



Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie

Zusammenfassung

Soll Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an politische Konditionalitäten geknüpft sein? Welche Bedeutung kommt hierbei dem Demokratieniveau zu? Aufgrund der Ereignisse des Arabischen Frühlings sowie der Diskussionen um Anreize und Geberharmonisierung in der EZ hat diese Frage wieder an Relevanz gewonnen.

Kritiker politischer Konditionalität argumentieren, dass Demokratie und Menschenrechte normative Selektionskriterien seien und eine Politisierung der Mittelvergabe begünstigen. Außerdem sei das Demokratieniveau als Auswahlkriterium ungeeignet, da es keinen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung habe. Dieser Kritik lässt sich in zweierlei Hinsicht begegnen:

- Erstens ist nicht davon auszugehen, dass die OECD-Demokratien aus normativen wie auch aus innenpolitischen Motiven den Kernaspekten ihrer eigenen Staatslegitimation in ihrer Auswärtigen Politik keine Bedeutung beimessen würden.
- Zweitens sprechen Effektivitätsgründe für Konditionalität. Auch wenn autoritäre Staaten Wirtschaftswachstum erzielen können, zeigt der länderübergreifende Vergleich gerade in den sozialen Sektoren und bei der Armutsbekämpfung eine Entwicklungsdividende der Demokratie. Zudem begünstigt staatliche EZ mit Autokratien tendenziell deren Stabilisierung.

Zu behaupten, es gäbe keine guten Gründe für politische Konditionalität ist also in etwa so stichhaltig wie zu sagen, die Erde sei eine Scheibe. Deshalb automatisch auf die Effektivität politischer Konditionalität zu schließen, wäre

aber ähnlich fundiert wie die Behauptung, unser Planet sei ein Würfel. Denn auch die gute Begründung politischer Konditionalität löst nicht die anspruchsvollen Herausforderungen für deren Effektivität:

- Die Funktion politischer Konditionalität muss klar sein. Ist sie Länderauswahlkriterium, damit EZ normativ angemessen und funktional zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung eingesetzt wird? Oder soll politische Konditionalität auch Anreiz zur Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung sein?
- Insbesondere wenn politische Konditionalität dem Schutz oder der Förderung von Demokratisierung und besserer Regierungsführung dienen soll, kommt der Geberharmonisierung zentrale Bedeutung zu. Denn hierüber kann ein kohärentes Anreizsystem erzeugt und der verbliebene Einfluss der EZ gebündelt werden.
- Darüber hinaus bedarf es der intelligenten Konzeption und Umsetzung politischer Konditionalität. Umfassende politische Reformen können nicht einfach „erkauft“ werden. Aber realistische, angepasste und glaubwürdig kommunizierte Anreize politischer Konditionalität können Reformkräfte stärken und Reformen begünstigen.

Für die europäische EZ bedeuten diese Herausforderungen eine Überforderung der Koordinationsfähigkeit von Kommission und Mitgliedern aufgrund zu hoher politischer Transaktionskosten. Wenn politische Konditionalität effektiv sein soll, geht dies langfristig nicht ohne mehr europäische Integration in Außen- und Entwicklungspolitik. Diese muss allerdings einhergehen mit einer Stärkung des Europäischen Parlaments.

Demokratie & politische Konditionalität in der EZ

Ob EZ an Menschenrechte oder Demokratieniveau geknüpft werden soll, ist umstritten. Gegenwärtig überlegt etwa die Europäische Kommission, ob Budgethilfe stärker politisch konditioniert werden soll. Auch viele bilaterale Geber setzen verstärkt auf politische Konditionalität bei der Mittelvergabe. Doch Gegner politischer Konditionalität behaupten, dies werde dem Ziel der Armutsbekämpfung wenig gerecht und führe zu ineffektiver Politisierung der Zusammenarbeit. Zudem begünstige Demokratie keineswegs die wirtschaftliche Entwicklung. Denn der Zusammenhang zwischen dem Wohlfahrts- und dem Demokratieniveau einer Gesellschaft (Grafik) sei nur dadurch begründet, dass wirtschaftliche Entwicklung die Demokratisierung begünstige. Gegen solche Kritik an politischer Konditionalität können mehrere Argumentationsstränge angeführt werden:

