

Der Einfluss Chinas, Russlands und Indiens auf die Zukunft der Demokratie im euro-asiatischen Raum

Der Aufstieg regionaler Mächte wird international zunehmend diskutiert. Aufstrebende Länder wie China, Indien oder Russland prägen ihr regionales Umfeld nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern stellen auch politische Schwergewichte dar. In einer mehrteiligen Reihe, die hiermit schließt, hat das DIE untersucht, inwiefern diese Kräfteverschiebung regionale Mächte Einfluss auf die politischen Herrschaftsstrukturen in ihren Nachbarländern nehmen lässt.

Zusammenfassung

So mancher der Demokratisierungsprozesse, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges ereignet haben, hat sich als Strohfeuer erwiesen. Im globalen Maßstab werden seit einigen Jahren – zumindest bis zu den jüngsten Ereignissen im arabischen Raum – eher Rück- als Fortschritte bei der Demokratisierung konstatiert. Stabile Demokratien sind vor allem im regionalen Umfeld anderer Demokratien, insbesondere der Europäischen Union, entstanden. Kann im Umkehrschluss die Stärkung autoritärer Herrschaftsmodelle in anderen Weltregionen mit dem negativen Einfluss undemokratischer Regionalmächte erklärt werden? Fördern Länder wie China und Russland autoritäre Herrschaft in ihrem Umfeld? Und wie steht es demgegenüber mit dem Einfluss aufsteigender demokratischer Mächte wie Indien, Brasilien oder Südafrika?

Eine Analyse der drei bedeutenden Regionalmächte China, Russland und Indien im Kontext der ihnen benachbarten politischen Regime zeigt ein beunruhigendes Muster:

- Russland unterstützt seit dem Ende der 1990er Jahre verstärkt die Regierungen autoritär regierter Nachbarstaaten. Seit der Rosenrevolution in Georgien 2003 untergräbt und destabilisiert es zudem auch sich demokratisierende Regime in seinem Umfeld, sofern es sich kurzfristigen politischen Erfolg davon verspricht.

- China setzt eindeutig auf Regimestabilität in seinen Nachbarstaaten und trägt damit angesichts des geringen Demokratieniveaus in der Region zur Beständigkeit autokratischer Herrschaft bei. Für repressive Diktaturen wie Burma und Nordkorea tritt es gar als Schutzmacht gegen internationale Einmischung auf.
- Indien dagegen tritt kaum als demokratisches Gegengewicht in Erscheinung. Seit eine Phase aktiver Einmischung in Südasien von wenig Erfolg gekrönt war, hat das Land außenpolitische Zurückhaltung geübt und so sein Verhältnis zu Nachbarn wie Pakistan und China entspannt sowie seine Glaubwürdigkeit als Vertreter der Anliegen des globalen „Südens“ erhöht – ohne indes einen eindeutigen Beitrag zu mehr Demokratie in der regionalen Nachbarschaft zu leisten.

Zwar sollte der Einfluss regionaler Mächte auf die Regime ihrer Nachbarstaaten nicht überschätzt werden. Bislang haben weder Russland noch China neue Diktaturen in ihrem Umfeld geschaffen. Auch hängt die Herausbildung stabiler politischer Ordnungen mindestens ebenso stark von langfristigen innergesellschaftlichen Prozessen ab wie von externen Einflüssen. Doch dass autoritäre Regionalmächte problematische Effekte auf ihre Nachbarn haben, ist nicht zu übersehen. Zumindest haben Russland und China dazu beigetragen, erfolgreiche demokratische Veränderungen in ihren Regionen zu erschweren.

Aufstieg der Autokratien?

Das zweite Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges gilt als der Anfang einer neuen globalen Multipolarität. Die meistbeachteten „neuen“ Akteure sind neben Brasilien die drei großen Flächenstaaten des euro-asiatischen Kontinents: Russland, Indien und China. Während Indien eine bisweilen zwar umkämpfte, aber erstaunlich stabile Demokratie kennzeichnet, etablierte sich in Russland – nach zwischenzeitlicher demokratischer Öffnung zum Ende der Sowjetzeit – ein autoritäres Regime. China schließlich ist durch eine wandlungsfähige, aber politisch kompromisslose autoritäre Herrschaft gezeichnet.

