



Demokratieförderung und friedliche Demokratisierung nach Bürgerkriegen

Zusammenfassung

Während Demokratien besonders stabil sind, weisen Demokratisierungsprozesse ein erhöhtes Konfliktpotential auf, vor allem in Post-Konflikt-Kontexten. Jüngste Forschungsergebnisse des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zeigen, dass externe Demokratieförderung die destabilisierenden Auswirkungen von Post-Konflikt-Demokratisierung abmildern kann. Seit den 1990er Jahren ist Demokratieförderung fester Bestandteil von Friedensförderung. Freie und faire Wahlen oder eine dynamische Medienlandschaft zu fördern scheint positiv für Frieden: Demokratische Institutionen können aktiv mit gesellschaftlichen Konflikten umgehen, im Gegensatz zu autoritären Regimen, die oft auf Repression setzen. Aber die Veränderung von Machtverhältnissen durch mehr politischen Wettbewerb kann auch Machtkämpfe auslösen, die für gerade entstehende demokratische Institutionen schwer zu bewältigen sind. Für Länder, die sich nach Ende eines Bürgerkrieges demokratisieren, stellen sich daher folgende Fragen: Kann Demokratieförderung die destabilisierenden Auswirkungen abmildern, oder werden diese eher noch verstärkt? Wie sollte Demokratieförderung gestaltet werden, um einen Wiederausbruch von Gewalt zu vermeiden?

Die Frage, ob Demokratieförderung nach Bürgerkriegen ratsam ist, wurde kontrovers diskutiert, aber kaum empirisch untersucht. Das vorliegende Papier fasst die Ergebnisse jüngster DIE-Forschung zusammen, die diese Lücke schließt. Die Ergebnisse zeigen:

- Demokratieförderung, die Demokratisierung in Post-Konflikt-Gesellschaften begleitet, kann Frieden maßgeblich stärken. Sie löst *nicht* erneute Gewalt aus.
- Die Analyse zweier Geberstrategien um mit Zielkonflikten zwischen Stabilität (Vermeidung neuer Gewalt) und

Demokratisierung umzugehen zeigt, dass es, anders als weithin angenommen, nicht weniger Risiken birgt, Stabilität gegenüber Demokratie zu priorisieren. Tatsächlich kann die Priorisierungsstrategie auch scheitern und sogar kontraproduktiv sein.

- Demokratieförderung, die einen „kontrollierten Wettbewerb“ fördert, kann destabilisierende Effekte abmildern. *Die Förderung des politischen Wettbewerbs* stärkt die friedensstiftende Wirkung demokratischer Institutionen, politische Macht friedlich zuzuweisen, aber auch wieder zu entziehen. *Die Förderung institutioneller Machtkontrolle* hilft, die Willkür der Exekutive zu beschränken und demokratische Regeln durchzusetzen.

Diese Ergebnisse können Geberengagement in Post-Konflikt-Situationen informieren:

1. Geber sollten Demokratisierungsprozesse aktiv mit Demokratieförderung begleiten. Sie sollten diese Unterstützung nicht erst anbieten, wenn sich die Situation nachhaltig stabilisiert hat, da sie einen wichtigen Beitrag für Frieden leisten und destabilisierende Auswirkungen verhindern kann.
2. Bei Zielkonflikten zwischen Stabilität und Demokratie ist zu berücksichtigen, dass es nicht unbedingt erfolgversprechender ist, Stabilität zu priorisieren, als einen graduellen Ansatz zu verfolgen, der schrittweise sowohl Stabilität als auch Demokratie fördert. Daher sollten Geber politische Dynamiken vor der Entscheidung für eine Strategie sorgfältig analysieren und berücksichtigen, dass ein gradueller Ansatz über erhebliches Potenzial verfügt, Frieden nachhaltig zu stärken.
3. Im Kontext von Post-Konflikt-Demokratisierung sollten Geber substantiell politischen Wettbewerbs sowie die Schaffung institutioneller Machtkontrolle fördern.

