

|



**Dialogue on**  
**Globalization**

**BRIEFING PAPERS**  
**FES BERLIN**

## Neue Ansätze für die Demokratieförderung

MARC SAXER

## 1 Einleitung

Nach dem Ende der Demokratieförderungs-Euphorie der Regierung G.W. Bush befindet sich die amerikanische Demokratieförderung auf Seelensuche. Begleitet wird die Neuausrichtung dieses in ein schlechtes Licht geratenen Teiles der amerikanischen Außenpolitik von beachtlichem publizistischen Getöse, in dem sich Analysen der veränderten Rahmenbedingungen erkennbar mit dem politischen Bestreben vermischen, der bisher zurückhaltenden Regierung Obama die eigene Version einer Demokratieförderungsreform zu empfehlen.<sup>1</sup> Durch die Debatten geistern dabei oft pessimistische Einschätzungen der globalen Aussichten für die Demokratie: Nach dem Verebben der dritten Demokratisierungswelle rolle nun eine autoritäre Gegenwelle, befördert durch autoritäre Mächte wie China, Russland, Venezuela und Iran. Bezweifelt werden zudem die politischen Prämissen der Demokratieförderung: Konsolidierte Demokratien könnten eben nicht überall entstehen, sondern nur dort, wo bestimmte Vorbedingungen wie ein Minimum an Sicherheit und funktionierender Staatlichkeit, wirtschaftlichem Entwicklungsniveau und Rechtsstaatlichkeit bereits gegeben seien.

Die Veränderungen der globalen Rahmenbedingungen haben auch in Europa eine intensive Debatte über die Strategien der Demokratieförderung angeregt. Diskutiert werden vor allen zwei globale Entwicklungen, die – falls sie sich empirisch erhärten lassen – das Potential hätten, die Position westlicher Demokratieförderer zu schwächen: Erstens könnte die Leistungsschwäche gepaart mit den Transformationsschwierigkeiten vieler junger Demokratien die Attraktivität eines alternativen autoritären Entwicklungsmodells stärken. Zweitens eröffnet die Verschiebung der geopolitischen Kräfteverhältnisse alternativen Anbietern von Patronage wie China und Russland neue Einflussmöglichkeiten und droht die Anreiz- und Sanktionsinstrumente westlicher Demokratieförderer zu entwerten.

Verschlechtern sich die Opportunitätsbedingungen, müssen sich Demokratieförderer neu aufstellen, um erfolgreich operieren zu können. Dabei reicht es nicht aus, nur die organisatorische Aufstellung effizienter zu machen. Um knapper werdende Ressourcen effektiver einsetzen zu

können, müssen vielmehr Strategien erarbeitet werden, die einerseits Prioritäten setzen und Leitbilder definieren, andererseits aber für die Entwicklung einer passgenauen Förderung unter den spezifischen Rahmenbedingungen der Partnerländer flexibel genug sind. Voraussetzung dieser Strategiedebatte ist die verstärkte Verständigung über die theoretischen Grundannahmen der Transformation und die Überprüfung der gegenwärtigen Debatten darauf, welche Erkenntnisse als empirisch haltbare Basis der Demokratieförderung gelten können. Zwei Jahrzehnte nach Ende des Kalten Krieges ist also eine Standortbestimmung der Demokratieförderung notwendig.

Dieses Briefing Paper stützt sich auf Erkenntnisse zweier Seminare in Berlin und Brüssel, zu dem die Friedrich-Ebert-Stiftung Experten und Praktiker der deutschen und europäischen Demokratieförderung eingeladen hatte, um über die Grundlagen der Demokratieförderung und eine Neuausrichtung ihrer Strategien zu diskutieren.

## 2 Was können wir wissen? Welche Thesen halten einer kritischen Prüfung stand?

### ***Rolle eine autoritäre Gegenwelle ?***

Anknüpfend an Samuel Huntingtons Beobachtung, dass den vorherigen Demokratisierungswellen stets eine autoritäre Gegenwelle folgte, glauben einige Beobachter bereits einen weltweiten Trend zum „Rückzug der Demokratie“ („democracy backlash“) ausmachen zu können.<sup>2</sup> In der Tat ging die Zahl der Demokratien in den Jahren 2007 und 2008 weltweit leicht zurück.

Legt man die Daten des Freedom House Index oder des Transformation Index der Bertelsmann Stiftung (BTI) zugrunde, lässt sich gegen Ende der 1990er Jahre das Verebben der dritten Demokratisierungswelle beobachten. Eine Reihe von Autokratien (Petrokratien, erfolgreiche Modernisierungsautokratien) scheinen recht resistent gegen Herausforderungen des demokratischen Wandels zu sein.<sup>3</sup> Seitdem haben sich erfolgreiche Konsolidierungen und gescheiterte Demokratisierungsprozesse in etwa die Waage gehalten. Autoritäre Rückfälle gab es vor allem in der postsowjetischen Region, sowie in Teilen

<sup>1</sup> Vgl. A. Lennon et al, *Democracy in U.S. Security Strategy: From Promotion to Support*, CSIS, März 2009; T. Carothers, *Stepping back from Democratic Pessimism*, Carnegie Paper 99, Feb. 2009; ders., *Re-vitalizing Democracy Assistance, The Challenge of USAID*, Carnegie Report, Okt. 2009.

<sup>2</sup> Freedom House et al., *Nations in Transit 2009*; L. Diamond, *The Spirit of democracy*, New York 2008.

