

Die transatlantische Kluft in der Demokratieförderung

Jeffrey Kopstein¹

- Die USA und Europa verfolgen verschiedene Konzepte in der Demokratieförderung, die auf unterschiedlichen Interpretationen der Umbrüche von 1989 basieren. Nach amerikanischer Lesart entschied sich die Zivilgesellschaft für eine demokratische Regierungsform (*bottom-up*), während die Europäer die politischen Eliten als die entscheidenden Akteure für den Wandel ansahen (*top-down*).
- Das Konzept der USA, das auf die arabische Welt angewandt wurde, basiert auf drei Annahmen: Die Menschen im Nahen Osten bevorzugen eine demokratische Regierungsform; Wahlen in der arabischen Welt bringen westlich orientierte Regierungen hervor und Demokratie ist vor allem das Ergebnis einer dynamischen Zivilgesellschaft.
- Das Konzept der EU stellt den Aufbau funktionierender Institutionen in den Mittelpunkt und nutzte die EU-Erweiterungspolitik, um die Führungsebenen in den neuen ost-europäischen Demokratien zur Übernahme europäischen Rechts und zur Konsolidierung demokratischer Prozesse zu bewegen.
- Beide Konzepte haben Schwächen. Das US Konzept baut auf Annahmen auf, die sich in der Vergangenheit nicht erfüllt haben. Das europäische Konzept setzt zu stark auf die Erweiterungspolitik und ist eher geeignet, demokratische Länder zu stabilisieren als einen Systemwechsel in nicht-demokratischen Staaten herbeizuführen.
- Um größeren Erfolg bei der Demokratieförderung zu erzielen, sollten Instrumente beider Strategien miteinander kombiniert werden: amerikanische „*bottom-up*“ Elemente zum Aufbau der Zivilgesellschaft und europäische „*top-down*“ Elemente zur langfristigen Stabilisierung demokratischer Strukturen. Eine solche Arbeitsteilung könnte zur Basis einer erneuten transatlantischen Allianz werden.

In seiner Antrittsrede im Januar 2005 machte Präsident George W. Bush Demokratieförderung zum Mittelpunkt seiner Agenda für die zweite Amtszeit.² Als mehrere Wochen nach dieser Ankündigung jedoch weder Mit-

tel bereit gestellt noch Strategien entwickelt worden waren, wurden die Europäer langsam ungeduldig. Angesichts der wechselnden Begründungen für den Krieg im Irak, die aus dem Weißen Haus kamen, wäre es eine

nachvollziehbare Reaktion, wenn die europäischen Staatschefs und die breite europäische Öffentlichkeit einer Demokratieförderung skeptisch gegenüber stünden, die sie eigentlich nur als neu verpacktes Bekenntnis zur unilateralen Gewaltanwendung sowie als Rechtfertigung für einen Krieg und eine Besetzung mit unerwarteten Schwierigkeiten interpretieren würden. Zeitungskolumnisten in ganz Europa kommentierten die Rede wie folgt: „Erst sagen sie, es war Al-Qaida, dann waren es die Massenvernichtungswaffen, und jetzt soll die Demokratie der Grund für den Krieg sein?“ Aus Sicht der Europäer haben die Amerikaner bei aller Aufrichtigkeit ihres Handelns eine notorisch kurze Aufmerksamkeitsspanne. Das Thema Demokratieförderung mag gerade in Mode sein – aber wie lange wird das anhalten?

Trotz dieser Zweifel sagte Jose Manuel Barroso, Präsident der EU-Kommission während seines Besuchs im Weißen Haus im Oktober 2005, dass die Europäische Union und die Vereinigten Staaten „die Auffassung teilen, dass unsere strategische Partnerschaft dazu dienen sollte, Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft weltweit zu fördern.“³ Tatsächlich war die transatlantische Kooperation bei der Förderung von Demokratie vor Bushs zweiter Antrittsrede bereits Thema, und zwar vor allem nach Ankündigung der *Broader Middle East and North Africa-Initiative* auf dem G-8-Gipfel in Sea Island, im US-Bundesstaat Georgia im Juni 2004. Das weist darauf hin, dass im Bereich der Demokratieförderung eventuell eine weiter gehende transatlantische Kooperation möglich ist.

Der Teufel steckt wie immer im Detail. Tatsächlich gibt es eher Konfliktpotenzial mit den Europäern bei der Frage, wie Demokratie gefördert werden soll als bei der Frage, ob sie gefördert werden soll. Zum besseren Verständnis muss man sich vergegenwärtigen, wie das Thema Demokratieförderung erstmals auf die transatlantische Agenda kam, nämlich in der Zeit der demokratischen Umbrüche von 1989. Die Ver-

einigten Staaten und die EU interpretierten die Ereignisse jeweils auf ihre eigene Art, und diese Perspektiven bestimmen weiterhin ihre Einstellungen gegenüber und Erfahrungen mit der Demokratieförderung. Die unterschiedlichen Sichtweisen und Vorstellungen der Vereinigten Staaten und Europas über die Förderung von Demokratie, über ihren Zweck, ihre Grenzen und insbesondere darüber, wie man sie am besten umsetzt, drohen beide zu entzweien. Das Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Europa hat sich noch nicht vollständig vom Tiefpunkt im Februar 2003 erholt, als Frankreich und Deutschland sich aktiv gegen eine zweite Resolution des UN-Sicherheitsrats zur Legitimierung des Irak-Kriegs aussprachen. Wird die Frage der Demokratieförderung erneute transatlantische Spannungen hervorrufen, oder ist es ein Gebiet, auf dem die USA und Europa zusammenarbeiten und ihre Differenzen überbrücken können?

Transatlantische Interpretationen von 1989

Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen der Demokratieförderung zwischen den USA und Europa werden am deutlichsten, wenn man sich mit der jeweiligen Wahrnehmung der revolutionären Umbrüche in Osteuropa 1989 sowie der postkommunistischen Zeit in den 1990ern beschäftigt. Dies war das erste große Projekt zur Demokratieförderung in der Zeit nach dem Kalten Krieg.

