



María Soledad Loeza,  
Professorin für Politikwissenschaft am Zentrum für Internationale Studien des "Colegio de México"

## Demokratie fördern in Lateinamerika

Jul ***Auf die politischen Stiftungen kommt es an!***  
04

***Die deutsche Lateinamerikapolitik war in der Vergangenheit durchaus erfolgreich. Dazu beigetragen hat insbesondere die politische Einheit in der Vielfalt seiner diplomatischen Akteure: Parteien, Gewerkschaften, parteinahe Stiftungen, NGOs und die Bundesländer.***

Im Januar begann Angela Merkel ihre zweite Amtszeit mit einer Ansprache vor dem Bundestag, in der sie ankündigte, Deutschland werde in Europa und der Welt neue politische und militärische Verantwortung übernehmen.

Sie vollzieht damit einen außenpolitischen Richtungswechsel, was die aus der westdeutschen Republik (BRD) tradierten Beziehungen zur übrigen Welt angeht, die diese hauptsächlich im Außenhandel sah, ihre Interessen und Ziele mit denen der Europäischen Union gleichsetzte und das Bündnis mit den USA als Eckpfeiler ihrer Sicherheit betrachtete.

Merkels Ankündigung legt nahe, dass die internationale Politik für das heutige Deutschland ein Spiel mit Gewichten, wirksamen Gegengewichten und einseitigen Einflussnahmen ist – und nicht länger eine hegemoniale Struktur, in der ein einziges Land über die Macht verfügt, auf die Entscheidungen und Prioritäten anderer Länder Einfluss zu nehmen.

Dieser Kontext bietet Deutschland die Chance, eine globale Gestaltungsmacht zu werden und seinen politischen Einfluss über Europa hinaus auf Wachstumsregionen wie Asien, Lateinamerika oder Afrika auszuweiten. Darüber hinaus stünde eine aktive Außenpolitik, die sich über die Grenzen der Europäischen Union hinaus erstreckt, im Einklang mit der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands und dem politischen Einfluss, den es bereits jetzt in der EU ausübt.

Die geplante Neuausrichtung scheint eine Reaktion auf ein Umfeld im Wandel zu sein, nicht auf ein machtpolitisches Spiel. Dies geht soweit, dass die

Bundeskanzlerin in ihrer Ankündigung an einigen Prämissen der Vergangenheit festhält. So sollen militärische Handlungen beispielsweise nur im Rahmen der NATO erfolgen, und diplomatische Initiativen von großer Tragweite bedürfen der Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren.

Dieser Einschränkungen ungeachtet wirft die Ankündigung eine Reihe von Fragen auf: nach den Bündnissen, die das Land eingeht, nach der Schaffung von Einflussbereichen in Regionen außerhalb Europas, und nach der Relevanz einer neuen außenpolitischen Doktrin, die sich aus der Kombination der Instrumente der Soft Power, die die BRD in den 70er und 80er-Jahren in Lateinamerika so virtuos beherrschte, und denen der Hard Power ergibt.

## Veränderte Parameter für Deutschlands Rolle

Ich möchte hier einige dieser Fragen erörtern und dabei vor allem auf die Veränderungen eingehen, die das internationale System seit den 80er-Jahren geprägt haben. Einige von ihnen sind noch immer nicht abgeschlossen. Die Finanzkrise 2008/2009, Deutschlands Engagement hinsichtlich der Konflikte in Afrika und die Krimkrise haben gezeigt, dass das Land bereit ist, sich für die Chancen und Herausforderungen zu öffnen, die diese relative Instabilität mit sich bringt.

Die Möglichkeit – oder Notwendigkeit – einer stärkeren Beteiligung Deutschlands an der Weltpolitik wird seit der Wiedervereinigung diskutiert. Angesichts eines durch wenig belastbare kurzfristige Gleichgewichte geprägten Umfelds, das durch die tief greifenden Umwälzungen des internationalen Systems weiter an Stabilität verliert, hat diese Frage an Dringlichkeit gewonnen. Dies ist eine Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion und des sozialistischen Ostblocks, der deutschen Wiedervereinigung und des Aufstiegs neuer internationaler Gestaltungsmächte wie unzähliger NGOs, Chinas Vordringen auf die globalen Märkte, des islamistischen Terrors und der Globalisierung.

Einige dieser Veränderungen fanden vor mehr als 20 Jahren statt, doch ihre Auswirkungen waren so tief greifend, dass viele bis heute noch nicht bewältigt sind. Gleichzeitig stellen neue Phänomene etablierte Muster der Zusammenarbeit oder Konfliktbewältigung infrage. Anpassungsprozesse wie der Beitritt der baltischen Staaten und einiger ihrer mitteleuropäischen Nachbarn zur EU haben unzureichende Ergebnisse erbracht.