Demokratieförderung in Post-Konflikt-Situationen

Nach einem Bürgerkrieg werden häufig Wahlen abgehalten, um eine neue, legitimierte politische Ordnung zu schaffen. Dies schien positiv für den Frieden in Nepal und Nicaragua, es wird jedoch in Liberia (1997) und Angola (1992) mit dem Wiederausbruch von Gewalt in Verbindung gebracht. Dennoch ist Demokratieförderung seit den 1990er Jahren fester Bestandteil der internationalen Friedensförderung. Demokratieförderung beinhaltet unter anderem Unterstützung bei der Organisation von Wahlen und die Stärkung von marginalisierten Gruppen und der Medienlandschaft. Die Debatte darüber, wie sinnvoll Demokratieförderung in fragilen Kontexten ist, dauert jedoch an. Kann Demokratieförderung in Post-Konflikt-Situationen den Frieden fördern, oder provoziert sie den Ausbruch neuer Gewalt?

Auch wenn Demokratien besonders stabil sind, birgt der Übergang zum demokratischen System ein erhöhtes Gewaltisiko. Dies hat dazu geführt, dass einige Studien davon abraten, nach einem Bürgerkrieg Demokratie zu fördern, um neue gewaltsame Konflikte zu vermeiden. Doch der Effekt von Post-Konflikt-Demokratieförderung auf Frieden wurde bisher nicht direkt untersucht. Dieses Papier präsentiert jüngste DIE-Forschungsergebnisse (Mross, 2019a, 2019b) zur Wirkung offizieller Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA), die Demokratisierungsprozesse nach Bürgerkriegen unterstützt. Es ist zu beachten, dass nur Länder untersucht wurden, in denen die Gewalt beendet und im Anschluss ein Demokratisierungsprozess eingeleitet wurde, wie Bosnien, Nicaragua, Nepal und Sierra Leone. Die Diskussion bezieht sich nicht auf Afghanistan, wo die Gewalt nie wirklich endete, oder Aserbaidschan, wo keine Demokratisierung stattgefunden hat.

Kasten 1: Schlüsselkonzepte	
Demokratie	Politisches System, gekennzeichnet durch politischen Wettbewerb und Partizipation in Verbindung mit bürgerlichen Rechten und Rechtsstaatlichkeit
Demokratisierung	Institutioneller Wandel zu einem demokratischeren System (nicht unbedingt zu einer vollständigen Demokratie)
Demokratieförderung	Externe Unterstützung für Demokratisierung

Chancen und Risiken von Demokratisierung

Konflikte gibt es in jeder Gesellschaft. Entscheidend ist, ob die Gesellschaft in der Lage ist, sie auf eine friedliche Weise zu lösen. Im Gegensatz zu autokratischen Regimen, die häufig auf Repressionen setzen, bieten demokratische Institutionen Mechanismen an, um Konflikte friedlich zu bewältigen: Demokratische Wahlen und Rechenschaftsmechanismen bieten institutionalisierte, transparente und offene Kanäle, um politische Macht zu übertragen und wieder zu entziehen. Politische Führer können gewählt, aber auch wieder abgewählt werden, und sie müssen sich vor einem Gericht verantworten, wenn sie ihre Macht missbrauchen. Außerdem können

garantierte Rechte und Freiheiten unmittelbar Missstände verringern und die Unterdrückung von Minderheiten und abweichenden Meinungen verhindern. Demzufolge können demokratische Institutionen theoretisch helfen, den Frieden nach dem Bürgerkrieg zu fördern, indem sie auf gesellschaftliche Konflikte mit Verständigung statt Repressionen reagieren.