Aus US-amerikanischer Sicht entschied sich die Zivilgesellschaft 1989 für eine demokratische Regierung, den Sturz von Diktatoren und die Zerschlagung der staatlichen Planwirtschaft, um den Weg für die Marktwirtschaft zu ebnen. Es war eine Bewegung, die von der Basis ausgelöst wurde – ein Sieg der Freiheit, in der moderne Menschen, die unter kommunistischen Tyrannen lebten, es schafften, das Joch der Diktatur abzulegen. Amerikaner jeglicher politischer Couleur beobachteten die Ereignisse 1989, von den Demonstrationen in den Straßen bis hin zum Fall der Berliner Mauer, mit einer Mischung

aus Schwindelgefühl und Ehrfurcht. Der wichtigste sowjetische Beitrag zu diesen Ereignissen war der Entschluss, friedlich beiseite zu treten und der Freiheit ihren Lauf zu lassen. Nach dem Fall der Berliner Mauer glaubte man, dass die Entstehung einer Demokratie die unausweichliche Konsequenz der Ereignisse wäre – sozusagen die natürliche politische Ordnung, die von alleine aus dem Nichts entsteht. Für die meisten Amerikaner war die postkommunistische Zeit in den 1990ern nur ein Epilog zu den großen Ereignissen.

Anhand der polnischen Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* lässt sich vielleicht am besten aufzeigen, wie die Amerikaner die Umbrüche, ihre Gründe und ihre Auswirkungen deuteten. Die *Solidarność*-Bewegung entstand an der Basis der Gesellschaft, über alle sozioökonomischen und regionalen Grenzen innerhalb Polens hinweg, und entwickelte sich zu einer überwältigenden gesellschaftlichen Macht, die schließlich den Zusammenbruch des kommunistischen Regimes hervorrief. Die logische Schlussfolgerung aus dem Sieg der *Solidarność*-Bewegung war, dass die Unterstützung von Bürgerrechtsgruppen in nicht-demokratischen Verhältnissen zu erfolgreichen, demokratischen Ergebnissen führt.

Die Europäer hingegen nahmen die Ereignisse von 1989 anders wahr, und diese Interpretation beeinflusste in erheblichem Maße ihre Einschätzung der Demokratieförderung im Irak und anderswo. Aus westeuropäischer Sicht wurde die Demokratieförderung nach 1989 vor allem „von oben“ vollzogen. Die wahren *dramatis personae* der Geschichte waren demnach im Kreml zu finden, nicht in den Straßen Warschaws oder Budapests. Ohne die Absicht des damaligen sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow, den Kalten Krieg zu beenden, hätte es keine Öffnung des Ostens gegeben. Politische Entscheidungsträger und Diplomaten, nicht Demonstranten, haben den Regimewechsel herbeigeführt.

Aus der Sicht der Europäer waren die revolutionären Umbrüche 1989 in ihren

Nachbarstaaten lediglich der Anfang. Welche Regimetypern würden die zerfallenen kommunistischen Diktaturen ersetzen? Für die meisten Westeuropäer war dies im Herbst 1989 eine große, offene Frage. Sie betrachteten die Revolutionen sogar mit einem gewissen Grad an Skepsis, der den Osteuropäern nicht verborgen blieb.⁴ Die konservative Regierung der damaligen britischen Premierministerin Margaret Thatcher war entschieden gegen die deutsche Vereinigung, und der damalige französische Präsident François Mitterrand machte sich Sorgen um die Auswirkungen des Zusammenbruchs des Kommunismus' auf den Prozess der europäischen Einigung.⁵ Die Demonstrationen waren ein wenig zu unorganisiert, und die deutsche Wiedervereinigung wurde zwar in ganz Europa öffentlich befürwortet, aber nur wenige wünschten sie sich tatsächlich herbei. Hinzu kam, dass der nachlassende sowjetische Einfluss in Europa eine ganze Reihe geopolitischer Fragen neu aufwarf, die vierzig Jahre lang nicht gestellt wurden – so zum Beispiel der politische Einfluss der Deutschen in Mitteleuropa und auf dem Balkan sowie die Ambitionen der Türkei im Kaukasus und in Zentralasien. Für die meisten Europäer war die Revolution 1989 nicht der Anfang der Demokratieförderung, sondern lediglich deren Vorgeschichte. Was zu tun blieb, war die schwere Aufgabe, stabile demokratische Institutionen aufzubauen, die Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft umzuwandeln und, was vielleicht am schwierigsten war, das Verhältnis der ethnischen Gruppen untereinander zu regeln.⁶ Dies waren die Errungenschaften Europas in den 1990ern.

Demokratieförderung auf amerikanische Art

Das Vorgehen der USA im Irak während des Frühjahrs 2003 orientierte sich an der amerikanischen Auslegung der Ereignisse von 1989 in Osteuropa: Stürze den Machthaber, reiße seine Statue nieder und gib der Zivilgesellschaft die Zügel in die Hand. Als Verteidigungsminister Donald Rumsfeld

während der Plünderung des irakischen Nationalen Museums im April 2003 sagte, Freiheit sei nun mal „unordentlich“⁷, war er dabei weder zynisch noch unehrlich oder besonders schlecht informiert. Vielmehr deutete er die Ereignisse aus der herrschenden US-amerikanischen Sicht darüber, wie eine Befreiung von der Tyrannei auszusehen hat. Dass die Saddam-Husseini-Statue nicht von der irakischen Zivilbevölkerung niedergeworfen wurde, sondern von US-Soldaten, während eine irakische Menschenmenge zusah, schien von wenig Belang zu sein. Aus US-amerikanischer Sicht entschieden sich die Zivilgesellschaften der Staaten des ehemaligen Ostblocks 1989 für eine demokratische Regierung.