So ist es aus innenpolitischen und normativen Gründen kaum denkbar, dass politische Konditionalität von der Tagesordnung verschwindet. Regierungen in Geber-Demokratien müssen sich für ihr außenpolitisches Tun innenpolitisch rechtfertigen. Und deswegen werden Parlamentarier, Zivilgesellschaft und freie Presse die Zusammenarbeit mit repressiven Regimen immer wieder kritisch hinterfragen. Dort, wo Demokratie und Menschenrechte das Fundament politischer Ordnung sind, beanspruchen sie nicht nur innenpolitische Gültigkeit. Auch deswegen und durch den Arabischen Frühling wurde die Vergabepolitik der EU in den letzten Jahren kritisiert. Weil es einen Widerspruch birgt, nach innen Menschenrechte und politische Freiheit als Wertekern der Gemeinschaft zu definieren und in seinen Außenbeziehungen gegenüber Entwicklungsländern diesen Aspekten nicht hinreichend Gewicht zu verleihen.

Darüber hinaus gibt es jedoch auch Effektivitätsgründe für politische Konditionalität. Wichtigstes und empirisch fundiertes Argument ist die Entwicklungsdividende der Demokratie.

Im Unterschied zu autokratischen Regimen müssen demokratische Regierungen im inklusiven politischen Wettbewerb umfassende Mehrheiten der Bevölkerung hinter sich schieben. Ihre Wirtschaftspolitiken müssen daher stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet sein als die autoritärer Regierungen. Letztere müssen vor allem kleine und mächtige Gruppen zufriedenstellen – etwa das Militär, eine Unternehmeroligarchie oder eine dominante Staatsbürokratie. Über alle Länder hinweg begünstigt deswegen ein steigendes Demokratieniveau inklusivere Bildungs- und Gesundheitssysteme. Zudem sind die Anreize für eine produktivitätsfeindliche Kartellisierung und Monopolisierung von Märkten zur Privilegierung kleiner Gruppen in der Demokratie geringer. Auch lassen sich Umverteilungseffekte zu Gunsten der ärmeren Bevölkerung identifizieren: Demokratischere Entwicklungsländer setzen ihr Wachstum stärker für ärmere Bevölkerungsschichten ein.

Der Befund, dass Demokratien eine Wohlfahrtsdividende produzieren, bedeutet allerdings nicht, dass die Herrschafts-

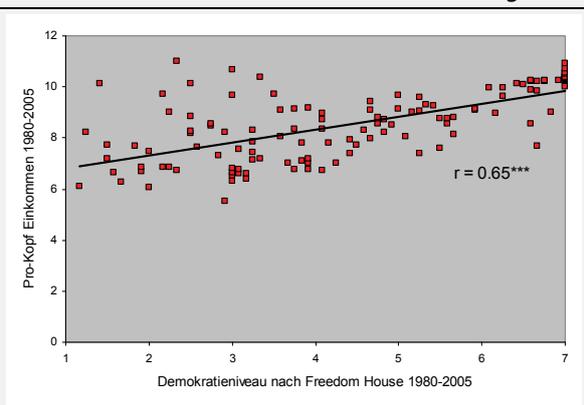
form einer Gesellschaft deren wirtschaftliche Entwicklung determiniert. Auch soll nicht behauptet werden, dass autoritäre Regime grundsätzlich kein Wirtschaftswachstum generieren können oder dass der Zusammenhang zwischen Demokratieniveau und wirtschaftlicher Entwicklung ausschließlich über die Herrschaftsform erklärt werden kann. Zu behaupten, dass Demokratie als politische Konditionalität wenig taugt, weil sie keine positiven Wohlfahrts-effekte zeitigt, ist allerdings empirisch nicht haltbar.

Neben der direkten Wirkung politischer Herrschaft auf Entwicklung ist auch die Effektivität der EZ durch die politischen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft konditioniert. Je demokratischer und rechtsstaatlicher ein Empfängerland, desto wahrscheinlicher der Erfolg, über EZ einen Beitrag zur wirtschaftlichen Modernisierung und Armutsbekämpfung zu leisten. Denn demokratische Regierungen, die stärkeren innenpolitischen Anreize haben als Autokratien, inklusivere Entwicklungsstrategien zu fahren, werden externe Unterstützung eher im Sinne eines solchen innenpolitischen Anreizsystems einsetzen.

Auch verdichtet sich die empirische Evidenz mit Blick auf die Wirkung von EZ auf die politische Herrschaftsform eines Empfängerlandes, dass Entwicklungshilfe sowohl autoritäre als auch demokratische Regime stabilisiert. Weil Mittelzuflüsse fungibel sind, gilt dies für Budget- genauso wie für Projekthilfe. Staatliche EZ kann demnach in Autokratien leicht eine stabilisierende Wirkung auf das autoritäre Regime haben.

