

## Mediatoren in einer entgrenzten Welt Zur außenpolitischen Rolle der politischen Stiftungen

Die seit einigen Jahren unter dem Schlagwort der »Globalisierung« diskutierten Entwicklungen haben tiefgehende Auswirkungen auf die Funktions- und Wirkungsweise von Politik und gesellschaftlichen Institutionen. Tradierte Kompetenz-, Organisations- und Aufgabenzuschnitte erweisen sich in vielen Bereichen politischen und sozialen Handelns zunehmend als überkommen. Dies gilt in einer hochgradig interdependenten Welt auch und gerade für die Art, in der Außenpolitik gemacht und gestaltet werden kann. Der ehemalige amerikanische Vize-Außenminister Strobe Talbott proklamierte in diesem Zusammenhang bereits das »Ende der Außenpolitik«, da im Zeitalter der Globalisierung der »Begriff ›außen‹ [foreign] selbst obsolet zu werden beginnt.«<sup>1</sup>

Der folgende Aufsatz möchte die Konturen der Veränderungen im Politikbereich Außenbeziehungen umreißen und darlegen, welche Rolle die deutschen politischen Stiftungen als weltweit einzigartiges Instrument einer »öffentlichen Diplomatie« (so der Begriff Außenminister Fischers auf der Botschafterkonferenz in Berlin im September 2000) spielen können.

### Wandel und Veränderungen im internationalen System

Die Rahmenbedingungen außenpolitischen Handelns haben sich in den letzten Dekaden erheblich verändert. Diese Entwicklungen sind weithin bekannt und analysiert. Im folgenden sollen daher lediglich fünf Entwicklungen kurz umrissen werden, die aus unserer Sicht für die Gestaltung von Außenpolitik von erheblicher Tragweite sind.

### Entgrenzung und Denationalisierung

Der einzelne Nationalstaat ist für eine wachsende Zahl ökonomischer, politischer, sozialer und ökologischer Handlungszusammenhänge kein aus-

reichender Aktionsrahmen mehr. Grenzüberschreitende Interaktionen sind an der Tagesordnung, da die Problemräume und die herkömmlichen politischen Entscheidungsräume – die 198 souveränen Staaten dieser Welt in ihren nationalen Grenzen – in vielen Bereichen zunehmend weniger deckungsgleich sind. Der Prozess der zunehmenden Denationalisierung ist eine der wesentlichen Determinanten der Welt nach 1945.<sup>2</sup> Er hat mit den technischen Impulsen der dritten industriellen Revolution aber einen massiven Schub erhalten, dessen Auswirkungen längst nicht auf die Entgrenzung ökonomischer Räume beschränkt ist – wengleich er in diesem Bereich besonders spürbar ist.<sup>3</sup>

### Interdependenz und Problemverflechtung

Untrennbar verbunden mit dem Prozess der Denationalisierung ist die wachsende Interdependenz der Staaten und Gesellschaften der Erde. Diese Interdependenz ist besonders markant im Bereich der »global commons« also jenen universellen »Umweltgütern«, die die gemeinsame biologische Existenzbedingung der Menschheit darstellen. Interdependenz ist darüber hinaus aber

1. Vgl. Talbott, Strobe, »Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective«, in *Foreign Policy*, Nr. 108, Fall 1997, S. 69–83, hier S. 81.

2. Vgl. Zürn, Michael, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt/M., 1998, hier S. 73. Siehe auch Brock, Lothar/Albert, Mathias, »Entgrenzung der Staatenwelt – Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen«, in *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, Vol. 2 (1995), Nr. 2, S. 259–285. Zu einer historisch längeren Sicht dieser Entwicklungen siehe Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan, *Global Transformations*, Cambridge 1999, Kapitel I, S. 32–86.

3. Zur historischen Dimension von Globalisierung siehe ebd.

eine faktische Realität in einer Vielzahl anderer Bereiche von Politik: Nationale Alleingänge sind – zumal in den verdichteten Handlungszusammenhängen der EU- und OECD-Welt – in immer weniger Politikfeldern erfolgversprechend oder möglich. Mit dieser Entwicklung verbunden ist eine substantielle Aushöhlung der tradierten Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik in vielen Bereichen.<sup>4</sup> Ein Blick auf die Agenda etwa des Kölner G-7-Gipfels von 1999 – also des Treffens der wohlhabendsten, konsolidiertesten und handlungsfähigsten Nationalstaaten der Welt – dokumentiert eindringlich das Ausmaß der Problemverflechtung: Mit den Schwerpunkten Wirtschaftspolitik, Finanzordnung, Schuldenpolitik, Nuklearsicherheit, Steuerwettbewerb und -flucht sowie internationale Kriminalität standen Themen im Mittelpunkt, die ein traditionelles Politikverständnis in hohem Maße in den Bereich innerstaatlicher Problembearbeitung platzieren würde.<sup>5</sup> Nicht nur das »Ende der Außenpolitik« ist daher gekommen, sondern auch das der Innenpolitik: In eine entgrenzten Welt beginnt auch der Begriff »innen« rapide obsolet zu werden.

