



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Demokratie im Aufwind?

Außenpolitische Strategien
der Demokratieförderung

Marika Lerch

Juni 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

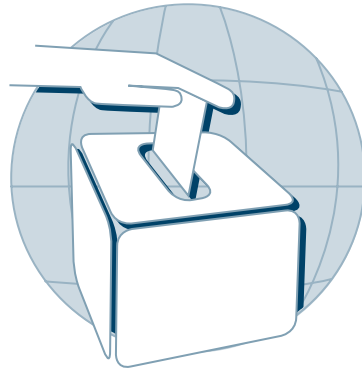
Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Demokratie im Aufwind?

Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung



Abstract	2
I. Die „Unvollendete“ – Rahmenbedingungen der Demokratieförderung nach der „dritten Welle“	3
I.1 Mehr Demokratie, mehr Demokratieförderung.....	3
I.2 Gegenwind und Katerstimmung: Aktuelle Herausforderungen der Demokratieförderung.....	5
II. „Fordern und fördern“ – Demokratisierung als Ziel deutscher Außenpolitik	9
III. Szenarien	11
III.1 Die „Macht der Demokratie“: Chancen einer „vierten Welle“	12
III.2 Die „Ohnmacht der Demokratie“: Entkoppelung	13
III.3 „Die Geschichte geht weiter“: Neue Polarisierung.....	14
IV. Handlungsoptionen: „More of the same“ und neue Wege.....	15
IV.1 Internationale Normen stärken.....	15
IV.2 Umverteilung fördern	16
IV.3 Politische Instrumente schärfen	16

Abstract

Die Welt ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts freier und demokratischer als je zuvor. Die Politik externer Demokratieförderung hat seit Jahren Konjunktur. Andererseits ist der Trend zu einer demokratischen Welt voller Widersprüche. Die allermeisten Staaten, die in den letzten 30 Jahren Reformprozesse eingeleitet haben, sind vom Status einer konsolidierten Demokratie weit entfernt. Defekte Demokratien und semiautoritäre Regime beherrschen die Transformationslandschaft. Viele der verbliebenen autoritären Regime weisen äußerst ungünstige Bedingungen für eine erfolgreiche Transformation auf. Gleichzeitig verschieben sich die Machtverhältnisse zuungunsten der alten Demokratien. Autoritäre Regime nutzen dies, um internationale Demokratisierungsbemühungen rechtlich und diplomatisch zurückzudrängen.

Ob es ihnen gelingt, auf diese Weise den internationalen Handlungsspielraum im Falle der Demokratieförderung nachhaltig zu beschneiden, wird die Chancen demokratischer Fortschritte in den nächsten fünfzehn Jahren stark beeinflussen. Weitere wichtige Faktoren sind militärische Konflikte, die Haltung regionaler Hegemonialmächte sowie die Erfolge verteilungswirksamer Entwicklungsprozesse. Nur wenn mehrere günstige Bedingungen zusammenkommen, dürfte es der „normativen Macht der Demokratie“ gelingen, bis 2020 wieder einen positiven Trend mit signifikanten Demokratisierungsfortschritten auszulösen. Bleibt Demokratie international ein normativer Orientierungspunkt, während strukturelle Hürden und Konflikte politische Reformen auf nationaler Ebene blockieren, droht eine Konstellation der „Entkoppelung“. Demokratische Prinzipien werden als Teil der „Weltkultur“ in immer mehr Staaten anerkannt, aber nicht vollständig umgesetzt. Der Widerspruch zwischen Diskurs und Praxis bedeutet langfristig eine instabile Situation. Im Worst-Case-Szenario formiert sich eine starke Koalition autoritär regierter Staaten, die Gegenpositionen zum Konzept „liberale Demokratie“ vertreten. In diesem Kontext der „Polarisierung“ verschärft sich der Kampf um Einflusszonen unter dem Überbau unterschiedlicher Demokratieverständnisse.

Das langfristige Eigeninteresse Deutschlands an einer demokratisch regierten Welt und die internationalen Verpflichtungen sprechen dafür, dass Demokratisierung ein wichtiges Ziel der deutschen Außenpolitik bleibt. Die Erfolgsbedingungen werden aber schwieriger, gegenläufige Interessen wirkungsmächtiger. Demokratieförderung sollte daher im institutionellen Gefüge der deutschen Außenpolitik noch stärker verankert werden.

Auf internationaler Ebene ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer multilateralen Tradition prädestiniert, breite Allianzen der Demokratieförderung zu formen. Die handels- und wirtschaftspolitischen Beziehungen sollten konsequent auf Teilhabe breiter Gesellschaftsschichten ausgerichtet werden. Bei der Fortentwicklung des politischen Instrumentariums wird es darauf ankommen, auch für autoritäre Staaten (macht-)politisch relevante Ansatzpunkte zu entwickeln.

I. Die „Unvollendete“ – Rahmenbedingungen der Demokratieförderung nach der „dritten Welle“

I.1 Mehr Demokratie, mehr Demokratieförderung

Die Welt ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts freier und demokratischer als je zuvor: Im Jahr 2005 gelten nach der Kategorisierung der US-amerikanischen Organisation Freedom House fast zwei Drittel aller Staaten als „Wahldemokratien“ (123 von 192). Dies markiert einen historischen Höchststand und eine signifikante Steigerung seit 1974. Damals galt weniger als ein Drittel der Staaten als „Wahldemokratie“.¹ Die Zahl der „liberalen Demokratien“, die über das Wahlrecht hinaus bürgerliche und politische Freiheiten hinreichend garantieren, hat sich zwischen 1974 und 2003 von 32 auf 76 mehr als verdoppelt.² Insgesamt hat sich der Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte signifikant verbessert.³

Die von Samuel Huntington als „dritte Welle der Demokratisierung“ bezeichnete markante Zunahme von Demokratien, die 1974 mit der demokratischen Revolution in Portugal begann und sich mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion beschleunigte, hat auch die internationalen Beziehungen nicht unberührt gelassen. Durch die Stärkung des demokratischen Lagers in den internationalen Organisationen und die Schwächung des Kommunismus als alternative Herrschaftsideologie haben Demokratie und Menschenrechte einen neuen Stellenwert als globale Referenznorm für moderne Staatlichkeit und legitime Herrschaft gewonnen. Beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verpflichteten sich die Staatenvertreterinnen und -vertreter einmütig, „to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development“.

Demokratieförderung durch die OECD-Länder, d.h. die Unterstützung politischer Öffnungs- und Demokratisierungsprozesse durch den Transfer von Ideen und Normen sowie den Einsatz von materiellen, organisatorischen oder (in Ausnahmefällen) militärischen Ressourcen, hat bereits seit Anfang der 1990er Jahre Konjunktur. Der politische Umbruch von 1989 erweiterte den Handlungsspielraum für Eingriffe in die politischen Machtverhältnisse jenseits der eigenen Souveränitätsgrenzen. Die Beziehungen zu zahlreichen Entwicklungs- und Schwellenländern wurden aus dem Korsett geostrategischer Überlegungen (vorübergehend) befreit. In den Staaten des ehemaligen Ostblocks bot sich für die Demokratieförderung ein ganz neues und für westliche Einflussnahme offenes Terrain. Die Positivmaßnahmen wurden deutlich ausgebaut: Nach groben Schätzungen sind in den 15 Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ca. 10% der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen für Demokratie, Menschenrechte und „verantwortungsvolle Regierungsführung“ (good governance) verwendet worden.⁴ Zugleich wurden – wohlge- merkt auch aufgrund zunehmend knapper Budgets und aus Effektivitätsgründen – politische Konditionen in der Entwicklungszusammenarbeit zum Standard. Denn während der akademische Streit um die demokratischen Wachstums- und Entwicklungsvorteile andauert, hat sich in offiziellen politischen Diskursen der Geberländer die Position durch- gesetzt, dass verantwortungsvolle, und nach Möglichkeit demokratische, Regierungsführung eine Voraussetzung für die Wirksamkeit von Entwicklungshilfe darstellt.

1] Vgl. für diese Zahlen www.freedomhouse.org sowie Larry Diamond: The State of Democratization at the Beginning of the 21st Century, in: The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, Winter/Spring 2005, S. 13-18.

2] Bei dieser Kalkulation wird ein Mindestwert von 2 auf den Freedom-House-Skalen für bürgerliche und politische Freiheiten vorausgesetzt. (Vgl. Diamond (Fn. 1), S. 16. Die Skalen reichen von 1 (am freiesten) bis 7 (am wenigsten frei).

