



Zielkonflikte in der Demokratieförderung: Pauschallösungen und unvollständige Demokratisierung vermeiden

Zusammenfassung

Weltweit stehen westliche Geber in der Demokratieförderung vor einem Dilemma. Demokratie ist zwar ein wichtiges politisches Ziel, aber sie fürchten, dass der Weg dorthin ein ebenso wertvolles Ziel – politische Stabilität – unterminieren und in den Empfängerstaaten vermehrt Gewalt auslösen könnte. Wir gehen hier der Frage nach, ob es für diese Befürchtungen empirische Belege gibt, und wie Geber bei potenziellen Zielkonflikten zwischen Demokratisierung und Stabilität abwägen können.

Jüngste Forschungsarbeiten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zeigen, dass es für die Sorge, Demokratisierung könne destabilisierend wirken, tatsächlich gewisse empirische Belege gibt (Leininger et al. 2012; Ziaja 2013). Diese Befürchtungen sollten allerdings nicht vom größeren Problem ablenken, „auf halber Strecke stehen zu bleiben“. Hybride Regime mit autoritären Merkmalen, die sich hinter einer Fassade formal-demokratischer Institutionen verstecken, stellen auf lange Sicht ein größeres Sicherheitsrisiko dar als Versuche, in hybriden Regimen Demokratie zu fördern.

Demokratieförderung ist also wünschenswert, aber häufig ein Risiko. Laut einer neuen Studie des DIE, die 47 afrikanische Staaten einbezieht, führt Demokratieförderung zwar kurzfristig zu mehr Demonstrationen und Ausschreitungen, nicht aber zu Bürgerkriegen. Somit deutet stärkere Mobilisierung der Bevölkerung eher auf die Wirksamkeit von Hilfe hin, als dass sie ein Grund zur Besorgnis wäre.

Damit Demokratieförderung langfristig wirken und die Forderungen der Bevölkerung kanalisieren kann, muss sie lokalen Akteuren beim Aufbau von bedarfsgerechten Insti-

tutionen helfen. Häufig ließen sich Eliten aus Angst vor möglichen destabilisierenden Folgen von Bürgerbeteiligung zur Beschneidung des Wettbewerbs in jungen Demokratien verleiten. Dies ist keine gute Idee: Elitäre Transitionen führen laut unserer Forschung zu weniger nachhaltigen politischen Konstellationen als offener Wettbewerb.

Externe Förderung gelingt am besten, wenn Geber marginalisierte Gruppen darin unterstützen, sich am Institutionenaufbau zu beteiligen. Das wird am besten durch gleichzeitiges Engagement vieler Geber erreicht. Diversität auf der Geberseite erhöht die Chancen, eine kontextgemäße institutionelle Struktur zu finden, anstatt dem Partnerland eine solche überzustülpen.

Daraus ergibt sich, dass es für die Notwendigkeit eines Sequenzierungsansatzes in der Demokratieförderung – d. h. erst Stabilität, dann Demokratie – kaum empirische Belege gibt. Die meisten Länder haben bereits vor über zwei Jahrzehnten (formal) den Weg zur Demokratie eingeschlagen. Ein gradualistischer Ansatz mit gleichzeitigem Aufbau von staatlichen Institutionen und der Förderung breiter Beteiligung ist darum der vielversprechendere Weg.

Unsere Empfehlungen lauten daher in Kürze:

- Demokratie sofort fördern und nicht zugunsten reiner Stabilisierungsmaßnahmen hintanstellen.
- Die Demokratieförderung diversifizieren.
- Endogene, inklusive politische Entwicklung fördern.
- Beim Aufbau politischer Institutionen durch den Einsatz von Konditionalität auf Konfliktlösungsmechanismen bestehen.
- Zielkonflikte in Phasen demokratischer Transition abwägen.

Regimewechsel und politische Instabilität: unvollständige Demokratisierung vermeiden

Demokratisierung – verstanden als Ausweitung politischen Wettbewerbs und Bürgerbeteiligung bei der Regierungswahl – bringt definitionsgemäß die Reform alter Machtstrukturen und somit auch eine gewisse Instabilität mit sich. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig zu umfassender politischer Instabilität führen. So wirft die Abwägung von Zielkonflikten in der Demokratieförderung die folgenden Fragen auf: Können Konflikte während eines Regimewechsels friedlich beigelegt werden, oder werden größere Teile der Gesellschaft bei der Verfolgung ihrer Interessen zu Gewalt greifen?

