ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Brown, Stephen

Research Report

Ein steiniger Weg: Herausforderungen externer Demokratieförderung

Global Governance Spotlight, No. 2/2013

Provided in Cooperation with:
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

Suggested Citation: Brown, Stephen (2013) : Ein steiniger Weg: Herausforderungen externer Demokratieförderung, Global Governance Spotlight, No. 2/2013, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/175285

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

: Global Governance Spotlight

2 | 2013

sef:

Ein steiniger Weg.
Herausforderungen externer Demokratieförderung

Stephen Brown

Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Blocks und dem Ende des Kalten Krieges schien in den frühen 1990er Jahren die Demokratie zu triumphieren. Zahlreiche westliche außenpolitische Entscheidungsträger, Kommentatoren und Wissenschaftler äußerten grenzenlosen Optimismus. Der extremste Fall war Francis Fukuyama, der das „Ende der Geschichte" ankündigte, nach dem alle Staaten liberale Demokratien sein und immer bleiben würden.

In dieser Zeit weiteten viele westliche Länder ihre Arbeit auf dem Gebiet der Demokratieförderung rasch aus und unterstützten die Bemühungen einiger multilateraler Organisationen in diesem Bereich. Sie versuchten den neuen Demokratien zu helfen, vor allem jenen in Ost- und Zentraleuropa und in Afrika südlich der Sahara, ihre Systeme zu institutionalisieren und zu konsolidieren. Und sie ermutigten die verbleibenden autoritären Regime, die politische Liberalisierung und den Übergang zu Demokratie einzuleiten. Die Ergebnisse waren jedoch enttäuschend.

Hindernisse größer als erwartet

Trotz der schnellen Ausweitung der Anstrengungen zur Demokratieförderung verlangsamte sich die Ausbreitung der Demokratie und verlief in manchen Jahren sogar gegenläufig. Die Welle der Demokratisierung, die in den frühen 1980er Jahren in Lateinamerika und Südeuropa begonnen hatte, geriet Mitte bis Ende der 1990er Jahre ins Stocken. Nach Berechnungen der US-Nichtregierungsorganisation Freedom House stieg die Zahl der Wahldemokratien rasch von 69 (1989) über 89 (1991) und 99 (1992) auf 108 (1993) an; danach pendelte die Zahl zwischen 115 und 123 (wodurch 59 bis 64 Prozent der Länder der Welt abgedeckt werden). Eine beträchtliche Zahl dieser Länder verfehlte bei den bürgerlichen Freiheiten jedoch das notwendige Niveau, um als liberale Demokratien gelten zu können. Die Quote der Länder, die Freedom House als „frei" einstuft, lag 1989 bei 37 Prozent und stieg bis 1998 auf 46 Prozent, stagnierte dann aber. Insbesondere in Afrika und im Nahen Osten können sich nur wenige Länder rühmen, als liberale Demokratien betrachtet zu werden. In der jüngeren Vergangenheit haben die Fälle Afghanistan und Irak die Schwierigkeiten bei der Schaffung neuer Demokratien aufgezeigt – trotz gewaltiger internationaler Bemühungen beim Aufbau staatlicher Strukturen einschließlich wichtiger Komponenten zur Demokratieförderung. Selbst in Fällen erfolgreicher Demokratisierung ist nicht eindeutig (und unmöglich nachzuweisen), wie viel davon direkt auf westliche Demokratieförderung zurückzuführen ist. Malawi und Kenia Anfang der 1990er Jahre sind wahrscheinlich die besten Beispiele für demokratischen Wandel, bei dem internationale Akteure Schlüsselrollen spielten. Dennoch haben beide seitdem immer wieder erhebliche demokratische Rückschläge erlebt.

Auf der technischen Seite war die externe Demokratieförderung sehr viel erfolgreicher. Internationale Akteure haben Dutzende Länder unterstützt, unabhängige Wahlkommissionen einzurichten, Wähler zu registrieren, Material für Abstimmung, Auszählung und andere Verfahren bereitzustellen – Unterstüt-

zung, die dazu beiträgt, dass Wahlen als Eckpfeiler der Demokratie den Wählerwillen angemessen widerspiegeln. Dies hilft die Demokratie zu stärken, wenn die Herrschenden ernsthaft freie und faire Wahlen abhalten wollen, ist aber selten – wenn überhaupt – ausreichend, einen demokratischen Wandel zu gewährleisten, wenn ein Herrscher entschlossen ist, durch Manipulation des Prozesses an der Macht zu bleiben.