3] Der globale Durchschnitt aller Staatenbewertungen für die bürgerlichen und politischen Rechte von Freedom House lag 1974 bei 4,47, im Jahr 2002 bei 3,38 (Diamond (Fn.1.), S. 15).

4] Peter Uvin, 2004, zitiert in Massimo Tommasoli: Democracy Building and the Political Dimensions of Development, in: International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Ten Years of Supporting Democracy Worldwide, Stockholm: IDEA, 2005, S. 30.

Auch viele junge Demokratien in den Ländern des Südens haben in den 1990er Jahren die Verbreitung demokratischer Werte in ihre außenpolitische Agenda aufgenommen.⁵ Die einflussreichsten Akteure sind aber nach wie vor die USA und die Europäische Union, die ein demokratisches Wertegerüst mit machtpolitischen Hebeln verbinden können.

Für die USA, die EU und insbesondere deren große Mitgliedstaaten gilt jedoch bei allen Differenzen, dass der quantitative und qualitative Zuwachs an Programmen und Initiativen nicht die inhärente Schwäche fehlender Kohärenz und Konsistenz in der Menschenrechts- und Demokratiepoltik hat beseitigen können. Demokratie ist nur eines unter vielen außenpolitischen Zielen, das zudem bei Interessenkonflikten strukturell benachteiligt ist. Erstens ist Demokratieförderung ein „mühsames Geschäft“⁶, das kurzfristig enorme Kosten (Instabilität, Verschlechterung bilateraler Beziehungen) verursachen kann, während Investitionen sich meist erst nach vielen Jahren rentieren. Die Folgen politischer Interventionen sind aufgrund der zahlreichen Einflussvariablen auf Demokratisierungsprozesse schwer zu kalkulieren. Durch die gewünschten Wahlen können Kräfte an die Macht kommen, die zur liberalen Demokratie ein ambivalentes Verhältnis haben, ethnisch oder tribalistisch orientiert sind oder Ziele verfolgen, die außenpolitischen Kerninteressen der Demokratieförderer entgegenstehen (Beispiel Hamas in Palästina, Chavez in Venezuela). Dieses Risiko kann durch Einflussnahme auf den Zeitpunkt der Wahl (vor allem in Post-Konflikt-Staaten) und eine Unterstützung liberaler Kräfte gemindert, aber nicht gebannt werden. Zweitens ist Demokratieförderung ein abstraktes und undankbares Geschäft, das innenpolitisch nicht unbedingt Beifall einbringt. Drittens ist die Lobby für Menschenrechte und Demokratie zwar im Wachsen begriffen, aber gegenüber ökonomischen Interessenvertretungen schwach. Politische Kompromisse, Brüche und Inkohärenzen bestimmen folglich – wenngleich in unterschiedlichem Maß abhängig vom Geberland – die Politik.⁷ Bei der EU kommen interne Interessenkonflikte und unterschiedliche koloniale Vermächtnisse der Mitgliedstaaten hinzu.

Der Vorrang anderer kurzfristiger Interessen und das Konsensprinzip schwächen auch die Handlungsmöglichkeiten der zwischenstaatlichen Organisationen, die in der Demokratieförderung aktiv sind. Dennoch ist das Wachstum der multilateralen Aktivitäten bemerkenswert. Der Europarat und die OSZE haben in den 1990er Jahren in Mittel- und Osteuropa demokratische Transformationsprozesse begleitet und bilden wichtige multilaterale Verhandlungsforen, wenngleich ohne starke Hebel gegenüber reformunwilligen Regierungen (z.B. Russland, Weißrussland). In Lateinamerika war die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) Vorreiter bei der Formulierung demokratischer Prinzipien als konstitutives Moment der regionalen Zusammenarbeit. Neuere Überwachungs- und Sanktionsmechanismen entwickeln sich u.a. im Commonwealth und der Afrikanischen Union. Innovativ ist insbesondere die Neue Entwicklungspartnerschaft NEPAD, die mit dem „African Peer Review Mechanism“ auf eine gegenseitige Prüfung und Formulierung von Empfehlungen der beteiligten Transformationsländer in Afrika setzt. Bislang sind die politischen und institutionellen Voraussetzungen für ein wirksames Demokratieregime in Afrika allerdings noch nicht vorhanden. Die größten Schwachstellen im Geflecht regionaler Demokratieregime bilden bislang Asien sowie der Nahe und Mittlere Osten. Eine vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) erstellte Liste von Dokumenten internationaler Organisationen zur Stärkung der Demokratie enthält 73 Einträge, davon nur drei aus der arabischen Region und kein einziges Dokument aus Asien.

5] Robert G. Herman/Theodore J. Piccone (Hg.): *Defending Democracy. A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002*, Democracy Coalition Project, 2002.

6] Friedrich-Ebert-Stiftung: *Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung. Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn 1999.

7] Für eine systematische Evaluierung vgl. Hermann/Piccone (Fn. 5).

Auch die UN-Aktivitäten (Wahlbeobachtung, Programm- und Projektförderung, Entschließungen der politischen Gremien zu demokratischen Normen und Eingriffsrechten) sind breiter und sichtbarer worden. Die Politik der Vereinten Nationen wird aber nach wie vor maßgeblich durch Länder mitbestimmt, die nicht demokratisch organisiert sind und an einer aktiven Demokratisierungspolitik kein Interesse haben. Konsequenz ist die Bildung eines „Democracy Caucus“ innerhalb der UN sowie die Gründung der „Community of Democracies“ als Teilgemeinschaft, die sich anders als die UN nicht über das Prinzip der Souveränität, sondern der demokratischen Herrschaft definiert und als organisatorische Plattform eines globalen Demokratieregimes mit potenziell globaler Reichweite gelten kann. In der „Warschauer Erklärung“ von 2000 verpflichten sich die Mitglieder nicht nur auf die Festigung der Demokratie im eigenen Land, sondern erheben auch die Demokratieförderung in ihren Außenbeziehungen zu einem normativen Postulat.⁸

Für die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF) ist eine nach politischen Kriterien gesteuerte Vergabe von Krediten nicht zulässig. Unter dem Banner des Begriffs von „good governance“ berücksichtigt die Weltbank aber seit den 1990er Jahren faktisch auch Kernelemente des politischen Systems wie Rechenschaftspflicht der Exekutive, Transparenz und Rechtssicherheit. Die 1999 eingeführten „Poverty Reduction Strategy Papers“, die Voraussetzung für Schuldenerlasse und konzessionäre Kredite sowie Zuschüsse an die ärmsten Entwicklungsländer sind, müssen in einem partizipativen Prozess und unter Einbindung der Zivilgesellschaft entwickelt werden. Der Entscheidungsspielraum der Empfängerländer ist zwar nach wie vor begrenzt, da der nationale Aushandlungsprozess im Schatten der Macht der Geberinstitutionen stattfindet. Die Qualität der Beteiligung ist von Land zu Land sehr unterschiedlich, kann aber zum *empowerment* von Nichtregierungsorganisationen beitragen.

Da ein großer Teil der dem Bereich „Demokratie und Menschenrechte“ gewidmeten Mittel über nichtstaatliche Organisationen abgewickelt wird, haben auch diese von der Konjunktur der Demokratieförderung profitiert. Einige von staatlicher Förderung weitgehend unabhängige Akteure wie Amnesty International oder die Soros Foundation sind hingegen selbst *global player*, die nicht nur die Praxis, sondern auch die internationale Debatte über Demokratisierungspolitik beeinflussen.

Insgesamt ist die Akteurslandschaft in der Demokratieförderung in den letzten Jahren durch eine Multiplizierung und Diversifizierung gekennzeichnet. Dies hat einerseits das Koordinationsproblem verschärft, andererseits aber auch neue Möglichkeiten des Zugangs zu politischen Reformprozessen eröffnet.

1.2 Gegenwind und Katerstimmung: Aktuelle Herausforderungen der Demokratieförderung

Obwohl der Stellenwert der Demokratie als internationale Norm, Staatsform und außenpolitisches Ziel enorm gestiegen ist, prägt derzeit eher Skepsis die politische und vor allem die akademische Debatte über die Aussichten auf eine demokratisch regierte Welt. Die Sicherung von Demokratisierungsprozessen gestaltet sich vielerorts schwierig, während die Transitionsvoraussetzungen in den verbliebenen autoritären Staaten eher ungünstig sind. Insgesamt können derzeit mehr negative als positive Trends benannt werden, die zugleich die Herausforderungen für die kommenden Jahre beschreiben.

8) Vgl. Ministerial Conference Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, June 27, 2000.