Aus all diesen Gründen ist es daher schwierig, gegen politische Konditionalität zu argumentieren. Auch wenn es im Ausnahmefall legitime Motive für die Kooperation mit autoritären Regimen geben mag, bedarf diese ex ante der expliziten Begründung. Denn für autoritäre Regime gilt schon rein aus empirischen Gründen keine Unschuldsumutung.

Abb. 1: Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung



Der Vergleich von 125 Ländern zeigt den positiven Zusammenhang zwischen Demokratieniveau (höhere Werte entsprechen höheren Niveaus an politischen Freiheiten & Bürgerrechten) und wirtschaftlicher Entwicklung. Entfernt man die erdölreichen Autokratien Bahrein, Kuwait, Gabun, Saudi Arabien, Iran und Oman aus obiger Grafik, so erhöht sich dieser Zusammenhang weiter von 0,65 auf über 0.80; als bedeutsame Ausreißer bleiben lediglich Singapur, die Seychellen, Kiribati und Zimbabwe.

Geberharmonisierung als Herausforderung

Doch trotz guter Gründe für den Einsatz politischer Konditionalität ist längst nicht gesichert, dass Konditionalität auch effektiv im Sinne der EZ eingesetzt wird. Hierfür müssen eine Reihe anspruchsvoller Kriterien erfüllt sein. Von zentraler Bedeutung ist das Harmonisierungsgebot. Da kaum ein Geber über ökonomisches und politisches Gewicht verfügt, um im Alleingang politische Reformen über Konditionalität zu befördern oder gar durchzusetzen, ist politische Konditionalität als harmonisiertes Anreizsystem zu konzipieren.

Hierzu gilt es, eine gemeinsame Vorstellung zu entwickeln, welche Funktion politische Konditionalität haben soll. Die Kriterien für Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte vornehmlich zu Länderselektion und Mittelallokation, damit eine effektive Verwendung im Sinne inklusiver Wirtschaftsentwicklung wahrscheinlicher wird? Oder ist die Funktion von Konditionalität anspruchsvoller, weil sie auch zur Förderung von Demokratisierung und „guter“ Regierungsfunktion eingesetzt wird? Auch muss geklärt werden, ob eine dynamische oder statische Perspektive eingenommen werden soll. Ist also der erkennbare Veränderungswille der Partnerregierung mit Blick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Maßstab für den Einsatz bzw. die Suspendierung von EZ, wie oft von der britischen Regierung oder der Europäischen Kommission argumentiert? Oder ist es ein bestimmter kritischer „Schwellenwert“, der nicht unterschritten werden sollte, wie etwa einige skandinavische Geber und meist auch Deutschland argumentieren?

Schließlich müssen sich die Geber auf eine gemeinsame Zielhierarchie einigen. Sind Menschenrechte und Demokratie wichtiger als Armutsfinanzierung? Soll auch makroökonomische Instabilität in Kauf genommen werden, wenn etwa die Zusammenarbeit mit einem repressiven, aber EZ-abhängigen Staat aufgekündigt wird? Welche politischen Kriterien wiegen schwerer: Korruption, Menschenrechtsverletzungen oder autoritäre Regierungsführung? Auf all diese Fragen muss eine gemeinsame Antwort gefunden werden, denn nur dann besteht eine Chance, mittels politischer Konditionalität einen wirksamen Beitrag gegen die Verschlechterung bzw. für die Verbesserung politischer Rahmenbedingungen beizutragen. Hiervon sind die Geber trotz aller Versprechungen noch weit entfernt (Kasten 1).

Anreize setzen oder Reformen kaufen?

Will man mittels politischer Konditionalität Demokratie und Menschenrechte fördern bzw. schützen, existiert ein direkter Bezug zur Debatte um Anreize in der EZ. Glaubwürdige politische Konditionalität signalisiert der Partnerregierung, dass auf ein bestimmtes politisches Verhalten eine entwicklungspolitische Reaktion erfolgen wird. Eine solche Sequenzierung, die einem ex ante Anreiz entspricht, muss allerdings nicht nur harmonisiert sein, sondern auch an den Länderkontext angepasst und glaubwürdig vermittelt werden.