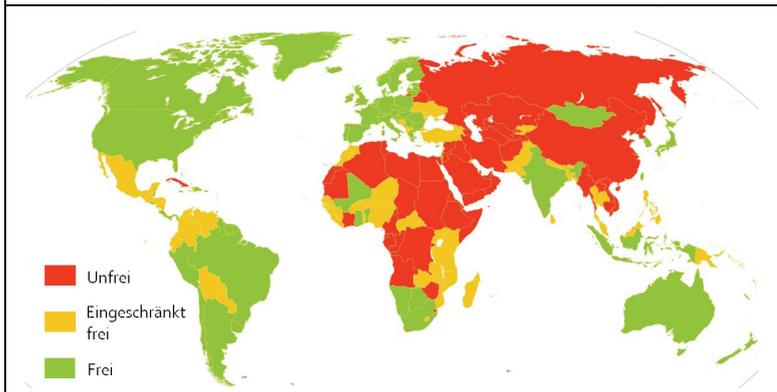
Parallel zum Aufstieg der „neuen“ Mächte war zuletzt Ernüchterung über den Stand der Demokratie weltweit eingeleitet. Denn die vielerorts zu beobachtenden politischen Umbrüche nach dem Ende des Kalten Krieges mündeten keineswegs zwingend in neue Demokratien. Die politischen Umwälzungen der letzten beiden Dekaden brachten nicht nur viele neue Demokratien, sondern auch eine ganze Reihe von Diktaturen hervor. Zudem bestehen etliche „alte“ Autokratien unverändert fort. Entsprechend hat die politische Systemforschung nicht zufällig die Untersuchung der Überlebensfähigkeit, Neubildung und Ausweitung autoritärer Herrschaftsformen als Studienobjekt (wieder)entdeckt. Neben dem arabischen Raum und Teilen Afrikas lieferte dabei der euro-asiatische Kontinent das meiste „Anschauungsmaterial“: von den ehemaligen Sowjetrepubliken bis nach Süd-, Südost- und Ostasien (vgl. Abb.). Prominente Beobachter führen die Persistenz autoritärer Strukturen in dieser Region auch auf den Einfluss autoritärer Regionalmächte wie China und Russland zurück. Aber ist das plausibel? Und welche Rolle spielt demgegenüber eine aufsteigende demokratische Regionalmacht wie Indien?

Autoritärer Regimeexport?

Tatsächlich gibt es plausible Gründe, warum autoritäre Regionalmächte wie China oder Russland ein Interesse daran haben könnten, Demokratisierungsprozesse in ihrem regionalen Umfeld zu behindern bzw. autoritäre Regime zu stabilisieren. Erstens birgt die Öffnung repressiver Diktaturen die Gefahr, zu politischer Instabilität in der Nachbarschaft zu führen. Zweitens fürchten autoritäre Regionalmächte das Überspringen destabilisierender Impulse von Demokratisierungsprozessen aus der Nachbarschaft. Drittens schließlich profitieren die autoritären Eliten einer Regionalmacht oft wirtschaftlich von benachbarten Autokratien, da sich ihre Interessen gegenüber deren Herrschern oft besser umsetzen lassen als gegenüber demokratischen Regierungen, die einer stärkeren öffentlichen Rechenschaftspflicht unterliegen.

Dennoch ist es sinnvoll, zwischen bewussten Maßnahmen zur Herbeiführung oder Förderung eines bestimmten politischen Regimes und wenig kontrollierbaren, indirekten

Abbildung: Demokratische Freiheiten in den Staaten der Welt im Jahr 2010



Quelle: Freedom House: Freedom in the World 2011 (eigene Darstellung)

Ausstrahlungseffekten, etwa durch Vorbildwirkungen oder gesellschaftliche Interaktion, zu unterscheiden. Während bewusste Maßnahmen vor allem das Interesse des „Exporteurs“ widerspiegeln, vollziehen sich Ausstrahlungseffekte am stärksten dort, wo der „Importeur“ zur Aufnahme externer Impulse bereit ist. Doch kann auch hier der bewusste Einsatz ideeller Ausstrahlungskraft – *soft power* – eine verstärkende Rolle spielen.

