

Rudolf, Peter

Research Report

Ein "Bund der Demokratien": Amerikas neuer globaler Multilateralismus?

SWP-Aktuell, No. 28/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Peter (2008) : Ein "Bund der Demokratien": Amerikas neuer globaler Multilateralismus?, SWP-Aktuell, No. 28/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254746>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein »Bund der Demokratien«: Amerikas neuer globaler Multilateralismus?

Peter Rudolf

Wiederholt hat Senator John McCain die Idee einer neuen internationalen Organisation propagiert: eine zu schaffende »League of Democracies«. Sollte er zum Präsidenten gewählt werden, will er in seinem ersten Amtsjahr ein Gipfeltreffen der Demokratien einberufen, um dazu die Meinungen anderer Staatsmänner zu hören und Schritte zur Realisierung dieser Vision zu erkunden. Auch wenn Senator McCain nicht ins Weiße Haus einziehen sollte, wird die Idee einer neuen globalen Organisation, in der Demokratien die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Herausforderungen koordinieren, die außenpolitische Debatte in den USA weiterhin beschäftigen. Denn er hat lediglich einen Vorschlag aufgenommen, der vor einiger Zeit unter der Bezeichnung »Concert of Democracies« auch von liberalen Vordenkern in diese Debatte eingebracht wurde. Dies ist Grund genug, sich genauer mit der in mancher Hinsicht attraktiven, aber auch problematischen und sicher in vielem noch unausgegorenen Idee zur Rekonstruktion des Multilateralismus zu befassen und deutsche Handlungsoptionen zu diskutieren, falls der Vorschlag auf die transatlantische Agenda gelangen sollte.

Die gegenwärtige Debatte über die Idee einer weltweiten Organisation der Demokratien, die alte Wurzeln hat, wurde vor allem durch den im September 2006 veröffentlichten Bericht des *Princeton Project on National Security* ausgelöst. Erstellt wurde er unter der Leitung von G. John Ikenberry und Anne-Marie Slaughter in einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Anthony Lake, einst Sicherheitsberater unter Präsident Clinton und jetzt Berater von Barack Obama, und George P. Shultz, einst Außenminister unter Ronald Reagan; zahlreiche außenpolitische Experten sowohl aus dem

republikanischen wie aus dem demokratischen Lager wirkten daran mit. Vorangetrieben wurde die Diskussion durch einen Artikel, den Ivo Daalder, mittlerweile einer der außenpolitischen Berater von Barack Obama, und James Lindsay im Januar/Februar 2007 in der Zeitschrift *The American Interest* veröffentlicht hatten. Darin wurden Überlegungen ausgearbeitet, die beide erstmals im Jahr 2004 unter Verwendung des Begriffs *Alliance of Democracies* in Zeitungsbeiträgen skizziert hatten. Auf neokonservativer Seite bettete Robert Kagan, einer der außenpolitischen Berater John

McCains, die Idee dann in einem im August/September 2007 in *Policy Review* erschienenen Artikel unter der Bezeichnung *League of Democracies* in einen breiteren strategischen Rahmen ein.

Ein »Bund« oder »Konzert« der liberalen stabilen Demokratien hat nach den Vorstellungen seiner Verfechter eine andere Funktion als die bereits bestehende *Community of Democracies*. Bei dieser handelt es sich um eine lockere Organisation ohne permanentes Sekretariat, in der sich demokratische und demokratisierende Staaten sowie zivilgesellschaftliche Gruppen aus diesen Staaten zusammengefunden haben. Ziel der *Community of Democracies* ist die Stärkung demokratischer Prinzipien und Praktiken weltweit. Initiiert vom amerikanischen Außenministerium unter Madeleine Albright fand das erste Treffen von 106 Staaten im Jahr 2000 in Warschau statt. Alle zwei Jahre tagt die *Community of Democracies* auf Ministerienebene. 80 ihrer Mitgliedsstaaten gründeten innerhalb der Vereinten Nationen (UN) 2004 einen *Democracy Caucus*.