Hard cases

Seit Ende der 1990er Jahre sind viele Reformprozesse ins Stocken geraten. Der relative Anteil der gemäß der Freedom-House-Terminologie „freien“, „teilweise freien“ und „nicht freien“ Staaten ist weitgehend statisch. Zudem waren die Transformationsfortschritte regional sehr ungleich verteilt. Die *hard cases* autoritär regierter Staaten im Mittleren Osten, Afrika und Asien wurden dem 21. Jahrhundert überlassen:

Tabelle: Liberalisierung/Demokratisierung nach Region 2005
(Bewertung nach Freedom House)

Region	Anteil (Zahl) der Wahldemokratien	Anteil (Zahl) der „freien Staaten“	Anteil (Zahl) der „teilweise freien“ Staaten	Anteil der „nicht freien“ Staaten
Westeuropa	100% (25)	96% (24)	4% (1)	0%
Amerika	94% (33)	69% (24)	26% (9)	6% (2)
Osteuropa (inkl. GUS-Staaten)	63% (17)	48% (13)	26% (7)	26% (7)
Asien	59% (23)	41% (16)	31 (12%)	28% (11)
Süd-Sahara Afrika	48% (23)	23% (11)	48% (23)	29% (14)
Mittlerer Osten und Nordafrika	6% (1)	6% (1)	33% (6)	61% (11)

Quelle: Arch Puddington: Freedom in the World 2006: Middle East Progress Amid Global Gains, Freedom House Essay.⁹

Eine Reihe der nicht freien Staaten sind Rentenökonomien, die vom Pfad der Liberalisierung in eine „Sackgasse der Transformation“¹⁰ abzubiegen drohen. In vielen dieser Länder fehlen starke demokratische Kräfte, bei denen die externe Demokratieförderung ansetzen könnte. Patrimoniale Netzwerke erweisen sich bei wirtschaftlichen Reformen häufig als sehr beharrlich – Ergebnis sind „defekte Marktwirtschaften“, in denen politische und ökonomische Klassen eng verwoben bleiben. Eine zweite Gruppe der *hard cases* sind Staaten mit extrem niedrigem Entwicklungsniveau und kaum funktionierenden oder gar zerfallenen staatlichen Strukturen. In letzteren geht Demokratieförderung einher mit *state building* und *nation building*, ihrerseits langfristige und ressourcenintensive Prozesse, die eine massive Präsenz der internationalen Gemeinschaft erfordern.

Zu schwierigen internen strukturellen Voraussetzungen gesellen sich in einer Vielzahl der verbleibenden „nicht freien“ Länder regionale Demokratisierungshindernisse, wie etwa Hegemonialmächte mit autoritären Systemen oder Tendenzen (z.B. China, Russland) und Konflikte mit regionaler Dimension und transnationalen Flüchtlingsbewegungen (z.B. Irak, Libanon, Israel/Palästina, Kongo, Sudan).

Dominanz der Grauzone

Die obige Tabelle zeigt auch, dass die Kategorie „Wahldemokratie“ eine trügerische ist, denn in den meisten Regionen ist die Zahl der „freien Staaten“, in denen auch politische und bürgerliche Rechte respektiert werden, deutlich geringer. Dieses Phänomen ist ein Ergebnis der unvollendeten „dritten Welle“¹¹: Anfängliche Schritte der Liberalisierung sowie das Abhalten leidlich fairer und freier Wahlen führte nur in einer Minderheit der Fälle zu konsolidierten Demokratien. Der große Rest steckt in einer Grauzone zwischen

9] <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2006>.

10] Michael Dauderstädt/Arne Schildberg (Hg.): Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates, Frankfurt am Main: Campus, 2006.

11] 1974 waren noch vier Fünftel aller Demokratien auch liberale Demokratien. Im Jahr 2003 gilt dies für weniger als zwei Drittel (Diamond (Fn. 1): S. 16, 18).

Autokratie und Demokratie. In den „defekten Demokratien“ ist das Prinzip der Volkssouveränität durch Wahlen institutionalisiert, während andere für eine funktionierende Demokratie nötige Bedingungen fehlen.¹² Fließend ist damit die Grenze zu gemäßigten, „kompetitiven“¹³ oder semiautoritären Regimen¹⁴, die bewusst die Einführung liberaler Institutionen dosieren, um die Kontrolle und Machtposition der herrschenden Kräfte nicht zu gefährden. Noch schwieriger als die Einordnung der verschiedenen Hybridregime ist die Einschätzung ihres Entwicklungspfades. Selbst in Staaten, die das *label* der (defekten) Demokratie erhalten haben, ist die weitere Bewegung hin zur Konsolidierung alles andere als vorgezeichnet. Die demokratischen Defekte können sich als Dauerzustand erweisen¹⁵, was wiederum die Politikergebnisse beeinträchtigt. Denn defekte Demokratien erbringen in der Regel nicht die Leistungen, die von den Demokraten und den Demokratieförderern in Aussicht gestellt werden: mehr Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit. Da die Output-Legitimation unterhöhlt wird, sind defekte Demokratien besonders anfällig für populistische oder nationalistische Parteien, wie dies in einigen lateinamerikanischen Staaten zu beobachten ist. Statistisch gesehen erhöht ein niedriger ökonomischer Entwicklungsstand sogar das Risiko eines Rückfalls in die Autokratie. Dies ist vor allem in Ländern in Sub-Sahara-Afrika ein Risiko.

Einflussverlust der alten Demokratien

Aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung in einigen Schwellenländern und der sich verschärfenden Energieversorgungsproblematik verschieben sich die Machtverhältnisse zuungunsten der alten Demokratien. Die Demokratisierungspolitik der OECD-Länder gegenüber Staaten mit großen Energiereserven (Russland, die Republiken in Zentralasien, die „Petroregime“ im Mittleren Osten) oder entscheidendem Potenzial als Wirtschaftsmacht (China) wird durch Verlust von „leverage“¹⁶ erschwert: Nicht nur die *Einflussmöglichkeit* durch politischen Druck oder Sanktionen auf mächtige Partner sondern auch der demokratiepolitische *Einflusswille* kann aufgrund von wirtschafts- und energiepolitischen Abhängigkeiten abnehmen. Schwächend ist aber auch ein Verlust ideeller Macht durch inkonsistente oder völkerrechtlich fragwürdige Politiken. Außenpolitische Widersprüche laden dazu ein, hinter dem moralischen Appell an liberale Werte eine *hidden agenda* der geostrategischen oder marktliberalen Einflusspolitik zu vermuten. Insbesondere die USA und ihre Verbündeten haben mit dem umstrittenen Irakkrieg unter dem Banner von Demokratie und Freiheit an Glaubwürdigkeit eingebüßt.

Erfolge externer Demokratisierungsbemühungen sind allerdings nicht nur vom *leverage*, sondern auch vom *linkage* abhängig, d.h. der gesellschaftlichen, ökonomischen und kommunikativen Vernetzung mit den Transformationsländern. Sie erweist sich als entscheidende Variable für die Nachhaltigkeit und den gesellschaftlichen Tiefgang der Einflussnahme.¹⁷ Im Kontext der ökonomischen Globalisierung, aufgrund moderner Kommunikationstechnologien und durch den Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Organisationen nimmt *linkage* tendenziell zu, sowohl innerhalb der Regionen als auch zwischen den demokratischen OECD-Ländern und anderen Teilen der Welt. Dies kann Diffusions- oder Ansteckungseffekte der Demokratie verstärken und abnehmendes *leverage* möglicherweise zu Teilen kompensieren.

12] Wolfgang Merkel/ Hans-Jürgen Puhle/ Aurel Croissant/ Claudia Eicher/ Peter Thiery: Defekte Demokratien, Band 1: Theorie, Opladen: Leske und Budrich, 2005.

13] Steven Levitsky /Lucan A. Way: International Linkage and Democratization, in: Journal of Democracy 16:3 (2005), S. 20-34.

14] Marina Ottaway: Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

15] Thomas Carothers: The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 13:1 (2002), S. 5-21.

16] Levitsky/Way (Fn. 13): S. 20-34.

17] Ebd.

