



Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte

Der vermeintliche Siegeszug der Demokratie ist gestoppt. Demokratieförderung – in den 1990er Jahren die Boom-„Industrie“ der internationalen Zusammenarbeit – steht in der Kritik. Doch gute Gründe, Demokratie zu fördern, gibt es nach wie vor. Neue Erfolge aber er-

fordern ein Umdenken: weg von Demokratisierungshilfe als Setzbaukasten unverbundener Einzelmaßnahmen – hin zu einer langfristigen, dem jeweiligen politischen Kontext angepassten und glaubwürdig auftretenden Politik.

Prominente *Governance*-Messungen legen heute nahe, dass Demokratie sich global auf dem Rückzug befindet. 2007 hat sich nach Angaben von *Freedom House* in 20 % aller Staaten die Gewährleistung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten gegenüber dem Vorjahr verschlechtert. In Ländern mit bereits bedenklich niedrigem Demokratie-Niveau nehme dies weiter ab. Doch auch zuvor liberalisierte oder demokratisierte Staaten ließen Rückschritte erkennen. Selbst wenn diese Entwicklung noch keinen gefestigten Trend darstellt, so ist doch klar, dass die Welle neuer Demokratisierungen abgeebbt ist.

Vor diesem Hintergrund muss auch internationale Demokratieförderung überdacht werden: Erstens ist Demokratisierung keine Einbahnstraße. Hat ein Land einen Demokratisierungspfad eingeschlagen, steht am Ende des Weges nicht automatisch die konsolidierte Demokratie. Zudem haben autoritäre Regime die Demokratisierungswelle der 1990er Jahre überlebt, sich stabilisiert und gegen externen Druck immun erwiesen. Während Demokratisierung in Ostmitteleuropa, weiten Teilen Lateinamerikas und einigen afrikanischen Staaten erfolgreich war, blieben Regionen wie Zentralasien, der Vordere Orient, Teile Afrikas oder Süd- und Südasiens autoritär regiert. Mächtige nichtdemokratische Staaten wie China oder Russland untermauern diesen Zustand durch ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss auf andere Länder. Die Folge: Demokratie ist keineswegs die Regel; die Mehrzahl der Staaten jenseits der OECD-Welt ist nur „teilweise frei“ bzw. „nicht frei“.

Zweitens steht internationale Demokratieförderung in der Kritik, weil ihre Wirksamkeit bislang kaum nachgewiesen wurde. Zwar wird anerkannt, dass Demokratieförderung einen Beitrag zur Demokratisierung leisten kann, dauerhafte Demokratisierungserfolge liegen aber immer in der Hand nationaler Akteure. Das einzige Instrument, das bislang erwiesenermaßen Demokratie schuf, ist die Mitgliedschaft, die die EU ihren Beitrittskandidaten versprach. Mit der Erweiterungsrunde von 2004 hat sich dieses Instrument erschöpft, so dass die Frage nach wirksamer Demokratieförderung neu gestellt

werden muss. Wir stellen im Folgenden zentrale Herausforderungen für internationale Demokratieförderung vor und leiten daraus zehn Empfehlungen für eine kontextsensible, strategisch ausgerichtete und glaubwürdige Demokratieförderungspolitik ab.

Herausforderungen für die internationale Demokratieförderung

Bekannte Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit wie Geberkoordination oder Evaluierungsfragen existieren auch in der Demokratieförderung. Darüber hinaus jedoch stellen sich spezifische Probleme, die Demokratieförderung von anderen Feldern internationaler Zusammenarbeit unterscheiden. Diese Besonderheiten liegen im Gegenstand selbst, der Demokratie, begründet: (1) Demokratisierungsprozesse sind makropolitische Umwälzungen, die mit einer Umverteilung politischer Macht einhergehen, da sie die Regeln politischer Entscheidungsfindung grundlegend ändern. Diese Prozesse erzeugen Widerstände und bergen ein hohes, mitunter gewaltförmig ausbrechendes Konfliktpotenzial. Demokratieförderung zielt also – anders als sektorale Förderpolitiken im Gesundheits- oder Bildungsbereich – auf den politischen Prozess selbst ab. (2) Demokratie ist ein komplexes System, dessen einzelne Elemente in ihrer Wirkung sowohl voneinander als auch von spezifischen Kontextbedingungen abhängig sind. Externe Unterstützung *entkontextualisierter Elemente von Demokratie führt daher oft nur zu „demokratischen Fassaden“*.

