



Ein demokratisches Europa braucht eine neue Public Diplomacy

EU-in-BRIEF | Ausgabe 03-2022

Von Bernd Hüttemann

Dieser Artikel erschien zuerst auf *INTERNATIONALE POLITIK Quarterly* unter: <https://ip-quarterly.com/en/networked-democratic-diplomacy>

Medien wie auch unabhängige demokratische Kräfte stehen seit Jahren in vielen Staaten Europas systematisch unter Druck, Minderheitenrechte werden attackiert. Sogar die Unabhängigkeit der Justiz steht infrage. Der Glaube an die Selbstkorrektur in demokratischen Gesellschaften schwindet weiter. Aktuelle Missstände in Ungarn und Polen sind keine rein nationale Angelegenheit falscher Anwendung von Unionsrecht. Art. 7 EUV mit dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips und der Rechtsstaatsmechanismus bieten mittlerweile eine Regelungs- und Sanktionsdichte, die durchaus hoffen lässt. Doch reichen verschärfte Beobachtung und die konsequentere Durchsetzung von Recht? Oder fehlt nicht konsequenter Einsatz für demokratisch *Checks and Balances*? Deutsche Außen- und Europapolitik kann und sollte hier mehr für grenzüberschreitende Demokratie tun.

Miss- und Verachtung demokratischer Prozesse

Das alte korporatistische und pluralistische Westeuropa mit seinen starken Verbänden und Gewerkschaften stand seit den achtziger Jahren unter starkem Druck. Nicht nur Deregulierung oder neoliberale Agenden führten zu einer Schwächung von organisierter Teilhabe, sondern auch ein Verdruss an demokratischen Prozessen im Kleinen. Eine ganze Generation in Wirtschaft und Gesellschaft war der Kompromissfindung müde. Unternehmen, Stiftungen, gemeinnützige GmbHs traten an die Stelle der „altbackenen“ Verbands- und

Vereinslandschaft. Ein Gewinn an Effizienz war die Hoffnung.

Schwerfällige demokratische Repräsentativität sollte durch technokratische schlanke Sachpolitik ersetzt werden. Aber nicht nur die „Vereinsmeier“ haben einen schlechten Ruf. Auch die parlamentarische Demokratie hat seit den 80er Jahren europaweit Freunde verloren. Die Bürgerinnen und Bürger werden oft nur noch eindimensional auf ihre Rolle als Wählerinnen und Wähler reduziert, nicht mehr als Akteurinnen und Akteure geschätzt, die über repräsentative Kräfte Politik beeinflussten. Auch im Ergebnis am deutlichsten wurde diese innergesellschaftliche Entwicklung im Vereinigten Königreich. Gewerkschaften und

Verbände verloren an Einfluss. Charity-Organisationen mit einem CEO an der Spitze gewannen. Und so verwundert es auch nicht, dass gemeinnützigen Organisationen per Gesetz verboten wurde, sich beim Brexit politisch zu positionieren. Die Politik hat die gesellschaftliche Opposition nicht nur in Großbritannien systematisch ausgebrems. Der demokratische gesellschaftliche Kern stand europaweit unter Stress. Staatliche Förderung der demokratischen Infrastruktur wich der bloßen Projektförderung ohne verantwortliche Repräsentativität. Die „lille demokrati“, dänisch für „Demokratie im Kleinen“, hat weder in den Beitrittsverhandlungen noch im Alltag der westlichen Länder gut gelitten.

Staatliches Framing einer angenehmen Zivilgesellschaft

Es war Jürgen Habermas, der seit den achtziger Jahren der repräsentativen Demokratie eine normative deliberative Alternative zur repräsentativen Demokratie entwickelte und europaweit eine neue Definition von „Zivilgesellschaft“ salonfähig machte. Habermas sah Nichtstaatlichkeit und Marktferne als Kriterien seiner „zivilgesellschaftlichen Gegen-Öffentlichkeit“. Repräsentativität und demokratische Selbstorganisation wurden zweitrangig. Der alten „bürgerlichen Gesellschaft“ wurde ein Konzept entgegengestellt, das eine künstliche Teilung propagierte: Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Die künstliche Abgrenzung täuscht oft. Institutionen und Organisationen können chamäleonhaft ihr Erscheinen ändern, je nach Interesse und Strategie.