In seiner Rede vom Januar 2005 sagte Präsident Bush, die Verbreitung von Freiheit in anderen Ländern sei jetzt „dringend erforderlich für die Sicherheit unseres Landes. Das ist der Ruf unserer Zeit. (...) Deswegen ist es die politische Strategie der Vereinigten Staaten, demokratische Bewegungen und Institutionen in jedem Land und jeder Kultur zu suchen und ihre Entwicklung zu unterstützen, um letztendlich die Tyrannei in der Welt zu beenden.“⁸ Die besondere Betonung der Demokratieförderung resultierte aus einer bestimmten Betrachtungsweise der Anschläge des 11. September, die wiederum auch die für manche zwingendste Legitimation für den Irakkrieg lieferte – zwingender noch als die Massenvernichtungswaffen und die Verletzung der UN-Verträge. Sie besagt, dass die muslimisch-arabische Welt sich derzeit in einer Modernisierungskrise befindet, da es in den letzten fünfzig Jahren verstärkt Berührungen mit der westlichen Welt gegeben hat, was wiederum zu einer Gegenreaktion des islamischen Fundamentalismus führte.⁹ Als Folge davon wurde die Region zunehmend gefährlicher – eine Tatsache die zwar bedauerlich ist, die man aber ignorieren könnte, wenn die Gefahr sich eindämmen und isolieren ließe. Die Anschläge des 11. September haben jedoch bewiesen, dass eine Eindämmung nicht funktionieren konnte. Das Al-Qaida-

Netzwerk ist kein Staat, den man mit Panzern oder Flugzeugen abschrecken kann. Die Anschläge waren der erste Schuss in einem letzten verzweifelten Versuch, politische und gesellschaftliche Veränderungen aufzuhalten. Es handelte sich um einen Konflikt innerhalb des Nahen Ostens, ausgetragen auf US-amerikanischem Boden. Die US-Administration versuchte, das Problem zu lösen, indem sie politische und gesellschaftliche Modernisierung kurzerhand von außen auferlegte, in der Befürchtung, dass ohne eine erzwungene Modernisierung der Region weitere Anschläge nicht auszuschließen seien. Dieser Sichtweise zufolge sollten sich die Vereinigten Staaten ein wichtiges arabisches Land vornehmen, das von einem rücksichtslosen Diktator regiert wird, der wiederholt seine kämpferischen Absichten bekundet hatte, und mit Gewalt einen Regimewechsel herbeiführen. Man hegte die Hoffnung, dass dieses Vorgehen einen umgekehrten Dominoeffekt in der übrigen arabischen Welt nach sich ziehen und schließlich eine politische Öffnung und mehr gesellschaftliche Freiheit in der gesamten Region bewirken würde.¹⁰

Es war ein ehrgeiziger und waghalsiger Plan. Der Gedanke dahinter war, die Zivilbevölkerung von ihren Fesseln zu befreien, liberale politische Organisationen zu unterstützen, den tyrannischen Staat aus dem öffentlichen Leben zu verbannen und der öffentlichen Meinung Raum zu verschaffen. All dies sollte in der Apotheose der Demokratie gipfeln: freie und faire Wahlen.

Es war ein gigantisches Glücksspiel, das sich offensichtlich nicht besonders schnell auszahlte und eine Reihe von Hypothesen über die Demokratie voraussetzte. Erstens ging man aus US-amerikanischer Sicht davon aus, dass die Bevölkerung des Nahen Ostens eine demokratische Staatsbürgerschaft wollte. Viele führende amerikanische Politiker waren der Meinung, der Irakkrieg würde zu einem „Spaziergang“ werden, und die US-Truppen würden mit „Blumen“ empfangen und als „Befreier“ gefeiert.¹¹ Danach würde die Demokratie in kürzester

Zeit das Saddam-Regime ablösen. Es ist zwar nicht erwiesen, dass die Menschen im Nahen Osten die Demokratie tatsächlich anderen Regierungsformen vorziehen, aber die Vermutung ist sicher nicht ganz falsch – zumal Meinungsumfragen diese Annahme im Allgemeinen stützen. Insbesondere würden sich die Menschen vermutlich eher für die Demokratie entscheiden, wenn sie die Wahl hätten zwischen einer demokratischen Regierungsform und einer, in der sie keine Möglichkeit zur Selbstbestimmung hätten.

Die zweite Annahme ist schon etwas prekärer. Spräche man ihr das Recht zu, ein Parlament zu wählen, so die Schlussfolgerung Washingtons, würde die Bevölkerung der arabischen Welt Parlamentsmehrheiten oder Präsidenten ganz nach dem Geschmack des Westens an die Macht bringen. Ein kurzer Blick in die Vergangenheit und in andere Regionen der Welt lässt jedoch erkennen, dass dies reines Wunsdenken ist. Bürger demokratischer Staaten haben an den Wahlurnen gefährlichen Diktatoren zur Macht verholfen. Das berühmteste Beispiel aus dem 20. Jahrhundert war die Wahl Adolf Hitlers. Von Hugo Chavez bis hin zur Hamas haben Menschen für Personen und Parteien mit Standpunkten gestimmt, die mit einer Demokratie und mit den Normen der Zivilisation nicht vereinbar waren.

Auch wenn man diese zweite These durchaus hinterfragen kann, liegt man damit dennoch nicht notwendigerweise vollkommen falsch. Wenn die Menschen demokratisch regiert werden wollen, ist es nicht unvernünftig, anzunehmen oder zumindest zu hoffen, dass sie Parteien wählen, die beabsichtigen, auch später noch Wahlen abzuhalten. Auch wenn solch eine Logik historisch und empirisch nicht belegbar ist, müssen alle Menschen, die sich der Demokratie verpflichtet fühlen, mit der Gefahr leben, dass Nicht-Demokraten oder politische Regierungsführer mit nicht zivilen Standpunkten gewählt werden.¹²

Die dritte Annahme der USA ist diejenige, dass Demokratieförderung von unten nach

oben vollzogen wird – als *Bottom-up*-Phänomen.¹³ Die Vereinigten Staaten neigen zu dem Glauben, eine stabile Demokratie sei das Produkt einer gesunden und dynamischen Zivilgesellschaft und miteinander verbundener Interessensgemeinschaften. Ist der Diktator erst einmal demontiert und sein auf Zwang aufgebauter Staatsapparat zerstört, käme als nächstes der logische und unvermeidbare Schritt, die Zivilgesellschaft gewähren zu lassen, Wahlen abzuhalten und eine Verfassung zu entwerfen. Das breitere institutionelle Umfeld, in dem all dies geschehen soll, ist dabei nur von zweitrangigem Interesse.