Die Grundidee

Ein »Bund« oder »Konzert« der Demokratien – gelegentlich ist auch von einer *Democratic Union* die Rede – soll die Kooperation zwischen liberalen Demokratien stärken und einen institutionellen Rahmen für die Zusammenarbeit bei der Bewältigung gemeinsamer globaler Probleme bereitstellen. Insbesondere gilt dies für »harte« sicherheitspolitische Probleme, bei denen die Vereinten Nationen diese Rolle aufgrund der Entscheidungsverfahren im UN-Sicherheitsrat nicht oder nur unzureichend ausüben können. Im einzelnen unterscheiden sich die Vorschläge in ihrer Reichweite und Intention.

Die Minimalvariante

Nach den Vorstellungen des *Princeton Project* stünde die Mitgliedschaft im »Konzert der Demokratien« allen Staaten offen, die sich zu bestimmten Prinzipien verpflichten:

keine militärische Gewalt untereinander anzuwenden und dies auch nicht zu planen; regelmäßige freie und faire Wahlen abzuhalten; die zivilen und politischen Rechte ihrer Bürger und eine unabhängige Justiz zu garantieren sowie schließlich die »responsibility to protect« (und damit eine Einschränkung ihrer Souveränität) zu akzeptieren, die anderen Staaten im Falle einer »vermeidbaren« humanitären Katastrophe das Recht zur Intervention gäbe, falls der betreffende Staat dieser Verantwortung nicht nachkommt. Die »Schutzverantwortung« ist eine seit einigen Jahren im Entstehen begriffene Norm, die im Prinzip auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen im September 2005 Anerkennung gefunden hat.

Bei dem vom *Princeton Project* vorgeschlagenen »Konzert« sollen nicht nur die bereits mit den USA verbündeten Staaten informell zusammenkommen, sondern auch neue »demokratische Partner« wie Indien, Südafrika, Brasilien und Mexiko in eine »globale demokratische Ordnung« integriert werden. Dies wäre die institutionalisierte Form des sogenannten »demokratischen Friedens«, jenes stabilen Friedenszustandes, der sich zumindest unter liberalen Demokratien entwickelt hat.

Das Projekt eines solchen Bundes der Demokratien hat nach den Vorstellungen seiner Protagonisten nach außen eine doppelte Funktion: zum einen die eines »Vehikels«, um den Druck auf eine Reform der UN zu erhöhen, zum anderen die der Initiierung einer möglichen alternativen internationalen Organisation. Die Organisation der Demokratien soll demnach zumindest vorerst kein neues Bündnis-system sein, das die bestehenden Allianzen der USA ersetzt. Auch ist sie zunächst nicht als Ersatz für die UN und andere globale Institutionen gedacht. Aber wenn sich erweisen sollte, dass eine Reform des UN-Sicherheitsrates in absehbarer Zeit nicht möglich ist, dann sollte nach den Vorstellungen des *Princeton Project* die neue Organisation zu einer alternativen Quelle der Legitimierung des Einsatzes mili-

tärischer Macht werden. Im Falle einer solchen Entwicklung werden Vereinbarungen vorgeschlagen, nach denen eine Supermajorität von zwei Dritteln der Mitglieder über den Einsatz militärischer Macht entscheiden könnte, sofern sich eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat der UN nicht erreichen ließe. Die Autorisierung durch das *Concert of Democracies* wäre jedoch – dazu müssten sich die Mitglieder verpflichten – eine »gleichermaßen legitime und akzeptable Alternative«.

Die Maximalvariante

Ambitionierter ist die Variante eines »Konzerts der Demokratien«, die Ivo Daalder und James Lindsay in die Debatte gebracht haben. Ihnen geht es um die Errichtung einer Organisation mit Sekretariat, Budget, Minister- und regelmäßigen Gipfeltreffen. Aufgabe dieser Organisation sollte erstens die Bewältigung sicherheitspolitischer Herausforderungen sein. Das würde die Koordination außenpolitischer Strategien und von Geheimdienstaktivitäten ebenso umfassen wie die Entsendung von Streitkräften, perspektivisch auch die Entwicklung gemeinsamer Militärdoktrinen und die Durchführung gemeinsamer Übungen. Zweite Aufgabe wäre die Förderung wirtschaftlichen Wachstums und der Entwicklung, was auch den Abbau von Handelshemmnissen einschließen würde. Drittens sollte sich eine solche Organisation der Förderung von Demokratie und Menschenrechten annehmen; darunter fiele die Koordination von Programmen zur Demokratieförderung.

Ein traditionelles Großmächtekonzept, wie es moderaten »Realisten« in der amerikanischen Debatte vorschwebt, halten Daalder und Lindsay für nicht ausreichend: zum einen weil sich zwischen den Großmächten oft keine Zusammenarbeit herbeiführen lasse und gerade bei der Frage, inwieweit in die Souveränität eines Staates eingegriffen werden dürfe, der größte Dissens bestehe; zum anderen weil einem solchen Mächtekonzept die Legitimität

fehle, da es den meisten Staaten eine Mitsprache verwehre. Dieses Argument spricht eigentlich für eine universale Institution wie die Vereinten Nationen; doch bei harten Sicherheitsfragen sei dort kaum Konsens zu erzielen, daher käme es oft auch nicht zu wirkungsvollem Handeln.

Welche internationale Institution aber könnte die beiden Kriterien *Effektivität* und *Legitimität* erfüllen? Die Antwort lautet: eine weltweite Organisation der Demokratien. Warum aber soll diese effektiver sein als andere Institutionen? Argumentiert wird so: Da 28 der 30 stärksten Volkswirtschaften zum Kreis der Demokratien gehörten, sei die Fähigkeit zum Handeln unter demokratisch verfassten Staaten besonders ausgeprägt. Nun wissen Befürworter eines »Konzerts der Demokratien« natürlich auch, dass Machtressourcen allein nicht ausreichen, es bedarf des Willens zum Handeln und der Organisierung kollektiven Handelns. Demokratien hätten bei allen Kontroversen und Konflikten untereinander, so wird behauptet, eine beachtliche Bilanz wirkungsvoller Zusammenarbeit aufzuweisen – und zwar aufgrund gemeinsamer Werte, Interessen und bereits bestehender Prozeduren für den Umgang mit Konflikten sowie aufgrund wechselseitigen Vertrauens. Dem kritischen Einwand, dass Demokratie an sich die Kooperation nicht gerade erleichtere, begegnen die Befürworter einer neuen Organisation mit dem Argument, dass deren Gründung eine gemeinsame Identität hervorbringe, welche dann die Interaktion verändern und die Zusammenarbeit fördern werde.

Wie aber wird im Hinblick auf das Kriterium der Legitimität argumentiert? Erstens: Im Grunde wird bestritten, dass Legitimität aus möglichst weitreichender Zustimmung der internationalen Gemeinschaft erwächst. Tatsächlich erwächst die Richtigkeit einer Handlung aus deren moralischer Qualität. Die substantielle moralische Qualität einer Handlung ist mithin vorrangig gegenüber ihrer Legitimation durch Verfahren. Hierbei geht es vor allem um den Einsatz militärischer Macht. Im Umkehr-

schluss wird so argumentiert: Wenn eine Intervention zur Verhinderung eines Genozids keine breite internationale Zustimmung findet, dann werde die Intervention damit noch nicht illegitim. Zweitens: Im Hinblick auf die Legitimitätsfrage wird ferner geltend gemacht, dass es falsch sei, Legitimität mit der Zahl zustimmender Staaten zu verbinden, weil eben Staaten nicht alle gleich seien. Staaten ohne innere Legitimität, sprich: nichtdemokratische Staaten, können keine Quelle »wirklicher« internationaler Legitimität sein.

Wurde im Vorschlag des *Princeton Project* Einverständnis unter den Demokratien des »Konzerts« als alternative Form internationaler Legitimität verstanden, so wird in dieser Variante des Konzepts im Grunde eine legitimitätsstiftende Rolle der Vereinten Nationen bestritten.

Das »Konzert der Demokratien« und der Einsatz militärischer Macht

Die Idee eines weltweiten »Bundes der Demokratien« bedeutet in dieser Form eine Abkehr vom ursprünglichen »alten« amerikanischen liberalen Internationalismus, wie er sich in der Charta der Vereinten Nationen niederschlug. Internationaler Frieden sollte dieser Vorstellung nach durch zwei Prinzipien gesichert werden: durch die Selbstbestimmung souveräner Staaten und ein globales Großmächtekonzert. Von der individuellen und kollektiven Verteidigung abgesehen sind nach der Charta der Vereinten Nationen militärische Interventionen nur dann völkerrechtlich zulässig, wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung des internationalen Friedens gegeben sieht und Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7 autorisiert.

Nicht nur in den USA, aber vor allem dort findet seit längerem eine breite Debatte darüber statt, ob und inwieweit die für den Einsatz militärischer Macht geltenden Normen an neue Entwicklungen angepasst werden sollten. Ursprünglich entzündete sich diese Debatte an der Frage der humanitären Intervention. Menschen-

rechtsnormen haben zwar das Verständnis legitimer staatlicher Gewalt verändert. Kein Staat kann sich mehr auf den Schutzmantel der Souveränität berufen, wenn er Menschenrechte in schwerster Form verletzt. Strittig ist, ob eine humanitäre Intervention ohne UN-Mandat unter bestimmten Voraussetzungen als völkerrechtlich legitim gelten kann.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 gaben nicht nur Anstoß zu einer Auseinandersetzung darüber, in welchem Maße das Konzept des präemptiven Krieges neu formuliert werden müsse, sondern auch darüber, ob präventive Kriege ein legitimes Mittel zur Ausschaltung hypothetischer künftiger Bedrohungen sein können. Krieg ist – so lässt sich die Zuspitzung der unter Präsident Bush vertretenen Doktrin zusammenfassen – nicht nur gerechtfertigt, um sich zu verteidigen, sondern auch um künftige hypothetische Bedrohungen auszuschalten und tyrannische Regime zu stürzen.

Nach den Erfahrungen mit dem Irak-Krieg haben auch Neokonservative eingesehen, dass die USA als hegemoniale Macht in ihrem militärischen Handeln der internationalen Legitimität bedürfen. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben die USA mit bis dahin nie registrierter Häufigkeit militärische Macht eingesetzt – zwischen 1989 und 2003 in neun Fällen. Die USA brauchen für ihre Politik, die auch nach Irak immer wieder zum Einsatz militärischer Macht Zuflucht nehmen wird, die Zustimmung anderer Demokratien – und zwar nicht nur, weil sie der materiellen Zusammenarbeit der Verbündeten bedürfen, sondern auch um sich die innenpolitische Unterstützung im eigenen Land zu sichern. Diese gilt nämlich als gefährdet, wenn demokratische Verbündete eine Militärintervention als illegitim kritisieren.

Solange es eine breite legitimitätsstiftende Organisation der Demokratien noch nicht gibt, soll der Logik des vertretenen Ansatzes entsprechend die Entscheidung über den Einsatz militärischer Macht jenseits der Selbstverteidigung bei der Nato

liegen – der Organisation der nordamerikanischen und europäischen Demokratien. Die Idee, die Ivo Daalder und Robert Kagan in einem von der Stanley Foundation im Juni 2007 veröffentlichten Papier gemeinsam ventiliert haben, sieht dementsprechend folgendes vor: Die USA verpflichten sich, ihre Partner in der Nato in Interventionsentscheidungen einzubeziehen; die Partner sind bereit, sich mit Streitkräften an der Umsetzung getroffener Entscheidungen zu beteiligen. Die Globalisierung der Nato, ihre Öffnung also für alle demokratischen Staaten auf der Welt, die die Nato-Verpflichtungen als verbindlich ansehen, wäre damit eine Interimslösung auf dem Weg zu einem »Bund der Demokratien«.

Kontext und Kontroversen

Die Debatte über eine Organisation der Demokratien spiegelt nicht nur die in den USA verbreitete, keineswegs auf Konservative beschränkte politische Frustration über das Funktionieren der Vereinten Nationen wider. Gerade unter Liberalen bestehen grundsätzliche Zweifel, ob das Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelte System des globalen Multilateralismus mit der zentralen Stellung des UN-Sicherheitsrates und seiner fünf ständigen, über ein Veto-recht verfügenden Mitglieder nach demokratischen Standards und nach dem Fairnessgebot noch akzeptabel sein könne, zumal der sich häufende Einsatz von Zwangsmitteln begründungspflichtig sei. Angesichts solcher Zweifel stellt sich die Frage nach Institutionen mit größerer Verfahrenslegitimität. Schließlich muss die Debatte auch im Zusammenhang mit der multilateralen Einbettung amerikanischer Machtentfaltung gesehen werden. Insbesondere Liberale, denen der unilaterale Einsatz militärischer Macht Unbehagen bereitet, die aber gleichzeitig die alten Normen des UN-Systems lockern wollen, haben verschiedentlich Vorschläge unterbreitet, wie der Einsatz militärischer Macht einer internationalen Rechenschaftspflicht unterworfen werden kann. Vorgeschlagen wurde

dabei auch die Legitimation durch einen Zusammenschluss demokratischer Staaten.

Eine Organisation der Demokratien ist für Liberale eine attraktive Idee, geht es ihnen doch um die Weiterentwicklung der liberalen internationalen Ordnung unter amerikanischer Führung, die die USA nach 1945 aufgebaut haben. Anthony Lake gehört zu den Protagonisten, er wünscht sich eine weitergehende Diskussion über die spezifischen Strukturen einer solchen Institution und die Wege, sie zu etablieren. Will Marshall, Präsident des (neoliberalen) Progressive Policy Institute, hält bei allen Problemen einen Versuch für lohnend – in der Hoffnung, einen dritten Weg zwischen unilateralem Handeln der USA und einer gelähmten UN zu finden.

Doch regt sich auch unter eher Liberalen Unbehagen über eine Abkehr vom »alten« Internationalismus, von der Relativierung des Souveränitätsprinzips und von den Schranken für den Einsatz militärischer Gewalt, die die UN-Charta setzt. In diesem Sinne wurde die Idee des »Konzerts der Demokratien« als »Neokonservatismus mit menschlichem Antlitz« kritisiert – weil die »Verantwortung zum Schutz« als Vehikel zur Aushebelung der Schranken für den Einsatz militärischer Macht genutzt werde und die vorgeschlagene Organisation der Demokratien lediglich der Absicherung amerikanischer Hegemonie diene.

Unter Neokonservativen scheint das Interesse an der neuen Organisation vor allem darin zu bestehen, das sie neben der Aushebelung der UN die Möglichkeit bietet, die für die Stabilität des internationalen Systems als unverzichtbar geltende Vormachtrolle der USA in eine legitimierende Struktur einzubetten. Dass beispielsweise Deutschland und Frankreich in einer solchen Organisation genauso viele Probleme bereiten könnten, wie sie es im Sicherheitsrat vor der Irak-Intervention getan haben, wird natürlich gesehen. Die Hoffnung scheint aber, dass sich die Spannungen zwischen einem übermächtigen Amerika und anderen Demokratien

in einer solchen Organisation noch am ehesten überbrücken ließen.

Scharfe Kritik an der Idee einer exklusiven Organisation demokratischer Staaten kommt vor allem von amerikanischen »Realisten«, die traditionell interventions-skeptischer sind als Liberale und Neokonservative. Brent Scowcroft etwa, einst Sicherheitsberater unter Präsident George H. W. Bush, hält nichts davon, einen »neuen Block« zu bilden und die Welt wieder in »das Gute und das Böse« aufzuteilen. Aus realpolitisch-pragmatischer Sicht wird befürchtet, dass China und Russland die Gründung einer solchen Organisation als feindlichen Akt werten könnten. In einer Welt, in der die Zusammenarbeit mit Nichtdemokratien, allen voran China und Russland, in vielen Fragen essentiell sei, ergäben exklusiv aus Demokratien bestehende Organisationen keinen Sinn – dies die Argumentation von Richard Haass, einst Planungsstabschef unter Colin Powell. Ein solcher »Bund der Demokratien« hätte, so wird ferner kritisiert, ein Legitimitätsproblem und würde geradezu als neo-kolonialistisch angesehen werden, da es faktisch einzig um die Autorisierung von Interventionen in Staaten ginge, die der Organisation nicht angehörten.

McCains »Bund der Demokratien«: Ideologische Blockbildung

Unter Neokonservativen ist die Idee eines »Bundes der Demokratien« in die Re-Ideologisierung internationaler Politik eingebettet – in den alten Konflikt zwischen Liberalismus und Autokratie, in einen fundamentalen Konflikt über die Legitimität von Herrschaftssystemen. Von Autokratien ist keine Unterstützung für die vom Westen vorangetriebene Entwicklung eines neuen Verständnisses von Souveränität als grundsätzlich eingeschränkter zu erwarten, wie es in der »Verantwortung zum Schutz« zum Ausdruck kommt. Robert Kagan, der schon erwähnte außenpolitische Berater John McCains, zieht aus der Existenz dieser ideo-

logischen Konfliktlinie den Schluss, dass sich von einer »internationalen Gemeinschaft« nicht (mehr) sprechen lasse, da es kaum eine gemeinsame normative Grundlage gebe. Aufgrund der Überlappung geopolitischer Rivalität und ideologischen Konflikts in den Beziehungen zu China und Russland hält er die Idee eines klassischen Mächtekonzernts für wenig erfolgversprechend. Aus seiner Sicht zeichnet sich statt dessen eine Solidarisierung unter liberalen Mächten auf der einen und autokratischen Mächten auf der anderen Seite ab. Das ist der Hintergrund für seine Forderung nach einem globalen »Bund der Demokratien«.

Diese ideologische Verortung des Zusammenschlusses der Demokratien spiegelt sich deutlich in der Programmatik von John McCain wider, der sich im Laufe des letzten Jahrzehnts vom realistischen Interventions-skeptiker zum neokonservativen Interventionisten wandelte – und sich selbst als »realistischen Idealisten« bezeichnet. Er hat ein neues »organisierendes Prinzip« der amerikanischen Außenpolitik im Sinn, das über das Paradigma des »Kriegs gegen den Terror« hinausgeht. Die Auseinandersetzung mit »internationalen Terroristen« wird in einen breiteren, älteren ideologischen Konflikt eingereiht: in den weltweiten Kampf zwischen »Freiheit und Despotismus«. In diesen Horizont wird der Konflikt mit einem autoritären »revanchistischen« Russland eingeordnet, das McCain als Präsident aus der G 8 ausschließen (und dafür Indien und Brasilien aufnehmen) will, vor allem aber der Konflikt mit dem radikalen Islam, wobei hier die iranischen Mullahs, al-Qaida und die Hizbollah in einem Atemzug genannt werden.

In dieses neue organisierende Prinzip fügt sich auch der »weltweite Bund der Demokratien« ein. Er würde den »Kern einer auf Freiheit gegründeten internationalen Friedensordnung« bilden, erklärtermaßen nicht als Ersatz, aber als Ergänzung der Vereinten Nationen, als neue Organisation, in der die Zusammenarbeit in vielen Bereichen vorgeblich besser funktionieren könnte als in bestehenden Institutionen:

»Er [der Bund der Demokratien] könnte dort handeln, wo die Vereinten Nationen versagen, um an Orten wie Darfur menschliches Leiden zu lindern. Er könnte sich am Kampf gegen die AIDS-Epidemie in Afrika südlich der Sahara beteiligen und bessere Politiken zur Bewältigung der Krise unserer Umwelt gestalten. Er könnte denjenigen ungehinderten Marktzugang gewähren, die die Werte wirtschaftlicher und politischer Freiheit teilen. [...] Er könnte konzertierten Druck auf Tyrannen in Burma und Simbabwe ausüben, mit oder ohne Zustimmung Moskaus oder Pekings. Er könnte gemeinsame Sanktionen gegen Iran verhängen und dessen nukleare Ambitionen durchkreuzen.«

Das Projekt eines »Bundes der Demokratien« offeriert Senator McCain den amerikanischen Verbündeten als neuen »grand bargain«: als amerikanische Bereitschaft, ihre Positionen zu beachten und zu respektieren, im Austausch gegen deren Bereitschaft, bei der gemeinsamen Verteidigung von Freiheit, Demokratie und wirtschaftlicher Wohlfahrt mitzuwirken – auch mit militärischen Mitteln.

Optionen für die deutsche Reaktion

Der »Bund der Demokratien« ist eine ordnungspolitische Idee, die sowohl bei (Neo-) Liberalen als auch bei Neo-Konservativen in den USA Anklang gefunden hat. Aus diesem Grund sollte in Deutschland die amerikanische Debatte über dieses Konzept aufmerksam verfolgt werden.

Sollten die USA sich einer Organisation der Demokratien verschreiben, wäre deren Gründung gewiss ein lange währender Prozess. Aufbauend auf der Schaffung transnationaler Netzwerke, die das Projekt propagieren, würde er vielleicht mit der Transformation des *Democracy Caucus* in den Vereinten Nationen zu einem formellen Gremium und mit der Einwerbung der Unterstützung wichtiger Staaten wie Brasilien, Deutschland, Indien und Japan beginnen. Diesen Staaten, die auf mehr Einfluss in den UN drängen, aber in ihrem Streben

nach einem permanenten Sitz im Sicherheitsrat vermutlich enttäuscht werden, könnte von amerikanischer Seite über die neue Organisation ein Status- und Einflussgewinn in Aussicht gestellt werden. Unterstützung durch diese Staaten und deren Übernahme einer führenden Rolle bei der Schaffung eines »Bundes der Demokratien« wird von den Befürwortern der Idee als nützlich erachtet, denn das Projekt bliebe dann nicht mehr allein eines der Supermacht USA. Sollte die Idee einer neuen Organisation von den USA propagiert werden, wie könnte dann die deutsche Reaktion aussehen? Welche idealtypisch zugespitzten Optionen stehen offen?

Option 1: Positive Reaktion

Die erste Option bestünde darin, eine solche Idee prinzipiell zu begrüßen in der Hoffnung, die USA auf diesem Wege multilateral einbinden zu können, bessere Möglichkeiten der Einwirkung auf die amerikanische Politikformulierung zu erhalten und diese Institution unter Umständen zur Einhegung amerikanischer Machtentfaltung zu nutzen. Einer solchen Option würde die Annahme zugrunde liegen, dass die USA mit der Schaffung eines »Bundes der Demokratien« ihre Bereitschaft ausdrücken, zum Multilateralismus zurückzukehren und unter veränderten internationalen Bedingungen die Geschäftsgrundlage zu erneuern, auf der die liberale amerikanische Hegemonie nach 1945 fußte: Die Verbündeten arbeiten mit den USA zusammen und leisten der amerikanischen Führungsmacht in essentiellen Fragen Gefolgschaft; gleichzeitig zeigen die USA sich bereit, anderen Staaten eine gewisse Mitsprache bei gemeinsamem Handeln und gemeinsamen Strategien zu gewähren.

Die skizzierte Option würde zweierlei erfordern: erstens die Bereitschaft, Energie und Prestige in den Aufbau einer solchen Institution zu investieren; zweitens die Bereitschaft, Abschied von einem auf die Vereinten Nationen fokussierten globalen Multilateralismus zu nehmen und sich auf

den Aufbau eines konkurrierenden Legitimationssystems zu verlagern. Das hieße auch, die ideologische Polarisierung mit autokratischen Staaten zu unterstützen und daraus möglicherweise resultierende Kooperationsbeeinträchtigungen in Kauf zu nehmen.

Option 2: Reserviertes Abwarten

Die zweite Option wäre, die Idee eines »Bunds der Demokratien« als interessanten Vorschlag zur Rekonstruktion des Multilateralismus zur Kenntnis zu nehmen, aber zunächst abzuwarten, ob ein neuer amerikanischer Präsident tatsächlich jenes Quantum seines politischen Kapitals einsetzen würde, das der Aufbau einer solchen Institution erfordern würde. Der Vorschlag würde also, wenn er denn nach einem Amtswechsel im Weißen Haus auf die transatlantische Agenda käme, dilatorisch behandelt.

Pragmatische Richtschnur für die Diskussion mit Washington wäre das Kriterium, ob die neue Institution wirklich die Probleme bestehender Institutionen vermeidet und keine neuen Probleme schafft. Einwände und Kritik würden auf Fragen der konkreten Ausgestaltung einer solchen Institution konzentriert: auf die Aufnahmekriterien, auf die Bedingungen, unter denen ein Staat – nach einem Militärputsch etwa – auszuschließen wäre, und auf die genauen Kompetenzen und Entscheidungsverfahren. In diesem Zusammenhang wäre gegenüber den USA insbesondere die Frage vorzubringen, inwieweit sie denn wirklich zu einem Souveränitätsverzicht bereit wären, den ihr ein nach dem Mehrheits- und nicht nach dem Konsensprinzip operierender Bund der Demokratien abverlangen würde: Sollte eine US-Administration in einer für sie wichtigen Frage nicht durchkommen, würde sie dann aufgrund der fehlenden prozeduralen Legitimation ihre Überzeugung hintanstellen, substantiell zu einem militärischen Vorgehen legitimiert zu sein, weil sie von der Richtigkeit des eigenen Handelns überzeugt ist?

Option 3: Antizipierende Kritik

Eine dritte Option wäre, präemptiv bereits vor einem Wechsel im Weißen Haus die Idee im Grundsatz zurückzuweisen: und zwar weil sie das UN-System unterminiert, die Kohärenz der atlantischen Allianz und die darin über Jahrzehnte gewachsene Kultur der Kooperation gefährdet und als ideologische Blockbildung die weltweite Kooperation eher beeinträchtigt als fördert. Damit würde von vornherein die Hoffnung in Washington gedämpft, dass die deutsche Seite eine solche Initiative später einmal nennenswert unterstützen würde.

Der skizzierten Option würden erstens grundsätzliche Bedenken zugrunde liegen, die von der Sorge um die Aushöhlung der völkerrechtlichen Schranken für den Einsatz militärischer Macht getragen sind. Zweitens würde die Option auf der Bewertung beruhen, dass ein Bund der Demokratien Möglichkeiten der Mitsprache und des Einflusses auf die amerikanische Politik nicht stärken, sondern eher den Druck auf Deutschland erhöhen würde, an künftigen von den USA betriebenen Zwangsmaßnahmen mitzuwirken. Denn ein Bund der Demokratien mit vielleicht 60 Staaten – so viele Staaten kommen aus Sicht mancher Befürworter ernsthaft für eine Mitgliedschaft in Frage –, der Entscheidungen nach dem wie auch immer im einzelnen ausgestalteten Mehrheitsprinzip trifft, dürfte einer zum Handeln entschlossenen amerikanischen Administration tendenziell eher die multilaterale Zustimmung sichern als bestehende Institutionen wie der UN-Sicherheitsrat und die Nato. Viele kleinere Demokratien würden wohl aus politischem Kalkül zum Schulterchluss statt zur Konfrontation mit den USA neigen, zumal sie militärisch und ökonomisch weniger gefordert wären als Staaten wie etwa Deutschland. Drittens wäre die Entscheidung, eine solche Option zu wählen, von der Skepsis getragen, dass ohne die Einbindung Chinas und Russlands viele internationale Probleme nur unzureichend oder gar nicht bewältigt werden können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364