

Demokratieförderung hat Konjunktur. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus hat vor allem die Reaktion der US-Regierung auf die Anschläge vom 11. September 2001 dieser Strategie neuen Auftrieb gegeben. Einige langfristige Ansätze wie die amerikanische *National Security Strategy* setzen auf weltweite politische und wirtschaftliche Freiheit. Trotzdem gehen sie im Krieg gegen den Terror gleichzeitig kurzfristige Allianzen mit Kräften ein, die diese Ziele keineswegs teilen (z.B. autoritäre Regime in verbündeten islamischen Ländern). Aber die Demokratisierung bleibt ein Eckpfeiler jeder Strategie, die auf Dauer eine Reduzierung gewaltsamer Konflikte in der Welt erreichen will.

Demokratie oder Demokratisierung zu fördern, ist eine schwierige Aufgabe. Die Einflussmöglichkeiten externer Akteure auf politische Veränderungsprozesse sind begrenzt und sie können keinem einfachen Modell von Rezepten, Zielen und Instrumenten folgen. Die Demokratisierung von vormals autoritären oder gar totalitären Regimen setzt – in sehr viel stärkerem Maße als die Durchsetzung von Menschenrechten, die häufig im gleichen Atemzug wie die Demokratieförderung genannt wird – eine Umverteilung und Begrenzung von Macht voraus, wobei die sozialen, politischen und ökonomischen Machtstrukturen in jedem Land unterschiedlich sind. Zugleich beschreibt Demokratisierung einen Prozess, in dem Ansatzpunkte und Strategien immer wieder neu definiert und angepasst und auf kontraproduktive Effekte hin geprüft werden müssen.

Eine systematische Aufarbeitung der Instrumente und Möglichkeiten der Demokratieförderung sollte daher nicht *top-down* erfolgen, d.h. von den außenpolitischen Strukturen, Instrumenten und Zielen der Geberländer ausgehen, die häufig ein gespanntes Verhältnis zu den machtpolitischen Implikationen und dem notwendigen Aufwand effektiver Demokratieförderung haben, sondern von den Erfahrungen und Kenntnissen über die Prozesse der Demokratisierung in den betroffenen Ländern und Regionen. Daraus ergibt sich kein Modell der Demokratieförderung, sondern ein „Baukastensystem“, dessen Elemente je nach

Michael Dauderstädt und Marika Lerch *

Internationale Demokratieförderung: Mit begrenzter Macht zur Machtbegrenzung

Einzelfall und im Dialog mit den Akteuren vor Ort, neu ausgewählt und kombiniert werden müssen. Die Frage der Verteilung von Macht und ihrer nicht nur institutionellen und ideologischen, sondern auch sozioökonomischen Grundlagen ist dabei ein entscheidender und dennoch häufig vernachlässigter Faktor, der zugleich die Ansatzpunkte und die Grenzen externer Einflussnahme auf Demokratisierungsprozesse definiert.

Demokratisierung: die gesellschaftlichen Grundlagen der Umverteilung von Macht

Demokratie wird hier aus analytischen Gründen eher eng als die gesetzlich verfasste Staatsform definiert, bei der die zentralen Machtfunktionen im Staat durch Vertreter besetzt werden, die in regelmäßigen Abständen aus mindestens zwei konkurrierenden Parteien von einer mehrheitlich wahlberechtigten Bevölkerung frei und fair gewählt werden. Sie schließt also die beiden zentralen Mechanismen der Konkurrenz und der Teilhabe ein (Dahl 1971), die sich allerdings in heutigen (und historischen) Demokratien unterschiedlich mischen. Konkurrenz impliziert vor allem das Recht zur Bildung politischer Parteien und Pressefreiheit, Teilhabe das Wahlrecht, die Fairness der Wahlen, Zugang der Parteien zur öffentlichen Finanzierung (Munck/Verkuijlen 2002: 13).

Demokratisierungsprozesse: Stand und Geschichte

Demokratie im heutigen Verständnis ist ein historisch vergleichsweise junges Phänomen. Ein wichtiger Strang der globalen Demokratisierung ist die Ausweitung der Teilhaberechte auf immer breitere Bevölkerungskreise und um weitere Rechte bis hin zu sozialen Rechten (Marshall 1992; Tilly 2004). Frühe Demokratien (Griechenland, Rom, italienische Stadtstaaten, aber auch Großbritannien oder USA im 18. und 19. Jahrhundert) zeichneten sich durch die Begrenzung demokratischer Teilhaberechte auf besitzende, männliche Vollbürger

* Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

aus, die in der Regel nur eine Minderheit der Wohnbevölkerung der betreffenden Staatsgebilde ausmachten.

Da Demokratie eine besondere Staatsform ist, ist ihre Entstehung nicht von der Herausbildung von Staaten zu trennen. Die Herausbildung der heute existierenden Staaten vollzog sich im wesentlichen auf zwei Wegen: lange historische Prozesse in Europa und Teilen Asiens (China, Japan, Thailand) sowie Dekolonisierung und Staatenbildung nach der Befreiung von europäischer Kolonialherrschaft. Die Chancen für eine demokratische Staatsform ergaben sich je nach historischem Hintergrund:

In Europa bildeten sich Demokratien zunächst dort heraus, wo die herrschenden Feudaliten nicht im Vollbesitz der militärischen, politischen und ökonomischen Macht waren (Tilly 1990; Mann 1991). Sie waren vor allem angesichts ständiger Kriege untereinander darauf angewiesen, Geld und Kredit von den wirtschaftlichen Eliten zu bekommen und mussten diesen ein gewisses Mitspracherecht anbieten. Im Ergebnis bildeten sich dann jene zentralen Elemente früherer Demokratien wie das Wahlrecht der besitzenden Klasse und das Budgetrecht des Parlaments heraus. Diese Rechte und der Umfang der berechtigten Bürger (später Bürgerinnen) dehnten sich schrittweise und langsam in dem Maße aus, wie sich Wohlstand, Bildung und Mitsprachewille – nicht zuletzt im Zuge der Klassenkämpfe zur Emanzipation der aufkommenden Arbeiterklasse – verbreiteten. Auch diese Prozesse verliefen nicht linear, sondern voller Rückschläge in einem Wechselspiel von Staatsaufbau und Partizipationszuwachs (Tilly 2004). Wo die Eigenstaatlichkeit erst spät erreicht wurde (wie in Ostmittel- und Südosteuropa) vollzog sich Demokratisierung weniger unter dem Druck der oben genannten Faktoren als über transnationale Lernprozesse. In Asien und Teilen Osteuropas dagegen blieben die Staaten länger Feudalstaaten, deren Transformation andere Ursachen hatte und nicht durchgängig zu einer Demokratisierung geführt hat (kommunistische Revolutionen in Russland und China, amerikanische Besatzung in Japan).

In den ehemaligen Kolonien dagegen bildeten sich unterschiedliche Staatsstrukturen heraus, je nachdem, ob sich weiße Siedler in größerer Zahl niederließen oder ob sich die Kolonialmacht auf ein Ausbeutungsregime (agrarische und mineralische Rohstoffe) beschränkte (Acemoglu u.a. 2001). Im ersten Fall (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika) kam es zur Entwicklung demokratischer Institutionen, wenn auch mit drastisch eingeschränkten Rechten für die autochthone Bevölkerung, im zweiten Fall nicht oder nur in schwacher Form. Diese politische Differenzierung findet ihre Parallele in der ökonomischen: Siedleröko-

nomien hatten meist eine relativ ausgeglichene Vermögensverteilung (vor allem Land), Extraktionsökonomien konzentrierten die Kontrolle über Bodenschätze oder Plantagen. Bei Unabhängigkeit übernahmen die neuen Eliten diese Rentenquellen und verteidigten sie alsbald durch autoritäre Regime (vgl. unten). Der Wandel autoritärer Regime folgt idealtypisch einem Modellverlauf über semiautoritäre oder defekte Demokratien zu zunächst jungen und schließlich konsolidierten Demokratien, durchläuft aber nicht notwendig und immer alle diese Phasen. Autoritäre Regime können etwa über sehr lange Zeiträume stabil bleiben. Sich partiell liberalisierende Regime können lange in einem semiautoritären Zustand oder als „defekte Demokratie“ (Merkel 2003) verharren. Junge Demokratien können einen Rückfall in autoritäre Strukturen erleiden.

2002 gab es – nach Angaben von Freedom House (Diamond 2003) – 121 Demokratien, womit 62,7% aller 193 Länder der Welt demokratisch waren. Das repräsentiert einen historischen Höchststand. Der letzte Anstieg begann 1974 und beschleunigte sich mit dem Zusammenbruch des Kommunismus, der die Zahl der Demokratien (allerdings auch der Staaten) deutlich ansteigen ließ. 1974 waren nur 41 von 150 Ländern demokratisch (27,3%), 1987 schon 71 von 164 Staaten, also 43,3%, 1995 sogar 117 von 191 (61,3%). Diese letzte Welle ist die dritte Welle der Demokratisierung (Huntington 1991; Boix 2003: 67). Ihr gingen ein erster langsamer Anstieg bis Mitte der 1920er Jahre und ein zweiter Anstieg nach 1942 voraus, die von einem Rückgang in der Zwischenkriegszeit unterbrochen worden waren. 1958 erfolgte ein zweiter Rückgang, allerdings weniger in der absoluten Anzahl der Demokratien, jedoch deutlich in ihrem Anteil an der Gesamtheit aller Staaten, die im Zuge der Dekolonisierung stark zunahm.

Dank der dritten Welle der Demokratie gelangten etwa 100 Länder in den Zustand von „Übergangsgesellschaften“ (*transition countries*). Nur wenige haben diese Übergangsphase erfolgreich beendet und können als weitgehend konsolidierte Demokratien gelten. Dazu zählen hauptsächlich die acht ostmitteleuropäischen EU-Beitrittsländer sowie Chile, Uruguay und Taiwan; einige weitere sind annähernd konsolidiert (Rumänien, Bulgarien, Mexiko, Brasilien, Ghana, Philippinen, Südkorea). Der große Rest steckt in einer Grauzone der Demokratisierung (Carothers 2002; Merkel 2004: 34-35).

Innerhalb dieser Grauzone defekter Demokratien lassen sich unterschiedliche Typen unterscheiden. Merckels vier Typen sind die exklusive Demokratie, die Enklavedemokratie, die illiberale Demokratie und die

delegative Demokratie (Merkel 2003). Im ersten Fall ist der Personenkreis, der volle Staatsbürgerrechte (insbesondere Wahlrecht) genießt, eingeschränkt. Im zweiten Fall existieren in der Gesellschaft Enklaven, in denen die Kontrolle der demokratischen Regierung eingeschränkt ist (z.B. Militär), und „Vetomächte“ dominieren bestimmte Politikbereiche oder Regionen. Illiberale Demokratien respektieren nicht die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger und sind dazu eventuell aufgrund mangelnder Verfassungsregelungen auch nicht verpflichtet. In delegativen Demokratien ist der Rechtsstaat nicht voll funktionsfähig, d.h. die (demokratisch gewählte) Regierung herrscht relativ unkontrolliert.

Etwas weniger theoretisch unterscheidet Carothers zwei verbreitete Typen von gescheiterten Übergängen (Carothers 2002): Die Herrschaft der „Partei der Macht“ (*dominant-power politics*) und den verantwortungslosen Pluralismus (*feckless pluralism*). Im ersten Fall kontrolliert eine Elite die formal demokratischen Institutionen (z.B. in vielen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion), im zweiten Fall wechselt die Kontrolle zwischen verschiedenen Machtgruppen, die aber letztlich keine effiziente Politik im Sinne der Sicherung von Wohlstand und Sicherheit betreiben (können), so z.B. in einigen Balkanstaaten.