<sup>3</sup> Vgl. A. Croissant/ P. Thiery, *Dritte Gegenwelle, Erosion der Demokratie oder Persistenz der defekten Demokratien?* in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg), *Transformation Index (BTI) 2010*, Gütersloh 2009.

Afrikas und Asiens. In Lateinamerika und Ostmitteleuropa lässt sich zudem das Aufkommen eines antidemokratischen Populismus beobachten. Demokratische Zugewinne und Verluste lassen sich vor allem in der breiten Grauzone der hybriden Regime, defekten Demokratien und gemäßigten Autokratien lokalisieren, also jener Gruppe, der etwa 40% der Regime weltweit zuzurechnen sind.

Das globale Gesamtverhältnis zwischen autoritären Regimen, defekten Demokratien und konsolidierten Demokratien hat sich jedoch in den letzten zehn Jahren nicht mehr signifikant verändert. Aus den autoritären „Rollbacks“ in Schlüsselstaaten wie Russland, Venezuela, Thailand und Nigeria lässt sich also nicht auf eine weltweite autoritäre Gegenwelle schließen.

Allerdings berücksichtigen die genannten Datensätze noch nicht die politischen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Ob die oftmals fragilen Demokratisierungsprozesse in den Entwicklungsländern auch den zu befürchtenden massiven wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen standhalten können, bleibt abzuwarten.

### ***Sind junge Demokratien weniger leistungsfähig als Autokratien?***

Die Transformationsschwierigkeiten junger Demokratien haben die Hoffnungen vieler Menschen enttäuscht, Demokratie führe zu einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Die mangelnde Leistungsfähigkeit junger demokratischer Systeme könnte Demokratisierungsprozesse in der Bevölkerung delegitimieren und autoritär orientierten Eliten unter Verweis auf die scheinbaren Entwicklungserfolge autoritärer Modelle die Chance zum „Rollback“ bieten.<sup>4</sup>

Die Indikatoren des BTI belegen die wirtschaftliche Leistungsschwäche defekter Demokratien in nahezu allen Kategorien<sup>5</sup>. Der Output defekter Demokratien (oftmals Entwicklungsländer) ist im Vergleich zu den etablierten Demokratien (meist Industrieländer) gering. Die Zahlen machen also

die Annahme plausibel, dass viele Bürger, die große Hoffnungen mit einem demokratischen Wandel verbunden, nun enttäuscht sein könnten und die Demokratisierungsprozesse nicht weiter aktiv unterstützen. In einigen Transformationsgesellschaften machen sich populistische Heilsversprecher diese Enttäuschung für ihre politische Agenda zu Nutze. Sicherlich ist die schlechte Leistung defekter Demokratien nicht der einzig denkbare Grund für die Unzufriedenheit der Bürger. Doch trotz aller Probleme hält eine Mehrheit der Bürger in allen Regionen der Welt Demokratie weiterhin für die beste Regierungsform.<sup>6</sup> Ob sich diese Präferenz allerdings bei fortgesetzt schlechten Leistungen aufrechterhalten lässt, ist alles andere als sicher.

Umgekehrt ist aus den Indizes keinesfalls eine Leistungsschwäche defekter Demokratien relativ zu den Autokratien zu entnehmen. Im Gegenteil, defekte Demokratien schneiden in allen ausgewerteten Kategorien besser ab als die Gesamtheit aller Autokratien.<sup>7</sup> Eine Ausnahme bildet die „wirtschaftliche Entwicklung“, da das durchschnittliche Wachstum des gesamten Volkseinkommens in Autokratien und Demokratien in den letzten 50 Jahren fast identisch war.<sup>8</sup>

Das Bild ändert sich jedoch, wenn man den defekten Demokratien eine Gruppe von wirtschaftlich leistungsstarken Autokratien (Golfstaaten, China, Singapur, Malaysia, Vietnam) gegenüberstellt. Die Gruppe dieser leistungsstarken autoritären Volkswirtschaften kann in ihrer Performanz in manchen Bereichen zu den etablierten Demokratien aufschließen und stellt die defekten Demokratien in den Kategorien sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Leistungsstärke der Volkswirtschaft, Sozialordnung (mit den Indikatoren soziale Sicherungssysteme und Chancengleichheit) und bei der bildungsbezogenen Nachhaltigkeit in den Schatten.<sup>9</sup> Dieses Ergebnis überrascht nicht, da die leistungsstarken autoritären Regime ein doppelt so hohes BIP pro Kopf aufweisen wie die defekten Demokratien. Trotz ihrer ökonomischen Unterlegenheit weisen die defekten Demokratien durchschnittlich bessere Werte in den Kategorien Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität

<sup>4</sup> M. Saxer, *Performance matters, Challenges for the democratic model and democracy promotion*, IPG 3/2009; ders., *Demokratie schafft Entwicklung. Neue Diskurshegemonie für das demokratische Entwicklungsmodell*, NGFH, Nov. 2009; T. Carothers, *Stepping back*, aaO, S.11ff; International IDEA Report, *Democracy in Development – Global consultations on the EU's role in democracy building*, Stockholm 2009.

<sup>5</sup> Sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität, Privateigentum, Sozialordnung, Leistungsstärke der Volkswirtschaft und Nachhaltigkeit, vgl. Transformation Index BTI 2008.

<sup>6</sup> T. Carothers zitiert eine Reihe von Umfragen in *Stepping back*, aaO, S. 11.

<sup>7</sup> Transformation Index BTI 2008.

<sup>8</sup> Przeworski et al, *Democracy and development: political institutions and well-being in the world 1850-1990, 2000*, S. 271; Transformation Index BTI 2008, S. 78.

