

# **Externe Demokratieförderung**

Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen

*von Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Freie Universität Berlin*

Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung

## **Inhalt**

---

1. Einleitung
  2. Das Spektrum externer Demokratieförderung: Ein Analyseraster
    - 2.1 Forschungsstand
    - 2.2 Problemfelder externer Demokratieförderung
    - 2.3 Sechseck der externen Demokratieförderung
  3. Internationale Rahmenbedingungen
    - 3.1 Indirekte Einflußfaktoren
    - 3.2 Direkte Einflußfaktoren
  4. Motive und Interessen externer Demokratieförderung
    - 4.1 Allgemeine Motive
    - 4.2 Die Perspektive externer Akteure
    - 4.3 Die Perspektive der Transformationsländer
  5. Das Spektrum externer Akteure
    - 5.1 Internationale und multilaterale Akteure
    - 5.2 Nationalstaaten
    - 5.3 Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)
  6. Externe Demokratieförderung in Abhängigkeit von Transformationsphasen
    - 6.1 Externe Unterstützung in der Phase der Liberalisierung
    - 6.2 Externe Unterstützung in der Phase der Transition
    - 6.3 Externe Unterstützung in der Phase der Konsolidierung
  7. Adressaten externer Demokratieförderung
  8. Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung
    - 8.1 Strategische Grundlagen
    - 8.2 Das Spektrum von Instrumenten und Maßnahmen
    - 8.3 Probleme der Evaluierung
  9. Ergebnisse
  10. Literaturverzeichnis
-

*„I would not force upon other nations our principles and our liberty, if they did not want them. But, if an abused and oppressed people will their freedom; if they seek to establish it; if, in truth, they have established it; we have a right, as a sovereign power, to notice the fact, and to act as our circumstances and our interest require.“*

Henry Clay, amerikanischer Kongressabgeordneter, 1818<sup>1</sup>

## Einleitung

Das politische Zauberwort des ausgehenden 20. Jahrhunderts heißt Demokratisierung. Man muß nicht Francis Fukuyama mit seinem Diktum vom „Ende der Geschichte bemühen“, um feststellen zu können, das in der großen Systemauseinandersetzung zwischen „Totalitarismus“, Autoritarismus und Demokratie, die dieses Jahrhundert geprägt hat, auf den ersten Blick offensichtlich und für den Augenblick Demokratien als „Sieger“ hervorgegangen sind. Allerdings erscheint es mehr als fragwürdig, eindimensional auf den fortgesetzten weltweiten Siegeszug demokratischer Regierungsformen zu setzen. Lange bevor die Debatte um Demokratisierung ihren konjunkturellen Aufschwung durch den Zusammenbruch kommunistischer Systeme erfuhr, waren sich westliche Intellektuelle durchaus uneinig über die Zukunftsperspektiven der Demokratie (Sandschneider 1995, 44–48). Auch in der Transformationsforschung, die in ihren Schwerpunktthemen ganz klassisch ihrem Erkenntnisgegenstand nachfolgt, tauchen nach den Leitdebatten um Liberalisierung, Transition und Konsolidierung erste Hinweise auf ein vielleicht fragwürdiges Ende der sogenannten „dritten Welle“ der Demokratie auf: Offen stellt Larry Diamond die Frage nach einer neuerlichen „reverse wave“, Guillermo O’Donnell diskutiert am Beispiel Rußlands Probleme „delegativer Demokratien“ und ein Nachdenken über „defekte Demokratien“ hat längst eingesetzt (Merkel).

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage, wie in ihrem Ausgang offene Transformationsprozesse in Richtung Demokratie durch Hilfen von außen gefördert und unterstützt werden können, ihre besondere politikwissenschaftliche und politisch-strategische Bedeutung.

Niemand würde bei einem Blick auf die unterschiedlichen Transformationsprozesse der „Dritten Welle“ (Huntington 1991 b) ernsthaft in Zweifel ziehen, daß außenpolitische Einflüsse auf diese Transformationsvorgänge zum einen vorhanden, und zum anderen wichtig für den jeweiligen Ablauf, vor allem aber für das Ergebnis solcher Prozesse sind. Dabei lassen sich externe Einflüsse, die nur ein günstiges internationales Umfeld für Demokratisierungen schaffen, unterscheiden von Einflüssen, die direkt und gezielt auf einen bestimmten Demokratisierungsvorgang einwirken sollen. Die folgenden Überlegungen gehen folglich von zwei Prämissen aus:

1. Transformation findet nicht im „luftleeren Raum“ statt, sondern wird durch externe Einflußfaktoren intendierter und nicht-intendierter Art maßgeblich beeinflusst.

---

<sup>1</sup> Zitiert nach Talbott 1996, 53.

2. Nationalstaaten suchen die Entstehung und Stabilisierung von ähnlichen oder gleichen Systemtypen zu fördern in der Erwartung, bessere Kooperationsergebnisse mit gleichartigen politischen Systemen erzielen zu können.<sup>2</sup> Für Demokratien ist die Förderung anderer junger Demokratien naturgemäß Bestandteil des Katalogs nationalstaatlicher außenpolitischer Interessen und wird sowohl durch Kooperationen mit Internationalen Organisationen und durch eigene außenpolitische Stützungsmaßnahmen, als auch indirekt durch NGO's verfolgt.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat die Vergleichende Transformationsforschung die Frage, wie Transformationsprozesse von außen beeinflußt werden, weitgehend unberücksichtigt gelassen oder unter dem Schlagwort „Demokratieförderung“ (promoting and protecting democracy) diskutiert. Allerdings gehören Fragen nach Art und Qualität der Beeinflussung nationalstaatlicher Innenpolitik durch außenpolitische und internationale Faktoren zu den schwierigsten und umstrittensten Gebieten des Studiums der internationalen Politik. Die bisherige Transformationsforschung hat sich schwerpunktmäßig auf innenpolitische Aspekte konzentriert und drei zentrale Transformationsdimensionen diskutiert:

- Die politische Transformation autoritärer in demokratische Systeme,
- die ökonomische Transformation von Plan- in Marktwirtschaften und
- die soziale Transformation von geschlossenen und gelenkten in offene und pluralistische Gesellschaften.

Im Gegensatz zu früheren, weitgehend innenpolitisch dominierten Forschungsansätzen hat die internationale Dimension von Transformationen als Untersuchungsfeld mittlerweile eine deutlich höhere Aufmerksamkeit gefunden. Dabei läßt sich allerdings feststellen, daß für die überwiegende Mehrzahl der Ansätze, die außenpolitische und internationale Einflüsse zu berücksichtigen versuchen, eine normative Grundrichtung charakteristisch ist: Unterstützung des Systemwandels von außen heißt im Rahmen der aktuellen Diskussion um Probleme von Transition und Konsolidierung konkret Demokratieförderung. Besonders deutlich wird dies in der amerikanischen Diskussion, in der sich „promoting and protecting democracy“ zu einem konjunkturell getragenen und quantitativ mittlerweile beachtlichen Forschungszweig entwickelt hat.

Nähert man sich dieser hochkomplexen und vielschichtig vernetzten Problematik zunächst nicht aus der Sicht normativer Vorgaben und Forderungskataloge, ist es unerlässlich, die beiden zentralen Begriffe, mit denen wir es immer wieder zu tun haben, einleitend zu definieren. Im folgenden wird unter **Demokratieförderung** die Summe aller Versuche externer Akteure verstanden, die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, daß sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen. Als **externe Akteure** werden alle individuellen oder kollektiven Akteure aufgefaßt, die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb dieses Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum<sup>3</sup> direkt oder indirekt mit Mitteln

---

<sup>2</sup> Diese Feststellung gilt nicht nur für Demokratien, sondern beispielsweise auch für autoritäre Systeme. Die Politik kommunistischer Staaten gegenüber der Dritten Welt bietet hierfür reichhaltiges historisches Anschauungsmaterial.

<sup>3</sup> Vgl. Zimmerling 1989, 58 in Anlehnung an Gustavo Lagos.

ihrer Wahl Einfluß zu nehmen versuchen, unbesehen der genauen Wirkung dieses Einflusses.

Generell kann man feststellen, daß die Untersuchung der Rolle externer Akteure bei dem Versuch Demokratisierungsprozesse von außen unterstützend zu beeinflussen, sehr schnell zu einem zentralen Problem führt: Demokratieförderung ist normatives Postulat vieler demokratischer Staaten, strukturell bzgl. Akteuren, Strategien und Instrumenten schwer einzugrenzen, im Bezug auf betroffene Politikfelder hochgradig vernetzt und einer verlässlichen Evaluierung nur schwer zugänglich. Das seit 1989 allenthalben verbreitete Bekenntnis zur pluralistischen Demokratie als konkurrenzloses Gestaltungsprinzip politischer Ordnungen hat allerdings zur Folge, daß mittlerweile sogar über Demokratisierungschancen auch in Entwicklungsländern nachgedacht wird (Tetzlaff 1992). In Anbetracht dieser wachsenden Verknüpfungen zwischen transformations- und entwicklungstheoretischen Fragestellungen scheint es somit mittlerweile notwendig, eine Abgrenzung zwischen beiden Bereichen vorzunehmen: Im vorliegenden Kontext werden als primäre Zielländer für Maßnahmen der Demokratieförderung all jene Länder betrachtet, die den Transformationszyklus bereits begonnen und teilweise bis zur Konsolidierungsphase vorangetrieben haben. Diese Ausgrenzung der Entwicklungsländerproblematik ist aus inhaltlichen Gründen schon deshalb gerechtfertigt, weil wir gerade aus der Entwicklungsländerdebatte wissen, daß Demokratieförderung als exogene Einflußnahme nur dort Erfolg versprechen kann, wo entweder die Bedingungen einer völligen Kontrolle innerstaatlicher Neuordnung (etwa durch eine externe Besatzungsmacht) gegeben sind, oder wo die notwendigen Minimalvoraussetzungen zur Etablierung von Demokratien gegeben sind (Vgl. Merkel/Puhle). Ansonsten gilt für diese Ländergruppe immer noch die Feststellung von Rainer Tetzlaff:

„Die internen Voraussetzungen zur Konsolidierung demokratischer Verhältnisse in der Dritten Welt sind aus mehreren Gründen nicht überall oder nur unzureichend vorhanden; sie können auch nicht schnell durch Eingriffe und Ermutigungen von außen hergestellt werden. Besonders kompliziert liegen die Dinge in solchen Staaten, in denen es (sic!) aufgrund mangelnder geschichtlicher Traditionen und räumlicher Integrationsprozesse ein tragfähiger Konsens über gemeinschaftsbildende Werte nicht entstehen konnte. Demokratische Verfahren setzen eine solche rudimentäre Wertegemeinschaft voraus, können diese aber nicht durch Mehrheitsbeschlüsse herbeimanipulieren. Hier findet die Demokratie als regulative Idee für konkrete politische Fragen ihre Grenze.“ (Tetzlaff 1992, 26).

Als Fazit läßt sich festhalten, daß Erkenntnisgegenstand der vorliegenden Studie ausschließlich die Transformationssysteme der Dritten Welle und nicht potentielle Transformationskandidaten in der Dritten Welt sind.

Mit dem vorliegenden Gutachten soll vor dem Hintergrund der soweit vorgenommenen Abgrenzungen der Anspruch verbunden werden, einen strukturierten Überblick über ein relativ neues und noch amorphes Forschungsfeld zu erarbeiten, das ausgelöst durch dem Demokratisierungsschub der dritten Welle sowohl für die Außenpolitik demokratischer Systeme, als auch für das Studium internationaler Beziehungen zunehmend an

Bedeutung gewinnt. Im folgenden wird deshalb der Versuch unternommen, ein Strukturraster zur Erfassung der unterschiedlichen, in sich sehr stark vernetzten Dimensionen externer Demokratieförderung zu entwerfen und die wesentlichen Determinanten und strategischen Schlußfolgerungen genauer zu beleuchten.

## **2. Das Spektrum externer Demokratieförderung: Ein Analyseraster**

### **2.1 Forschungsstand**

Obwohl die Erforschung von Transformationsprozessen in den Sozialwissenschaften mittlerweile eindeutig Konjunktur hat, tappt die Transformationsforschung an vielen Stellen noch im Dunkeln. Trotz zahlreicher theoretischer Erklärungsansätze gibt es nach wie vor keinen allgemeingültigen Konsens über Erklärungsmuster für Transformationsprozesse.<sup>4</sup> Insbesondere fällt auf, daß die außenpolitische Dimension dieser Prozesse bislang – von wenigen Ausnahmen abgesehen<sup>5</sup> – bemerkenswert wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden hat. Die Forschung zu Problemen der Außenbeeinflussung und Außenunterstützung von Transformationsprozessen steckt buchstäblich noch in den Anfängen: Sie verfügt kaum über theoretisch verlässliche Grundlagen und hat bisher auch nur sehr wenige und punktuelle Einzelfallstudien produziert.<sup>6</sup> Während aus einer rein wissenschaftlichen Perspektive allzu schnell die unendlichen Schwierigkeiten, Probleme, Risiken und Gefahren ins Auge springen, die jeden Transformationsvorgang auszeichnen, zeigt eine historische Bilanz der praktischen Demokratieförderung ihrerseits eine deutliche konjunkturelle Abhängigkeit: Man kann je nach Erfolg entsprechender Bemühungen Zyklen von Zutrauen in Maßnahmen der Demokratieförderung und Zweifeln an ihnen feststellen. Regelrechte Dominoeffekte erfolgreicher Demokratisierung spiegeln sich von daher auch im theoretisch-wissenschaftlichen Bereich wieder: Wenn Demokratien entstehen, sind Demokratieforscher optimistisch. Sind Demokratien gefährdet oder brechen sie gar zusammen, schlägt Optimismus schnell in Pessimismus um. Der Versuch, aus dem Streben nach wissenschaftlicher Genauigkeit die Probleme der Außenbeeinflussung von Systemtransformationen zu untersuchen, führt fast zwangsläufig zu stereotyp wiederkehrenden Hinweisen auf Wichtigkeit, Komplexität aber auch die Schwierigkeit dieser Thematik. Entsprechend urteilen Allison/Beschel (1992, 85): „The literature provides little advice for would-be promoters of democracy other than cautions about how little can be done.“

In der politikwissenschaftlichen Literatur ist die wissenschaftsinterne Problematisierung der Thematik Demokratieförderung vor allem durch die Debatten in der amerikanischen

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu allgemein Wolfgang Merkel (Hrsg): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung. (2. Aufl.) Opladen 1996 und Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg): Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen 1996.