Empirische Forschung zeigt, dass Demokratien tatsächlich besonders stabil sind. Aber es ist auch nachgewiesen, dass Demokratisierungsprozesse ein erhöhtes Gewaltisiko mit sich bringen. Dies ist durch zentrale Dynamiken eines Demokratisierungsprozesses zu erklären. Erstens kann die Veränderung von Machtverhältnissen die politische Stabilität gefährden. Indem neue Akteure durch Wahlen politische Macht gewinnen können, werden die bisherigen Machthaber herausgefordert. Machtinhaber, ob es sich dabei um alte Eliten oder neue, demokratisch gewählte Amtsinhaber handelt, sind jedoch selten gewillt, ihre Macht und Privilegien aufzugeben und könnten bereit sein diese gewaltsam zu verteidigen. Zweitens sind entstehende, demokratische Institutionen selten stark genug, um Gewalt wirksam einzuschränken und sicherzustellen, dass demokratische Verfahren sich durchsetzen. Im Gegensatz dazu sind autokratische Regime häufig sehr erfolgreich im Unterdrücken von Gewalt und abweichenden Meinungen. Wenn solche repressiven Institutionen im Verlauf von Demokratisierungsprozessen demontiert werden, kann ein institutionelles Vakuum entstehen, das zum Beispiel Akteuren, die ihre Position bedroht sehen, den Einsatz von Gewalt erleichtert. So können Demokratisierungsprozesse Konflikte in den Vordergrund rücken.

Demokratisierung nach Bürgerkriegen gilt als besonders gewaltanfällig, da Post-Konflikt-Gesellschaften oft von Misstrauen, Polarisierung sowie einer Kultur der Gewalt gekennzeichnet sind. Wenn Gruppen in den Krieg gezogen sind, ist es besonders wahrscheinlich, dass sie auch den demokratischen Wettbewerb als Nullsummenspiel interpretieren. Außerdem erfordern kompetitive Wahlen die Mobilisierung von Wählern, wobei in der Regel Unterschiede hervorgehoben werden. In gespaltenen Post-Konflikt-Gesellschaften bedienen sich die Wahlkampfstrategien häufig vorhandener Konfliktlinien aus Kriegszeiten, um Stimmen zu gewinnen – und verstärken sie damit, zum Beispiel durch Hetzkampagnen. Dies wirkt sich nachteilig auf den Friedensprozess aus.

Tatsächlich scheint die Einführung von demokratischem Wettbewerb nach einem Bürgerkrieg in einigen Fällen zu erneuter Gewalt zu führen. So endeten die Wahlen in Liberia 1997 auch deshalb mit einem überwältigenden Sieg des Warlords Charles Taylor, weil viele annahmen, dass er eine Wahlniederlage nicht friedlich hinnehmen würde. Schon bald setzte er seine demokratisch legitimierte Macht ein, um gegen seine Gegner und die Medien vorzugehen, was in einen zweiten Bürgerkrieg mündete. Dies ist ein typisches Beispiel für das Problem der glaubwürdigen Verpflichtung: Nach einem Bürgerkrieg fällt es schwer zu glauben, dass sich alle Akteure *glaubwürdig* verpflichten, demokratische Regeln einzuhalten und dass weder die Wahlsieger ihre Macht missbrauchen, noch die Wahlverlierer wieder zu den Waffen greifen.

Seit bekannt ist, dass Frieden und Demokratisierung nicht unbedingt Hand in Hand gehen, herrscht in Politik und in Wissenschaft die Auffassung, dass externe Akteure sich in Post-Konflikt-Situationen auf Stabilität konzentrieren und von Demokratieförderung Abstand nehmen sollten, um erneute Instabilität zu vermeiden. Das geht auch aus Abbildung 1 hervor, die einen Abwärtstrend bei Demokratieförderung in Post-Konflikt-Situationen aufzeigt, der bei Demokratieförderung gegenüber allen Empfängern oder im Rahmen der allgemeinen ODA nicht vorhanden ist. Es gibt jedoch kaum Evidenz bezüglich der Wirkung von *Demokratieförderung auf Frieden*. Neue Forschungsergebnisse des DIE weisen darauf hin, dass Demokratieförderung destabilisierende Auswirkungen von Post-Konflikt-Demokratisierung abmildern kann, vor allem, wenn Stabilität nicht priorisiert und der „kontrollierte Wettbewerb“ gefördert wird.