<sup>9</sup> H. Hartmann, *Zur Performanz defekter Demokratien*, FES Workshop Paper, 17.9.2009.

und Privateigentum auf. Etwas überraschender mutet es an, dass sich dasselbe Bild wiederholt, wenn man den defekten Demokratien eine Gruppe „moderater Autokratien“ gegenüberstellt, die neben einigen leistungsstarken auch eine Reihe armer Entwicklungsländer umfasst.<sup>10</sup> Auch die moderaten Autokratien sind den defekten Demokratien in den genannten Kategorien überlegen.<sup>11</sup> Hier mag der statistische Effekt, dass die reichen Staaten des Samples den Durchschnitt nach oben ziehen, bedeutsamer sein als etwaige Wirkungen der „Systemqualität“. Dennoch ist es auffällig, dass sich unter den 11 leistungsstärksten Autokratien 8 moderate Autokratien finden.

Auf einem anderen Blatt stehen die möglichen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Systemstabilität defekter Demokratien und der Autokratien. Sinkende Ressourcen und Handlungsspielräume dürften die Möglichkeiten aller Regime, die Lebensbedingungen der Bürger zu verbessern, deutlich einschränken. Rückschläge bei Wohlstand und Entwicklung ziehen jedoch die Problemlösungskompetenz des politischen Systems in Frage. Während defekte Demokratien den Mangel an Output Legitimität durch – wenn auch eingeschränkte – Inputlegitimation wie Wahlen, die Garantie von Bürger- und Freiheitsrechten und politische Partizipationsmöglichkeiten teilweise kompensieren können, bleibt den Autokratien bei sinkendem Output nur die erhöhte Repression.<sup>12</sup>

Die überlegene Leistung der Demokratien insgesamt gegenüber der Gesamtheit aller Autokratien sollte geeignet sein, die Attraktivität des autoritären Entwicklungsmodells zu widerlegen. Der Diskurs des „überlegenen autoritären Entwicklungsmodells“ bezieht sich jedoch keinesfalls auf die diskreditierten stark repressiven Kleptokratien, sondern ausschließlich auf die leistungsstarken Autokratien. Dieser Bezug mag willkürlich sein, das Narrativ gewinnt jedoch gerade aus dem Verweis auf diese weit ausstrah-

lenden Erfolgsgeschichten seine Überzeugungskraft.

### **Fördern autoritäre Mächte Autokratien?**

Vor allem den erstarkenden autoritären Mächten China und Russland, aber auch Venezuela und Iran wird unterstellt, in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, aber auch darüber hinaus („China in Afrika“) direkt einen „autoritären Rollback“ zu fördern. Einen empirischen Nachweis dieser These sind die – nicht selten geopolitisch motivierten – Kritiker bislang schuldig geblieben.

Zwar lassen sich Präferenzen der autoritären Regionalmächte für autoritäre Satelliten theoretisch durchaus begründen<sup>13</sup>. Autokratien sind aufgrund ihrer spezifischen Herrschaftslogik besser ausbeutbar, was sowohl Rohstoffe als auch politische Konzessionen angeht. Demokratische Nachbarn dagegen bergen die Gefahr „demokratischer Ansteckung“, sei es durch die Diffusion von Informationen und Werten, oder durch die aktive Unterstützung der demokratischen Kräfte in der autoritären Regionalmacht selbst. Diese Präferenz kann erklären, warum Russland die autoritären Regime in Weißrussland und Zentralasien, und China die Diktaturen in Nordkorea und Burma gezielt stabilisieren. Allerdings ist zu erwarten, dass sich diese Präferenz an dem übergeordneten Interesse an Stabilität und an geopolitischen Motiven messen lassen muss. Unerwünscht sind aus russischer und chinesischer Perspektive vor allem Transformationen mit ihren typischen Verwerfungen wie Konflikte, wirtschaftliche Umstellungsschwierigkeiten und politische Unberechenbarkeit. Ist der demokratische Nachbar jedoch stabil, ist zu erwarten, dass die Präferenz für Autokratie zurücksteht. Die aktive Förderung von Autokratie durch China und Russland ist daher nicht nur empirisch unbelegt, aktiver Export der eigenen Ideologien und eigener Regime ist auch aus theoretischen Überlegungen heraus nicht zu erwarten.

Von dieser Frage zu unterscheiden sind jedoch die systemischen Wirkungen des Erstarkens autoritärer Großmächte einerseits, als auch die diskursive Attraktivität des autoritären Entwicklungsmodells andererseits. Nicht aus ideologischen Gründen, sondern zur Wahrung ihrer politischen und ökonomischen Interessen etablieren sich sowohl China als auch Russland als alternative Patrone weit über die eigene Region hinaus.

<sup>10</sup> Der BTI zählt zu dieser Kategorie Singapur, Malaysia, Armenien, Nigeria, Kuwait, Togo, Bhutan, Venezuela, Bahrain, Kirgistan, Algerien, Jemen, Ägypten, Katar, Kasachstan, Vereinigte Arabische Emirate, Kambodscha, Weißrussland, Marokko, Ruanda, Kamerun und Jordanien, Transformation Index BTI 2008.

<sup>11</sup> H. Hartmann, FES Workshop Paper aaO.

<sup>12</sup> S. Donner/ H. Hartmann, Transformation Index 2010, Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, 2009, S. 10f; S. Donner/ H. Hartmann, Einführung, Transformationsindex BTI 2010, S.17; M. Saxer, *Performance Matters*, aaO, S.82f.