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Geoffrey Pridham (ed): Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe. New York 1991 und ders.: The International Context of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective. In: Richard Gunther / P. Nikiforos Diamandouros / Hans-Jürgen Puhle (ed.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective. Baltimore and London 1995, 166 – 203.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Pridham, Geoffrey/Herring, Eric/ Sanford, George (Eds): Building Democracy. The international Dimension of Democratization in Eastern Europe. New York: St. Martin's Press 1994.

Literatur mittlerweile weitverbreitet. Insbesondere dort werden in den letzten Jahren in ersten und zum Teil noch sehr plakativen Ansätzen auch praktische Fragen der Demokratieförderung diskutiert, die allmählich auch in der deutschen Forschungsdiskussion aufgenommen werden (Hanisch 1996). Die zentralen Fragestellungen lauten: Was können und sollten externe Akteure praktisch tun, um Demokratisierung in einem spezifischen Zielland bzw. einer bestimmten Gruppe von Zielländern zu fördern?

In der wissenschaftlichen Literatur herrscht allerdings aus einer ganzen Reihe von Gründen eher Skepsis bezüglich der direkten Beeinflussung von Demokratisierungsprozessen vor (Allison/Beschel 1992, 98). Die drei wichtigsten dieser Gründe sollen hier kurz genannt werden.

*Erstens* läßt sich ein Spannungsverhältnis zwischen dem wissenschaftlichen Anspruch an Deskription und Analyse politischer Prozesse einerseits und der Präskription zur Beeinflussung solcher Prozesse andererseits feststellen. Ziel der Wissenschaft ist in aller Regel nicht die direkte Politikberatung, sondern im Sinne einer kritischen Orientierungswissenschaft eher die Reflektion über Demokratisierung und die Ermittlung möglicher, vielleicht sogar kausaler Korrelationen zur Begründung der Entstehung und Stabilisierung von Demokratien.

*Zweitens* läßt sich ein hohes Maß an Reserviertheit beobachten, direkt und gleichsam auf dem Rezeptweg Ratschläge des direkten und indirekten Eingreifens in ein anderes politisches System zu erteilen. Hierbei prägen vor allem Erfahrungen mit mangelhaftem Ausgang externer Demokratisierungsbemühungen die Zurückhaltung der Wissenschaft. Zumindest vor 1989 war Demokratieförderung zwar auch ein Ziel der Außenpolitik westlich-demokratischer Staaten, sie wurde aber immer dann aufgegeben, relativiert oder hintangestellt, wenn es um vorrangigere ökonomische und sicherheitspolitische Interessen ging.

*Drittens* schließlich begründet sich diese Skepsis in dem Phänomen antizipierter Enttäuschung: Viele der Transformationsforscher von heute sind Kommunismusforscher von gestern – mit entsprechend negativen Erfahrungen mit ihren einstmals konstatierten Entwicklungsleistungen und –erwartungen kommunistischer Systeme.

Trotz dieser weitverbreiteten Skepsis geht heute kein Weg an der Einsicht in die Notwendigkeit vorbei, auch sozialwissenschaftliche Forschung praxisorientierter auszurichten und die Chancen einer sinnvollen Verknüpfung von Theorie und Praxis zu nutzen.<sup>7</sup>

Der zunächst wenig befriedigende Forschungsstand zu dieser Thematik wird noch zusätzlich durch die deutliche Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis ergänzt: Wissenschaftler können sich unendlich über die Frage auslassen, was Demokratie

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die sehr treffenden Ausführungen von Herspring 1992, der mit Nachdruck für die wechselseitige Beeinflussung von Theorie und Praxis eintritt. Seine leicht ketzerisch gemeinte Frage – „Does the political scientist have an obligation or an interest in producing policy-relevant conceptual approaches?“ (p. 555) – wird hier eindeutig mit Ja beantwortet.

überhaupt ist und folglich, welche Form der Demokratie gefördert werden sollte.<sup>8</sup> In der praktischen Außenpolitik eines demokratischen Staates spielen solche Fragen, wenn überhaupt, häufig nur eine nachrangige Rolle. Von entscheidender Bedeutung ist hier vielmehr die Frage, in welchem Stadium des Transformationsprozesses<sup>9</sup> Einflüsse zur Unterstützung eines Demokratisierungsprozesses ausgeübt werden sollen. Und zumindest in den frühen Phasen einer Transformation entstehen häufig Situationen, in denen politische Entscheidungsträger - aus dem Stand und nur mit rudimentären Informationen versorgt - unter Zeitdruck handeln müssen. Die Frage, ob und mit welchen konkreten Maßnahmen der Wandel eines autoritären zu einem demokratischen System von außen gefördert werden kann, ist daher zunächst ganz entscheidend von der entsprechenden Phase des jeweiligen Transformationsvorgangs, aber auch von der konkreten Interessenlage des Förderlandes und seinem Unterstützungspotential abhängig.

Bevor wir uns der genaueren Untersuchung dieser eher praktischen Fragen externer Demokratieförderung zuwenden, wollen wir im folgenden zunächst versuchen, den relativ breiten und amorphen Themenkomplex genauer zu strukturieren.

## 2.2 Problemfelder externer Demokratieförderung

Das vergleichsweise neue Forschungsfeld der Untersuchung der internationalen Dimension von Demokratisierungsprozessen berührt zugleich klassische Fragestellungen sowohl der internationalen Beziehungen, als auch der vergleichenden Regierungslehre. Es rückt, wie wir bereits gesehen haben, in den letzten Jahren stärker in den Blickpunkt auch die Teilbereiche des Faches übergreifender Forschungsbemühungen.<sup>10</sup> Wie also läßt sich ein theoriegeleiteter Zugriff anlegen? Zu dieser Frage finden sich in der Literatur erste Ansätze die Fragestellungen der Vergleichenden Transformationsforschung mit denen der Internationalen Beziehungen synergetisch zu verbinden. Mit Christof Hartmann kann man beispielsweise fragen: „Anknüpfend an die Überlegungen zur Bildung eines Regimes demokratisierter Staaten ließe sich fragen, wie ein solches regionales oder globales Regime mit Paria-Staaten umgeht, die sich den Homogenitäts- oder Legitimitätsanforderungen der internationalen Staatengemeinschaft widersetzen.“ (Hartmann 1997, 342)

Wir bewegen uns also in dem traditionellen Spannungsfeld des Zusammenwirkens von internen und externen Akteuren. Versucht man einen ordnenden Zugriff auf die Frage,

---

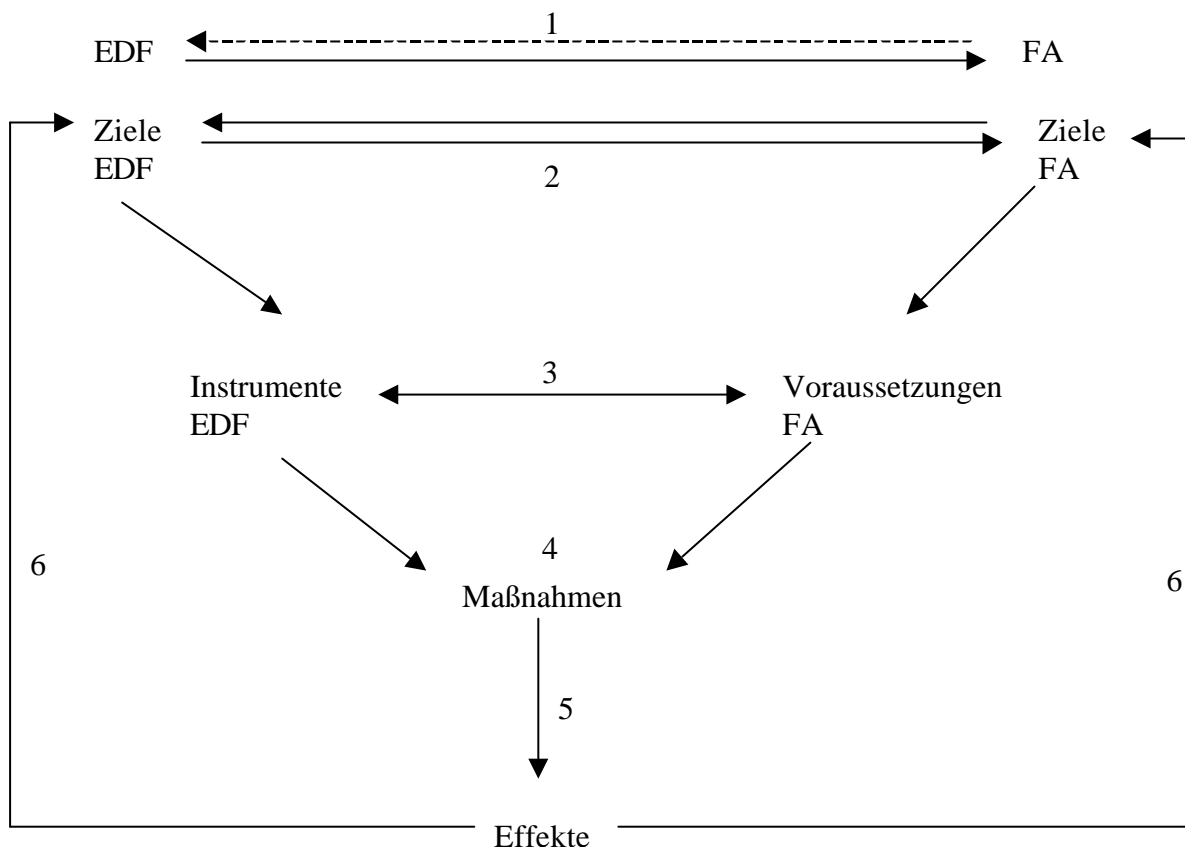
<sup>8</sup> Die Bandbreite der unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen reicht von minimalistischen, auf reine Verfahrensfragen orientierten bis hin zu maximalistischen Demokratiebegriffen. Einen ersten Überblick über den Stand der Diskussion mit einer Fülle weiterführender Literatur bietet Doh Chull Shin: On the Third Wave of Democratization. A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research. In: World Politics 47, October 1994, 135 – 170.

<sup>9</sup> In der Transformationsforschung herrscht weitgehend Konsens über die zeitliche Unterteilung von Transformationsprozessen in eine Liberalisierungs-, Demokratisierungs- und Konsolidierungsphase (siehe unten).

<sup>10</sup> Wie sich im folgenden zeigen wird führt ein rein deskriptiver Zugriffsversuch bestenfalls zu Fallstudien, oder zu einer Ansammlung in ihrer Vernetzung und gegenseitigen Abhängigkeit kaum greifbarer Positionen.

welches die zentralen Aspekte des möglichen Zugriffs auf operative Themenaspekte sein könnten, läßt sich folgende graphische Übersicht ermitteln:

**Schaubild 1: Problemfelder externer Demokratieförderung**



- EDF Externe Demokratieförderung  
 FA Förderungsadressat
- 1 Adressatenwahl
  - 2 Zielkompatibilität
  - 3 Selektion angemessener Maßnahmen
  - 4 Umsetzungsstrategie
  - 5 Effektivität
  - 6 Evaluierung und Feedback

Mit diesen sechs Problemfeldern sind die zentralen Anforderungen an jeden Versuch umrissen, mit dem externe Akteure politische Prozesse generell und damit auch Demokratisierungsprozesse in einem Zielland stützend begleiten können. Dieser zunächst nur ordnende Zugriff läßt sich durch weitere systematische Überlegungen ergänzen: Demokratieförderung beinhaltet notwendigerweise die Ausübung von *Einfluß* auf einen oder mehrere Adressaten. Hierbei kann man zwei Einflußtypen unterscheiden: den Einflußversuchen auf *Fakten* und den Einflußversuchen auf *Präferenzen*.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Hierzu und zum folgenden vgl. ausführlich Zimmerling 1989, 159 – 219.