Schließlich gibt es noch zwei Extremfälle des Übergangs, die gescheiterten Staaten (*failed states*) und die Protektorate, die nach einem Scheitern oder nach einem Krieg errichtet werden. In gescheiterten Staaten funktionieren die Institutionen nicht mehr. Der Staat hat keine Kontrolle mehr über das Territorium und die Gesellschaft. Die entstehenden Freiräume werden durch *warlords* und andere lokale Eliten genutzt, die in ihrem Herrschaftsbereich in der Regel autoritär und gewaltsam regieren und oft untereinander in bürgerkriegsähnliche Konflikte verstrickt sind. Wenn die internationale Staatengemeinschaft (oder einzelne Protagonisten wie die USA und Großbritannien im Irak) in zerfallenen (und/oder eroberten) Staaten die Staatsfunktionen ganz oder teilweise selbst übernimmt, so hängt der Übergang zur Demokratie davon ab, wie rasch die Protektoratsverwaltung die Macht an die einheimische Bevölkerung zurückgeben kann, ohne erneut massive Konflikte und Instabilität zu riskieren. In der Zwischenzeit, die allerdings länger als erwartet andauern kann, handelt es sich ebenfalls um eine defekte Demokratie, die gelegentlich schon als „Absolutismus“ (Schwarz 2002) oder „liberaler Imperialismus“ (Knaus/Martin 2003) bezeichnet wurde.

Demokratisierungsprozesse: Ursachen und Probleme

Der historische Unterschied zwischen relativ autonomen Demokratisierungsprozessen in entwickelten Marktwirtschaften und blockierten Prozessen in autoritären postkolonialen Rentenökonomien beantwortet die zentrale Frage der modernisierungstheoretischen Erklärung von Demokratisierung: Warum stieg die Einkommensschwelle, bei der autoritäre Regime beginnen, sich zu demokratisieren, nach 1950 an? (Boix/Stokes 2003: 545) Nach 1950 waren fast alle autoritären Regime (post)koloniale Regime mit ungleicher Einkommens- und Vermögensverteilung, die ganz anderen internen, aber auch regionalen und globalen Strukturen unterworfen waren als die europäische Staatenwelt „zwischen 1750 und 1950.

Hinter dieser allgemeinen statistischen Aussage treten bei näherer Untersuchung der Demokratisierungsprozesse kausale Zusammenhänge hervor, die auf verschiedenen Ebenen anzusiedeln sind. Die folgende Darstellung folgt der Gliederung von Merkel (Merkel et al. 2003: 199)¹, ergänzt durch Huntington (Huntington 1991):

Ökonomie: Wirtschaftliche Entwicklung bringt Akteure in Gestalt der Arbeiterklasse und des Mittelstandes hervor, die Demokratisierungsprozesse auslösen und tragen. Umgekehrt schwächt sie die Rolle von traditionellen Eliten, deren Reichtum und Macht auf großem Landbesitz und der Kontrolle über Bodenschätze beruht (Huntington 1991: 59-72). Neue Wirtschaftseliten (Finanzkapital) haben von einer Demokratisierung und der dadurch ermöglichten Umverteilung von Einkommen weniger zu befürchten, da ihr Vermögen weniger ortsgelunden und daher durch übermäßige Besteuerung oder gar Enteignung weniger gefährdet ist (Boix 2003). Alle Beteiligten scheuen gewaltsame Konflikte mehr, da die potentiellen Einkommenseinbußen hoch sind.

Kultur und Zivilgesellschaft: Die Selbstorganisation der Gesellschaft (bzw. ihrer Teile) außerhalb des Staates ist eine Voraussetzung für Willensbildung und Handlungsfähigkeit gegen einen von autoritären Eliten kontrollierten (oder mit ihnen verschmolzenen) Staat. Der Begriff der „Zivilgesellschaft“ erlebte daher auch eine bezeichnende Renaissance unter den antikommunistischen Dissidenten des Ostblocks. Auch historisch ist eine lebendige Zivilgesellschaft ein wichtiger Faktor, um Demokratie und Wohlstand zu sichern (Tocqueville

¹ Merkel et al. (2003) identifizieren die Entstehungszusammenhänge und Einflussfaktoren für defekte Demokratien, die vorgeschlagene Systematisierung der Faktoren lässt sich jedoch auch auf Demokratisierungsprozesse insgesamt anwenden.

1987, Putnam 1993). Der ökonomische Effekt reicht vom Wert des Vertrauens (Offe 2003) innerhalb der Gesellschaft (u.a. sinkende Transaktionskosten) bis hin zur Konsensfähigkeit. Christliche Traditionen können ebenfalls Demokratisierungsprozesse begünstigen (Huntington 1991: 72-85). Allerdings gibt es auch eine „dunkle Variante“ der Zivilgesellschaft (Merkel 2003: 214-224), die in Form der Selbstorganisation antidemokratischer und krimineller Kräfte eher die Demokratie und den Wohlstand bedroht.

Typ des autoritären Regimes und Transitionsmodus: Regime, in denen Eliten und Staat sowie politische und wirtschaftliche Machtnetzwerke verschmolzen sind, sind schwerer zu demokratisieren als Regime, in denen sich eine „neutrale“ bürokratisch-administrative Staatlichkeit mit autoritärer politischer Spitze verbindet. Ein verhandelter Regimewechsel (z.B. „runde Tische“) erleichtert die Demokratisierung im Vergleich zu gewaltsamen Umstürzen.

Nationalstaatlichkeit: Im extremen Fall des Staatsversagens oder Staatszerfalls kann es auch keine funktionierende Demokratie mehr geben. In Sondersituationen (z.B. nach einem Krieg) muss zuerst oder gleichzeitig der Staat aufgebaut werden. Das gilt auch bei Neugründungen, wie sie in Mittel- und Osteuropa zwischen 1989 und 1993 mehrfach stattfanden. Ein Mangel an nationaler Identität kann den Demokratisierungsprozess stören, wenn Bürgerschaft und Partizipationsrechte umstritten sind, ethnische *cleavages* politisiert werden und zu Minderheitenkonflikten führen.

Internationaler Kontext: In der entwickelten Staatenwelt hat die Demokratie sich vor allem auch deshalb durchgesetzt, da sie die militärisch und ökonomisch mächtigere Staatsform war. Demokratien konnten im Konsens besser die Ressourcen (vor allem Kapital) ihrer Länder mobilisieren (Tilly 1990; Mann 1991; Schulz/Weingast 2003). Nach 1945 haben die siegreichen Demokratien ihre Staatsform in Japan, Deutschland und Italien erfolgreich etabliert. In der Welt der armen Staaten ist der internationale Kontext wichtiger in Form von Unterstützung oder Druck auf Regime (Huntington 1991: 85-108). Im Zuge des Kalten Krieges erhielten viele autoritäre Regime Rückendeckung (einschließlich Militär- und Entwicklungshilfe) von der jeweils verbündeten Großmacht (und die Opposition von der gegnerischen). Autoritäre Regime, deren Unterdrückungsmacht durch Rücksichtnahme auf kritische Großmächte beschränkt war (z.B. Iran 1979, Philippinen 1986), hatten geringere Überlebenschancen im Vergleich zu anderen (z.B. Syrien, Irak, Libyen), deren Repressionsneigung ungehemmt umgesetzt werden konnte (Brownlee 2002). Nach 1990 spielte direkter internationaler Druck (Kambodscha, Bosnien,

Kosovo, Afghanistan, Irak) wieder eine wichtige Rolle. Schließlich stellen die internationalen Wirtschaftsbeziehungen für viele autoritäre Regime eine entscheidende Finanz- und Rentenquelle dar.

Demokratie, Wirtschaftsentwicklung und Einkommensverteilung

Der Befund der Modernisierungstheorie lautet: Mit der wirtschaftlichen Entwicklung sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Demokratien scheitern und wieder autoritäre Regime werden und es steigt – wenn auch langsamer – die Wahrscheinlichkeit, dass autoritäre Regime sich demokratisieren. Der letztere Zusammenhang ist besonders umstritten. Das Standardwerk dazu von Przeworski u.a. geht davon aus, dass wirtschaftliche Entwicklung die Wahrscheinlichkeit der Demokratisierung autoritärer Regime nicht nachweisbar erhöht (Przeworski 2000: 273). Diese Feststellung weist aber Schwächen auf (Boix/Stokes 2003). Berücksichtigt man die Geschichte aller Demokratien (also etwa ab 1850), so erhöht wirtschaftliche Entwicklung auch die Chancen eines Regimewechsels von der Diktatur zur Demokratie und nicht nur die Überlebenschancen von schon vorhandenen Demokratien.

Der Zusammenhang ist zwar schwach, was die endogene Verursachung, d.h. Wachstum als Demokratisierungsfaktor, betrifft, aber stark, was die exogene Verursachung angeht, d.h. Wachstum als Konsolidierungsfaktor, der die Lebensdauer von – aus welchen Gründen auch immer – einmal entstandenen Demokratien erhöht (Przeworski 2000; Boix/Stokes 2003). Der letztere Zusammenhang drängt die umgekehrte Frage auf: Fördert Demokratie Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung? Wenn das zuträfe, so entstünde ein stabilisierender Tugendkreis, bei dem sich Freiheit und Wohlstand gegenseitig verstärken.

Die wichtigsten theoretischen Argumente für und gegen eine wachstums- und entwicklungsfördernde Rolle der Demokratie lauten (Kurzman 2002):

- Demokratie als Wachstumsbremse: Demokratie bedroht die Macht der Reichen, die daher nicht investieren oder sie entzieht ihnen Einkommen, wodurch die Sparquote gesenkt wird, da die armen Nutznießer der Umverteilung eine höhere Konsumneigung haben. Demokratien haben Probleme, unbeliebte und/oder schmerzhaft Reformen (z.B. Washington Konsensus) durchzusetzen.
- Demokratie als Wachstumsmotor: Demokratische Kontrollen sichern Eigentumsrechte, womit Investoren ermuntert werden. Sie verhindern außerdem die einseitige Ausnutzung von möglichen Rentenquel-

len (Monopole etc.). Schließlich stellen sie ein besseres Angebot an öffentlichen Gütern zur Verfügung einschließlich mehr sozialem Frieden. Ferner kann Demokratie in einem Entwicklungsland auch die Effizienz der Entwicklungshilfe erhöhen und damit Wachstum und Entwicklung beschleunigen (Kosack 2003). Die Weltbank hat dem beim Design ihrer neuesten Armutsbekämpfungsstrategie Rechnung getragen, die der Demokratisierung eine prominente Rolle einräumt (Spanger/Wolff 2003).

Die empirische Forschung gibt keine eindeutigen Hinweise. Barro sieht einen positiven Zusammenhang (Barro 1997: 49-87). Przeworski und Kurzman sehen zwar keinen eindeutig positiven, aber auch keinen negativen Zusammenhang, d.h. Demokratien sind wirtschaftlich nicht signifikant erfolgreicher, aber auch nicht erfolgloser als Diktaturen. Klarere Unterschiede ergeben sich aber bei der Einkommensverteilung, bei der Demokratien – zumindest ab einem bestimmten Einkommensniveau – egalitärer sind als autoritäre Regime. Sie tendieren dazu, Arbeit sparsamer und effizienter einzusetzen und besser zu entlohnen, während Diktaturen unproduktiver sind, aber relativ mehr schlechter bezahlte Arbeit einsetzen (Przeworski 2000: 178-179; Kurzman 2002). Dagegen sehen andere Experten, die Demokratieförderungsinstitutionen nahe stehen, einen klaren Vorteil der Demokratien auch im Bereich des wirtschaftlichen Entwicklungserfolgs (Siegel et al. 2004)

Möglicherweise verbirgt sich aber hinter der scheinbaren und unklaren Variable Wachstum eine entscheidendere Variable, nämlich die Einkommensverteilung. Nach Boix (2003) bestimmen zwei Faktoren im Kern das politische System einer Gesellschaft: das Ausmaß an Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung und die Struktur und der Charakter des Vermögens. Dieser zweite Faktor, die *asset specificity*, unterscheidet zwischen Gesellschaften, in denen das Vermögen der Reichen ortsgebunden ist (z.B. Land, Bodenschätze, Öl), und solchen, in denen es überwiegend mobil ist (z.B. Finanzkapital). Ist die Ungleichheit groß und das Vermögen immobil, so wehren sich die Reichen gegen eine Demokratisierung, da sie befürchten, dass die arme Mehrheit dann eine Umverteilung durch Besteuerung (oder gar durch Enteignung) durchsetzen würde. Ist die Ungleichheit dagegen gering und das Vermögen ziemlich mobil, so ist eine maßvolle Besteuerung zu erwarten, da sonst das Vermögen auswandert. Damit wird eine Demokratisierung wahrscheinlich. Die reichen Eliten vergleichen dabei die Kosten der Demokratisierung mit den Kosten der Unterdrückung, die mit der Macht der Opposition zunehmen. Eine funktionierende Zivilgesellschaft im

Innern oder externer Druck können diese Kosten der Fortsetzung autoritärer Herrschaft erhöhen und Demokratisierung attraktiver machen.