<sup>13</sup> J. Bader/ J. Grävingholt/ A. Kästner, *Do Autocracies Promote Autocracy?*, Paper for presentation at the panel “Emerging Powers Exporting Their Regimes?”, 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10–12. September 2009

Durch ihr gewachsenes Gewicht können sie Anreiz- und Sanktionsinstrumente westlicher Demokratieförderer unterlaufen, indem sie Schutz vor politischen Sanktionen gewähren, durch alternative Kredite und Investitionen Konditionalitäten aushebeln, und durch Waffenverkäufe und gezielte Investitionen oder verbilligte Energieversorgung autoritär orientierte Eliten oder Regime gezielt stärken.

Die eigenen Erfolge in der wirtschaftlichen Entwicklung stärken insbesondere Chinas *soft power* und geben dem Diskurs des überlegenen autoritären Entwicklungsmodells in vielen Transformationsgesellschaften Auftrieb. In von Verwerfungen gebeutelten Gesellschaften können autoritär orientierte Eliten so auf einen autoritären „Rollback“ hinarbeiten, während in Autokratien das Narrativ genutzt werden kann, um demokratische Öffnungsschritte zu verhindern.

China und Russland exportieren also nicht offensiv ihre Ideologie oder Regime, durch ihre Interessenpolitik verändern sie aber innerhalb vieler Länder die Kräfteverhältnisse zugunsten autoritär orientierter Eliten. Für westliche Demokratieförderer bedeutet das Auftreten konkurrierender Patronagemächte eine strukturelle Einschränkung der Möglichkeiten, mit Anreiz- und Sanktionsinstrumenten Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozesse anzustoßen bzw. zu unterstützen. China und Russland fördern also nicht direkt Autokratie – ihr Aufstieg verschlechtert aber dennoch die Aussichten auf weitere Demokratisierungen.

### 3 Was sollen wir glauben? Der Stand der Theoriedebatte

Die Transformationsforschung und ihr junger Ableger Demokratieförderungsforschung waren in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder von Modewellen beherrscht, die meist unmittelbar auf aktuelle Entwicklungen rekurrierten<sup>14</sup>. In meist vulgarisierten Formen haben diese Modewellen auch die Praxis der Demokratieförderung erfasst.

In der Euphorie über den Verlauf der jüngsten Demokratisierungswelle und beeinflusst vom staatsfeindlichen *Washington Consensus* dominierten akteurszentrierte Theorieansätze die 1980er und frühen 1990er Jahre. Eine demokra-

tische Neuordnung des politischen Regimes sei demnach möglich, wenn sich nur die relevanten Eliten auf sie einigen können oder die „Demokratisierer“ in Opposition und Regime die Oberhand gegenüber den Hardlinern behalten.<sup>15</sup> Strukturelle Vorbedingungen wurden zugunsten der Gestaltungskraft der Eliten unterschätzt. Frustriert von der Dysfunktionalität von Parteien und Verfassungsorganen und inspiriert von den Erfolgen der Bürgerrechtler wendeten sich Demokratieförderer mit großem Verve zivilgesellschaftlichen Akteure zu.

Nachdem sich herausstellte, dass eine große Zahl der jungen Demokratien keineswegs einem historisch determinierten Pfad zur Konsolidierung folgten, sondern im Gegenteil eine große Gruppe von „Demokratien mit Adjektiven“ in der Transformationsphase stecken blieb, oder der Demokratisierungsprozess sogar kollabierte, wandte sich die Transformationsforschung wieder den strukturellen Faktoren für die Konsolidierung von Demokratien zu: Der Entwicklungsgrad der Ökonomie, die Macht sozialer Klassen, die Autonomie des Staates und die Effizienz der Bürokratie gerieten wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Nach dem Bankrott des *Washington Consensus* versuchten die Vereinten Nationen, aber auch die Bretton Woods Institutionen nun wieder mit „good governance“ die Leistungsfähigkeit der Staaten zu verbessern.

Entmutigt durch das Scheitern einer Reihe von Demokratisierungsprozessen und erschrocken über den Aufstieg autoritärer Mächte, machte sich nach der Jahrtausendwende ein neuer Pessimismus breit, den die katastrophalen Misserfolge der Bush'schen *regime change* Politiken noch weiter vertieften. Die Gültigkeit grundlegender Erkenntnisse der Transformationsforschung wurden neu debattiert. Politisch wurde das Transitionsparadigma<sup>16</sup> und die Wirksamkeit externer Demokratieförderung hinterfragt. Nicht umsonst reevaluieren die westlichen Demokratieförderer heute auf breiter Front ihre Strategien und Ansätze. Ernüchert über die mangelnde Verwurzelung extern geförderter zivilgesellschaftlicher Organisationen wandten sich viele Demokratieförderer wieder klassischen Akteuren wie den politischen Parteien zu.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Vgl. im Folgenden W. Merkel, *Systemtransformation. Theorien und Analysen*, Berlin 2009; O. Schlumberger/ R. Karadag, *Demokratisierung und Transformationsforschung*, in: Barrios, *Einführung in die comparative politics*, München 2006.

<sup>15</sup> W. Merkel, aaO.

<sup>16</sup> T. Carothers, *The End of the transition paradigm*, *Journal of Democracy* Vol. 13 Nr. 1, Jan 2002, S. 5-21; O. Schlumberger/ R. Karadag, aaO, S. 249.

<sup>17</sup> T. Carothers, *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*, Carnegie 2006.