„Backlash“ gegen die Demokratieförderung

Weltweit lässt sich ein zunehmender Widerstand (semi-)autoritärer Machthaber gegen die externe Demokratieförderung beobachten.¹⁸ Das International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) hat in über zwanzig Ländern eine Verschärfung der Gesetzgebung beobachtet, die darauf ausgerichtet ist, den Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliche Gruppen und deren internationale Unterstützung einzudämmen. Gleichzeitig verstärken autoritäre Regime ihr diplomatisches Engagement gegen internationale Demokratisierungsbemühungen. Die Shanghai Cooperation Organisation, der neben Russland und China vier zentralasiatische Republiken angehören, hat externe Einflüsse auf politische Reformprozesse als Einmischung zurückgewiesen. Im russischen Diskurs hat die Idee „souveräner Demokratie“ Einzug gehalten, die den Vorrang *innengeleiteter* Prozesse politischer und ökonomischer Reform postuliert.¹⁹ Zugleich erstarkt China als Gebernation, die entwicklungs- und handelspolitische Beziehungen mit politischer Einflussnahme zu verknüpfen sucht. Auch die Regierungen Russlands, Irans, Syriens oder Venezuelas unterstützen – in Konkurrenz zur Einfluss- und Entwicklungspolitik der OECD-Länder – die ihren geopolitischen und ideologischen Interessen entsprechenden politischen Kräfte im Ausland. Zwar zeichnet sich derzeit keine kohärente ideologische Alternative zum *Prinzip der Demokratie* und politischer Beteiligung als Legitimationsgrundlage von staatlicher Herrschaft ab. Die Festigung der kulturellen Hegemonie *liberaler Demokratie* und universeller Menschenrechte ist aber kein Selbstläufer.

Lessons learnt

Zum Abschluss noch ein überwiegend positiver Trend: Die neue Betonung von Demokratie und Menschenrechten als außenpolitisches Ziel in den 1990er Jahren ging mit einer Intensivierung der Forschung und Evaluierung einher. Beobachter deutscher und europäischer Demokratieförderung stellen eine „Lernkurve“ und eine Erweiterung des Blickfelds fest. Hierzu zählt insbesondere das Bemühen um mehr Koordinierung der Geber und eine tiefer greifende Analyse der machtpolitischen Voraussetzungen und Folgen externer Einflussnahme.

Auch die Debatte über den Zusammenhang zwischen Entwicklung und Demokratisierung ist jenseits mechanistischer Varianten der Modernisierungstheorie und der unhistorischen Hoffnung auf einen voraussetzungslosen Siegeszug der Demokratie bei differenzierteren Einsichten angekommen. Weder führt Wachstum automatisch zur Demokratisierung noch existieren sozioökonomische Mindestschwellen, die eine Vertagung der Demokratisierung in armen Ländern grundsätzlich rechtfertigen würden. Der empirisch nachgewiesene Zusammenhang zwischen Reichtum und Demokratisierung²⁰ erklärt sich vor allem über den Wirkungspfad der *Umverteilung*. Wirtschaftliche Entwicklung bringt Akteure in Gestalt der Arbeiterklasse und des Mittelstandes hervor, die Demokratisierungsprozesse auslösen und tragen. Zum anderen schwächt sie die Rolle von traditionellen Eliten, deren Reichtum und Macht auf großem Landbesitz und der Kontrolle über Bodenschätze beruht. Neue Wirtschaftseliten (Finanzkapital) haben von einer Demokratisierung und der dadurch ermöglichten Umverteilung von Einkommen weniger zu befürchten, da ihr Vermögen weniger ortsgebunden und daher durch übermäßige Besteuerung oder gar

18] Carl Gershman/Michael Allen: The Assault on Democracy Assistance, in: Journal of Democracy 17:2 (2006), S. 36-51; Thomas Carothers: The Backlash against Democracy Promotion, in: Foreign Affairs, 85:2 (2006), S. 55-68.

19] Sabine Fischer: EU-Russia. Democracy Promotion in a Strategic Partnership?, in: Annette Jünemann/Michèle Knodt (Hg.): Externe Demokratieförderung der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007 (im Erscheinen).

20] Statistisch betrachtet wirkt sich die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens signifikant auf die Überlebenschancen von bereits bestehenden Demokratien aus. Umstrittener ist der Einfluss von wirtschaftlichem Wachstum auf das Entstehen von Demokratien, wengleich in jüngeren Untersuchungen ein Zusammenhang ermittelt wurde. Vgl. Carles Boix/Susan Carol Stokes: Endogenous Democratisation, in: World Politics 55: 4 (2003), S. 517-549.

Enteignung weniger gefährdet ist.²¹ Wie stark die Verteilungswirkung von wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen greift, hängt aber auch – und spätestens hier kehrt die Politik zurück – von den Institutionen ab.

II. „Fordern und fördern“ – Demokratisierung als Ziel deutscher Außenpolitik

Die deutsche Politik der Demokratieförderung, die während der 1990er Jahre systematisch entwickelt wurde, ist durch eine ausgeprägte Vielfalt an Akteuren gekennzeichnet. Ein ressort- und länderübergreifendes Strategiepapier, das die Demokratieförderung der verschiedenen Akteure zusammenführen würde, liegt auf nationaler Ebene jedoch bislang nicht vor.²² Für die Unterstützung von Wahlen und Parlamenten, internationale Demokratiekonferenzen und die Menschenrechtsdiplomatie sowie politischen Dialog, Sanktionen und Abstimmungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist das Auswärtige Amt zuständig. Diese im engeren Sinne außenpolitischen Handlungsbereiche haben in der Vergangenheit drei Grundprinzipien mit großer Kontinuität geprägt:

1) Multilateralismus: Tendenziell werden diplomatische Alleingänge abgelehnt; Sanktionen werden grundsätzlich nur im multilateralen Rahmen (EU, UN) unterstützt und Politiken an international vereinbarten Normen ausgerichtet.

2) Dialogischer Ansatz: Generell bevorzugt Deutschland eher eine weiche Konditionalität, Konsultationen und Dialog sowie langfristige Einflussnahme durch Verflechtung. Zwangsmaßnahmen werden nur in Ausnahmefällen befürwortet.

3) Fokus auf den Schutz der Menschenrechte: Im außenpolitischen Diskurs der deutschen Bundesregierung werden Demokratie und Menschenrechte häufig in einem Atemzug genannt. Die institutionelle und strategische Ausstattung, die unter der rot-grünen Bundesregierung weiter ausgebaut wurde, ist aber vorrangig auf das engere Handlungsfeld des Menschenrechtsschutzes ausgerichtet.²³ Ähnliches gilt für die EU-Politik in diesem Bereich.

Bei der eher langfristig angelegten Demokratieförderung im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (EZ) ist das BMZ federführend. Die 2006 aktualisierten politischen Kriterien, die Umfang und Schwerpunkte der EZ bestimmen sollen, benennen „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ an prominenter Stelle. Die fünf Kriterien sind Grundlage für alle länderbezogenen Entscheidungen des BMZ, ohne jedoch eine enge demokratische Konditionalität zu verankern. Unter den Partnerländern für die deutsche EZ sind auch ausgesprochene Autokratien wie China, Laos, Nepal, Vietnam, Tunesien oder Syrien. Einige Länder mit schlechten oder sogar negativen Entwicklungen im Bereich der Demokratie erhielten im Zeitraum 2000-2006 steigende Hilfeleistungen.²⁴

21] Carles Boix: *Democracy and Redistribution*, Cambridge 2003.

22] Die ressortübergreifende Strategieentwicklung in anderen Feldern hat in den letzten Jahren hingegen Fortschritte gemacht. Sowohl der „Aktionsplan 2015“ zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele, der „Nationale Aktionsplan Menschenrechte der Bundesregierung“ als auch der 2004 verabschiedete „Aktionsplan zur Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ enthalten auch Maßnahmen im Bereich Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung. Im Hinblick auf eine Strategie der Demokratieförderung stellen sie jedoch nur Bausteine dar.

23] Hierzu zählen u.a. die jährlichen Menschenrechtsberichte der Bundesregierung, der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt, das Deutsche Institut für Menschenrechte oder der Aktionsplan für Menschenrechte.

24] Richard Youngs (Hg.): *Survey of European Democracy Promotion Policies 2002-2006*, Madrid: FRIDE, 2006, S. 130.

Die Umsetzung von entwicklungspolitischen Programmen und Projekten erfolgt durch nachgeordnete Träger, im Bereich der Demokratieförderung vor allem die GTZ sowie im nichtstaatlichen Sektor die politischen Stiftungen und eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen. In enger Kooperation mit den nichtstaatlichen Akteuren wurde 2005 das erste Strategiepapier des BMZ zur Demokratieförderung erarbeitet.²⁵ Zusätzlich zu den oben genannten Prinzipien können für die deutsche „politische Entwicklungszusammenarbeit“ folgende strategische Schwerpunkte benannt werden:

- Pluralismus in den Förderansätzen und der Partnerwahl, der sich insbesondere über das parteipolitische Spektrum der politischen Stiftungen ausdrückt,
- ausdrückliche Verknüpfung der Demokratieförderung mit dem Demokratisierungsgebot der internationalen Organisationen,
- eine enge Verbindung zwischen den Zielen der Armutsbekämpfung, Entwicklung und Demokratisierung,
- ein Fokus auf Dezentralisierung sowie Partizipation auf lokaler und regionaler Ebene,
- prominente Berücksichtigung der Output-Legitimation, insbesondere in der staatlichen EZ (Verwaltungsreformen, Institutionenaufbau, „good governance“ etc.); ein Konzept für die Zusammenarbeit mit Ländern mit schlechter Regierungsführung und fragiler Staatlichkeit wird derzeit entwickelt.