Da es aber äußerst schwierig ist, eine Demokratie oder eine andere Regierungsform ohne einen Staat zu verwirklichen, hat sich diese dritte These als äußerst problematisch erwiesen.¹⁴

Demokratieförderung auf europäische Art

Die Entwicklungen nach 1989 brachten das Thema Demokratieförderung zum ersten Mal auf die Tagesordnung der Europäer. Aufgrund des herrschenden Chaos und der sich abspielenden Tragödie der Jugoslawienkriege in den 1990ern sahen die europäischen Regierungschefs ihre Hauptaufgabe darin, stabile und demokratische Staaten entlang der eigenen Landesgrenzen aufzubauen.

Anstatt jedoch einfach zivilgesellschaftliche Organisationen, Parteien und Verfassungsentwürfe in der gesamten Region zu unterstützen (wie es die Vereinigten Staaten sowohl durch offizielle Hilfsprojekte als auch durch Nichtregierungsorganisationen taten), verfolgten die Europäer die Strategie, den starken Wunsch der postkommunistischen europäischen Eliten nach einem EU-Beitritt in ein großes Wiederaufbauprojekt zu bündeln und dem politischen Handeln vor Ort deutliche Leitlinien zu setzen.

Die Strategie der EU, die von den Regierungschefs der einflussreichsten Mitgliedsstaaten unterstützt wurde, konzentrierte sich auf den postkommunistischen

Staat und nicht auf die postkommunistische Gesellschaft. Trotz der ständigen Betonung von lokalen Initiativen und Stakeholder-Beteiligung konzentrierten sich Brüssels gesamte Anstrengungen auf die Führungsebenen und auf *Top-Down*-Prozesse. Beamte, die von der Europäischen Kommission und von den Mitgliedsstaaten (vor allem von Großbritannien, Frankreich und Deutschland) in die Ministerien der Kandidatenländer entsandt wurden, waren dort sehr bald tonangebend. Die nationale Politik in den Kandidatenländern während der 1990er entwickelte sich zu einem Wettbewerb darum, welche Partei Brüssel und die führenden EU-Mitgliedsstaaten am besten zufrieden stellen und somit den Weg zu einem EU-Beitritt bereiten könnte.

Jedes Kandidatenland musste Tausende von Seiten Europäischen Rechts, allgemein bekannt als *acquis communautaire*, in die nationale Gesetzgebung überführen. Noch viel entscheidender war, dass die EU diese Gesetze kontinuierlich überwachte, um deren Umsetzung sicherzustellen, und regelmäßig Berichte über die Fortschritte jedes Kandidatenlands in den einzelnen Bereichen verfasste. Neben der EU verfassten noch andere europäische Organisationen ihre eigenen länder- und aufgaben-spezifischen Berichte, so zum Beispiel die NATO, der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sowie unzählige kleinere internationale Organisationen. Somit wurde das post-kommunistische Europa zu der am kontinuierlichsten und genauesten beobachteten Region der Geschichte.

Die europäische Präferenz für Ordnung gegenüber Freiheit zog sich durch den gesamten EU-Beitritts-Prozess. Anstatt sich auf Bürgergruppierungen, politische Parteien und Wahlen zu konzentrieren, war das europäische *Monitoring*-System damit beschäftigt, staatliche Kapazitäten so aufzubauen, dass der gesamte *acquis* umgesetzt werden konnte. Demokratie spielte immer noch eine Rolle und war sicherlich eine Minimalanforderung an alle Kandidaten-

länder. Zu den „Kopenhagener Kriterien“, die von den Mitgliedsstaaten auf dem Kopenhagener Gipfel des Europäischen Rates 1993 für alle neuen Bewerber festgelegt wurden, gehören aber auch Wirtschaftsreformen, Rechte für Minderheiten sowie freie und faire Wahlen. Der gesamte Prozess der Demokratieförderung sollte jedoch sorgfältig überwacht werden und ordnungsgemäß ablaufen. „Ein Beitritt findet statt,“ so der Europäische Rat, „sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den Verpflichtungen einer Mitgliedschaft nachzukommen, und zwar indem es die erforderlichen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen erfüllt“.¹⁵ Für die Vereinigten Staaten war der demokratische Übergang Mitte der 1990er mit der zweiten bzw. dritten Wahl oder mit der friedlichen Machtübergabe von einer Partei auf eine andere mehr oder weniger vollzogen. Für Franzosen, Deutsche und Italiener jedoch galt die Demokratie im post-kommunistischen Europa hingegen nicht vor dem 1. Mai 2004 als konsolidiert, als acht osteuropäische Staaten der EU beitraten.

Die Erweiterung war außerordentlich erfolgreich. Mit einer in Aussicht gestellten Mitgliedschaft für potenzielle Beitrittsländer, gebunden an die Bedingung, das Land gemäß eines sorgfältig zusammengestellten Programms neu aufzubauen, hielten die europäischen Regierungschefs ein mächtiges außenpolitisches Instrument in den Händen. Somit war es den europäischen Eliten möglich, ein dringendes Sicherheitsproblem durch einfaches Ausüben der sanften Gewalt Europas zu lösen, was wiederum auf die Allgemeinbevölkerung Eindruck machte. Schließlich konnten so Europas Peripherien stabilisiert und demokratisiert werden. Auch wenn potenzielle Mitgliedsstaaten nominal mit der EU verhandelten, sorgte das an Bedingungen und *Monitoring* gebundene System dafür, dass das Machtverhältnis ein sehr einseitiges war, aus dem die Kandidatenländer, sobald sie in die Verhandlungen eingestiegen waren, nicht mehr herauskamen – es sei denn, sie hätten die Mitgliedschaft als Ganzes abgelehnt. Die

an Bedingungen geknüpfte Mitgliedschaft lieferte den breiteren Rahmen, in dem alle politischen Diskussionen in den Kandidatenländern Osteuropas stattfanden. Dies gilt auch für die derzeitigen Kandidaten Kroatien, Bulgarien, Rumänien und, besonders wichtig, für die Türkei.