In armen, agrarischen Gesellschaften spielt vor allem die Verteilung von Grund und Boden, also immobilem Kapital, eine wichtige Rolle. Insbesondere die regierenden Eliten sind in Rentenökonomien nicht auf den Konsens der Steuerzahler angewiesen. In entwickelteren Ländern kommt hingegen zunehmend der Bildung und mobilem Kapital eine entscheidende Funktion zu. Damit werden die Voraussetzungen für Demokratisierung günstiger. Umgekehrt produzieren Demokratien sozial gerechtere Gesellschaften (Merkel/Krück 2003). Die Gewährung sozialer Bürgerrechte entschärft gesellschaftliche Konflikte und erlaubt demokratische Entscheidungsprozesse. Folglich kann von einer positiven Verstärkung von sozialer Gleichheit und Demokratisierung ausgegangen werden.

Demokratisierung und Macht

Letztlich sind alle Übergangsregime Machtkonstellationen, mit denen Eliten ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen verteidigen. Der Zustand halber Reformen kann für bestimmte Eliten sehr viel lukrativer sein als eine auf Chancengleichheit ausgerichtete Marktwirtschaft (Hellman 1998). Dass diese Konstellationen häufig in demokratischem Gewand auftreten, liegt nicht zuletzt am internationalen Druck. Wie weit und wie schnell sie sich weiter in Richtung liberale Demokratie entwickeln, hängt aber vor allem auch von den innergesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Intentionen ab. Mit Burnell kann man folgende Situationen unterscheiden (Burnell 2003):

- Einem autoritären und reformunwilligen Regime steht eine Gesellschaft gegenüber, die zur Demokratisierung bereit und willens ist (z.B. Polen vor 1989, Burma).
- Einem autoritären und reformunwilligen Regime steht eine Gesellschaft gegenüber, die zu großen Teilen einer Demokratisierung indifferent, misstrauisch oder feindlich gegenübersteht (z.B. Saudi-Arabien).
- Regime und Gesellschaft sind kooperativ und das Konfliktniveau ist relativ niedrig (z.B. Mexiko).
- Regime und Gesellschaft sind in sich zerstritten, was Ausmaß und Geschwindigkeit der Demokratisierung betrifft (z.B. Russland).

Die Interessen und Ressourcen einzelner Fraktionen der herrschenden Eliten und der „Gesellschaft“ (selbst in der Regel ein vielfältig strukturiertes Gebilde) hängen von einer Fülle von Faktoren ab, die letztlich erfordern,

jeden Fall einzeln zu prüfen. Trotzdem lassen sich strukturierende Elemente angeben. Sie ergeben sich aus den jeweiligen Machtnetzwerken, von denen wir nach Mann vier Typen unterscheiden (Mann 1991; 1999):

Ökonomie. Der entscheidende Faktor hier ist die Einkommens- und Vermögensverteilung. Ist die Verteilung ungleich und beruht sie überwiegend auf Renten aus immobilien Rentenquellen (z.B. Großgrundbesitz, Rohstoffe), so müssen die Reichen befürchten, unter demokratischen Bedingungen „geschöpft“ zu werden und bevorzugt daher autoritäre Strukturen. Die Reichen kontrollieren den Staat, der sich nur aus ihrem Besitz finanzieren kann. In dem Maße, wie andere Eliten mit anderen Einkommensquellen (Handel, Unternehmertum, Finanzkapital) auftreten, kann es zu Interessenkonflikten zwischen den „alten“ Renteneliten und den neuen „kapitalistischen“ Eliten kommen. Die Armen verfügen über wenig ökonomische Macht, um den Reichen entgegenzutreten, letztlich also z.B. auch kein Geld für Waffen.

Politik. In einer Rentenökonomie kommen die Staatseinnahmen aus den Taschen der reichen Eliten. Im (feudalen) Extremfall ist der Staatshaushalt kaum vom „privaten“ Haushalt der Herrschenden zu unterscheiden (z.B. arabische Ölstaaten; „Scheichs“). Eine große Klientelgruppe hängt von Patronage-Einkommen ab, häufig in Gestalt eines Gehalts als öffentlicher Bediensteter, das aber oft gering ist und durch Korruption auf Kosten der Gesellschaft aufgebessert wird. Wenn „kapitalistische“ Eliten einen politischen Kompromiss eingehen, kommt es zu einer relativen Autonomisierung des Staatsapparats, der sich stärker über Steuern finanziert. „Demokratischer“ Konsens kann sich aber weiter auf diese beiden Eliten ohne Einschluss der armen Bevölkerung beschränken. Deren Einfluss wächst über Konflikte, die zunehmend in Bereichen „geschützten Dialogs“ („protected consultation“ Tilly 2004) ausgetragen werden.

Militär. Die Apparate zur Ausübung von Zwangsgewalt müssen ebenfalls finanziert werden und hängen damit vom Staat der Reichen ab. In Europa zwang die militärische Konkurrenz die Staaten dazu, ihre Finanzierungsbasis auszuweiten und eine Besteuerung bzw. Kreditaufnahme einzuführen, zu deren Durchsetzung sie auf den Konsens immer breiterer Schichten angewiesen waren. Rentenstaaten in armen Ländern waren und sind oft in der Lage, ihre Militärausgaben aus den hohen internationalen Einkommen (Rohstoffexporterlöse und/oder Kredite auf globalen Kapitalmärkten) zu finanzieren. Dies trifft umso eher zu, wenn das Militär nicht riesig sein muss, da es nur nach innen repressiv und nicht – wie in der Staatsbildungsphase in Europa –

gegen andere ähnlich mächtige Staaten agieren muss. Die Führungsebene des Militärs (Offizierskorps) rekrutiert sich häufig aus der Elite. Vor allem in Rentenökonomien kann das Militär auch selbst die politische und ökonomische Macht übernehmen oder konkurrierende bewaffnete Fraktionen versuchen, sich ihren Teil vom Kuchen anzueignen mit dem Ergebnis von Bürgerkrieg, *warlordism* und Staatszerfall. Auch Arme greifen eventuell zur Gewalt(kriminalität), wenn sie mit der Reichumsverteilung in der Gesellschaft unzufrieden sind und diese – zumindest in ihren Augen – nicht legitimiert ist.

Ideologie. Ein ideologischer Apparat, der religiöse oder ethnisch-nationale Rechtfertigungen für eine bestimmte Herrschaft liefert, kann solchen Widerstandsformen vorbeugen. Heute ist es aber angesichts international offener Kommunikationsstrukturen immer schwerer, eine solche Ideologie gegen die globale Hegemonie des liberal-demokratischen Modells durchzuhalten. Seine Verbreitung in autoritäre oder semiautoritäre Gesellschaften hinein untergräbt die Legitimität der Regime und schafft Freiräume und Modelle für offene Formen der Machtausübung und Konfliktaustragung.

Demokratisierungsprozesse sind immer vor dem Hintergrund historisch gewachsener gesellschaftlicher Interessenlagen zu verstehen, die vor allem von wirtschaftlichen Strukturen wie der Verteilung von Einkommen und Vermögen geprägt sind. Sie sind hauptverantwortlich für die Machtkonstellationen, deren Änderung Demokratisierung impliziert und beabsichtigt. Jede Durchsetzung formaler demokratischer Prozesse und Institutionen von außen ohne Veränderung der sozioökonomischen Basis steht auf wackeligem Grund. Das rechtfertigt keine politische Abstinenz, sollte aber die Erwartungen auf ein realistisches Maß zurückführen.

Demokratieförderung als machtpolitische Intervention – und ihre Grenzen

Das breite Spektrum von Instrumenten und Strategien der Demokratieförderung kann nach unterschiedlichen Kriterien differenziert und geordnet werden.² Zum einen kann zwischen fördernden, „positiven“ Instrumenten (Hilfe, Anreize, Dialog) und strafenden bzw. „negativen“ Strategien (politischer Druck, Sanktionen) unterschieden werden. Zum zweiten lässt sich zwi-

² Weitere Systematisierungsmöglichkeiten ergeben sich zum Beispiel nach Adressaten, nach der Phase im Transitionsprozess oder den außenpolitischen Motiven der Geberländer (vgl. Sandschneider 1999).

schen rein zwischenstaatlichen Strategien – bilateraler oder multilateraler Art – externer Demokratieförderung und solchen mit transnationaler Komponente, d.h. der grenzüberschreitenden Interaktion wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure, unterscheiden. Eine dritte, inhaltlich ergiebigere Systematisierung von Strategien und Instrumenten der Demokratieförderung richtet sich nach den Ansatzpunkten, die sich aus den eingangs genannten sozioökonomischen und (macht-) politischen Bedingungsfaktoren von Demokratisierungsprozessen ableiten lassen. Im Folgenden werden im Sinne dieser Unterscheidung zunächst die auf der Ebene der Wirtschaftsentwicklung ansetzenden Einflussmöglichkeiten (Abschnitt „Ökonomische Ansatzpunkte“) und anschließend (Abschnitt „Politische Ansatzpunkte“) die im engeren Sinne politischen Instrumente der Demokratieförderung behandelt.

Ökonomische Ansatzpunkte und Instrumente der Demokratieförderung

Wenn – wie oben ausgeführt – wirtschaftliche Entwicklung zur Demokratisierung führt, dann ist jede Förderung dieser Entwicklung auch indirekt Demokratieförderung. Dies gilt noch stärker für die wirtschaftliche Unterstützung junger Demokratien, da der Zusammenhang zwischen der Überlebensdauer einer Demokratie und ihrer sozioökonomischen Leistung enger ist. Die Unterstützung junger Demokratien ist politisch unproblematisch. Autoritäre Regime in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu fördern, bereitet eher Bauchschmerzen, die allerdings aus geostrategischen Gründen, vor allem im Kalten Krieg, heute auch im „Krieg gegen den Terrorismus“, gern überwunden wurden und werden. Aber wer dafür plädiert, Diktaturen wirtschaftlich nicht zu unterstützen oder sogar zu bestrafen, muss eine Abwägung treffen, ob er damit nicht eher zu einer Perpetuierung des betroffenen autoritären Regimes beiträgt (vgl. auch Zusammenhang Demokratie und Wirtschaftsentwicklung). Vorschläge (z.B. López 2000), Diktaturen durch wirtschaftliche Sanktionen unter Druck zu setzen, sind also zumindest teilweise kontraproduktiv, da sie Modernisierungs- und Entwicklungsprozesse bremsen, die die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung erhöhen würden (Boix/Stokes 2003: 517-518). Das schließt nicht aus, dass sie geeignet sind, andere wünschenswerte Verhaltensänderungen (z.B. in der Außenpolitik) zu bewirken.

Wenn man sich für die Unterstützung entscheidet, so stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden kann. Tradi-

tionell werden vor allem folgende Instrumente genutzt oder vorgeschlagen: Handelsliberalisierung, Direktinvestitionen, Entwicklungshilfe, Politikdialog. Auslandsinvestitionen und Migration hängen primär von Entscheidungen privater Akteure ab, die jedoch durch staatliche Maßnahmen stark beeinflusst werden können, während Handelspolitik, Entwicklungshilfe und Politikdialog überwiegend Instrumente der staatlichen Kooperation sind.

Handelsliberalisierung

Handelsliberalisierung zielt in zwei Richtungen: Einmal können und sollen die betroffenen (Entwicklungs-)Länder ihre Märkte öffnen; zum andern öffnen die reichen Demokratien ihre Märkte, um den armen Ländern Absatzchancen zu bieten.