Das BMZ-Strategiepapier zur Demokratieförderung anerkennt ausdrücklich die machtpolitische Dimension von Demokratisierungsprozessen sowie die Bedeutung von Verteilungsgerechtigkeit und sozialer Kohäsion. Bei der Beschreibung der Handlungsoptionen bewegt sich das Positionspapier allerdings im begrenzten Rahmen der entwicklungspolitischen Positivmaßnahmen, die in der Verantwortung des BMZ liegen. Handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen werden nur vage umrissen.

Für die Zukunft verspricht die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD vom November 2005, Werte und Interessen gleichberechtigt nebeneinanderzustellen: „Unsere Außen- und Entwicklungspolitik wird nicht schweigen, wenn Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte in Gefahr sind. Wir setzen auf eine glaubwürdige Außen- und Entwicklungspolitik, die Defizite ebenso offen anzusprechen weiß wie sie die Interessen unseres Landes nach Kräften fördert.“ In der Vergangenheit ist dies nicht immer gelungen.²⁶ In einem moralisch aufgeladenen Politikfeld wie Demokratieförderung ist es allerdings nicht die Frage, *ob* die praktische Politik hinter den selbst gesteckten Zielen zurückfällt, sondern *wie stark* Rhetorik und Praxis auseinanderklaffen. Ausgesprochene Stärken weist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem weit verzweigten nicht-staatlichen und quasi-staatlichen Akteursnetz auf. Insbesondere die langfristige und wertebezogene Arbeit der Stiftungen wird als effektiv und problemadäquat bewertet. Die Mittel des BMZ für den Leistungsbereich Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung liegen bei etwa 360 Mio. Euro und machen damit ca. 9% des gesamten BMZ-Haushalts aus.²⁷ In der Hälfte der Partnerländer ist dieser Bereich ein Förderschwerpunkt. Berücksichtigt man außerdem, dass Demokratie und Partizipation als Querschnittsthema in andere Programme und Projekte Eingang finden, so kann von

25] BMZ: Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Spezial, Bonn: BMZ. [2005]

26] In einer vergleichenden Analyse der Demokratieförderpolitiken von 40 Staaten in den Jahren 1992-2002 schneidet Deutschland insgesamt mit dem Urteil „gut“ ab. Nur Kanada, die Niederlande und Schweden werden als „sehr gut“ eingestuft. Hermann/Piccone (Fn. 5): S. 16. Für eine eher ambivalente Bilanz vgl. Richard Youngs (Fn. 25), S. 109-132.

27] Claudia Zilla: Externe Demokratieförderung in Bolivien. Die Politik Deutschlands und der Europäischen Union, SWP-Studie 28, Berlin: SWP, 2006, S. 15.

einer tatsächlichen Schwerpunktsetzung in der deutschen EZ gesprochen werden.

Auch in der internationalen Diplomatie verhält sich Deutschland gemäß dem eigenen Anspruch selten passiv, wenn es zu einer Rückentwicklung demokratischer Prozesse kommt. In UN-Gremien stimmte Deutschland durchgängig für die prodemokratische Seite. Gegenüber autoritären Regimen hat Deutschland häufig die oppositionellen Kräfte offen unterstützt und im Rahmen multilateraler Gremien (EU, UN) auch Sanktionen mitgetragen.²⁸ Deutschland ist der fünftgrößte Geber des 2005 eingerichteten UN-Demokratiefonds zur Unterstützung junger Demokratien und seit 2002 Mitglied des International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Wenn es zu konkreten länderbezogenen Maßnahmen kommt, implementiert die „Zivilmacht Deutschland“ die Demokratisierungspolitik mit gebotener Vorsicht, allerdings häufig auch mit Rücksicht auf eigene, insbesondere handelspolitische Interessen. Der politische Druck auf Russland und China wurde über viele Jahre gering dosiert oder blieb ambivalent. Ökonomische Sanktionen werden – zugegebenermaßen meist nach schwierigen Abstimmungsprozessen im EU-Rahmen – selektiv angewendet, wobei in der Vergangenheit vor allem wirtschaftlich weniger relevante Staaten in Afrika betroffen waren. Die meisten Untersuchungen weisen darauf hin, dass sich dies nur zum Teil mit der unterschiedlichen Wirksamkeit von Sanktionen begründen lässt. In der Region des Mittleren Ostens hat Deutschland als Demokratieförderer lange eine eher zurückhaltende Rolle gespielt. Nach dem Irakkrieg öffnen sich jedoch andere Perspektiven, die neue Initiativen induziert haben: Zum einen steht das Thema Reformen in fast allen Ländern der Region auf der Agenda; zum anderen wird Deutschland wegen der Ablehnung des Irakkriegs in den dortigen Gesellschaften eher als glaubwürdiger Akteur wahrgenommen. Die EU insgesamt hat dank ihres partnerschaftlichen Engagements in der Mittelmeerregion und ihrer differenzierteren Haltung im Israel-Palästina-Konflikt ein positiveres Image als die USA. Die deutsche und europäische Politik der Demokratieförderung, die durch indirekte Maßnahmen (Zivilgesellschaft, Menschenrechte, ökonomische Reformen) und eine Vermeidung der Konfrontation gekennzeichnet ist, setzt auf dieses Vertrauenskapital als „Partner“, ohne jedoch das Potenzial schon auszuschöpfen.

III. Szenarien

Szenarien für ein Politikfeld mit globaler Reichweite, in dem wirklich „alles mit allem zusammenhängt“ und jeder Fachartikel mit der Aussage beginnt, dass Generalisierungen nicht taugen, haben vor allem heuristische Funktion. Durch Zuspitzung möglicher Entwicklungspfade unter Ausblendung zahlreicher Alternativen können die im Folgenden aufgezeigten Szenarien allenfalls den Blick schärfen und Denkanstöße geben.

Alle Szenarien gehen von einigen gemeinsamen Annahmen aus: Den im Jahr 2006 konsolidierten Demokratien gelingt es auch unter widrigen Bedingungen (z.B. Wirtschaftskrisen, populistische und nationalistische Bewegungen), ihre demokratischen Systeme zu erhalten. Die Demokratisierungsprozesse in den Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa, die im Einzugsbereich der EU liegen, gehen tendenziell voran. In den defekten Demokratien Lateinamerikas kommt es trotz Vertrauenskrisen, populistischen Versuchen und beschränkter Leistungsfähigkeit der gewählten Regierungen nicht zu einer dauerhaften Rückkehr autoritärer Regierungssysteme. Dennoch bleibt bis zum Jahr 2020 ein signifikanter Anteil der Staaten vom Status einer konsolidierten Demokratie

28] Herman/Piccone (Fn.5), S. 83-87.

weit entfernt.²⁹ Insbesondere in den rohstoffreichen Staaten der arabischen Welt sind aufgrund der Machtkonzentration und auch mittelfristig anzunehmender ökonomischer Absicherung der Eliten schnelle Demokratisierungsprozesse unwahrscheinlich.

Die Entfaltung der drei Szenarien ist zunächst strukturiert durch einen Parameter auf der Ebene der internationalen Beziehungen, der den Handlungsspielraum für staatliche und nichtstaatliche Demokratieförderung determiniert: die Prägekraft „liberaler Demokratie“ als globale Norm (Szenarien I und II) bzw. der wachsende Widerstand dagegen, der zu einer neuen Polarisierung führen kann (Szenarium III). Hinzu kommen Faktoren für die Durchsetzung demokratischer Praktiken in den Transformationsländern, und zwar insbesondere a) auf regionaler Ebene: die Beilegung von Konflikten und die demokratiefreundliche Entwicklung regionaler Hegemonialmächte; und b) auf innergesellschaftlicher und transnationaler Ebene: verteilungswirksame Entwicklungsprozesse, die Träger von politischen Reformen hervorbringen und stärken.