Spezifische Herausforderungen der Demokratieförderung bestehen auf vier Ebenen (Abb. 1): (I) verfügbares Wissen über Ablauf und Bedingungen von Demokratisierung; (II) politische Entscheidungen demokratiefördernder Länder; (III) Konzeption und Umsetzung von Demokratieförderung; (IV) Wirkungsmessung.

I. Ebene: Erkenntnisdefizite

Demokratisierungsforschung erlebte in den 1990er Jahren einen Aufschwung; dennoch sind viele ihrer zentralen Fragen noch heute nur unvollständig beantwortet. So stehen Erklärungsansätzen, die Rolle und das

Unter „**Demokratieförderung**“ werden im deutschen Sprachgebrauch üblicherweise alle nichtmilitärischen Maßnahmen verstanden, die der Etablierung, Stärkung oder Wiederherstellung demokratischer politischer Ordnung dienen. Demokratieförderung wurde in den 1990er Jahren zu einem zentralen Paradigma westlicher Entwicklungs- und Außenpolitik; sie fand Eingang in Strategien zum Umgang mit globalen Herausforderungen wie der Armutsbekämpfung, dem *state-building*, der zivilen Konfliktbearbeitung oder der Terrorismusbekämpfung und umfasst heute ein jährliches Volumen von rd. 10 Mrd. € oder knapp 10 % der globalen Entwicklungshilfe (ODA).

Arbeitsbereiche der Demokratieförderung beinhalten die Unterstützung demokratischer Institutionen (z. B. Parlamente) und Verfahren (z. B. Wahlen), von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Bürgererziehung. Geber verfügen über Instrumentenkoffer, die negative (z. B. Konditionalitäten bei Kreditvergabe) und positive (Zivilgesellschaftsaufbau) sowie direkte (z. B. *capacity building* von Parlamentariern) und indirekte (z. B. Förderung fiskalischer Transparenz) Mittel zur Unterstützung demokratischer Prozesse enthalten.

Dass Demokratieförderung legitim sein kann, bedarf der Begründung, denn sie stellt einen Eingriff in die politische Ordnung souveräner Staaten dar. In der Regel werden zwei Argumente angeführt, um demokratiefördernde Interventionen zu rechtfertigen:

- *Instrumentelle Begründung*: Demokratie wird als Mittel zum Zweck gefördert, um andere Ziele zu erreichen. Sie wird hier als Voraussetzung für nachhaltige, breitenwirksame Entwicklung, für Sicherheit und Frieden, oder für beides begriffen.
- *Normative Begründung*: Demokratie wird als Ziel an sich gefördert. Ob Demokratie auch Frieden und Wohlfahrt befördert, ist zweitrangig. Als das einzige Regierungssystem, welches grundlegende universelle Rechte gewährleistet, stellt sie einen Wert an sich dar.

Der englische Sprachgebrauch unterscheidet häufig zwischen *democracy assistance* und *democracy promotion*. Erstere bezieht sich auf direkte, positive Maßnahmen, letztere kann auch militärische und ökonomische (Zwangs-) Maßnahmen beinhalten.

Verhalten kollektiver Akteure zur Schlüsselfrage der Demokratisierung erheben, strukturalistische Ansätze gegenüber, die die Bedeutung sozioökonomischer Rahmenbedingungen betonen. Doch keine der beiden Denkschulen vermag Demokratisierungsprozesse vollständig zu erklären. Gesetzmäßige Erkenntnisse darüber, was Demokratisierung auslöst und wie sie abläuft, gibt es nur bruchstückhaft. Auch fehlt verlässliches Wissen darüber, welche Unterstützungsmaßnahmen wie viel Erfolg versprechen. Klar ist nur, dass Faktoren wie Zeitpunkt, Akteurskonstellationen und Institutionen entscheidend sind. Im Ganzen aber wird Demokratieförderung auf der Basis unvollständiger Modelle betrieben. Da kaum zwei Fälle hinreichend ähnlich sind, bleibt auch der Lernertrag aus der Praxis begrenzt. Erforderlich sind also Investitionen in die Forschung über systemischen politischen Wechsel. Zudem ist eine enge Rückbindung von Förderstrategien an daraus resultierende wissenschaftliche Erkenntnisse notwendig.