Ein weiterer Ausdruck der wachsenden Interdependenz der Staaten der Erde ist die Vermehrung von internationalen und supranationalen Einrichtungen, die ihrerseits tief in nationale Handlungssouveränitäten eingreifen. Die Entwicklung ist bereits rein quantitativ beeindruckend: Anfang der 90er Jahre existierten über 260 internationale zwischenstaatliche Organisationen.<sup>6</sup> Wichtiger ist die qualitative Dimension dieser Entwicklung: Selbst elementare Politikfelder wie Gesundheitsvorsorge, Umweltschutz, Konsumentenschutz, Sicherheitspolitik, etc. sind in vielen Aspekten mittlerweile Gegenstand internationaler Vereinbarungen, die den politischen Institutionen der Einzelstaaten enge Gestaltungsgrenzen setzen. Dies gilt zumal für das politische Mehrebenensystem des EU-Raums; zunehmend entwickeln aber auch Institutionen des »globalen Ordnungssystems« – allen voran die WTO – derartige Tendenzen. Noch sehr viel ausgeprägter ist diese Entwicklung natürlich für die unter dem Kuratel der Bretton-Woods-Institutionen stehenden Staaten der Dritten und Vierten Welt, die die Entscheidungssouveränität in zentralen Politikfeldern an internationale Organisationen und Gläubiger-Kartelle verloren haben.

## Fragmentierung und Staatszerfall

Parallel zu den Denationalisierungstendenzen sind in fast allen Gesellschaften tiefgehende Fragmentierungsprozesse zu beobachten.<sup>7</sup> Die seit 1945 anhaltenden Tendenz zur Entstehung immer neuer (und kleinerer) Staaten ist – dies zeigt gerade auch die Entwicklung der 90er Jahre in Südosteuropa und der ehemaligen Sowjetunion – keineswegs zu Ende. Der französische Politologe Pascal Bonfiface weist darauf hin, dass, würden alle aktuellen Sezessions- und Separationsbewegungen erfolgreich sein, es mittelfristig 500 Staaten geben würde.<sup>8</sup>

Die neuen Regionalismen und Ethno-Nationalismen sind oft genug mit der Globalisierung ursächlich verbunden: Die unter den Druck des weltweiten Standort-Wettbewerbes geratenden Nationalstaaten und ihre Wirtschafts- und Sozialsysteme können mangels Ressourcen immer weniger Leistungen zur Verfügung stellen. Damit geht eine zentrale Dimension der Legitimation von staatlichem Handeln – die »Output-Legitimation« – für Teile der Bevölkerung verloren.<sup>9</sup>

Strukturwandel, Massenarbeitslosigkeit, Massenmigration, die Auflösung traditioneller Kultur-, Milieu- und Ortsbindungen stellen darüber hinaus die kollektiven und individuellen Identitäten von Menschen in Frage. »Neue« subnationale Identitätsangebote – regionalistischer, ethno-nationalistischer, aber auch religiöser und kultureller Art – stellen hier ein willkommenes Angebot zur Rück-

4. Zu den organisatorischen Konsequenzen im Bereich der Bundesregierung auf diese Entwicklung siehe auch Andreae, Lisette/Kaiser, Karl, »Die ›Außenpolitik‹ der Fachministerien«, in Kaiser, K./Eberwein, W.-D., *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4., Institutionen und Ressourcen, S. 29–46.

5. Siehe G 7 Statement, Press release, [www.g8cologne.de](http://www.g8cologne.de), 20.6.1999.

6. Vgl. Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan, *Global Transformations*, S. 54.

7. James Rosenau versucht die Dialektik zwischen Denationalisierung und Fragmentierung durch den Begriff der »fragementation« begrifflich zu fassen. Vgl. James Rosenau, *Along the domestic-foreign Frontier*, Cambridge 1997, besonders S. 99–118.

