blick auf den südlichen Kaukasus und Zentralasien – und hier zudem nur im Kontext mit der „Versorgung der Internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan (ISAF) erfüllt der zentralasiatische Raum auch eine wichtige sicherheitspolitische Funktion. Vorrangiges Ziel bleibt die Schaffung von nachhaltiger Stabilität durch Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlicher Entwicklung und

regionaler Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die organisierte Kriminalität und den internationalen Drogenhandel.“<sup>140</sup> Kein Hinweis jedoch, dass einer zukunftsicheren Energieversorgung der EU aus Zentralasien als Förderregion auch die Unterstützung dortiger Reformen zur Rechtsstaatsentwicklung sowie des Sicherheitssektors dient. Auffällig ist ferner: In Bezug auf Russland wird auf eine ausdrückliche Demokratieförderung verzichtet und lieber die „Modernisierung...durch eine verstärkte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit“<sup>141</sup> angestrebt.

Hingegen wird der Ukraine attestiert, bereits schon „auf dem Weg einer grundlegenden Modernisierung hin zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft“ zu sein und ihr zugesichert, „den politischen und wirtschaftlichen Reformprozess...auch künftig unterstützen“<sup>142</sup> zu wollen. Zu China wird zwar seine „wachsende Verantwortung für die weltweite Sicherung von Frieden und Stabilität“<sup>143</sup> angemerkt, unerwähnt bleibt jedoch in diesem Zusammenhang der zwischen Deutschland und China seit einigen Jahren institutionalisierte Menschenrechtsdialog. Demgegenüber wird aber auf die „Vielzahl gemeinsamer Interessen“ zwischen Indien und Deutschland auf der Basis einer „im Jahr 2000 vereinbarte(n) strategische(n) Partnerschaft“ verwiesen, „die von der Förderung der Demokratie über den Schutz der Menschenrechte bis hin zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus reichen.“<sup>144</sup>

Als vorläufiger resümierender Befund kann festgestellt werden: Nach der deutschen Einheit haben alle Bundesregierungen die erheblich zugekommene Schwerkraft und Bedeutung der deutschen Außenpolitik durch die fortgesetzte Selbsteinhegung in den euro-atlantischen Kontext sowie die Einwebung von Unterstützung und Förderung von Demokratie in die außenpolitische Programmatik und schrittweise gestaltende Machtpolitik für die Staatenwelt erträglicher gemacht. Wer aber nun unterstellt, dass dieser Auftrieb des internationalen Engagements auch im weitgehenden Konsens vom Wahlvolk mitgetragen wird, muss erstaunt einen zunehmend klaffenden Wi-

<sup>134</sup> Ebenda

<sup>135</sup> Vgl. Richard Herzinger, Amerika – eine deutsche Wunde, in: Internationale Politik, Mai 2005, S. 18

<sup>136</sup> Gerhard Schröder, Eine Außenpolitik des „Dritten Weges“? (Fußnote 61) S. 395

<sup>137</sup> Weißbuch 2006, S. 28

<sup>138</sup> Ebenda, S. 63

<sup>139</sup> Ebenda, S. 64

<sup>140</sup> Ebenda, S. 63

<sup>141</sup> Ebenda, S. 61

<sup>142</sup> Ebenda, S. 62

<sup>143</sup> Ebenda, S. 64

<sup>144</sup> Ebenda

derspruch zwischen staatlichem Willen und gesellschaftlichem Wollen konstatieren. *„Immer mehr Bundesbürger sind der Ansicht, Deutschland sollte sich aus den Krisen und Konflikten anderer Länder möglichst heraushalten und sich stärker auf die Bewältigung der Probleme im eigenen Land konzentrieren. Immer weniger meinen dagegen, dass Deutschland eine aktive Politik verfolgen und bei der Bewältigung von Problemen, Krisen und Konflikten mithelfen sollte. Im Jahr 2000 sprachen sich 53 Prozent der Bundesbürger für eine aktive Außenpolitik aus;... 2003 ganze 38 Prozent. Heute ist das internationale Engagement Deutschlands umstrittener denn je. Nur noch 34 Prozent sind dafür, anderen Ländern zu helfen, 43 Prozent sind dagegen“*.<sup>145</sup> 2006 waren nach einer repräsentativen Umfrage 64% der Bevölkerung eingedenk der *„angespannten Haushaltslage“* gegen eine Erhöhung des Finanzmittel für die Bundeswehr, *„damit sie ihren internationalen Verpflichtungen besser gewachsen ist“*<sup>146</sup>

Eine Umkehr der Einstellungen per se wird eher nicht eintreten, hingegen ist eine weiter abnehmende Zustimmungsrates wahrscheinlich. Und weil die Regierung – frei nach Bertolt Brecht – sich kein anderes Volk wählen kann, muss sie intensiver und nachhaltiger über ihre international erwarteten Beiträge zu den Herausforderungen der Sicherung von Stabilität und Frieden *„nach Werteorientierung, nationalen Interessen und internationalen Verpflichtungen“*<sup>147</sup> in einen breiten gesellschaftlichen Diskurs treten. Sie muss über die Expertenzirkel von think tanks und der strategic community hinaus breit und tief in die Bevölkerung hinein informieren, mit Persistenz mehr Überzeugungsarbeit leisten, erklären und werben, um die wachsende Glaubwürdigkeitslücke zu schließen. Nicht zuletzt auch, weil *„international viele Dinge vereinbart worden“* sind, *„zum Beispiel unsere Teilnahme an der schnellen Eingreiftruppe von NATO und EU oder die nukleare Teilhabe, die Verpflichtungen mit sich bringen, die aber wenig öffentlich kommuniziert worden sind.“*<sup>148</sup>

<sup>145</sup> Thomas Bulmann, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr. Bevölkerungsumfrage 2005. Ergebnisbericht. S. 8

<sup>146</sup> Der Spiegel, Nr. 36/2006, S. 25

<sup>147</sup> Entscheidend ist, dass der Weg zum Erfolg führt. Interview mit Verteidigungsminister Franz Josef Jung, in: Süddeutsche Zeitung, 16./17. September 2006, S. 6

<sup>148</sup> Ebenda



### 3. Szenarien 2020

Die jeder politischen Zukunft grundsätzlich implizite Offenheit, die sich durch eine unüberschaubare Bandbreite von Variablen auszeichnet, wird allerdings hinsichtlich der künftigen Ausrichtung und Handlungspfade der deutschen Außenpolitik durch normative (Staats-/Völkerrecht), institutionelle (EU/NATO/OSZE) und politisch-kulturelle (nationale Identitäten/Grundeinstellungen) relativ stabile Konstanten, Paradigmen und Rahmenbedingungen eingeschränkt. Auf der Zeitachse 2020 hat die deutsche Außenpolitik und zumal die Demokratieförderung in ihrem Marschgepäck demnach keine „carte blanche“. Die auswärtigen Gestaltungshorizonte sind kein Ensemble von „blind dates“, weil diese eben pfadabhängig sind. Aber die künftige Demokratieförderung wird andererseits auch nicht eine determinative Fortsetzung ihres bisherigen Strukturrepertoires sein.

Welche Zukunft steht also für unterstützende Demokratieprojekte der deutschen Außenpolitik bereit? Zukunft wird vor diesem Hintergrund jedoch nicht als „wishful thinking“, als Tombola wohlwilliger Denkfiguren verstanden. Vielmehr als nüchterne Möglichkeitsmodelle oder realistische Wahrscheinlichkeitsprofile. Mittels Szenarien lassen sie sich, eingedenk nicht auszuschließender Unwägbarkeiten, pragmatisieren.

„Mit der Szenariotechnik versucht man, Ungewissheit einzuschränken. Zukunft und deren Interpretation erscheinen dabei als eine bestimmte Zahl alternativer Entwicklungsrichtungen...Szenarios versuchen Abbilder der Zukunft zu erzeugen, sie liefern dabei aber keine eindeutigen Prognosen. Sie stecken nur die Bandbreite der denkbaren Zukunftsentwicklung ab und machen die Auswirkungen von Entscheidungen auf ein System transparent.“<sup>149</sup> Szenarios konstituieren demnach einen iterativen Prozess im Hinblick auf das Vorausdenken eines Spektrums von real-möglichen Zukünften. „Szenarios sind also weder Prognosen, bei denen auf quantitative Informationen aus Gegenwart und Vergangenheit zurückgegriffen wird und unter Fortschreibung der geltenden Strukturen und Ver-

haltensannahmen Extrapolationen in die Zukunft erfolgen, noch realitätsferne Utopien und Phantasien...Mit der Szenario-Technik kann ein für bestimmte Fragestellungen eingrenzender Ereignisraum der Zukunft entwickelt werden. Zusammen mit der sich daraus ergebenden möglichen Menge von erwartbaren Ereignissen können sich wiederum Hinweise auf Handlungsoptionen bieten.“<sup>150</sup>