II. Ebene: Zielkonflikte und eingeschränkte Glaubwürdigkeit

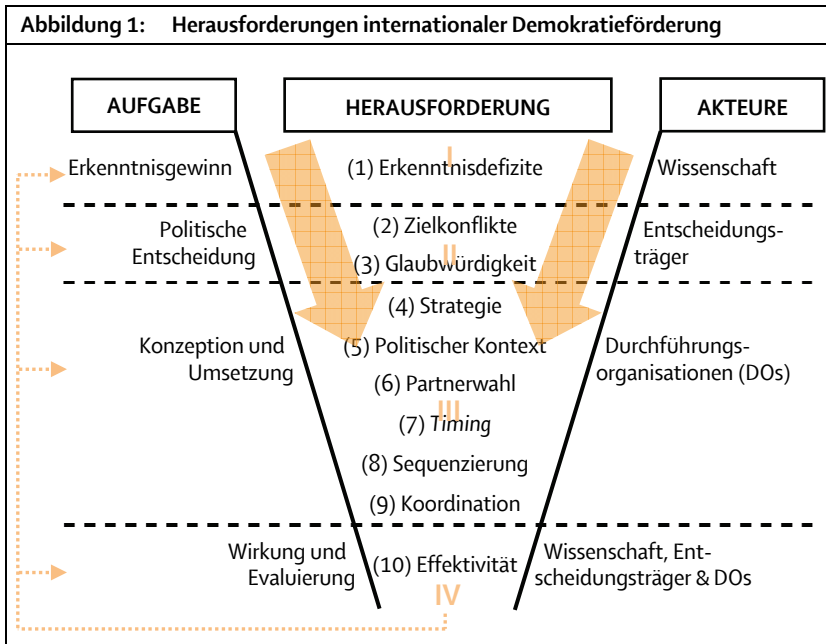
Westliche Demokratieförderung wird oft vor dem Hintergrund ungeklärter politischer Zielkonflikte betrieben. In fragilen Staaten etwa (wie Afghanistan) wurde in der Vergangenheit oft die Entscheidung darüber vermieden, welchen Stellenwert Demokratie im Verhältnis zu *state-building* hat. Ein dominanter Strang der internationalen Debatte geht inzwischen davon aus, dass in solchen Fällen im Zweifel Staatsbildung das prioritäre Ziel sein muss, da sonst funktionierende Staatlichkeit als Basis für die Verwirklichung von Demokratie fehlt. In stabil autoritären Regimen stehen dagegen oft widerstreitende Eigeninteressen der Geberregierungen einer effektiven Demokratieförderungspolitik im Weg. In rohstoffreichen Regionen etwa zielt westliche Politik häufig auf die Importsicherung mineralischer Rohstoffe (und damit auf politische Stabilisierung), nicht aber auf politische Transformation ab. Ähnlich widerstreitende Politikziele lassen sich in anderen Regionen zwischen der Verfolgung militärischer Ziele, energiepolitischer Interessen und der Demokratieförderung ausmachen.

Solche Zielkonflikte münden nicht nur in widersprüchliche Politiken, sondern nähren bei Eliten und Bevölkerungen vor Ort Zweifel an der Glaubwürdigkeit westlichen Engagements für Menschenrechte und Demokratie. Demokratieförderung droht dann als Intervention zur Durchsetzung neoimperialer Ziele wahrgenommen zu werden, was Diktaturen stützt und der Verbreitung universeller Rechte und Freiheiten schadet. Wenn westliche Demokratien bei Fragen fundamentaler Menschen- und Bürgerrechte Kompromisse zugunsten anderer Ziele eingehen, setzen sie die positive Ausstrahlungskraft des westlichen Demokratiemodells selbst aufs Spiel – und damit ihre womöglich größte Ressource im Bemühen um eine kooperative Lösung globaler Probleme. Effektive Demokratieförderung erfordert mithin auch Konfliktbereitschaft: gegenüber autokratischen Staatseliten, gegenüber Interessen im Geberland und gegenüber Gebern, die andere Prioritäten setzen.