### **Sequenzierungsdebatten**

Die Sequenzierungsdebatten der letzten Jahre stellten die Frage, ob bestimmte Vorbedingungen erfüllt sein müssen<sup>18</sup>, damit Demokratisierungsprozesse Aussicht auf Erfolg haben: Braucht Demokratie ein bestimmtes Entwicklungsniveau? Eine funktionierende Staatlichkeit im Sinne von Gewaltmonopol und effektiver Verwaltung? Oder kann Demokratie nur aus einem bereits etablierten Rechtsstaat erwachsen? Seit geraumer Zeit wird daher diskutiert, ob die externe Förderung demokratischer Grundrechte und Institutionen unter Umständen kontraproduktiv für den Transitionsprozess sein kann.

Hinter diesen theoretischen Debatten verbergen sich für die Praxis entscheidende Fragestellungen: Können zu frühe oder nicht „freie und faire“ Wahlen schädlich für einen Demokratisierungsprozess sein?<sup>19</sup> Welchen Grad an „Unsauberheiten“ sollte die internationale Gemeinschaft zugunsten der Stabilität eines Landes zu akzeptieren bereit sein? Sind Demokratisierungsprozesse pfadabhängig, führen also einmal eingeschlagene Fehlentwicklungen zu gescheiterten Transformationen mit nachgewiesener höherer Anfälligkeit für innere und äußere Konflikte? Sollte man Warlords politisch einbinden, um ein Ende der Gewalt und ein Minimum an Stabilität zu erreichen – mithin einen Staat aufzubauen, oder legt man damit einen Demokratisierungsprozess in die Hände derer, die daran kein Interesse haben?

Solche Fragestellungen erklären das große Interesse nach besserer theoretischer Fundierung der Demokratieförderung. Sicherlich wäre eine eindeutige Klärung der optimalen Sequenzfolge hilfreich bei der Konzeption von Demokratieförderung. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat die wissenschaftliche Debatte aber noch nicht einmal den erforderlichen Grad an Klarheit erreicht, um sichere Aussagen über den Verlauf von Demokratisierungsprozessen machen, geschweige denn optimale Sequenzfolgen empfehlen zu können.

In den Strategien der praktischen Demokratieförderer spielen solche Überlegungen bisher eine

nachgeordnete Rolle. Sequenzierungen liegen in der konkreten Projektarbeit oft nicht in der Hand des externen Akteurs bzw. sequenzierte Planungen können durch die Dynamiken vor Ort allzu schnell Makulatur werden. Zurecht wird zudem befürchtet, autoritär orientierte Eliten könnten das Argument der Stabilität dazu missbrauchen, demokratische Öffnungen zu verhindern oder Demokratisierungsprozesse zurückzudrehen. Aus einem untauglichen Instrument der Strategiebildung wird so ein gefährliches politisches Argument.

### **Modernisierungstheorie**

Die Modernisierungstheorie als überwölbende Großtheorie erweist sich als erstaunlich anpassungsfähig. Zwar kann auch die Modernisierungstheorie Transformationen nicht umfassend erklären, die aus ihr abgeleiteten Fragestellungen führen aber zumindest zu empirisch erhärteten partiellen Aussagen. So lässt sich belegen, dass Wirtschaftswachstum und soziale Ungleichheit zwar nicht auf die Initiierung von Demokratisierungsprozessen, wohl aber für die Konsolidierung von Demokratie signifikanten Einfluss haben. Ethnische und religiöse Fragmentierungen können – politisch instrumentalisiert – Konsolidierungen entgegenstehen.<sup>20</sup>

Jüngere Theorieentwürfe verweisen darauf, dass nicht die wirtschaftliche Entwicklung und die daraus resultierende Fragmentierung der gesellschaftlichen Interessenlagen Demokratisierung fördern, sondern erst der damit einhergehende Wertewandel. Ein anderer Ansatz stellt das gesamtgesellschaftliche Bildungsniveau ins Zentrum der Erklärung.

Diese erhärteten Erkenntnisse geben Orientierung über den Verlauf von Demokratisierungen, reichen jedoch für eine belastbare theoretische Fundierung der Demokratieförderung noch nicht aus.

### **Strategiebildung braucht theoretische Leitbilder**

Zurecht wird der Praxis der Demokratieförderung vorgeworfen, nur mit unzulässig verkürzten Vulgärfassungen der Transformationsforschung zu operieren. Solange aber diese Disziplin uneins darüber ist, ob ihre Paradigmen überhaupt Bestand haben („End of the transition paradigm“), mit theoretischer Seelensuche (Typisierung und Klassifizierung) und politisch gefährlichen Spielen (Sequenzierungsdebatte) beschäftigt ist, und letztlich keine Theorien anbietet, die auch

<sup>18</sup> Häufig wird der Begriff Sequenzierung auch für die Priorisierung von Ansätzen in bestimmten Transformationsphasen oder für Sequenzen bei der Anwendung von Instrumenten verwendet, ohne damit auf Vorbedingungen zu verweisen. Zur besseren Unterscheidbarkeit sollte man hier von Priorisierungen sprechen.

<sup>19</sup> J. Snyder, *Elections as Milestones and Stumbling Blocks for peaceful democratic consolidation*, paper prepared for FES conference on „Risking Elections“, Berlin, 2.-3.11.2009.

<sup>20</sup> E.Kapstein/ N. Converse, *Why democracies fail*, JoD Vol 19, Okt. 2008.

nur die einfachen individuellen Fälle befriedigend erklären könnten<sup>21</sup>, sollte sie sich nicht wundern, wenn sich die Praxis ihren durchaus vorhandenen Erkenntnissen verschließt.