Stabilität über Demokratie priorisieren?

Um mit den Zielkonflikten von Frieden und Demokratisierung umzugehen, werden zwei alternative Ansätze empfohlen: 1) Stabilität über Demokratie zu priorisieren, um zu verhindern, dass der politische Wettbewerb die Stabilität gefährdet und 2) der graduelle Ansatz, sowohl Stabilität als auch Demokratie von Beginn an in kleinen, inkrementellen Schritten zu unterstützen. Ein systematischer Vergleich der alternativen Strategien an zentralen Momenten der Friedensprozesse in Burundi und Nepal zeigt, dass sogar in hoch instabilen Situationen die gleichzeitige Unterstützung von Stabilität und Demokratie nicht unbedingt risikobehafteter ist.

Stabilität zu priorisieren kann helfen, erneute Gewalt zu vermeiden, wie bei den Wahlen in Nepal 2008. Nationale und internationale Akteure konzentrierten sich auf die Durchführung friedlicher Wahlen, die pünktlich stattfinden und deren Ergebnisse akzeptiert werden sollten. Dies wurde als wichtiger angesehen, als die höchsten demokratischen Standards zu erreichen, die in diesem Kontext möglich gewesen wären. Entsprechend wurde die internationale Unterstützung ausgerichtet. So leisteten die Wahlen einen wichtigen Beitrag zum Friedensprozess. Die Priorisierungsstrategie kann jedoch auch scheitern oder sogar kontraproduktiv sein. Statt Instabilität zu verhindern, riskierte man in mehreren Situationen in

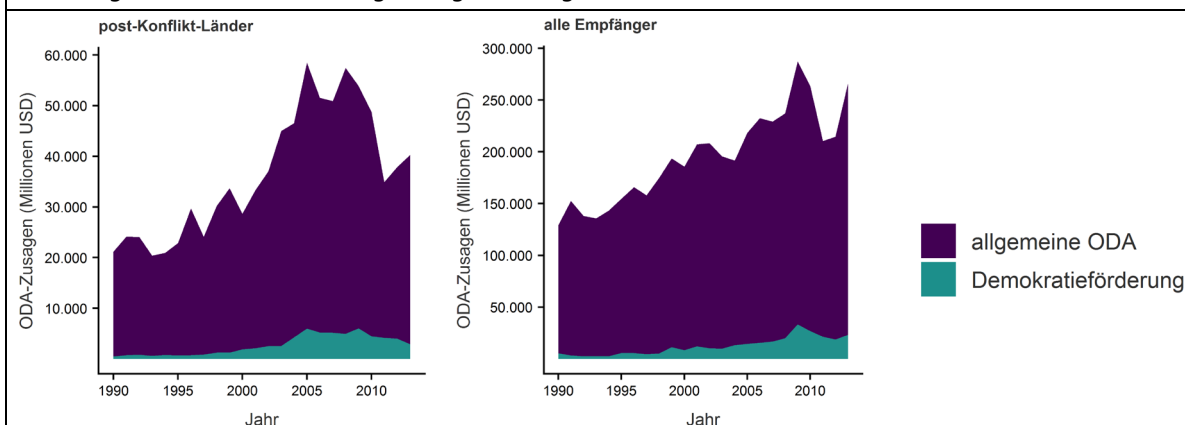
Burundi und Nepal diese noch zu befördern, da die Geber aufgrund der Priorisierung Chancen auf erreichbare demokratische Errungenschaften ungenutzt ließen. Im Umfeld der Wahlen in Burundi 2010 verschloss die internationale Gemeinschaft die Augen vor zunehmend autoritären Tendenzen und Menschenrechtsverletzungen, solange das Land relativ stabil blieb. Außerdem wurde im Bemühen, die letzte Rebellen-Gruppe zur Waffenaufgabe zu bewegen, stets ihr fast garantierter Wahlsieg betont, statt dafür zu sensibilisieren, dass der Ausgang einer Wahl immer ungewiss ist. Diese Strategie erwies sich für den Frieden als nicht hilfreich. Vielmehr wurden die Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte durch Repression und eine allgemeine Machtmonopolisierung von den Gebern akzeptiert, wodurch negative Pfadabhängigkeiten entstanden, die schließlich zu erneuter Gewalt beitrugen.