8. Vgl. *Frankfurter Rundschau* vom 23.9.1999.

9. Vgl. Fritz W. Scharpf, Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, MPIfG-Working Paper 97/9, November 1997.

gewinnung von Identität und Handlungssicherheit dar. Noch ist nicht klar, ob wir wirklich vor einem neuen »Zeitalter der Identitäten«, geprägt von einem »Narzissmus der kleinen Unterschiede« stehen.<sup>10</sup> Dass derartige Fragmentierungs- und Restrukturierungstendenzen eine gestiegene Bedeutung erhalten, ist aber als Trend gesellschaftlicher Entwicklungen in vielen Staaten der Erde erkennbar.<sup>11</sup>

## Risikogesellschaft

Mit der weltweiten Ausbreitung der industriell-technischen Produktionsweise verändern sich die Gegenstände von internationaler Politik. Nicht mehr nur die herkömmlichen Sicherheitsprobleme (essentiell militärischer Natur) stehen im Mittelpunkt des Sicherheitsdilemmas in der »Weltrisikogesellschaft«. Dazu zählen vielmehr zunehmend auch die nicht kontrollierbaren Folgen der weltweiten industriellen Produktion und die damit verbundenen sozialen und ökologischen Verwerfungen. Damit verändert sich der Charakter von Außen- und Sicherheitspolitik: Gegenüber Katastrophen des Tschernobyl-Typs oder Entwicklungen der BSE-Typs haben Grenzen und militärische Sicherheitsanstrengungen keine Wirkung. »Die klassischen Schutzinstrumente des Staates... gewährleisten gegenüber den meisten aktuellen Risiken keine »schützende Außenhaut der Gesellschaft« mehr.«<sup>12</sup> In der Weltrisikogesellschaft entstehen neue Konfliktformationen, die die internen Konfliktkonstellationen der industriellen Risikogesellschaften global fortschreiben: Ulrich Beck spricht hier von »Zuschreibungskonflikten«, deren Kern in der Frage besteht, »wie die Folgen der mit der Güterproduktion einhergehenden Risiken (...) verteilt, abgewendet, gesteuert und legitimiert werden?«<sup>13</sup>

Verbunden mit dieser Entwicklung ist das Entstehen völlig neuer Konfliktlinien. Dies gilt nicht nur für den Bereich knapper Ressourcen (Wasser) oder der »global commons« (wie viel CO<sub>2</sub> darf eine Gesellschaft produzieren, wie viel Weltnatur verbrauchen?). Auch die Handelskonflikte der Zukunft werden in vielerlei Hinsicht auch eine soziale und ökologische Dimension erhalten und Fragen der kollektiven Risikoabwägung zum Kern haben: Konflikte wie der Streit um gen-manipu-

lierte Lebensmittel, hormonbehandeltes Fleisch oder BSE-Risiko-Tiere sind Vorläufer dieses neuen Typs von Handelskonflikt cum Wertedisput.<sup>14</sup>

## Gesellschaftliche Modernisierung und gestiegene Partizipationsansprüche

Die Gesellschaften dieser Erde unterliegen einem kontinuierlichen Wandlungsprozess. In dem Maße wie die »hergestellten Unsicherheiten« des Industriezeitalters in das Zentrum der Bedrohung menschlicher Existenz rücken, rückt auch die Reflexion über die Bedingungen und Möglichkeiten der Kontrolle dieser Unsicherheiten in das Zentrum sozialer und politischer Aktion. Es handelt sich, so Anthony Giddens, um einen Epochenbruch: »Gerade das Moment, das immer größere Gewissheit schaffen sollte (das Fortschreiten der menschlichen Erkenntnis und die kontrollierte Einflussnahme auf Gesellschaft und Natur)... ist durch und durch verstrickt« in die systemische Unsicherheit der industriellen Gesellschaften.<sup>15</sup> Angesichts dieser Entwicklung sind die Menschen – jenseits aller sozialen und intellektuellen Traditionen – »nachgerade gezwungen, eine aktive Haltung zu den Voraussetzungen ihres Daseins einzunehmen.«<sup>16</sup> In den »reflexiven« Gesellschaften der Gegenwart wachsen also tendenziell die Teilhabeansprüche der Bürger an Formulierung und Gestaltung von Politik.

Bisher artikuliert sich diese Entwicklung weitgehend in Partizipationsansprüchen jenseits und parallel zu den politischen Verfahren der parlamentarischen Demokratie auf lokaler, regionaler

10. Vgl zu diesen Formulierungen Sami Nair, »La época de las identidades«, in *El País* vom 24.07.1999.

11. Vgl. auch Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, S. 258–287.

12. Vgl. von Poetz, Hans-Friedrich, »Der auswärtige Dienst vor neuen Herausforderungen«, in Kaiser, K./Eberwein, W.-D., *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4., Institutionen und Ressourcen*, S. 60–74.