Die verschlechterten Opportunitätsbedingungen erzwingen aber eine Effektivitätssteigerung der Demokratieförderung, die ohne an einem belastbaren theoretischen Leitbild ausgerichtete Strategien nicht zu erreichen ist. Der Hinweis, nur aufgrund fundierter Kenntnisse des Kontextes des Einzelfalles ließen sich Handlungsempfehlungen entwickeln, ist zwar richtig, führt aber in der Strategiebildung nicht weiter. Strategien der Demokratieförderung lassen sich nur durch Erfahrungsaustausch auf der Basis gemeinsamer Leitfragen entwickeln, und müssen die Frage beantworten, mit welcher Stoßrichtung und Prioritätensetzung sich eine Organisation aufstellt, um ihre finanziellen und personellen Ressourcen konzentriert einsetzen zu können.

#### **4 Was sollen wir tun? Neue Strategien der Demokratieförderung**

##### ***Konzentration auf die komparativen Vorteile individueller Demokratieförderer?***

Strategisch stehen Demokratieförderer vor einem Dilemma. Einerseits beschränken die verschlechterten Opportunitätsbedingungen die Anreiz- und Sanktionsinstrumente westlicher Akteure sowie die Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten externer Demokratieförderer. Es gilt nicht nur, auf die neue Konkurrenz durch autoritäre Patrone und ein alternatives autoritäres Entwicklungsmodell Antworten zu finden; Nach den Exzessen der Ära Bush steht die Demokratieförderung in den Vereinigten Staaten, aber auch in Europa innen- und haushaltspolitisch unter Rechtfertigungsdruck. Diese Zwänge sprechen für eine strategische Fokussierung und Prioritätensetzung.

Andererseits zeigt die Erfahrung der letzten Jahrzehnte, dass es nicht ausreicht, die Förderung ausschließlich auf bestimmte Akteure, Institutionen oder Sektoren zu konzentrieren. Die Konsolidierung von Demokratie ist ungleich schwieriger zu erreichen, wenn sie nicht begleitet wird von Fortschritten bei der menschlichen Entwicklung, der inneren und äußeren Sicherheit, und von Effektivitätssteigerungen der Bürokratie. Es reicht nicht aus, demokratische Prinzipien einzuführen und effektive Institutionen aufzubauen, Demokratie kann sich erst konsolidieren, wenn

eine pluralistische politische Kultur die Emanzipation benachteiligter Gruppen, die Lösung von Konflikten nach demokratischen Regeln und den offenen Wettstreit von Meinungen und Ideen nachhaltig trägt.

Auf dieses Dilemma müssen westliche Demokratieförderer eine strategische Antwort finden. Nicht nur in Deutschland mangelt es aber an einer solchen überwältigenden Strategie, und folgerichtig auch an der Kohärenz und Koordinierung der vielen Ansätze und Akteure der Demokratieförderung. Auf der europäischen und mehr noch auf der internationalen Ebene ist das Fehlen eines strategischen Prinzips oder einer Gesamtstrategie systemimmanent<sup>22</sup>. In Ermangelung dieser Gesamtstrategie und einer daran orientierten Rollenverteilung sollten Demokratieförderer die Grenzen ihrer Kapazitäten ernst nehmen und sich auf die eigenen komparativen Vorteile besinnen.

Für einige Organisationen empfiehlt sich die Konzentration auf die direkte Demokratieförderung, also die Stärkung der Funktionskerne der Demokratie wie die Durchsetzung demokratischer Prinzipien in allen Sektoren der Gesellschaft, die Stärkung pro-demokratischer Akteure und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen. Andere Institutionen haben komparative Vorteile im Bereich der indirekten Demokratieförderung wie dem Aufbau effektiver Staatlichkeit, in der Konfliktbearbeitung, oder bei der Förderung menschlicher Entwicklung. Bei der Unterstützung einer breiteren sozio-kulturellen Agenda sollten sich Demokratieförderer je nach Länderkontext an Gelegenheitsfenstern orientieren, und Förderprogramme koordiniert mit anderen Akteuren durchführen.

Beim Aufbau effektiver demokratischer Strukturen sollte auf den blinden Export der jeweiligen institutionellen Ausformungen der etablierten Demokratien des Nordens verzichtet werden. Unter den spezifischen Konfliktformationen, Traditionen und Rahmenbedingungen der jungen Demokratien können eigenständige institutionelle Ausformungen mehr zu einer demokratischen Konsolidierung beitragen als durch technokratische Fördermaßnahmen aufgepfropfte Fassaden.

<sup>21</sup> O. Schlumberger/ R. Karadag, aaO, S. 249.

<sup>22</sup> Um diesem Mangel abzuwehren hat der Europäische Rat, basierend auf einem gemeinsamen Arbeitspapier von Ratssekretariat und Kommission und einer Resolution des EU Parlaments am 17. 11.2009 die „Conclusions on democracy Support in the EU's external relations“ beschlossen.

### Teilstrategien für Ländercluster

In jedem Falle müssen Demokratieförderer ihre Ressourcen und Instrumente unter verschlechterten Opportunitätsbedingungen effektiver und passgenauer zum Einsatz bringen. Dabei sind globale Blaupausen zum Scheitern verurteilt. Sollen die beschränkten Einflussmöglichkeiten externer Demokratieförderer Aussicht auf Erfolg haben, müssen sie maßgeschneidert auf den spezifischen Kontext des jeweiligen Partnerlandes und die umgebende Region ausgerichtet sein. Prioritäten und der richtige Instrumenten-Mix müssen kontextspezifisch und flexibel im Rahmen von individuellen Länder- (oder gar Provinz-) Strategien festgelegt werden.