„Zielgerichtete soziale Prozesse (...) lassen sich als Folge von – mindestens zwei – Ereignissen verstehen. Diese Ereignisse werden jeweils von einem oder mehreren dem Prozeß ‚internen‘ Akteuren ausgelöst und hängen dadurch miteinander zusammen, daß sie gemeinsam dem Zweck der Überführung eines gewissen (Ist-) Zustandes in einen anderen (Soll-) Zustand dienen. Demnach läßt sich ein solcher Prozeß – in jedem Punkt seines Verlaufs – auch als Funktion von zwei Variablenklassen verstehen: nämlich zum einen davon, was die Akteure tun *können*, also von *Fakten* – (...) – und zum anderen davon, was sie tun *wollen* – also von ihren Vorstellungen und Werthaltungen, ihren Interessen und Zielen, und letztlich von den sich daraus ergebenden *Präferenzen*.“ (Zimmerling 1989 160 – 161).

Als Konsequenz dieser Überlegungen ergibt sich:

„Wenn also der Verlauf eines Prozesses davon abhängt, inwieweit die beteiligten Akteure ihn betreiben wollen und betreiben können, und er somit als Funktion von Präferenzen und Fakten gesehen werden kann, dann kann auch ein Einwirken externer Akteure auf den Verlauf eines sozialen Prozesses – der sich als solcher u.a. durch die mehr oder weniger hochgradige Interdependenz zwischen direkt beteiligten ‚internen‘ und nicht direkt beteiligten ‚externen‘ Akteuren auszeichnet – nur über ein Einwirken auf mindestens eine dieser beiden Variablenklassen erfolgen.“ (Zimmerling 1989, 162).

Es gilt also auch bei Problemen externer Demokratieförderung zu unterscheiden zwischen Einflüssen, die sich auf die Veränderung von Rahmenbedingungen und Fakten zum einen und auf die Veränderung der Präferenzen beteiligter interner Akteure zum anderen beziehen.

Dabei läßt sich schon aus einer rein theoretischen Perspektive generell feststellen, daß ein Einfluß auf Fakten nur begrenzt möglich ist, weil interne Akteure in der Regel immer über Ausweichstrategien verfügen. Folglich muß – zumindest in all den Fällen, in denen ein direktes Eingreifen einer externen Ordnungsmacht nicht möglich ist, der Schwerpunkt externer Maßnahmen auf den Einfluß auf Präferenzen ausgerichtet sein. Schon bei diesen theoretischen Überlegungen ergibt sich ein erster Hinweis auf die vergleichsweise hohe Bedeutung von Eliten, auf die wir unten noch ausführlicher eingehen werden.

Zusammenfassend läßt sich für die Frage der unterschiedlichen Formen der Einflußnahmen mit dem Ziel externer Demokratieförderung festhalten, daß vier Einflußtypen von besonderer Bedeutung sind:

1. Intendierte aktive Einflüsse auf Fakten (Wirtschaftshilfe, Verfassungsberatung)
2. Intendierte aktive Einflüsse auf Präferenzen (Elitenauswahl, Verhandlungen, Verträge)
3. Unintendierte aktive Einflüsse auf Fakten (z.T. Sanktionen, Wirtschafts-, Sicherheitsinteressen versus Demokratisierungsinteressen)
4. Unintendierte passive Einflüsse auf Präferenzen (Modellcharakter, Snowballing)

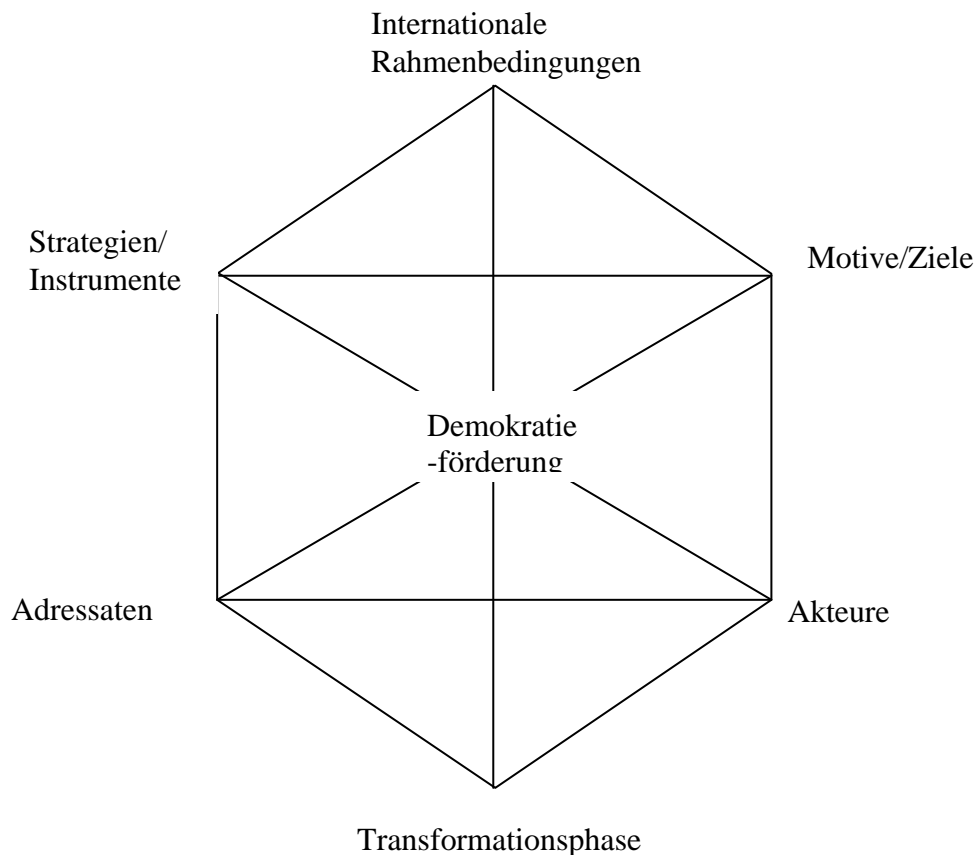
### 2.3 Sechseck der externen Demokratieförderung

Faßt man die bisherigen Überlegungen zu unterschiedlichen Aspekten des Problems der Strukturierung externer Demokratieförderungsmaßnahmen zusammen, läßt sich eine Vernetzung von sechs Einflußaspekten feststellen. Dabei handelt es sich um die wechselseitige Abhängigkeit von

1. Direkten und indirekten internationalen Rahmenbedingungen
2. Motiven und Interessen der Geberakteure, sowie ihre häufig konkurrierenden Vorstellungen zu den konkreten Demokratisierungszielen
3. Das Spektrum der externen Akteure, die sich auf unterschiedlichen Ebenen im Rahmen der Demokratisierungshilfe engagieren
4. Der Entwicklungsstand bzw. Fortschritte der Demokratisierung in unterschiedlichen Transformationsphasen
5. Die Adressaten für Unterstützungsmaßnahmen im jeweiligen Zielland
6. Strategien, Instrumenten und Maßnahmen der Geberakteure

Graphisch läßt sich dieses **Sechseck der externen Demokratieförderung** wie folgt darstellen:

**Schaubild 3: Sechseck der Demokratieförderung**



Prinzipiell könnte man die zentralen Fragestellungen, die sich aus operativer Perspektive ergeben, als „Fünf-W-Fragen“ fassen: **Wer fördert wann wen, warum und wie?** Etwas ausführlicher lassen sich die Fragekomplexe wie folgt formulieren:

- Welche externe Akteure nehmen Einfluß auf den Transformationsprozeß?
- Mit welchen Zielen versuchen externe Akteure auf Transformationsprozesse Einfluß zu nehmen?
- In welchen Transformationsphasen sind externe Einflußversuche besonders wichtig, bzw. notwendig für eine erfolgsorientierte Unterstützung von Demokratisierungsprozessen?
- Welche Instrumente und Maßnahmen zur externen Beeinflußung werden eingesetzt?
- Welchen tatsächlichen Einfluß haben externe Akteure auf Transformationsprozesse (Beschleunigung, Verlangsamung, Stabilisierung)
- Welche Wirkungen zeigen externe Einflüsse auf Transformationsprozesse? Vor allem: Sind sie zieladäquat bzw. wie lassen sie sich zieladäquat ausrichten?

Es muß noch einmal betont werden, daß die hier gewählte Annäherung an das Thema keine Theoriebildung im eigentlichen Sinne zum Ziel hat, sondern nach einem Strukturierungsraster sucht, das es erlaubt, beobachtbare externe Einflußversuche auf Transformationsprozesse entsprechend einzuordnen, bzw. für geplante Einflußversuche entsprechende Problemfelder abzustecken. Die acht hier angeführten Aspekte, die im folgenden einzeln diskutiert werden, sind dabei im besten Sinne des Modewortes miteinander „vernetzt“. Je nach spezifischem Erkenntnisinteresse ließe sich aus jedem der genannten Aspekte ein thematischer Zugriff etwa auf eine Fallstudie begründen. Im folgenden sollen zu jedem der hier in Form eines Sechsecks zusammengestellten zentralen Themenkomplexe externer Demokratisierungshilfe eine erste inhaltliche Annäherung versucht werden.

### 3. Internationale Rahmenbedingungen

Jeder Transformationsprozeß ist in seinem spezifischen historischen Ablauf kein rein interner Prozeß *sui generis*, sondern eingebettet in ein politisch-historisches Umfeld, dessen Einflüsse auf Ablauf und Ergebnis sich sowohl indirekt, als auch direkt manifestieren können.

#### 3.1 Indirekte Einflußmuster

Bezogen auf die Rahmenbedingungen der externen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen lassen sich zunächst *indirekte* Einflüsse nachweisen, die durch Veränderungen im Gesamtklima internationaler Politik gekennzeichnet sind: Hierzu gehören die Maßnahmen zur Demokratisierungsförderung westlicher Staaten insofern sie allgemeine Rahmenbedingungen für solche Prozesse setzen. Beispielsweise gilt dies für die Entscheidung der EU, die Existenz eines demokratisch-marktwirtschaftlichen Systems zum unverzichtbaren Beitrittskriterium für die

assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas zu erklären. Im historischen Rückblick zeigt sich ferner, daß multilaterale Kooperationsmuster wie der KSZE-Prozeß mit seiner vertraglichen Vereinbarung der universellen Gültigkeit von Menschenrechten, der Möglichkeit, die Einhaltung der Vertragsinhalte einzufordern und der als Konsequenz entstandenen Menschenrechtsgruppen in kommunistischen Systemen erheblich zu einer Verbesserung des demokratiefreundlichen Klimas in der internationalen Politik beigetragen haben. Nicht zuletzt wird man auch den Verzicht auf die Behinderung von Demokratisierungsbestrebungen von seiten der UdSSR (Abkehr von der Breschnjew-Doktrin) seit Mitte der 80er Jahre in Mittel- und Osteuropa zur Erklärung dieser Tatsache heranziehen müssen. Diese klimatischen Veränderungen wurden durch zwei zusätzliche Trends ergänzt und verstärkt: Im Zuge wachsender weltweiter Informationsdichte haben autoritäre Systeme offensichtlich ein wesentliches Element ihrer Stabilisierungsfähigkeit, nämlich ihr Informationsmonopol, eingebüßt. Mit dem nicht mehr staatlich kontrollierbaren Zuwachs an Wissen um die Attraktivität westlicher Systeme wurde in wachsendem Maße die Einsicht in die Defizite und Ineffizienzen des eigenen Systems offenbar.<sup>12</sup> Diese Entwicklung wurde durch die zunehmende Zahl von Staaten, die sich auf den Demokratisierungsweg begeben haben, insofern gefördert, als die Wirkung von Transformationsvorbildern (im Rahmen der anderen Schübe innerhalb der dritten Welle) zu einem regelrechten Dominoeffekt – Samuel Huntington spricht in diesem Kontext sehr treffend von „Snowballing“ (Huntington 1991 b, 100 ff) – geführt haben.

Aus historischer Perspektive hat sich die zuerst von Samuel Huntington formulierte Perspektive der Demokratisierung in drei großen Wellen in der politikwissenschaftlichen Literatur weitgehend durchgesetzt.

Huntington (1991 b) verweist auf die eigentlich offensichtliche Tatsache, daß es Zyklen der Demokratisierung gibt, die bis in die frühen Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückreichen. Entsprechend skizziert er drei große Wellen der Demokratisierung, die immer wieder durch „reverse waves“ unterbrochen wurden.

Eine erste lange Welle der Demokratisierung reichte von 1828 bis 1926 und umfaßte im wesentlichen den Prozeß der Ausdehnung demokratischer Systeme von den USA nach Europa und in einige lateinamerikanische Länder. Sie wurde beendet durch eine gegenläufige Welle, die von 1920 bis 1942 reichte und in der unter anderem in Staaten wie Deutschland, Italien, Österreich, Polen, Spanien, Portugal, Argentinien und Brasilien demokratische Systeme zusammenbrachen. Die zweite Welle erstreckte sich von 1945 bis 1962 und war durch die Etablierung von Demokratien in den wichtigsten Verliererstaaten des zweiten Weltkrieges (Deutschland, Italien, Japan) und in einigen Staaten der Dritten Welt, die im Zuge der Dekolonialisierung entstanden waren, geprägt. Sie wurde abgelöst durch eine zweite Gegenwelle, in der eine ganze Reihe

---

<sup>12</sup> Dazu stellt Hyde-Price fest: „Western Europe presents an attractive and broadly successful model of liberal democracy and welfare capitalism; the continent has been transformed by a deepening network of interdependencies, and the CSCE embodies a pan-European commitment to democracy and human rights.“ Adrian G.V. Hyde-Price: *Democratization in Eastern Europe. The External Dimension*. In: Geoffrey Pridham/Tutu Vanhanen (ed.): *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. London 1994, 227.

demokratischer Systeme durch Militärputsche und revolutionäre Bewegungen in autoritäre Systeme verwandelt wurden.