Den ersten Schritt können die armen Länder selbst machen (so z.B. Estland nach 1992). Der klassischen Außenhandelslehre zufolge erhöht ein solcher Abbau von Handelsschranken in jedem Fall den Wohlstand, unabhängig davon, ob die (reichen) Handelspartner ebenfalls den Marktzugang erleichtern oder nicht. Der unterstellte Wohlstandsgewinn setzt allerdings voraus, dass eine Situation der Vollbeschäftigung herrscht und die in den von billigeren Importen ruinieren Unternehmen freigesetzten Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit) neue Beschäftigung in anderen, vorzugsweise exportorientierten Wirtschaftsaktivitäten findet. Schon im klassischen Ricardomodell führt aber Freihandel zu einer Arbeitersparnis (Beschäftigungsrückgang), wenn auch bei steigender Produktivität. Außerdem kommt es zu einer Umverteilung von Wohlstand zwischen den Produzenten und den Konsumenten der sich öffnenden Wirtschaft. Neben diesem – offensichtlich nur unter bestimmten Bedingungen – wahrscheinlichen Wohlfahrtsgewinn erhoffen sich die Befürworter des Freihandels einen Abbau der Korruption und eine Austrocknung von Rentenquellen, die sich häufig aus der politisch-bürokratischen Kontrolle der Außenwirtschaftsbeziehungen ergeben (Sandholtz/Gray 2003). Wichtiger sind die erwarteten dynamischen Effekte. Sie bestünden in den durch die Importkonkurrenz ausgelösten Anstrengungen der einheimischen Wirtschaft. Aber der verschärfte Wettbewerb kann ebenso zu einem Niedergang der lokalen Anbieter führen wie zu einem beschleunigten Durchlaufen der *learning curve* führen. Die Erfahrungen erfolgreicher Länder wie Japan, Korea, Taiwan zeigen eher, dass zum Aufhol- und Modernisierungsprozess auch ein gehöriges Maß an Protektionismus gehört(e). Verabschiedet sich ein Staat aus der Regulierung han-

delsbedingter Umverteilung von Wohlstand, so kann das seine generelle Managementfähigkeit und Legitimation gefährden (Rodrik 2001).

Der zweite Schritt, das Öffnen der reichen Märkte, bietet armen Ländern offensichtliche Chancen. Im Idealfall müsste in den armen Ländern die Nachfrage nach den reichhaltig vorhandenen wenig qualifizierten Arbeitskräfte steigen. Sie würden von der Liberalisierung profitieren, womit die Ungleichheit abnähme und die Chancen für eine Demokratisierung stiegen (Boix 2003: 142-143). In den reichen Ländern würde der spiegelbildliche Mechanismus (stärkere Nachfrage nach qualifizierter Arbeit, geringere nach unqualifizierter) allerdings die Ungleichheit verstärken (Reuveny/Li 2003: 579). Diese Effekte werden aber aus einer Reihe von Gründen meist überschätzt:

- Die reichen Länder sind in wichtigen, aber empfindlichen Wirtschaftszweigen (u.a. Landwirtschaft, Stahl, Textil und Bekleidung) protektionistisch. Sie schützen gerade jene Bereiche, in denen arme Länder am ehesten ein wettbewerbsfähiges Angebot erstellen können.
- Die fortschreitende weltweite Handelsliberalisierung (diverse GATT-Runden, WTO) haben die durchschnittlichen Zölle soweit gesenkt, dass das Präferenzgefälle deutlich abnimmt und angebotene Handelspräferenzen kaum noch Bedeutung haben, zumal andere Kostenfaktoren wie Wechselkurse und Inflationsraten deutlich stärker schwanken.
- Marktöffnung verursacht nicht automatisch eine entsprechende Angebotskapazität im armen Land. Einheimische Unternehmer und ausländische Investoren machen ihre Produktionsentscheidungen von einer Fülle anderer Faktoren (u.a. Qualität der Arbeitskräfte, Rechtssicherheit, Infrastruktur, mesoökonomische Umgebung) abhängig, die selbst wieder nur langwierig herzustellen sind.
- Ein großer Anteil des Welthandels ist Intra-Konzernhandel. Es geht für alle, insbesondere arme Länder immer mehr darum, Teile von internationalen Produktionsnetzwerken und Wertschöpfungsketten auf ihr Territorium zu ziehen. Dazu sind die vorher genannten Faktoren ausschlaggebend.

Rohstoffexportierende Rentenkonomien haben noch ein besonders schweres Hindernis zu überwinden, wenn sie von einer Handelsliberalisierung profitieren wollen: die „holländische Krankheit“. Sie besteht in einer Überbewertung der nationalen Währung aufgrund der hohen Devisenzuflüsse, wodurch alle anderen Exporte ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Zollsensenkungen in den reichen Absatzmärkten dürften in der Regel nicht ausreichen, um diesen Nachteil auszugleichen.

Direktinvestitionen

Direktinvestitionen sind ein Weg, um die Angebotschwächen zu beheben, die den Nutzen der Handelsliberalisierung reduzieren. Umgekehrt erhöht die Liberalisierung die Attraktivität eines Standorts, wenn Vorprodukte zollfrei importiert werden können und Endprodukte keine Handelsbarrieren in den Hauptabsatzländern erwarten müssen. Da Investoren auf Eigentumsrechte achten, wird die Garantie der Rechtsstaatlichkeit oft als wesentliche Attraktion für Auslandsinvestitionen gesehen. Aber auch ihre Wirkungen werden gern überschätzt, vor allem ihre Wirkung in armen Ländern (Kosack/Tobin 2003; Nunnenkamp 2004; Milberg 2004). Die Erfolgsländer Japan, Korea, Taiwan hatten wenig Direktinvestitionen, andere (z.B. Singapur) dagegen in hohem Maß. In der Investitionsphase kann ein Boom von Auslandsinvestitionen ebenfalls zu einer Überbewertung der Währung führen, dem eventuell eine Finanzkrise folgt, wenn das Vertrauen der Investoren umschlägt (so geschehen in der Asienkrise 1997 oder in Tschechien 1996). In der Produktionsphase besteht zwar nicht das klassische Verschuldungsproblem (dass die Schulden nicht bedient werden können, wenn sich die Investition als wenig(er) ertragreich herausstellt) aber dafür kann die Verteilung der Wertschöpfung noch schlechter ausfallen als bei der viel geschmähten Finanzierung durch Kredite. Oft zahlen ausländische Investoren höhere Löhne als einheimische Unternehmen, aber generell verschlechtern ausländische Direktinvestitionen die Einkommensverteilung (Reuveny/Li 2003). So ist etwa in Irland die Lohnquote dramatisch gesunken und die Zahlungen an ausländische Investoren reduzieren das Bruttosozialprodukt (= Einkommen der Iren) um ca. 20% gegenüber dem irischen Bruttoinlandsprodukt (= Wertschöpfung in Irland). Die junge Demokratie Ungarn, die in den 1990er Jahren von hohen Auslandsinvestitionen beglückt wurde, befindet sich auf einem ähnlichen Weg.

Migration

Zulassung von Migration ist wirtschaftlich ein zwiespältiges Unterstützungsangebot, da es dem Land auch wichtiges Humankapital entzieht. Die Überweisungen von Gastarbeitern stellen aber andererseits für viele Ursprungsländer eine wichtige Devisenquelle dar, mit der die wirtschaftliche Entwicklung dezentral gefördert wird. Nach ihrer Rückkehr (wenn sie denn zurückkehren) können Immigranten zum Modernisierungsprozess beitragen, indem sie politische und gesellschaftliche

Erfahrungen aus Demokratien und entsprechende Erwartungshaltungen mitbringen. Die Aufnahme politisch Verfolgter bietet einerseits für autoritäre Regime ein praktisches Ventil, um die innere Opposition auszulüften, erlaubt aber auch die Entstehung von Exilgruppen, die den Demokratisierungsprozess zu Hause beeinflussen können.

Entwicklungshilfe

Entwicklungshilfe folgte lange Zeit einer Modernisierungsstrategie, die auf finanzielle und technische Zusammenarbeit setzte. Spätestens in den 1980er Jahren wiesen liberale Kritiker (Bauer 1981) auf die Wirkungslosigkeit, ja Schädlichkeit der Entwicklungshilfe hin. Die Erfahrung, vor allem aus Afrika, zeigt, dass zwischen empfangener Hilfe und Wachstum kein Zusammenhang besteht (World Bank 1998; 2001). Das schließt positive Wirkungen in der unmittelbaren Projektumgebung nicht aus. Neuere Studien sind positiver, sehen aber ebenfalls einen leicht negativen Effekt in sehr armen Ländern mit einem geringen Grad an menschlicher Entwicklung (*Human Development Index* - HDI), während in etwas weniger armen Ländern mit höherem HDI die Wirkung positiv ausfällt (Kosack/Tobin 2003). Allen Analysen gemeinsam ist letztlich, dass Hilfe dann eine positive Wirkung hat, wenn das Empfängerland „gute“ Politiken verfolgt und „gute“ Institutionen aufweist.

Trifft das nicht zu, so führen Zuflüsse an Entwicklungshilfe nur zu einer anderen Variante der holländischen Krankheit und werden zu einer Quelle von Renteneinkommen. Die Hilfe fließt in erster Linie an Regierungen und damit an die Eliten, die für den unterentwickelten Zustand ihres Landes hauptverantwortlich und die Hauptnutznießer der Situation sind. Traditionell konnte sich die Entwicklungszusammenarbeit selten aus der Übermacht außenpolitischer, wirtschaftlicher und institutioneller Zwänge befreien und im Konflikt mit den herrschenden Eliten in den Empfängerländern versuchen, dort tatsächlich entwicklungsfördernde Politiken und Institutionen durchzusetzen. Dieser Anspruch wurde allerdings spätestens seit den 1980er Jahren formuliert, wobei das Instrument der Wahl der Politikdialog war.

Politikdialog

Politikdialog war dabei letztlich keine wirkliche Neuerung (Dauderstädt 1986). Er setzte fort, was der Internationale Währungsfonds in Verschuldungskrisen

hinsichtlich kurzfristiger Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik und die Weltbank mit ihren Strukturanpassungsprogrammen im mittelfristigen Bereich schon lange getan hatten. Dabei verbanden die Geber Kreditzusagen mit Bedingungen (Konditionalität), die meist einen Politikmix forderten, der als *Washington Konsensus* bekannt wurde. Er umfasste eine solide Geld- und Fiskalpolitik, oft Abwertungen, Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung.

Die Erfolge waren eher bescheiden. Ein Hauptproblem lag in der Koordination der verschiedenen Geber, die oft unterschiedliche Interessen verfolgten. Diese Interessendivergenz hat seit dem Ende des Kalten Krieges nachgelassen, aber nicht aufgehört. Das zweite Kernproblem war die bescheidene Wirkung, wenn vorgeschlagene Reformen mit starken Eliteninteressen in den Partnerländern kollidierten. Oft kam es zu oberflächlichen Reformen, die zwar formal neue wirtschaftliche Freiheiten schufen, die aber real nicht oder wiederum nur von ohnehin mächtigen Eliten genutzt wurden. Dies hat dazu geführt, dass Forderungen nach im engeren Sinne politischen Reformen (Partizipation, Demokratie) stärker Eingang in den Dialog fanden (Spanger/Wolff 2003).

Nicht zuletzt führten und führen gerade liberale Reformen häufig zu einer Verstärkung der Ungleichheit, wenn mächtige Akteure politische Macht in Markt umsetzten. Sehr deutlich war dies in den postkommunistischen Übergangsgesellschaften zu beobachten, in denen sich die Einkommens- und Vermögensverteilung dramatisch verschlechterte. Das von liberalen Beratern oft geforderte Zurückdrängen des Staates in der Wirtschaftspolitik untergräbt auch dessen Handlungsfähigkeit und Legitimation in anderen wichtigen Bereichen. (Fukuyama 2004) Damit sinken aber die Aussichten einer nachhaltigen Demokratisierung.

Zusammenfassend stellt sich die wirtschaftliche Unterstützung als in sich widersprüchlich dar. Handelspolitik und Kapitalzuflüsse wirken nur in einem politischen Umfeld, in dem ein entwicklungsorientierter Staat für Stabilität und angemessene Verteilungsstrukturen sorgt (z.B. Ostasien). Dort führt die wirtschaftliche Entwicklung auch langfristig zur Demokratisierung. Im Sinne von *Do No Harm!* sollten im Zuge von wirtschaftlichen Liberalisierungsprozessen nicht notwendige staatliche Steuerungskapazitäten untergraben werden. Unter anderen politischen Vorzeichen müssen die politischen Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklung und wirkungsvolle Hilfe erst geschaffen werden. Hier verbindet sich Demokratieförderung eng mit Maßnahmen zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und *good governance*.