Gegenwärtig gibt es zahlreiche Beispiele für Länder, in denen es während der politischen Öffnung zu inneren Unruhen und Gewalt kommt. Hierzu gehören insbesondere die jüngsten Ereignisse des „arabischen Frühlings“. Der libyschen Regierung gelingt es nicht, die Milizen zu entwaffnen, die Muammar Gaddafi gestürzt haben, Ägypten kämpft seit dem Militärsturz von Präsident Mohammed Mursi mit dem Widerstand der Muslimbrüder, und Syrien ist tief in einen nicht enden wollenden Bürgerkrieg verstrickt.

Aber sind das typische Verläufe? Für Demokratisierung im Allgemeinen sind sie nicht typisch, sondern nur für ganz spezielle Konstellationen: anfangs autokratische Regime, die das Ziel eines demokratischen Übergangs binnen fünf Jahren verfehlen („unvollständige Transition“). Diese Staaten weisen ein höheres Bürgerkriegsrisiko auf. Unsere Forschung zeigt, dass diese destabilisierenden Effekte auch für subtilere Anzeichen von Instabilität gelten (Ziaja 2013). Staatliche Fragilität, d. h. andauerndes Versagen bei der Ausübung von staatlichen Grundfunktionen, gehört zu den drängendsten Problemen in Entwicklungsländern. Zu den wichtigsten staatlichen Funktionen zählt die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols. Einige Staaten scheitern bei der Kontrolle des Staatsgebiets (z. B. Mindanao auf den Philippinen oder der Norden Malis) oder kommen nicht gegen organisierte Kriminalität an (z. B. Drogenhandel in Guinea-Bissau oder Bolivien). Arbeiten des DIE ergeben, dass eine Schwächung des Gewaltmonopols in der Regel nur in direkter Folge unvollständiger Transitionen auftritt.

Das ist eine gute Nachricht für die meisten Entwicklungsländer, die häufig schon längere Zeit „hybride Regime“ sind. Diese sind zwar weniger stabil als Autokratien oder Demokratien und haben ein doppelt so hohes Bürgerkriegsrisiko. Aber eine weitere Demokratisierung dieser Länder birgt weniger Risiken als die Demokratisierung autokratischer Staaten. Langfristig werden diese Risiken durch die zahlreichen Vorteile von Demokratien aufgewogen.

Lässt sich daraus folgern, dass externe Demokratieförderung in den meisten Fällen empfehlenswert ist? Um diese Frage beantworten zu können, müssen die direkten Folgen von Demokratieförderung für politische Instabilität untersucht werden.

Demokratieförderung und politische Instabilität: Mobilisierung vs. Institutionalisierung

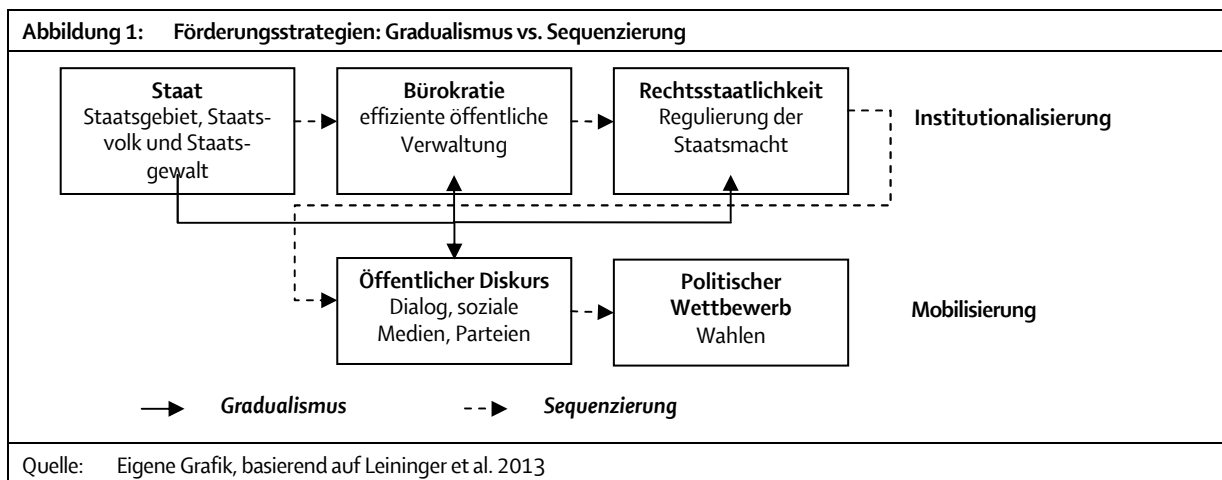
Die Annahme, Demokratisierungsversuche seien wünschenswert, begründet noch nicht die Empfehlung, Demokratie von außen zu fördern. Demokratisierungshilfe durch externe Akteure kann die Dynamik im Empfängerland sowohl positiv als auch negativ verändern. Sie kann z. B. durch Maßnahmen zur Institutionalisierung von Konfliktlösungsmechanismen zur Konfliktminderung beitragen oder aber die Polarisierung der dortigen Gesellschaft und somit Konflikte verschärfen.