Sowohl China als auch Russland (in geringerem Maße und beschränkt auf die Länder der ehemaligen Sowjetunion) haben in den vergangenen Jahren vor allem aufgrund ihrer wirtschaftlichen Erfolge an positiver Ausstrahlungskraft in ihrem Umfeld gewonnen. Dies wird etwa deutlich durch den sprunghaften Anstieg der Studentenzahlen an chinesischen Sprachschulen in ganz Asien sowie die Zunahme ausländischer Studierender an chinesischen Universitäten. Damit hat auch das politische System Chinas über die Grenzen des eigenen Landes hinaus Ansehen erlangt. Russland wiederum hat sich im postsowjetischen Raum auf der Grundlage seines Ressourcenbooms seit dem Ende der 1990er Jahre allmählich wieder als Vorbild für eine erfolgreiche postsozialistische Transformation etablieren können – unterstützt von seinen russischsprachigen Staatsmedien, die in vielen Nachbarländern weithin wahrgenommen werden. Doch beide Länder haben sich nicht auf passive Wirkungen beschränkt. Vielmehr haben sie in den letzten Jahren in vielfältiger Weise gezielt Einfluss auf politische Entwicklungen in den Nachbarländern genommen.

Hingegen ist die Rolle Indiens ambivalenter zu beurteilen. Zwar weist der auch nach außen getragene Slogan „*Shining India*“ auf ein stärkeres, durch wirtschaftliche Erfolge begründetes Selbstbewusstsein hin. Dennoch werteten indische Regierungen es während der beiden letzten Dekaden als zu riskant, diese Erfolge für eine außenpolitische Demokratisierungskampagne zu nutzen. Zwei Gründe waren ausschlaggebend: Ein nach außen gewandter prodemokratischer Diskurs hätte zum einen zu verstärkter innenpolitischer Kritik an den bestehenden Mängeln der indischen Demokratie führen können. Zum anderen hätte er Abwehrreaktionen im regionalen Umfeld hervorgerufen und damit der von Indien beanspruchten Rolle als neutraler Sprecher der Entwicklungsländer Schaden zufügen können.

Ist also Indiens demokratische *soft power* vorerst beschränkt, so verbietet sich eine offensivere Intervention angesichts der sicherheitspolitischen Rivalitäten mit Pakistan und China erst recht. Im Falle der jüngeren Entwicklungen in Sri Lanka wird dies offensichtlich. Der Etablierung eines autoritären Regimes in Colombo und der damit einhergehenden Stärkung der Beziehungen zwischen China und Sri Lanka hatte Indien kaum etwas entgegen zu setzen. Als Interventionsmacht der Vergangenheit diskreditiert, konnte es wenig zur Verteidigung der Demokratie in dem Inselstaat beitragen, obwohl demokratische Werte in der indischen Elite breite Akzeptanz genießen.

So lässt sich das gesamte Spektrum möglicher Formen der Einflussnahme auf die politischen Strukturen der Nachbarländer vor allem bei China und Russland beobachten:

Direkter politischer Druck. Ein Beispiel für direkten politischen Druck seitens Russlands ist der Fall Georgien. Als der Kaukasusstaat nach der Rosenrevolution von 2003 zunächst von massiver westlicher Hilfe begleitete demokratische Reformen einleitete und Präsident Saakaschwili sich entgegen russischen Erwartungen einem NATO-Beitritt verschrieb, übte Moskau zunehmend Druck auf den südlichen Nachbarn aus: durch wirtschaftliche Sanktionen, durch finanzielle und moralische Unterstützung der separatistischen Regierungen in Abchasien und Südossetien sowie schließlich mit der militärischen Intervention im August 2008.

Im Falle Chinas ist eine derart offensichtliche Intervention in die inneren Angelegenheiten anderer Länder derzeit nicht zu beobachten. Vielmehr betont die chinesische Regierung ausdrücklich das Prinzip der Nicht-Einmischung, um sich umgekehrt gegen externe Einflussnahme auf die eigene politische Ordnung verwahren zu können. Druck wird vornehmlich durch diplomatische Sanktionen ausgeübt, etwa wenn Regierungsgespräche abgesagt werden. Zunehmend lassen sich aber auch wirtschaftliche Strafmaßnahmen beobachten: Als die junge Demokratie der Mongolei 2000 den Dalai Lama empfing, reagierte Peking mit der Schließung eines Grenzübergangs. Beim Bau einer Pipeline von Russland nach China wurde mongolisches Gebiet gemieden, weil die Regierung in Ulan Bator zu sehr die Nähe der USA gesucht hatte.

