

„Globale Demokratisierung“ als außenpolitisches Ziel: Begründungen und Erwartungen

Sigrid Faath

Aus: Sigrid Faath (Hrsg.): *Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost*, Hamburg 2005, S. 23-37

1. Demokratieförderung: Ein Anliegen mit Geschichte

Internationale Demokratieförderung – auch in Bezug auf die Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens – ist kein Novum. Ebenfalls kein Novum ist das herausragende Engagement der USA in der Demokratieförderung, denn das Ziel, die Anzahl der liberalen Demokratien zu mehren, ist eng mit dem Selbstverständnis der USA als Prototyp einer liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie und der liberalen Staatsvision des Landes verbunden. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, insbesondere jedoch seit Beginn der 20. Jahrhunderts bestimmte dieses Ziel zumindest periodisch immer wieder das außenpolitische Handeln der US-Regierungen. Die Überzeugung, Demokratien würden keine Kriege gegeneinander führen und die friedliche Beilegung innenpolitischer Konflikte fördern, und marktwirtschaftliche Systeme würden die Wirtschaftsentwicklung vorantreiben und damit einen wesentlichen Beitrag zur inneren Befriedung von Staaten leisten, untermauerte argumentativ das Streben, Demokratisierung zu fördern. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts wird somit Demokratieförderung in einen engen Zusammenhang gestellt mit dem Ziel, die „Welt sicherer zu machen“. Die Einschätzung des liberalen, demokratischen und marktwirtschaftlichen Ordnungssystems als ein in jeder Hinsicht – auch moralisch – überlegenes System, spielte (und spielt) eine große Rolle bei den Bemühungen, Demokratie und Marktwirtschaft gezielt durch oder im Rahmen von militärischen Interventionen zu fördern oder durch Hilfsprogramme, Demokratisierungsprozesse zu unterstützen und abzusichern.¹ Der amerikanische Präsident Wilson

¹ Vgl. hierzu ausführlich die Studie von Peceny, Mark: *Democracy at the point of bayonets*, University Park PA 1999.

rechtfertigte z.B. das Eingreifen der USA in den Ersten Weltkrieg mit den Worten, „the world must be made safe for democracy“.²

Die Ausbreitung und Absicherung von Demokratie gewann erneut nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges für die USA vor allem in Bezug auf Deutschland, Italien, Japan, Griechenland und den amerikanischen Kontinent, wo sich 1948 die 21 Gründungsstaaten der *Organisation amerikanischer Staaten* zur Verteidigung der Demokratie verpflichteten, einen hohen Stellenwert. Die Bemühungen, Europa zu demokratisieren bzw. die Demokratien zu festigen, waren sukzessive von Erfolg gekrönt. Als am 5. Mai 1949 in London der Gründungsvertrag des Europarates unterzeichnet wurde, erklärten die Mitgliedsstaaten, zum Schutz und zur Förderung ihrer Ideale und Grundsätze zusammenarbeiten zu wollen, um künftig Kriege zu vermeiden. Konstitutive Elemente dieser „Ideale und Grundsätze“ waren Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte.³ Im Nato-Vertrag vom 4. April 1949 verpflichteten sich die Unterzeichner gleichfalls zum Schutz der Freiheit, der Prinzipien der Demokratie, der Grundrechte und zur Festigung der Rechtsstaatlichkeit.⁴ Mit Beginn des Kalten Krieges trat allerdings die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft in den Hintergrund und die Ost-West-Logik der militärisch-sicherheitspolitischen Strategien wurde politikbestimmend: Oberstes Ziel außenpolitischen Handelns westlicher Staaten wurde die Eindämmung bzw. Rückdrängung des kommunistischen Einflusses. Insbesondere in den ehemaligen Kolonien, allesamt „Entwicklungsländer“, die sukzessive in den 1950er, 1960er und 1970er Jahren unabhängig wurden, trugen die Staaten der beiden Blöcke ihren Kampf um Einfluss aus. Das bedeutete, dass fortan die Ausweitung und Absicherung der jeweiligen Einflussosphäre und *nicht* die Ausbreitung demokratischer politischer Systeme im übergeordneten nationalen Interesse westlicher Staaten lagen. Trotz des andauern-

² Zitiert nach Whitehead, Laurence: International aspects of democratization, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (Hrsg.): Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives, Baltimore/London ²1988, S. 5.

³ Vgl. Woyke, Wichard/Andersen, Uwe (Hrsg.): Handwörterbuch internationale Organisationen, Opladen ²1995, S. 115-118. Die zehn Unterzeichnerstaaten waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Schweden.

⁴ Die 1949 unterzeichnenden Staaten waren: Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Portugal. Die Verpflichtung zur Förderung und Festigung der Freiheit und zur friedlichen Regelung von Konflikten sowie die Grundlagen der Zusammenarbeit wurden in der Präambel, Artikel 1 und 2 festgeschrieben. Vgl. Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: Nato 2000, Opladen 1999; zum Vertrag vgl. S. 20-27, zur Mitgliederentwicklung S. 60-61.