Beschränkt sich die strategische Diskussion aber auf die kleinteiligen Länderstrategien, vergift man die Chance zum Regionen übergreifenden Erfahrungsaustausch innerhalb sowie zwischen verschiedenen Organisationen. Diesen methodischen Zwischenschritt sollen traditionell Regionalstrategien ausfüllen. Allerdings finden sich in den meisten Regionen überaus heterogene Länder, deren Rahmenbedingungen kaum vergleichbar sind. Um dieser Heterogenität der Voraussetzungen gerecht zu werden, müssen Demokratieförderer auch innerhalb derselben Region mit unterschiedlichsten Ansätzen arbeiten.

Daher scheint ein anderer methodischer Mittelweg besser geeignet: die Entwicklung von Teilstrategien für überregionale Gruppierungen von Ländern mit ähnlichen Rahmenbedingungen (Cluster).<sup>23</sup> Jenseits der akademischen Frage, ob diese Gruppierungen analytisch als „Typen“ oder „Klassen“ zu verstehen sind,<sup>24</sup> geben jüngere Beiträge zur Strategiebildung nur noch wenige allgemeingültige Handlungsempfehlungen, und beziehen sich stattdessen zur Bildung von Teilstrategien für eine Reihe von Ländern mit ähnlichen Kontextstrukturen (Cluster).<sup>25</sup> Bisher sind die Vorschläge zur Clusterbildung noch nicht deckungsgleich. Meist werden jedoch Cluster für „Fragile und Zerfallende Staaten“, „Willkürherrschaft/ Totalitäre“, „Transitionsländer/ Hybride Regime“ und schließlich „Konsolidierende“ vorgeschlagen.

Basierend auf einer Analyse der für ein bestimmtes Cluster typischen Strukturen und Dynamiken

können so Teilstrategien entwickelt werden, deren Stoßrichtungen, Prioritäten und Instrumenten-Mix den möglichen Beitrag externer Demokratieförderung skizzieren. Die Clusterstrategien bilden im Folgeschritt den Ausgangspunkt und Referenzrahmen für die Entwicklung individueller Länderstrategien.

Der von mir in die Debatte eingebrachte Vorschlag zur Clusterbildung<sup>26</sup> stellt den politischen Charakter der Demokratieförderung ins Zentrum der Überlegungen. Der Zuschnitt der Cluster wird methodisch bewusst so gewählt, dass mit der Auseinandersetzung mit den Zuordnungsmerkmalen „Funktionsmechanismen von Herrschaft“ und „Kräfteverhältnisse und Orientierungen in den Eliten“ bereits eine Analyse befördert wird, die direkte Auswirkungen auf die strategische Ausrichtung der Demokratieförderung haben muss. Dies gilt vor allem für die breite Grauzone der Länder, die zwischen „gemäßiger Autokratie“ und „defekter Demokratie“ anzusiedeln sind. Hier wird es eine entscheidende Frage sein, wie man die Kräfteverhältnisse zwischen pro-demokratischen und autoritären Akteuren eines Landes politisch einschätzt. Aus dieser genuin politischen Einschätzung wird in jedem individuellen Fall die strategische Entscheidung resultieren, mit den pro-demokratischen Kräften innerhalb oder außerhalb eines Regimes zusammenzuarbeiten oder aber durch eine Emanzipation zivilgesellschaftlicher Gruppen aus der breiteren Bevölkerung den „Druck von unten“ zu verstärken. Ich habe versucht, diesen politischen Charakter durch eine Clusterbildung nicht nach Regimtyp (autoritär versus demokratisch), sondern nach Elitenorientierung und Funktionsweise politischer Herrschaft abzubilden. Im Bereich der Grauzone der (Prä-) Transitionsländer kann es zur Strategiebildung hilfreich sein, zwischen den Clustern „Vormoderne“ und „Progressive“ zu unterscheiden. Während sich im progressiven Cluster eine (fragile) Mehrheit der Eliten für eine demokratische Öffnung entschieden hat, basiert Herrschaft im vormodernen Cluster trotz demokratischer Öffnungsversuche weitgehend auf dem Gegengeschäft Loyalität gegen Patronage. Für die Strategiebildung in der Praxis ist eine politische Einschätzung der sich ständig verschiebenden Kräfteverhältnisse zwischen prodemokratischen und autoritär orientierten Kräften relevanter als die in der Realität oftmals nur schwer mögliche Zuordnung eines Landes zu einem Regimtypen. So würde man nach einem Putsch

<sup>23</sup> M. Saxer, *Performance matters*, , aaO., S. 93 ff.

<sup>24</sup> vgl. O. Schlumberger/ R. Karadag, aaO, S. 249.

<sup>25</sup> J. Grävingsholt/ J. Leininger/ O. Schlumberger, *Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte*, DIE Analyse 1/2009; W. Merkel, aaO, S. 25ff; EU Commission/ Council General Secretariat, Joint Paper, SEC (2009) 1095 final.