Politische Ansatzpunkte und Instrumente der Demokratieförderung

Alle ökonomischen Ansatzpunkte und Instrumente, die die Verteilung von materiellen Ressourcen, die Gestaltung von Wirtschaftsprozessen und Marktbeziehungen beeinflussen, sind immer auch „politisch“. Dennoch kann analytisch differenziert werden zwischen den primär ökonomischen Hebeln und einem zweiten Set von Instrumenten und Strategien, die gezielt auf nationale und internationale politische Konfigurationen einwirken, d.h. auf Verfassungen und politische Institutionen, politische Normen und Diskurse und hierüber die politischen Macht- und Kräfteverhältnisse verändern können.

Förderung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Kultur

Demokratie, auch wenn sie nur in seltenen Fällen (Deutschland, Japan, Italien nach 1945, Irak heute?) von außen oktroyiert wurde, muss immer von innen, von der Bevölkerung und ihren Organisationen, eingefordert und mit Leben gefüllt werden. Auch für die externe Demokratieförderung ist die Zivilgesellschaft folglich ein zentraler Ansatzpunkt und Hebel: Sie ist zum einen ein Motor für Regimewechsel, zum anderen die Grundlage für die Konsolidierung von Demokratie und Entwicklung von sozialem Vertrauen. In der Begrifflichkeit von Brumberg (2004) sichert eine aktive und demokratisch orientierte Zivilgesellschaft die „Nachfrage“ nach Demokratisierung. Wichtige Aufgabe der Zivilgesellschaft ist es, durch erhöhte Transparenz und Aufzeigen politischer Alternativen ideologische Machtnetzwerke aufzubrechen und die Legitimität politischer und militärischer Machtnetzwerke in Frage zu stellen.

Für externe staatliche Akteure verspricht in der Demokratieförderung der Ansatz an der „Nachfrage-seite“ einen Vorteil: Er bedeutet eine eher indirekte Einflussnahme auf politische Prozesse und kann vielfach mit (sicherheits-)politischer oder wirtschaftlicher Kooperation auf Regierungsebene kombiniert werden. Die externe Unterstützung der Zivilgesellschaft kann zum einen auf struktureller Ebene erfolgen, d.h. im Sinne eines Entfaltungsraumes, der durch den Aufbau von rechstaatlichen Institutionen und staatlichen Strukturen zum Schutz der Menschenrechte gefördert wird (s.u.). Zum anderen stehen akteurszentrierte Strategien zur Verfügung: die Beratung und Unterstützung von Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, Verbänden oder auch Einzelaktivisten, die öffentliche

Interessen vertreten und artikulieren, Menschenrechte einfordern und schützen, die öffentliche Debatte pflegen und soziales Vertrauen generieren. Die Förderung unabhängiger Medien und Journalisten dient nicht nur der Garantie von Meinungsfreiheit und Information, sondern auch dem Aufbrechen (bzw. der Verhinderung) von ideologischen Machtnetzwerken. Diese organisatorische und mediale Verfassung der Zivilgesellschaft muss aber einen sozioökonomischen Kern in Gestalt einer an Demokratisierung interessierten Teilbevölkerung haben, um wirklich nachhaltig zu wirken. Darauf zielen u.a. die ökonomischen Maßnahmen, die indirekt die Entstehung einer Mittelklasse fördern.

Wie auch in der Debatte über die Entwicklung der internationalen Beziehungen macht sich mittlerweile in der Diskussion über Demokratieförderung der Eindruck breit, dass der Hebel der Zivilgesellschaft eine Zeitlang überschätzt bzw. die Schwierigkeiten der Einflussnahme auf gesellschaftliche Prozesse unterschätzt wurden. Herausforderungen für die Geberländer sind die Zugangsmöglichkeiten, vor allem in autoritären Regimen, die Schwierigkeit der Auswahl der *good guys* und der echten NGOs, Interessenkonflikte, wenn die bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen Ziele verfolgen, die nur bedingt mit Vorstellungen liberaler Demokratie kompatibel sind, die Hervorbringung eines konstruktiven Verhältnisses zwischen Zivilgesellschaft und Parteiensystem, und schließlich die Gefahr der Produktion einer „künstlichen“, vom Westen abhängigen und von der Basis abgekoppelten NGO-Welt, die nicht nachhaltig ist (Burnell 2004). Ein Problem bei der Demokratisierung autoritärer Rentenökonomien ist, dass große Bevölkerungsteile ökonomisch „Klienten“ der herrschenden Elite sind und daher von einem Regimewechsel eine relative Verarmung befürchten müssen. Nach einem Regimewechsel stellen sie ein demokratiekritisches Potential dar, dessen Rolle deswegen besonders problematisch ist, da sie oft auch die nahezu einzigen Träger zahlreicher, für ein funktionierendes Staatswesen notwendiger, technokratischer Qualifikationen sind. Eine weitere Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Transitionsländern und folglich auch für die externe Einflussnahme ist die Ausbalancierung zwischen der Anforderung, die staatlichen Institutionen zu kontrollieren und zu kritisieren und der Gefahr, durch eben solche staatskritische Haltung das Vertrauen in noch junge demokratische Institutionen zu untergraben (vgl. Nohlen 2004). Die neue „Macht“ der Zivilgesellschaft läuft also immer Gefahr, demokratiegefährdend eingesetzt zu werden. Im Gegenzug darf auf der Geberseite die Förderung von zivilgesellschaftlichen Kräften nicht mit einem übertriebenen („libertären“) Misstrauen gegenüber dem Staat einhergehen,

bzw. der *bottom-up*-Ansatz nicht *top-down*-Ansätze, die bei staatlichen Strukturen und Akteuren ansetzen, verdrängen. Denn zivilgesellschaftliche Akteure verfügen selten über die Ressourcen, um die militärischen und ökonomischen Grundlagen der herrschenden Machtnetzwerke aufzulösen.

Einflussnahme auf das politische System

Bei der Einflussnahme auf das politische System lassen sich drei Ebenen des „Politischen“ unterscheiden, auf denen Maßnahmen der externen Demokratieförderung ansetzen können:

- Einflussnahme auf den politischen Prozess durch Unterstützung der prodemokratischen Kräfte (*politics*)
- Aufbau und Stärkung von demokratischen und rechtstaatlichen Institutionen und Regeln (*polity*)
- Stärkung staatlicher Kapazitäten zur Funktionserfüllung und Problemlösung (*policy*)

Einflussnahme auf den politischen Prozess: die politics-Dimension

Demokratieförderung ist im Wettbewerb um Macht und Einfluss nicht neutral, sondern mischt sich ein. Dies gilt insbesondere in frühen Phasen des Demokratisierungsprozesses, wenn es darum geht, autoritäre und konservative Eliten zu schwächen, Raum zu schaffen für Reformen und Liberalisierung sowie Rückschritte in Demokratisierungsprozess zu sanktionieren. Die zur Verfügung stehenden Instrumente reichen von ökonomischen *carrots* und *sticks*, ggf. verbunden mit politischem Dialog, über die konditionierte Mitgliedschaft in Organisationen (vgl. Hazelzet 2001) bis hin zur finanziellen und politischen Förderung von prodemokratischen Parteien und Oppositionsgruppen. Um die Verschmelzung zwischen wirtschaftlichen und politischen Eliten und ihre Machtmonopole aufzuweichen, greifen insbesondere auch die wirtschaftspolitischen Instrumente (s.o.).

Ist ein Übergang zur Demokratie eingeleitet, kommt es stark auf die Gestaltung des Transitionsprozesses an. Für eine erfolgreiche und nachhaltige Etablierung demokratischer Strukturen und die Vermeidung von „defekten Demokratien“ gelten die Transitionsmodi als besonders günstig, bei denen ein symmetrischer Elitenwettbewerb und eine Inklusion verschiedener gesellschaftlicher Gruppen gewährleistet ist (Merkel et al. 2003: 226-228). Ausgehandelte Transitionen erfüllen diese Anforderung offensichtlich am ehesten. Politische Einflussnahme und Beratung muss also darauf

drängen, dass verschiedene Interessengruppen und Eliten (etwa das Militär) im Übergangsprozess eingebunden werden und ein möglichst „inklusiv-kooperativer“ Übergang ermöglicht wird. In der Vergangenheit gelang ein solcher im Rahmen von kombinierten politisch-ökonomischen Systemwechseln dann, wenn Eliten auf politische Macht verzichten konnten, da sie inzwischen über erhebliche ökonomische Macht verfügten. Instrumente der Demokratieförderung, die sich direkt oder indirekt in die politischen Prozesse der System- und Politikgestaltung einmischen und die Machtverhältnisse zugunsten der Demokratie zu beeinflussen suchen, sind mit einer Reihe möglicher Probleme konfrontiert:

- Erstens stellt sich bei Maßnahmen, die auf einzelne politische Gruppen ausgerichtet sind (z.B. Dialog, finanzielle Unterstützung von Parteien, *targeted sanctions*), das Problem der Adressatenauswahl (vgl. auch Sandschneider 1999: 34ff), die eine genaue Kenntnis der politischen Kräfteverhältnisse und möglichen Folgen einer Destabilisierung voraussetzt.
- Zweitens ist die angemessene Wahl von negativen und positiven Mitteln von einer genauen Kenntnis der Entwicklungsdynamik und der Phase im Transitionsprozess abhängig. Dalpino (2000) argumentiert, dass bei einsetzender Liberalisierung (auch wenn Demokratisierung im engeren Sinne nicht geplant ist) zunächst vorsichtige, kooperative Strategien hilfreicher sind, während die unmittelbare Forderung nach Demokratie kontraproduktiv wirken kann. Risse et al. (2002: 198ff) zeigen am Beispiel der Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen, dass Sanktionen vor allem dann wirksam sind, wenn sie Freiräume für bereits vorhandene und mobilisierte zivilgesellschaftliche Oppositionsgruppen schaffen. Hat die Regierung hingegen die Situation noch unter Kontrolle, können materielle Sanktionen sogar kontraproduktive Wirkung haben. Andererseits müssen Sanktionen in Phasen des Übergangs, in denen die Regierung Konzessionen macht, Anreize, positiver Unterstützung und Dialog weichen, um Öffnungsprozesse – quasi prozyklisch – zu fördern. Dass materielle Sanktionen im historischen Rückblick ein nur bedingt wirksames Instrument gewesen sind (Hufbauer/Oegg 2001), dürfte vermutlich auf den nicht ausreichend zielgerichteten Einsatz dieses Instruments zurückzuführen sein.
- Damit ist drittens das wohl zentrale Problem auf Seiten der Geberländer angesprochen, das vor allem für Negativmaßnahmen (diplomatischer Druck, materielle Sanktionen) gilt: Eine kohärente und konsistente Politik wird aufgrund des Vorrangs von wirtschaftlichen und strategischen Interessen meist

nicht durchgängig realisiert (vgl. Herman/Piccone 2002: 11; vgl. aber auch die etwas positiveren Resultate der Studie von Hazelzet 2001).³ Eine wichtige Rolle spielt vor diesem Hintergrund der indirekte Weg der Einflussnahme über nichtstaatliche Akteure, die an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und politischem System agieren, Parteien und demokratische Kräfte unterstützen und politischen Dialog fördern und dabei im Vergleich zu Regierungen weniger Rücksicht auf andere außenpolitische Interessen nehmen müssen.

- Schließlich gerät viertens die externe Einflussnahme bei zunehmender Interventionstiefe (insbesondere bei der Anwendung von Druckmitteln wie Sanktionen) unter Legitimationsdruck, solange auf internationaler Ebene staatliche Souveränität noch nicht zwingend an eine demokratische Regierungsform geknüpft ist (s.u.). Vor allem die Frage, ob die weitgehendste Form der Einmischung, nämlich die militärische Intervention mit dem Ziel der Ablösung eines autoritären Regimes und/oder der Wiedereinsetzung einer demokratischen Regierung, als Instrument der Demokratieförderung zu werten ist („demokratische Intervention“), bleibt kontrovers. Zu unterscheiden ist dabei in jedem Fall, ob bei der Intervention die strengen Auflagen des Völkerrechts beachtet wurden. Für die durch die UN legitimierten Interventionen in Haiti, Sri Lanka und Osttimor lassen sich die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates dahingehend interpretieren, dass die Verweigerung des „Rechts auf Demokratie“ eine Intervention legitimieren kann, ohne dass jedoch ein unilaterales Vorgehen dadurch sanktioniert wäre (Rich 2001).⁴ Neben der Legitimitätsfrage ist die Effektivitätsfrage entscheidend: Nur wenige Demokratien, die im letzten Jahrhundert nach militärischer Intervention durch die USA installiert wurden, haben überlebt (Pei/Kasper 2003) und die Erfahrungen im Irak bestätigen die Schlussfolgerung, dass multilaterales Engagement, welches sich auf den schnellen Aufbau legitimer lokaler Herrschaftsstrukturen konzentriert,

die Mindestvoraussetzung darstellt (vgl. ebd.; und Burnell 2004: 107).