den Ost-West-Konflikts erhielt die Auseinandersetzung mit Fragen der Demokratieförderung und der Demokratisierungshilfe in den 1970er Jahren Aufschwung, nachdem sich 1974 in Portugal und Griechenland und 1975 in Spanien Demokratisierungsprozesse anbahnten und damit die „Dritte Welle“ der Demokratisierung einleiteten.⁵ Das Interesse an einer Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten der Demokratiesicherung und Konsolidierung nahm auch deswegen zu, weil in den 1970er Jahren mehrere lateinamerikanische Länder eine Rückkehr zu autoritären politischen Systemen erlebten. Die „dritte Demokratisierungswelle“ und die Rückentwicklungen demokratischer Prozesse löste einen beachtlichen Aufschwung der Transformationsforschung aus; Diskussionen zwischen Wissenschaft und (entwicklungs-)politischen Praktikern nicht nur in den USA, sondern generell in liberalen Demokratien, die entwicklungspolitisch engagiert waren, mehrten sich, um Schlussfolgerungen für die effektivste Förderung und Absicherung von Demokratie und Marktwirtschaft zu gewinnen.⁶

Der Ost-West-Konflikt hielt jedoch die praktische Umsetzung der Demokratieförderung in Grenzen und ordnete sie den militärisch-strategischen Überlegungen dieser Epoche unter. Eine qualitative Veränderung des außenpolitischen Diskurses der USA trat unter Präsident Carter (1977-1981) ein, der in seiner Rede zum Amtsantritt zwar nicht die Demokratieförderung, aber die Förderung der Menschenrechte zu seinem zentralen außenpolitischen Ziel erklärte.⁷ Dennoch blieb das übergeordnete Interesse an der Macht- und Einflußsicherung gegenüber dem Ostblock politikgestaltend und änderte sich auch unter Präsident Reagan (1981-1988) nicht. Präsident Reagan sprach sich zwar offensiv für eine weltweite Förderung der Demokratie aus, er blieb allerdings auch während seiner zweiten Amtsperiode, als in der Sowjetunion ab März 1985

⁵ Die „dritte Welle“ der Demokratisierung datiert der amerikanische Politikwissenschaftler Samuel Huntington in den Zeitraum zwischen 1970 und 1990. Die „erste Welle“, die sich über einen außergewöhnlich langen Zeitraum erstreckt, reichte demnach von 1820/1828-1926, die „zweite Welle“ von 1943-1960. Vgl. Huntington, Samuel P.: Will more countries become democratic?, in: *Political Science Quarterly*, New York, 1984, Band 99, Nr. 2, S. 193-218; derselbe: *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, Norman/London 1991.

⁶ Beispielhaft für die Forschungsaktivitäten und das Interesse an diesen Themen ist die vierbändige Studie von Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter und Laurence Whitehead zum Thema „Transitions from authoritarian rule“ (Baltimore MD 1986), die bereits 1988 in zweiter Auflage gedruckt wurde.

⁷ Unter Präsident Carter wurde das Amt eines Staatssekretärs für Menschenrechte eingeführt und das State Department ab 1977 mit der Erstellung von Menschenrechtsberichten beauftragt, die seither jährlich als „Country reports on human rights practices“ erscheinen. Texte unter: www.state.gov/g/drl/hr.

unter dem neuen Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow,⁸ eine Politik der „Offenheit“ und „Umgestaltung“ („Glasnost“ und „Perestroika“) einsetzte, der Logik des Kalten Krieges verhaftet. Wenn das State Department 1987 erklärte, „support for democracy (...) is becoming the new organizing principle for American foreign policy“,⁹ so bedeutete dies nicht, dass auf befreundete und kooperative autoritäre Staaten Druck zur Demokratisierung ausgeübt wurde oder militärische Interventionen nach diesem Gesichtspunkt stattgefunden hätten. Die praktizierten „double standards“, d.h. die fehlende Kongruenz zwischen Demokratieforderungen und dem artikulierten Demokratisierungswillen einerseits und der politischen Praxis der US-Präsidenten, die unter bestimmten Bedingungen autoritäre Staatsführungen unterstützten und aktiv dazu beitrugen, sie an der Macht zu halten andererseits,¹⁰ blieben auch für die 1980er Jahre charakteristisch.

2. Der theoretische Wendepunkt: Das Ende des Ost-West-Konflikts

Mit der Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 und mit der Einleitung marktwirtschaftlicher und demokratischer Transformationsprozesse in den ehemaligen Ostblockstaaten eröffneten sich den „alten“, konsolidierten liberalen Demokratien die Möglichkeit, diesen Staaten konkrete Demokratisierungshilfe in großem Umfang anzubieten. In zahlreichen Staaten des ehemaligen Ostblocks wurde dieses Hilfsangebot ergriffen bzw. aktiv nachgefragt. Die Aufhebung des Blockdenkens und der bipolaren Weltordnung sowie die Entwicklung neuer, kooperativer Beziehungen zwischen den beiden Supermächten mündete in den 1990er Jahren in eine Revitalisierung des (historischen) außenpolitischen Leitmotivs der USA, der Demokratieförderung. Der Niedergang der sozialistischen und kommunistischen Staaten begünstigte aber nicht nur auf politischer Ebene einen Aufschwung der Auseinandersetzung mit dem Thema „globale Demokratisierung“ bzw. Förderung des demokratischen Wandels. Zunehmend blickte die Transformationsforschung über südamerikanische und südeuropäische Staaten hinaus, wenngleich in der

⁸ Gorbatschow übte das Amt bis Dezember 1991 aus; von 1990 bis Dezember 1991 hatte er auch das Amt des Staatspräsidenten inne.

⁹ Department of State: Democracy in Latin America and the Caribbean: The promise and the challenge, Bureau of Public Affairs, Special Report, Nr. 158, Washington D.C., März 1987, S. 13; zitiert nach Robinson, William I.: Promoting polyarchy. Globalization, US intervention, and hegemony, Cambridge 1996, S. 73.