Die dritte Welle der Demokratisierung begann mit der Revolution der Nelken in Portugal 1974 und verlief in vier deutlichen regionalen und zeitlichen Häufungen: Auf die erste Gruppe der südeuropäischen Länder Spanien, Portugal und Griechenland folgten eine ganze Reihe lateinamerikanischer Länder als zweite und fast zeitgleich die neuen Industrieländer Ost- und Südostasiens als dritte Gruppe, bevor sich mit dem Jahr 1989 die vierte Gruppe der ehemals kommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa dem allgemeinen Demokratisierungstrend anschloß.

Huntington nennt schließlich fünf strukturelle Veränderungen, die die Auslösung dieser dritten Welle verursachten bzw. begünstigten, von denen zwei eindeutig in den Kontext der Außenbeeinflussung von Systemtransformationen einzuordnen sind: Neben wachsenden Legitimitätsproblemen autoritärer Systeme, der Ausdehnung einer städtischen Mittelklasse in vielen der betroffenen Länder als Folge nachhaltiger ökonomischer Entwicklung und grundlegenden Veränderungen in der Haltung der katholischen Kirche, die sich in wachsendem Maße gegen Autoritarismus und für ökonomische, politische und soziale Reformen aussprach, sind dies vor allem die beiden Faktoren der veränderten Politik externer Akteure und der durch Kommunikationspolitik entstandene Nachahmungseffekt der Leistungsfähigkeit demokratisch-marktwirtschaftlicher Systeme (Huntington 1991 b, 45–46).

Für unsere Thematik lassen sich aus diesen Überlegungen zwei Schlußfolgerungen ziehen:

- Zu den Besonderheiten der dritten Welle gehört die zeitlich-geographische Häufung von Demokratisierungsprozessen. Hier läßt sich zumindest vermuten, daß diese Häufung auf Nachahmungseffekte zurückzuführen ist, die es erlauben, die theoretischen Bemühungen um ein Verständnis von Demokratisierungsprozessen durch praktische Erfahrung, die aus einer vergleichenden Perspektive gewonnen werden können, zu ergänzen und zu untermauern.
- Außeneinflüsse waren die zentralen Bestimmungsfaktoren der zweiten Welle der Demokratisierung, weil in ihr demokratische Systeme entweder von außen oktroyiert und implementiert wurden oder durch Dekolonialisierungseffekte entstanden sind. In der dritten Welle der Demokratisierung waren Außeneinflüsse wichtige *Auslöserfaktoren*, die die ansonsten weitgehend endogen ablaufenden Transitionsprozesse nicht zentral beeinflussten, wohl aber in den Konsolidierungsphasen wieder deutlich an Bedeutung gewannen (Huntington 1991 a).

### 3.2 Direkte Einflußfaktoren

Breit ausdifferenziert ist mittlerweile das Spektrum *direkter* externer Unterstützungmaßnahmen für Transformationsprozesse. Es umfaßt unterschiedlichste Formen konkreter Unterstützungsmaßnahmen, die zunächst auf den Aufbau einer

funktionierenden demokratischen Ordnung und ihrer institutionellen Grundlagen sowie auf die Überbrückung ökonomischer Krisensituationen gerichtet sind, aber insbesondere in der Phase der Konsolidierung auch Hilfen beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen einschließen.

Ohne hier Vollständigkeit anstreben zu wollen, zählen zu den wichtigsten *ökonomischen Hilfsmaßnahmen* sicherlich die Bereitstellung von Beratungskapazitäten und Strukturhilfen bei Privatisierungsproblemen, beim Umbau des Finanzsystems und dem Aufbau neuer Unternehmen. Hinzu kommt die direkte Unterstützung durch Nahrungsmittel- und Finanzhilfen, die Einräumung von Erleichterungen bei der Erfüllung von Schuldendiensten und nicht zuletzt die indirekte Unterstützung durch Abbau von Handels- und Zollhemmnissen.

Direkte *politische Unterstützung* läßt sich mittlerweile in einem ebenso breiten Spektrum nachweisen. Sie reicht von der Beratung beim Aufbau institutioneller Grundlagen eines demokratischen Systems (Wahlsystem, Verfassung, Parteiorganisationen, technische und organisatorische Hilfe beim Aufbau demokratischer Verwaltungsstrukturen) über Wahlbeobachtung und Wahlhilfe bis zur Förderung transnationaler Netzwerke auf der Ebene von Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Menschenrechtsgruppen, unabhängigen Medien und der Einbindung von Transformationsländern in internationale Organisationen zur Stärkung demokratischer Prinzipien (OSZE; Europarat; Assoziierungspolitik der EU).

Unterhalb der Ebene institutioneller Aufbauhilfen kommt insbesondere den Maßnahmen zur Verbesserung der *Informationspolitik* besondere Bedeutung zu, deren Wirkungsspektrum von der schlichten Verfügbarkeit von Informationen über das Aufbrechen staatlicher Informationsmonopole bis zur Handhabung von politischen Symbolen reicht. Zu den traditionell wichtigen externen Unterstützungshilfen zählen hierbei Maßnahmen zum Aufbau von Monitordiensten (zu Menschenrechtsverletzungen, aber auch generell zu politischen Entwicklungen im In- und Ausland), die Einrichtung von Forschungsinstituten und wissenschaftlichen Netzwerken zur Publikation und Verbreitung demokratischen Gedankengutes und Hilfeleistungen beim Aufbau eines unabhängigen Verlags- und Pressewesens. Die Zielsetzung dieser Maßnahmen muß insbesondere in der Phase der Konsolidierung auf die Schaffung und Etablierung eines gesamtgesellschaftlichen Demokratiebewußtseins ausgerichtet sein, ohne das eine langfristige und verlässliche Stabilisierung einer demokratischen Ordnung schwerlich möglich erscheint. Von besonderer Wichtigkeit ist in diesem Zusammenhang sicherlich auch das gesamte Spektrum von Maßnahmen zur Förderung demokratischer Eliten. Training und Schulung nachrückender Eliten in demokratischen Verfahren, aber auch die von außen initiierte und gesteuerte Förderung des Dialogs zwischen nationalstaatlichen Eliten (vor allem mit dem jeweiligen Militär) sind hier besonders hervorzuheben.

Voraussetzung erfolgreicher Demokratieförderung<sup>13</sup> sind folglich alle Elemente einer langfristigen Demokratisierungsstrategie, die spätestens in der Konsolidierungsphase ihr Hauptaugenmerk auf die Entstehung und den *Ausbau und die Absicherung einer*

<sup>13</sup> Vgl. Larry Diamond: Promoting Democracy. In: Foreign Policy, 87, 1992, 25 – 46.

*funktionierenden Zivilgesellschaft* richten.<sup>14</sup> Auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen zählen hierzu insbesondere eine staatliche Unterstützung, aber operationale Autonomie für demokratiefördernde NGOs, deren häufig langjährige Präsenz vor Ort es ihnen erlaubt, eine inkrementalistische Strategie der Demokratieförderung im Sinne einer Politik der kleinen Schritte zu verfolgen. Hinzu kommen Notwendigkeiten wie die möglichst genaue Kenntnis des betreffenden Landes und seiner politischen, ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Spezifika sowie der Aufbau intensiver persönlicher und institutionalisierter Kontaktnetzwerke, kombiniert mit flankierenden Forschungs- und Kontaktförderungsaktivitäten.

Welche dieser Maßnahmen im konkreten Fall gewählt werden, bzw. welche Reihenfolge und Priorität (*sequenzing*) ihnen von externen Akteuren zugebilligt werden, hängt nicht nur von den internen Rahmenbedingungen eines Transformationslandes, sondern im hohem Maße auch von den jeweiligen Motiven und Interessen externer Geber ab.

#### **4. Motive und Interessen externer Demokratieförderung**

Die politischen Erwartungen, die an eine Politik der Demokratieförderung geknüpft werden, lassen sich in drei zentralen Gesichtspunkten zusammenfassen:<sup>15</sup>

1. Demokratieförderung und die Herausbildung konsolidierter Demokratien (aktuell insbesondere in Mittel- und Osteuropa) soll friedliches zwischenstaatliches Verhalten fördern, also einen aktiven Beitrag zur Friedenssicherung leisten.
2. Demokratieförderung soll Systemtypen schaffen und stabilisieren helfen, mit denen der Westen dauerhaft und verlässlich politisch kooperieren kann.
3. Demokratieförderung soll marktwirtschaftliche Strukturen schaffen und stützen helfen, die die Zielländer zu langfristig verlässlichen ökonomischen Partnern des Westens machen.

##### **4.1 Allgemeine Motive**

Besonders treffend, wenn auch zum Teil stark idealisierend, hat Larry Diamond die Vorzüge demokratischer Staaten programmatisch zusammengefaßt:

„The experience of this century offers important lessons. Countries that govern themselves in a truly democratic fashion do not go to war with one another. They do not aggress against their neighbors to aggrandize themselves or glorify their leaders. Democratic governments do not ethnically ‚cleanse‘ their own populations, and they are much less likely to face ethnic insurgency. Democracies do not sponsor terrorism against one another. They do not build weapons of mass destruction to use on or to threaten one another. Democratic countries form more reliable, open and enduring trading partnerships. In the long run they offer better and

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 10, Heft 1, 1997 (Zivilgesellschaften im Transformationsprozeß).

<sup>15</sup> Vgl. Newberg/Carothers 1996, 97.

more stable climates for investment. They are more environmentally responsible because they must answer to their own citizens, who organize to protest the destruction of their environments. They are better bets to honor international treaties since they value legal obligations and because their openness makes it much more difficult to breach agreements in secret. Precisely because, within their own borders, they respect competition, civil liberties, property rights, and the rule of law, democracies are the only reliable foundation on which a new world order of international security and prosperity can be built.“ (Diamond 1995, 6 – 7)

Demokratieförderung ist insofern seit vielen Jahren ein durchaus vertrauter und verbreiteter Slogan westlicher Außenpolitik. In der praktischen Politik sind allerdings viele konkrete Bemühungen immer wieder an der Tatsache gescheitert, daß das Interesse an der Förderung von Demokratie im Vergleich zu sicherheits- und wirtschaftspolitischen Überlegungen im konkreten Fall deutlich an Priorität verlor. Diese Situation hat sich – ganz im Sinne der programmatischen Äußerung Diamonds – seit Anfang der siebziger Jahre und erst recht seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes grundlegend geändert. In dem Maße, wie die Dritte Welle der Demokratisierung an Dynamik gewann und immer mehr Staaten zunächst in Südeuropa, dann in Lateinamerika, Ostasien und zuletzt auch in Mittel- und Osteuropa Demokratisierungsbestrebungen zeigten, verlor die Förderung von Demokratie ihren bis dahin im wesentlichen symbolisch-rhetorischen Charakter und wurde endgültig zum Bestandteil praktischer Außenpolitik der westlichen Demokratien. An programmatischen Erklärungen fehlt es naturgemäß nicht.<sup>16</sup> Die nachdrückliche Absicht, stützend auf noch nicht abgeschlossene Transformations- und Konsolidierungsprozesse von außen einzuwirken, hat mittlerweile auch ihren praktischen Niederschlag in einem breiten Spektrum von konkreten politischen und ökonomischen Unterstützungsmaßnahmen gefunden, an denen einzelne Nationalstaaten, regionale und internationale Organisationen, multilaterale Wirtschaftsorganisationen und Nicht-Regierungsorganisationen beteiligt sind (siehe hierzu ausführlich Kap. 5: Das Spektrum externer Akteure).

Diskussionen über Probleme der Demokratieförderung von außen haben vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren insbesondere in der amerikanischen Transformationsdebatte deutlich zugenommen.<sup>17</sup> Die Kernpunkte dieser Debatte lassen sich auf zwei zentrale Fragen reduzieren: Sollten Demokratien die Entstehung anderer

---

<sup>16</sup> Zu der amerikanischen Diskussion vgl. z.B. Graham T. Allison, Jr. /Robert P. Beschel, Jr.: Can the United States Promote Democracy? In: Political Science Quarterly, vol. 107, no. 1, 1992, 81 – 98.

<sup>17</sup> Vgl. u.a. Graham T. Allison, Jr./Robert P. Beschel, Jr.: Can the United States Promote Democracy? In: Political Science Quarterly 107, no. 1, 1992, 81 – 98; Thomas Carothers: The Democracy Nostrum. In: World Policy Journal 11, 1994, 47 – 53; Larry Diamond: Promoting Democracy. In: Foreign Policy 87, 1992, 25-46; ders.: Promoting Democracy in the 1990s. Actors and Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Carnegie Corporation of New York, December 1995; Morton H. Halperin: Guaranteeing Democracy. In: Foreign Policy 91, 1993, 105 – 122; Strobe Talbott: Democracy and National Interest. In: Foreign Affairs, vol. 75, no. 6, 47 - 63. Für die deutsche Diskussion vgl. Rolf Hanisch (Hrsg): Demokratieexport in die Länder des Südens? Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 35, Hamburg 1996.