<sup>26</sup> M. Saxer, *Performance matters*, , aaO., S.93ff.



einerseits oder einer freien Wahl andererseits zwar von einem Wechsel des Regimetyps ausgehen, dennoch ändert sich an den unterliegenden Strukturen und Dynamiken eines Landes in der Transformationsphase in der Regel kurzfristig nur wenig. Es macht daher in den Transformationsländern Sinn, die Funktionsmechanismen von Herrschaft analytisch stärker in den Blick zu nehmen und auf die Veränderung der Kräfteverhältnisse zugunsten pro-demokratischer Akteure hinzuarbeiten. Ob man diese Strategie top-down, also in Zusammenarbeit mit den Eliten innerhalb und außerhalb des Regimes oder bottom-up, also durch Stärkung des „Drucks von unten“ verfolgt, ist eine weitere strategische Grundentscheidung, zu deren Vorbereitung die den Cluster zugrunde liegenden Analysen einen wichtigen Beitrag leisten können.

Die Cluster haben den Vorteil, Erkenntnisse der Demokratieförderungsforschung und der praktischen Erfahrungen in anderen historischen Konstellationen als auch regionen-übergreifend systematischer in die Strategiebildung einfließen lassen zu können. Statt beispielsweise grundsätzlich über das Spannungsverhältnis zwischen Staatsbildung und Demokratieförderung zu diskutieren, können die damit verbundenen Fragestellungen für die Teilstrategiebildung speziell im Cluster der „Zerfallenden/ Fragilen Staaten“ einen wertvollen Beitrag leisten.

### **Strategische Diskursführung zugunsten des demokratischen Entwicklungsmodells**

Demokratieförderer müssen offensiver als bisher auf die diskursive Herausforderung durch ein angeblich effektiveres autoritäres Entwicklungsmodell reagieren. Die Anstrengungen zur Stärkung der Attraktivität des demokratischen Entwicklungsmodells zu erhöhen sollten intensiviert werden. Eine rein normative Argumentation zur Begründung der Überlegenheit des demokratischen Modells reicht nicht mehr aus. Es ist auch nicht ausreichend, dass sich umgekehrt die behauptete Überlegenheit des autoritären Entwicklungsmodells keineswegs empirisch belegen lässt. Die wirtschaftlichen Erfolge einer ausgewählten Gruppe autoritärer Entwicklungsstaaten (die autoritären Modernisierer Ostasiens und der Golfstaaten) sowie das durch hohe Rohstoffpreise getragene zeitweilige Erstarken einer Reihe autoritärer Rentenökonomien (Russland, Venezuela, Iran) – werden weltweit wahrgenommen und geben einem wirkmächtigen Diskurs Auftrieb. Im Kern behauptet dieser Diskurs, dass die notwendige Schaffung von Infrastruktur, aber auch die Priorisierung wirtschaftlicher Entwicklung effektiver durch staatliche Lenkung zu erreichen ist,

und dass die unvermeidlichen Verwerfungen der Transition nur durch enge politische Kontrolle bzw. Repression beherrschbar sind. Den auf Kompromiss und Einbindung angewiesenen Demokratien fehle diese Effektivität, und die demokratische Fragmentierung politischer Herrschaft führe unter den Bedingungen der Transformation zum Ausbruch von Konflikten. Der Diskurs von der Überlegenheit des autoritären Entwicklungsmodells ist eine wirkmächtige argumentative Hilfe für autoritär orientierte Eliten, um demokratische Öffnungen zu verhindern oder zurückzudrehen. Insbesondere in den von Verwerfungen der Transformation gebeutelten Entwicklungsländern entfaltet dieser Diskurs eine besondere Überzeugungskraft und spielt so autoritären Heilsversprechern in die Hände.

Demokratieförderung muss die Mythen der autoritären Erfolge gezielt hinterfragen. Wie oben ausgeführt lässt sich empirisch belegen, dass Demokratien insgesamt in allen Kategorien besser abschneiden als die Gesamtheit der Autokratien. Trotz aller aktuellen geopolitischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten können die etablierten westlichen Demokratien auf ihre eigenen Erfolgsgeschichten verweisen. Aus den Demokratie-, Modernisierungs- und Entwicklungstheorien lassen sich eine ganze Reihe starker Argumente für die Überlegenheit des demokratischen Entwicklungsmodells ableiten: beispielsweise sozio-kulturelle Offenheit als Voraussetzung für Kreativität und Innovation, der stabilisierende Effekt sozialer Inklusion und demokratischer Konfliktregelungsmechanismen, die Vorteile spezialisierter autonomer Untersysteme bei der Steuerung komplexer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme. Eine entscheidende Herausforderung wird es also sein, offensiv die langfristigen Vorteile des demokratischen Entwicklungsmodells herausstellen, um die verlorene Diskurshegemonie des demokratischen Modells wieder zu gewinnen. Diese Aufgabe können nicht alleine die Demokratieförderer vor Ort leisten, hier ist auch das politische Umfeld gefragt, die vorhandenen fragmentarischen Erkenntnisse über Demokratisierungs- und Entwicklungsprozesse mit griffigen Begriffen und klaren Botschaften zugunsten der Überlegenheit des demokratischen Entwicklungsmodells zu verbinden.

*Über den Autor:*

*Marc Saxer koordiniert im Rahmen des Dialogue on Globalization Projektes der Friedrich-Ebert-Stiftung die Arbeitslinien zu globalen Sicherheits-, Klima- und Energiefragen im Referat Entwicklungspolitik, FES Berlin.*

More information is available on:  
[www.fes-globalization.org](http://www.fes-globalization.org)

---

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Department for Development Policy  
- Dialogue on Globalization –  
Hiroshimastrasse 17  
10785 Berlin  
Germany  
Tel.: ++49 (0)30 26935-7404  
Fax: ++49 (0)30 26935-9246  
Mail: [globalization@fes.de](mailto:globalization@fes.de)  
[www.fes-globalization.org](http://www.fes-globalization.org)