Wirtschaftliche Anreize. Sowohl Russland als auch China setzen wirtschaftliche Mittel ein, um Kontrolle über ihre Nachbarn zu erlangen, und bevorzugen dabei die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen. Um Staaten wie Belarus oder Moldawien, die wirtschaftlich eng mit Russland verknüpft sind, zu stabilisieren und an sich zu binden, gewährte die russische Führung beispielsweise Exportprivilegien, subventionierte Erdgaspreise oder privilegierten Zugang zum russischen Arbeitsmarkt. China setzt noch stärker auf die wirtschaftliche Integration seiner Nachbarn, um längerfristig Einfluss ausüben zu können. So hat es mit fast allen Nachbarländern spezifische Programme zur Intensivierung des Handels aufgelegt und mit den ASEAN-Staaten ein Freihandelsabkommen unterzeichnet. Besonders wendet sich China mit Entwicklungshilfe und Investi-

tionen den autoritären Regimen in Kambodscha, Laos, Sri Lanka und Burma zu.

Strukturbildung oder -bewahrung. Gemeinsam haben Russland und China mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit eine regionale Organisation entwickelt, die formal darauf abzielt, durch verstärkte Kooperation eine Destabilisierung der Region zu verhindern. Implizit schließt dabei „Destabilisierung“ auch Demokratisierungsbewegungen ein, so dass die Organisation, die neben Russland und China vier Länder Zentralasiens umfasst, auch autoritäre Regierungen in der Region legitimiert.

Russland hat darüber hinaus Integrationsbestrebungen, insbesondere mit Armenien, Kirgistan, Tadschikistan und bis vor kurzem auch Belarus vorangetrieben, was sich in Institutionen wie der Organisation zum Vertrag über kollektive Sicherheit oder der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft niedergeschlagen hat. Durch polizeiliche, geheimdienstliche und militärische Zusammenarbeit sowie durch Investitionen in strategische Wirtschaftsprojekte hat Russland autoritäre Regime in der Region zudem unmittelbar stabilisiert.

Pekings Wille, die isolierten Regime in Burma und Nordkorea zu stützen, zeigte sich in der Vergangenheit mehrfach in der Gewährung von überlebensnotwendigen Hilfsgütern und Krediten, Handel und Investitionen, aber auch in der Verhinderung von weiteren internationalen Sanktionen in Reaktion auf das nordkoreanische Atomwaffenprogramm oder auf Menschenrechtsverletzungen in Burma. Allerdings drängt China in beiden Ländern auch auf wirtschaftliche und partielle politische Reformen nach eigenem Vorbild, um die autoritären Regime langfristig zu stabilisieren und internationale Kritik zu entschärfen. Um demokratische Revolutionen zu vermeiden, sollen sich die beiden Regime durch politische Reformen ein „humaneres“ Gesicht geben und so ihr Überleben sichern.

Positive Ausstrahlung. Seit Ende der 1990er Jahre versucht China gezielt, auf ein positives Image bei seinen Nachbarn hinzuwirken. Der wirtschaftliche Erfolg, gerade zu Zeiten der globalen Finanzkrise, lässt das chinesische Modell einer Entwicklungsdiktatur selbst in demokratischeren Ländern der Region attraktiv erscheinen. Im Falle Russlands ist es das unter Putin eingeführte Modell der „gelenkten Demokratie“, das den herrschenden Eliten mancherorts als Vorbild dient. So haben einige Länder in den letzten Jahren Gesetzesverschärfungen im Umgang mit Nichtregierungsorganisationen und Medien nach russischem Muster vorgenommen, und in Kasachstan und Kirgistan wurden „Regierungsparteien“ zur Steuerung der politischen Elite nach dem Vorbild der Partei „Einiges Russland“ ins Leben gerufen.

Das „demokratische Element“ bei Indiens Aufstieg zur regionalen Wirtschaftsmacht hat jüngst verstärkt Aufmerksamkeit erfahren. Ob, wie dabei postuliert, Indiens demokratische Herrschaftsform langfristig einen Wettbewerbsvorteil gegenüber China darstellt, ist allerdings angesichts der Defizite der indischen Demokratie und der inne-

ren Spannungen in dem Land umstritten. Vorerst lässt sich der demokratische Faktor nicht als Quelle von *soft power* bei der Gestaltung der indischen Außenbeziehungen einsetzen.