Demokratien fördern? Und wenn ja, wie können Demokratien die Entstehung anderer Demokratien fördern?

#### 4.2 Die Perspektive externer Akteure: Warum Demokratieförderung?

Im historischen Vergleich zeigt sich, daß alle politischen Systemtypen - westlich-demokratische ließen sich als besonders markante Beispiele ebenso anführen wie kommunistische oder theokratische - versuchen, im internationalen System den jeweils eigenen Systemtyp zu verbreiten, um mit strukturell ähnlichen oder gleichen Systemen, die auf möglichst identischen Wertemustern basieren, besser kooperieren zu können. In der Debatte um das Für und Wider der Demokratieförderung lassen sich entsprechend vier Argumentationspunkte herauskristallisieren, die weltweite Demokratisierung aus der Sicht der Förderländer wünschenswert erscheinen lassen.

*Erstens* geht es den Ländern, die aktive Demokratieförderung betreiben, um die Verbreitung und Absicherung ihrer eigenen politisch-moralischen Wertvorstellungen. Wie immer man das spezifische Set von demokratischen Werten im Detail definiert, läßt sich in der internationalen Diskussion ein weitgehender Konsens darüber feststellen, was die Minimalwerte einer funktionierenden Demokratie sein müssen.<sup>18</sup> Den Kern dieses Konsenses bildet die Wahrung grundlegender Freiheitsrechte für das Individuum, die Wahrung von Menschenrechten und die Gewährleistung von Grund- und Bürgerrechten sowie die prinzipielle Anerkennung pluralistischen Wettbewerbs von Ideen und Personen. Rechenschaftspflicht von auf Zeit gewählten politischen Mandatsträgern gegenüber ihren Wählern und eine rechtsstaatliche Ordnung, die die Einhaltung demokratischer Werte und Grundrechte gewährleistet, bilden im politischen Raum die Garantie für die Einhaltung dieser Wertvorstellungen. Unabhängig von der immer zu unterstellenden Überzeugung in die Richtigkeit der eigenen Wertvorstellungen liegt das praktische Motiv für die Demokratieförderung auf der Grundlage der Verbreitung eigener Wertorientierungen in der Erwartung, daß die institutionalisierte Anerkennung politischer Konflikte und deren friedlicher und regulierter Lösung auch das Verhalten der betreffenden Staaten in der internationalen Politik entscheidend mitprägt und politisches Handeln auf Kooperation statt auf Konfrontation bei der Bereinigung von Konfliktsituationen ausrichtet.

Entsprechend wird aktive Demokratieförderung *zweitens* durch die Einsicht motiviert, daß die Hauptbedrohung der Sicherheit von Demokratien von nicht-demokratischen Systemen ausgeht. Hier geht es neben den klassischen Bedrohungsmustern militärischer Art, die sich perspektivisch etwa auf Risiken durch ein destabilisiertes und militärisch nicht mehr kalkulierbares Rußland oder ein expansionistisches China beziehen, zunehmend um indirekte Sicherheitsgefährdungen durch Drogenschmuggel, Waffenproliferation oder staatlichen Terrorismus. In letzterem Zusammenhang wird häufig auf die besonders prominenten Beispiele Libyen, Irak oder Nordkorea Bezug genommen. Für die praktischen Aspekte aktiver Demokratieförderung läßt sich hierbei eine deutliche Priorität für regionale Nähe und/oder die strategische Bedeutung der betroffenen Staaten feststellen.

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu u.a. Larry Diamond: Is the Third Wave Over? In: Journal of Democracy, vol. 7, no. 3, July 1996, 20 – 37, insbesondere 21 – 25.

Eine besonders intensive Debatte hat sich auf der Grundlage historischer Vergleichsstudien um das *dritte Motiv* für externe Demokratieförderung entwickelt. Hier lautet eine weitverbreitete These, daß demokratische Systeme friedensfähiger als andere Systemtypen seien.<sup>19</sup> Ernst-Otto Czempiel formuliert diese These in aller Deutlichkeit: „Heute gibt es keinen Zweifel darüber – wenn auch viele Differenzierungen dazu – daß zwischen dem Herrschaftssystem eines Landes und seiner Gewaltneigung eine direkte Beziehung besteht. Diktatorial/autoritär verfaßte Herrschaftssysteme bevorzugen die Gewaltanwendung im internationalen System, sind jedenfalls dazu disponiert. Demokratisch verfaßte Herrschaftssysteme lehnen sie ab, akzeptieren sie nur im Verteidigungsfall.“<sup>20</sup> Dieser Argumentationslinie ist wiederholt und zurecht entgegengehalten worden, daß sie auf der Grundlage einer höchst problematischen linearen Extrapolation beruht. Bei den dieser These zugrundeliegenden historischen Untersuchungen handelt es sich um die Beobachtung überwiegend westlicher - und vor allem - *konsolidierter* Demokratien. Ob noch nicht konsolidierte Demokratien, die zudem häufig mit schwierigen ethnischen und zum Teil territorialen Konflikten konfrontiert sind, diesem vermeintlich regelhaften Verhalten folgen, ist mehr als zweifelhaft.<sup>21</sup> Der Umkehrschluß ist natürlich ebenso plausibel und wird von Vertretern einer aktiven Demokratieförderung entsprechend ins Feld geführt: Gerade weil noch nicht konsolidierte Demokratien in ihrer Friedensfähigkeit problematisch sein können, bedürfen sie der besonderen Förderung durch demokratische Systeme. Aus dieser Perspektive kann man ohne weiteres die Auffassung vertreten, daß Demokratieförderung zwar Kosten verursacht, die sich allerdings in der Gesamtrechnung gegen die Kosten von direkten und indirekten Sicherheitsbedrohungen aufrechnen lassen.<sup>22</sup>

Die dringend gebotene Vorsicht bei der Beurteilung und Einschätzung des außenpolitischen Verhaltens noch nicht konsolidierter Demokratien erscheint insbesondere bei dem *vierten Motiv* externer Demokratieförderung geboten. Offensichtlich setzen sich gerade in Zeiten weltweit wachsender Kommunikationsverdichtung tendentiell diejenigen Systemtypen durch, die aus historischer und vergleichender Perspektive über eine relativ größere Problemlösungskapazität verfügen als andere Systemtypen. Ein Argument für die aktive Förderung von Demokratisierungsbemühungen könnte deshalb darin bestehen, daß die Lösung anstehender globaler, regionaler und bilateraler Probleme durch demokratische Systeme besser bewerkstelligt werden kann als durch irgend einen anderen Systemtyp. Betrachtet man beispielsweise den mittlerweile um Problemfelder wie

---

<sup>19</sup> Vgl. Edward D. Mansfield / Jack Snyder: Democratization and War. In: Foreign Affairs, vol. 74, no. 3, 79 – 97 mit der fast schon lapidaren Eingangsfeststellung: „The idea that democracies never fight wars against each other has become an axiom for many scholars.“

<sup>20</sup> Ernst-Otto Czempiel: Bausteine einer europäischen Friedensordnung. In: Europa-Archiv, Folge 4, 1994, 93.

<sup>21</sup> Besonders eindrücklich formuliert findet sich diese Kritik bei Thomas Carothers: The Democracy Nostrum. In: World Policy Journal 11, 1994, 47 – 53.

<sup>22</sup> Mit besonderem Nachdruck formuliert Shirley Christian diese Position in einer Studie zur Revolution in Nicaragua: „Only by promoting democratic political development on a longterm basis can the United States hope to avoid the hard choices between sending troops and accepting a regime that overtly opposes its interests.“ Shirley Christian: Nicaragua: Revolution in the Family. New York: Random House 1985, 310.

Drogenschmuggel, Waffenproliferation, Umweltverschmutzung oder Flüchtlingsprobleme erweiterten Sicherheitsbegriff, liegt im historischen Vergleich der Schluß nahe, daß demokratische Systeme tatsächlich über eine vergleichsweise größere Fähigkeit verfügen, diese Probleme einer tragfähigen Lösung zuzuführen. Überzeugend belegbar sind diese im wesentlichen normativ fundierten Beobachtungen bislang jedoch (noch) nicht, oder nur in Ausnahmefällen.<sup>23</sup> Im Bezug auf ökonomische Leistungsfähigkeit zeigt sich beispielsweise, daß sich empirisch zwar eine eindeutig positive Korrelation zwischen wachsendem Einkommen und Demokratisierungswahrscheinlichkeit ermitteln läßt. Umgekehrt bleiben die empirischen Daten jedoch bestenfalls vage: Ob Demokratien ökonomisch leistungsfähiger sind als andere Systemtypen, läßt sich in dieser Pauschalisierung kaum empirisch untermauern, sondern nur durch den Hinweis auf positive Nebeneffekte demokratischer Politik (Bildung, Erziehung etc.) vermuten (Helliwell 1994).

Programmatisch haben es Vertreter westlicher Staaten folglich nie an der Entschlossenheit fehlen lassen, die Demokratisierungsprozesse der dritten Welle, insbesondere in Mittel- und Osteuropa entsprechend zu unterstützen. Bereits 1991 formulierte der damalige stellvertretende Außenminister der USA, Laurence S. Eagleburger, was seither Kernbestand westlicher Unterstützungsrhetorik ist:

„... we must continue to provide advice and technical assistance in the field of democratic institution-building. Our friends in the region tell us that such help to date has been absolutely critical to the success achieved thus far – the elections held, constitutions written and the like. Henceforth, we must concentrate on strengthening democracy at the grass-roots level, namely, the institutions of local government plus those bodies which safeguard and mediate a healthy pluralist society – such as unions, press organs, and the judiciary. Our aim must be to help create a system from top to bottom in which debate and opposition are channeled constructively and democratically, a system which can absorb the inevitable shocks to come.“ (zit. nach Hyde-Price 1994, 245).

Die Aktivierung von externen Akteuren und der quantitative und qualitative Einsatz von Finanz-, Sach- und Personalmitteln sind entscheidend von der Frage abhängig, was jeweils unter Demokratie verstanden wird, welche genauen Zielvorstellungen für erfolgreiche Demokratisierung sich daraus ergeben und wie diese Ziele nach Maßgabe vorhandener Ressourcen von außen optimal gefördert werden können.

Jeder Versuch, Effekte von Demokratisierungshilfe einzuschätzen, muß von einer klaren definitorischen Festlegung dessen ausgehen, was unter Demokratisierung verstanden werden soll. Wir folgen hier einem Definitionsvorschlag, den Tutu Vanhanen unterbreitet hat. Er bezeichnet als Demokratie

„a political system in which ideologically and socially different groups are legally entitled to compete for political power and in which institutional power

---

<sup>23</sup> Der Ökonom Amartya Sen verweist z.B. auf die Tatsache, daß es in keinem demokratischen politischen System der Welt – in deutlichem Unterschied zu vielen autoritären Systemen – größere Hungersnöte gegeben hat: „no substantial famine has occurred in a country with a democratic form of government and a relatively free press.“ Vgl. A. Sen: Freedom and Needs. An Argument for the Primacy of Political Rights. In: The New Republic, Jan. 10, 1994, 34 – 35; zitiert nach Talbott 1996, 51 – 52.

holders are elected by the people and are responsible to the people.“ (Vanhanen 1990)

In Ergänzung zu dieser Definition kann man mit Larry Diamond in einer allgemeinen Form drei Demokratietypen unterscheiden, aus denen sich jeweils spezifische Anforderungen an den externen Unterstützungsprozeß ableiten lassen:

1. *Pseudodemokratien* verfügen über formale Demokratieregeln und eine legale Opposition, in der Regel aber nicht über einen offenen politischen Wettbewerb mit der Möglichkeit der Abwahl der herrschenden Partei. Ihre Förderung ist von daher nur in Abhängigkeit von anderen außenpolitischen Zielen (etwa ökonomischer oder sicherheitspolitischer Art), bzw. im Falle einer Transformation zur Verbesserung der „Demokratiequalität“ wünschenswert.
2. *Wahldemokratien* (electoral democracies) verfügen ebenfalls über das Instrument formaler Wahlen, aber über eingeschränkte Bürgerrechte und (noch) keine demokratische politische Kultur. Diamond weist nach, daß viele der Demokratien, die im Zuge der Dritten Welle entstanden sind, diesem Typ zuzurechnen sind. Hier ist Förderungsbedarf insofern in besonderem Maße gegeben, als ein Rückfall in autoritäre Systemstrukturen verhindert und die Weiterentwicklung zur Konsolidierung gefördert werden muß.
3. *Liberale Demokratien* weisen die für konsolidierte Demokratien typischen Charakteristika auf: Die reale politische Macht liegt in den Händen gewählter Politiker, die Exekutive ist in eine Verfassungskontrolle eingebunden, freie Wahlen mit prinzipiell offenem Ausgang entscheiden über die Zusammensetzung der Regierung. Gewährleistet werden ferner Minderheitenschutz, ein freies Verbändewesen, unabhängige Medien, Meinungsfreiheit, Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz.