Darüber hinaus tragen zwei weitere Prozesse zur Unsicherheit des internationalen Systems bei: Erstens hat die schwere Wirtschaftskrise in Europa Deutschland angespornt, eine regionale Führungsrolle zu übernehmen, und die europäischen Kräfteverhältnisse zum Nachteil von Paris ostwärts verschoben, das jetzt mit enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert ist.

Zweitens haben sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland ihre

internationale Strategie geändert. Washington zieht sich immer mehr aus dem internationalen politischen Engagement zurück, während Moskau, wie sich im Zuge der Krimkrise deutlich gezeigt hat, eine verstörende diplomatische Offensive startete, deren Endziele noch immer nicht klar erkennbar sind.

Unter diesen Umständen halten es viele für unausweichlich oder gar wünschenswert, dass Deutschland in Bereichen Verantwortung übernimmt, die in der Vergangenheit den Vereinigten Staaten vorbehalten waren, auch wenn manche im Umfeld der Christlich-Demokratischen Union Merkmals sich dagegen sperren.

In diesem internationalen System im Wandel fielen die Worte der Bundeskanzlerin bei jenen auf fruchtbaren Boden, die um die globale Zukunft fürchten und glauben, dass eine proaktive deutsche Weltpolitik ein wirksamer geopolitischer Faktor zur Stabilisierung des internationalen Systems sein kann.

## Das Ende der deutschen Zurückhaltung?

Aus Merkmals Rede geht hervor, dass Deutschland von nun an seine Rolle als globale Macht mit eigenen politischen und strategischen Interessen wahrnimmt. Zu deren Durchsetzung wird es sich aktiv an der Weltpolitik beteiligen. Das heißt, es wird eine für eine Nation seines Formats, seiner Wirtschaftskraft und seines potenziellen Einflusses normale Außenpolitik betreiben.

Außerhalb Europas bediente sich Deutschland bislang außenpolitisch, wie Joseph S. Nye es nannte, der "Soft Power", moralischer Autorität mit der Fähigkeit, die anderen internationalen Akteure auf der Grundlage eines gemeinsamen Pflichtgefühls und der Wertschätzung der Kultur des führenden Akteurs, seiner politischen Werte und seiner Außenpolitik, zur Zusammenarbeit zu bewegen. Merkmals Ankündigung impliziert, dass sich Deutschland als internationale Gestaltungsmacht auch auf Hard Power stützen würde – auf dieselbe Art von Ressourcen, die andere Großmächte einsetzen: militärische Gewalt, wenn erforderlich, und ein diplomatisches Instrumentarium, mit dem es seine Bündnispartner und andere Akteure dazu bringen kann, deutsche Interessen zu unterstützen.

Die Ankündigung spricht auch für ein nuancierteres Konzept der Selbstbeschränkung, die Deutschland auf internationaler Ebene auszeichnet. Bislang hatte diese Zurückhaltung wenig mit dem Wohlstand des Landes oder seiner Rolle beim Aufbau und reibungslosen Funktionieren der Europäischen Union zu tun. Im Angesicht der tiefen finanziellen Schwierigkeiten 2008/2009 übernahm Deutschland jedoch die Führung bei der Suche nach politischen Auswegen aus der Krise. Es war die spontane Reaktion der stärksten europäischen Volkswirtschaft auf eine Notlage, doch sie hat auch zur Stabilisierung der EU geführt.

Die Entscheidungen, die Merkel während der Krimkrise getroffen hat, künden ebenfalls den Willen an, unterstützt von anderen internationalen Akteuren, verstärkt

Weltpolitik beeinflussen zu wollen. Dasselbe gilt für Deutschlands Engagement in begrenzten friedenssichernden Maßnahmen der NATO und der VN seit den 70er-Jahren; in jüngerer Zeit jedoch hat sich deutsches Militärpersonal in auffälliger Weise an derartigen Einsätzen in Kosovo, Mali und Somalia beteiligt.

Merkel selbst verwies auf die Faktoren, die dieses Ende der Zurückhaltung stützen, als sie die Ausrichtung ihrer Außenpolitik mit der Feststellung rechtfertigte, Deutschland sei "Wachstumsmotor in Europa" und "Stabilitätsanker" der Region. Auch wenn eine neue Außenpolitik einen Unterschied machen würde zwischen den deutschen Interessen und denen anderer Länder, so fügte Merkel in ihrer Rede hinzu, dass Deutschland seine Werte und Interessen, die es mit seinen Bündnispartnern teilt, Schaden nähmen, wenn das Land nicht international Verantwortung übernehme.