Schlussfolgerungen

Der gewachsene Einfluss Chinas und Russlands, aber auch die noch unbestimmte Rolle Indiens haben Folgen für die externe Förderung von Demokratie im euro-asiatischen Raum und darüber hinaus.

- Erstens wird offensichtlich, dass Bemühungen um Demokratieförderung nicht die einzigen Anstrengungen sind, von außen die Beschaffenheit politischer Regime zu beeinflussen. Autokratische Regionalmächte wie China oder Russland haben durchaus ein Interesse, Demokratisierungsprozesse in ihrem regionalen Umfeld zu behindern bzw. autokratische Regime zu stabilisieren. Dabei können sich die Interventionsstrategien autoritärer Regionalmächte durchaus unterscheiden: Während sich Russland aller Einflussmöglichkeiten einer vergangenen Kolonialmacht – von politischem und wirtschaftlichem Druck bis hin zu militärischer Intervention – bedient, ist China sorgsam darauf bedacht, nicht als Interventionsmacht zu erscheinen. Auch um die eigenen Großmachtambitionen in der Region nicht zu gefährden und eine Allianz seiner Nachbarn mit den USA zu vermeiden, versucht es, im Verborgenen Einfluss auf die relevanten Eliten in der Nachbarschaft auszuüben.
- Zweitens legen die Außenpolitiken Russlands und Chinas nahe, dass zumindest makroökonomisch erfolgreiche au-

toritäre Regionalmächte auch eine positive Ausstrahlung auf autoritäre Regime in ihrem Umfeld haben. Insofern müssen Akteure der Demokratieförderung damit rechnen, dass sie nicht nur gegen die Interessen herrschender Eliten in den Zielländern arbeiten, sondern auch gegen die Präferenzen breiterer Bevölkerungsteile. Effektive Demokratieförderung im direkten Umfeld von China und Russland dürfte damit noch anspruchsvoller sein, als es dieses Politikfeld ohnehin schon ist. Ob die westlichen Demokratieförderer in der Entwicklungszusammenarbeit dabei ihre zahlreichen Probleme kollektiven Handelns überwinden, ist gegenwärtig eher fraglich, schreiten doch auch im Bereich der Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung die Bemühungen um langfristige und harmonisiertere Strategien allenfalls schleppend voran.

- Drittens verdeutlicht das Beispiel Indien, dass demokratische „aufstrebende Mächte“ sich nicht automatisch einer Allianz westlicher Demokratieförderer anschließen. Typischerweise handelt es um sozioökonomisch stark polarisierte Demokratien, die Defizite hinsichtlich Partizipation und Rechtsstaatlichkeit aufweisen. Damit eignet sich ihr politisches System nur begrenzt als Instrument außenorientierter *soft power*. Zudem sind auch demokratisch legitimierte Regionalmächte in Afrika, Asien oder Lateinamerika zumeist in sicherheitspolitisch prekäre Umfeldern eingebettet, die ihnen ein relativ hohes Maß an Zurückhaltung mit Blick auf die Innenpolitik ihrer Nachbarn auferlegen.

Literatur

Bader, J. / J. Grävingholt / A. Kästner (2010): Would autocracies promote autocracy? A political economy perspective on regime-type export in regional neighbourhoods, in: *Contemporary Politics* 16 (1), 81–100
Bader, J. (2010): Eine Regionalmacht in ihrem regionalen Umfeld: Chinas Einfluss auf die politischen Strukturen seiner Nachbarn, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 1/2010)
Faust, J. / C. Wagner (2010): India: a new partner in democracy promotion? Bonn: DIE (Briefing Paper 3/2010)
Kästner, A. (2010): Russland: Begünstigung autoritärer Tendenzen im postsowjetischen Raum, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 2/2010)



Jörn Grävingholt



Julia Bader



Jörg Faust



Antje Kästner

J. Grävingholt und J. Bader sind wissenschaftliche Mitarbeiter am DIE. J. Faust leitet die Abteilung Governance, Staatlichkeit, Sicherheit am DIE. A. Kästner ist assoziierte Wissenschaftlerin des DIE.