¹⁰ Vgl. im Detail Peceny, a.a.O. Vgl. Skidmore, David: Carter and the failure of foreign policy reform, in: Political Science Quarterly, New York, Band 108, Nr. 4, 1993-1994, S. 699-729; vgl. Carothers, Thomas: In the name of democracy. U.S. policy toward Latin America in the Reagan years, Berkeley CA 1991.

Regel die Staaten Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens ausgeklammert wurden.¹¹ Nicht von ungefähr wurde im Winter 1990 – institutionell getragen vom 1984 gegründeten *National Endowment for Democracy* und der *Johns Hopkins University* – der erste Band des *Journal of Democracy* publiziert. Die wissenschaftlichen Herausgeber der Zeitschrift, Marc Plattner und Larry Diamond, vertreten in der ersten Nummer die These, dass ein „demokratisches politisches System“¹² „universellem menschlichen Streben“ entspreche und vereinbar sei mit einer Vielzahl kultureller und nationaler Traditionen und verfassungsmäßigen Strukturen. Der Boom an Publikationen zur Demokratieförderung und zum „Demokratieexport“ vor allem in den USA erklärt sich aus dem Bewußtsein, gegenüber Kommunismus und Sozialismus „gesiegt“ zu haben. Die Überlegungen zur Durchsetzung von Demokratie schlossen auch „nicht friedliche Mittel“ ein.¹³

Ein Wendepunkt sind die 1990er Jahre was den Stellenwert der Demokratieförderung in der Außenpolitik – sowohl der USA als auch anderer westlicher Staaten und internationaler Organisationen – anbelangt, nicht. Sie können aber zu Recht als „Wendepunkt“ für die internationale Demokratieförderung und Demokratisierungshilfe bezeichnet werden, wenn die Intensität des Diskurses und die Rolle, die dieser Diskurs in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit seither einnimmt, als Maßstab angelegt wird.

Die internationalen Finanzinstitutionen propagieren z.B. seit Anfang der 1990er Jahre das Konzept der „guten Regierungsführung“ („good governance“), das u.a. zum Abbau staatlicher Leistungen zugunsten privaten oder zivilgesellschaftlichen Engagements auffordert. Voraussetzung für die künftige Kreditvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer sollte die Umsetzung einer „guten Regierungsführung“ sein. Diese „Konditionalität“ wurde in die Vergaberichtlinien aufgenommen, nachdem sich das bisherige Konzept¹⁴ der Kreditvergabe als ungenügend

¹¹ Vgl. Faath, Sigrid: Systemtransformation als Forschungsgegenstand. Allgemeine Aspekte und das Fallbeispiel Arabische Welt, in: Wuqûf, Hamburg, Band 12, 1999, S. 189-252 (Abschnitt 4: Die Marginalisierung des arabischen Raumes in der Transformationsforschung, S. 226-241).

¹² Die Herausgeber des *Journal of Democracy* definieren Demokratie als ein politisches System, das 1. auf friedlicher Competition um die Macht, freien, regulären und fairen Wahlen, 2. breiter politischer Partizipation bei der Bestimmung der Führer und der Policies eines Staates und 3. einem hohen Grad an individuellen und bürgerlichen Freiheiten beruht.

¹³ Vgl. Muravchik, Joshua: Exporting democracy. Fulfilling America's destiny, Washington D.C. 1992.

¹⁴ Die Kreditvergabe von Weltbank und IWF war an die Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen gebunden, die eine reduzierte Staatstätigkeit in der Wirtschaft und im öffentlichen Sektor, den Abbau von Subventionen, die Schaffung

erwiesen hatte, um Entwicklung voranzutreiben. Die Art und Weise der bestehenden Regierungsführung in Entwicklungs- und Transformationsländern wurde als entwicklungshemmend erkannt („good governance matters“). In einem Weltbank-Dokument zu den subsaharischen Staaten von 1989¹⁵ wurde erstmals der normativ besetzte Begriff „good governance“ verwendet. Es wurde zwar noch nicht direkt vom Aufbau eines demokratischen politischen Systems nach westlichem Vorbild gesprochen,¹⁶ die Kriterien waren aber an demokratischem Wandel orientiert. 1992 stellte die Weltbank schließlich ein entwicklungsstrategisches „Good-governance“-Konzept vor: „Good governance“ und gutes Entwicklungsmanagement wurden gleichgesetzt;¹⁷ das Konzept sollte dazu beitragen, den institutionellen Rahmen für eine funktionierende freie Marktwirtschaft zu schaffen, der Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Entwicklung sei. Der zu schaffende institutionelle Rahmen schloss Elemente demokratischer politischer Systeme ein. An diesem „Good-governance“-Konzept¹⁸ hält seither nicht nur die Weltbank und der IWF fest; es floss vielmehr generell in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit westlicher Staaten ein.

In einem Dokument von 2003, in dem die Weltbank Indikatoren zum Messen von „good governance“ auflistet, wird Demokratisierung explizit

von Bedingungen für eine freie Marktwirtschaft und die verstärkte Integration in die Weltwirtschaft vorsahen. Als zentrale Bedingung für die Einführung einer freien Marktwirtschaft galten bzw. gelten die Steigerung der Effizienz und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung; dementsprechend standen auch diese beiden Aspekte zunächst im Zentrum der Forderungen an die Entwicklungs- und Transformationsländer. Die internationalen Finanzinstitutionen gingen von der Annahme aus, dass eine Reduzierung der Rolle des Staates in der Wirtschaft sich entwicklungspolitisch positiv auswirkt, weil dadurch ein günstiges politisches Umfeld für nachhaltige Entwicklung geschaffen werde (u.a. Erhöhung der Investitionsbereitschaft). Entwicklung wiederum würde ein verbessertes politisches Umfeld für die Bürger zur Folge haben (u.a. stärkere Einbindung der Bürger in Entwicklungsprozesse) und die Rechenschaftslegung (accountability) der Verantwortlichen (v.a. der staatlichen Verantwortlichen) im Verhältnis zur bisherigen Situation in den betreffenden Ländern erhöhen. In dieser Logik entwickelten sich jedoch zahlreiche Staaten nicht, wofür die „schlechte“ Regierungsführung (u.a. die mangelnde Bekämpfung von Korruption und Klientelismus; die ungenügende Ausweitung der politischen Partizipation; die fehlende Transparenz der politischen Prozesse und der Rechenschaftspflicht gegenüber den Regierten) verantwortlich gemacht wurde.