Unabhängig vom Typ und der genauen Intention externer Geber lassen sich in Anbetracht der soweit geschilderten Interessenlage die Zielsetzung von externer Demokratieförderung dahingehend zusammenfassen, daß Pseudodemokratien möglichst vermieden werden sollen, während die Herausbildung von Wahldemokratien als Minimalziel und die langfristige Konsolidierung von liberalen Demokratien als Optimalziel angestrebt werden sollen.

### **4.3 Die Perspektive der Transformationsländer**

Bisher hat sich unsere Diskussion der Interessen an aktiver externer Demokratieförderung ausschließlich an den Interessen der demokratischen Förderländer orientiert. Wie aber sieht es mit den Interessen der Zielländer aus? Brauchen bzw. wollen politische Eliten oder gar die Bevölkerungen dort wirklich Demokratie? Man kann in diesem Zusammenhang zwei Argumentationslinien unterscheiden, die einmal auf kulturell-historische Spezifika und zum anderen auf modernisierungstheoretisch-systematische Aspekte abheben.

Aus kulturell-historischer Sicht ist Demokratie (in Verbindung mit marktwirtschaftlichen Ordnungen) ein spezifisch westeuropäisch-atlantisches Phänomen, von daher kontextgebunden und nicht oder nur sehr schwer auf andere Kulturkreise und historische Situationen zu übertragen. Insbesondere im Rahmen der sogenannten Debatte um „asiatische Werte“ kann man unschwer erkennen, daß solche Argumentationslinien nicht nur problematisieren, sondern vor allem polemisieren sollen, indem sie die Grundlage für autoritäre Führer (etwa Lee Kuan-yew in Singapur) bilden, die demokratispezifischen Konsequenzen ihres ökonomischen Modernisierungserfolges zu negieren und abzuwehren. Genau an diesem Punkt setzt die modernisierungstheoretisch-systematische Argumentationslinie ein. Demokratien sind auch in Westeuropa – und mittlerweile auch in einigen ost- und südostasiatischen Ländern – als Konsequenz vorangegangener ökonomischer Modernisierung entstanden. Die oben angesprochenen Effekte von Einkommenssteigerungen auf Demokratisierungswahrscheinlichkeit sind aus dieser Perspektive insofern systematischen Charakters, als sie offensichtlich nicht auf den europäischen Kontext beschränkt sind. Die Antwort auf die Frage, ob Entwicklungsländer Demokratie brauchen, lautet also: Nein – Entwicklungsländer brauchen prioritär Entwicklung, aber kommt diese zustande, bekommen sie Demokratisierung gleichsam durch die Hintertür – nicht als kulturelles Exportgut eines westlichen Ideenimperialismus, sondern als systematische Konsequenz ihres eignen ökonomischen Erfolges.

Diese Überlegungen haben für Strategien der Demokratieförderung eine eindeutige Konsequenz: Unterscheidet man nämlich eine Strategie des direkten Demokratieexports (democracy by imposition), wie er überwiegend die zweite Welle der Demokratisierung prägte, von einer indirekten Strategie der Demokratieförderung, muß man in einem weiteren Schritt Transformationsvorgänge, die nach und wegen ökonomischen Erfolges entstanden sind, von solchen Fällen unterscheiden, in denen die Transformation durch ausbleibenden ökonomischen Erfolg (wie in den ehemals kommunistischen Ländern) ausgelöst wurde. Externe Unterstützung von Transformationsprozessen müßte demnach

- im Falle vorangegangenen Modernisierungserfolges Demokratieförderung im engeren politischen Sinne und
- im Fall ausgebliebener ökonomischer Modernisierung wirtschaftliche Entwicklungsförderung sein.

Dieser Gesichtspunkt wird in Anbetracht der Überlegungen von Karen L. Remmer, die nachweist, daß Demokratien in Fällen ökonomischer Rückschläge durchaus weniger anfällig für Regimewechsel sein können als autoritäre Systeme, zusätzliche Bedeutung (Remmer 1996).

Gleich, welche der beiden genannten Varianten zum tragen kommt, gilt es ferner zu berücksichtigen, daß die Erfolgswahrscheinlichkeit solcher Unterstützungsstrategien in hohem Maße von der prinzipiellen Akzeptanz der gewählten Einflußmaßnahmen in den betroffenen Ländern, bei ihren politischen Eliten und ihren Bevölkerungen, abhängt.

## **Zusammenfassung**

Faßt man die bisherigen Überlegungen zu den Motiven der externen Demokratieförderung zusammen, ergeben sich erste Indizien für eine eher

zurückhaltende Einschätzung der Möglichkeiten externer Unterstützung von Transformationsprozessen.<sup>24</sup> Demokratieförderung – sofern sie rein nationalstaatlich betrieben wird – ist Bestandteil nationalstaatlicher Interessenpolitik und von daher temporären und zyklischen Prioritätsschwankungen unterworfen. Demokratieförderung als Schlagwort hat zwar einerseits eindeutig Konjunktur und gewinnt auch zusehens Bedeutung bei der Formulierung nationalstaatlicher Interessen und Außenpolitik. Es gibt andererseits aber kein universelles Demokratiekonzept und folglich auch keine regionen- bzw. länderunabhängige Strategie der Demokratieförderung: Interessen und Potentiale von Einflußnehmern und Adressaten determinieren die jeweils gewählte Strategie, wobei eine gradualistische Strategie der Demokratieförderung pauschalen Forderungen nach der Implementierung demokratischer Strukturen westlicher Prägung eindeutig vorzuziehen wäre. Die schlichte Extrapolation der Erwartung, daß demokratische Systeme eher friedensfähig und im Sinne gesteigerter Problemlösungskapazitäten auch leistungsfähiger sein würden, kann sich leicht als Trugschluß erweisen, da viele neue Demokratien der dritten Welle trotz erheblicher Bemühungen entweder noch längst nicht konsolidiert oder gar als „defekte Demokratien“ zu bezeichnen sind. Sicherlich wird man langfristig von einer Ausdehnung der Zahl funktionierender Demokratien auch einen positiven Effekt auf den Charakter internationaler Sicherheit und der Kooperation zwischen Staaten zu erwarten haben. Kurzfristig ändert dies nichts an der Einschätzung, daß es noch erheblicher Eigenanstrengungen innerhalb der betroffenen Länder, aber auch von seiten ihrer externen Förderer bedarf, um den unsicheren Ausgang einer ganzen Reihe von Transformationsprozessen durch den Einsatz entsprechender Instrumente und Maßnahmen verlässlich auf das Ziel einer erfolgreichen Demokratisierung auszurichten.

## 5. Das Spektrum externer Akteure

In einer ersten Annäherung läßt sich das Spektrum der externen Akteure, die sich auf internationaler Ebene kontinuierlich und seit 1989 in wachsendem Maße an Maßnahmen der Demokratieförderung beteiligen, in drei Kategorien unterteilen:

- Internationale und multilaterale Organisationen (UNO, OECD, IWF, Weltbank, GATT, aber auch regionale Organisationen wie EU, OSZE und Europarat)
- Einzelne Nationalstaaten (USA, Japan, Deutschland ...)
- Nicht-Regierungsorganisationen (in unterschiedlichsten Politikfeldern)

Hieraus ergibt sich ein in der Literatur kontrovers diskutiertes Phänomen, das mit dem Begriff der „Trägervielfalt“ umschrieben werden kann: „Der Bereich der Demokratisierungshilfe zeichnet sich durch eine Vielzahl staatlicher und meist öffentlich geförderter nichtstaatlicher Träger aus. Häufig wird diese Vielzahl kritisiert und zum Anlaß genommen, mehr Koordination zu fordern. Trägervielfalt hat aber zwei wesentliche Vorteile, die durch Koordination eher verwischt als gefördert werden:

---

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Allison/Beschel 1992: „In a world in which many nations are fraught with ethnic, racial, regional, religious, and historical conflicts and in which various subcultures and belief systems exist that are hostile to democratic values, hybris about our ability to export or impose democracy is certain to produce disappointing failures.“

nämlich die Konkurrenz verschiedener Konzepte und ein vielfältiges Angebot, das die Gefahr mindert, per Demokratisierungshilfe uniforme Modelle zu übertragen.“ (Mair 1997, 6)

Diese sehr zutreffende Zurückweisung der Kritik durch Stefan Mair wird durch zwei weitere, eher arbeitsteilige Gesichtspunkte ergänzt:

1. „Grob verallgemeinernd gilt, daß sich staatliche Träger im Aufbau demokratischer Institutionen engagieren, während nichtstaatliche Träger sich der Aufgabe widmen, diese Institutionen durch politische Bildung; Medienförderung, Politikberatung und Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen mit Leben zu füllen.“ (Mair 1997, 6)
2. „Die unterschiedlichen Träger verfolgen nicht nur verschiedene inhaltlichen Konzepte in der Demokratisierungshilfe, sondern auch unterschiedliche Ansätze bei der Art ihres Engagements. Diese reichen von der Entsendung ständiger Vertreter bis zur fast ausschließlich finanziellen Abwicklung von Projekten, deren inhaltliche Gestaltung dann einer Durchführungsorganisation obliegt.“ (Mair 1997, 7)

## 5.1 Internationale und multilaterale Akteure

Die ersten der drei hier unterschiedenen Akteursgruppen - Internationale Organisationen, multilaterale Wirtschaftsorganisationen und regionale Organisationen - sind in ihren Unterstützungsmaßnahmen für Demokratisierungsprozesse in der Regel an vier praktischen Fragen orientiert, die sehr stark modernisierungstheoretisch geprägt und im wesentlichen auf die ökonomische Fundierung des Demokratisierungsprozesses ausgerichtet sind.<sup>25</sup>

- Welche Wirtschaftspolitik ist in Anbetracht der jeweils spezifischen Situation eines Ziellandes angemessen, um die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu gewährleisten?
- Welche Finanzhilfen können zur Förderung dieses Zieles eingesetzt und an welche Konditionalitäten können diese Hilfen gebunden werden?
- Welche technische Unterstützung ist notwendig, um das Zielland möglichst schnell in die Lage zu versetzen, Eigenkapazitäten zur Gestaltung seiner Wirtschaftspolitik zu entwickeln und den Prozeß ökonomischer Entwicklung nachhaltig zu stabilisieren?
- Welche Form der Koordination zwischen den unterschiedlichen Hilfs- und Unterstützungsprogrammen kann gefunden werden?

Gleichzeitig läßt sich häufig eine starke politische Konditionalität feststellen.<sup>26</sup>

Am Beispiel der Hilfsmaßnahmen für Rußland läßt sich das Spektrum externer Geber verdeutlichen. Die wichtigsten internationalen Geber in Rußland sind neben der EU (Tacis-Programm) die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), die Weltbank und der Internationale Währungsfond (IWF).

<sup>25</sup> Vgl. Roberta Benini 1995: Foreword, MOST, vol. 5, no. 2, IV-V.

<sup>26</sup> Zur Diskussion um die Problematik politischer Konditionalität vgl. ausführlich Collier 1997, Nelson/Eglinton 1996 und Stokke 1995.

Die **EBRD** hat eigens für Maßnahmen der technischen Hilfe einen sogenannten Kooperationsfond eingerichtet, in den mehrere Staaten (u.a. die BRD), finanzielle Mittel einbezahlen. Diese Mittel werden für die Beratung Rußlands und anderer Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas bei der Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen verwendet. Zwei Maßnahmenbündel dienen der konkreten Umsetzung: Erstens werden Machbarkeitsstudien und Expertengutachten zu wirtschaftlichen Fragen finanziert. Zweitens werden Pläne und konkrete Projekte zur Privatisierung und Entflechtung der Staatsbetriebe mit entsprechender Beratungshilfe angeboten. Drittens schließlich entwickelt und realisiert die EBRD Weiterbildungsmaßnahmen für Führungskräfte der russischen Wirtschaft mit Hilfe entsprechender Seminare und der Einrichtung von Management- und Business-Schulen (Schöppenthau 1992, 323).

Neben der EBRD berät die **Weltbank** projektgebunden im Rahmen ihrer Finanzhilfe, d.h. sie begleitet nur solche Projekte mit Beratungshilfe, die auch von ihr durch Darlehen finanziert werden. Nach dem selben Prinzip tritt auch die zur Weltbankgruppe gehörende *International Finance Corporation* (IFC) als Geber in Erscheinung, während die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) allgemeine, nicht projektgebundene technische Hilfe in Form von Kontaktvermittlung zwischen russischen Unternehmern und westlichen Investoren bereitstellt.

Der **Internationale Währungsfonds** konzentriert hingegen seine Beratungstätigkeit im wesentlichen auf den makroökonomischen Bereich. Er berät die russische Regierung beim Aufbau eines unabhängigen Zentralbanksystems, freier Kapital- und Devisenmärkte und eines privaten Bankenwesens, ferner in Fragen der Geld- und Haushaltspolitik sowie bei der Reformierung des Steuerrechts. Gerade der IWF macht die Vergabe von Krediten an Rußland von Reformfortschritten abhängig (konditionierte Finanzhilfe) und übt auf diese Weise Druck auf die Regierung zur Verstärkung ihrer Reformbemühungen aus.