Die größte Schwachstelle der EU-Erweiterung als Strategie zur Demokratieförderung besteht darin, dass sie mehr darauf abzielt, bereits demokratische Länder zu stabilisieren als einen Systemwechsel in nicht-demokratischen Staaten herbeizuführen. Damit lässt sie sich als Strategie zur Demokratieförderung nicht eindeutig einordnen. Betrachten wir beispielsweise die Rolle der EU in der „Revolution in Orange“ in der Ukraine 2004. Auf den ersten Blick spielte die EU eine wichtige Rolle. Der Wendepunkt in dieser Revolution wurde mit der Entscheidung der ukrainischen Regierung erreicht, die nationalen Wahlen angesichts überwältigender Beweise für Wahlfälschungen im Herbst 2004 zu wiederholen. Die Rolle des ehemaligen polnischen Präsidenten Alexander Kwasniewski, der mit großer Sorgfalt eine neue und anspruchsvolle Ostpolitik für Polen entworfen hatte, um Freiheit und Frieden in den Ländern östlich von Polen zu stärken, war besonders bemerkenswert. Kwasniewskis Interesse überzeugte auch andere europäische Mitgliedsstaaten und die EU selbst, stetigen Druck auf die ukrainische Regierungsführung auszuüben, Neuwahlen auszurufen. Die politischen Entscheidungsträger in der Ukraine waren demnach, auch unter dem autoritären Präsidenten Leonid Kutschma, besonders empfänglich für den Druck aus Brüssel, weil sie sich öffentlich zu einer starken Bindung an die EU verpflichtet und wiederholt ihren Beitrittswunsch geäußert hatten. Folglich hielt die Ukraine Neuwahlen ab und der wahre Wahlsieger, Viktor Juschtschenko, wurde Präsident. Eine starke Konzentration auf Wahlen führte dazu, dass alles, was danach geschah, außer Acht gelassen wurde. Dennoch sollte die Rolle der EU in der „Revolution in

Orange“ nicht überbewertet werden. Die Hauptakteure der „Revolution in Orange“ waren die zivilgesellschaftlichen Organisationen aus allen Teilen der Ukraine sowie die Demonstranten auf den Straßen der Hauptstadt Kiew. Die Interessen der externen Akteure haben vielleicht die Hardliner zurückgehalten, aber auf die Beitrittsbedingungen der EU kommt es in diesem Zusammenhang nicht vorrangig an. Eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine steht in den nächsten zwanzig Jahren sowieso nicht an. Der Einfluss der Vereinigten Staaten war durch die Unterstützung von NGOs und der Opposition größer als der der EU.¹⁶ Auch wenn der EU jetzt und zukünftig eine größere Rolle dabei zukommen kann, den ukrainischen Demokraten dabei zu helfen, ihre Führung zu konsolidieren und zu verhindern, dass ein autoritäres Grüppchen zurück an die Macht kommt, wird es ohne den EU-Beitritt als Zuckerbrot schwierig, Maßnahmen zu finden, mit denen dies erreicht werden soll.

Der EU stehen verschwindend wenige politische Maßnahmen im Umgang mit Staaten zur Verfügung, die kurz- oder mittelfristig nicht auf der Kandidatenliste stehen. Nirgends wird diese Schwäche so deutlich wie im Fall der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) und der darauf folgenden Europäischen Nachbarschaftspolitik. Die EMP (auch bekannt als Barcelona-Prozess) wurde 1995 ins Leben gerufen, angeregt durch den Wunsch, Instabilität von der südlichen Flanke Europas fernzuhalten. Die Initiative sollte einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und den 12 Unterzeichnerstaaten im Mittelmeerraum aufbauen, vornehmlich durch bilaterale Partnerschaftsprogramme.¹⁷ Nach 2001 wurde innerhalb der EU darüber beraten, ob die EMP dazu benutzt werden sollte, Druck auf die acht arabischen Gründungsstaaten in Bezug auf eine Demokratisierung auszuüben. Auch wenn die Hauptinstrumente der EMP in erster Linie aus Wirtschaftsreformen und Harmonisierung von Handelsbedingungen

bestanden, wurden durch neuere Initiativen die Aufgabenfelder der Partnerschaft auf die Bereiche Migration, Energie, Sicherheit sowie Terrorismusbekämpfung ausgeweitet. Die Stabilisierung und Überwachung von Grenzen und Migration gehören jedoch zu den alten Zielen der EU, und sie leisten nur einen geringen Beitrag zur Demokratieförderung. Trotz umfangreicher Diskussionen über politische Reformen innerhalb des EMP-Partnerschaftsabkommens zögerte die EU, diese auf die Agenda der gleichermaßen zögerlich handelnden mediterranen Partner zu setzen. Der Hauptansatz der EMP besteht in der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und nicht in der Förderung der Zivilgesellschaft. Weder die EU als Ganzes noch ihre Mitgliedsstaaten beabsichtigen, irgendeine Bedingung für einen Beitritt oder auch nur für Unterstützung zu stellen, um die politische Landschaft in der Region neu zu gestalten.¹⁸

Widersprüchliche oder sich ergänzende Ansätze?

Damit Demokratieförderung Erfolg hat, sind sowohl Elemente des US-amerikanischen „*Bottom-Up*“-Ansatzes mit seinem Schwerpunkt auf der Zivilgesellschaft als auch des europäischen „*Top-Down*“-Ansatzes mit seinem Schwerpunkt auf der Rolle des Staates erforderlich. Ohne den amerikanischen Enthusiasmus und Optimismus wird die Demokratieförderung nicht vorankommen, und ohne das europäische Interesse am Aufbau von Institutionen wären demokratische Durchbrüche nur von kurzer Dauer und würden in Enttäuschungen enden.