Kasten 1: Exit-Chaos aus der Budgethilfe

Budgethilfe wird zunehmend auch als Instrument zum Schutz oder gar zur Förderung von Demokratie und „guter“ Regierungsführungen gesehen. Dabei wird der Mittelzufluss auch an politische Konditionalität geknüpft. Neben makroökonomischer Stabilität und allgemeiner Entwicklungsorientierung wird von der Partnerregierung meist eine Verpflichtung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte eingefordert. Doch zeigen bisherige Erfahrungen, dass die Geber bei problematischen Ereignissen kaum auf abgestimmte Weise reagierten.

Nach der Aufdeckung mehrerer großer Korruptionsfälle in Sambia in 2009 und 2010 suspendierte etwa Schweden zu mindest temporär seine Auszahlungen, während die Europäische Kommission ihre Auszahlungen u. a. mit dem Argument erhöhte, dass die Aufdeckung und Bearbeitung der Korruptionsfälle durch die zuständigen Stellen eine Verbesserung der Korruptionsbekämpfung belege. Auch in Malawi bestand seit der zweiten Hälfte der letzten Dekade zunächst ein latentes Unbehagen unter den Budgethilfe-Gebern aufgrund sich verschlechternder politischer Rahmenbedingungen. Die Lage spitzte sich 2010 aufgrund von Korruptionsfällen und menschenrechtswidriger Gesetzesinitiativen gegen Homosexuelle zu. Daraufhin suspendierten etliche Geber aufgrund unterschiedlichster Gründe ihre Auszahlungen. Angeführt wurden etwa eine prekäre Menschenrechtssituation, treuhänderische Risiken, makroökonomische Rahmenbedingungen, die Ausweisung eines Botschafters oder die allgemeine politische Situation. In Nicaragua wiederum führten menschenrechtlich problematische Gesetzesinitiativen sowie umstrittene Wahlergebnisse seit 2006 zu einem Austritt bilateraler Geber aus der Budgethilfe und gleichzeitig zum Konflikt zwischen bi- und multilateralen Gebern über die Bewertung politischer Konditionalitätskriterien.

Die Beispiele illustrieren, dass die Geber bei kritischen Entwicklungen meist keine kohärente Strategie entwickeln. Das Fehlen eines abgestimmten politischen Dialogs und eines harmonisierten Auszahlungsverhaltens entlang politischer Konditionalitätskriterien verhinderte kohärente Signale, an denen sich die Partnerregierungen hätten orientieren können. Der potentielle Einfluss der finanziellen Hilfe, die noch immer von hoher Bedeutung für die jeweiligen Staatshaushalte war, konnte so nicht umgesetzt werden. Vielmehr legt das Ad-hoc-Verhalten nahe, dass die Geberregierungen auch stark durch innenpolitische Faktoren beeinflusst wurden. Kritische Parlamentsanfragen oder Presseartikel sowie die Möglichkeit einzelner Geberregierungen, sich gegenüber der eigenen Wählerschaft über die Bezugnahme auf Demokratie und Menschenrechte zu profilieren, führten zu uneinheitlichem Auftreten in den Partnerländern. Doch hierdurch werden Demokratie und Menschenrechte weit weniger geschützt als durch ein einheitliches Auftreten. Das Fehlen einheitlicher Signale dürfte nicht zur Stärkung von Reformkräften beigetragen haben.

In der jüngeren Debatte um Konditionalität wird dabei oftmals pauschal argumentiert, dass EZ keine (politischen) Reformen kaufen könne. *Aid can't buy reforms* lautet das Schlagwort. Dies ist insofern richtig, als dass man über Einstellung oder Erhöhung der Entwicklungshilfe kein autokratisches Regime zur Durchführung von Wahlen oder zur Einführung der Pressefreiheit bewegen wird. Gleichzeitig ist das Argument in seiner Pauschalität zurückzuweisen. Regierungen und politische Akteure reagieren überall auf der Welt auch auf externe Anreize. In den allermeisten Ländern sind Regierungen zudem keine homogenen Monolithen, sondern Gruppierungen mit Reform- und Beharrungskräf-