Herausforderungen der Demokratieförderung

Zahlreiche Faktoren tragen zu diesen glanzlosen Ergebnissen bei. Einer der grundlegendsten ist, dass Demokratisierung in der Regel vor allem ein innerstaatlicher Prozess ist. Nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen, wie in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg, kann sie durch Anwendung von Gewalt erfolgreich eingeführt werden. Im Allgemeinen erwiesen sich autoritäre Regime als viel widerstandsfähiger als erwartet. Sie passten sich externem Druck an, indem sie bei Wahlen einigen Wettbewerb zuließen, doch nur so viel, dass sie die Macht nicht tatsächlich verlieren konnten. Daher bleiben trotz der Abhaltung von Mehrparteien-Wahlen viele frühere Ein-Partei-Staaten zumindest semi-autoritär.

Demokratie als bevorzugte Form des politischen Systems

Anteil freier (= Demokratie), halbfreier (= hybrides Regime) und nicht freier (= Autokratie) Länder in den Jahren 1975-2012 (in %)

Quelle: nach Freedom House, Freedom in the World 2013, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013

Westliche Länder untergraben in vielen Fällen ihre eigenen Anstrengungen bei der Demokratieförderung, wenn sie anderen außenpolitischen Zielen, etwa Sicherheits- oder Wirtschaftsinteressen, Priorität einräumen. Viele clevere autoritäre Führer haben von andauernder westlicher Unterstützung profitiert, weil sie sich als zuverlässige Partner präsentierten. Dass sie für den Westen nützlich sind, zum Beispiel als Verbündete bei der Terrorismusbekämpfung seit 2001, haben einige genutzt, um in ihren Ländern repressive Strukturen aufrechtzuerhalten. Dies hat die westlichen Länder dem Vorwurf der Heuchelei ausgesetzt. Warum zum Beispiel behaupten die USA, sie führten die Invasion in Afghanistan zum Großteil durch, um dem Land die Demokratie zu bringen, wenn sie so gut wie nichts zur Förderung der Demokratie in Saudi-Arabien tun? Demokratieförderung kann also als ein Mittel genutzt werden, einen unbequemen Diktator zu stürzen, wird jedoch geflissentlich vergessen, wenn es um einen bequemen geht. In vielen Fällen ist Demokratieförderung nicht wirklich fehlgeschlagen, denn es wurden gar keine ernsthaften Versuche unternommen.

Externe Demokratieförderung ist am effektivsten, wenn sie mit lokalen, demokratie-orientierten Akteuren kombiniert und koordiniert wird, allerdings nicht mit solchen, die demokratische Rhetorik nur nutzen, um ihre eigenen Machtansprüche mit Legitimität zu versehen – eine Unterscheidung, die im Voraus nur schwer zu machen ist. Der Mangel an Koordination unter den internationalen Akteuren macht die Anstrengungen noch komplizierter. Druck zur Demokratisierung wirkt am besten, wenn es keine angemessene alternative Unterstützung gibt. Politische Konditionalität versagt voraussichtlich, wenn Frankreich oder die Weltbank einspringen, falls die USA oder das Vereinigte Königreich Auslandshilfe oder andere Unterstützungsleistungen einstellen. Hilfe von nicht-westlichen Ländern hat es autoritären Regimen leichter gemacht, sich Demokratisierungsdruck zu widersetzen. Dies gilt zum Beispiel für Chinas Hilfe in asiatischen Nachbarländern und im Sudan, für Venezuelas Hilfe in Kuba und Russlands Hilfe in Zentralasien. Geschickte autoritäre Herrscher können mit der Drohung, sich nach Osten zu orientieren, westliche Unterstützung aufrechterhalten.

Wessen Aufgabe? Multilaterale, regionale und unabhängige Organisationen

In der Theorie kann Koordination am besten durch multilaterale Institutionen erreicht werden. Die meisten Akteure, die Demokratieförderung betreiben, sind jedoch national; sie handeln über Regierungsinstitutionen wie Hilfsagenturen oder Außenministerien. Viele Länder haben spezielle, vergleichsweise unabhängige Organisationen geschaffen, darunter die National Endowment for Democracy, das National Democratic Institute for International Affairs und das International Republican Institute in den Vereinigten Staaten, die Westminster Foundation im Vereinigten Königreich und die verschiedenen parteinahen Stiftungen in Deutschland. Ein Großteil ihrer Hilfe ist technisch, häufig für die politischen Parteien selbst, und sie bedeutet keinen

tatsächlichen Druck zu demokratisieren. Ebenso bieten die Vereinten Nationen Staaten, die dies wünschen, Zugang zu Know-how, wie Wahlen abgehalten werden, doch fördern sie damit Demokratie nicht an sich. (Gleichwohl begünstigen ihre menschenrechtlichen Aktivitäten die bürgerlichen und politischen Rechte, die die Demokratie stärken.)