Um solche Szenarien zu entwickeln, müssen die ihnen zugrunde liegenden Prämissen dargelegt werden. Hierbei „sind verschiedene Dimensionen zu unterscheiden: (a) die herausragenden Dynamiken und Triebkräfte (Akteure und Prozesse), die voraussichtlich die zukünftige Entwicklung prägen werden sowie (b) ihre Bewertung hinsichtlich zweier Kriterien: (i) ihrer relativen Bedeutung für die zukünftige Entwicklung und (ii) des Grades an (Un) Gewissheit, dass sie prägenden Einfluss haben werden.“<sup>151</sup>

Angenommene außen- und innenpolitische Dynamiken/Triebkräfte mit hinlänglicher Wahrscheinlichkeitsrelevanz für die Demokratieförderung in der deutschen Außenpolitik im Zeitkontinuum 2020 sind:

- Flüchtlings- und Migrationsbewegungen als Folge von Staatsversagen/zusammenbrechenden Staaten oder autoritären Regimes/Diktaturen<sup>152</sup>
- retardierende Demokratieentwicklung in Russland.<sup>153</sup>
- Aufbau von politischen Spannungen und gesellschaftliche Verwerfungen durch „bad governance“ und Entwicklungsblockaden in Afrika<sup>154</sup> sowie Fortbestand der Spannungsverhältnisse im Nahen Osten<sup>155</sup>

<sup>150</sup> Ebenda, S. 2

<sup>151</sup> Gunther Hellmann unter Mitwirkung von Rainer Baumann und Wolfgang Wagner, Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S.230

<sup>152</sup> Vgl. Weißbuch 2006, S. 27

<sup>153</sup> „In Russland gibt es derzeit weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite die Grundlage einer nachhaltigen Demokratisierung des Landes...Angesichts einer solchen innerrussischen Konstellation sollte sich die Europäische Union nicht darüber täuschen, die Demokratie in Russland kurzfristig voranbringen zu können.“ Gerhard Mangott, Werte und Interessen. Die Beziehungen der EU mit Russland oder gesinnungsethische Illusionen, russland analysen Nr. 121/06, S. 11

<sup>154</sup> Vgl. Weißbuch 2006, S. 26

<sup>155</sup> Vgl. ebenda, S. 63

<sup>149</sup> Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert. Strategische Zukunftsanalyse 2035. Zentrum für Transformation der Bundeswehr, 31. August 2005, S. 7

- Bedeutungsabnahme der OSZE und Zunahme von Aktivitäten der ESVP<sup>156</sup>
- durch Mitgliedschaft in integrativen/kollektiven Bündnissen und internationalen Organisationen inszenierte(fremdbestimmte) „nationale“ Interessen.<sup>157</sup>
- Verantwortungsübernahme durch einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO.<sup>158</sup> Politische Eliten, die sehr selbstbewusst an der nationalstaatlichen Interessendurchsetzung und an nur nachrangig auf der auswärtigen Prioritätenskala angesiedelter developmentopolitischer Zusammenarbeit orientiert sind.<sup>159</sup>
- Politische Eliten, die sehr kooperationswillig an internationalem Interessenausgleich und an einer Schrittmacherrolle für developmentopolitische Modernisierungspartnerschaften orientiert sind.<sup>160</sup>

### 3.1 Szenario 1

Nach langen und zähen Verhandlungen werden etliche der über 100 Empfehlungen des im Auftrag von Kofi Annan gebildeten, 16 Personen umfassenden, hochrangigen Expertengremiums zur Stärkung und Reformierung der UNO (2004) umgesetzt. Hinsichtlich der Erweiterung des Sicherheitsrates konnte sich jenes der beiden empfohle-

<sup>156</sup> Auf die Möglichkeit einer solchen Perspektive weist der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Gernot Erler, hin. Vgl. ders. *Germany and OSCE Reform*, Centre for OSCE Research, working paper 15, Hamburg 2006, S. 11/12

<sup>157</sup> Gemeint sind hier in Handlungszwänge mündende außen- und sicherheitspolitische Erwartungen von Verbündeten an die deutsche Außenpolitik, die nicht originär auf der Agenda der nationalen Interessen stehen. Referenzbeispiele sind hierfür die sehr mühsam vollzogene parlamentarische und insbesondere gesellschaftliche Überzeugungsarbeit zur Unterstützung der Wahlen in der DR Kongo durch Kontingente der Bundeswehr sowie für die Unifil-Mission der Bundesmarine vor der libanesischen Küste. Dass es für solche inszenierten Interessen keine offiziellen Belegquellen geben wird, darf nicht verwundern. So formuliert das Weißbuch 2006 (S. 28) ohne Priorisierung, Präzisierung und Wertdifferenzierung zielorientierte deutsche außen- und sicherheitspolitische Interessen nur in so allgemeiner Darlegung, dass eben auch eine „Inszenierung“ letztlich als nationales Interessendispositiv reklamiert werden könnte. Mit dem Versprechen, sie werde „auch künftig in jedem Einzelfall prüfen, welche Werte und Interessen Deutschlands den Einsatz“ (S. 29) erforderlich machen, scheint die Bundesregierung das Problem erkannt zu haben.

<sup>158</sup> Im Weißbuch 2006 wird eine solche Bereitschaft formuliert. Vgl. ebenda, S. 58

<sup>159</sup> Gunther Hellmann thematisiert in einem Szenario ein solches Paradigma. Vgl. ders. *Deutsche Außenpolitik* (Fußnote 151) S. 231-235

<sup>160</sup> Das Weißbuch 2006, S. 21/22, und mit längerem Bezug, S. 23, auf den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom 12. Mai 2004 impliziert eine derartige nachhaltige Bereitschaft.

nen Modelle durchsetzen, in dem sechs von neun neuen Sicherheitsratsmitgliedern (je zwei aus Asien und Afrika sowie je eines aus Südamerika und aus Europa) in diesem höchsten Gremium einen ständigen Sitz haben, allerdings ohne Vetorecht. Der Sicherheitsrat umfasst somit 24 Mitglieder (vormals 15). Aus der Regionalgruppe Europa wird Deutschland gewählt. Die Bundesregierung hatte sich zuvor in der EU erfolgreich für bedeutende Hilfen (finanziell, technisch, humanitär) für die mitbewerbenden Staaten Italien und Spanien eingesetzt, im Hinblick auf ihre steigenden Probleme als Zielländer einer wachsenden Zahl von Flüchtlingen aus Afrika. Mit der Zusage Berlins, sein Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat eingedenk der voranschreitenden Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu treffen, konnten europäische Restsorgen und Eifersucht um potenzielle deutsche Alleingänge oder die Bildung eines trilateralen dominierenden Kerneuropas (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) ausgeräumt werden.

Mit kontinuierlichen bedeutsamen finanziellen Zuwendungen Deutschlands für den UNO-Demokratiefonds werden zahlreiche neue Projekte initiiert. Auf den verschiedenen Ebenen der Weltorganisation – Völkerrechtskommission, Generalversammlung und Sicherheitsrat – entwickelt sich Deutschland zu einer treibenden Kraft für die Herausbildung eines robusten humanitären Interventionsrechts der UNO. Dieses gestattet die Einmischung der Weltorganisation bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen auch gegen die Entscheidung des betroffenen Staates auf der Abstimmungsbasis von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Sicherheitsrat<sup>161</sup> als akzeptiertes Völkergewohnheitsrecht, auch um damit unilaterale/selbstmandatierten Entscheidungen einzelner Mitglieder einen rechtlichen Riegel vorzuschieben.

Nicht nur für etwaige Einsätze im Rahmen solcher künftiger humanitärer Interventionen, sondern auch für potenzielle andere internationale Einsätze benötigt die Bundeswehr ein Vielfaches ihres

<sup>161</sup> Von den fünf Sicherheitsratsmitgliedern mit Veto-Recht müssten in diesem Szenario mindestens drei und von den sechs Mitgliedern ohne Veto-Recht ebenfalls mindestens vier einer humanitären Intervention zur Beendigung von schweren Menschenrechtsverletzungen zustimmen. Von den dreizehn nicht ständigen Mitgliedern müssten mindestens neun dagegen stimmen, um eine positive Sicherheitsratsentscheidung zur Intervention zu verhindern.



gegenwärtigen militärischen Dispositiv, weil die Erwartungen und der politische Druck des Bündnisses sowie der internationalen Staatengemeinschaft an Deutschland als UN-Sicherheitsratsmitglied zum weiteren militärischen Engagement anhaltend steigt. Die internationale Sicherheitsarchitektur bietet ein hochprekäres Lagebild :

In den Maghreb-Staaten verzeichnen fundamentalistisch islamistische Gruppen steigende politische Geländegewinne bei den sozial deklassierten Bevölkerungsteilen für den Kampf zur Etablierung eines nordafrikanisch-arabischen Kalifats.

Die Fragilität staatlicher Ordnung mit starken Tendenzen zum „failing state“ in Ländern südlich der Sahara wächst mit der Konsequenz größerer Migrationsschübe in Richtung Europa.