III. Ebene: Strategiemängel und fehlendes Kontextwissen

Erfolgreiche Demokratieförderung setzt eine Vorstellung davon voraus, mit welchen Mitteln welche Wirkungen erzielt werden sollen und wie diese Wirkungen insgesamt Demokratisierung befördern sollen. *Irreführend ist die Annahme, die Förderung von Merkmalen etablierter Demokratien diene automatisch der Demokratisierung nichtdemokratischer Regime* – bisweilen ist sogar das Gegenteil der Fall, wenn etwa manipulierte Wahlen oder Fassadenparlamente Autokraten den Anschein von Legitimität verleihen, während die Opposition sich frustriert von demokratischen Experimenten abwendet.

Von der Planung und Steuerung von Demokratisierungshilfe bis zu ihrer Implementierung besteht die Herausforderung darin, Strategien zu entwickeln, die auf eine langfristige, gesamtsystemische Unterstützung abzielen und nicht auf kurzfristig förderbare Teilelemente wie Wahlen oder politische Parteien. Fehlende Blaupausen für Demokratisierungserfolge dürfen nicht zur Flucht in die Beliebigkeit oder zum Kopieren vorgestanzter Modelle führen. Politische Systeme entwickeln sich kontextgebunden, und auch Systemwechsel erfolgen kontextabhängig. Hohe Kontextsensibilität und



-kenntnis bei der Planung sowie, auf dieser Basis, die Entwicklung fallspezifischer, angepasster und flexibler Strategien, die auf politische Veränderungen reagieren können, sind Erfolgsbedingungen *sine qua non*.

Vier politische Kontexte konfrontieren die Demokratieförderung mit je unterschiedlichen Voraussetzungen:

- **Länder in Transition:** Die Entscheidung zur Demokratisierung ist hier bereits gefallen, die Regeln des politischen „Spiels“ sind noch im Fluss, d. h. ein Übergang von nichtdemokratischen Regimen zur Demokratie wird organisiert. Demokratieförderung unterstützt einerseits prodemokratische Akteure, etabliert aber auch Kommunikationskanäle zwischen gegnerischen Akteuren, organisiert runde Tische zur Aushandlung der künftigen politischen Ordnung, diskutiert Verfassungsoptionen und hilft bei der Erarbeitung einer neuen institutionellen Ordnung. Akteure des vorigen autoritären Regimes können angesichts schwindender Privilegien hier zu Veto-Spielern werden, so dass ihre Integration in die neue Ordnung eine zentrale Herausforderung darstellt.

- **Junge Demokratien:** Am Ende der Transition haben sich die politischen Akteure auf demokratische Grundregeln geeinigt. Demokratieförderung verfolgt dann das Ziel, den Erhalt dieser Ordnung zu garantieren. Gefahren können jungen bzw. schwachen Demokratien aus verschiedenen Richtungen erwachsen: Massenarmut kann Legitimität kosten und autoritäre Rückfälle verursachen. Bei gerade erst vollzogener Transition ist das Verhältnis zwischen altem Regime und Gesellschaft oft ungeklärt (z. B. Militär/Geheimdienste *versus* zivile Regierung). Externe Unterstützung kann helfen, einen dauerhaften *modus vivendi* unter demokratischen Vorzeichen zu institutionalisieren.

- **Stabil autoritäre Regime:** Hier mag es zwar demokratische Fassaden geben und vielleicht fordern Einzelne demokratische Spielregeln, doch kontrolliert das autoritäre Regime den politischen (und oft auch ökonomischen) Prozess. Auch hier bestehen Spielräume für De-

okratieförderung, wengleich in solchen Fällen von Demokratisierungsförderung gesprochen werden muss. In diesen Kontexten sind Fragen der Sequenzierung von besonderer Bedeutung: Nicht die Förderung demokratischer Elemente ist hier geboten, sondern die Öffnung des Regimes zugunsten von Pluralität und Meinungsvielfalt sowie die Verbesserung der Menschenrechtslage und Etablierung von Rechtsstaatlichkeit. Verfrühte Wahlen brachten mancherorts populistische Kräfte an die Macht, die zwar einmalig vom demokratischen Prozess profitierten, sich dann aber nicht auf die Wiederholung eines politischen Spiels mit ungewissem Ausgang einließen. Allerdings sind der Sequenzierung Grenzen gesetzt, die in der Eigendynamik politischer Prozesse begründet sind.