Bolivien ist ein Beispiel für eine Intensivierung politischer und gesellschaftlicher Instabilität durch solche Maßnahmen. In den Jahren 2000 bis 2004 brachen in einer hoch mobilisierten Gesellschaft soziale Unruhen aus, weil deren Forderungen von unzugänglichen, korrupten politischen Institutionen nicht kanalisiert werden konnten. Indigene Gruppen wurden von außen darin bestärkt, politische Inklusion und Teilhabe zu fordern. Gleichzeitig blieb einem großen Teil der Bevölkerung der Zugang zum sozioökonomischen Fortschritt verwehrt, trotz der Unterstützung durch allgemeine Entwicklungshilfe. Dies führte zu einem Zielkonflikt zwischen politischer Stabilität und Demokratisierung (Wolff in Leininger et al. 2013). Als Proteste indigener Gruppen gegen den exklusiven Zugang zu Ressourcen im Staat mit Rücktritten zweier bolivianischer Präsidenten (2003 und 2005) Erfolge zeigten, wurde das Versagen der bestehenden demokratischen Institutionen offenkundig. Der akteurszentrierte Ansatz der internationalen Geber hatte die Institutionen außer Acht gelassen und kurzfristig Konflikt geschürt. Aber ist das ein typischer Verlauf? Führt Hilfe von außen grundsätzlich zum Entstehen explosiver Situationen in Empfängerstaaten?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden Daten zu sozialen Konflikten in Afrika aus den Jahren 1990 bis 2009 ausgewertet. Das Beispiel verdeutlicht, dass die Folgen von Demokratieförderung auf politische Instabilität nur zusammen mit den Auswirkungen anderer externer Unterstützungsmaßnahmen („allgemeine *Official Development Assistance* [ODA]“) zu beurteilen sind. Es ist bekannt, dass allgemeine ODA Demokratisierung verlangsamt, weil Herrscher damit über Mittel zur Kooptierung oder Unterdrückung oppositioneller Gruppen verfügen. Jüngste Entwicklungen in Afrika zeigen, dass allgemeine ODA zur Verringerung von Demonstrationen und gewalttätigen Unruhen geführt hat. Also vermindert allgemeine ODA politische Instabilität, schränkt aber auch Bürgerbeteiligung ein (Ziaja 2013).

Warten oder drängen? Graduelle vs. sequenzielle Demokratisierung

Welche Implikationen haben diese Ergebnisse für die Ausrichtung von Demokratieförderung? Seit Mitte der 2000er Jahre wurde heftig diskutiert, ob die Demokratisierung so lange verzögert werden sollte, bis ein stabiler Staat ent-



standen ist, oder ob beide Ziele gleichzeitig verfolgt werden sollten. Diese Debatte lief unter dem Motto „Sequenzierung vs. Gradualismus“.

Abbildung 1 vergleicht Sequenzierung (gestrichelte Pfeile) und Gradualismus (durchgezogene Pfeile). Befürworter der Sequenzierung argumentieren, dass vorhandene Institutionen die Voraussetzung für eine Mobilisierung der Bevölkerung bilden. Gradualisten wie Thomas Carothers argumentieren, dass sich das staatliche Gewaltmonopol und politischer Wettbewerb gleichzeitig entwickeln können, wenn grundlegende Staatsstrukturen vorhanden sind.