Nach dem Attentat auf den pakistanischen Präsidenten Pervez Musharraf obliegt die Kontrolle der dortigen Atomwaffen einem relativ unbekanntem und damit politisch schwer einschätzbaren Militärrat. In nahezu allen Landesteilen Afghanistans bleiben aufgestockte westliche Truppenverbände gebunden durch Attentate und Kampfhandlungen gegen nunmehr auch militärisch erstarkte Talibankräfte, die jetzt wieder erhebliche Unterstützung aus dem pakistanischen Sicherheitsapparat erhalten. Dieser lässt aus ideologisch-religiösen Motiven zudem die außenpolitischen Spannungen gegenüber Indien wieder massiv aufleben mit der Konsequenz, dass die Politik – nicht überraschend – auch in eine Radikalisierung der innen- und außenpolitischen Verhältnisse der „größte(n) Demokratie der Welt“<sup>162</sup> mündet und dort zu einer Stornierung der Demokratieförderung führt.<sup>163</sup>

Nach dem Abzug der US-Truppen und Verbündeten aus dem Irak scheidet auch das Konzept der nationalen Versöhnung „Irakisierung des Iraks“ und das Land ist, gefangen in Bürgerkriegsagonie, faktisch zerfallen. Der sunnitisch-schiitische Kampf wird zudem aufgeladen durch die dahinter stehende hoch konfliktive arabisch-iranische Auseinandersetzung um die Vormachtstellung am Golf mit schwer kalkulierbaren politischen Folgen für den gesamten Nahen Osten.

Russlands Außenpolitik oszilliert zwischen Energie-imperialem Neigungswinkel („Energie- und Ressourcenbonapartismus“), konservativer/kooperativer Machthaltung und para-demokratischer Verwestung. Moskau bleibt weiter darauf bedacht, sich in seiner Politikgestaltung letztlich nicht einhegen zu lassen, um seinen Anspruch als Großmacht mit Weltgeltung zu stabilisieren. Bedeutende, in politische Gestaltung umgesetzte Interessenschnittmengen zwischen politischen und ökonomischen Eliten lassen das Land als bürokratisch-kapitalistische rezentralisierte „Russland AG“ erscheinen. Der rechtsstaatliche und demokratische Reifegrad („Diktatur der Gesetze“) ähnelt immer noch der einer Matrioschka Puppe: In der Ära von Putin steckte bereits in seiner Puppe „gelenkte Demokratie“ die Puppe „souveräne Demokratie“, und die wiederum wurde die Trägerpuppe für eine weitere unter seinem Nachfolger im Amt. Diese „Demokratie-Puppen“ sind im Prinzip alle unterschiedslos – nur eben jedes Mal kleiner, wie Matrioschka Puppen. Gleichwohl existiert weiterhin eine demokratische Nabelschnur nach Deutschland und Europa durch eine Vielzahl von gemeinsamen Gesprächsplattformen im Nichtregierungsbereich sowie Dialogforen auf offizieller Ebene. Weil der EU aber nach wie vor *„Hebel für eine wirkungsvolle Konditionalitätspolitik in den Beziehungen zu Russland fehlen, muss sie wohl oder übel auf Sozialisation durch Interdependenz und Zusammenarbeit setzen.“*<sup>164</sup>

Dem Beispiel von Bündnispartnern folgend, bedient sich nun auch das Bundesverteidigungsministerium mangels hinreichender logistischer Kapazitäten für die zugesagten weiteren Kampfeinsätze der Bundeswehr in Afghanistan und stabilisierenden Unterstützungsverwendungen in Afrika der Entlastung durch Private Sicherheitsagenturen. Nach der Aufdeckung von Verwicklungen im Drogengeschäft und Menschenhandel/Prostitution über Einzelfälle hinaus, entfacht sich in Deutschland eine tiefgreifende parlamentarische und gesellschaftliche Diskussion, getragen vom weitgehenden Konsens, die Zusammenarbeit mit Privaten Sicherheitsagenturen sofort zu beenden und die Bundeswehr nunmehr mit Eilbedürftigkeit in Berufsstreitkräfte zu transformieren.

<sup>162</sup> Weißbuch 2006, S. 64

<sup>163</sup> Im Weißbuch wird mit Bezug auf Indien auch die „Förderung der Demokratie“ als übereinstimmendes Interesse erwähnt. Ebenda

<sup>164</sup> Sabine Fischer, Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft, SWP- Studie, S. 34, Berlin, Dezember 2006, S. 22

Während sich die amtliche deutsche Außenpolitik, bildhaft gesprochen, mehr und mehr zum „Maschinenraum“ der europäischen Demokratieförderung entwickelt, durch eine breite Palette signifikanter finanzieller, logistischer und institutioneller Unterstützungsinstrumente im Rahmen der OSZE, wächst in der Bevölkerung rapide die Ablehnungsfront gegen Deutschlands internationales Engagement: Dass die deutschen und europäischen Sicherheitsinteressen mittlerweile konstant am Hindukusch, am Tanganyika See und am Roten Meer (sehr kostenintensiv) verteidigt werden müssen<sup>165</sup>, ist angesichts des schwankenden sozialen Bodens durch erhebliche binnenkonjunkturelle Anspannungen und weitere soziale Einschnitte innenpolitisch immer weniger zu vermitteln. Militärisch und finanziell – so die organisierte Kritik – habe sich Deutschland seit langem schon weit überdehnt. Mehr noch: Mangels versäumter kohärenter Exit-Strategien stehe die Außen- und Sicherheitspolitik oft vor dem Dilemma: weitermachen oder Abzug und Staatszerfall.

Allzu oft nämlich entsteht eine Melange aus Bundeswehreinsetzungen im Einsatzspektrum von Befriedungs-, Stabilisierungs-/Unterstützungs- und Kampfeinsätzen, an die sich umfangreiche Programme zum Aufbau von Rechtsstaats- und Demokratieentwicklung anschließen müssen, um „failing states“-Entwicklungen zu verhindern. Abschätzig und bissig wird dies als „bewaffnete Entwicklungshilfe“ geringgeschätzt. In der öffentlichen Meinung spiegeln sich jedoch – fokussiert und überwiegend undifferenziert wahrgenommen – lediglich die deutschen Militäreinsätze. Die Politik muss sich das Versäumnis anrechnen lassen, dass sie die den militärischen Einsätzen übergeordnete Friedens- und Entwicklungslogik für die Bürger nicht nachvollziehbar macht. Durch die steigende Verwendung der Bundeswehr in unterschiedlichen Einsatzrollen erhöht sich die Zahl der Todesfälle deutscher Sol-

<sup>165</sup> Mit seinem Diktum: „Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt“ im Bundestag am 5. Dezember 2002 im Zuge der Ankündigung für Frühjahr 2003 von neuen „Verteidigungspolitischen Richtlinien für 2003, gab der damalige Verteidigungsminister Peter Struck den Auftakt für eine künftige Veränderung von Einsatzspektrum und geographischem Einsatzraum der Bundeswehr. Sein Nachfolger im Amt, Franz Josef Jung, globalisierte sozusagen diese sicherheitspolitische Denkfigur mit folgender Erklärung auf dem 23rd International Workshop on Global Security in Berlin am 18. Mai 2006: „Wir müssen Krisen und Konflikte rechtzeitig dort begegnen, wo sie entstehen, und dadurch ihre negativen Wirkungen von Europa und unseren Bürgern möglichst weitgehend fernhalten.“ Weißbuch 2006, S. 22

daten durch Unfälle, Attentate, Kampfeinsätze. Um die ursprüngliche Trauer-Selbsthilfegruppe „Deutsche Soldatenmütter“ entsteht nach und nach eine gut organisierte, größer werdende, mittlerweile bis weit auch in das bürgerliche (Partei-) Lager hineinragende neue Friedensbewegung mit dem Ziel: Zivilmacht ja – Militäreinsätze nein. Alle Wahlprognosen sind sich darin einig, dass diese Friedensbewegung in beträchtlichem Maße Einfluss auf den Ausgang der bevorstehenden Bundestagswahl 20XX haben wird.

### 3.2 Szenario 2

Weitgehend entstammen die nunmehr die deutsche Außenpolitik gestaltenden und beratenden Akteure den späteren 1980er Jahrgängen. In ihrem kollektiven politischen Gedächtnis sind Kalter Krieg, Bündnisschutz und Beschränkung deutscher auswärtiger Politikgestaltung nur noch rudimentär vorhanden. Viele von ihnen wurden in der Zeit der Einheit Deutschlands und damit dem Beginn von erwachendem außenpolitischem Selbstbewusstsein politisch sozialisiert. Über Parteigrenzen hinweg stabilisiert sich bei dieser Gruppe, die Zulauf bekommt, das politische Credo, Deutschland habe sich bei seinem jahrelangen stets zunehmenden sicherheitspolitischen/militärischen internationalen Engagement im Rahmen von NATO und ESEU<sup>166</sup> – anders als andere große EU-Länder – zu wenig auch von eigenen nationalen Interessen und entsprechendem „macht“ politischen Gestaltungswillen leiten lassen.