Die von Merkel angekündigten Veränderungen haben bei manchen Europäern Besorgnis geweckt, von denen viele sich noch an die deutsche Geschichte in den 30er Jahren und die Schrecken des Zweiten Weltkriegs erinnern. Vor diesem Hintergrund muss die Regierung Merkel sich anstrengen deutlich zu machen, dass ihre Außenpolitik sich nicht auf Hegemoniebestrebungen gründet. Vielmehr ist sie die notwendige Anpassung an die Veränderungen im globalen System.

Die Krimkrise, die sich einige Wochen nach Merkels Regierungserklärung zuspitzte, brachte Spannungen zutage, die unter (der Decke) der scheinbaren EU Harmonie, zwischen den verschiedenen europäischen Nationen und den Vereinigten Staaten und zwischen den westlichen Bündnispartnern und Russland schwelen.

Sie war jedoch auch ein Test für die neue deutsche Außenpolitik, denn die ausdrückliche Übernahme politischer Führung in der EU stieß auf Feindseligkeit in Südeuropa, vor allem in Griechenland und Spanien, die kühl auf die Aufrufe zum Handeln reagierten. Diese Haltung kann man als Ablehnung der Person Angela Merkel sehen, die unbeirrt darauf bestanden hatte, verschuldete Länder müssten sich strikten Sparprogrammen unterwerfen. Auch ihre Gespräche mit Wladimir Putin brachten keinen nennenswerten Erfolg, der Merkels Forderung, Russland möge auf die Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim verzichten, praktisch ignorierte. Diese Rückschläge dürfen nicht als Niederlage verstanden werden.

## Die deutsche Lateinamerikapolitik: Erfolgreiche "Soft Power"

Eine neue deutsche Außenpolitik könnte sich auf die Erfahrungen stützen, die sie in den 80er und 90er Jahren in Lateinamerika gemacht hat. Dort machte sie ihren politischen und kulturellen Einfluss geltend und trug so wirksam zur Demokratisierung und zur Verbreitung demokratischer Werte bei. Diese Erfahrung ist auch eine sehr gute Ausgangsposition für eine aktivere deutsche Präsenz in der Region.

Wenn wir uns die deutsche Lateinamerikapolitik ausschließlich unter dem Blickwinkel ausländischer Investitionen anschauen, nimmt die Region bei staatlichen wie privaten Investoren gegenwärtig eine zweitrangige Position ein. Deutsche Exporte nach Lateinamerika machen 3 % aller Exporte aus und konzentrieren sich vor allem auf Argentinien, Brasilien, Chile und Mexiko. 2010 erreichte das Gesamtvolumen der Investitionen 43,4 Milliarden Euro. 2012 stieg diese Summe um bescheidene 3,3 Milliarden Euro an, und mehr als die Hälfte davon ging an Brasilien und die Automobilindustrie. Die Zahlen lassen sich aus der finanziellen Ausnahmesituation erklären, in der Europa sich befindet, was seine Aufmerksamkeit und seine Mittel bindet, sowie aus den Herausforderungen von russischer Seite und dem wachsenden Interesse Deutschlands an Ostasien, allen voran China, das heute nach Frankreich und den Vereinigten Staaten drittgrößter Handelspartner ist.

Hinsichtlich geostrategischer Interessen ist Lateinamerika weit von Deutschland entfernt. Deutschland ist daher dort wirtschaftlich nicht sonderlich präsent. Die Entfernung hat das Land jedoch nicht daran gehindert, sich durch sein Engagement für Demokratie und die Verteidigung der Menschenrechte hohes Ansehen und hohe moralische Autorität zu erwerben.

In Lateinamerika stieß die deutsche Soft Power auf fruchtbaren Boden, und auch lokale Akteure waren dankbar für die Unterstützung beim Übergang von autoritären Strukturen zur Demokratie, der sich in den 80er-Jahren vollzog. Darüber hinaus leisteten deutsche Parteien mit Unterstützung politischer Stiftungen in den 90er-Jahren einen wesentlichen Beitrag zum Friedensprozess in Mittelamerika. Die Erfahrungen der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Friedrich-Ebert-Stiftung machen deutlich, wie weitreichend und wirkungsvoll die politischen und kulturellen Beziehungen als wesentlicher Bestandteil der deutschen Bemühungen um den Aufbau moralisch-politischer Führungskompetenz sind.

