

Öffentlichkeit und Partizipation in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Anna Geis

1. Einleitung

Außen- und Sicherheitspolitik stellen in demokratischen Staaten keine „Domänen“ der Exekutive dar, wie dies in älteren Lehrbüchern oft behauptet wurde. Parlamenten kommt seit rund zwei Jahrzehnten in vielen Demokratien eine steigende Mitwirkung in der Friedens- und Sicherheitspolitik zu.¹ Im Zuge der Politisierung von Außen- und Sicherheitspolitik spielen zunehmend auch Bürger/-innen eine gewichtigere Rolle als Legitimationsspender/-innen: So ist die Auseinandersetzung mit Globalisierungsthemen, Demokratiedefiziten internationaler Institutionen und Gewaltkonflikten auf die mediale Agenda gerückt. Bürger/-innen, Aktivisten/-innen und Experten/-innen sind vor diesem Hintergrund als Akteursgruppen ernst zu nehmen, die auch auf außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen Einfluss nehmen können, etwa über Massenproteste, Social-Media-Kampagnen oder Teilnahme an Dialogforen. Es reicht also nicht aus, den Einfluss von „Öffentlichkeit“ lediglich über die gemessene „öffentliche Meinung“ in Form von Umfragen zu erfassen, die auch für diese Politikfelder zahlreich vorliegen. In diesem Beitrag sollen neuere Experimente mit Bürgerbeteiligungsverfahren, die einen strukturierten dialogischen Charakter haben und sich mit außen- und sicherheitspolitischen Themen befassen, in unvermeidlicher Knappeit und Selektivität eingeordnet werden.² Gerade in der Friedens- und Konfliktforschung sollten jedoch auch solche Formen von Öffentlichkeit und Manifestationen von Partizipation verstärkt in die Forschungsgespräche aufgenommen werden, die sich teils zu systemablehnenden Gegenöffentlichkeiten entwickeln.

2. „So tief ist der Graben...“: Beteiligungsverfahren als Brücke?

In Deutschland haben Dialogverfahren in der Außen- und Sicherheitspolitik auch deswegen eine vermehrte (wenngleich noch sehr zaghafte) Konjunktur, weil sich das Land mit hohen Erwartungen aus dem Ausland konfrontiert sieht, für die es in der Gesellschaft nur bedingt Akzeptanz gibt. Zahlreichen Bürger/-innen bleiben die wiederholten (Er-)Mahnungen, Deutschland müsse international „mehr Verantwortung“ übernehmen, offenbar suspekt. Mit Blick auf eine entsprechende Umfrage formulierte Frank-Walter Steinmeier, seinerzeit noch als Außenminister, die eindrückliche Graben-Metapher:

„So tief ist der Graben zwischen Erwartungen im In- und im Ausland, zwischen außenpolitischen Eliten und breiter Öffentlichkeit. Ein Ingenieur würde vielleicht sagen: Guten Gewissens würd ich über den Graben keine Brücke bauen. Doch Politik hat keine Wahl – sie muss sich über solche Gräben bewegen, um überhaupt handlungsfähig zu sein“ (Steinmeier 2014).

1 Siehe hierzu das Schwerpunkttheft von S+F im Jahr 2017 (35: 2).

2 Hier können nicht die vielfältigen Formen und Formate partizipatorischer Verfahren erläutert werden, siehe hierzu z.B. Nanz/Fritzsche (2012); Elstub/Escobar (2019).

Beteiligungsverfahren sollen sich gemäß dieser Metapher als die rettende Brücke erweisen. Solche Verfahren sind in die jeweils spezifischen Strukturen eines nationalstaatlichen politischen Systems und in die politische Kultur eingebettet:

„Politische Partizipation ist mithin von einem beständigen Wandel zwischen intensiver und geringer, verfasster und unverfasster, systemkonformer und auf Systemwandel drängender Teilhabe gekennzeichnet. Alle Formen der Partizipation bleiben in besondere politische Rahmenbedingungen eingebettet, die durch unterschiedliche Intensitätsgrade demokratischer Mitwirkungsangebote und Gestaltungsoptionen hervorstechen“ (Richter 2018: 538).