Weitere Untersuchungen sind nötig, um diese Ergebnisse für eine größere Fallzahl zu belegen. Aber die Analyse bestätigt Schlussfolgerungen früherer DIE-Forschung (Leininger & Ziaya, 2014) und vermittelt eine klare Botschaft: Die herrschende Auffassung, dass es in Post-Konflikt-Situationen weniger riskant ist, Stabilität gegenüber Demokratie zu priorisieren, ist nicht bestätigt. Dementsprechend sollte Demokratie nicht erst dann gefördert werden, wenn ein Land nach einem Bürgerkrieg nachhaltig stabil ist. Vielmehr birgt Demokratieförderung, die schon früh mit einem graduellen Ansatz geleistet wird, ein erhebliches Potenzial, um den Frieden nachhaltig zu stärken.

Demokratieförderung jenseits von Wahlen

Wie sollte Post-Konflikt-Demokratieförderung gestaltet sein? Auf Basis der potenziell friedens- aber auch konfliktfördernden Dynamiken von Demokratisierung nach Bürgerkriegen sind theoretisch drei Aspekte von Bedeutung: die intensive Förderung politischen Wettbewerbs (z. B. Förderung freier und fairer Wahlen), institutionalisierter Machtkontrolle (z. B. Stärkung der Justiz) und Kooperation (z. B. Förderung von Versöhnung). Welche Aspekte oder Kombinationen zu Frieden beitragen, zeigt der Vergleich aller 18 Fälle von Post-Konflikt-Demokratisierung nach 1990: Vor allem die Unterstützung des „kontrollierten Wettbewerbs“, also die gleichzeitige Förderung von Wettbewerb und institutio-

Abbildung 1: Demokratieförderung im Vergleich zu allgemeiner ODA über Zeit



Quelle: Autor (basierend auf AidData 3.1). AidData liefert verfeinerte Daten zu ODA-Zahlungen bis 2013.

nalierter Machtkontrolle kann eine friedliche Demokratisierung effektiv voranbringen.

Die Analyse zeigt, dass zur Abmilderung der potenziell negativen Auswirkungen von Demokratisierung Geber neben der Unterstützung des Wettbewerbs auch Kontrollmechanismen fördern sollten, die einen Machtmissbrauch wirksam verhindern können. Ein Beispiel dafür wäre, eine unabhängige Justiz so zu stärken, dass sie verhindern kann, dass Wahlsieger ihre Macht missbrauchen und verfestigen. Wenn die Opposition eine faire Chance hat, die nächsten Wahlen zu gewinnen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass politische Streitigkeiten friedlich bleiben und auch unerwünschte oder unerwartete Ergebnisse akzeptiert werden. Außerdem kann ein funktionierendes Justizsystem als Schiedsrichter für korrekte Wahlen auftreten und gewaltfreie Mittel anbieten, um gegen (maßstäblichen) Betrug oder Verfahrensmängel vorzugehen.