¹⁵ World Bank: Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study, Washington D.C. 1989.

¹⁶ Indigene Elemente, die eine verantwortungsvolle Regierungsführung fördern können, sollten demnach gestärkt werden.

¹⁷ World Bank: Governance and development, Washington D.C. 1992, S. 1.

¹⁸ Abdruck unter: <http://info.worldbank.org/governance/>. Der Begriff „governance“ ist hier als „Regierungsführung“ zu verstehen; er unterscheidet sich grundlegend von der Definition, die in der deutschen Politikwissenschaft üblich ist; vgl. Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regierung in komplexen Systemen, Wiesbaden 2004.

als Ziel genannt. Desgleichen ist in der Weltbank-Veröffentlichung zu den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens von 2003 die angelegte Meßplatte für „good governance“ eindeutig an demokratischen Normen orientiert.¹⁹ Es wird indessen keine präzise „Definition“ von „good governance“ gegeben; vielmehr wurden einzelne Kriterien zusammengestellt, die im Rahmen der Kredit- und Hilfsvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer als „Anforderungsrichtschnur“ zu verstehen sind.²⁰

Parallel zur Weltbank fand auch innerhalb der OECD eine entwicklungspolitische Diskussion statt, die in die Festlegung von „good-governance“-Kriterien mündete.²¹ Sie sind ebenfalls normativ orientiert und richten sich an Demokratien aus. Gefordert wird u.a. die Verbreiterung politischer Partizipation bzw. der Aufbau und die Ausweitung partizipativer Strukturen, die Förderung der Menschenrechte und die Umsetzung von Rechtsstaatlichkeit, die Reform des Rechts- und Justizsystems und die Korruptionsbekämpfung. Ein weiteres Beispiel für die „good-governance“-Diskussion und die inhaltliche Bestimmung von „good governance“ liefert das *United Nations Development Programme* (UNDP). Das UNDP erklärte 2004 – ganz im Sinne der UN-Erklärung zum Millenniumgipfel – „democratic governance“ zum Schwerpunkt seiner Aktivitäten. Damit führt das UNDP eine explizite Verengung des „good-governance“-Konzeptes durch, denn während „good-governance“-Förderung in der Regel die Förderung von Prinzipien, die eine demokratische politische Entwicklung stärken oder zu einem demokratischen System hinführen können, umfasst, will sich das UNDP-Konzept „zielgenau“ auf die Einführung demokratischer Prozesse und Institutionen sowie die Sicherung politischer und bürgerlicher Rechte und Freiheiten konzentrieren.²²

¹⁹ World Bank: MENA Development Report. Better governance for development in the Middle East and North Africa. Enhancing inclusiveness and accountability, Washington D.C. 2003.

²⁰ Die Weltbank unterscheidet z.B. in ihrem Dokument „Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002“ vom Mai 2003 sechs Kriterien: „Voice and (external) accountability, Political stability, Government effectiveness, Regulatory quality, Rule of law, Control of corruption“. „Voice“ bedeutet Partizipation, Bürgerbeteiligung an Entwicklungsprozessen; „accountability“ heißt Rechenschaftslegung, Verantwortung übernehmen bzw. verantwortlich zeichnen gegenüber den Bürgern, denen die Wahl zwischen Alternativen oder die Möglichkeit eingeräumt werden muß, als Lobby für eine Alternative aufzutreten, wenn sie mit den umgesetzten Policies, den für die Policies und ihre Umsetzung verantwortlichen Regierungen und Politikern oder mit staatlichen Einrichtungen unzufrieden sind. Dokument unter: www.worldbank.org/wbi/governance/.

²¹ Vgl. www.oecd.org/department/ (dort entsprechende Links zu Texten).

²² Vgl. Text unter: www.undp.org/governance/docs/TTF-Democratic-Governance.pdf.

Auf EU-Ebene wiederum wurde „verantwortungsvolles Regieren“ im Zusammenhang mit Überlegungen zur Gestaltung der Entwicklungskooperation mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)²³ erstmals Ende der 1980er Jahre aufgegriffen: In dem 1989 mit den AKP-Staaten für eine Dauer von zehn Jahren geschlossenen Lomé-IV-Abkommen wurden entsprechende Neuerungen eingeführt und die Bedeutung von „good governance“ herausgestellt. Der Begriff wurde normativ verwendet und beinhaltet u.a. die Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Presse-/Meinungsfreiheit und demokratische Beschlussfassung. In dem nach Ablauf des Lomé-IV-Abkommens im Juni 2000 geschlossenen Cotonou-Abkommen wurde – dem Trend der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit folgend – „good governance“ mit demokratischen Grundsätzen und dem Rechtsstaatenprinzip korreliert.²⁴ Die EU-Kooperation mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, die in den 1995 eingeleiteten Barcelona-Prozess integriert sind und Assoziationsabkommen mit der EU schlossen, beinhaltet neben wirtschaftlichen und Entwicklungsaspekten ebenfalls die Bereiche Menschenrechte, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“.

Wird das Fallbeispiel USA herangezogen, so ist festzustellen, dass sich das Ende des Ost-West-Konflikts während der Präsidentschaft Clintons (1993-2001) in der Außenpolitik bemerkbar machte. Präsident Clinton wich vom dominanten Denkschema des Kalten Krieges ab und leitete einen neuen außenpolitischen Diskurs der Demokratieförderung ein.²⁵ Im Unterschied zu seinen Vorgängern, die vor allem plurale Wahlen, also institutionelle Aspekte von Demokratie in den Mittelpunkt stellten, knüpfte Präsident Clinton an das umfassendere Verständnis von Demokratie an wie es die Weltbank, der IWF und die internationalen Entwicklungsagenturen vertreten: Er betonte stärker die gesellschaftlichen Aspekte von Demokratie wie zivilgesellschaftliche Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsschutz, freie Medien, unabhängige Justiz, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und zivile Kontrolle des Sicherheitsapparates. Diesen „Trend“ bestätigte der UN-Millenniumsgipfel,²⁶ in dessen Resolution „good governance“ und Demo-

²³ Von den Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga zählen lediglich Mauretanien, der Sudan, Dschibuti und Somalia zu den AKP-Staaten. Liste der AKP-Staaten unter: <http://europa.eu.int/scadplus/>.

²⁴ Vgl. zum Abkommen von Cotonou <http://europa.eu.int/scadplus/>.

²⁵ Vgl. Lauth, Hans-Joachim: Demokratieförderung als ein Element der Außenpolitik der USA: Konzeption, Stellenwert und Auswirkungen, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.): Demokratieexport in die Länder des Südens?, Hamburg 1996, S. 157-185.

²⁶ Vgl. United Nations. Millennium Declaration (Resolution vom 8. September 2000), Text unter: www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm.

kratisierung eng gekoppelt wurden; in dieser Resolution erklärten sich die staatlichen Repräsentanten bereit, alle nötigen Anstrengungen unternehmen zu wollen, um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die staatlichen Kapazität zur Umsetzung von demokratischen Prinzipien und Prozedere, sowie der Menschenrechte zu fördern.

Seither ist das Thema Demokratisierungsförderung aus der Entwicklungskooperation nicht mehr weg zu denken und wird expliziter genannt. Die bisherigen entwicklungspolitischen Maßnahmen waren zum Teil im weiteren oder engeren Sinne ebenfalls „demokratiefördernd“ orientiert; das Ziel Demokratieförderung war jedoch – abhängig vom politischen System im Kooperationsland – nicht immer offen genannt worden.

3. Erwartungen an Demokratien

Die „Verwestlichung der politischen Ordnung“²⁷ weltweit voranzutreiben war (und ist) ein Anliegen, das westliche Staaten teilen, wenngleich sich ihr Engagement zur praktischen Umsetzung hinsichtlich Intensität und Mitteleinsatz unterschied und auch im Zeitablauf stark variierte. Demokratieförderung hat einen hohen Stellenwert, weil mit Demokratien positive Entwicklungen verbunden werden bzw. von der Demokratisierung autoritärer Staaten positive Auswirkungen auf die internationale Staatengemeinschaft erwartet werden: An erster Stelle wird von einem Zugewinn an Sicherheit im internationalen System ausgegangen, weil demokratische Systeme als innenpolitisch stabiler und fähiger gelten, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Darüber hinaus werden sie als verlässlichere und kooperativere Partner eingeschätzt.²⁸ Dieser Erwartung liegen die seit dem Zweiten Weltkrieg zwischen den westlichen liberalen Demokratien gemachten Erfahrungen zugrunde. Für die US-Administration war die Ausbreitung von Demokratie deswegen auch stets eng mit dem nationalen Sicherheitsinteresse verknüpft.²⁹

Von der Einführung demokratischer Institutionen, offener Strukturen und der Verbreiterung der Partizipation wird zudem – *ungeachtet* der wirtschaftlichen, sozialen Rahmenbedingungen und des historischen und kulturellen Kontextes eines Landes – erwartet, dass sie ähnliche Entwicklungen in Gang setzen wie in den bestehenden konsolidierten liberalen Demokratien. Eine direkte Korrelation von Marktwirtschaft und

²⁷ Vgl. Badie, Bertrand: *L'état importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris 1992. Der französische Politikwissenschaftler analysiert das bisherige Scheitern dieses Verwestlichungsprozesses der politischen Ordnung.

²⁸ Vgl. Lauth, a.a.O., S. 163.

²⁹ Vgl. Wiarda, Howard J.: *The democratic revolution in Latin America. History, politics, and U.S. policy*, New York/London 1990, S. 268-270.

Demokratie wird zwar heute nicht mehr explizit formuliert, als unverzichtbar für eine effektive marktwirtschaftliche Öffnung gilt jedoch die weitreichende Umsetzung von politischen Maßnahmen, die zu den Grundlagen demokratischer Systeme zählen und jene Rahmenbedingungen für Marktwirtschaften herstellen, die ausländische Investitionen anziehen.³⁰

Die Erwartungen der Politiker westlicher Staaten an demokratische Systeme vor und nach dem 11. September ähneln sich; amerikanische Politiker verstärkten seit dem 11. September allerdings das (durchaus nicht neue) Argument, Demokratie sei ein Mittel gegen Terrorismus³¹ und das Fehlen von Demokratie in den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens sei die Ursache für Gewalt gegen die eigenen Regime und „den Westen“.³² Die Demokratieförderung wird Kraft dieser Korrelation zum Mittel, Sicherheit herzustellen. Der Leiter des *Aspen Institute* in Berlin, Jeffrey Gedmin, plädierte deswegen ganz in diesem Sinne für eine Demokratisierung in Nordafrika und Nahost, um den durch Mangel an Demokratie begünstigten Terrorismus und der dadurch erwachsenden Gefahr für die Sicherheit der USA begegnen zu können.³³

Die Wissenschaft kam durch ihre Untersuchungen von Transformationsprozessen und den Entwicklungen in jungen Demokratien in der Regel zu weitaus differenzierteren Aussagen als die Vertreter des politischen Raumes und ihnen nahestehende Organisationen und Einrichtungen, die gegenüber der Öffentlichkeit eine bestimmte außenpolitische Strategie, Maßnahmen und Ausgaben rechtfertigen müssen. So wie – um nur ein Beispiel zu nennen – die These widerlegt wurde, dass wirtschaftliche Liberalisierung zivilgesellschaftliche Organisationen stimuliert, deren politische Forderungen zur Demokratisierung führen,³⁴ so wenig

³⁰ In einem Hearing des US-Kongresses vom 24.7.2002 wurde die Förderung von Wirtschaftswachstum durch marktwirtschaftliche Strukturen und demokratischer Strukturen als institutionelle Rahmenbedingungen für mehr Frieden und Sicherheit gefordert.

³¹ Sinngemäß Präsident Bush: Die Welt wird dann vor Terroristen sicher sein, wenn der Nahe Osten demokratisiert ist. Vgl. Gaddis, John Lewis: Grand strategy in the second term, in: Foreign Affairs, Washington D.C., Januar/Februar 2005, Online-Ausgabe S. 5, Text unter: www.foreignaffairs.org.

³² Vgl. Langohr, Vicki: An exit from Arab autocracy, in: Diamond, Larry u.a. (Hrsg.): Islam and democracy in the Middle East, Baltimore/London 2003, S. 273.

³³ Vgl. Die Welt, Berlin, 26.10.2004 (Bye, bye Neocons?).

³⁴ Vgl. diesbezüglich die Untersuchungen zum arabischen Raum von Lisa Anderson (The prospects for democracy in the Arab world, in: Middle Eastern Lectures, Syracuse NY, Band 1, Nr. 1, 1995, S. 59-71); Eva Bellin (Stalled democracy. Capital, labor, and the paradox of state-sponsored development, Ithaca NY 2002 und dieselbe: The political-economic conundrum: The affinity of economic and political reform in the Middle East and North Africa, in: Carnegie Papers, Middle East Series, Washington D.C., Nr. 53, November 2004, 16 S.).

belegen bislang wissenschaftliche Untersuchungen, dass die Einführung von Parteienpluralismus eine zwingende Vorbedingung für die Entwicklung einer Demokratie ist.³⁵ Wissenschaftler weisen auch darauf hin, dass die Einführung demokratischer Institutionen in einem Land ohne demokratische Erfahrung nicht zwangsläufig in eine „robuste demokratische politische Kultur“ münden muss.³⁶ Die von der idealistischen Denkschule aus Kantschen Erkenntnissen abgeleitete Korrelation von Demokratie und Frieden schließlich ist ebenfalls wissenschaftlich nicht unumstritten. Demokratisierung erhöht zweifellos die Chancen für ein friedliches Zusammenleben in einem Gemeinwesen oder zwischen Demokratien, aber eine Garantie dafür ist sie nicht, zumal empirisch noch nicht nachgewiesen ist, ob Demokratisierungsprozesse in Ländern ohne demokratische Erfahrung und ohne prosperierende Volkswirtschaften, die breiten Teilen der Bevölkerung ein relativ zufriedenstellendes Lebensniveau und die gesellschaftliche Integration garantieren können, überhaupt eine Chance haben, Demokratisierungsprozesse in demokratische Transitionsprozesse zu überführen und konsolidierte Demokratien aufzubauen.³⁷

4. Demokratisierungswunsch und begrenzte praktische Erfolge

Die politischen Repräsentanten liberaler Demokratien treten grundsätzlich für eine Ausweitung demokratischer Systeme ein. Demokratieförderung war nicht nur in der US-Außenpolitik bislang lediglich ein Ziel unter anderen. Am Fallbeispiel USA als offensivstem Vertreter internationaler Demokratieförderung wird die Unterordnung unter strategische Interessen besonders deutlich. Die Intensität der Druckausübung auf Staaten oder die Bereitschaft, militärisch zu intervenieren, um einen demokratischen Systemwechsel umzusetzen oder abzustützen, unterschied sich zwangsläufig von Land zu Land. Die US-Außenpolitik der 1990er Jahre unter Präsident Clinton hatte z.B. trotz der zum außenpolitischen Schwerpunkt erhobenen „Demokratieförderung“ kein ausgearbeitetes Konzept. Die Maßnahmen wurden kurzfristig geplant und von Krisen bzw. Konflikten ausgelöst und bestimmt.³⁸

³⁵ Vgl. hierzu Pempel, T.J. (Hrsg.): *Uncommon democracies. The one-party dominant regimes*, Ithaca/London 1990.

³⁶ Vgl. Dahl, Robert A.: *Development and democratic culture*, in: Diamond, Larry u.a. (Hrsg.): *Consolidating the third wave democracies. Themes and perspectives*, Baltimore/London, 1997, S. 38.

³⁷ Vgl. z.B. auch Sorensen, Georg: *Democracy and democratization. Processes and prospects in a changing world*, Boulder CO 1993, S. 91 ff.

³⁸ Vgl. hierzu Lauth, a.a.O. (Anm. 24), S. 169 ff.

Eine externe Einflussnahme mittels militärischer Intervention war (und ist) zweifellos ein Spezifikum der US-Politik, das eng mit dem weltpolitischen und vor allem auch militärischen Status des Landes verknüpft ist. Der Politikwissenschaftler Mark Peceny bescheinigt den US-Administrationen in seinem Überblick zur Demokratieförderung im 20. Jahrhundert zu Recht eine besondere Rolle: Kein Staat habe härter daran gearbeitet, die Vision liberaler Demokratie umzusetzen und durch Ausübung von Zwang andere Staaten zur Übernahme liberaler Institutionen „at the point of bayonets“ zu bewegen.³⁹

Im Unterschied dazu blieben die Maßnahmen der liberalen Demokratien Europas in den 1970er/80er Jahren auf Hilfe für wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Modernisierung (als begünstigende Bedingungen für etwaige Demokratisierungsprozesse) beschränkt; seit Anfang der 1990er Jahre wurde entsprechend den Leitlinien der Weltbank das Prinzip der „Konditionalität“ von Hilfe und Kooperation vertreten und seit 2000 vor allem das „good governance“-Konzept zum Referenzrahmen der Entwicklungszusammenarbeit (s.o.).

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens wurde jedoch durch diese Konditionalisierung in den 1990er Jahren nicht wesentlich beeinflusst, da europäischen Staaten ein effektives Druckmittel fehlte. Ähnlich „weich“ gestaltete sich die Kooperation der EU mit den Staaten des südlichen Mittelmeeres im Barcelona-Prozess seit 1995, die „an einen politischen Konsens über grundlegende Fragen der Staats- und Gesellschaftsordnung“⁴⁰ geknüpft wurde und neben Demokratisierung die Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt stellt.

Die Bilanz bisheriger Demokratisierungsbemühungen externer Akteure wird – ob sie militärische Mittel einschloss oder nicht – von Wissenschaftlern gering veranschlagt.⁴¹ Die Bilanz Pecenys für die amerikanischen Versuche der Demokratieförderung ist ernüchternd ausgefallen: Demnach führten nur zwei Drittel der mit dem Ziel (Demokratieförderung/Demokratisierung) verknüpften militärischen Interventionen der USA seit Beginn des 20. Jahrhunderts tatsächlich zur Einführung liberaler Institutionen (womit allerdings nichts über deren Dauerhaftigkeit

³⁹ Vgl. Peceny, a.a.O., S. 1.

⁴⁰ Vgl. als Überblick zur Vorgeschichte und der Konferenz von Barcelona Mattes, Hanspeter: Die Europa-Mittelmeer-Konferenz in Barcelona (27.-28.11.1995), in: Nahost Jahrbuch 1985, Opladen 1986, S. 209-214.

⁴¹ Vgl. z.B. Carothers, a.a.O., S. 218 f.; Thomas Carothers vom *Carnegie Endowment for International Peace*, ist gegenwärtig Leiter des Projektes „Democracy and rule of law“.

ausgesagt ist).⁴² In Fällen mit „positiver“ Entwicklung geben Wissenschaftler zu bedenken, dass es sehr schwierig ist, den tatsächlichen Einfluss äußerer Faktoren zu messen. Samuel Huntington beurteilte bereits 1984 die Möglichkeiten der US-Administration (stellvertretend für externe Akteure), Demokratie zu fördern, skeptisch.⁴³

Howard Wiarda betrachtete den Demokratisierungsdiskurs der US-Administration der 1980er Jahre unter moralisch-ethischen Legitimationsgesichtspunkten. Er wies auf die eindeutige Priorität der Sicherheitspolitik, geostrategischer Überlegungen und wirtschaftlicher Interessen hin und machte deutlich, dass externe Demokratieförderung ein Mittel ist, das vielen Zwecken dient: Neben der erwähnten sicherheitspolitischen Relevanz hat Demokratieförderung eine bedeutende innenpolitische Funktion und soll darüber hinaus die internationale Kooperationsbereitschaft verbessern. Auszuschließen sei nicht, dass Demokratieförderung mitunter tatsächlich zur Demokratisierung eines Staates führe.

Howard Wiardas Analyse⁴⁴ soll an dieser Stelle ausführlicher zitiert werden, weil die von ihm aufgelisteten Funktionen der Demokratieförderung zur Beurteilung der internationalen Demokratisierungsinitiativen der USA und anderer externer Akteure seit dem 11. September 2001 in Nordafrika, Nah- und Mittelost herangezogen werden sollen:

„(...) a U.S. stance in favor of democracy helps get the Congress, the bureaucracy, the media, the public, and elite opinion to back U.S. policy. It helps ameliorate the domestic debate, disarms critics (who could be against democracy?), provides a basis for reconciliation between “realists” and “idealists” (the democracy agenda, if formulated carefully, satisfies both requirements), and enables our citizens better to comprehend and sympathize with U.S. policy. At the same time, the democracy thrust in foreign policy helps get the support of our allies for U.S. policy, demonstrates noble purpose to Latin Americans who are always suspicious of U.S. motives, and gives the United States a clear ideological goal for which to stand (...). The democracy agenda enables us, additionally, to merge and fudge over some issues that would otherwise be troublesome. It helps bridge the gap between our fundamental geopolitical and strategic interests in Latin America and our need to clothe those security concerns in moralistic language. (...) The democracy agenda, in short, both is a kind of legitimacy cover for our more basic and bedrock strategic objectives (...). The attractiveness of the democracy/human rights strategy therefore is that it serves all of our objectives, moral, political, and strategic simultaneously. The difficult questions, of course, arise (...) when democratic and strategic objectives, as sometimes oc-

⁴² Vgl. Peceny, a.a.O., S. 183 ff.; von den 39 militärischen Interventionen der USA seit Beginn des 20. Jahrhunderts bis 1996, die Peceny auflistet, haben 33 die Einführung liberaler Institutionen zum Ziel gehabt.