Capacity building im Staatsapparat darf nicht der Festigung autoritärer Herrschaftsstrukturen dienen. Geschieht dies dennoch, sollte eingestanden werden, dass nicht Demokratieförderung das Ziel ist.

- **Fragile und zerfallende Staaten:** Hier steht Demokratieförderung im Vergleich zu stabil-autoritären Kontexten gewissermaßen vor der „umgekehrten“ Herausforderung: Nicht die übermächtige Kontrolle eines autoritären Regimes, sondern mangelnde staatliche Handlungsfähigkeit ist die Herausforderung. Da auch Demokratisierung ein Mindestmaß an funktionierenden staatlichen Institutionen voraussetzt, muss externe Unterstützung zunächst Staatlichkeit sicherstellen. Dabei ist zu beachten, dass schon die allerersten Bemühungen in dieser Richtung Pfade für die weitere institutionelle Entwicklung eines Landes legen. Der Aufbau staatlicher Institutionen muss zwar nicht von Anfang an alle Erfordernisse demokratischer Regierungsführung erfüllen, muss aber mit ihnen langfristig kompatibel sein und darf nicht zur Herausbildung neuer autokratischer Eliten führen. Es ist also nicht nur der richtige erste Schritt (Staatsaufbau) zu wählen, sondern es müssen die Folgen für den zweiten und dritten Schritt (Rechtssicherheit, Demokratisierung) mit bedacht werden.

Die Unterscheidung von Interventionskontexten verdeutlicht, dass Demokratieförderung eingehender Kontextanalysen bedarf. Dies beinhaltet insbesondere:

- *Auswahl geeigneter Partner* für die Zusammenarbeit
- *Wahl des geeigneten Zeitpunkts* für den Einsatz verschiedener Instrumente (*Timing*)
- *kontextadäquate Abfolge* von Unterstützungsmaßnahmen (*Sequenzierung*)

Erst auf dieser Grundlage ist es möglich, konkrete Strategien zu entwickeln. Strategie bedeutet, Maßnahmen im Lichte zeitlicher Abfolgen und systemischer Interdependenzen zu planen, die Gefahr unintendierter Wirkungen abzuschätzen, die Auswirkungen eigener Politiken in anderen Politikfeldern (Sicherheit, Energie, Au-

ßenwirtschaft usw.) zu bedenken und daraus eine kohärente Demokratieförderungspolitik zu entwickeln.

Ein solcher Ansatz setzt umfassende Koordination der beteiligten Ressorts zwingend voraus. Er kann weder von der Entwicklungspolitik allein noch ohne entwicklungspolitische Akteure umgesetzt werden. Zudem ist in der Demokratieförderung die Abstimmung im internationalen Geberkreis besonders schwierig. Der beliebte Hinweis auf die Sachzwänge (inter-)nationaler Zusammenarbeit nimmt dem Argument nichts von seiner Dringlichkeit: Demokratieförderung ohne hinreichende Abstimmung schadet oft mehr als sie nützt!

IV. Ebene: Probleme beim Effektivitätsnachweis

Wirkungsmessungen in der Demokratieförderung beschränken sich meist auf direkte Einzelinstrumente (*input*) und Projektergebnisse (*output*). Überzeugende Nachweise, dass Demokratieförderung – jenseits der EU-Erweiterung – *systemisch* wirkt, fehlen indes. Einzelne Versuche blieben methodisch unbefriedigend. Bei Demokratieförderung potenziert sich das so genannte „Attributionsproblem“: Welche makropolitischen Resultate sind kausal auf welche Einzelmaßnahmen zurückzuführen? Zudem entziehen sich wichtige Förderbereiche, etwa sensibler politischer Dialog, aufgrund ihrer Vertraulichkeit einer Wirkungsüberprüfung.