Einflussnahme auf Institutionen des politischen Systems: die polity-Dimension

Geht es bei der Förderung bzw. Sanktionierung von politischen Parteien und Fraktionen um Einmischung in die Herrschafts- und Machtverhältnisse (*rule*), setzt die Mithilfe beim Aufbau von demokratischen Institutionen eher bei den grundlegenden Normen und Regeln an, die die politische Auseinandersetzung um Macht, Ressourcenverteilung und Legitimation bestimmen (*rules*, vgl. auch Onuf 1989). Das Handlungsfeld ist weit gesteckt und umfasst die Hilfe bei der Abfassung einer demokratischen Verfassung, die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, den Aufbau von rechtsstaatlichen Institutionen und von parlamentarischen Organen sowie kommunalen Strukturen und Reformen des Sicherheitssektors entsprechend demokratischer Regeln.

Bei der Anwendung dieser Instrumente stellt sich folglich weniger die Herausforderung der Adressatenauswahl, da nicht politische Akteure, sondern vielmehr Strukturen im Vordergrund stehen. Die Interventionsproblematik ist ebenfalls weniger ausgeprägt, da die Institutionenreform in der Regel im Konsens mit den herrschenden Eliten durchgeführt wird. Eine Herausforderung ist es jedoch, die *politics*-Dimension, d.h. die spezifischen Interessen, Konflikte und Machtverhältnisse, gebührend zu berücksichtigen und eine „technizistische“ Modellübertragung zu vermeiden (vgl. auch Carothers 1999: 333f). Demokratische Institutionen müssen den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen und Problemen angepasst werden. Dies gilt besonders für „geteilte Gesellschaften“ mit ethnischen Spaltungen oder gar Konflikten und einem Mangel an kollektiver Identität. Gerade Zeiten des demokratischen Übergangs können zu einer Gelegenheit werden, in denen Ansprüche einzelner ethnischer Gruppen auftrieb erhalten und eine Ethnisierung zunimmt. Die Einführung von Demokratiemodellen, die ethnischen Spaltungen und Gruppengrenzen gerecht zu werden suchen, können ihrerseits zu einer Verfestigung dieser Grenzen beitragen (Pfaff-Czarnecka 2004). Auch bei institutionellen Lösungen zur Gleichberechtigung von Frauen sind bestehende Machtverhältnisse und Identitätsstrukturen zu berücksichtigen. So können genderspezifische Quoten zwar einen wichtigen Schritt bedeuten, sie garantieren aber nicht, dass bei substanziellen Fragen der Frauenpolitik politische Fortschritte erreicht werden (vgl. Jaquette 2001: 120f.). Auch hier gilt, dass parallel zur institutionellen Reform die sozio-

³ Darüber hinaus spielen auch die jeweiligen institutionellen und kulturellen Voraussetzungen auf Seiten der Geberländer eine Rolle. So hat die Europäische Union nicht zuletzt deswegen zunächst einen sehr stark auf Anreize ausgerichteten Ansatz in der Menschenrechte- und Demokratieförderung entwickelt, weil die auf Konsens ausgerichteten Entscheidungsverfahren und die außenpolitischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten die Anwendung von Sanktionen erschwerten (Hufbauer/Oegg 2003; Hazelzet 2001).

⁴ Auch für Debiel (2004: 76) scheint das Recht auf eine demokratische Regierungsform „die schwächste und zur Zeit wohl am wenigsten tragfähige Begründung für militärische Zwangsmaßnahmen“ zu sein.

ökonomische Grundlagen von Geschlechterungleichheit (Armut und Unwissenheit, bei Frauen und Männern) verändert werden müssen, um gewachsene patriarchalische Strukturen aufzubrechen (vgl. für Afghanistan Kreile 2005).

Demokratische Systeme effektiv und handlungsfähig machen: die policy-Dimension

Demokratieförderung und *good governance* werden vielfach in einem Atemzug genannt, und dies aus zweierlei Gründen: Zum einen sind demokratische Regierungsstrukturen, insbesondere die Erfordernis der transparenten und kontrollierbaren Politikgestaltung und die Möglichkeit der Abwahl durch die Bevölkerung, Voraussetzung für ein „gutes Regieren“, das sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientiert. Zum anderen kann auch die Förderung guten und effektiven Regierens, das politische Probleme im Sinne der Bevölkerung angeht und löst, als Beitrag zur Demokratieförderung verstanden werden, indem die Output-Legitimation des politischen Systems erhöht wird. In diesem Sinne kann das gesamte Spektrum der Entwicklungshilfe, das die Leistungsfähigkeit demokratischer Regierungen erhöht, die Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, indirekt auch als Teil der externen Demokratieförderung verstanden werden. Vor allem die in der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung gewinnenden Maßnahmen, um Regierungen zur Erfüllung ihrer zentralen Funktion bei der Gewährleistung innerer Sicherheit zu befähigen, wird als wichtiges Element, teilweise gar als Voraussetzung für Demokratisierungsprozesse verstanden (vgl. etwa Mair 2004).

Instrumente, die an der *policy*-Dimension ansetzen, kennen zum einen jedoch alle Probleme der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit, d.h. etwa begrenzte Mittel, fehlende Kapazitäten auf Seiten der Empfängerländer, Korruption und Fehlverwendung von Mitteln sowie die schwierige Sicherung von Nachhaltigkeit (siehe auch Abschnitt „Ökonomische Ansatzpunkte“). Darüber hinaus besteht vielfach das Dilemma, dass zur Sicherung von Entwicklungszielen auch in autoritären Staaten oder defekten Demokratien an der *policy*-Dimension angesetzt wird und folglich unter Umständen nicht-demokratische Kräfte gestärkt werden. Ein möglicher Ausweg ist die Verbindung von *politics*- und *policy*-Dimension durch gezielte „allokative Konditionalisierung“, die sowohl in der Entwicklungszusammenarbeit der EU als auch der USA – insbesondere über den sogenannten *Millennium Challenge Account* – an Bedeutung gewinnt (Santiso 2003; Steinhilber 2004): Bestimmte Teile der Entwicklungshilfe, die

Kreditvergabe oder auch Entschuldungsprogramme werden von Leistungsindikatoren abhängig gemacht, die unter anderem Anstrengungen – nicht notwendigerweise bereits die Zielerreichung – bei der Demokratisierung und der Durchsetzung von Menschenrechten beinhalten. Dies stärkt die demokratiefreundlichen Eliten und schränkt die Rentenquellen für alte Machtnetzwerke ein. Schwierigkeiten bereitet allerdings auf der Geberseite die objektive Messung und Anwendung von Leistungsindikatoren in dem Bereich politischer Reformen und Liberalisierungsprozessen (vgl. Santiso 2003: 21).

Die Herausbildung eines demokratiefreundlichen internationalen Umfeldes

Externe Demokratieförderung im Rahmen bilateraler Außenpolitik ist per se Teil internationaler Beziehungen und wirkt sich auf die Regeln und Normen aus, die den internationalen Kontext prägen. Alle oben genannten Maßnahmen können – wenn sie glaubwürdig und effizient umgesetzt werden – ein demokratiefreundliches internationales Umfeld schaffen helfen. Darüber hinaus versuchen die Akteure der Demokratieförderung, über multilaterale Organisationen (Vereinte Nationen, Weltbank, Europarat etc.) Auch formale globale Regeln zur Demokratisierung zu etablieren und sie für die „internationale Sozialisation“ von Staaten in einer Gemeinschaft demokratischer Staaten zu nutzen (vgl. Schimmelfennig 2000). Der Anpassungsdruck, der von bestehenden Institutionen und Teilgemeinschaften ausgeht, darf nicht unterschätzt werden (vgl. etwa Finnemore/Sikkink 1998). Nicht nur die systematische Verbindung zwischen internationalen Demokratienormen und *carrots and sticks* aus dem *politics*-Instrumentenkasten, sondern auch der legitimatorische Druck, der durch die globale Öffentlichkeit transportiert wird, kann dazu beitragen, die materiellen und ideologischen Grundlagen von Machtnetzwerken ins Wanken zu bringen.

Die Schaffung angemessener internationaler Strukturen erlaubt außerdem eine Multilateralisierung der Demokratieförderung, die der Verzerrung durch partikulare, nationale Interessen entgegenwirken kann. Die Ansiedlung von Teilen der Demokratieförderung bei internationalen Organisationen kann zudem die Kohärenz von Maßnahmen erhöhen, wenngleich das Beispiel der EU zeigt, dass dies ein äußerst schwieriges Unterfangen ist. Schließlich sind internationale Organisationen auch wichtige Plattformen für und Partner in transnationalen Netzwerken oder *advocacy coalitions*, die gleichzeitig „von oben“ (zwischenstaatliche Ebene)

und „von unten“ (innerstaatliche, zivilgesellschaftliche Ebene) Druck auf autokratische Regime ausüben können (vgl. auch Keck/Sikkink 1998; Risse et al. 2002).

Im europäischen Kontext hat sich aufgrund der Hegemonie des liberal-demokratischen Modells ein überlappendes Set von Organisationen herausgebildet (EU, OSZE, Europarat), für welche demokratische Normen konstitutiv sind. Man kann in Europa von einem wirk-samen „Demokratieregime“ mit Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren sprechen, das mit positiven und negativen Maßnahmen auf die verbleibenden autoritären Regierungen Einfluss zu nehmen sucht und Rückschritte im Demokratisierungsprozess erschwert. Vor allem die Beitrittsperspektive selbst hat sich im EU-Nachbarraum als einer der mächtigsten und wirkungsvollsten Hebel zur Beeinflussung und Stabilisierung von Reformprozessen einschließlich der Demokratisierung erwiesen⁵, nicht zuletzt, da er in weltweit einmaliger Form die sozio-ökonomischen und politischen Instrumente bündelt. Von den in der dritten Welle der Demokratisierung entstandenen formalen Demokratien sind fast alle erfolgreichen, also liberalen Demokratien Neumitglieder der EU (Merkel 2004).

Auch in anderen Regionen sind demokratische Prinzipien zum konstitutiven Moment der regionalen Zusammenarbeit gemacht worden. Vorreiter war die Organisation amerikanischer Staaten (OAS), neuere Überwachungs- und Sanktionsmechanismen entwickeln sich u.a. im Commonwealth und der Afrikanischen Union (vgl. auch Rich 2001; sowie Herman/Piccone 2002: 228ff). Aber auch auf globaler Ebene wird in zahlreichen Dokumenten der UN Demokratie als universeller Wert und Ziel der Staatengemeinschaft genannt.⁶ Rich (2001) sieht ein „universelles Recht auf Demokratie“ entstehen.

Noch aber fehlt auf globaler Ebene ein Konsens, eine demokratische Herrschaftsform zur Vorbedingung der Mitgliedschaft in der Staatengemeinschaft zu machen, abgesehen von dem ohnehin umstrittenen Charakter des Demokratiebegriffs selbst. Konsequenz ist die Initiative zur Bildung einer „Community of Democracies“⁷ als Teilgemeinschaft, die sich anders als die UN nicht über das Prinzip der Souveränität, son-

dern der demokratischen Herrschaft definiert und als organisatorische Plattform eines globalen Demokratieregimes mit potenziell globaler Reichweite gelten kann. Darüber hinaus leiden die bestehenden internationalen Strukturen zur Förderung von Demokratisierungsprozessen unter folgenden Schwächen:

- Erstens basieren alle internationalen Organisationen und Abkommen auf der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft. Angesichts des fehlenden internationalen Konsenses werden nur die Staaten Mitglieder, die entweder bereits Demokratien sind und nach der Theorie des „republikanischen Liberalismus“ (Moravcsik 2000) ein Interesse daran haben, durch internationale Institutionen die nationalen Regeln vor internen Gegenbewegungen abzusichern (vgl. zu diesem Befund auch Herman/Piccone 2002: 11).
- Zum Zweiten laufen auch internationale Demokratieregime aufgrund der Verquickung mit diplomatischen Rücksichtnahmen und außenpolitischen Interessenkonflikten immer Gefahr, keine konsequente Umsetzung der Normen zu gewährleisten und bereits die rhetorische Anerkennung von Demokratieprinzipien zu belohnen. Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil der Weg von der Anerkennung internationaler Demokratienormen zu ihrer internen Durchsetzung und nachhaltigen Implementierung sehr lang sein kann. Dies zeigen nicht nur die Erfahrungen mit dem Menschenrechtsregime, sondern auch die alles andere als geradlinigen Verlaufsformen von Demokratisierungsprozessen (s.o.; vgl. Carothers 2001; Burnell 2004).
- Ein dritte Herausforderung für die Demokratieförderung über internationale Organisationen und Institutionen besteht darin, das Demokratiedefizit, das eben diesen regionalen und globalen Organisationen zugeschrieben wird, zu vermindern.