Regierungen und Administrationen nutzen noch heute diese gewollte Aufteilung. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder ging sogar soweit, dass er zivilgesellschaftliches Engagement zur Entstaatlichung sozialer Aufgaben propagierte. Die spätere Interpretation der Kopenhagener Beitrittskriterien folgte ebenfalls dem Framing Habermas'. Der

(Rechts-)Staat brauchte weniger eine demokratisch organisierte Bürgerschaft, sondern projektbezogenes Engagement für Gemeinnützigkeit, die freilich von Exekutiven definiert wurde. Im Beitrittsprozess wie auch in anderen Projekten der EU gibt es bis heute keinen Bonus für Projekte demokratisch verfasster Selbstorganisation.

Die normative Trennung von Staat, Markt, Zivilgesellschaft hält staatliche und wirtschaftliche Akteure nicht davon ab, durch „civil society washing“ eigene Interessen zu kaschieren. Die „Stiftung Klima- und Umweltschutz“ in Mecklenburg-Vorpommern nutzt bis heute auf Ihrer Website dreist das Framing „Zivilgesellschaft“, um staatliche Wirtschaftsinteressen zu verfolgen.

Aber auch weniger spektakulär definieren und nutzen Exekutiven den Begriff „Zivilgesellschaft“. Das Auswärtige Amt versteht Zivilgesellschaft durchgängig als marktfremd und vermeidet den offenen Wettbewerb von gemeinwohlorientierten und wirtschaftlichen Interessen. Auch haben demokratisch verfasste Organisationen in der deutschen Außenpolitik keinen Bonus. So wurde der deutsch-russische „Petersburger Dialog“ als „Forum der Zivilgesellschaften“ konzipiert. Heute wissen wir, dass es niemals einen strukturierten demokratischen Dialog gab. „Zivilgesellschaftlicher Dialog“ wurde zum Instrument des russischen Staates und einzelner deutscher Interessen. Eine demokratische Reform des Dialogs scheiterte schon vor der Eskalation des Krieges in der Ukraine 2022. Die Rolle von Diplomatie und Interessen blieb, bewusst oder unbewusst, undurchsichtig.

Grenzen deutscher Diplomatie

Dabei gab es diplomatische Erkenntnis: Der damalige Leiter des Planungsstabs im Auswärtigen Amt Thomas Bagger schrieb 2013 „netzwerkorientierte Außenpolitik [sei] die beste Chance, Frühwarnung, Planung, Austausch und Koordinierung zu gewährleisten und das komplexe

Zusammenwirken aller staatlichen und nichtstaatlichen relevanten Akteure sicherzustellen“ (Internationale Politik). Dieser richtige ganzheitliche Ansatz einer gesellschaftlichen anschlussfähigen Diplomatie endete ein Jahr später in einer Sackgasse.

Der groß angelegte Review Prozess des damaligen Außenministers Frank-Walter Steinmeier 2014 war ein Fehlschlag. Die großen Krisen, welche die deutsche Europa- und Außenpolitik meistern musste, wurden eben nicht demokratisch vernetzt behandelt. Wo deutsche Außenpolitik durchaus enger mit der Wirtschaft interagiert, ließ sie andere gesellschaftliche Kräfte außen vor, ganz im Sinne des falschen zivilgesellschaftlichen Framings.

Einige Beispiele: Im Zuge der Verhandlungen zum EU-US-Handelsabkommen TTIP wurden Verbände und Sozialpartner so spät eingebunden, dass sie auch deshalb zu Gegnern wurden. Diplomatie hat international vernetzte Interessengruppen schlicht unterschätzt (Cathryn Clüver Ashbrook). Im Brexit wurden erst spät repräsentative Umwelt- oder Verbraucherschutzverbände oder Gewerkschaften eingebunden. Umgekehrt wurde die Rolle der Wirtschaft bei der Förderung unabhängiger Medien, etwa in Ungarn oder in Serbien, nicht genutzt.

Die Europäisierung nationaler und diplomatischer Handlungsrahmen schreitet derweil voran. Die Europapolitik der Fachressorts und natürlich die EU-Institutionen binden wie selbstverständlich grenzüberschreitend Interessengruppen bei der Rechtsetzung ein, zunehmend korporatistisch. Die klassische Diplomatie bleibt auch hier oft ungenutzt.

Wenn Bagger 2013 beklagte, dass „die Summe internationalisierter Fachpolitiken noch keine Außenpolitik“ ergebe, dann betrifft dies auch die Europapolitik. Die von ihm vorgeschlagene Plattformfunktion des Auswärtigen Amtes blieb aus. Die deutsche Diplomatie fremdelt weiter mit demokratischen Gestaltungsräumen jenseits

der großen Politik, im Inland wie europaweit. Expertise zu demokratischen Gesellschaften in anderen Ländern ist auch auf Grund der ständigen Rotation der Diplomattinnen und Diplomaten zufällig, mit wenig Nachhaltigkeit. Aufkeimender Populismus erwischt auch die Diplomatie immer wieder kalt. Gesellschaften und Politik der unmittelbaren Nachbarn werden zunehmend unerklärlich.