Im Kontext der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sind hier zum einen Formate zu nennen, die *top-down* von der Exekutive initiiert werden. Das Auswärtige Amt (AA) gehört hier zu einem kleineren Kreis von Außenministerien im internationalen Kontext, die Bürgerdialogformate anbieten (Adebahr et al. 2018: 13). So enthielt der viel beachtete, vom AA organisierte Selbstverständigungsprozess „Review 2014 – Außenpolitik weiter denken“ auch eine Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung, in der zahlreiche bürgerdialogähnliche Veranstaltungen durchgeführt wurden. Wie der damalige Außenminister Steinmeier betonte, sollte der offene Dialog mit den Bürger/-innen ein *fortdauernder* Prozess sein. Das AA bemüht sich seitdem in der Tat, weitere partizipative Formate durchzuführen, wie den *Open Situation Room*, „Diplomatie im Dialog“ oder die „Bürgerwerkstatt Außenpolitik“.³

Die Idee einer permanenten Debatte mit der Gesellschaft ist auch dem Bundesverteidigungsministerium vertraut – so wird immer wieder von der „Verfestigung“ der sicherheitspolitischen Debatte gesprochen, die vornöten sei (z.B. Breuer/Schwarz 2016: 85). So sollte u.a. der „partizipative Weißbuch-Prozess“ 2015-2016, der im Kern eine Beteiligung von Experten/-innen über entsprechende Workshops vorsah, in einen breiteren gesellschaftlichen, diskursiven Kontext eingebettet werden (Jacobi/Hellmann 2018; Geis 2020: 217-221). Es gehört auch zum Auftrag der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), die gesellschaftliche sicherheitspolitische Debatte zu fördern. Einige Bürgerdialogveranstaltungen wurden auch in diesem Kontext durchgeführt. Insgesamt, so konstatieren etwa Daniel Jacobi und Gunther Hellmann – auch im Hinblick auf den Review-Prozess des AA –, sei man in Deutschland jedoch von einer „dialogisch orientierten Sicherheitskultur und produktiven Sicherheitskommunikation“ noch entfernt, ähnelten solche *top-down*-Kommunikationen teils doch eher „Erziehungskampagnen“ (Jacobi/Hellmann 2018: 9).

Einen anderen Weg als diese von der Exekutive initiierten Formate weist etwa die aufwändige „Dialog-“ bzw. „Strategie-Werkstatt Sicherheitspolitik“, welche die Schader-Stiftung in Kooperation mit der Goethe-Universität Frankfurt/Main und der Stiftung Wissenschaft und Demokratie 2019 und 2020 durchführte: Diese brachten sogenannte „Experten/-innen“ und „Laien/-innen“ (das heißt Bürger/-innen, die sich selbst nicht als besonders bewandert in Sicherheitspolitik einschätzen) in unterschiedlichen strukturierten eintägigen Gesprächsformaten zusammen, stellten jedoch die Arbeit der „Laien/-innen“ in

3 Eine demokratietheoretisch geleitete Analyse solcher Verfahren wurde an anderer Stelle vorgenommen (Geis/Pfeifer 2017; Pfeifer et al. 2020).

den Vordergrund, die u.a. eine Strategie für eine europäische Armee erarbeiten sollten.⁴

Schließlich ist als weitere Variation eines sehr aufwändigen Partizipationsformats auf einen (bislang erst zweiten) bundesweiten „Bürgerrat“ zu verweisen, der von Januar bis März 2021 seine Arbeit aufnehmen wird und den der selbstorganisierte „Bürgerrat Demokratie“⁵ als seinen Erfolg verbucht – angesichts der Pandemiesituation ausschließlich digital und nicht mehr, wie ursprünglich geplant, in Präsenz. Die 160 per Los ausgewählten Bürger/-innen sollen mit Unterstützung von Experten/-innen und professionellen Beteiligungsinstituten ein Bürgertutachten erarbeiten und dem Bundestag übergeben; Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble hat die Schirmherrschaft übernommen. Das Thema ist eigentlich schon aus dem Review-Prozess des AA bekannt und denkbar breit angelegt, es geht um die „Rolle Deutschlands in der Welt“ und wird u.a. sicherheitspolitische Themen beinhalten. Es soll damit auch erprobt werden, „ob das Instrument Bürgerrat zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit taugt und wie ein solches Format für die Zukunft aussehen könnte“.⁶