## 5.2 Nationalstaaten

Unterstellen kann man bei allen demokratischen Nationalstaaten ein grundlegendes Interesse an Demokratieförderung auf der Grundlage der in Teil I genannten Motive und Interessen. Dabei gilt es aber zu berücksichtigen, daß Demokratieförderung im Kern egoistisch und nutzenmaximierend angelegt ist, und zwar mit Bezug auf

- die Auswahl der Zielländer
- die Auswahl der Adressaten und
- die Auswahl der eingesetzten Mittel

wobei für die Förderländer das gesamte Spektrum weltanschaulicher, ökonomischer, ökologischer und sicherheitspolitischer Interessen berührt wird.

Ferner gilt es zu bedenken, daß Demokratisierung als außenpolitisches Ziel von einzelnen Nationalstaaten immer wieder anderen, kurzfristig als wichtiger erachteten Interessen in der Prioritätenskala außenpolitischer Handlungskataloge weichen mußte. Schließlich gilt es auch, Probleme innenpolitischer Legitimierung außenpolitischer



Unterstützung von Demokratisierung zu bedenken, die in den Förderländern insbesondere unter Kostengesichtspunkten zu erheblichen Problemen führen können.

Auch Nationalstaaten haben im Bereich der Demokratieförderung neben unterschiedlichen Interessen- und Zielkonflikte das Problem sich überschneidender Kompetenzen zu bewältigen. In Anbetracht der Breite der angebotenen Hilfsmaßnahmen sind etwa im Falle der deutschen Hilfe für Rußland nahezu alle Bundesministerien involviert. Die Verantwortung für die Koordinierung der Beratungsmaßnahmen wird gemeinsam vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium für Wirtschaft wahrgenommen. Im Empfängerland selbst werden die Maßnahmen von den jeweiligen Auslandsvertretungen koordiniert. Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Ministerien stellt sich wie folgt dar:

- Das Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) leistet im Rahmen seiner Gesamtkoordinierungsaufgabe wirtschaftspolitische Beratung zur Schaffung von Rahmenbedingungen einer sozialen Marktwirtschaft und unterstützt Pilotprojekte zur betrieblichen Umstrukturierung und beim Aufbau mittelständischer Unternehmen. Als Durchführungsorganisationen wirken im wesentlichen die *Kreditanstalt für Wiederaufbau* und die *Deutsche Ausgleichsbank*.
- Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) konzentriert seine Hilfsmaßnahmen auf drei zentrale Bereiche: Erstens leistet es Unterstützung bei der Entflechtung von Großbetrieben und bei der Privatisierung von Staatsunternehmen, wobei die *Treuhand Osteuropa Beratungsgesellschaft mbH* als Umsetzungsorgan fungiert. Zweitens hilft es durch Rechtsberatung bei der Steuer-, Zoll- und Haushaltsgesetzgebung und bei der Neustrukturierung und Effektivitätssteigerung der Finanzverwaltung. Vor allem bei der Steuergesetzgebung kooperiert es mit den obersten Finanzbehörden des Ziellandes. Drittens schließlich stellt es Beratung im Bereich des Versicherungs-, Banken- und Börsenwesens zur Verfügung, um leistungsfähige Kapitalmärkte und Wertpapierbörsen zu schaffen.
- Das Auswärtige Amt (AA) fördert neben seiner generellen Koordinierungsfunktion insbesondere den Kultur- und Wissenschaftsaustausch und bietet Studienprogramme sowie Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung im diplomatischen und außenpolitischen Bereich an.
- Das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) unterstützt die Regierung des Empfängerlandes bei Reformmaßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung und legt dabei einen Schwerpunkt auf die Organisation von Austauschprogrammen zwischen wissenschaftlichen Instituten, Hochschulen und Medien.
- Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) leistet umfangreiche Rechtsberatung bei der Erarbeitung von Gesetzen und dem Aufbau einer freiheitlichen Rechtsordnung. Neben verfassungsrechtlichen Fragen liegt der Schwerpunkt insbesondere auf der Beratung im Bereich des Wirtschaftsrechtes mit dem Ziel der Förderung rechtlicher Rahmenbedingungen für eine soziale Marktwirtschaft.

- Das Bundesministerium des Inneren (BMI) berät beim Aufbau effektiver Verwaltungsstrukturen, insbesondere beim Ausbau kommunaler Selbstverwaltung und organisiert Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung.
- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) koordiniert mit Rückgriff auf entsprechende Erfahrung aus der Entwicklungshilfe Förderungsmaßnahmen zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung und hält zu diesem Zweck insbesondere Kontakt zu nicht-staatlichen Hilfsorganisationen, die es in ihrer jeweiligen Arbeit entsprechend unterstützt.
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMA) arbeitet im Rahmen von Beratungsmaßnahmen mit den jeweiligen Regierungen eines Transformationslandes bei der Neugestaltung und Reform der sozialen Sicherungssysteme, der Arbeitsmarktpolitik und der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zusammen.

Zusätzlich zu den genannten Ressorts sind die übrigen Bundesministerien im Rahmen flancierender Beratungsmaßnahmen tätig: Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) leistet Beratungshilfe bei der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe; das Verkehrsministerium leistet Beratung beim Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur; das Bauressort unterstützt die Schaffung marktwirtschaftlicher Strukturen im Wohnungs- und Städtebau. In ihren jeweiligen Arbeitsbereichen wird das Ziel der Stärkung von demokratischen und marktwirtschaftlichen Strukturen auch von den Bundesministerien für Umwelt, Familie und Verteidigung gefördert. Ferner leistet das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Hilfestellung beim Aufbau entsprechender Medien- und Pressestrukturen und der Deutsche Bundestag leistet interparlamentarische Ausbildungshilfe durch die Bereitstellung von Austausch- und Praktikantenprogrammen.

### **5.3 Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)**

Zur begrifflichen Abgrenzung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren muß zunächst darauf verwiesen werden, daß es gerade im Bereich der Demokratieförderung eine „Grauzone“ gibt, in der sich Förderagenturen befinden, die zwar formal unabhängig und privatrechtlich organisiert sind, aber faktisch unter starker staatlicher Finanzabhängigkeit stehen und teilweise auch als verlängerter Arm staatlicher Institutionen zur Durchführung von Beratungsprojekten fungieren (Dies gilt beispielsweise besonders deutlich für die GTZ). Andererseits können Nicht-Regierungsorganisationen trotz ihrer Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung über einen weitgehend freien Handlungsspielraum verfügen. Insofern haben sie im Spektrum demokratiefördernder Akteure mittlerweile eine große und – so die hier vertretene These – wachsende Bedeutung bei externen Hilfsmaßnahmen zur Förderung von Demokratie. Allerdings haben sie mittlerweile auch eine „atemberaubende Breite“ (Diamond) entwickelt.

Traditionell wird den deutschen Parteistiftungen (Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung) eine Vorreiterrolle bei dieser Form transnationaler Demokratieförderung zugewiesen. Im Kontext amerikanischer Außenpolitik hat die „National Endowment for Democracy“ (NED) seit ihrer Gründung 1983 wachsende Bedeutung gewonnen.<sup>27</sup>

Hauptbetätigungsfeld der Aktivitäten von NGOs ist der große und nur sehr schwer genau faßbare Bereich „weicher Unterstützungsmaßnahmen“ (Erziehung, Bildung, institutionelle Aufbauhilfen etc.), in denen es hauptsächlich darum geht, die Professionalität politischer Eliten und die Routine der staatlichen Administration zu verbessern.

Zur Erklärung des komparativen Vorteils von Nichtregierungsorganisationen bei der Effektivierung externer Demokratiehilfe, läßt sich das Beispiel der o.g. deutschen politischen Stiftungen heranziehen. Sie verfügen zunächst – und völlig unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung – über eine langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Beratungshilfe, insbesondere für Selbsthilfe und Menschenrechtsorganisationen im Bereich der Entwicklungshilfe. Durch ihre Aktivitäten in den Transformationsländern der dritten Welle der Demokratisierung haben sie darüber hinaus beträchtliche Erfahrungen auch im Feld der Demokratieförderung gewonnen und ergänzen die staatlichen Hilfsmaßnahmen dort, wo diese an ihre Grenzen stößt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Hier gerät staatliche Unterstützung sehr schnell in den Verdacht der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Ziellandes und damit in die Gefahr diplomatischer Konflikte. Dies gilt besonderes für die Unterstützung regierungskritischer Organisationen (Menschenrechtsgruppen, Gewerkschaften, oppositionelle Parteien). Genau hier verfügen nicht-staatliche Träger von Beratungshilfe über entscheidende komparative Vorteile, die sich aus Regierungsferne, direktem Akteurszugang und flexibleren Instrumentarien ergeben. Auch die deutsche Bundesregierung kommt entsprechend zu der Einschätzung, daß politische Stiftungen in diesem Zusammenhang „einen wesentlichen und unverzichtbaren Beitrag zur Unterstützung der politischen Reformprozesse und zum Aufbau demokratischer, rechtsstaatlicher, pluralistischer und sozial- marktwirtschaftlicher Strukturen“ in diesen Ländern leisten.<sup>28</sup>

Unabhängig von ihrer jeweiligen politischen Orientierung bestehen die besonderen Leistungen der politischen Stiftungen zur Demokratieförderung aus fünf zentralen Aspekten:

- Mit politischer Beratung für Parteien und Parlamentarier werden Hilfeleistungen zur Weiterentwicklung und Stärkung demokratischer Institutionen und insbesondere demokratischer Parteiensysteme geboten.
- Mit politischer Bildungsarbeit wird die Akzeptanz für demokratische Prinzipien mit dem Ziel der Breitenwirkung in der jeweiligen Bevölkerung verstärkt.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu ausführlich Larry Diamond: Promoting Democracy in the 1990s. Actors, Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. December 1995.

<sup>28</sup> Bundestagsdrucksache 12/6162 vom 12.1.1993, 67.

- Gegenüber den Verwaltungseliten werden Grundlagen des Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung verdeutlicht.
- Gewerkschaften, Unternehmerverbände, aber auch Menschenrechtsorganisationen, Naturschutzgruppen, Frauenverbände und ähnliche Hilfsgruppen werden mit dem Ziel unterstützt, eine pluralistische Sphäre der Interessenvertretung, politischer Partizipation und freien Meinungs-austausches entstehen zu lassen.
- Zeitungen, Rundfunkanstalten und Presseagenturen erhalten Hilfestellungen bei dem Auf- und Ausbau einer freien, unabhängigen und kritischen Medienlandschaft.

## 6. Externe Demokratieförderung in Abhängigkeit von Transformationsphasen

Aus systematischer Perspektive hat es sich eingebürgert, Transformationsprozesse in drei Phasen zu unterteilen: Eine Liberalisierungs-, Transitions- und Konsolidierungsphase. Diese Dreiteilung ist keineswegs originär durch die Transformationsforschung entwickelt worden. Einmal folgt sie schlicht einem historischen Trend, der durch die regional-zeitlichen Bündel von Demokratisierungsprozessen begründet ist. Zum anderen hat Dankwart Rustow immerhin schon im Jahre 1970 ein exakt gleiches Ablaufschema vorgelegt. Er unterschied vier zentrale Aspekte von Demokratisierungsprozessen:<sup>29</sup>

- Hintergrundbedingungen (Gewährleistung nationaler Einheit)
- Vorbereitungsphase (Veränderungen werden durch soziale Konflikte angebahnt)
- Entscheidungsphase (Konfliktregelung zugunsten eines demokratischen Systems durch Elitenentscheidung)
- Gewöhnungsphase (Akzeptanz der Spielregeln des neuen Systems).

Von Fall zu Fall lassen sich in der dritten Welle zum Teil erheblich Unterschiede bezüglich der Initiierung und des Verlaufs von Transformationsprozessen feststellen. Hierbei kann man unterscheiden zwischen

- geregelten Transitionen, in denen die Machthaber den Transformationsprozess von oben einleiten und ihn weitgehend gegen eine deutlich schwächere Opposition auch zielgerichtet zu lenken verstehen.
- ausgehandelten Transitionen, in denen Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition Tempo und Inhalte des Transformationsprozesses bestimmen.
- unkoordinierten Transitionen, in denen das autoritäre Regime kollabiert und oppositionelle Kräfte die politische Verantwortung übernehmen.

Der theoretisch auch denkbare Fall einer direkten Intervention von außen spielt im Kontext der dritten Welle – mit Ausnahme von Grenada und Panama – keine nennenswerte Rolle.

Ein weiterer Gesichtspunkt muß hierbei in Betracht gezogen werden, weil Phasenverläufe von Transformationen in hohem Maße auch vom Typ des jeweiligen

---

<sup>29</sup> Dankwart A. Rustow: „Transitions to Democracy – Towards a Dynamic Model“. In: Comparative Politics 2, 1970, 337 – 363.

autoritären Ausgangsregimes geprägt sind. In der „dritten Welle“ waren es im wesentlichen drei Untertypen autoritärer Systeme, die sich auf einen Transformationspfad in Richtung der Etablierung eines demokratischen Systems begaben. Dazu gehörten

- Einparteiensysteme, in denen politische Macht durch eine Partei monopolisiert, Machtzugang ausschließlich durch die Organisation dieser Partei geregelt und Legitimierung durch Ideologie angestrebt war (kommunistische Systeme, Taiwan, Mexiko).
- Militärdiktaturen, in denen politische Macht durch das Militär institutionell monopolisiert war und die Spitze des Militärs entweder kollektiv als Junta oder durch abwechselnde Besetzung politischer Führungsämter mit führenden Militärs regierte (hauptsächlich Transformationsländer Lateinamerikas).
- Persönliche Diktaturen, in denen politische Macht abhängig war von Zugang, Nähe und Unterstützung eines politischen Führers, der seine Position charismatisch legitimierte (Rumänien, Philippinen).