Vernetzte demokratische Diplomatie

Dabei gibt es schon seit den sechziger Jahren im Zuge des Kalten Krieges in der US-Diplomatie einen Ansatz, der für die vielfältigen Akteure der deutschen und europäischen Demokratie wie geschaffen ist: Public Diplomacy, die nicht mehr allein das Spielfeld staatlicher Diplomatie, sondern auch von nicht-staatlichen Handelnden ist. Dieser Ansatz aus dem Kalten Krieg wirkt im Sinne der pluralistischen freiheitlichen Demokratie, es ist ein flexibles Gegenmodell zum technokratischen Handeln totalitärer Systeme. Die vor allem von Joseph S. Nye propagierte Public Diplomacy als „Soft Power“ ist keine reine staatliche Machtpolitik, die durch platte Public Relations legitimiert wird.

Repräsentative pluralistische Demokratie ist Kern der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten brauchen daher viel grenzüberschreitende Expertise. Die unterschiedlichen Interessen, die sich nicht mit dem Regierungshandeln decken müssen, sind zu vielfältig. Exekutiven brauchen Verbündete und dafür ein hohes Maß an Kenntnis der existierenden Interessen und ihrer Selbstorganisation.

Wer deutsche Europapolitik nicht nur als Regierungshandeln versteht, muss das Potenzial der demokratischen Beziehungen zu den europäischen Partnerländern voll ausnutzen, indem Kontakte und Expertise von Parlamenten, Sozialpartnern, Verbänden und Vereinen in den Ländern strukturiert einbezogen werden. Die Politischen Stiftungen sind hier ein wichtiger

demokratischer Ankerpunkt, im Sinne einer ganzheitlichen pluralistischen Gesellschaft auch die Auslandshandelskammern.

Aber komplett wird das Bild nur durch Schwesterverbände deutscher Dachverbände, seien es Jugendringe, kommunale Interessenverbände oder Gewerkschaften. Sie alle sind Träger „kleiner Demokratie“. Die europäischen Dachverbände verdienen hingegen endlich als Klammer einen europaweiten rechtlichen Rahmen. Der aktuelle Koalitionsvertrag der deutschen Ampelregierung wie auch die Ergebnisse der EU-Zukunftskonferenz liegen richtig, wenn sie ein europäisches Vereinsstatut einfordern.

Lobbyregister bieten mittlerweile nicht nur in Brüssel, sondern auch in Berlin und anderen Hauptstädten eine Matrix, um zu verstehen, welche Interessen im europäischen Mehrebenensystem bestehen und für die

freiheitliche Demokratie grenzüberschreitend genutzt werden können. Botschaften und Ständige Vertretungen in Brüssel und Straßburg können vernetzte Plattformen bilden und strukturiert pluralistische Demokratie in Europa fördern.

Diplomatie könnte so durch Public Diplomacy grenzüberschreitend Werkstätten der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit europaweit fördern, um uns besser gegen Attacken autoritärer Systeme zu schützen. Denn es geht um Freiheit und Demokratie in Europa. Der demokratische Staat allein kann den Kampf gegen den Populismus nicht gewinnen, der die Rechtsstaatlichkeit aushöhlt. Eine Diplomatie der demokratischen Netzwerke kann das europäische Freiheitsmodell und die europäischen Grundwerte wiederum stärken und schützen.



Über den Autor

Bernd Hüttemann (*8. Dezember 1970 in Paderborn) ist seit 2003 Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland e.V. (EBD). Zum Thema Lobbyismus und Public Diplomacy in der EU lehrt er am Jean-Monnet-Lehrstuhl der Universität Passau.

Kontakt: info@netzwerk-ebd.de

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2022/07/Fuer-eine-neue-europaeische-Integrationslandschaft_EU-in-BRIEF-02_22.pdf

Impressum

EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland.
ISSN-Nummer: 2191-8252

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Alt-Moabit 92 | D-10559 Berlin

T +49 30 3036201-10 | F -19

info@netzwerk-ebd.de

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.netzwerk-ebd.de>.

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V., gegründet 1949, ist das größte zivilgesellschaftliche Netzwerk in Deutschland und institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.