Wirkungsmessung sollte daher eine gesamtsystemische Analyse vornehmen und verstärkt an zwei anderen Punkten als bisher ansetzen: Erstens an der Untersuchung aller Politiken, die ein Staat in einem Land verfolgt: Folgen sie einer Gesamtstrategie, die kohärente und signifikante Anreize für Demokratisierung setzt? Denn Demokratieförderung kann keine durchschlagenden Erfolge haben, wenn gleichzeitig andere Politiken desselben Gebers eine Stabilisierung autoritärer Herrschaft bewirken. Zweitens an der regelmäßigen Analyse des jeweiligen politischen Systems, um festzustellen, ob sich machtpolitische Kräfteverhältnisse verschoben oder zentrale Funktionsmechanismen verändert haben.

Fazit

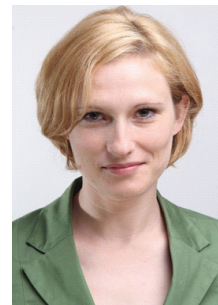
Nach zwei Jahrzehnten der Erfahrungen und wissenschaftlicher Analysen lassen sich einige allgemeine Regeln für „gute“ Demokratieförderung aufstellen, die sich (analog zu Abb. 1) in zehn Empfehlungen zur Planung und Durchführung zusammenfassen lassen (s. Kasten). Besonders wichtig hierbei sind *Kontextkenntnis*, *Strategiekonsistenz* und *Glaubwürdigkeit*.

Zehn Empfehlungen zur Demokratieförderung

1. *Investition in Wissen*: Demokratieförderungspolitik braucht (mehr) gesichertes Wissen über Katalysatoren, Verlauf oder auch Ausbleiben von Demokratisierung.
2. *Beachtung politischer Zielkonflikte*: Nicht immer ist Demokratieförderung dringendste Aufgabe; aber wo sie es sein soll, müssen sich andere Ziele dem unterordnen, sonst ist Erfolg unwahrscheinlich.
3. *Glaubwürdigkeit*: Demokratieförderung erfordert einen konsistenten Außenauftritt gegenüber unterschiedlichen Zielländern sowie das vorgelebte Beispiel der Geber.
4. *Kontextkenntnis*: Die Berücksichtigung lokaler Macht- und Akteurskonstellationen sowie informeller Regeln und Prozesse entscheidet bereits in der Planung über den Erfolg der Intervention.
5. *Strategiekonsistenz*: Demokratisierungen sind langfristige und gesamtsystemische Prozesse, die nicht linear verlaufen – entsprechend müssen Interventionen im Hinblick auf ihre Gesamtwirkung geplant werden.
6. *Partnerwahl*: „Change agents“ und Akteure, die entweder zur Etablierung oder aber zum Abbau demokratischer Ordnung beitragen, variieren je nach Länderkontext.
7. *Interventionszeitpunkt*: Chancen und Möglichkeiten politischen Wandels sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten je anders gear- tet. Wichtig ist dabei, auf neue Umstände schnell reagieren zu können.
8. *Kontextsensible Sequenzierung*: Menschenrechte etwa sind prioritär, freie Wahlen dagegen bringen oft erst später entscheidende Fortschritte.
9. *Koordination nach innen und außen*: Wer wirksame Anreize zur Demokratisierung setzen will, muss Synergien gezielt nutzen und konterkarierende Wirkungen anderer Politikfelder oder anderer internationaler Akteure vermeiden.
10. *Wirkungsmessung*: Statt Projektoutput zu evaluieren, sollte Wirkungsmessung in einer gesamtsystemischen Betrachtung Kohärenz und Signifikanz des gesamten externen Politikinputs in den Blick nehmen und zugleich nach bedeutsamen, strukturellen Veränderungen im politischen System des Ziellandes fragen.



Dr. Jörn Grävingsholt
Wiss. Mitarbeiter der
Abteilung „Governance,
Staatlichkeit, Sicher-
heit“ des DIE



Julia Leininger
Wiss. Mitarbeiterin
der Abteilung „Wett-
bewerbsfähigkeit und
soziale Entwicklung“
des DIE



Dr. Oliver Schlumberger
Wiss. Mitarbeiter der
Abteilung „Governance,
Staatlichkeit, Sicherheit“
des DIE