Politischen Wettbewerb zu fördern, ohne ihn durch institutionelle Kontrollmechanismen zu beschränken, scheint nicht auszureichen, um ein Wiederaufflammen von Gewalt zu verhindern. In der ersten Post-Konflikt-Periode in Liberia konzentrierten sich die Geber primär auf die Wahlen von 1997. In Abwesenheit starker institutioneller Kontrollmechanismen konnte der Wahlsieger seine demokratisch legitimierte Macht einsetzen, um scharf gegen die Opposition und die Medien vorzugehen, was schließlich zu erneuter Gewalt führte.

Nachdem der darauffolgende Bürgerkrieg im Jahr 2003 endete, förderten Geber „kontrollierten Wettbewerb“. Unterstützung für freie und faire Wahlen und die Förderung dynamischer Medien stärkten den Pluralismus und ermöglichten echte Wahlmöglichkeiten. Diese Unterstützung hat die konflikteinhegenden Elemente der demokratischen Institutionen und die Legitimität der Ergebnisse erheblich gestärkt. Jedoch könnte eine solche Unterstützung theoretisch auch destabilisierende Auswirkungen verstärken: Ein ausgeglichenes Spielfeld, auf dem alle politischen Akteure eine faire Chance

haben an die Macht zu kommen, kann von den Machthabern als Bedrohung angesehen werden, repressive Reaktionen provozieren und gewaltsame Dynamiken auslösen. Bei den Wahlen in Liberia 2017 stellte die besiegte Regierungspartei die Ergebnisse infrage, und die Angst vor gewaltsamen Auseinandersetzungen wuchs. Die Geber hatten jedoch auch die Schaffung institutionalisierter Machtkontrolle gefördert, wodurch die Kapazität, der Zugang und die Unabhängigkeit der Judikative gestärkt wurden. So konnte die Regierungspartei rechtliche Mittel nutzen, statt den Konflikt auf die Straße zu tragen. Sie legte eine offizielle Beschwerde bei der Wahlkommission und später beim obersten Gerichtshof ein. Alle Parteien warteten die Entscheidung geduldig ab und akzeptierten sie schließlich, was einen friedlichen Machtwechsel ermöglichte. Folglich sollte externe Förderung des politischen Wettbewerbs durch die Unterstützung institutionalisierter Machtkontrolle begleitet werden, um die friedensfördernden Auswirkungen der Post-Konflikt-Demokratisierung zu stärken.

Empfehlungen

Ist Demokratieförderung auch unmittelbar nach einem Bürgerkrieg sinnvoll? Robuste Ergebnisse weisen darauf hin, dass obwohl Demokratisierung ein erhöhtes Risiko von Instabilität birgt, Demokratieförderung die potenziellen negativen Auswirkungen abmildern und Frieden stärken kann. Sie ist *nicht* mit einem Rückfall in den Bürgerkrieg verbunden.

Die Untersuchung alternativer Geberstrategien in Post-Konflikt-Situationen – Priorisierung und Gradualismus – zeigt, dass die Priorisierung von Stabilität keine Erfolgsgarantie darstellt und entgegen verbreiteter Annahmen auch kontraproduktiv sein kann. Vielmehr können beide Strategien wirkungsvoll sein, und die Entscheidung verlangt eine sorgfältige Abwägung. Bei der Gestaltung von Demokratieförderung in Post-Konflikt-Staaten ist eine Kombination der Förderung des politischen Wettbewerbs mit der Unterstützung institutionalisierter Machtkontrolle besonders vorteilhaft.

Literatur

- Leininger, J., & Ziaja, S. (2014). *Conflicting objectives in democracy promotion: Avoiding blueprint traps and incomplete democratic transitions* (Briefing Paper 11/2014). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Mross, K. (2019a). First peace, then democracy? Evaluating strategies of international support at critical junctures after civil war. *International Peacekeeping*, 26(2), 190-215. <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2018.1557052>
- Mross, K. (2019b). *Democracy support and peaceful democratization after civil war: A disaggregate analysis*. PhD Thesis. St. Gallen: University of St. Gallen.
- Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Karina Mross
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as8.2019