Eine zwischenstaatliche Organisation mit 25 Mitgliedstaaten, die Community of Democracy, die Demokratie andernorts fördern soll, ist praktisch moribund. Viele andere nicht-universelle internationale Organisationen wie das Commonwealth oder regionale Gruppierungen (wie die Organisation Amerikanischer Staaten oder die Afrikanische Union) unterstützen offiziell demokratische Prinzipien, üben aber nur selten Druck auf ihre Mitglieder aus zu demokratisieren. Sie betreiben häufig Wahlbeobachtung als Mittel zur Förderung oder Verteidigung von Demokratie. Mit Ausnahme der Arbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in den post-sowjetischen Staaten verurteilen ihre Berichte Wahlen selten als gänzlich illegitim. Diese Organisationen positionieren sich normalerweise nur dann mit Nachdruck, wenn Staatsstreiche oder andere Gefährdungen eines bestehenden demokratischen Prozesses abgewendet werden sollen. Sie reagieren dann mitunter mit der Suspendierung oder dem Ausschluss des Mitgliedstaates. Beispiele sind das Commonwealth in den Fällen Pakistan (1999) und Fidschi (2001 und 2006), die Organisation Amerikanischer Staaten im Fall Honduras (2009) und die Afrikanische Union in den Fällen Madagaskar (2009), Guinea-Bissau (2012) und Zentralafrikanische Republik (2013). Einige Regionalorganisationen mögen demokratische Bestrebungen begrüßen, doch üben sie auf etablierte Regierungen keinen aktiven Druck wegen ihrer nicht-demokratischen Praktiken aus. Insbesondere der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) hat einen relativ hohen Anteil nicht-demokratischer Mitglieder. Die effektivste regionale Gruppierung im Hinblick auf Demokratieförderung ist die Europäische Union. Sie übte eine deutlich demokratisierende Wirkung auf die Staaten an ihrer Ostgrenze aus, als diese Mitglieder werden wollten und dadurch stark motiviert wurden, demokratische Reformen umzusetzen.

Die nächsten Schritte

Die unerwartet hohen Hindernisse für eine erfolgreiche Demokratieförderung haben zusammen mit dem mangelnden Engagement internationaler Akteure (aufgrund als dringender erachteter Prioritäten) zu rückläufiger Demokratieförderung im vergangenen Jahrzehnt geführt.

Wenn internationale Akteure bei der Demokratieförderung in Zukunft effektiver sein wollen, sollten folgende Punkte bedacht werden:

1. Westliche Länder sollten sicherstellen, dass die Regierung als Ganzes die Demokratieförderung unterstützt. Demokratieförderung einer bilateralen Hilfsorganisation wird nicht effektiv sein, wenn vom Außenministerium oder den Streitkräften des Geberlandes unterschiedliche Botschaften über die Notwendigkeit von politischen Reformen ausgesandt werden. Viele ihrer Maßnahmen haben autoritäre Herrschaft verlängert und Demokratisierung überall auf der Welt verhindert.

2. Internationale Akteure sollten eine bessere Koordination nationaler Regierungen und multilateraler Institutionen sicherstellen.

3. Internationale Akteure sollten nicht-westliche Länder aktiver einbeziehen, wenn es um die Unterstützung politischer Reformen geht. Um dies zu erreichen, kann es notwendig sein, sie als Unterstützung für Good Governance statt für Demokratie neu zu etikettieren. Damit kann der Fokus von Wahlen auf Rechtsstaatlichkeit verschoben werden. Länder wie China, die keine gute Miene zu Demokratieförderung machen werden, haben durchaus ein Interesse an Stabilität (einschließlich eines störungsfreien Handels) und der Einhaltung von Verträgen (Schutz vor Nationalisierung und Korruption). China hat in den vergangenen Jahren zum Beispiel im Sudan mitunter eine positive Rolle gespielt, insbesondere in Bezug auf Darfur und den Südsudan.