Optionen einer effektiveren Demokratieförderung

Ökonomische Ansatzpunkte

Alle in Abschnitt „Ökonomische Ansatzpunkte“ genannten ökonomischen Instrumente der Demokratieförderung erweisen sich aus unterschiedlichen Gründen als schwach. Die Akteure in den reichen Demokratien sind in der Regel nicht bereit, sie radikal im Interesse einer Demokratisierung einzusetzen. Die erhoffte indirekte Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung ist zweifelhaft. Häufig erschweren sie sogar Demokratisierungsprozesse, da sie Eliten stärken und/oder die Ungleichheit erhöhen.

⁵ Dimitrova und Pridham (2004) sprechen von einem neuen Modell der „Demokratieförderung durch Integration“.

⁶ In der UN-Menschenrechtskommission 2004 wurde die Resolution zur Konsolidierung und Förderung der Demokratie ohne Gegenstimmen (mit acht Enthaltungen) angenommen. 1999 wurde in der UNMRK sogar eine Resolution zum „Recht auf Demokratie“ verabschiedet, ebenfalls ohne Gegenstimmen und mit zwei Enthaltungen (von China und Kuba). (Rich 2001: 24).

⁷ Vgl. Ministerial Conference Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, Warsaw, Poland, June 27, 2000.

Eine entschieden pro-demokratische wirtschaftspolitische Einflussnahme müsste eher auf folgende Komponenten zielen:

- Umverteilung von Vermögen, vor allem von Grund und Boden (Landreform). Ein Schritt in diese Richtung wäre auch die formal-rechtliche Anerkennung informeller Eigentumstitel der Armen (DeSoto 2001).
- Massive Investitionen in Bildung und Gesundheit der Armen, um ihre Produktivität zu steigern.
- Marktöffnung in den reichen Ländern in den Bereichen, in denen arme Länder ein eigenes wettbewerbsfähiges Angebot aufweisen, das möglichst von einer breit gestreuten Produzentengruppe erstellt wird. Das ist in erster Linie die Landwirtschaft. Hilfreich wäre da auch die Beschleunigung der Liberalisierung von Drogen, deren große Nachfrage auch heute schon riesige Einkommen erzeugen, die aber den kleinen Anfangsproduzenten kaum erreichen, sondern als auf Gewalt gestützte Renteneinkommen ganze Gesellschaften deformieren.
- Drängen auf eine politische Kontrolle der Renteneinkommen, die überwiegend aus internationalen Transaktionen (Rohstoffexporterlöse, Kredite, Hilfe etc.) herrühren. Die radikalste Option wäre eine Auflage, dass Wirtschaftspartner in den reichen Demokratien derartige Gelder nicht mehr an Eliten und undemokratische Regierungen zahlen, sondern in Fonds, die die Modernisierung finanzieren, u.a. die ersten beiden Ansätze (Landreform, Bildung, Gesundheit).

Politische Instrumente

Insgesamt steht einem beeindruckend vielfältigen politischen Instrumentarium zur Demokratieförderung ein ebenso umfangreiches Set von Problemen entgegen, die die grundsätzliche Skepsis mancher Beobachter hinsichtlich der Wirkungsmöglichkeiten externer Eingriffe in Demokratisierungsprozesse erklären. Anders als im Falle der ökonomischen Ansatzpunkte sind diese Probleme allerdings kein Grund, die Instrumente an sich in Frage zu stellen, sondern machen vielmehr die Notwendigkeit deutlich, hohe qualitative Anforderungen an die Gestaltung von Demokratieförderungspolitik und die fundierte Analyse der machtpolitischen Bedingungen und (nicht intendierten) Folgen externer Interventionen zu stellen.⁸ Zentrale Anforderungen an

⁸ Die Demokratieförderungspolitik westlicher Länder kann mittlerweile auf viele Jahre der praktischen und wissenschaftlichen Erfahrung bauen, die aber bislang keine Theorie erfolgreicher Demokratisierungshilfe begründet hat. Neben den übergreif-

eine effektive Demokratieförderung sind demnach die folgenden:

Länderspezifische und flexible Maßnahmenplanung: Die Absage an das „transition paradigm“ (Carothers 2002) und die zahlreichen Faktorenbündel, die Demokratisierungsprozesse und damit auch die jeweilige Wirkung unterschiedlicher Instrumente der Demokratieförderung beeinflussen, verdeutlichen die Notwendigkeit, länderspezifische Strategien der Einflussnahme und Verfahren zu entwickeln, um schnell auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können. Es lassen sich Szenarien, aber kaum Prognosen darüber entwickeln, wie sich politische Intervention auf die Umverteilung unterschiedlicher Machtressourcen auswirkt. Begleitende Verfahren der Evaluation und Wirkungsmessung (insbesondere auch der möglichen nicht-intendierten Konsequenzen, etwa im Hinblick auf Konflikte) bedürfen der Weiterentwicklung und Anwendung. Die Definition und Anpassung von Strategien der politischen Demokratieförderung muss auf der Basis guter Länderkenntnis erfolgen, die durch die Einbeziehung von Regional- und Länderspezialisten zu gewährleisten ist (vgl. auch Dalpino 2000: 95f), und eine fundierte politikökonomische Analyse der Rahmenbedingungen einschließen (vgl. BMZ 2004: 9).

Langfristige Förderstrukturen: Eine langfristige Anlage der positiven Instrumente der Demokratieförderung (Dialog, Unterstützung von Zivilgesellschaft, Dezentralisierung etc.) ist in dreierlei Hinsicht geboten: Erstens schafft sie bei den Akteuren der Geberländer die notwendige Kenntnis der Situation und Probleme, die für ein angemessenes und flexibles Handeln nötig ist (s.o.). Zweitens sind gerade in Ländern mit schwachen demokratischen Traditionen und schwacher Zivilgesellschaft zunächst die Partnerstrukturen für die externe Demokratieförderung aufzubauen und die Reformkräfte handlungsfähig zu machen. Dies aber braucht Zeit. Ein sich mit den gesellschaftlichen Bedingungen schrittweise fortentwickelnder Demokratisierungsprozess kann letztlich erfolgreicher und schneller verlaufen als eine abrupte Transition (Dalpino 2000: 11). Drittens weist Adam darauf hin, dass gerade die Konflikthaftigkeit von Demokratisierungsprozessen, die immer Gewinner und Verlierer produziert, dazu verpflichtet, die Partner im Land mit diesen Konflikten nicht allein zu lassen. „Sie haben Anspruch auf andauernde Solidarität“ (Adam 1999: 33).

enden „Klassikern“ der Demokratisierungsforschung (u.a. Carothers 1999; Diamond 1995; Burnell 2000) bieten Erfahrungs- und Evaluationsberichte von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen (z.B. BMZ 2004; FES 1999; zur Methodik Crawford 2003) wichtige Anhaltspunkte.

Umfassende Abstimmung externer Einflussnahme: Wenngleich Demokratisierung von einer Vielfalt von Akteuren profitiert, ist es für die Wirkung von Maßnahmen unabdingbar, dass die Träger sich untereinander abstimmen und nicht gegeneinander arbeiten. Dies wird umso bedeutsamer, je mehr Akteure sich beteiligen und je stärker auch die internationalen Organisationen (Vereinte Nationen, Weltbank, EU) eigene Programme der Demokratieförderung und der politischen Institutionenbildung auflegen. Aber auch in der Politik einzelner Staaten oder Akteure (EU) treten immer wieder Abstimmungsdefizite auf, nämlich zwischen den Demokratiefördermaßnahmen im engeren Sinne und anderen außen- oder entwicklungspolitischen Maßnahmen, die in Macht- und Beteiligungsstrukturen eingreifen. Dadurch sinkt nicht nur insgesamt die externe Hebelwirkung sondern vor allem auch die Fähigkeit, die Interaktionen zwischen sozioökonomischen Intervention (etwa durch Handelspolitik und ökonomischen Politikdialog) und politischen Maßnahmen im Blick zu behalten. *Mainstreaming* von Demokratie- und Menschenrechtszielen ist eine Antwort auf diese Herausforderung. Eine stärkere institutionelle Verankerung (z.B. durch Ministerien für Demokratie und Menschenrechte, in der EU einen Kommissar für Demokratie und Menschenrechte, vgl. auch Ahlin et al. 2004) kann diesem Ziel ebenfalls zuträglich sein.

Förderung transnationaler zivilgesellschaftlicher Netze: Die Probleme staatlicher Demokratieförderung (Souveränitätsgrenzen, Inkonsistenz aufgrund von Zielkonflikten, Schwierigkeiten bei der Adressatenwahl) und die komparativen Vorteile nichtstaatlicher Organisationen in der Demokratieförderung (Glaubwürdigkeit und bessere Zugänge zu nichtstaatlichen Partnerorganisationen; *Know-How* und Erfahrung in zivilgesellschaftlicher Einflussnahme und Politikgestaltung) bedingen die besondere Rolle nichtstaatlicher Akteure in der Beförderung von Demokratisierungs- und Öffnungsprozessen. Die sich bildenden transnationalen gesellschaftlichen Netzwerke bilden ein Pendant zum zunehmend multilateralen Charakter der staatlichen Demokratieförderung und ermöglichen vor allem Lernprozesse in unterschiedlichen Richtungen. Allerdings bedürfen ihre oft bescheidenen eigenen Ressourcen der Ergänzung durch Zuschüsse seitens internationaler Organisationen und Staaten.

Berücksichtigung der materiellen Basis von Veränderungsprozessen: Ökonomische und politische Instrumente der Demokratieförderung können nur analytisch getrennt werden. In der Praxis lässt sich die Wirkung politischer Instrumente der Demokratieförderung nur unter Berücksichtigung der Dynamiken im

Bereich der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Einkommens- und Besitzverteilung und der materiellen Basis gesellschaftlicher Machtverhältnisse ermitteln (vgl. z.B. BMZ 2004: 50). Für die Entwicklung geeigneter Instrumente in der Demokratieförderung bedeutet dies auch, dass insbesondere länderspezifischer ökonomischer Sachverstand hinzuzuziehen ist. Bei den *policy*-orientierten Instrumenten sind solche Politikfelder besonders in den Blick zu nehmen und demokratiepolitisch einzubetten, die einen breiten Zugang zu materiellen Ressourcen ermöglichen können, wie etwa Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Frauenförderung.

Äußere Sicherheit und Demokratie: Auch in alten Demokratien sind die bürgerlichen Freiheiten und die Balance zwischen verschiedenen Machtzentren insbesondere in Zeiten kritischer Sicherheitslagen in Gefahr. Kriegsszenarien, Terrorismus und äußere Feinde stützen zudem die Machnetzwerke des Militärs. Eine Öffnung und Demokratisierung ist – so zeigt etwa Czempiel (2004) – in prekärer sicherheitspolitischer Lage unwahrscheinlich. Die Befriedung regionaler Konflikte und der Aufbau kooperativer Sicherheitsstrukturen sollte daher auch als Teil einer umfassenden Strategie der Demokratieförderung betrachtet werden. Dass in diesem Zusammenhang unter Umständen mit (noch) nicht demokratischen Regimen zusammengearbeitet werden muss, stellt nur eines der vielen Dilemmata der Demokratieförderung dar.