Unsere Studien bestätigen, dass der Sequenzierungsansatz illusorisch ist. Die meisten Staaten haben bereits den Weg zu einer Mehrparteiendemokratie eingeschlagen – ein unumkehrbarer Trend. Die Tatsache, dass viele Staaten bei der Demokratisierung auf halbem Weg stehen geblieben sind, ist gefährlicher als Versuche, sie zu überwinden. Die externe Unterstützung exklusiver Institutionen würde das Vertrauen der breiten Bevölkerung in diese Institutionen dagegen zusätzlich unterminieren und womöglich den Druck so sehr erhöhen, dass eine Eskalation unvermeidbar wird.

Der gradualistische Ansatz erkennt hingegen die Vorteile der Teilhabe in frühen Phasen des Institutionsaufbaus an. Schon die Planung der Institutionen muss mit partizipativen Mitteln erfolgen (siehe auch Leininger et al. 2013). So wirkten z. B. in der Nationalversammlung von Benin im Jahr 1990 alle gesellschaftlichen Sektoren an der Formulierung einer stabilen demokratischen Verfassung mit.

Aussichtsreiche Förderungsstrategien: der "Blaupausenfalle" entkommen

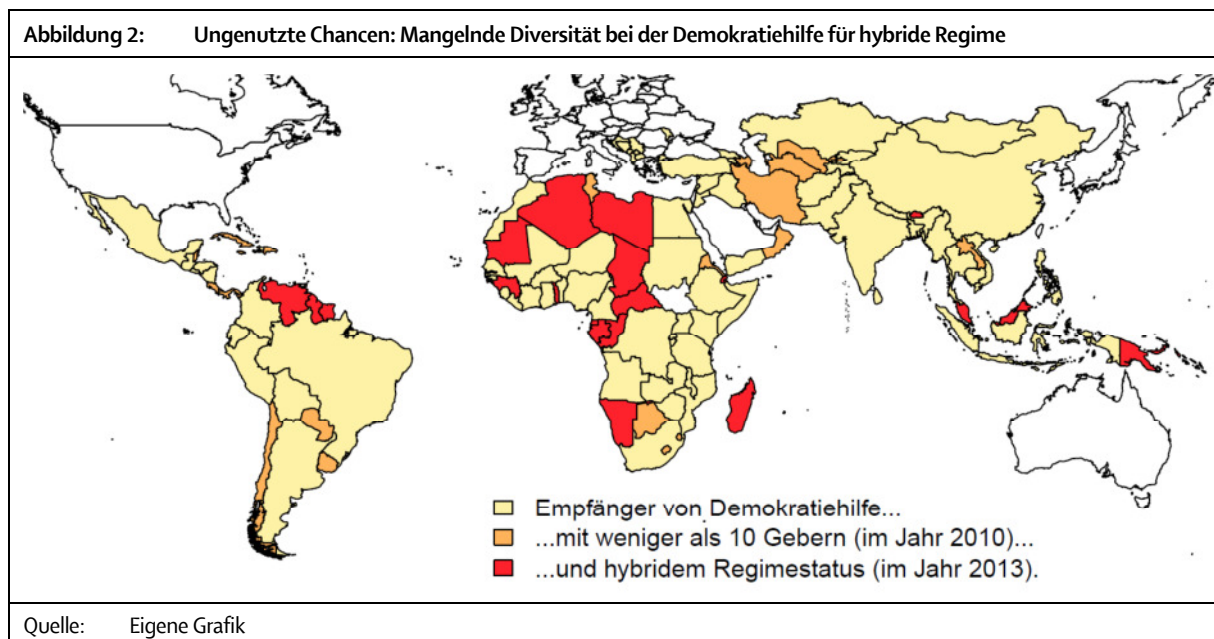
Welche Rolle spielen bei einem gradualistischen Ansatz die Geber? Geber können eine gradualistische Strategie am besten unterstützen, indem sie marginalisierte Gruppen ermutigen, das politische System mitzugestalten; sie können Anreize für die Institutionalisierung der Lösung von Konflikten bieten, die im Verlauf der Demokratisierung auftreten werden.

In der Praxis stehen Geber häufig vor dem Problem, dass sich eine Demokratie als individuelles „Hightech-Produkt“ kaum von außen und im Voraus geplant werden kann. Bei dem Versuch, Empfängerländern ihre Vorstellung von Demokratie überzustülpen, sind Geber oft in die „Blaupausenfalle“ getappt: Die von ihnen geschaffenen Institutionen passten nicht in den Kontext des Empfängersystems.