Nach der Bundestagswahl 20XX spiegelt sich diese Befürwortung eines stärker an deutschen Interessen orientierten internationalen militärischen Sicherheitsengagements, parlamentarisch erstarkt, jetzt auch in der Regierung wider. Diese will die verbleibenden außenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten nach nationaler Interessenlage<sup>167</sup> durch eine gezielte Militär-Angebotspolitik an die UNO, NATO und ESEU weitgehend ausmessen. Sie ist aber auch selbstbewusst bereit, in diesen Gremien

<sup>166</sup> Die Europäische Sicherheits- und Entwicklungs- Union geht in diesem Szenario nach 2010 aus der früheren GASP und der ESVP hervor, insbesondere der Weiterentwicklung ihres zivilen Teils. Vgl. zum aktuellen Stand des zivilen Tätigkeitsfeldes der ESVP: Reinhardt Rummel, Die zivile Komponente der ESVP, SWP-Studie, S 16, Berlin, Juli 2006

<sup>167</sup> Jedoch nicht im Sinne von „vorwärts – uns nach“, sondern um auf diese Weise erhöhte Mitgestaltungsmöglichkeiten zu erzielen.

ggf. eine „ohne-uns-Politik“ durchzuhalten. Diese außenpolitische „Junge Garde“ trägt mit kühlem Pragmatismus sowohl eine solche militärisch gestützte Sicherheitspolitik mit, verfolgt aber auch gemäß dem Selbstbild einer Verantwortungs generation mit Verve, aber ohne ideologischen Eifer, eine internationale, vorrangig an der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards orientierte Demokratieförderung im außenpolitischen Handeln.

Die unter ihren Mitgliedern<sup>168</sup> zunehmend schwieriger zu überbrückenden gegensätzlichen Auffassungen über Rolle, Funktion und Kompetenz der OSZE, insbesondere im Hinblick auf die Beurteilung und Förderung des *acquis* über Standards und Werte, werden im letzten Drittel des zweiten Jahrzehnts zusehend die OSZE in ihrem Voranschreiten zu einer effektiven Institution für nachhaltige Demokratieentwicklung und Krisenbearbeitung lähmen. Zwar unabhängig hiervon, jedoch durchaus diese Schwäche der OSZE quasi nutzend, wird die ESVP nach und nach ein umfangreiches und vielfältiges ziviles Fähigkeits- und Kapazitätsprofil ausgestalten, für die Förderung und Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Aufbau-, Demokratie- und Friedensprozessen. Mit dem Ergebnis, dass bereits gegen Ende des Jahrzehnts die ESVP und nicht die OSZE für etliche Missionen ein Mandat erhält.

In dieser strategischen Zukunftsentwicklung korrespondiert die Bedeutung der OSZE wegen ihrer geringen Durchsetzungskraft in ihrem Verhältnis zur konstituierten ESEU dem Bedeutungsgrad der WEU gegenüber der NATO.

Im Zuge der Bildung der ESEU werden die Aufgabenbereiche der staatlichen entwicklungspolitischen Kooperation des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der vergemeinschafteten ESEU sowie dem Auswärtigen Amt übertragen. Das BMZ wird darum aufgelöst. In der ESEU, im Auswärtigen Amt sowie in der errichteten Bundesanstalt für zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungstransformation<sup>169</sup> bemüht sich die Regierung durch entsprechende Konditionalisierungen, die

jeweils aufgelegten Projekte verstärkt auch als Entwicklungshebel für „good governance“, Rechtsstaats- und Demokratieförderung durchzusetzen.

### 3.3 Szenario 3

Die Vertragskonvention über die Europäische Identität und Zukunft<sup>170</sup> ist von allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ratifiziert. Die Staaten des westlichen Balkans – auch der Kosovo – sind nunmehr der EU beigetreten. Die Diktatur von Alexander Lukaschenko in Belarus ist beendet. Eine pragmatische, an guter und stabiler Kooperation mit Europa interessierte russische Staats- und Regierungsführung hat hieran wesentlichen Anteil. Die weißrussische politische Führung bittet Deutschland und Europa um langfristige rechtsstaatliche und demokratische Aufbauhilfe. Im Zuge der dortigen Verfassungsreform soll der Parlamentarismus gestärkt werden. Den Referenzrahmen für die nunmehr reformorientierte innenpolitische Ordnungspolitik Russlands bilden die Kopenhagener Kriterien der EU. Brüssel und Moskau erarbeiten eine strategische Allianz „Gemeinsame Zukunftsgestaltung“. Im EU-Rahmen, in internationalen Organisationen (UNO, OSZE) sowie als Einzelakteur engagiert sich Deutschland nachhaltig – nicht zuletzt auch aus wohlverstandener Eigeninteresse (Folgekosten durch Instabilitäten) – finanziell, institutionell und personell für Reform- und Modernisierungspartnerschaften bei Nachfragern sowie für eine Rechtsstaats- und Demokratieoffensive gegenüber autoritären Staaten nach der Devise: Gebot der demokratischen Einwirkung auf undemokratische Verhältnisse. Mit der neu geschaffenen Institution eines „Beauftragten für Demokratieentwicklung“ des Deutschen Bundestages<sup>171</sup>, wird dieser weichen normativen Ordnungspolitik Rechnung getragen. Der/die Beauftragte ist parlamentarischer Ansprechpartner, Berichterstatter und Koordinator für alle staatlich-administrativ finanzierten Projekte der Demokratieförderung und achtet in aufmerksamem Verantwortungsinteresse auf den Fortgang internationaler (un-)demokratischer Entwicklungsprozesse.

<sup>168</sup> Die Kontroverse hierüber verläuft zwischen den Staaten „westlich“ und „östlich von Wien“.

<sup>169</sup> Diese Bundesanstalt tritt an Stelle des BMZ und ist nunmehr der Zuwendungsgeber für die politischen Stiftungen sowie andere Organisationen mit internationalem Beratungsprofil

<sup>170</sup> Auf der Grundlage des vormaligen Europäischen Verfassungsvertrages

<sup>171</sup> Nicht zu verwechseln mit dem/der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt (seit 1998)

## 4. Handlungsoptionen

In diesem Abschnitt wird als zentrale Fragestellung Handlungsansätze deutscher Außenpolitik im Hinblick auf die Politiksteuerung (Instrumente, Mittel, Wege, Strategien, Akteure) der Szenarien skizziert.

Nicht selten wird statuiert, entweder sei ein Land demokratisch oder aber sein politisches System sei es eben nicht. Eine solch puristische Position ist in Ermangelung eines standardisierten demokratischen Referenzmodells jedoch fragwürdig. Unbestritten werden beim Demokratie-Diskurs eine Reihe von unverzichtbaren, verbindlichen und auch unerlässlich implementierten Mindestprinzipien aufgezählt werden. Aber in der politischen Praxis können nur wenige Staaten für sich den Anspruch auf eine real existierende Demokratie reklamieren und sitzen bei der politischen Einschätzung und Würdigung anderer Länder eben nicht im Glashaus. Gleichwohl werden auch sie sich von ihrem außenpolitischen Interesse leiten lassen, ob z.B. die Zuordnung der gesellschaftspolitischen Verfassung eines Staates als „noch nicht-demokratisch“ gewertet wird oder bereits als „undemokratisch“ zu ver- bzw. beurteilen ist. Demokratietheoretische Kalibrierungen eignen sich nicht für die Realpolitik.

Die Einnahme einer restriktiven Position im Rahmen der Demokratieförderung ist nicht konstruktiv. Denn die Wirkkraft von Demokratieförderung hängt vor dem Hintergrund eines auf lange Zeit gesättigten Kreises von EU-Mitgliedschaften für Länder der europäischen Nachbarschaft, erst recht in anderen Weltregionen, nunmehr von minder attraktiven, aber dennoch notwendigen überzeugenden anderen Anreizen ab. Die Frage der politischen Konditionalität ist hierbei stets die „Gretchenfrage“. Denn mit welchem Nutzen oder Ansporn kann der Demokratie-Empfängerstaat motiviert werden, insbesondere wenn er autoritär strukturiert ist, mit der Annahme von Demokratieförderung eine Art „faustischen Pakt“ einzugehen? Der Demokratie-Fördererstaat wiederum muss sehen, dass seine entsprechenden Maßnahmen auf das langfristige, verstetigte Durchschreiten sowohl einer weiten Ebene der politischen Mühe, wie auch Überwinden von Problemgebirgen angelegt sind. Die deutsche Außenpolitik ist hier auf dem Weg.

Um im Bild zu bleiben: Welche Streckenposten geben weitere Orientierung und welche Akteure notwendigen Rückhalt? Wo stehen die Bremsrädchen und wo liegt Treibsand?