So beliefen sich beispielsweise die US-amerikanischen Anstrengungen zur Demokratieförderung außerhalb des Nahen Ostens auf die Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Organisationen, politischen Parteien und NGOs, die sich systematisch gegen die zunehmend autoritärer werdenden Regierungschefs auflehnten und die Umbrüche auslösten: in Serbien im Oktober 2000, in Georgien im November 2003, in der Ukraine im November 2004 sowie in

Kirgisistan im März 2005.¹⁹ In jedem dieser Fälle führten die aus dem Ausland unterstützten NGOs und Oppositionsparteien Massendemonstrationen in den Straßen durch und übten nach Wahlfälschungen einen erheblichen Druck auf die autoritären Regierungen aus. Die Regierungsführer traten zurück und übergaben der Opposition die Macht. Nach der „*Revolution in Orange*“ wuchs in Moskau die Angst, dass etwas Ähnliches auch in Russland passieren könnte. Präsident Vladimir Putins Antwort auf das Phänomen der „schrittweisen Revolutionen“ bestand darin, den Handlungsfreiraum der NGOs mit Unterstützung sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland durch neue Vorschriften einzuschränken.

Auch wenn das US-amerikanische Modell der gesellschaftlichen Revolution semiautoritäre Staaten erfolgreich zu destabilisieren vermochte, war die Konsolidierung dieser neuen Demokratien mit weniger Erfolg gekrönt. In Ländern, in denen die staatliche Verwaltung ineffizient, korrupt oder zusammengebrochen ist, haben demokratisch gewählte Parlamente eine genauso geringe Chance, geeignete politische Maßnahmen umzusetzen wie nicht-demokratisch gewählte Parlamente. Die neu gewählten „Demokraten“ werden sehr schnell von den gleichen politischen Meinungsmachern, Oligarchen oder bürokratischen Maschinerien abhängig wie ihre Vorgänger. So geschah es in Georgien, in der Ukraine und in Kirgisistan sowie in etwas abgemilderter Form in Serbien.

Nur wenige Beobachter würden behaupten, Serbien, Georgien, der Ukraine und Kirgisistan ginge es besser, wenn Slobodan Milošević, Eduard Schewardnadse, Wiktor Janukowytsch oder Askar Akajew noch an der Macht wären. Demokratieförderung mittels Massendemonstrationen und Wahlen ist sicher immer noch besser als gar keine Demokratie. Vielleicht ist es sogar die beste Art, Demokratie in Ländern einzuführen, in denen die politische Führung zwar Wahlen erlaubt, aber versucht, sie zu manipulieren. Diese starke Konzentration auf die Wahlen führte tendenziell aber dazu, dass alles was

danach geschah, außer Acht gelassen wurde. Wahlen sind zwar eine notwendige Voraussetzung für eine Demokratie, können aber ihre Stabilität nicht garantieren. Genau so wichtig ist es, dass der Staat in der Lage ist, Gesetze fair und effizient umzusetzen. In Serbien, Georgien, der Ukraine und Kirgisistan drohten schwache staatliche Institutionen und ein hohes Maß an Korruption die Demokratie zu diskreditieren. Die politische Dynamik der postkommunistischen Welt könnte sich auch in einigen Ländern im Nahen Osten, z. B. in Ägypten, Saudi-Arabien und sogar im Irak und Iran widerspiegeln, wo korrupte, verfälschte oder auch bedeutungslose Wahlen bestenfalls einen zwiespältigen Demokratisierungseffekt hatten.

Den Warnungen aus Europa, die USA würden sich, zum Nachteil des institutionellen Aufbaus, zu einseitig auf große Ereignisse wie z. B. Wahlen konzentrieren, sollte man vermutlich Beachtung schenken. Dies ist eine der wichtigsten Lehren aus der Entwicklungsökonomie der 1990er. Das Jahrzehnt begann unter dem Motto „Markt ist gut, Staat ist schlecht“, aber in Folge der Finanzkrise in Asien und der Abwertung des russischen Rubels sowie des mexikanischen Pesos erkannten Weltbank und Internationaler Währungsfonds zum Ende des Jahrtausends, dass institutionelle Voraussetzungen wie Rechtsstaatlichkeit, die Sicherung von Eigentumsrechten, eine gute Unternehmensführung sowie ehrliche und effiziente Aufsichtsbehörden wichtige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Entwicklung sind. Diese neue Erkenntnis der Bedeutung von Institutionen könnte auch in die US-amerikanische Denkweise über die Förderung von Demokratien Einzug halten – zumindest bei renommierten Analysten wie Francis Fukuyama.²⁰ Die Besetzung des Irak hat sehr deutlich gezeigt, dass Demokratie öffentliche Sicherheit erfordert.²¹

Die Förderung von Demokratie wird jedoch nicht so einfach sein wie der Aufbau eines Staates, der als Konsolidierungsstrategie etwas besser eingrenzbar ist, wohingegen

die Demokratieförderung mit großer Wahrscheinlichkeit scheitern wird, wenn Effizienz vor Bürgerbeteiligung steht. Die Einführung der Demokratie wird stets ein wenig chaotisch vor sich gehen und sicherlich ein viel komplexerer Vorgang sein als die Stärkung bereits existierender Demokratien im postkommunistischen Europa, wie es die EU getan hat. Wenn die Europäer wirklich ein Interesse an Demokratieförderung haben, müssen sie damit leben, dass die Transformation vom Untertan zum Bürger ein gewisses Maß an Unsicherheit und ein offenes Ende mit sich bringt.

Die EU denkt bereits über eine Außenpolitik sowie eine Strategie zur Demokratieförderung außerhalb der Erweiterung nach, und jüngste Ereignisse lassen vermuten, dass wir von dem Tag, an dem Europas Grenzen „endgültig“ sind, nicht mehr weit entfernt sind.²² Die Ablehnung der Europäischen Verfassung durch Frankreich und die Niederlande im Frühjahr 2005 kam zumindest teilweise durch die Weigerung der französischen und niederländischen Wähler zustande, die Aussicht einer türkischen EU-Mitgliedschaft weiterhin dazu zu benutzen, Einfluss auf die Innenpolitik der Türkei zu nehmen, wenn dies mit dem Ziel verbunden ist, der Türkei eines Tages tatsächlich den Beitritt zu gewähren. Möglicherweise wird die Türkei zum Präzedenzfall einer europäischen Demokratieförderung außerhalb des Erweiterungsprozesses.