III.1 Die „Macht der Demokratie“: Chancen einer „vierten Welle“

Auf internationaler Ebene gelingt es, durch geschickte diplomatische Initiativen und enge Kooperation der demokratischen Länder liberale Demokratie und Menschenrechte als internationale Normen zu stärken und den *backlash* einzudämmen. Die „Gemeinschaft der Demokratien“ entwickelt verbindliche Standards für Demokratieförderung und verstärkt die Koordinierung bilateraler Maßnahmen. Nach einem Machtwechsel im Weißen Haus schwenken die USA wieder auf einen stärker multilateralen Kurs ein und unterstützen entsprechende Initiativen der UN. Demokratische Wahlen und effektive Teilhabe gewinnen als Quelle von innerstaatlicher Legitimation und Voraussetzung für internationale Zusammenarbeit weiter an Bedeutung.

Im Gegenzug offerieren die demokratischen Industrieländer mehr Mitsprache der Entwicklungsländer in der WTO und den internationalen Finanzinstitutionen, Unterstützung für demokratiepolitische Programme von Regionalorganisationen (z.B. MERCOSUR, AU) sowie die Einrichtung von internationalen Stabilitätsfonds, die von der UN verwaltet werden und auf die verbesserte Outputleistung von jungen Demokratien zielen. Die Bemühungen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele und einer gerechten Verteilung der Globalisierungsgewinne werden auf allen Ebenen verstärkt.

Unter folgenden günstigen Bedingungen könnte die „normative Macht“ der Demokratie bis 2020 wieder einen positiven Trend mit signifikanten Demokratisierungsfortschritten auslösen:

In einer Reihe armer Länder gelingen inklusive wirtschaftliche Entwicklungsprozesse mit hoher Verteilungswirkung. Die PRSP-Prozesse erzeugen eine eigene Dynamik, die Beteiligungsansprüche und -chancen spürbar erhöht.

In Russland und China entwickelt sich eine neue ökonomische Klasse, die sich von den alten Führungskliquen der herrschenden Parteien löst und reformfreundlich eingestellt ist. In Russland wird der De-Demokratisierungstrend gebremst, in China ein politischer Liberalisierungsprozess angestoßen. Im Iran kommen nach dem sozialen und wirtschaftlichen Versagen der Regierung von Ahmadinedschad moderatere Kräfte an die Macht.

29] Laut Bertelsmann Transformationsindex 2006 verfügen von den 119 untersuchten Ländern 29 Staaten mittelfristig nicht über die nötigen Voraussetzungen, um sich zu marktwirtschaftlichen Demokratien zu entwickeln. 25 Staaten fehlt es auch langfristig an den Voraussetzungen für eine marktwirtschaftliche Demokratie. Bertelsmann Stiftung (Hg.): Bertelsmann Transformation Index 2006, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005, S. 28.

In einigen arabischen Ländern (z.B. Marokko, Jemen) werden im Zuge erfolgreicher Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie einer Öffnung des politischen Wettbewerbs moderate islamische Kräfte gestärkt, die sich – modellhaft für andere Staaten der Region – als Partner an demokratischen Reformprozessen beteiligen.

Konfliktherde wie im Kongo, Sudan, Somalia und Israel/Palästina werden durch internationale Vermittlung entschärft. Neue Konflikte werden frühzeitig durch internationales Eingreifen eingedämmt. Im Irak und in Afghanistan gelingt eine Stabilisierung und Versöhnung, die internationale Unterstützung wird aufrechterhalten.

Auch unter diesen günstigen Bedingungen kann von den zahlreichen defekten Demokratien nur eine Minderheit die Defizite beseitigen. Dennoch ermöglichen das internationale Umfeld und die Erfolge in der Armutsbekämpfung eine schrittweise Verbesserung der demokratischen Qualität. Politische Öffnung und verteilungswirksame Entwicklung stärken sich gegenseitig und bedingen in den Entwicklungsländern einen Tugendkreis. Auch Politiken, die – wie in einigen Ländern Lateinamerikas – unter populistischen und nur bedingt demokratischen Vorzeichen in Angriff genommen werden, aber auf einen sozialen Ausgleich abzielen, führen in diesem Umfeld mittelfristig zu einer stärkeren Demokratienachfrage.

In den (semi-)autoritär regierten Staaten nimmt der politische Reformdruck von außen und innen kontinuierlich zu. Die gewollte oder durch Versiegen der Rentenquellen erzwungene Öffnung und Diversifizierung der Wirtschaft lässt alternative Machtzentren entstehen. Bei politischen Gelegenheitsfenstern (z.B. dem Tod von Machthabern oder dem Abtritt alter Führungscliquen; ökonomischen und humanitären Krisen) können reformorientierte Kräfte an die Macht kommen, die mit Hilfe internationaler Unterstützung die Übergangskrisen meistern und den Weg zur (defekten) Demokratie einschlagen. Staaten, in denen politische und ökonomische Reformverweigerer an der Macht sind, können sich als letzte gallische Dörfer halten, solange ihr Zaubertrank (Erdöl, Erdgas, Atomwaffen) nicht versiegt.

III.2 Die „Ohnmacht der Demokratie“: Entkoppelung

Menschenrechte und liberale Demokratie bleiben normative Orientierungspunkte der internationalen Beziehungen. Da keine oder nur wenige der oben genannten begünstigenden Faktoren auf regionaler und innerstaatlicher Ebene hinzukommen, bleiben die realen Demokratisierungsprozesse in vielen Staaten jedoch blockiert. Eine extern induzierte „vierte Welle“ kann nur an der Oberfläche wirken. Autoritäre Regime entwickeln sich allenfalls zu semiautoritären Regimen. Die Zahl der „Wahldemokratien“ nimmt in diesem Szenarium weiter zu. Es verfestigt sich das jetzt bereits bei vielen hybriden Regimen zu beobachtende Phänomen der „Entkoppelung“ des öffentlichen Diskurses von den politischen Handlungen der Entscheidungsträger.³⁰ Die Normen der Demokratie als Teil der „Weltkultur“ werden anerkannt, aber nicht vollständig umgesetzt, da sie mit nationalen oder lokalen Normen und Erwartungen konkurrieren. Kriege und ethnische Konflikte, gewaltsame Auseinandersetzungen mit Oppositionsbewegungen, oder – aus linkspopulistischer Richtung – unbewegliche Besitzverhältnisse rechtfertigen ebenfalls die (vorübergehende) Einschränkung demokratischer Rechte. Demokratie bleibt in vielen Ländern ein Spiel, an dem nur wenige wirklich teilhaben.

Dies bedingt auch eine Entkoppelung auf Seiten der „Demokratieförderer“. Da sich die Investitionen in politische Reformprozesse nicht auszuzahlen scheinen, besinnen sie sich

30] Andrea Liese hat das organisationssoziologische Konzept der „Entkoppelung“ plausibel eingeführt, um anhaltende Menschenrechtsverletzungen in einem Kontext der globalen Anerkennung menschenrechtlicher Normen zu erklären. Vgl. Andrea Liese: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik, Wiesbaden: VS Verlag, 2006.

wieder stärker auf ökonomische und sicherheitspolitische Interessen. Die aktive Demokratieförderung wird auf weniger heikle Regionen konzentriert oder an nichtstaatliche Akteure delegiert. Einige OECD-Länder ziehen sich auf die Doktrin „Wandel durch Handel“ zurück, die den Verzicht auf politische Einmischung rechtfertigt, solange Stabilität und ein Mindestmaß an Rechtssicherheit für Investoren und Wirtschaftsakteure gegeben sind.

Der Widerspruch zwischen Diskurs und Praxis bedeutet langfristig eine instabile Situation, die Möglichkeiten für demokratische Revolutionen eröffnet, die Welt aber auch anfällig macht für innerstaatliche und zwischenstaatliche Krisen. Genau diese Möglichkeit, dass die oberflächliche Liberalisierung außer Kontrolle gerät, wird von den autoritären Führungen gesehen. Ihre Abwehr gegen den liberalen Demokratiediskurs bildet den Ausgangspunkt des dritten Szenariums.