4. Regionale Organisationen sollten erwägen, eine proaktivere Rolle bei der Förderung von Demokratie in ihren Mitgliedsländern zu spielen (den Status quo herausfordern). Dies ist häufig mit ihren Statuten (zum Beispiel der Afrikanischen Union) vereinbar. Ihr Handeln sollte sich nicht auf verfassungswidrige Machtwechsel beschränken. Damit kann Vorwürfen des Imperialismus und der Einmischung in innere Angelegenheiten begegnet werden, die häufig gegenüber der Demokratieförderung westlicher Länder vorgebracht werden.

5. Internationale Akteure sollten enger mit lokalen pro-demokratischen Akteuren zusammenarbeiten und deren Prioritäten und Strategien mehr Aufmerksamkeit schenken. Sie senken damit das Risiko, dass Demokratieförderung die Verfolgung lokaler Aktivisten auslöst oder anderweitig kontraproduktiv wirkt.

6. Beobachtermissionen, seien sie bi- oder multilateral, sollten für die lokale Politik und die ausgeklügelte Natur vieler undemokratischer Praktiken auf der lokalen Ebene ein besseres Verständnis aufbringen. Andernfalls stärken sie die Interessen des Status quo. Wenn sie nicht in der Lage sind, anhand objektiver Kriterien zu freien und fairen Wahlen ehrlich zu berichten, sollten sie nicht eingesetzt werden.

7. Internationale Akteure dürfen nicht schnelle Erfolge erwarten und sollten sich auf ein mittel- bis langfristiges Engagement einstellen. Demokratisierung erfordert bisweilen Handeln über längere Zeiträume. In Kenia zum Beispiel suspendierten westliche Geber 1990 und 1997 ihre Hilfe, um sie nach nur oberflächlicher politischer Liberalisierung wieder aufzunehmen. Zur Bestürzung vieler lokaler Aktivisten sabotierten sie damit ihre eigenen Bemühungen.

8. Schließlich sollten internationale Akteure die langfristigen Aspekte berücksichtigen. Demokratisierung ist ein multidimensionaler Prozess; er profitiert von einer Vielzahl ihn strukturell begünstigender Mittler, etwa von höheren Bildungsquoten und dem Wachstum der Mittelklasse. Internationale Akteure sollten, wie Thomas Carothers argumentiert, kurzfristige, auf Stärkung der Demokratie zielende Hilfe und langfristige Unterstützung des Entwicklungsprozesses gleichzeitig gewähren. Letztere wird die Chancen auf einen erfolgreichen demokratischen Übergang und seine Konsolidierung erhöhen.

Demokratisierung ist ein komplexer Prozess, und es gibt keine einfache Formel sie zu erreichen. Wenn internationale Akteure nicht vorbereitet sind, die notwendigen Schritte zur Verbesserung der Effektivität von Demokratieförderung zu unternehmen, werden ihre Anstrengungen weiter mittelmäßige Ergebnisse erzielen und demokratische Regierungsführung als unterstützenswerte Norm schwächen.

Autor

Dr. Stephen Brown | Associate Professor für Politische Wissenschaften an der University of Ottawa, Kanada. Er ist derzeit Senior Fellow am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen, Deutschland.

Weitere Informationen

Stephen Brown, *„Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa“*, European Journal of Development Research, Jg. 17/2 (Juni 2005), S. 179-198.

Thomas Carothers, *„Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve“*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1999.

Thomas Carothers, *„Democracy assistance: political vs. developmental?“*, Journal of Democracy, Jg. 20/1 (Januar 2009), S. 5-19.

Gordon Crawford, *„Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality“*, Basingstoke and New York 2000.

Freedom House, Freedom in the World 2013, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013.

Frühere Ausgaben

Global Governance Spotlight 1|2013
Die Post-2015-Agenda. Gemeinsame Ziele für Entwicklung und Nachhaltigkeit
Jens Martens

Global Governance Spotlight 2|2012
Der Busan-Prozess: Meilen- oder Stolperstein für die internationale EZ?
Elena Sondermann

Global Governance Spotlight 1|2012
Globale Rechtsstaatlichkeit. Cui bono?
Henning Melber

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

© Stiftung Entwicklung und Frieden 2013

Redaktion
Sabine Gerhardt

Übersetzung
Dr. Thomas Siebold

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873