Aus wissenschaftlicher Perspektive sollte erforscht werden, wie diese Verfahren, wie auch viele andere im Bereich innenpolitischer Themen, die dialogisch-partizipativ angelegt sind, anhand von normativen Kriterien aus der Demokratietheorie bewertet werden können: Wie wurden z.B. die Teilnehmer/-innen ausgewählt; wie inklusiv und transparent sind die Verfahren; genügen sie den Anforderungen an einen rationalen Diskurs; fördern sie gemeinwohlorientierte politische Entscheidungen? Auf der „Output“-Seite dieser informellen Verfahren ist zu evaluieren, welchen Einfluss sie auf politische Maßnahmen haben – was bei reinen Beratungsverfahren in der Regel von vornherein nicht beabsichtigt ist. Der potenzielle Nutzen liegt bei solchen Formaten vor allem in der Vertiefung von demokratischen Tugenden und der Selbsterfahrung als kompetente/r Bürger/-in, dessen bzw. deren Meinung und Mitdenken „gefragt“ ist. Mithin liegt der Nutzen auch in der Stärkung von Vertrauen in politische Institutionen, sofern die Formate „von oben“ organisiert werden.

3. Neue Räume für eine (rein) „rationale“ Öffentlichkeit?

Auch wenn es im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland inzwischen vermehrt strukturierte Beteiligungsverfahren für Bürger/-innen gibt, sind diese im Vergleich zu innenpolitischen Feldern (insbesondere der Umwelt-, Klima- und Infrastrukturpolitik) immer noch selten und bleiben in der Regel ohne jegliche Bindungswirkung für politische Akteure. Die mangelnde formelle Bindungswirkung findet sich allerdings auch in anderen partizipativen Verfahren, die über die gesetzlich verankerte Mitbestimmung durch Bürger/-innen hinausgehen. Dies liegt an ihrem freiwilligen und in dem Sinne „informellen“

Charakter: Sie stellen gewissermaßen „Einladungen“ an Bürger/-innen dar, sich zu beteiligen, sind jedoch nicht fester Bestandteil formeller Entscheidungsverfahren. Solche diversifizierten „invited spaces“ entstehen nun also auch (mit großer Verzögerung) in der Außen- und Sicherheitspolitik, dem vermeintlichen Arkanum staatlichen Entscheidens und Handelns.

Was jedoch auffällt: Diese Formate ziehen offenbar nur eine „rationale“ Öffentlichkeit an, repräsentiert durch ausgeloste oder sich selbst auf Einladungen meldende Bürger/-innen, die zumeist auf rationale Argumentation eingestimmt sind, keine radikale Regierungs- oder Staatskritik artikulieren und in der Tendenz eher kosmopolitische Einstellungen zeigen. Schon durch das Verfahrensdesign wird der Modus der rationalen Argumentation in den Vordergrund gerückt, teils auch durch die fokussierte Erarbeitung bzw. Rezeption von Fachwissen. Letztlich werden so auch außenpolitische Grundüberzeugungen (wie: „mehr Europa“) gefördert. Sich als selbstbewusst „dissident“ wahrnehmende Bürger/-innen nehmen im Allgemeinen nicht an solchen Formaten teil, ebenso wenig Angehörige von sozial marginalisierten Schichten oder Gruppen. Dies spiegelt eine wohlbekannte Kritik an deliberativen Demokratiemodellen: dass diese (zu) hohe Anforderungen an die kommunikative und kognitive Kompetenz stellen; keinen Raum böten für das Emotionale oder Irrationale in der Politik und unterprivilegierte Gruppen exkludierten.⁷

Bleiben die „kritischen Bürger/-innen“ solchen „invited spaces“ fern? Man weiß noch immer zu wenig über die Einstellungen und Motivationslagen der Bürger/-innen, die zu den partizipativen Formaten in der Außen- und Sicherheitspolitik kommen, und ebenso wenig über diejenigen, die ihnen dezidiert fernbleiben. Die Figur des/der „kritischen Bürgers/-in“ ist in der Demokratieforschung seit Langem eingeführt und nicht mit radikalen systemfeindlichen Einstellungen zu verwechseln, wie sie sich in jüngster Zeit u.a. als Minderheit im Kontext von Demonstrationen gegen die Migrations- sowie Pandemiebekämpfungspolitik der Bundesregierung lautstark artikulieren. „Kritische Bürger/-innen“ sind politisch selbstbewusst, nutzen unterschiedliche Formen konventioneller und unkonventioneller politischer Beteiligung und können durch ihre Kritik und Partizipation das demokratische System unter Umständen sogar festigen. Sie werden durch zwei grundlegende Einstellungsmuster gekennzeichnet:

„Erstens bevorzugen sie die Demokratie gegenüber anderen Staatsformen, d.h. sie unterstützen die normativen Grundwerte der Demokratie. Zweitens sind sie unzufrieden mit der Performance der Demokratie, in der sie leben. Das heißt, sie bewerten die Leistung zentraler Institutionen der Demokratie (...) negativ und weisen auch vergleichsweise geringe Vertrauensniveaus in politische Institutionen auf“ (Ritzi/Wagner 2018: 556).

Auf Basis unserer Analysen von partizipativen Formaten in der Außen- und Sicherheitspolitik⁸ lässt es sich nicht eindeutig bewerten, inwiefern „kritische Bürger/-innen“ (in diesem konzeptionellen Verständnis) teilnehmen, jedoch wird eher selten sehr scharfe Kritik an der Außen- und sicherheitspolitischen Performance der Bundesregierung geäußert. Einige Formate, wie der Review-Prozess 2014 oder der partizipative Weißbuch-Prozess, weisen zudem schon eine deliberative „Schlagseite“ seitens der staatlichen Initiatoren/-innen auf: Beide Prozesse wurden von vornherein in einem gewissen antizipierten Spektrum eines Diskursrahmens organisiert, nämlich der Überzeugung der politischen Elite im AA oder im Verteidigungsministerium,

7 Eine differenzierte Bewertung der Kritik, deliberative Verfahren beförderten weniger die Emanzipation denn die Konservierung etwa von Machtverhältnissen, bilden Schäfer/Merkel (2020).

8 Siehe Fußnote 3. Unsere Analysen beruhen zum Teil auf teilnehmenden Beobachtungen solcher Formate.

dass Deutschland *fraglos* mehr internationale Verantwortung übernehmen müsse. Damit liegt auch eher eine Schein- bzw. partielle Politisierung vor: Deliberative Prozesse sollten ergebnisoffen sein – hier macht sich der besondere deutsche Kontext für diese Formate bemerkbar: Sie stellen auch einen Versuch dar, die Bürger/-innen für eine aktiveren Außenpolitik zu gewinnen (Geis/Pfeifer 2017; Geis 2020). Diese aktiveren Außenpolitik spiegelt die im Politikprozess ausgehandelten Leitlinien wider, die eingebettet sind in internationale Kooperations- und Bündnispolitik, was anderen aber zu weit gehen kann. Pazifistische Meinungen etwa laufen somit Gefahr, in dem Rahmen schon als – geradezu *verantwortungslose* – politische Träumerei in einer „aus den Fugen geratenen“ Welt stigmatisiert zu werden (vgl. Mickan et al. 2017).

4. Und die Gegenöffentlichkeit?

Anders als etwa in Frankreich, wo Präsident Emmanuel Macron durch verschiedene Formate von *grands débats* über staatliche Politik sowie der Einberufung eines medial stark inszenierten Klimabürgerrats – dessen vorgelegte zahlreiche Empfehlungen Macron fast komplett zu akzeptieren versprochen hat – bewusst auf die massive Gegenöffentlichkeit der „Gelbwestenbewegung“ (*gilets jaunes*) reagiert hat (Yeung 2020), erscheinen in Deutschland die partizipativen Formate, die auf rationalen Dialog setzen, nahezu unverbunden mit den Dynamiken „postdemokratischer Empörung“. Diese zeigen sich seit Jahren in Deutschland in so unterschiedlichen Demonstrationen wie z.B. von Occupy, „Mahnwachen für den Frieden“, oder Pegida und artikulieren eine „Empörung, die vor allem diffuse Wut und Ängste kanalisiert“ (Ullrich 2017: 232).⁹ Diese Bewegungen äußern sich ebenfalls zu außen- und sicherheitspolitisch relevanten Themen. Diese Form von Partizipation will eine „ungezähmte“ Öffentlichkeit sein und konstituiert sich nicht nur durch „kritische Bürger/-innen“ im oben bezeichneten Sinne, sondern auch durch radikal systemablehnende Haltungen. Diese „Bewegungen sind ein Element nicht domestizierter Demokratie und können doch auch deren Untergrabung oder gar Abschaffung anstreben“ (Ullrich 2017: 245). Wie auch in dem Beitrag von Hendrik Hegemann (in diesem Heft) zu Politisierung betont wird, ist es eine empirisch offene Frage, welche Formen von Politisierung normativ wünschenswert sind. Einige Phänomene bergen das Potenzial, den inneren Frieden zu bedrohen, sodass diese auch von der deutschen Friedens- und Konfliktforschung intensiver untersucht werden sollten, die hier produktive Verbindungen mit der seit Langem etablierten Protestforschung eingehen kann (Daphi et al. 2017).

Die wissenschaftlich institutionalisierte deutsche Friedens- und Konfliktforschung hatte in Zeiten des Kalten Krieges und Jahre danach zahlreiche eigene Verbindungen zu denjenigen, welche als deutsche Friedensbewegung auf den Straßen unterwegs waren. Dieser Protest schien nur progressiven, friedensförderlichen Zwecken zu dienen. Dagegen entsteht heute ein vielschichtiges Bild von Protesten, die medial wirksam sehr unterschiedliche Zielsetzungen und Haltungen propagieren (Daphi et al. 2017). „Fridays for Future“ mobilisieren für eine zukunftsorientierte

weltweite Klimaschutzpolitik und fordern Klimagerechtigkeit. In den Demonstrationen der „Querdenken“-Bewegung dagegen wird zwar mit „Demokratie“, „Freiheit“ und „Liebe“ argumentiert und der Regierung vorgeworfen, sie führe die Bevölkerung in eine Meinungsdiktatur (Hentschel 2021), jedoch zeigen sich auf den Straßen und Plätzen des öffentlichen Raums und in den virtuellen Räumen immer aggressivere Drohungen und antideokratische Tendenzen, die neues Konfliktpotenzial zu Tage treten lassen und den inneren Frieden bedrohen. Die Spannbreite solcher Öffentlichkeitsphänomene gehört ebenso auf die Agenda der heutigen Friedens- und Konfliktforschung.



Prof. Dr. Anna Geis ist Professorin der Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Sicherheitspolitik und Konfliktforschung an der Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg.

Foto: Stefan Berger

Literatur

- Adebahr, Cornelius; Brockmeier, Sarah; Li, Melissa 2018: Stärkung von Bürgerdialog zu Außenpolitik in Deutschland. Berlin: GPPI.
- Breuer, Carsten; Schwarz, Christoph 2016: Meilenstein, kein Endpunkt, in: Internationale Politik 5, S. 83-87.
- Daphi, Priska; Deitelhoff, Nicole; Rucht, Dieter; Teune, Simon (Hg.) 2017: Protest in Bewegung? Zum Wandel von Bedingungen, Formen und Effekten politischen Protests, Baden: Nomos (Leviathan-Sonderband 33).
- Elstub, Stephen; Escobar, Oliver 2019: Defining and Typologising Democratic Innovations, in: The Handbook of Democratic Innovation and Governance, hrsg. v. Elstub, Stephen; Escobar, Oliver, S. 11-32. Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Geis, Anna 2020: Partizipative Formate in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Politisierung des staatlichen Arkanbereichs? In: (Ent-)Politisierung? Die demokratische Gesellschaft im 21. Jahrhundert (Leviathan Sonderband 31), hrsg. v. Schäfer, Andreas; Meiering, David, S. 207-229. Baden-Baden: Nomos.
- Geis, Anna; Pfeifer, Hanna 2017: Deutsche Verantwortung in der „Mitte der Gesellschaft“ aushandeln? Über Politisierung und Entpolitisierung der deutschen Außenpolitik, in: Politik und Verantwortung. Analysen zum Wandel politischer Entscheidungs- und Rechtfertigungspraktiken, hrsg. v. Daase, Christopher; Junk, Julian; Kroll, Stephan; Rauer, Valentin, S. 219-244. Baden-Baden: Nomos.
- Hentschel, Christine 2021: „Das große Erwachen“: Affekt und Narrativ in der Bewegung gegen die Corona-Maßnahmen, in: Leviathan, 49: 1, 62-85.
- Jacobi, Daniel; Hellmann, Gunther 2018: Einleitung, in: Das Weißbuch 2016 und die Herausforderungen von Strategiebildung, hrsg. v. Jacobi, Daniel; Hellmann, Gunther. S. 1-20. Wiesbaden: Springer VS.
- Mickan, Thomas; Jenss, Alke; Paukstat, Adrian; Exo, Mechthild 2017: Epistemisches Unbehagen. Die partizipative Entwicklung des Krisenengagements der Bundesrepublik und ihre Kritik, in: Peripherie, 37: 148, 484-504.
- Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam 2012: Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Pfeifer, Hanna; Opitz, Christian; Geis, Anna 2020: Deliberating Foreign Policy: Perceptions and Effects of Citizen Participation in Germany, in: German Politics (online first), DOI: 10.1080/09644008.2020.1786058
- Richter, Emanuel 2018: Partizipation, in: Handbuch Staat, hrsg. v. Rüdiger Voigt, S. 531-539. Wiesbaden: Springer VS.
- Ritzl, Claudia; Wagner, Aiko 2018: Kritik auf neuen Wegen. Die politische Beteiligung junger und alter „critical citizens“ im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 59: 3, S. 549-576.
- Schäfer, Andreas; Merkel, Wolfgang 2020: Emanzipation oder Reaktion: Wie konservativ ist die deliberative Demokratie?, in: Politische Vierteljahresschrift, 61: 1, S. 449-472.
- Steinmeier, Frank-Walter. 2014. Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Konferenz „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/140520-bm-review2014/262332> (zugegriffen am 20.11.2020)
- Ullrich, Peter 2017: Postdemokratische Empörung, in: Pegida als Spiegel und Projektionsfläche, hrsg. v. Tino Heim, S. 217-251. Wiesbaden: Springer VS.
- Yeung, Peter 2020: „It gave me hope in democracy“: how French citizens are embracing people power, The Guardian, 20.11.2020; <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/20/it-gave-me-hope-in-democracy-how-french-citizens-are-embracing-people-power>

⁹ „Ihre postdemokratischen Kernmerkmale (...) sind: die radikale Ablehnung des politischen Systems und seiner Vertreter*innen, minimales Vertrauen in politische und sonstige Institutionen, geringe politische Erfahrung und organisatorische Einbindung, Ablehnung politischer Verortung und Einordnung sowie stattdessen vor allem spontaner Protest auf der Basis schwacher Identitäten“ (Ullrich 2017: 232).