Innere Sicherheit und Demokratie: Demokratie setzt ein Mindestmaß an innerer Sicherheit voraus, das allen Bürgern und ihren Organisationen, d.h. der Zivilgesellschaft erlaubt, ohne Angst vor Gewalt ihre politischen Werte und Interessen zu artikulieren und im Wettbewerb gemäß den demokratischen Spielregeln durchzusetzen. Zerfallen vordemokratische, eventuell sogar autoritäre Ordnungsstrukturen oder werden sie zerschlagen, ohne dass andere legitime und effiziente staatliche Strukturen an ihren Platz treten, so droht die gewaltförmige Austragung gesellschaftlicher Konflikte, wenn eine systemisch/soziostrukturell konflikträchtige Zivilgesellschaft vom Zwang der autoritären Ordnung freigesetzt wird („from voting to violence“, Snyder 2000). Unter derartigen Bedingungen ist ein Gradualismus zu empfehlen, der vor allem den Sicherheitsapparat erhält und schrittweise (in der Regel *top-down*) einer demokratischen Kontrolle unterwirft. Ein *bottom-up* Ansatz der Umwandlung zivilgesellschaftlicher Gewaltorganisationen (Milizen etc.) in staatliche Ordnungskräfte ist zwar ebenfalls denkbar, hat sich aber häufig als schwierig erwiesen.

Fazit

Demokratieförderung sollte sich also insgesamt mit Geduld wappnen. Ihre Einflussmöglichkeiten sind bescheiden, steigen aber mit der Langfristigkeit des Engagements. Wo sie kurzfristig eine formale Demokratie mit Verfassung und freien Wahlen etablieren kann, muss sie mit deren Aushöhlung rechnen, wenn die grundlegenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse und die Einkommensverteilung im Lande unverändert bleiben. Diese über wirtschaftliche Entwicklung zu verändern, bedarf eines langfristigen und pragmatischen Vorgehens, das nicht allein auf freie Märkte vertrauen kann, sondern auch entwicklungsorientiertes Staatshandeln und ein *commitment* der Eliten zu eben dieser Entwicklung voraussetzt. Die politische Intervention muss mit wirtschaftlichen Ansätzen aufs engste verknüpft werden und die Entwicklung von Machtverhältnissen kontinuierlich beobachten. Dauerhaft erfolgreiche Demokratisierung erfordert die breitere Streuung von Ressourcen in der Gesellschaft, einen handlungsfähigen Staat, um Rechte zu schützen und Pflichten durchzusetzen, und einen öffentlichen Raum, in dem sich ein gesellschaftspolitischer Diskurs entwickeln kann, der die Ausübung der Macht kontrolliert.

Literatur

- Acemoglu, Daron u.a. (2001) The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation, in: *American Economic Review* Vol. 91, 5; S. 1369-1401.
- Adam, Erfried (1999) Gesellschaftliche Transformation in unterentwickelten Ländern, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (1999): Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung. Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 13-68.
- Ahlin, Urban u.a. (2004) Das nächste transatlantische Projekt. Demokratieförderung von Nordafrika bis Afghanistan, in: *Internationale Politik*, 4/2004, S. 84-88.
- Barro, Robert J. (1997) Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study, Cambridge-London.
- Bauer, Peter T. (1981) Equality, the Third World and Economic Delusion, London.
- Boix, Carles (2003) Democracy and Redistribution, Cambridge.
- Boix, Carles und Susan Carol Stokes (2003) Endogenous Democratization, in: *World Politics* Bd. 55, Heft 4, S. 517-549.
- Brownlee, James (2002) ...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes, in: *Studies in Comparative International Development*, Fall 2002, Vol. 37, No. 3, S. 35-63.
- Brumberg, Daniel (2004) Beyond Liberalization?, (http://wwics.si.edu/index.cfm?fuseaction=wq.print&essay_id=69730&stoplayout=true), Reprinted from Spring 2004 Wilson Quarterly.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2004) Querschnittsauswertung der Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance, Bonn.
- Burnell, Peter (2003) How (not) to promote democracy, Ms. FES/ipp.
- Burnell, Peter (2004) Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2004, S. 100-116.
- Carothers, Thomas (2002) The End of the Transition Paradigm, in: *Journal of Democracy* Vol. 13, No.1, S. 5-21.
- Crawford, Gordon (2003): Promoting Democracy From Without – Learning from Within (Part I), in: *Democratization* Vol.10, No.1, S. 77-98.
- Czempiel, Ernst-Otto (2004) Demokratisierung von außen, in: *MERKUR*, Nr. 662, Juni 2004, S. 467-470.
- Dahl, Robert A. (1971) Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven.
- Dauderstädt, Michael (1986) Politikdialog: Die über Entwicklung nichts wissen, sprechen mit denen, die sie nicht wollen, in: *Vierteljahresberichte, Problems of international Cooperation* Nr.105, September, S. 313-320.
- Debiel, Tobias 2004: Souveränität verpflichtet. Spielregeln für den neuen Interventionismus, in: *International Politics and Society* 3/2004, S. 61-81.
- DeSoto, Hernando (2001) The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, New York.
- Diamond, Larry (2003) Can the Whole World become Democratic? Democracy, Development and Multilateral Policies, Irvine.
- Diamond, Larry (1995): Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives, Washington D.C.
- Dimitrova, Antoaneta / Pridham, Geoffrey (2004): International Actors and Democracy. Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits, in: *Democratization*, Vol. 11, No.5, S. 91-112.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn (1998) International Norms Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52:4, S. 887-917.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (1999) Das mühsame Geschäft der Demokratieförderung. Konzepte und Erfahrungen aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Fukuyama, Francis (2004), The Imperative of State-Building, *Journal of Democracy* Vol.14, No.2 April, S. 17-31.
- Hazelzet, Hadewych 2001: Carrots or Sticks? EU and U.S. Sanctions in Reaction to Human Rights Violations (1989-2000), PhD thesis, European University Institute, Florenz.
- Hellman, Joel S. (1998) Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, in: *World Politics* 50 (January) S. 203-234.
- Herman, Robert G. and Piccone, Theodore J. (2002) Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002, Democracy Coalition Project, Inc.
- Huntington, Samuel P. (1991) The Third Wave. Democ-

- ratization in the Late Twentieth Century, Norman (Oklahoma).
- Hufbauer, Gary Clyde and Oegg, Barbara (2003) The European Union as an Emerging Sender of Economic Sanctions, in: *Aussenwirtschaft*, 58. Jahrgang, Heft IV, S. 547-569.
- Jaquette, Jane S. (2001) Regional Differences and Contrasting Views, in: *Journal of Democracy*, Vol. 12, Number 3 July 2001, S. 111-125.
- Keck, Margaret E. and Sikkink, Kathryn (1998) Activists beyond Borders, Ithaca and London.
- Knaus, Gerald und Felix Martin (2003), Travails of the European Raj in: *Journal of Democracy*, Vol. 14, no.3, Juli, S. 60-74.
- Kreile, Renate (2005): Befreiung durch Krieg? Frauenrechte in Afghanistan zwischen Weltordnungspolitik, und Identitätspolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2005, S. 102-120.
- Kosack, Stephen (2003) Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve Quality of Life, in: *World Development*, January, S.1-22.
- Kosack, Stephen und Jennifer Tobin (2003) Funding Self-Sustaining development: The Role of Aid, FDI and Government in Economic Success, Paper for presentation at the Leitner Political-Economy Seminar, December 8, 2003 (http://www.yale.edu/leitner/kosack_tobin.pdf).
- Kurzman, Charles, Regina Werum und Ross E. Burkhart (2002) Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-180, in *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol.37, No. 1, S. 3-33.
- López, Juan (2000) Sanctions on Cuba Are Good, but Not Enough, in: *Orbis* 44 (Summer 2000) 349 (zitiert in Boix/Stokes 2003, S. 517, FN 3).
- Mair, Stefan (2004) Intervention und "state failure": Sind schwache Staaten noch zu retten?, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2004, S. 82-98.
- Mann, Michael (1991; 1999) *Geschichte der Macht* (4 Bände), Frankfurt/NewYork.
- Marshall, Thomas F. (1992) *Bürgerrecht und soziale Klassen: Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt.
- Merkel, Wolfgang u.a. (2003) *Defekte Demokratie* (Band 1: Theorie), Opladen.
- Merkel, Wolfgang und Mirko Krück (2003) *Soziale Gerechtigkeit und Demokratie: Auf der Suche nach dem Zusammenhang*, Bonn (FES).
- Merkel, Wolfgang (2004) Embedded and Defective Democracies, in *Democratization*, Vol. 11, No.5, December, S.33-58.
- Milberg, William (2004) The changing structure of trade linked to global production systems: What are the policy implications?, in: *International Labour Review* Vol.143 No.1-2, S.45-90.
- Moravcsik, Andrew (2000) The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, in: *International Organization*, 54: 2, S. 217-252.
- Munck, Gerardo L. und Jay Verkuilen (2002) Conceptualizing and measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices, in: *Comparative Political Studies* Vol. 35, No. 1, February, S. 5-34.
- Nohlen, Dieter (2004) *Demokratisierung ohne Vertrauen*: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2004, S. 80-106.
- Nunnenkamp, Peter (2004) Wachstumseffekte von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern: Warum hohe Erwartungen häufig enttäuscht werden, in: *Die Weltwirtschaft* (Heft 1/2004), S 99-118.
- Offe, Claus (2003) *Demokratie und Vertrauen*, in Offe, Claus, *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*, Frankfurt/NewYork.
- Pei, Minxin/Kasper, Sara (2003) The 'morning after' regime change. Should US force democracy again, in: *The Christina Science Monitor*, January 15, 2003.
- Pfaff-Czarnecka, Joanna (2004) *Demokratisierung und Nation-Building in „geteilten Gesellschaften*, in Hippler, Jochen (Hrsg.) *Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?*, Bonn, S. 49-68.
- Przeworski, Adam u.a. (2000) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton.
- Reuveny, Rafael und Quang Li (2003) Economic openness, Democracy, and Income Inequality. An Empirical Analysis, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No.5, June, S. 575-601.
- Rich, Roland 2001: *Bringing Democracy into International Law*, in: *Journal of Democracy* Vol.12, No.3, S. 21-34.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter (2002) *Die Macht der Menschenrechte*, Baden-Baden.
- Rodrik, Dani (2001), *The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered* (New York: UNDP).
- Sandholtz, Wayne und Mark M. Gray (2003) *International Integration and National Corruption*, in: *International Organization* Vol.57, Fall, S. 761-800.
- Sandschneider, Eberhard (2003) *Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Prozesse der Außenunterstützung von Transformationsprozessen*, Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung.
- Santiso, Carlos (2001) *Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4/2001, S. 386-397.
- Schimmelfennig, Frank (2000) *International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment*, in: *European Journal of International Relations* Vol.6, No.1, S. 109-139.
- Schultz, Kenneth A. und Weingast, Barry A. (2003) *The Democratic Advantage: Institutional Foundations of Financial Power in International Competition*, in: *International Organization*, Vol. 57, No.1, S. 3-42.
- Schwarz, Axel (2002) *Rückkehr zum Absolutismus – Machtstrukturen in UNMIK's Kosovo*, in: *Südosteuropa – Zeitschrift für Gegenwartsforschung*, Jg. 51, Heft 10-12, S. 527-542.
- Siegle, Joseph T., Michael M. Weinstein und Morton H. Halperin (2004) *Why Democracies Excel*, in: *Foreign Affairs*, Vol.83, No.5, September/October S. 57-71.
- Soederberg, Susanne (2004) *American empire and 'excluded*

- states': the millennium challenge account and the shift to pre-emptive development, in: *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 2, S. 279-302.
- Spanger, Hans-Joachim und Jonas Wolff (2003) Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie, HSFK Report 6 (Frankfurt a.M.).
- Snyder Jack (2000) *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York.
- Steinhilber, Jochen (2004) Millennium Challenge Account – Ziele und Strategien der US-Entwicklungshilfe, FES Briefing Papers Februar 2004.
- Tilly, Charles (1990) *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1990*, Cambridge, Mass.
- Tilly, Charles (2004) *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Mass.
- Tocqueville, Alexis de (1987) *Über die Demokratie in Amerika*, Frankfurt a.M.
- The White House (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).
- World Bank (1998) *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, Washington.
- World Bank (2001) *Aid and Reform in Africa*, Washington.