13. Beck, Ulrich, *Die Erfindung des Politischen, Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt/M., 1993, S. 37.

14. Vgl. auch *The Economist* vom 8. Mai 1999, »At daggers drawn«, S. 19.–22.

15. Vgl. Giddens, Anthony, *Jenseits von Links und Rechts*, Frankfurt/M., 1997, S. 22.

16. Ebd. S. 127.

und nationaler Ebene. Die »Neuen Sozialen Bewegungen« und die Nichtregierungsorganisationen haben Außen- und internationale Politik verstärkt erst in den letzten Jahren (nicht zuletzt im Zusammenhang mit verschiedenen UN-Großkonferenzen) als Aktionsfelder erkannt. Dennoch kann kein Zweifel bestehen, dass der kollektive Teilhabeanspruch an Politikformulierung und -implementierung, der sich in diesen Bewegungen artikuliert, in Zukunft verstärkt auch in den außen- und sicherheitspolitischen Fragen wachsen wird. Die Zeiten, in denen »das Partizipationsbedürfnis der Gesellschaft in diesem Politikfeld geringer ausgeprägt ist als in anderen Sachbereichen«<sup>17</sup> dürfte sich immer weiter zu Ende neigen. In dem Maße, wie die transnationale Politikverflechtung zunimmt, werden auch die Aktivitäten einer transnationalen Zivilgesellschaft an Dynamik gewinnen.<sup>18</sup> Die Ereignisse in Seattle vom Herbst 1999 waren in dieser Hinsicht eindeutig.

### Konsequenzen aus dieser Entwicklung

In dem Maße, wie die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik verschwinden, wird sich in allen Gesellschaften der Erde der Charakter von Politik verändern. Die Formulierung außenpolitischer Positionen wird Züge jener politischer Verfahren annehmen, die für die Gestaltung von Politik im Inneren moderner Gesellschaften längst prägend geworden sind.<sup>19</sup> Das heißt Verhandlungslösungen innerhalb breiter und zunehmend komplexer Politiknetzwerke statt hierarchischer Steuerung, gesellschaftliche Diskussion von Handlungsalternativen statt Expertenentscheidungen innerhalb bürokratisch-autoritärer Durchführungskaskaden.<sup>20</sup>

Außenpolitik wird aber auch auf der operativen Ebene ihrer Verfahren und Instrumente der Innenpolitik immer ähnlicher werden. Sie wird weit im Vorfeld der eigentlichen außenpolitischen Institutionen ansetzen müssen und diejenigen Akteure systematisch berücksichtigen, die für die Formulierung von Politiken von zentraler Bedeutung sind: die organisierten sozialen, ökonomischen und politischen Interessen der jeweils anderen Gesellschaft(en).<sup>21</sup> In dem Maße, wie in den internationalen Verhandlungs- und Entschei-

dungsprozessen immer öfter Fragen mit erheblichen innenpolitischen Implikationen behandelt werden, wächst die Rückkoppelung dieser Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse mit innenpolitischen Konsens- und Opportunitätserwägungen.<sup>22</sup> Letztendlich werden in den internationalen Verhandlungsarenen daher nur solche Ergebnisse ratifiziert, für die sich innergesellschaftlich Akzeptanz finden lässt. Noch ausgeprägter wird schließlich die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure bei der tatsächlichen Umsetzung außenpolitisch ratifizierter Beschlüsse. Diese Veränderungen machen den Einsatz eines außenpolitischen Instrumentariums erforderlich, das jenseits der klassischen Diplomatie und ihrer Spielarten liegt. Auch wird es nicht damit getan sein, dass ein jeweilige Botschafter in der Lage ist, »auch an Fernseh-Talk-Shows teilzunehmen«.<sup>23</sup> Vielmehr bedarf es dazu zielgruppengenaue Kommunikationskanäle und -instrumente, die in der Lage sind, die politisch und sozial wichtigen Gruppen in anderen Län-

17. Bartsch, Sebastian, »Außenpolitischer Einfluss und Außenbeziehungen der Parteien«, in Kaiser, K./Eberwein, W.-D., *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4., Institutionen und Ressourcen*, S. 168–184, hier S. 172.

18. Vgl. Rosenau, James, *Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997, S. 129–143. Siehe zu dieser Frage auch das Gespräch mit Jürgen Habermas in der *NZZ* vom 13.6.1999, in der er seiner Überzeugung Ausdruck verleiht, dass »grenzüberschreitende soziale Bewegungen« in Zukunft notwendig sind.

19. Vgl. Hillebrand, Ernst, »Mikro-Außenpolitik – Über die Rückgewinnung außenpolitischer Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen der Globalisierung«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B23/99, 2.6.1999., S.

20. Vgl. Scharf, F.W., »Über die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts«, in *PVS*, Vol. 32, Heft 4 (1991), S. 621–634; zum Konzept deliberativer Politik siehe v.a. Habermas, Jürgen, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt/M. 1996.

21. In diesem Sinne auch Außenminister Fischer und Staatssekretär Ischinger anlässlich der Botschafterkonferenz in Berlin. Ischinger erklärte im Deutschland-Radio, Deutschland brauche Botschafter »die im Stande sind, in die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung des Gastlandes politisch aktiv mit hineinzuwirken«. Siehe [www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/2n/1000904c.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2n/1000904c.htm).

22. Vgl. hierzu William Coleman/Anthony Perl, *Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis*, in *Political Studies*, Vol. 47, No. 4, September 1999, S. 691–709.