Während der britischen EU-Präsidentschaft unter der Leitung von Premierminister Tony Blair im zweiten Halbjahr 2005 setzten die europäischen Regierungschefs ihre Vereinbarung, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, in die Tat um, und erklärten diese offiziell zum Beitrittskandidaten, allerdings nicht ohne vorher ausgiebig hinter verschlossenen Türen verhandelt zu haben. In den darauf folgenden Monaten stellte die EU noch härtere Bedingungen für einen möglichen Beitritt der Türkei, wohl aus der Erkenntnis heraus, dass die wichtigsten Mitgliedsländer kalte Füße bekamen. Die Ironie dieser Distanzierung der EU von der Türkei liegt darin, dass bei der Unterstützung

des EU-Beitritts der Türkei die Vereinigten Staaten sich der europäischen Strategie zur Demokratieförderung angepasst hatten. Während die wichtigste Strategie der USA bei der Förderung von Demokratie in anderen Regionen ein „*Bottom-Up*“-Prozess war, also eine Revolution der Zivilgesellschaft, besteht die Hauptaufgabe in der Türkei nicht im Aufbau einer Demokratie sondern vielmehr in deren Konsolidierung. Eine erfolgreiche Demokratieförderung wird Elemente der US-amerikanischen und der europäischen Strategien erfordern.

Der Versuch der USA, die europäischen Regierungschefs 2003 und 2004 davon zu überzeugen, dass der Beitritt der Türkei ein wichtiger strategischer Beitrag zur Demokratieförderung in der islamischen Welt wäre, stieß nur sehr vereinzelt auf Resonanz. In Deutschland beispielsweise beharrten die Christdemokraten darauf, dass ein Beitritt der Türkei nichts zur Demokratieförderung in der arabisch-muslimischen Welt beitragen würde, weil die arabischen Staaten sich in den meisten politischen Feldern nicht an der Türkei orientieren. Andere europäische Staats- und Regierungschefs, wie der ehemalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder, hatten bereits den Türkei-Beitritt befürwortet, fanden es aber wenig hilfreich, dass George Bush dies ebenfalls tat. Bei Teilen der französischen Regierung gab es eine tiefe Abneigung gegen den aus ihrer Sicht erneuten Versuch der USA, die Macht der EU und Frankreichs zu unterminieren, indem sie der bereits strapazierten Gemeinschaft ein großes und armes Land aufzwingen wollten. Wenn die EU sich jedoch entscheiden sollte, ihre Grenzen endgültig zu finalisieren und den Beitrittswunsch eines Bewerbers abzulehnen, dann verliert sie ihr einzig funktionierendes außenpolitisches Instrument.

Mittlerweile scheinen die europäischen Regierungschefs dies verstanden zu haben. Sie haben sich auf eine lange Kandidaturzeit und ein unbestimmtes Beitrittsdatum für die Türkei geeinigt. Den Beitrittswunsch der Türkei zum jetzigen Zeitpunkt ganz abzu-

lehnen, wäre ein zu großes Risiko für die Stabilität im Land und würde die Beziehungen zu den USA unnötig strapazieren. Die Türkei hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um ihre Gesetze an die EU-Standards anzupassen und dafür zu sorgen, dass ihre Menschenrechtsbilanz der europäischen Norm entspricht.

Ein Aussetzen der Strafverfolgung ihres berühmtesten Schriftstellers Orhan Pamuk, der das äußerst sensible Thema des Massakers an den Armeniern durch die osmanischen Türken im Ersten Weltkrieg angesprochen hat, sowie eine Änderung des Gesetzes zur freien Meinungsäußerung, das als Grundlage für seine Anklage diente, wird der erste aus einer ganzen Reihe von EU-Tauglichkeitstests sein, die die Türkei in den nächsten Jahren zu bestehen haben wird. Die europäischen Regierungen haben ihrerseits ihren Wählern zugesichert, dass die Türkei die Kopenhagener Kriterien erfüllen muss und dass eine EU-Mitgliedschaft der Türkei in absehbarer Zukunft nicht bevorsteht. Frankreich zum Beispiel hat sich den EU-Ländern angeschlossen, die eine Volksbefragung durchführen wollen, bevor neue Kandidatenländer zugelassen werden. Dennoch: Sollten die Europäer es ablehnen, ihr einziges geopolitisches Instrument in der muslimischen Welt zu nutzen, also die Aussichten auf einen EU-Beitritt für ein Land, dessen Bevölkerung mehrheitlich muslimisch ist, so wird dies sicher ein Anlass für neue Spannungen im transatlantischen Verhältnis sein. Die Vereinigten Staaten täten daher gut daran, den Beitritt der Türkei weiterhin voranzutreiben, allerdings vorsichtig und taktvoll.

Gemeinsam fördern

Demokratieförderung muss kein Anlass für neue Spannungen im transatlantischen Verhältnis sein, wenn beide Seiten gewillt sind, sich auf die jeweiligen Stärken und Erfahrungen des Anderen zu verlassen. Es stimmt, dass die Europäer den Eifer der USA nicht teilen, Demokratieförderung als Projekt

anzusehen, und sie werden nur ungern politische Maßnahmen ergreifen, die dazu dienen, Demokratie dort einzuführen, wo es sie noch nicht gibt. Außerdem wird es sicher Fragen geben, bei denen die transatlantischen Partner weiterhin nicht einer Meinung sind. Dazu gehört auch das Herbeiführen eines Regimewechsels durch die USA im Falle besonders hartnäckiger Gegner wie Saddam Hussein. Auch wenn laut Meinungsumfragen die Europäer die Rolle der USA in der Welt skeptisch sehen und insbesondere der jetzigen Regierung misstrauisch gegenüberstehen, so sind sie doch sehr daran interessiert, Demokratie in der übrigen Welt zu fördern. Eine Meinungsumfrage des *German Marshall Fund* im Jahre 2005 ergab, dass die Europäer die Demokratieförderung sogar noch stärker unterstützen als die Amerikaner.²³ Solange beide als Partner am Projekt beteiligt sind, kann Demokratieförderung sogar zur Basis für transatlantische Allianzen in den kommenden Jahrzehnten werden.