Der weitere Verlauf der normativen und gesellschaftspolitischen Verfassung Russlands sowie seine künftige außenpolitische Positionierung ist vorrangig prägend für die Entwicklung demokratischer oder aber wachsend autoritärer Gehalte in den politischen Systemen des gesamten postsowjetischen Raumes. Und der grenzt mit Russland unmittelbar an die Europäische Union oder liegt mit den Ländern des südlichen Kaukasus und Zentralasiens in mittelbarer und entfernter Nachbarschaft. Reich an Rohstoffen und reich an Konflikten birgt dieser Raum geo-ökonomische und geopolitische Begehrlichkeiten und Instabilitäten. Vor diesem Hintergrund müssen Handlungsoptionen der deutschen und europäischen demokratiepolitischen Förderung im postsowjetischen Raum auch gerade auf Russland abgestellt werden.

Moskau soll im Hinblick auf die zukunftsgestaltende deutsche und europäische Außenpolitik für den Diskurs für mehr Liberalisierung und Demokratisierung gewonnen werden. Dieser soll in das Konzept der „*Verflechtung und Harmonisierung von Interessen*“<sup>172</sup>, mithin eine neue Ostpolitik einmünden. Bislang ist es lediglich eine programmatische Denkfigur, zudem stark angelehnt an das leitende Kalkül vom „Wandel durch Annäherung“ der früheren Ostpolitik. Deshalb ist eine gewisse Skepsis ob ihres Erfolges angebracht, weil die deutsche Ostpolitik final anerkanntermaßen mit zur Überwindung der Spaltung Europas beigetragen hat. Das Ende der Teilung Europas wiederum geschah jedoch „auf Kosten“ des Zusammenbruchs der UdSSR. Präsident Putin bezeichnete „*erst vor einem Jahr in seiner Rede an die Nation den Untergang der Sowjetunion als die größte Tragödie des 20. Jahr-*

<sup>172</sup> Frank-Walter Steinmeier, *Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU: Nicht Abgrenzung, sondern Vernetzung* lautet das Gebot der Globalisierung, in: *Internationale Politik*, März 2007, S. 6-11



hunderts“.<sup>173</sup> Allerdings muss relativierend angemerkt werden, dass dieses Bedauern im Kontext mit dem Hinweis auf jene mehrere Millionen ethnischer Russen stand, die nunmehr als Minderheiten in den verschiedenen GUS-Staaten leben.<sup>174</sup>

Bereits als Ministerpräsident beanspruchte Putin 1999 überdies für sein Land in Bezug auf Europa eine Sonderstellung: „As a world power situated on two continents, Russia should retain its freedom to determine and implement its domestic and foreign policies, its status and advantage of an Euro-Asian state and the largest country of the CIS, independence of its position and activities at international organizations.“<sup>175</sup> Die Ambition für eine solche machtvolle Politikgestaltung sui generis hat durch die hohen Weltenergiepreise eher noch weiteren Auftrieb erhalten. Warum sollte aus Moskauer Sicht Russland sich durch interdependente Verflechtung außenpolitisch einhegen und innenpolitisch gar demokratisch wertemäßig domestizieren lassen? Worin würde sein politischer Mehrwert bestehen? Verhält sich die deutsche und europäische Außenpolitik nicht gegenüber Russland realpolitisch und pragmatisch, so dass es auch ohne eine solche Einbindung keine größeren Zugeständnisse machen muss? Zu bedenken ist nämlich in diesem Kontext das disparate außenpolitische Politikverständnis von Russland gegenüber dem Europa der Integration: „Im russischen Diskurs dominiert – ähnlich wie beim Konzept der Ordnungspolitik – ein eher klassisch-realistisches Bild von strategischen Allianzen, die eine starke sicherheitspolitische Komponente haben und für deren Funktionieren nicht die innere Verfasstheit der Allianzpartner, sondern die Übereinstimmung strategischer Interessen entscheidend sind. Im EU-Diskurs hingegen fließen in die Vorstellung von strategischer Partnerschaft jene Werte ein, welche die Grundlage der europäischen Integration bilden und über Partnerschaften nach außen getragen werden sollen, um ein stabiles und friedliches internationales Umfeld zu schaffen.“<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Verblasste Erinnerungen an den Moskauer Putsch von 1991, Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 21. August 2006

<sup>174</sup> Der Verlust der Geographie, der Verlust der Ideologie und der Verlust der Demographie (Raum, Weltanschauung, Menschen) konstituieren die Trauma-Triade in der Sowjetunion politisch sozialisierten gegenwärtigen Machteliten

<sup>175</sup> [www.delrus.cec.eu.int/en/p\\_245.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm): Russia's Middle Term Strategy towards the EU (2000-2010), S. 2

<sup>176</sup> Sabine Fischer (Fußnote 164), S. 22

Nun herrschen auch für Russland heute nicht mehr ausschließlich die militärischen Aspekte bei der Dimension von Sicherheit vor, wie während der Zeit des Ost-West-Konflikts. Wenngleich sie auch, der Traditionsträgheit geschuldet, immer noch einen hohen Stellenwert haben. Moskaus Sicherheitsinteressen fokussieren sich nunmehr darauf, „die eigene Position als Integrationskern im postsowjetischen Raum zu stärken“<sup>177</sup>, und dies mittels gezielter politisch-ökonomischer Instrumentierung seines Ressourcenreichtums. Die enormen Energiereserven machen Russland auch für Deutschland und die Mitgliedsländer der EU zu einem begehrten Handelspartner. Darum gilt für sie: „Sicherheit, Stabilität, Integration und Wohlstand in Europa sind deshalb ohne Russland nicht zu gewährleisten. Deutschland hat ein besonderes Interesse daran, dass die Modernisierung Russlands durch eine verstärkte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenarbeit unterstützt wird“.<sup>178</sup>

Also: gemeinsame Sicherheit und Modernisierungspartnerschaft durch Verflechtung. Mit der Einschränkung, dass Moskau kein gestaltendes Mitspracherecht im Rahmen der NATO/EU-Sicherheitspolitik besitzt. Russlands Interesse demgegenüber lautet: gemeinsame Sicherheit mit dem Vorbehalt, dass die NATO/EU kein einflussmächtiges Mitspracherecht im Rahmen der russischen Sicherheitsgestaltung des postsowjetischen Raumes besitzt, sowie Modernisierung ohne einmischende deutsche/europäische Demokratisierung. Damit verweigert sich die politische Führung jedoch nicht prinzipiell demokratischen Entwicklungsprozessen. Sie ist aber darauf bedacht, diese unter eigener Regie und Kontrolle zu halten, abgrenzend von westlicher politischer Mitsteuerung und mithin einschränkender politischer Ordnungsgestaltung.

„Putins Strategie der ‚gelenkten Demokratie‘ greift bekanntlich direkt in politische und zivilgesellschaftliche Institutionalisierungsprozesse ein, um einen kohärenten und kontrollierbaren intermediären Raum zwischen dem Staat und den Bürgern zu schaffen. Diese Strategie, die für den Bereich der Zivilgesellschaft am besten dokumentiert ist, sich aber auch auf Interessengruppen im weiteren Sinne erstreckt, schlägt sich auch im Parteiensystem in der Institutionalisierung einer begrenzten Vielfalt nieder. Gebilligt und gefördert

<sup>177</sup> Ebenda

<sup>178</sup> Weißbuch 2006, S. 61

durch die Präsidialadministration entstehen so mehrere ‚Standbeine‘ des Systems im parteiparlamentarischen Raum: Sie konkurrieren untereinander, bilden jedoch keine Opposition im Sinne politischer Alternativen.“<sup>179</sup> In diesen Kontext Die Resultate der von oben gelenkten russländischen Gesellschaft, als staatliche Veranstaltung organisiert, werden vielfältig thematisiert.<sup>180</sup> Während historisch-geistesgeschichtlich Reformation, Renaissance-Humanismus und Aufklärung im europäischen Westen schließlich das Fundament legten für Individualität, Eigenmündigkeit, Herausbildung eines Bürgertums, Rechtsstaatlichkeit, Regierungsverantwortlichkeit, Verwaltungsgesetzlichkeit, letztlich für das demokratische Gemeinwesen, blieb Russland bekanntlich hiervon abgekoppelt. Aus diesem Mangel in seinem Erfahrungskanon könne es auch nur sehr bedingt für sich den Wert politischer Demokratie objektivieren. So werden mitunter die Retardierungen in der russischen Politik zu erklären oder zu rechtfertigen versucht. Michail Gorbatschows postuliertes Axiom von 1987 „Wir brauchen die Demokratie wie die Luft zum Atmen“ sollte die verspätete Modernisierung nachholen. Boris Jelzin als erster gewählter Präsident des neuen Russland setzte dies dann in beachtenswerte politische Grundfreiheiten um. Durch massive, auf vielfältige Weise unterstützende Parteinahme und Ratgebung aus (West-) Europa und den USA gewann er den Transformationskonflikt mit der KP Russlands und orientierte sich „als Dank“ nach Europa – jedoch eher deklarativ. Jelzins radikaler Marktliberalisierung wurde zudem im Westen als „ökonomischer Befreiung“ applaudiert. Für die Mehrheit der Bürger hingegen bedeutete sie Rubelabwertung, Verlust von Ersparnissen, Zusammenbruch der Sozialstaatlichkeit, korrupte Privatisierungen und chaotische administrative Verhältnisse durch das Wegbrechen von „governance“, so dass Parallelen zur sogenannten Zeit der Wirren (smuta) unter Zar Boris Godunov und weiteren Anwärtern auf den Thron zu Anfang des 17. Jahrhunderts gezogen wurden.

Die sich hier aufdrängende und nach Antwort heischende Frage lautet: Warum baut nun das „System Putin“ Schritt für Schritt Zentralisierung und Autoritarismus auf, obwohl durch eine Hausse der Weltenergiepreise Russlands Bruttosozialprodukt und seine Devisenvorräte auf nie gekannten Höhen steigen und das ökonomische Chaos der Jelzin-Ära überwunden ist? Für die Anwälte von Michail Chodorkowski, Robert Amsterdam und Dean Peroff, hat Russland den Charakter eines Doppelstaates, wie ihn klassischerweise seinerzeit Ernst Fraenkel als „das Nebeneinanderbestehen von Legalismus und nichtliberalen politischen Regimen in autokratischen Staaten beschrieb.“ Einer „Kombination des ‚Normenstaates‘, den er als von klar formulierten Rechtsnormen regierten Staat definiert, mit dem ‚Maßnahmenstaat‘, der seine Macht willkürlich und ohne Kontrolle durch das Recht einsetzt. Das ganze Rechtssystem“ ist „zu einem Instrument in der Hand der politischen Macht geworden.“<sup>181</sup> Nach dieser Erklärung verantworten die Macht gestaltenden Akteure mehr oder weniger voluntativ den Staatsdualismus – also das russische Elitenkartell damit letztlich auch ihr Interessenprinzipal, Präsident Putin. Ein prominentes Stichwort in diesem Kontext lautet „souveräne Demokratie“.<sup>182</sup> Russland soll und will damit „souverän“, d.h. ohne westliche Vorhaltungen, Einwirkungen und Einmischungen allein über seine Politikgestaltung entscheiden. Einer anderen Erklärung zufolge steht für die „gelenkte Demokratie“ in Russland demgegenüber eher die Spezifik des Institutionensystems Pate. Weil hiernach „Bausteine der parlamentarischen und präsidentiellen Demokratie miteinander“ verzahnt sind, „so kann dies offenbar (z.B. wenn es noch dazu auf überlebende Elemente der ebenso zentralisierten wie fiktiven ‚sowjetischen Demokratie‘ trifft) ein politisches System hervorbringen, das seines demokratischen Charakters verlustig gegangen ist, weil es eine übermächtige Exekutive hervorgebracht hat und perpetuiert.“<sup>183</sup>

<sup>179</sup> Petra Stykow, Russland vor der Wahl? Die Neuordnung des Parteiensystems, in: russland analysen, Nr. 127, 23.02.2007, S. 4

<sup>180</sup> Aus der umfangreichen wissenschaftlichen Publizistik hierzu beispielhaft: Lilija Ševcova, Garantiert ohne Garantie. Russland unter Putin, in: Osteuropa, 3/2006, S. 3-18 sowie Matthes Buhbe/Gabriele Gorzka (Hg), Russland heute. Rezentralisierung des Staates unter Putin, Wiesbaden 2007.

<sup>181</sup> Weissbuch zum Missbrauch staatlicher Gewalt in der Russischen Föderation. Die neuen politisch motivierten Anklagen gegen Michail Chodorkowski, o.O. 7.Februar 2007, S. 94

<sup>182</sup> Diese Denkfigur schöpfte im Februar 2006 der stellv. Leiter der Präsidialadministration und „Chefideologe“ des Kremls, Wladislaw Surkow. Vgl. Margareta Mommsen, Surkows „Souveräne Demokratie“ – Formel für einen russischen Sonderweg?, in: russland analysen, Nr. 114, 20.10.2006, S. 2-5

<sup>183</sup> Petra Stykow, Eine destruktive Mischung. Warum demokratische Institutionen die Demokratie zerstören können, in: russland analysen Nr. 127, 23.02. 2007, S. 12



Die Reklamierung und zunehmende Etablierung einer russischen „demokratischen Parallelwelt“ kann und darf Europa jedoch nicht zulassen. Russland gebührt kein demokratiepolitischer Entwicklungsbonus. In der „KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa“<sup>184</sup> vom 21. November 1990 verpflichtete sich auch die damals noch existente Sowjetunion, „die Demokratie als die einzige Regierungsform aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“ Fast buchhalterisch wurden in diesem west-östlichen Grundlagendokument zudem detailliert die Bestimmungselemente eines solchen demokratischen Gefüges aufgeführt und damit jeglichem Differenzierungs- und Interpretationsspielraum entzogen. Die KSZE-Staaten gelobten ferner: „Die uneingeschränkte Achtung dieser Gebote ist das Fundament, auf dem wir das neue Europa aufbauen wollen. Unsere Staaten werden zusammenarbeiten und einander unterstützen, um zu gewährleisten, dass die Entwicklung der Demokratie nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.“ Die Charta von Paris hat keinen völkerrechtlichen Charakter und wurde somit auch nicht nach Artikel 102 UN-Satzung registriert. Um jedoch ihre hohe politische Bedeutung zu unterstreichen, wurde die französische Regierung „gebeten, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Text der Charta von Paris...zur Weiterleitung an alle Mitglieder der Organisation als offizielles Dokument der Vereinten Nationen zu übermitteln.“ Deutschland und Europa stehen darum in der Verpflichtung, Russland als Nachfolgestaat der UdSSR bei seiner Rückkehr zum eingeschlagenen Weg zu unterstützen.

Ist es das Leitmotiv der Europäischen Union, die Integration als „win-win“- Situation zu manifestieren, so schultert Russland in seinem historischen Gepäck die Wahrnehmung und Einschätzung von Politik als vermeintliche „Nullsumme“. Eine Politik für und mit Russland, insbesondere eine solche mit Blick auf eine dortige Demokratieförderung, die ja strukturelle Veränderungen bedingen würde, muss sich all dessen bewusst sein. So weit die Theorie. In der politischen Praxis liegt hier jedoch ein potenzieller Stolperstein durch die Politik der Gleichzeitigkeit. Weil die gesellschaftspolitische Verfassung Russlands eine zentrale Bedeutung auch für den politischen Werdegang des postsowjetischen Raums hat, müsste parallel zum

deutschen und europäischen Engagement einer Nachbarschaftspolitik für den südlichen Kaukasus und einer Strategie für Zentralasien insbesondere mit Russland ein gemeinsames Programm für die Entwicklungsstärkung seiner demokratischen Strukturen erarbeitet werden. Doch Moskau perzipiert diese europäische Interessenpräsenz in den postsowjetischen Gebieten eben aus dem machtpolitischen Nullsummen-Blickwinkel und die dort intendierten Reformprojekte nicht auch als Gewinn für die eigene Position.

Was tun? Für Russland und Zentralasien sollte die deutsche Außenpolitik verstärkt Angebote für ausgewählte und nachhaltig unterstützte Modernisierungsprojekte bereitstellen. Hierbei wird allerdings nicht das Rad neu erfunden werden können. Bereits existente Programme und Initiativen sollten zunächst effektiver koordiniert werden. Für die Weichenstellung einer reformorientierten Zukunft muss der studentische und akademische Austausch intensiviert werden. Die Förderung des informationellen/meinungsbildenden Bereichs schafft langfristig die Voraussetzung für kritisches Bewusstsein. In diesem Kontext sollte Deutschland kontinuierlich vermehrt Stipendien, insbesondere im rechts-, sozial- und geisteswissenschaftlichen Bereich vergeben, um normative Einstellungen zu stärken. Mit der Gründung einer Medienakademie für die gezielte Aus- und Weiterbildung des journalistischen Nachwuchses aus dem postsowjetischen Raum würden ethische Maßstäbe für eine perspektivisch unabhängigere und objektivere Berichterstattung vermittelt werden: Wandel durch Aufklärung und Informiertheit. In eine solche informationspolitische Offensive müssten auch viel stärker Schulpatenschaften einbezogen werden. Die Hilfe zur Ausstattung mit PCs für Internet-Zugänge generell und für Internet-Brücken zu den Patenschaftsschulen insbesondere wäre über die vorteilhafte bildungspolitische Kooperation hinaus auch eine effektive demokratische Zukunftsinvestition. Des weiteren sollten Twinning-Projekte zur weiteren Entfaltung und Verstetigung von politisch formalisierten sowie offenen zivilgesellschaftlichen Dialogplattformen aufgelegt werden.

Auf Demokratie hin orientierte gesellschaftspolitische Wandlungsprozesse im postsowjetischen Raum sind auf langfristige Zeitläufe in auch nur schwer prognostizierbaren Wendungen angelegt – mitunter gar wie bei der Echternacher Spring-

<sup>184</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 137, 24.11.1990

prozession. Andererseits wird aber auch nicht der Mantel der Geschichte heranschweben, an dessen demokratischem Faltenwurf sich deutsche und europäische Außenpolitik nur noch festhalten müsste. Mit anderen Worten: Hier ist politisch langer Atem und zähe Ausdauer gefordert. *„Die russische Demokratie wird möglicherweise nie ganz unseren Vorstellungen entsprechen. Das ist aber auch nicht zwingend für eine gute Zusammenarbeit.“*<sup>185</sup> Das klingt ernüchtert pragmatisch im Sinne von: Wir haben zwar nur wenige Schnittmengen gemeinsamer Werte, wir haben aber Schnittmengen gemeinsamer Interessen.

Das prioritäre deutsche und europäische Interesse gegenüber Russland ist hier unzweifelhaft die Aufrechterhaltung eines veritablen, politisch stabilen, berechenbaren, friedlichen Beziehungsmusters. Stabilität im Verhältnis mit Russland ist also kein Selbstzweck, sondern funktional bezogen auf das grundlegende gemeinsame Interesse am Fortbestehen der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur. Demokratieförderung darf hier nicht objektiv als die Stabilität beeinträchtigendes politisches Instrument fungieren. Sie muss vielmehr die Stabilität ergänzen. Demokratieförderung für Russland ist somit die kluge Aufgabe, sich unterstützend einzubringen, einzuwirken ohne sich einzumischen.

*„Europa hat allerdings das Problem, in zwei Welten gleichzeitig zu leben: der alltäglichen Realpolitik und der des Traums von einer besseren Zukunft. Am letzteren festzuhalten und dabei die sehr realen Gefahren der Gegenwart nicht aus dem Blick zu verlieren, ist die schwierige Aufgabe. Und die größte Herausforderung dabei ist, eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln.“*<sup>186</sup> Diese Beurteilung des bekannten amerikanischen Trendforschers Jeremy Rifkin sollte für die deutsche Außenpolitik noch einen weiteren Ansporn beinhalten: Nämlich, im Zuge ihres Engagements dafür, dass Europa zusehends sein Integrationsprofil entwickelt und nach außen mit nur einer Stimme spricht. Zugleich muss es auch die Förderung demokratischer Fortschritte in Interessenregionen als eine europäisch konzentrierte und gestaltende Aufgabe verankern helfen.

<sup>185</sup> Horst Köhler, Ich weiche nicht aus. Spiegel-Gespräch mit dem Bundespräsidenten, Der Spiegel Nr. 1, 30.12.06, S. 26

<sup>186</sup> Jeremy Rifkin, Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht. Frankfurt/M. 2004, S. 310

In der Welt des Wandels durch die Globalisierung, die gekennzeichnet ist durch eine fehlende verbindliche, institutionelle und strukturelle internationale Ordnung sowie Ansätze für eine strategische Ermüdung der USA, ihren unipolaren Weltmachtstatus auf Dauer aufrecht zu erhalten, wachsen die Hoffnungen auf und die Verpflichtungen für das Europa der Integration. Damit ist auch insbesondere Deutschland als stärkster Mitgliedsstaat gefragt. Die Erwartung an Deutschland ist hierbei, dass es seine Außen- und Sicherheitspolitik erheblich robuster mit Mitteln und Instrumenten sowie Verantwortungsübernahme ausstattet. Das lange politisch und gesellschaftlich kultivierte, gefällige Identitätsbild einer allseitig beliebten Zivilmacht wird Schritt für Schritt ein hartes realpolitisches Passepartout erhalten. Aufgabe von Politik ist es darum, in einem ehrlichen und offenen gesellschaftlichen Diskurs diesen Erwartungen-Interessen-Aufgaben-Komplex umfassend zu erklären und um breite Zustimmung zu werben.

Als ein solches notwendiges, gesellschaftspolitisches Instrument, politische Abläufe und Erfordernisse für interessierte Bürger in einer Vielzahl von didaktisch geeigneten Angebotsformaten nachvollziehbar zu machen, haben sich Stiftungen bewährt. *„Von Stiftungen können Visionen und Innovationen erwartet werden, die das Vorstellungsvermögen der etablierten Akteure im politischen Willensbildungsprozess übersteigen. In einer Zeit, in der ein Mangel an Perspektive als empfindlichste Schwäche politischen Handelns angemahnt wird, ist die Bedeutung von Stiftungen als Promotoren des Wandels offensichtlich.“*<sup>187</sup> Während sich die Demokratieförderung von Stiftungen in Programmen zur Garantie von Informationsvielfalt und Meinungspluralismus erschöpft, sind die politischen Stiftungen in ihrem Selbstverständnis, ihren Profilen und Konzepten hingegen bewusst nicht werteneutral. Sie repräsentieren das demokratische Spektrum wertegebundener gesellschaftlicher Interessen in Deutschland. Die Agenden ihrer internationalen Demokratieförderung enthalten folgerichtig auch einen jeweiligen Wertebezug, der auf den Aufbau, die Fundierung und Stabilisierung von politischen Parteien hinsteuert, die die unentbehrliche Basis

<sup>187</sup> Heribert Meffert, Vorwort, in Handbuch Stiftungen. Ziele - Projekte - Management - Rechtliche Gestaltung, Bertelsmann Stiftung (Hg), Wiesbaden 2003, S. XI

für eine plurale Interessenartikulation und damit einen effektiven Parlamentarismus legen. Als Mittlerorganisationen für Demokratieförderung besitzen die politischen Stiftungen einen genuinen komparativen Vorteil. Sie sind im deutschen außen- und entwicklungspolitischen Kontext nicht mehr wegzudenken. *Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist durch diese internationale Zusammenarbeit über die Jahrzehnte auch zu einer Expertin für Entwicklungspolitik und für den Aufbau demokratischer Ordnungen geworden... Für diese politische Zusammenarbeit und für das gegenseitige Verständnis sind die Friedrich-Ebert-Stiftung und ihre Schwesternstiftungen längst unentbehrlich geworden.*<sup>188</sup> Die Kontinuität staatlicher Förderung der politischen Stiftungsarbeit liegt darum im deutschen politischen Interesse der Entwicklungszusammenarbeit und Außenbeziehungen.

Die OSZE, die ESVP sowie die UNO sind drei wichtige Bühnen demokratiepolitischen Wirkens deutscher Außenpolitik. Mit Beharrlichkeit und ohne Eifer muss Deutschland den demokratischen *acquis communautaire* der OSZE als positives politisches Erbe sichern helfen und ihn zugleich ausbauen- und erweiterungsoffen halten für eine fortgesetzte, kooperative west-östliche Politiksteuerung. Das gleicht in dieser Zeit einer Quadratur des Kreises. Die Alternative wäre der Auftakt für eine europäisch-eurasische Spaltung der Werte und langfristig auch der Zivilisationsmoderne. Das kann nicht im gemeinsamen Interesse liegen. Dies muss aber sicherlich der Bevölkerung noch vermittelt werden.

Die Bereitstellung von zivilen Mitteln und Instrumenten für die ESVP wird fortschreiten. Vor dem Hintergrund einer aber effizienteren OSZE würde das sicherlich eher langsamer und politisch weniger eindimensional vonstatten gehen. Deutsche Außenpolitik sollte hinsichtlich ihres Engagements für beide Organisationen dem Prinzip des „sowohl als auch“ folgen. Allerdings noch mit einer Präferenz für die OSZE.

Ein ständiger Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gehört weiterhin zum Kanon deutscher außenpolitischer Interessen und Ziele. Er rangiert jedoch auf der Prioritätenskala zu Recht nicht

mehr hochrangig. Die Zeit bis zur Reformreife der UNO sollte genutzt werden, um namentlich ausdrücklich Italien im freundschaftlichen Dialog zu umwerben und in verständnisvoller Weise nach gemeinsamen Wegen zu suchen, um seine konkurrierende Bewerbung gesichtswahrend und gesellschaftlich tragend einzustellen. Ob Deutschland mit einem ständigen Ratssitz auch beträchtliche Möglichkeiten zur Förderung der Demokratie im weltweiten Maßstab zuwachsen würden, ist spekulativ. Dies hängt nicht zuletzt auch von dem dann modifizierten institutionellen Regime insgesamt ab. Eines jedoch dürfte vorab offenkundig sein: Mit einem Ratssitz würde Deutschland im Rahmen seiner jeweiligen Entscheidungen keinesfalls nur mehr Zivilmacht bleiben können, es würde folglich seine internationale politische „(Rest-) Unschuld“ verlieren. Nicht einschätzbar ist hier auch die sich entwickelnde innenpolitische Dimension im Zuge prekärer, unpopulärer Entscheidungen. Die Ratsmitgliedschaft würde nämlich letztlich auch bedeuten, dass Deutschland seinen Beitrag für UN-Missionen erheblich steigern müsste – finanziell sowie auch mit Soldaten. Diese Missionen wären aber nicht lediglich Blauhelmeinsätze im Rahmen zu stabilisierender „post“-Konflikte, sondern immer häufiger auch gerade Kampfeinsätze. Wäre eine solche Entwicklung aber in deutschem Interesse?

Steuert Deutschland demnach im Rahmen seiner Sicherheitsrats-Ambition erneut auf eine historisch endgültig überwunden geglaubte Rolle als sich etablierende Militärmacht zu? Keine Frage, im weltweiten, zumal im europäischen Vergleich, ist Deutschland allemal bereits seit Jahren schon militärmächtig. Präziser: eine auf hohem militärischem Niveau stehende Zivilmacht. Diesen primären Charakter gilt es, für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik nach Maßgabe zu bewahren. Mit anderen Worten: Im deutschen Interesse liegt es, Europa so mitzugestalten, dass Europa in der internationalen Politik als handlungsfähige wirkmächtige zivile Verantwortungsmacht agieren kann und zugleich auch glaubwürdige Optionen für humanitäre Sicherungsaufgaben in verschiedenen militärisch gestützten Rollen besitzt.

Natürlich ist Demokratie nicht alles, und auch nicht alles ist ohne Demokratie nichts. Aber mit Demokratie ist vieles eben besser. In demokratischen Entwicklungsprozessen profiliert und verkörpert sich autonomes selbstbestimmtes und

<sup>188</sup> Horst Köhler, Rede des Bundespräsidenten anlässlich der 80-Jahre-Jubiläumsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 8. März 2005, Dokumentation der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2005, S. 18



partizipatives Handeln, und dieses verdient es, durch Förderung Chancen zur Stärkung und Reifung zu bekommen. Im Vergleich zu etlichen seiner europäischen Nachbarn hat Deutschland historisch länger und systematisch intensiver demokratisch gefremdelt. Vor diesem Hintergrund sowie aus wohlverstandener Eigeninteresse als bedeutender Akteur in einer wachsend vernetzten internationalen Politik sieht sich deutsche Politik gut beraten, fortgesetzt Unterstützungsbeiträge zur internationalen Demokratieförderung zu leisten. Auf die implizite Problematik wichtiger hierfür genutzter internationaler und supranationaler Gremien, wie UNO, OSZE, ESVP, wurde schon hingewiesen. Die deutsche Außenpolitik sollte überdies als politische Stellschrauben weiterhin verstärkt auch die NATO und die Europäische Union wahrnehmen.

Die deutsche Sozialdemokratie schlug mit ihrer Politik des Gewaltverzichts und der Entspannung, die in das strategische Konzept der Ostpolitik mündete, ein erstes bedeutsames Kapitel im Rahmen der west-östlichen sicherheitspolitischen Architektur auf. Die internationale Sicherheitslage hat sich für das transatlantische Bündnis nach der Selbstauflösung der Sowjetunion radikal geändert, so dass nicht nur in der Wissenschaft, sondern nunmehr auch in der Politik für die Umstrukturierung der NATO in eine vorrangig politisch-militärische Ausrichtung plädiert wird. Erneut übernimmt damit die deutsche Sozialdemokratie aus umsichtiger, wohlwogener und verantwortungsbewusster deutscher und europäischer Interessenlage eine Schrittmacher-Rolle für ein entsprechendes Umdenken. *„Die strategischen Herausforderungen liegen heute sämtlich jenseits der alten Beistandszone des Nordatlantik Paktes. Und sie erfordern primär keine militärischen Antworten. Und die Feinde, gegen die wir zusammenstehen, sind nicht mehr funktionierende Staaten mit definiertem Territorium, sondern es sind die neuen globalen Risiken.“*<sup>189</sup> In diesem Kontext führte Bundeskanzler Schröder in dieser Rede auf der Münchner Internationalen Sicherheitskonferenz 2005 zudem zugleich die Determinanten auf, welche gegenwärtig bereits ein mehr politisches Sicherheitsverständnis generie-

ren. *„Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, Bildungschancen, Frauenrechten und des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen bestimmen heute die Sicherheitspolitik maßgeblich mit.“*<sup>190</sup>

Weil in dieser zweiten Großen Koalition die deutsche Außenpolitik (seit Willy Brandt) erneut wieder in die ministerielle Zuständigkeit der Sozialdemokraten fällt, sollte die Zeit genutzt werden, um ein solches politisches Umsteuern der NATO konzeptionell vorzudenken. Eine vorzeitige Thematisierung auch in den Brüsseler Sicherheitsgremien würde sich allerdings als kontraproduktiv erweisen. Denn bekanntlich soll man bei der Trockenlegung eines Feuchtgebietes nicht hierzu vorab die Frösche befragen.

Im Kontext der Europäischen Union ist Anfang Januar 2007 die Reform des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte – EIDHR mit einem Budget von etwa 1,1 Mrd. Euro für den Zeitrahmen bis 2013 in Kraft getreten.<sup>191</sup> Im Europäischen Parlament gibt es aber auch politische Kräfte, die im Verbund von EIDHR versuchen, sich für die Gründung einer von EU-Institutionen unabhängigen, eigenständigen „Europäischen Stiftung für Demokratie“ stark zu machen.<sup>192</sup> Was hier auf den ersten Blick vermeintlichen politischen Charme entwickelt, weil eine solche Stiftung eine konzentrierte europäische Demokratieförderung zu versprechen scheint, entpuppt sich auf den zweiten, schärferen Blick keineswegs als attraktiv. Wie bereits erläutert, sollte sich deutsche und europäische Demokratieförderung nicht lediglich mit der vorrangigen Unterstützung der Ausprägung von Demokratiefaktoren zufrieden geben. Sie sollte vielmehr hierbei gerade auch die lebendige Demokratie in Europa vermitteln. Und die verkörpert sich in einem Kaleidoskop politischer Weltanschauungen – programmatisch festgemacht, getragen und gebündelt in jeweiligen Parteien. Das Modell einer Europäischen Stiftung für Demokratie sollte darum in der Petrischale von Überlegungen in Brüssel nicht weiter kultiviert werden. Zukunftstauglich bestens geeignet

<sup>190</sup> Ebenda

<sup>191</sup> Fortschritte im Bereich der EU-Demokratieförderung – aber Prüfungsauftrag bleibt. Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 14.12.2006

<sup>192</sup> Vgl. David French/Roel Meijenfeldt, A European Foundation for Partnership through Democracy, [www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc](http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc)

<sup>189</sup> Gerhard Schröder, Die Strategischen Herausforderungen erfordern primär keine militärischen Antworten. [www.securityconference.de](http://www.securityconference.de) Die Rede des Bundeskanzlers wurde am 12. Februar 2005 von Verteidigungsminister Peter Struck auf der Konferenz verlesen.



für die Demokratieförderung sind indessen weiterhin die Instrumente der politischen Stiftungen, die den Wertekanon des demokratischen Parteienspektrums reflektieren.

Nichtregierungsorganisationen sind anerkanntermaßen generell ein wesentliches Ferment im Rahmen der Demokratisierung. Gleichwohl jedoch schubarm und machtlos sind ihre diesbezüglichen Beiträge in noch schwachen Zivilgesellschaften. Oftmals werden sie hier leider weder von der Staatsmacht noch von den Bürgern als gesellschaftspolitische „Institutionen“ wahrgenommen. Häufig ist dafür der durchaus berechtigte Vorwurf der mehr oder weniger kaschierten primären Orientierung an persönlichen wirtschaftlichen Interessen verantwortlich. Aber auch die seriösen sich für die gesellschaftspolitische Transformation engagierten NGOs offenbaren fast regelmäßig das Dilemma unzureichender Managementkompetenz und vor allem der Abhängigkeit von ausländischen Geldgebern. Das führt nicht selten auch zu konfliktiven Wettläufen um deren begrenzte Finanzmittel, Abkopplung von der Bevölkerung, zur Dominanz der Förderer-Konzeptionen sowie weiteren problematischen Implikationen.<sup>193</sup>

Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche Außenpolitik im Rahmen ihrer Demokratieförderung den Empfängerstaaten zur Stärkung von „ownership“ auch Beratungsleistungen anbieten, im Hinblick auf unparteiische, faire und gerechte finanzielle Unterstützungsmodelle für gesellschaftspolitisch aktive Nichtregierungsorganisationen. Dies würde in Konsequenz den Weg zur Verringerung der Abhängigkeit von ausländischen Geldgebern öffnen und zur Verdichtung selbstbewussterer, autonomer Bestrebungen für demokratische Eigenentwicklungen führen können.

---

<sup>193</sup> Vgl. Björn Kunter, Belarus: Do No Harm. Forderungen an externe Demokratieförderung, in: Osteuropa 1/2007, S. 38-42