ten. Eine kluge Anreizpolitik kann also die Reformkräfte stärken und damit graduelle Verbesserungen begünstigen bzw. Verschlechterungen hemmen. Trotz abnehmender EZ-Abhängigkeit in Entwicklungsländern spielt diese doch überall dort noch eine gewichtige Rolle, wo ein großer Teil der öffentlichen Investitionen durch EZ finanziert wird. Dort können Konditionalitätsanreize eine Wirkung entfalten, aber eben nur dann, wenn sie harmonisiert als kohärentes Signal gesendet und klug konzipiert sind. Klug konzipiert bedeutet, dass das Anreizsystem langfristig über den politischen Dialog vermittelt und nicht erst in hochdynamischen Krisenfällen konstruiert wird. Klug konzipiert bedeutet auch, dass andere außenorientierte Politiken wie etwa die Handels- und Sicherheitspolitik nicht im Widerspruch zu politischer Konditionalität stehen dürfen. Klug konzipiert bedeutet schließlich kein Säbelrasseln der Geber mit unrealistischen Forderungen, nur weil dies die heimische Presse oder das Parlament goutieren. Klug konzipierte EZ zeichnet sich dadurch aus, dass im Dialog die politischen Forderungen so formuliert werden, dass sie für die Reformkräfte potentiell gegenüber den Beharrungskräften durchsetzbar sind.

Die Frage ist, ob man die Akteure der internationalen EZ für fähig erachtet, eine solch harmonisierte und kluge Anreizpolitik zu entwickeln und umzusetzen. Dass politische Konditionalität effektiv sein kann, zeigt etwa die Untersuchung der EU-Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Dort hatte politische Konditionalität dann einen positiven Effekt auf die Demokratisierung der Nachbarländer, wenn eine Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde. Warum? Nicht nur, weil mit dem Beitritt für die Kandidaten ein hoher politischer und ökonomischer Gewinn verbunden war, sondern auch, weil der Beitrittsprozess vergleichsweise harmonisiert organisiert war, die Konditionen klar und gemäß einem Fahrplan kommuniziert wurden und auch an Länderkontexte angepasste Sequenzstrategien entwickelt wurden.

Literatur

Faust, Jörg / Stefan Leiderer / Johannes Schmitt (2012): Financing poverty alleviation vs. promoting democracy? Multi-donor budget support in Zambia, in: *Democratization* (forthcoming)

Schimmelfennig, Frank / Hanno Scholtz (2008): EU democracy promotion in the European neighbourhood: political conditionality, economic development and transnational exchange, in: *European Union Politics* 9 (2), 187–215



Dr. Jörg Faust

Leiter der Abteilung III: "Governance, Staatlichkeit, Sicherheit"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Europa: Von der Koordination zur Integration

Entwicklungspolitik will helfen, Armut zu bekämpfen, Demokratie zu fördern und Frieden zu sichern, sowie zudem die eigene Wirtschaft und diplomatische Interessen begünstigen. Dabei glaubwürdig für politische Konditionalität einzustehen, ist nicht einfach. Denn die politische Dynamik in einem Partnerland positiv oder negativ zu sanktionieren, bedeutet, für eine bestimmte Zielhierarchie im breiten Zielkatalog der Entwicklungspolitik einzutreten. Die inhärenten Zielkonflikte mittels Priorisierung zu lösen und dies im Konzert der Geber – das ist die zentrale Herausforderung.

Es ist nicht zu erwarten, dass die internationale Gebergemeinschaft angesichts ihrer fragmentierten Akteurs- und Organisationslandschaft diese Herausforderung bewältigen wird. Der europäischen Entwicklungspolitik könnte diese Bewältigung gelingen: Jedoch nur dann, wenn Kommission und Mitgliedsstaaten sich von dem gegenwärtigen Koordinationsmodell mit seinen exorbitanten politischen Transaktionskosten verabschieden und ein mehr an Integration wagen. Denn die anspruchsvollen Herausforderungen an effektive politische Konditionalität sind dauerhaft nicht in einem erschöpfenden Koordinationsprozess mit Mitgliedsstaaten und Kommission zu bewältigen. Wenn europäische EZ einen zumindest moderaten Einfluss auf institutionelle Wandlungsprozesse in Empfängerländern nehmen will, ist eine stärkere Integration europäischer Entwicklungspolitik vonnöten: dann aber mit stärkerer Mitwirkung des europäischen Parlaments und unabhängiger Evaluierung. Was gegenwärtig für die europäische Finanz- und Wirtschaftspolitik deutlich wird, für die Außen- und Sicherheitspolitik evident ist, gilt auch für die europäische Entwicklungspolitik. Gelingt keine stärkere Integration, wird die wirtschaftliche und politische Bedeutung der EU und ihrer Mitglieder abnehmen – und damit auch deren Möglichkeiten, auf die Lösung drängender europäischer und internationaler Fragen in ihrem Sinne einzuwirken.