In Lateinamerika ist die deutsche Außenpolitik jedoch am stärksten durch Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen und Regierungen der Bundesländer vertreten. Trotz ihrer Vielfalt konnten diese Akteure eine Kohärenz vermitteln, die ihre gemeinsame Absicht zum Ausdruck brachte, nämlich die Förderung der Demokratie.

Und tatsächlich kam ihr Wirken in Lateinamerika bei der Stärkung demokratischer Werte und Positionen besser zum Tragen als bei der Ausarbeitung von an Parteiinteressen gebundenen Regierungsprogrammen. Wolf Grabendorff, Fachmann für europäisch-lateinamerikanische Beziehungen, schrieb 2001, der Einfluss politischer Stiftungen sei sehr eingeschränkt, da sie nicht an den Entscheidungsprozessen der Regierungen beteiligt sind. Das mag der Fall sein, doch unterschätzt er beispielsweise die Rolle, die die FES Anfang der 70er Jahre bei der Erarbeitung des Arbeitsrechts in Mexiko gespielt hat, ebenso wie den langfristigen Einfluss der KAS und der FES auf die Bildung der Parteiführung und die Förderung einer demokratischen politischen Kultur.

# Erfolgreiche Diplomatie in Mexiko

In Mexiko beispielsweise profitierten sowohl die Rechte in Gestalt der Partido Acción Nacional (PAN) als auch die Partido de la Revolución Democrática (PRD) als Vertreterin der Linken von den Programmen der KAS zur Förderung der Führungskompetenz. Die Konferenzen der Stiftung zu Fragen des Föderalismus oder der Dezentralisierung haben führende Oppositionspolitiker nachhaltig beeinflusst, die vorher über keinerlei Regierungserfahrung verfügten.

Im Bereich der Verteidigung der Menschenrechte konnte die deutsche Diplomatie Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen etablieren und in einem Netzwerk von Gegnern der autoritären Regierung mitarbeiten, ohne die herrschende Elite gegen sich aufzubringen.

Vor der Wiedervereinigung, in der BRD, erhöhte Bonn mit diesen Initiativen sein politisches Kapital und nutzte sie als Gegengewicht zum Einfluss der Vereinigten Staaten; heute schlägt sich dieses Kapital, was viel wichtiger ist, in Vertrauen nieder und bildet damit die Grundlage für eine stabile, solide deutsche Präsenz in der Region. In diesem Fall waren – anders als in Europa – Deutschlands Motive niemandem verdächtig, d. h., die Nationen Lateinamerikas sehen ihre Souveränität und ihre Autonomie durch diesen übermächtigen Partner nicht gefährdet.

Bei einer Befragung führender mexikanischer Politiker gaben 2012 31 % an, aus ihrer Sicht böte Deutschland das beste Entwicklungsmodell für Mexiko an, wohingegen nur 16 % die USA als wünschenswertes Modell nannten.

Engere Beziehungen zu Deutschland wären überaus willkommen in Ländern, die nach ausländischen Investitionen dürsten, brächten diese doch das zur Konsolidierung der in den 90er Jahren eingeführten wirtschaftlichen Reformen und freiheitlichen Institutionen benötigte Kapital.

Ein Anstieg der deutschen Investitionen in Lateinamerika wird als Möglichkeit gesehen, die Abhängigkeit von den USA zu verringern. Für eine Reihe lateinamerikanischer Staaten ist Deutschland mit der von Merkel geförderten sozialen Marktwirtschaft nach mehr als zwei Jahrzehnten liberaler Reformen, die Ungleichheit und Armut nur unzureichend zurückgedrängt haben, eine viel versprechende Alternative.

Unsicherheit innerhalb des internationalen Systems und Veränderungen der relativen Stärke der jeweiligen internationalen Akteure machen das Eingreifen stabilisierender Kräfte erforderlich. Als globale Gestaltungsmacht könnte Deutschland eine solche Wirkung herbeiführen. Auch simple Fakten wie die Dimensionen des Landes, seine Lage auf der europäischen Landkarte, seine Bevölkerung, seine Volkswirtschaft, seine Präsenz auf den internationalen Märkten und sein kultureller Einfluss rechtfertigen eine Überprüfung seiner Außenpolitik.

In Lateinamerika ist Deutschland seiner globalen politischen Verantwortung gerecht geworden. Die Erfahrung zeigt, so Außenminister Frank-Walter Steinmeier kürzlich, dass Deutschland zu groß ist, um Weltpolitik nur von der Außenlinie zu kommentieren.

*Übersetzung des englischen Originaltexts*