23. Staatsminister Ischinger im Deutschland-Radio, 4.9.2000. [www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/2n/1000904c.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2n/1000904c.htm).

den in konstruktive Dialog- und Problemlösungsprozesse zu integrieren. Stärker denn je sind politische Mediatoren gefragt, die zwischen den Subsystemen verschiedener Gesellschaften vermitteln.<sup>24</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund ihrer spezifischen politischen und sozialen Traditionen eine sehr gute Ausgangslage für eine derartig konturierte Außenpolitik. Die gesellschaftlichen »korporatistischen Ressourcen«,<sup>25</sup> die in der Bundesrepublik für diese Art der Gestaltung der Außenbeziehungen mobilisiert werden können, sind erheblich. Gerade die im Verlauf der letzten Jahrzehnten gewachsenen Strukturen nicht-staatlicher Außenpräsenz der Bundesrepublik stellen dabei ein Pfund dar, mit dem eine zukünftige »öffentliche Diplomatie« wuchern kann und sollte.

### Zum Wert politischer Stiftungen

Die deutschen politischen Stiftungen sind Teil dieser Strukturen. Sie stellen, davon sind die Autoren nicht zuletzt aufgrund ihrer eigenen Berufserfahrung überzeugt, weltweit eines der interessantesten Instrumente einer auf zivilen Einfluss basierenden Außenpolitik dar. Ihr politischer Wert dürfte aufgrund der genannten Veränderungen im internationalen System sogar noch steigen. Bereits während der weltweiten Systemkonfrontation und in der Transformationsphase nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben die politischen Stiftungen als »Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt«<sup>26</sup> eine wichtige Rolle bei Gestaltung und Vermittlung von Außen- und Entwicklungspolitik gespielt. Mit den politischen Stiftungen hat die Bundesrepublik ihr außen- und entwicklungspolitische Instrumentarium um ein pluralistisches, wirkungsvolles und international anerkanntes Instrument erweitert.

Dabei ist es wichtig zu betonen, dass von diesem Instrument nicht nur die hinter den Stiftungen stehenden politischen und sozialen Interessen profitieren, sondern die deutsche Gesellschaft in ihrer Pluralität insgesamt. Es lassen sich in Deutschland, so Sebastian Bartsch, »kaum relevante gesellschaftliche Gruppen und politische Positionen identifizieren, die nicht durch Stiftungen international vertreten sind...«<sup>27</sup> Diese Feststellung – und dies ist angesichts des oben skizzier-

ten Formwandels außenpolitischer Entscheidungsprozesse von zentraler Bedeutung – gilt aber nicht nur im Sinne einer Außenvertretung deutscher Gruppen und Interessen. Auch umgekehrt lässt sich feststellen, dass es in den Tätigkeitsländern der Stiftungen kaum gesellschaftliche und politische Gruppen von größerer Bedeutung gibt, zu denen nicht Arbeits- und Gesprächskontakte bestehen. Bei allen Grenzen, die der Wirksamkeit der Auslandsarbeit der politischen Stiftungen gesetzt sind, kann doch festgestellt werden, dass das Netzwerk der Büros der politischen Stiftungen ein wohl einzigartiges Gewebe globaler sozialpolitischer Vernetzung darstellt, das in der Vermittlung von Positionen und Interessen, von Kontakten und Beziehungen außergewöhnlich leistungsfähig ist.<sup>28</sup>

In dieser Hinsicht erweist sich im übrigen auch der immer wieder kritisch hinterfragte politisch-organisatorische Pluralismus der Auslandsarbeit der Stiftungen nicht als Luxus, sondern als Erfolgsvoraussetzung: Vermittlung in internationalisierten Politikfeldern gelingt dann am besten, wenn die beteiligten Akteure auf eine Grundsubstanz gemeinsamer Werte und Erfahrungen zurückgreifen können. Erfolgreiche Mediation setzt voraus, dass der Mediator in beiden Gemeinschaften als legitim akzeptiert wird. Diese Art der Legitimität, so Coleman und Perl, »...will thrive from having both adequate expertise and a socialisation experience that permits straddling the boundaries of the communities concerned.«<sup>29</sup> Eine

24. Vgl. Wiliam Coleman/Anthony Perl, Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis, in *Political Studies*, Vol. 47, No. 4, September 1999, S. 691–709, hier S. 707–708.

25. Vgl. Forschungsgruppe Weltgesellschaft, »Weltgesellschaft: Identifizierung eines ›Phantoms‹«, in *Politische Vierteljahresschriften*, Vol. 37, Heft 1 (1996), S. 5–26, hier S. 17.