III.3 „Die Geschichte geht weiter“: Neue Polarisierung

Demokratie als Handlungsnorm wird zunehmend von autoritär regierten Staaten und hybriden Regimen in Frage gestellt. Länder wie Venezuela, Russland, China und der Iran formulieren Gegenpositionen zur hegemonialen Idee eines universellen Rechts auf „liberale Demokratie“ und zur Praxis externer Demokratieförderung. Sie organisieren sich in internationalen Gremien über regionale und kulturelle Grenzen hinweg (UN-Generalversammlung, Menschenrechtsrat, UN-Konferenzen) und in regionalen Bündnissen wie der Shanghai Cooperation Organisation oder der Arabischen Liga, um unter dem Banner der Souveränität eigene Entwicklungspfade zu verteidigen. Der Demokratiebegriff wird nicht abgelehnt, sondern umgedeutet. Als „souveräne“, nichtwestlichen Entwicklungsländern angepasste Modelle werden u.a. die „Entwicklungsdemokratie“ und die „islamische Demokratie“ propagiert, die sich durch stärkere politische Machtkonzentration, staatliche Kontrolle entscheidender wirtschaftlicher Ressourcen im Dienste des Volkswohles sowie – im Falle der islamischen Demokratie – religiös bestimmte Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten auszeichnen. Die Bündnisse verfügen über keine gemeinsame ideologische Basis, sondern sind reine Zweckkoalitionen mit dem Ziel, Interventionen in die innenpolitischen Belange von außen zurückzuweisen, die Abwehr zivilgesellschaftlicher Transaktionen zu legitimieren und damit den Machterhalt im eigenen Land und in den Einflussphären zu verändern („koordinierter Backlash“). Staatliche wie nichtstaatliche Aktivitäten der liberalen Demokratieförderung werden nur unter eng gezogenen Grenzen zugelassen, weitergehende Initiativen im UN-Rahmen blockiert. Angesichts der globalen Machtverschiebung können die autoritären Cluster erhebliche Ressourcen einsetzen, um Verbündete zu finden und zu binden, die ökonomisch und militärisch relevant sind. Für eine Reihe defekter Demokratien, beispielsweise in Afrika, sind die Angebote an wirtschaftlicher Unterstützung und Handelspräferenzen attraktiv, da sie ohne Konditionen gegeben werden und den eigenen Machterhalt erleichtern. In ethnisch gespaltenen und von Bürgerkriegen geschüttelten Staaten stoßen Modelle einer „Entwicklungsdemokratie“ mit starken Führern auch in den Gesellschaften vorübergehend auf positive Resonanz. In defekten Demokratien, in denen der Mehrwert der Partizipation für die armen Bevölkerungsschichten nicht sichtbar wird, fällt die Verbindung demokratischer Nomenklatur mit Nationalismus, Populismus oder religiösen Ideologien auf fruchtbaren Boden.

In diesem Kontext der Polarisierung verlieren IWF und Weltbank ebenso wie die UN an Bedeutung. Die kooperative Konfliktlösung wird schwieriger. Ökonomische und militärische Machtverhältnisse werden zu einer entscheidenden Variable für die weitere Entwicklung demokratischer Strukturen weltweit. Die USA und Europa rücken enger zusammen und verstärken primär in ihren „Einflusszonen“ (Lateinamerika, Osteuropa, ggf. Nordafrika) das Engagement zugunsten von Demokratie und Marktwirtschaft. Statt

der „Stellvertreterkriege“ in den Zeiten des Ost-West-Konflikts könnte sich in manchen Ländern ein Stellvertreterkampf um Legitimität, Popularität und Wahlsiege entfalten.

Die gegenseitige ökonomische Abhängigkeit liberaler und „souveräner“ Demokratien bedeutet, dass kein neuer „kalter Krieg“ droht. In diesem Szenarium wird jedoch die liberale Demokratieförderung auf eine harte Probe gestellt. Aber auch ihre Gegner agieren auf einem schmalen Grat. Neben der Heterogenität des Lagers ist die Frage der langfristigen Herrschaftslegitimation die Achillesferse der „souveränen Demokratien“. Die Führungseliten müssen sich vor allem durch wirtschaftlichen und sozialen Output legitimieren. Für „Entwicklungsdemokratien“ wie China oder Vietnam ist der Spagat zwischen marktwirtschaftlicher Öffnung und politischer Kontrolle auf Dauer kostspielig. Verpassen die autoritären Führungen in arabischen Ländern den Zeitpunkt für politische und wirtschaftliche Reformen, drohen langfristig unter dem Druck einer wachsenden unzufriedenen Bevölkerung und einer Radikalisierung islamischer Bewegungen Legitimationskrisen und abrupte oder gar gewaltsame Machtwechsel.

IV. Handlungsoptionen: „More of the same“ und neue Wege

Demokratien sind untereinander nachweislich friedfertiger. Demokratische Regime neigen eher zu einer offenen Handelspolitik, die insbesondere für Exportnationen wie Deutschland von Vorteil ist. In Demokratien ist auch innergesellschaftlich ein friedlicher Konfliktaustrag wahrscheinlicher. Das langfristige Eigeninteresse Deutschlands an einer demokratisch regierten Welt, die eingegangenen internationalen Verpflichtungen und das wachsende Netz von Akteuren, die die Einhaltung dieser Verpflichtungen einfordern, sprechen dafür, dass Demokratisierung ein wichtiges Ziel der deutschen Außenpolitik bleibt. Die Erfolgsbedingungen werden aber schwieriger, gegenläufige Interessen eher wirkungsmächtiger. Demokratieförderung sollte daher im institutionellen Gefüge der deutschen und europäischen Außenpolitik noch stärker verankert werden. Im ersten Schritt könnten die für das engere Feld der Menschenrechtsarbeit geschaffenen Strukturen und Institutionen ausgebaut und ihre Zuständigkeit ausdrücklich auf die Demokratieförderung ausgedehnt werden. Die Erarbeitung eines ressortübergreifenden Aktionsplans der Bundesregierung würde dazu beitragen, das gesamte Potenzial der Außenbeziehungen zu nutzen. Aus den oben genannten Herausforderungen und Szenarien lassen sich zudem folgende Handlungsoptionen ableiten:

IV.1 Internationale Normen stärken

Externe Einflussnahme zur Durchsetzung demokratischer Prinzipien wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts von mächtigen Akteuren in Frage gestellt. Die Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund ihrer multilateralen Tradition prädestiniert, in enger Zusammenarbeit mit den anderen EU-Mitgliedsländern und den Mitgliedern der *Community of Democracy* den internationalen Dialog zu intensivieren und möglichst breite Allianzen der Demokratieförderung zu formen. Ziel der diplomatischen Initiativen sollte sein, die Akzeptanz liberaler Werte und die Glaubwürdigkeit internationaler Demokratieförderung zu sichern, mittelfristig auch eine stärkere Institutionalisierung in den UN zu erreichen. Ein Verzicht auf ideologische Überfrachtung, die klare Unterscheidung zwischen militärischem *regime change* und Demokratieförderung sowie eine Lösung demokratischer Normen von eng definierten (markt-)wirtschaftspolitischen Konzepten ist dafür Voraussetzung. Verbindliche Regeln über die erlaubten Mittel externer Demokratieförderung (Eingriffsrechte)

können neue Polarisierungen verhindern und die Kohärenz externer Einflussnahmen stärken. Gleichzeitig sollten Forderungen nach partizipativeren Entscheidungsstrukturen in internationalen Organisationen weiterhin unterstützt werden.

IV.2 Umverteilung fördern

Eine ausgewogene Verteilung von ökonomischen, aber auch von intellektuellen und organisatorischen Ressourcen in der Gesellschaft erhöht die Demokratisierungschancen. Folgende entwicklungs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die – im Einklang mit den *Millennium Development Goals* – auf die Teilhabe und ökonomische Absicherung breiter Gesellschaftsschichten ausgerichtet sind, sollten daher ausgebaut werden:

- Maßnahmen zur Umverteilung von Vermögen sowie die Erweiterung des Zugangs zu Grund und Boden, z.B. durch Landreformen, Pachtschutz und die formal-rechtliche Anerkennung informeller Eigentumstitel der Armen,
- massive Investition in Bildung und Gesundheit der Armen (vorgezeichnet in den *Millennium Development Goals*), um ihre Produktivität zu steigern; Unterstützung von Kleinstkreditprogrammen, die Armen den Zugang zu eigenen Einkommensquellen eröffnen,
- Unterstützung der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen außerhalb staatlicher Patronagenetzwerke,
- Öffnung der Märkte in den Bereichen, in denen arme Länder ein eigenes wettbewerbsfähiges Angebot aufweisen, das möglichst von einer breit gestreuten Produzentengruppe erstellt wird (in erster Linie die Landwirtschaft),
- Initiativen zur politischen Kontrolle der Renteneinkommen, die überwiegend aus internationalen Transaktionen (Rohstoffexporterlöse, Kredite, Hilfe etc.) herrühren:³¹ Die radikalste Option wäre eine Auflage, dass Wirtschaftspartner in den reichen Demokratien derartige Gelder nicht mehr an Eliten und undemokratische Regierungen zahlen, sondern in Fonds, die die Modernisierung finanzieren (u.a. Landreform, Bildung, Gesundheit). Weniger weitgehend wäre die Stärkung internationaler Regime, die die Regierungen der Rentenökonomien auf Transparenz und Partizipation bei der Verwaltung der Einkünfte verpflichten. Beide Schritte sind nur denkbar, wenn eine breite Koalition, im Falle rohstoffexportierender Rentenökonomien auch unter Einschluss bedeutender Nachfrager wie Indien und China, gelingt.
- Erhalt staatlicher Steuerungskapazitäten: Das klassische Paradigma liberaler Reformen unter Zurückdrängung des Staates hat häufig eher ungünstige Verteilungswirkungen gezeitigt und damit die Aussichten einer nachhaltigen Demokratisierung eher verschlechtert. Gegenüber jungen Demokratien darf die Feinjustierung zwischen Staat und Markt – jenseits der Einforderung sozial-marktwirtschaftlicher Grundsätze – auch deshalb nicht aufoktroiert werden, da dies den demokratischen Partizipationsgewinn ad absurdum führt. Die Auflagen der internationalen Finanzinstitutionen sind unter diesem Gesichtspunkt kritisch zu prüfen.