Die Umriss der Arbeitsteilung scheinen deutlich erkennbar zu sein: Elemente aus der *“Bottom-Up”*-Strategie amerikanischer Demokratieförderung, die Wert auf die Zivilgesellschaft sowie auf politische Parteien und saubere Wahlen legt, sind dort angebracht, wo es keine Demokratie gibt oder wo manipulierte bzw. korrupte Wahlen zur Maskierung autoritärer oder autokratischer Regimes instrumentalisiert werden. Das Repertoire zur Konsolidierung von Regimes, die den Übergang zur Demokratie zwar begonnen aber noch nicht abgeschlossen haben, sollte unter anderem auch Elemente der europäischen *“Top-Down”*-Strategie der Demokratieförderung enthalten, die Auflagen für eine EU-Mitgliedschaft vorsieht, um Ordnung und gute Regierungsführung herzustellen sowie institutionelle Kapazitäten auch außerhalb der EU-Erweiterung aufzubauen. Wenn sowohl der US-amerikanische als auch der europäische Ansatz zur Demokratieförderung vernünftig und angemessen eingesetzt werden, können beide ein starkes außenpolitisches Instrumenta-

rium für erneute transatlantische Allianzen bilden.

Washington, DC – 23. April 2007

Die hier dargestellte Position des Autors spiegelt nicht zwangsläufig die Position der FES oder der Organisation wider, für die der Autor arbeitet.

¹ Jeffrey Kopstein ist Director des Centre for European, Russian, and Eurasian Studies am Munk Centre for International Studies und Professor für Politikwissenschaften an der Universität Toronto. Der hier vorliegende Artikel wurde unter dem Titel: „The Transatlantic Divide over Democracy Promotion“ in der Zeitschrift *The Washington Quarterly*, 29:2, Spring 2006, S. 85-98 bereits veröffentlicht, lag bisher aber noch nicht in deutscher Sprache vor.

² Office of the Press Secretary, The White House, “President Sworn-In [sic] to Second Term”, 20. Januar 2005, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html>.

³ “European Commission President Barroso Meets U.S. President Bush at the White House”, Presseerklärung der EU, 15. Oktober 2005, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1281&format=HTML&aged=%25200&language=>

⁴ Adam Krzeminski, “First Kant and Now Habermas: A Polish Perspective on ‘Core Europe’”, in *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations After the Cold War*, Hg. Daniel Levy, Max Pensky und John Torpey (London: Verso, 2005): S. 146-152.

⁵ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (London: Harper Collins, 1993): S. 792-799; Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995): S. 114-116; Jacques Attali, *Verbatim Tome 3: Chronique des Années 1988-1991* (Paris: Fayard, 1995): S. 331, 422-429.

⁶ Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration After Communism* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

⁷ “Rumsfeld on Looting in Iraq: ‘Stuff Happens’”, *CNN.com*, 12. April 2003, <http://www.cnn.com/2003/US/04/11/spri.irq.pentagon/>.

⁸ Office of the Press Secretary, “President Sworn-In [sic] to Second Term.”

⁹ Der geistige Vater dieser Analyse war Bernard Lewis. Siehe Bernard Lewis, *What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

¹⁰ Richard N. Haas, “Toward Greater Democracy in the Muslim World”, *The Washington Quarterly* 26, Nr. 3 (Sommer 2003): S. 137-148.

¹¹ Ken Adelman, “Cakewalk in Iraq”, *Washington Post*, 13. Februar 2002: S. A27; Ken Adelman, “Cakewalk Revisited”, *Washington Post*, 10. April 2003: S. A29; Warren P. Stroebel and John Walcott, “Post-War Planning Non-Existent”, *Knight-Ridder*, 17. Oktober 2004, <http://www.realcities.com/mld/krwashington/9927782.htm>.

¹² Ronald Inglehart and Pippa Norris, *Rising Tide: Gender Inequality and Cultural Change Around the World* (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 2003).

¹³ Michael McFaul, "Democracy Promotion as a World Value", *The Washington Quarterly* 28, Nr. 1 (Winter 2004-2005): S. 147-163.

¹⁴ Siehe Larry Diamond, *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq* (New York: Times Books, 2005).

¹⁵ Michael Baun, *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 2000): S. 44 (Referenz: Europäischer Rat in Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993).

¹⁶ Matt Kelly, "U.S. Money Has Helped Opposition in Ukraine", *San Diego Union Tribune*, 11. Dezember 2004, http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041211/news_1n_11usaid.html; Michael McFaul, "What Democracy Assistance Is ... and Is Not", *Hoover Digest*, Nr. 1 (Winter 2005), <http://www.hooverdigest.org/051/mcfaul.html>.

¹⁷ Die ursprünglichen Unterzeichnerstaaten die nicht der EU angehörten, der Barcelona-Erklärung von 1995, waren: Algerien, Zypern, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Tunesien, Türkei und die Palästinensische Autonomiebehörde. 2004 wurden Zypern und Malta zu vollen EU-Mitgliedern.

¹⁸ Emanuel Adler et al., Hg, *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region* (Toronto: University of Toronto Press, 2006).

¹⁹ Mark Beissinger, "Structure and Example in Modular Political Phenomena: The Diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions" (Vorlesung, University of Toronto, 16. Februar 2005).

²⁰ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2004).

²¹ Diamond, *Squandered Victory*: S. 279-313.

²² "Beyond Enlargement: Commission Shifts European Neighborhood Policy Into High Gear", IP/04/632, Brüssel, 12. Mai 2004,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/632&format=HTML&aged=0&language=> (Presseerklärung der EU).

²³ German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2005: Key Findings*, <http://www.transatlantictrends.org/doc/TTKeyFindings2005.pdf>.