Die besten Optionen für externe Akteure, die Demokratisierungsprozesse unterstützen möchten, bestehen darin, im Empfängerland politische Diversität und Dezentralisierung zu fördern. Alte Eliten monopolisieren die Wirtschaft und damit den Zugang zu finanziellen Ressourcen. Eine pluralistische Gesellschaft kann nur entstehen, wenn marginalisierte Gruppen Zugang zu Entscheidungsprozessen erhalten. Unsere Forschung zeigt, dass dieses Ziel am besten erreicht wird, wenn viele externe Demokratieförderer gleichzeitig präsent sind. Bisher ging die Forschung davon aus, dass divergierende Ziele von Gebern allenfalls zu Konflikten führen, die wiederum Demokratisierung schwächen. Jeder Geber bringt jedoch seine eigene Demokratieperspektive ein. Das erhöht die Chance, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure die Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Eine gerecht finanzierte, pluralistische Gesellschaft hat größere Chancen, gesellschaftliche Gräben auf politischem Weg zu schließen. Die Tatsache, dass Demonstrationen und teils auch Ausschreitungen häufiger vorkommen, wenn Geber zur Teilhabe ermutigen, zeigt, dass Demokratieförderung tatsächlich die Beteiligung erhöht.

Konflikteskalation muss hingegen vermieden werden. Das gelingt am besten mit institutionalisierten Konfliktlösungsmechanismen. In ungefestigten Demokratien umgehen Herrscher Institutionen oft. Hier können Geber durch Koordinierung allgemeiner ODA-Maßnahmen Druck ausüben und etwa die Auszahlung an die Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit binden.

Wie schneidet die gegenwärtige Praxis im Vergleich mit diesen Empfehlungen ab? Konditionalität ist als solche schwer messbar. Jedoch ist relativ einfach zu erkennen, ob Demokratieförderung genügend Diversität aufweist.



Mangelnde Diversität ist nicht immer der Geberseite zuzuschreiben. Viele Regime, z. B. Russland und Venezuela, lassen Unterstützung durch externe Organisationen nur sehr begrenzt zu. Gerade hybride Regime können aber besonders von größerer Diversität profitieren. Die Karte zeigt, welche Länder im Jahr 2010 Demokratiehilfe von weniger als zehn Gebern erhalten haben, welche dieser Länder hybride Regime sind und somit wohl überproportional von stärker diversifizierter Demokratiehilfe profitieren würden.

Empfehlungen für Demokratieförderung: einen (regulierten) „Markt für Demokratie“ schaffen

Demokratie in hybriden Regimen sofort fördern. Die meisten Entwicklungsländer, insbesondere hybride Regime, durchlaufen bereits einen Demokratisierungsprozess. Der Fortbestand hybrider Regime ist auf lange Sicht schädlicher als eine „holprige“ demokratische Transition.

Demokratiehilfe diversifizieren. Ineffektive Pauschallösungen für den Aufbau von Institutionen sind vermeidbar, wenn

staatliche und nicht staatliche Akteure aus vielen verschiedenen Geberspektiven wählen können.

Die Gestaltung eines endogenen, inklusiven politischen Systems fördern. Aus partizipativen Prozessen hervorgegangene Entscheidungen sind zu respektieren.

Bei der Konzeption von Institutionen auf Konfliktlösungsmechanismen bestehen. Für allgemeine ODA sollten Geber die Implementierung institutionalisierter Konfliktlösungsmechanismen zur Minderung von Gewaltausbrüchen zur Bedingung machen.

Zielkonflikte abwägen. Angesichts komplexer Situationen vor Ort und divergierender Geberinteressen sind Zielkonflikte eher die Regel als die Ausnahme. Mögliche negative Folgen diesbezüglicher Kompromisse können durch Strategiebildung und kontinuierliches Monitoring von Maßnahmen unter Berücksichtigung der Muster von Transitionen und hybriden Regime abgedeckt werden.

Literatur

Leininger, J. / S. Grimm / T. Freyburg (2013): Do all good things go together? Conflicting objectives in democracy promotion. London: Routledge

Ziaja, S. (2013): A nudge too far? The effects of democracy support on democratisation and political instability, PhD thesis, Department of Government, University of Essex

Dr. Julia Leininger

Abteilungsleiterin (kommissarisch)
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Sebastian Ziaja

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Max-Weber-Institut für Soziologie, Universität Heidelberg
Assoziierter wissenschaftlicher Mitarbeiter am DIE