IV.3 Politische Instrumente schärfen

Das politische Instrumentarium zur Unterstützung demokratischer Kräfte, Parteien und Regierungen in Transformationsländern ist in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik bereits voll entwickelt. Um die Wirksamkeit unter zunehmend schwierigen Bedin-

³¹] Vgl. hierzu ausführlich Dauderstädt/Schildberg (Fn. 13).

gungen zu erhalten und auch für autoritäre Staaten (macht-)politisch relevante Ansatzpunkte zu entwickeln, bieten sich folgende Handlungsoptionen:

- Da der *backlash* gegen Demokratieförderung den wichtigen Pfad der Einflussnahme über transnationale Vernetzungsprozesse und die Förderung von NGOs versperrt, verdient kurzfristig das Recht auf Vereinigungsfreiheit eine besondere Aufmerksamkeit im politischen Dialog und bei der Konditionalisierung von Entwicklungshilfeleistungen. Der spezielle Aspekt der Gewerkschaftsrechte sollte ebenfalls hoch auf der Agenda der deutschen Menschenrechtspolitik bleiben, um an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik die Entwicklung alternativer gesellschaftlicher Kräfte zu ermöglichen und die Umverteilungswirkungen wirtschaftlichen Wachstums abzusichern.
- Organisationen, die massive gesellschaftliche Unterstützung genießen, aber nicht eindeutig liberaldemokratische Ziele verfolgen, können Reformprozesse verhindern oder – wenn sie sich auf diese einlassen – entscheidend zu deren Relevanz und Legitimation beitragen. Sie sind daher – trotz offensichtlicher Risiken – als Adressaten der externen Demokratieförderung aufzuwerten. Insbesondere für den Mittleren Osten gibt es aufgrund der Isolierung westlicher Demokratieaktivisten und der Schwäche säkularer zivilgesellschaftlicher Gruppen keine Alternative zur Einbeziehung moderat-islamischer Kräfte in die politischen Reformbemühungen.
- Die bereits vorhandenen Formeln, um politische Prozesse der Entwicklungszusammenarbeit selbst partizipativer zu gestalten – etwa im Rahmen der PRSP und des Cotonou-Abkommens – sollten konsequent mit Leben gefüllt werden. Parallel hierzu könnte die deutsche Bundesregierung in der EU die Einführung von „Human Rights and Democratic Transition/Consolidation Strategy Papers“ vorschlagen.³² Sie würden nationale Verständigungsprozesse und damit *ownership* in den betroffenen Ländern fördern und zugleich mehr Kohärenz in die europäische Politik bringen.
- Unter bestimmten Bedingungen ist die Untermauerung von konkreten politischen Forderungen durch Sanktionsandrohungen auch wirtschaftlicher Natur geboten und wirksam. Tendenziell nimmt angesichts globaler Machtverschiebungen die Hebelwirkung von Sanktionen durch einzelne Staaten sowie die Verwundbarkeit zahlreicher autoritär regierter Staaten eher ab. Kurzfristig ist daher eine noch engere Abstimmung der Sanktions- und Konditionalitätspolitik innerhalb der EU und der OECD geboten. Mittelfristige Handlungsoptionen bestehen darin, Regeln und Entscheidungsverfahren zur Sanktionierung demokratischer Normbrüche im Rahmen der UN zu internationalisieren (siehe Punkt IV.1).
- Demokratieförderung erweist sich als besonders wirksam und nachhaltig, wenn ein hohes Niveau von *linkage* vorhanden ist. Die „Macht der Demokratie“ entfaltet sich dann auch transnational. Die Förderung integrativer Prozesse, interregionaler Beziehungen und Kooperationsstrukturen – insbesondere über die EU – bleibt somit ein wichtiger Ansatzpunkt der langfristigen Demokratieförderung, vor allem wenn gesellschaftlicher und kultureller Austausch erleichtert wird.
- Die Relevanz von *linkage* unterstreicht auch den Stellenwert einflussreicher Demokratien in anderen Regionen der Welt. Länder wie Südafrika, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Indien und die Türkei sind mögliche „Ankerländer der Demokratieförderung“, die ihrerseits die nötigen Vernetzungen und Einflusspunkte in ihrer Nachbarschaft

32] Richard Youngs u.a.: No lasting peace and prosperity without democracy and human rights. Harnessing debates on the EU's future financial instruments, EP Policy Department Study, EP/ExPol/B/2004/09/10, Brussels: European Parliament, 2005, S. 25.

entwickeln können. Russland und China sind wichtige Adressaten der deutschen Demokratie- und Menschenrechtspolitik, weil sie entscheidende Bedeutung für die Demokratisierungschancen und Integrationsprozesse in Zentral- und Ostasien haben. Energie-, sicherheits- und migrationspolitische Interessen sprechen auch für ein starkes Engagement zugunsten politischer Reformen im Mittleren Osten und Nordafrika. Als regionaler Schwerpunkt liegen zunächst die Länder der EU-Mittelmeerpartnerschaft auf der Hand, denn hier sind *linkage* und politische Institutionen bereits recht weit entwickelt.

- Demokratieförderung ist eine Einmischung in die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die Destabilisierungsprozesse und interne Konflikte beflügeln kann. Die Strategien müssen daher auf der Basis hervorragender Länderkenntnis definiert, laufend auf mögliche nicht intendierte Konsequenzen geprüft und angepasst werden. Um die machtpolitischen Folgen verschiedener Interventionsmöglichkeiten abschätzen zu können, sollte insbesondere die demokratiepolitische Fachkompetenz vor Ort gepflegt bzw. aufgebaut werden. Eine solche Infrastruktur ist nicht zuletzt auch Voraussetzung, um Empfehlungen der demokratischen Bewegungen in den Ländern aufzunehmen und berücksichtigen zu können.
- Demokratie und Menschenrechte sind in der deutschen und europäischen Bevölkerung als vorrangige Wertorientierung konsensfähig. Eine ehrliche Debatte über die Zukunft der Demokratieförderung in der deutschen Außenpolitik sollte aber nicht verschweigen, dass damit auch Verzicht und Anpassungsleistungen in den alten OECD-Ländern erforderlich sind. Die wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung, die als wichtiger Faktor für die Konsolidierung demokratischer Systeme gilt, bedeutet zunehmende Konkurrenz um Rohstoffe und Handelsanteile auf dem Weltmarkt. Wenn der Wunsch nach demokratischer Entwicklung ernst gemeint ist, muss langfristig in Deutschland auf eine nachhaltige Wirtschaftspolitik umgestellt werden, die mit weniger Rohstoffen und einem geringeren Außenhandelsüberschuss auskommt.

Über die Autorin: Marika Lerch ist Verwaltungsrätin im Generalsekretariat des Europäischen Parlamentes, Generaldirektion Außenpolitik. Die in diesem Aufsatz vertretenen Ansichten geben die persönliche Auffassung der Autorin wieder und sind nicht der Institution zuzurechnen, bei der sie angestellt ist.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
 - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
 - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
 - Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
 - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
 - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
 - Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
 - Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
 - Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
 - Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
 - Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
 - Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
 - Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
 - Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007
 - Michael Ehrke, „Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft“, Mai 2007
 - Bernd Reddies, „China – Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung“, Mai 2007
 - Marika Lerch, „Demokratie im Aufwind? – Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung“, Juni 2007
-
- Energiesicherheit
 - Indien
 - Klima
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis