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

27. Ders., S. 192.

28. Vgl. Nye, Joseph, Soft Power, in *Foreign Policy*, No. 80, 1990, S. 153–171.

29. Wiliam Coleman/Anthony Perl, »Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis«, in *Political Studies*, Vol. 47, No. 4, September 1999, S. 691–709, hier S. 708.

derartige soziale und inhaltliche Affinität ist aber nur durch Pluralität erreichbar. Ein »One-size-fits-all«-Ansatz würde eine fatale Geringschätzung der zunehmenden sozialen und ökonomischen Differenzierung anderer Gesellschaften darstellen und die Wirksamkeit des Instruments politische Stiftung erheblich beeinträchtigen. Gerade weil das System der politischen Stiftungen pluralistisch aufgebaut ist, sind die Chancen, dass es im Sinne des oben beschriebenen Formwandels von Politik ein wirksames Kommunikationsinstrument darstellt – und damit auch einer auf gesellschaftlichen Einfluss aufbauenden Außenpolitik nützliche Dienste leisten kann – besonders hoch einzuschätzen.

### **Herausforderungen für die Arbeit politischer Stiftungen**

Angesichts der dichter werdenden Interdependenzen in einer sich globalisierenden Welt werden auch die politischen Stiftungen ihre Aufgabenstellung schärfen und teilweise neu ausrichten müssen. Ihre Tätigkeit wird sich stärker als bisher auf Vermittlungsfunktionen zwischen den Gesellschaften (und Wirtschaften) ausrichten müssen. Ihr »komparativer Vorteil« im Vergleich zu anderen nichtstaatlichen Institutionen liegt dabei in ihrer Verbindung zum Kern des politischen Systems der Bundesrepublik und ihrer relativen Nähe zu zentralen Strukturen des deutschen »Neo-Korporatismus«, wie Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und politiknahen NROs. Dies macht sie als Akteure und Ansprechpartner in den Verfahren internationaler »deliberativer Politik« – gerade auch in den Augen ausländischer Partner – attraktiv und wirkungsvoll.

### **Dialogfunktion**

Globalisierungsprozesse greifen tief in das ökonomische, soziale und kulturelle Gefüge von Gesellschaften weltweit ein. Die Fähigkeit, diesen Prozessen Richtung und Dynamik zu geben, ist dabei hochgradig ungleich verteilt. Dialog und Kommunikation zwischen den Gesellschaften werden als moderierende und konfliktbegrenzende Elemente unter diesen Bedingungen immer wichtiger werden. Hier sind politische Stiftungen aufgrund ihrer

langjährigen Kontakte und ihres Eingebundenseins in die gemeinsamen Wertesysteme transnationaler »policy communities« als Vermittler besonders geeignet. Zunehmend wichtig wird dabei zweierlei sein: Erstens wird sich diese Vermittlungsfunktion in Zukunft von der bisher im Vordergrund stehenden Vernetzung der politisch-administrativen Funktionseliten etwas lösen müssen.<sup>30</sup> Neue Akteure (wie internationale NROs und ihre Netzwerke, Wirtschaftsinteressen) und entstehende »Gegeneliten« – oft genug mit explizit anti-westlicher oder -Stoßrichtung – sind im Sinne der Dialogfunktion verstärkt in diese Prozesse einzubeziehen. Gleichzeitig wird der regionale Schwerpunkt sich von den bisherigen Schwerpunkten – den transatlantischen und europäischen Beziehungen – etwas entfernen müssen. Die Staaten der Dritten und Vierten Welt – zumal die Schwellenländer mit hoher regionaler Bedeutung, wachsendem ökonomischen Gewicht und steigendem Umweltverbrauch – sollten in diese Prozesse stärker integriert werden.

### **Vermittlung in zwischengesellschaftlichen Interessenkonflikten**

Eine besondere Aufgabe wird Mittlerorganisationen in denjenigen Bereichen zukommen, in denen sehr intensive Problem- und Politikverflechtungen bestehen. Diese können Sicherheits- und Umweltzusammenhänge sein – wie etwa mit Osteuropa – oder politische und ökonomische Interaktionszusammenhänge wie unter den G-7-Staaten. Beide Staatengruppen sind für Frieden, Prosperität, Sicherheit (im weiteren Sinne) und für die Bewahrung der Lebensgrundlagen im »Hochrisikokontinent« Europa von besonderer Bedeutung. Dabei können sich zumal in den europäisch-amerikanischen Beziehungen in Zukunft neue Turbulenzen ergeben, die sich aus den Veränderungen in der ökonomischen Sphäre speisen.<sup>31</sup>

30. Vgl. Bartsch, Sebastian, »Politische Stiftungen: Grenzgänger zwischen Gesellschafts- und Staatenwelt«, a.a. O., S. 190 f.

31. Vgl. Hans-Joachim Spanger, »Der Euro und die transatlantischen Beziehungen – Eine geo-ökonomische Perspektive«, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/1999, S. 130–142.

Diese Konflikte sind vorläufig nur durch zwischenstaatliche Konsensformeln lösbar. Bei der Aushandlung dieser Konsensformeln werden aber nicht-staatliche Akteure eine besonders wichtige und intensive Rolle spielen. Nirgendwo sonst in der internationalen Politik existieren derartig komplexe und intensive transnationale »Zonen der Deliberation« wie in den Verdichtungsräumen des EU-Mehrebenensystems und den transatlantischen Beziehungen. Nirgendwo sonst wird aber damit auch die »soft power« von nichtstaatlicher Einflussuche<sup>32</sup> eine so nachhaltige Wirkung auf die Ergebnisse politischer Verhandlungsprozesse haben wie in diesem Bereich. Politische Stiftungen als Organisationen, die mit einem Bein in der Politik, mit dem anderen in der »Gesellschaftswelt« der Verbände, Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen stehen, sind hier mit wichtigen Moderatoren- und Organisationsaufgaben konfrontiert.

### Globale Vernetzung

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an den entstehenden Strukturen und Prozessen der »global governance« (UNO-System, internationale Organisationen) ist eines der wenigen Mittel, das gravierende Demokratie-Defizit denationalisierter Politik zumindest ansatzweise zu überwinden.<sup>33</sup> Diese Lösung mag in ihrer Wirkung begrenzt, hochgradig symbolisch und mit erheblichen Legitimitätsproblemen belastet sein.<sup>34</sup> Dennoch ist in der Schaffung transnationaler Netzwerke von Bürgerorganisationen, NROs und »issue groups« eine der wichtigsten Neuerungen internationaler Politik in den letzten Jahrzehnten zu sehen. Diese Entwicklung wird noch an Bedeutung gewinnen. Politische Stiftungen vermögen an diesem Prozess der Vernetzung mitzuwirken und dort eine wichtige Vermittlerfunktion zwischen und innerhalb der internationalen »Gesellschaftswelt« und der Staatenwelt zu übernehmen. Gleichzeitig stellen die Verfahren internationaler Politik Anforderungen an die teilnehmenden Strukturen, die von kleineren NROs rein finanziell gar nicht zu leisten sind.<sup>35</sup> Auch hier können die politischen Stiftungen – zumindest was die NROs des Südens betrifft – durch ihre Unterstützung einen Beitrag zur Pluralisierung von internationaler Politik

und zur Konkretisierung des »Demokratiepostulats« der internationalen Politik im Rahmen des UN-Systems und seiner Ableger leisten.<sup>36</sup>

### Der demokratische Imperativ

Die weltweite Demokratisierung ist und bleibt als Element der Friedensbewahrung und der Entwicklungsförderung eine der zentralen Zielgrößen von Außenpolitik. Demokratisierung ist in vielen Ländern der einzig vorstellbare Weg zur Einhegung des internen Konfliktpotentials, der Steuerung von Fragmentarisierungstendenzen und der Entschärfung sozio-ökonomischer Interessengegensätze.<sup>37</sup> Gleichzeitig steigt – rationales Politikverständnis unterstellt – das Eigeninteresse der Staaten der OECD-Welt an einer erfolgreichen Demokratisierung in anderen Teilen der Erde: Gerade weil die weltweite Problemverflechtung zunimmt, besteht ein berechtigtes Interesse, dass auch die Politik der übrigen Welt auf demokratischen Werten und Institutionen fußt und den Verfahren rational-diskursiver Politikformulierung zugänglich bleibt bzw. wird. Dies gilt für Südosteuropa und die GUS-Staaten ebenso wie für die Dritte und Vierte Welt. In diesem Bereich lag und liegt einer der Aufgabenschwerpunkte der poli-

32. Vgl. Nye, Joseph, »Soft Power«, in *Foreign Policy*, No. 80, 1990, S. 153-171.

33. Vgl. Schmidt, Hilmar/Take, Ingo, »Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/97, S. 12-20; auch Zürn, Michael, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, S. 233-255.

34. Vgl. Brunngräber, Achim, »Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt«, in *Peripherie*, Vol. 18, Nr. 71, September 1998, S. 69-92.

35. Vgl. hierzu beispielsweise die Schilderung der Probleme der Entwicklungsländer mit den Verhandlungsverfahren der WTO: Rashid Kaukab, »Die real existierende Rolle der Entwicklungsländer in der WTO«, in *epd-Entwicklungspolitik*, 9/1999, S. 30-34.

36. Zu den Problemen der Nichtregierungsorganisationen in und mit dem UN-System siehe Global Policy Forum, *NGOs and the United Nations*, New York, Juni 1999.

37. Vgl. auch Heinrich W. Krumwiede, Zu den Regulierungsmöglichkeiten von Bürgerkriegen: Fragen und Hypothesen, SWP-AP 3052, Dezember 1997, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.

tischen Stiftungen. Zunehmend wird sich aber in diesem Bereich der Fokus verändern müssen. War die letzte Phase der Demokratieförderung geprägt vom Aufbau demokratischer politischer Institutionen, so wird sich in Zukunft der Schwerpunkt auf eine Vertiefung der Demokratie in Richtung auf soziale und kulturelle Teilhaberechte verschieben müssen. Im Kern geht es um die Frage, welches Demokratieverständnis in der Arbeit der westlichen Demokratiehilfe dominiert: ein formelles, auf politische Teilhaberechte und Menschenrechte der ersten Generation zentriertes, oder ein substantielles, das auch soziale und kulturelle Teilhaberechte und Menschenrechte der zweiten und dritten Generation mit einschließt. Die Erfahrung der »Dritten Welle« der Demokratisierung zeigt, dass formale Demokratie – zumindest zeitweise – von massiver Verarmung breiter Bevölkerungsteile, Oligarchisierung, massiver Korruption, faktischer Abwesenheit von Rechtsstaatlichkeit und sich akzentuierender Geschlechterungleichheit begleitet sein kann. Ein »kontinental-europäisches« Verständnis von Demokratie kann daher dort nicht stehen bleiben. Entsprechend muss sich die politische Zusammenarbeit um eine Vertiefung des Demokratisierungsprozesses in Richtung auf soziale Teilhaberechte und substantielle (nicht nur formale) Rechtsstaatlichkeit und Rechtsgleichheit bemühen. Sie kann sich daher nicht (mehr) auf den Aufbau von politischen Institutionen und Parteien beschränken. Die Rolle von Verbänden, NROs und anderen Institutionen der Zivilgesellschaft ist für die Konsolidierung von Demokratien von entscheidender Bedeutung.<sup>38</sup> Dabei sollte man sich über die Zeithorizonte keine falschen Vorstellungen machen. Perioden von 30–40 Jahren, ehe von einer echten Konsolidierung demokratischer Institutionen auf den verschiedenen Ebenen von Staatlichkeit gesprochen werden kann, sind durchaus nicht unwahrscheinlich. Gerade hier ist die Eigenschaft der politischen Stiftungen, »Grenzgänger« zwischen den Welten zu sein, einer ihrer wichtigsten Vorteile. Ihre Aktivitäten können in beiden Bereichen – dem politischen und dem zivilgesellschaftlichen – ansetzen. Es spricht einiges dafür, dass die bis dato geringe »Rückfallquote« von demokratischen Transitionsgesellschaften nach dem Ende des Kalten Krieges auch dem Einsatz von Institutionen des Typus der politischen Stiftungen mit ihrem breiten, im poli-

tischen wie im gesellschaftlichen Bereich ansetzenden Handlungsansatz zugeschrieben werden kann.<sup>39</sup>

## Ausblick

Die außen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten der deutschen politischen Stiftungen sind mittlerweile gut 40 Jahre alt. Ihre ursprüngliche Aufgabenstellung – die transatlantische und europäische Politikverflechtung, die Promotion eines westlichen Politikmodells und die Förderung von Entwicklungsprozessen in der Dritten Welt durch die Entfaltung eines entwicklungsfördernden Institutionengeflechts – hat sich nicht überlebt. Im Zeitalter der Globalisierung hat sich diese Aufgabenstellung jedoch erheblich erweitert. Transnationalen Politikprozessen, der Vermittlung von Informationen und Kommunikationsmöglichkeiten, der Identifizierung von Problemen und der Stärkung von globalen Problemlösungsmechanismen kommt eine Schlüsselfunktion bei der Einhegung der Konfliktpotentiale einer sich in einem tiefen Umbruchsprozess befindlichen Weltgesellschaft zu. In vielen Bereichen lassen sich massive grenzüberschreitende Problemkonstellationen mit nicht kalkulierbaren Stör- und Zerstörungspotenzialen entdecken. Gleichzeitig sind in vielen Gesellschaften der Erde historisch beispiellose Fortschritte in Bezug auf politische Partizipationsmöglichkeiten, Rechtssicherheit und Geschlechtergleichheit erreicht worden. Das Potenzial dieser positiven Entwicklungen zu nutzen, um die Sprengkraft der Weltprobleme zu entschärfen, ist eine der wichtigen Aufgaben für Organisationen, die sich – wie politische Stiftungen – an den Schnittstellen zwischen Außen und Innen, zwischen Politik und Gesellschaft in einer turbulenten Welt bewegen. ◀

38. Vgl. Schmitter, Ph. C., *Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements*, Barcelona, 1997. Siehe auch Erdmann, Gero, *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt*, Bonn 1999, S. 73–170.

39. Ders., »Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation«, in *Internationale Politik*, Vol. 50 (1995), H. 6, S. 47–52.