⁴³ Vgl. Huntington 1984, a.a.O.

⁴⁴ Wiarda, a.a.O. Wiardas Publikation ist zwar auf Lateinamerika ausgerichtet, seine Aussagen sind aber auch darüber hinaus gültig.

curs, prove incompatible, when one must be sacrificed for the sake of the other (...). In short, whatever the intellectual argument for backing (or opposing) a U.S. policy in support of democracy, the political and strategic reasons for favoring it are overwhelming. And those reasons will predominate whatever any group of intellectuals may think. The fact is that the democratic agenda is irresistible to congressmen and policymakers.(...) To them it offers so many advantages that all reservations are certain to be brushed aside. Furthermore, there is an emerging bipartisan consensus on this issue.“⁴⁵

Wie die Aussage, die Demokratieagenda sei ein „legitimacy cover“ für grundlegendere strategische Ziele der USA, bezieht sich auf die Politik bis Ende der 1980er Jahre; seine Analyse wird jedoch für die 1990er Jahre durch die Studie von Mark Peceny bestätigt. Peceny wies an Beispielen bis ins Jahr 1996 nach, dass der Referenzrahmen für amerikanische außenpolitische Entscheidungen stets die Sicherheitsinteressen der USA waren. Die Absicherung der als „wichtig“ eingestuften Kooperationspartner, die Fortsetzung der kooperativen Beziehung mit solchen wichtigen Staaten war – ungeachtet ihres politischen Systems – vorrangig.⁴⁶

Aber nicht nur die US-Politik hatte in Bezug auf Demokratieförderung einen zwiespältigen Ansatz. Auch die EU-Strategie der Demokratieförderung in den Staaten des südlichen Mittelmeeres, die seit 1995 in den Barcelona-Prozess eingebunden waren, war nicht kohärent was den politischen Diskurs und die Maßnahmen anbelangte. Helle Malmvig vom *Danish Institute for International Studies* in Kopenhagen kam in ihrer diskurstheoretischen Untersuchung der EU-Strategie gegenüber den südlichen Mittelmeeranrainern zu einer gleichfalls ernüchternden Erkenntnis hinsichtlich der beiden zentralen Anliegen Sicherheit und Demokratieförderung:

„The EU’s new initiatives (EU Neighbourhood Policy; Strategic Partnership Initiative, S.F.) for the Mediterranean region are hence, just as previous policies, caught between conflicting constructions of interest, strategies, threats and identity. Taken together the two initiatives at the same time propose a harsh agenda on democratisation, economic liberalisation and human rights based on conditionality and yearly evaluations by the EU, while also proposing a partnership based on shared security understandings and mutual interest. Simultaneously, the Mediterranean is constructed an autocratic and conflict-ridden region that threatens the security of the EU and as a partner. With whom we share security perceptions, identity and historical roots.(...) such two discourses are difficult – if not impossible – to combine. By trying to adopt both logics at the same time, the EU does not only make prioritizations and implementations difficult, but also incite confusion, suspicion and mistrust in the region about the

⁴⁵ Ebenda, S. 270-271.

⁴⁶ Vgl. Peceny, a.a.O.

EU's underlying aims and motives. Thus, although the two new initiatives are intended to spark new life to EU's relationship with the Mediterranean and Middle Eastern states, the result may well be – just as in the case of the ten year old Barcelona Process – that the EU achieves neither cooperation nor democratisation.“⁴⁷

Ursächlich für die Diskrepanz zwischen dem Demokratisierung fordernden Diskurs und den umgesetzten Maßnahmen bzw. dem Verhalten gegenüber einzelnen nichtdemokratischen Staaten waren in der Regel die Sicherheitsinteressen und der Bedarf an Sicherheitsarrangements.

Ein qualitativ neuer Ansatz zur Demokratieförderung wie es der Diskurs sowohl der amerikanischen Regierung als auch anderer westlicher Akteure, die nach eigenem Bekunden seit 2003/2004 verstärkt internationale Demokratieförderung betreiben wollen, erwarten lassen würde, zeichnete sich in der politischen Praxis gegenüber den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens zumindest bislang nicht ab; zur Zeit mehren sich vielmehr Anzeichen dafür, dass die sehr unterschiedliche Behandlung von Ländern, die in der Vergangenheit die Kritik an den „double standards“ westlicher Staaten schürte, auch künftig gegenüber den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens politikbestimmend sein wird, vor allem wenn diese Länder von sicherheits- und energiepolitischer Bedeutung sind und als wichtige Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eingestuft werden und die innenpolitische Stabilität dieser Staaten aus diesen oder anderen Gründen nicht aufs Spiel gesetzt werden soll.

⁴⁷ Malmvig, Helle: Cooperation or democratisation? The EU's conflicting Mediterranean security discourses, DIIS Working Paper, Kopenhagen, Nr. 8, 2004, S. 21.