Ein vierter Untertyp, rassistische Oligarchien, bildete mit Südafrika eine Ausnahme.

Einflüsse von außen konnten sich bei allen Untertypen auf drei grundlegende Bereiche des autoritären Systems beziehen: auf ideologische, institutionelle und personelle Grundlagen. Wie groß die konkreten Einflußmöglichkeiten auf diese drei Bereiche sind, hängt einerseits von den soweit kurz charakterisierten Typen des alten Regimes und des Transformationsprozesses ab. Andererseits ist es von entscheidender Bedeutung, zu klären, in welcher Transformationsphase von außen im Sinne der Etablierung demokratischer Strukturen Einfluß ausgeübt werden soll. Obwohl diese Frage im Detail nur in Fallstudien historisch exakt geklärt werden kann, sollen im folgenden die wesentlichen allgemeinen Aspekte für die drei Transformationsphasen zusammengefaßt werden.

### **6.1 Externe Unterstützung in der Phase der Liberalisierung**

Zunächst läßt sich für die Bedingungen der Auslösung eines Transformationsprozesses feststellen, daß autoritäre Regime offensichtlich dann am stärksten gefährdet sind, wenn sie beginnen, sich zu liberalisieren. Der Zerfall politischer Stabilität als Voraussetzung für die erfolgreiche Einleitung eines Transformationsprozesses geht einher mit dem Verlust der Steuerungsfähigkeit durch strukturelle Ineffizienzen, die häufig durch stochastische Schocks zum Zusammenbruch des *ancien régime* führen. Der Unterstützung von außen fällt in solchen Fällen eine doppelte Rolle zu: Sie sollte einerseits als Katalysator für die weitere Liberalisierung und Demokratisierung dienen, andererseits in der Lage sein, als Stabilisator die negativen Effekte und Begleiterscheinungen der unmittelbaren Übergangszeit aufzufangen.

Gerade in frühen Phasen einer Transformation kann es hierbei zu durchaus zweischneidigen Effekten kommen, wenn Unterstützung von außen zwar einerseits die

Legitimität demokratiefreundlicher Eliten zu steigern vermag, andererseits aber nicht ausgeschlossen werden kann (z.B. im Iran), daß machtpolitisch noch nicht gefestigte oppositionelle Eliten durch ihre Unterstützung von außen innenpolitisch ihre Legitimität und damit letztlich vielleicht auch ihre Durchsetzungsfähigkeit verlieren.

Eines der wichtigsten operativen Probleme für externe Akteure besteht in der Phase des Breakdowns bzw. der Liberalisierung deshalb darin, im Spektrum etablierter und/oder oppositioneller Eliten eines Transformationssystems alternative Adressaten zu erkennen, die zieladäquat im Sinne der Einleitung eines möglichst nachhaltigen Demokratisierungsprozesses unterstützt werden können. Dabei zeigt sich sehr häufig ein Dilemma zwischen offizieller Außenpolitik gegenüber dem autoritären Regime und der staatlichen Unterstützung von demokratieorientierten NGOs aus dem Spektrum der Opposition<sup>30</sup>. Insofern ist keiner der externen Akteure (vgl. Kap. 5) Monopolist der Demokratieförderung. Notwendig ist eine arbeitsteilige Abstimmung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die dazu beiträgt, das diplomatische Dilemma zu überwinden.

Das Hauptproblem für externe Einflußversuche besteht also zunächst in dem Problem der Adressatenauswahl (siehe Kap. 7), d.h. der Ermittlung demokratiefreundlicher Eliten, wobei gleichzeitig Hilfen bei der Isolierung demokratiefeindlicher alter Eliten von besonderer Bedeutung sind. Als These läßt sich formulieren, daß Einflußmöglichkeiten und Wirkung externer Demokratieförderung notwendig an die Existenz innenpolitischer Adressaten in den Zielländern gebunden sind, die diese Unterstützung positiv aufnehmen und kraft ihrer eigenen Durchsetzungsfähigkeit in die Entscheidungsmuster eines Transformationsprozesses einzubringen vermögen.

Politisch hoch brisant ist in diesem Kontext die Frage des außenpolitischen Umgangs mit Ländern wie Kuba, Myanmar (Burma), Nordkorea und der Volksrepublik China, die sich mit Vehemenz gegen den weltweiten Demokratisierungstrend stemmen und jede demokratiefördernde Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten ablehnen. Oppositionelle Eliten, die man – wie etwa im Falle der UdSSR (Gorbatschow, Jelzin) – hinter der offiziellen Fassade geschlossener Politik der herrschenden Elite vermuten kann, sind von außen aus Gründen ihrer persönlichen und politischen Sicherheit nicht ohne weiteres erkennbar. Möglichkeiten externer Adressatenwahl sind hier auf den Fortschritt des Liberalisierungsprozesses angewiesen, in dessen Verlauf solche potentiell demokratiefördernden Eliteteile nach und nach von außen erkennbar werden.

Um dem genannten Ziel der Adressatenwahl näher zu kommen, lassen sich allgemein folgende Einflußbereiche ermitteln:

- Beeinflussung ideologischer Grundlagen des Ziellandes
- Unterminierung der politischen Legitimität des alten Regimes (Sanktionen)
- Unterstützung demokratiefreundlicher Eliten (Adressatenwahl)
- Kontakte zu unsicheren Elementen der Unterstützungskoalition des alten Regimes aufbauen
- Interessendivergenzen nach dem Fall des alten Regimes ausloten
- Militärs als entscheidender Unterstützungsfaktor des alten Regimes einbinden

---

<sup>30</sup> Vgl. Newberg/Carothers 1996, 102.

- Kontaktsteigerung auf allen Ebenen (Medien, Menschenrechtsorganisationen, transnationale Organisationen)

Ergänzend kann man für Situationen während und unmittelbar nach dem Sturz eines autoritären Regimes folgende Zielbereiche hinzufügen:

- Schnelle Orientierung an einem demokratischen Führer
- Hilfe zur schnellen Durchführung von ersten freien Wahlen
- Internationale Legitimierung durch diplomatische Anerkennung
- Finanzielle Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus
- Offenhalten des Transformationsfensters

Diese Zielbereiche sind integrativ und nicht additiv zu verstehen. Ihre Auflistung kann als Suchraster für geeignete Maßnahmen begriffen werden, die im konkreten Transformationsfall sowohl bezüglich ihres genauen Spektrums als auch ihrer Sequenzierung konkret ermittelt werden müssen. Konkrete Einflußversuche, einen Liberalisierungsprozeß extern auszulösen, bleiben allerdings insofern ambivalent, als sie unabdingbar an endogene Voraussetzungen gebunden sind, die sich von außen nur in sehr begrenztem Maße beeinflussen lassen.<sup>31</sup>

## 6.2 Externe Unterstützung in der Phase der Transition

Gerade in der Phase der Transition müssen externe Hilfestellungen die Risiken des Übergangs absichern helfen. Bewegt sich ein Land also bereits in die Phase der Transition lautet das Hauptziel externer Unterstützung: *Pfadsicherung*. Maßnahmen, die in dieser Phase durch externe Akteure ergriffen werden, dienen zunächst und vorrangig dem Ziel, den Transformationsprozeß auf Demokratisierungsziele ausrichten zu helfen, bzw. dazu beizutragen, daß „Rückfälle“ in autoritäre Systemstrukturen vermieden werden können. Dabei lassen sich eine Reihe von spezifischen Risiken unterscheiden. Diese Risiken lassen sich vergleichend in vier Typen zusammenfassen, deren Auswirkungen durch Hilfen von außen abgemildert oder beseitigt werden müssen, um einen möglichst ungestörten Fortgang des inneren Umbaus der betroffenen Systeme zu ermöglichen:

1. Ökonomischer Niedergang
2. Nationale und ethnische Konflikte
3. Institutionelle Unterentwicklung und die Gefahr „wilder“ Institutionenbildung
4. Zwischenstaatliche Konflikte

Vorgeschlagen – und in wesentlichen Teilen auch praktiziert – wurden für Hilfsmaßnahmen während der Transition Bündel aus politischen und ökonomischen Maßnahmen. Für den Aspekt politischer Hilfen schlägt Hyde-Price beispielsweise einen Katalog von vier Aufgaben vor:

---

<sup>31</sup> Dies ist auch einer der zentralen Gründe für die Tatsache, daß viele Fallstudien zum Ablauf von Transformationsprozessen die Bedeutung externer Einflußfaktoren zunächst übersehen bzw. als nur sehr gering eingestuft haben.

„(1) Western agencies can offer advice on electoral systems, constitutional arrangements, and party organization; (2) They can develop international links at the level of ‚civil society‘, including, for example, political parties, churches, trade unions, peace and ecology movements and civil rights organizations; (3) The West can also help foster commonly agreed standards of human rights, democratic practices and free elections ...; (4) By involving the East European political and other elites in the work of international organizations, the West can help provide them with the experience of multilateral negotiation and consultation.“ (Hyde-Price 1994, 226)

Im Bereich ökonomischer Unterstützung sieht er insbesondere Bedarf an kurzfristigen und schnell wirksamen Maßnahmen:

„This includes food aid, debt rescheduling and direct financial aid; technology transfers; joint ventures and foreign private investment; as well as trade agreements, lowering tariff barriers and providing ‚most favoured nation‘ status“. (Hyde-Price 1994, 226).

Gerade in der Phase der Transition liegt neben den Zielen der Abmilderung unmittelbarer ökonomischer Schocks und der Einleitung einer mittel- bis langfristigen ökonomischen Einbindung der Schwerpunkt externer Unterstützungsmaßnahmen auf konkreten Aspekten des Umbaus politischer Strukturen. Hierbei lassen sich drei Zielbereiche unterscheiden, die den Kern externer Unterstützungsmaßnahmen in der Transitionsphase bilden:

*Die Förderung von institutionellem Pluralismus* im Sinne eines breiten Spektrums demokratieorientierter organisierter Interessengruppen, bevorzugt durch entsprechende Partnerinstitutionen im Ausland, die einerseits notwendige technische Hilfestellung leisten können, andererseits durch eine zu große Nähe zu staatlichen Akteuren die Integrität der Empfängerorganisation nicht beeinträchtigen.

*Die Förderung beim Aufbau eines demokratischen Verfassungs- und Regierungssystems* durch entsprechende Beratung im Prozeß der Verfassungsgebung, die Förderung von Forschungsinstituten und Multiplikatorinstitutionen, Hilfe beim Aufbau eines konkurrierenden Parteiensystems und nicht zuletzt durch konkrete Schritte der Wahlbeobachtung und Wahlhilfe.

*Erste Hilfsmaßnahmen beim Aufbau einer demokratischen politischen Kultur* durch ein notwendigerweise vielfältiges und diffuses Spektrum an Unterstützungsmaßnahmen unterhalb der Ebene staatlicher Institutionen und formaler Organe der Interessenartikulation. Diese Maßnahmen gewinnen allerdings vor allem in der dritten Phase einer Transformation an strategischer Bedeutung für eine nachhaltige Stabilisierung von Demokratien.



### 6.3 Externe Unterstützung in der Phase der Konsolidierung

Der Beginn der Konsolidierung eines neuen demokratischen Systems wird üblicherweise mit dem Abschluß der Verfassungsgebung und der Durchführung erster demokratischer Wahlen (founding elections) angesetzt. Während Liberalisierungs- und Transitionsphase sich üblicherweise historisch ziemlich genau fassen lassen, gilt dies für die Phase der Konsolidierung nur in sehr begrenztem Maße: Alle Versuche, entweder typische historische Abläufe oder unterschiedliche qualitative Ebenen der Konsolidierung zu unterscheiden (vgl. Das Konsolidierungsmodell von Merkel) sind nicht in der Lage, das Ende einer Konsolidierung verlässlich zu bestimmen. „Konsolidierung“ wird insofern zu einer Daueraufgabe für neue Demokratien und geht unmerklich in die Problematik der nachhaltigen Stabilisierung über, die für jeden politischen Systemtyp gilt.

Grundlagen der Versuche in Konsolidierungsprozesse stützend von außen einzugreifen bilden Überlegungen zu einer Zielhierarchie, die folgende Ebenen umfaßt:

- Überlebenssicherung des entstandenen demokratischen Systems
- Institutionelle Sicherung der demokratischen Verfahrensgrundlagen
- Effizienzsteigerung seines politischen und ökonomischen Outputs
- Pluralistische Verankerung demokratischer Normen und Werte

Hier scheint der Hinweis sinnvoll, daß kurzfristige Auflagen in Verbindung mit Demokratisierungshilfen in Anbetracht der Notwendigkeit, langfristige Effekte erzielen zu sollen bzw. zu wollen, unterbleiben sollten.

Ausgehen kann man ferner von der These einer wachsenden Priorität transnationaler Unterstützung im Zuge der allmählichen Vertiefung eines Transformationsprozesses. Mit einem Umschwung in Richtung eines erneuten Bedeutungszuwachses internationaler und multilateraler Organisationen, vor allem aber von einzelnen wichtigen Nationalstaaten wäre erst für den Fall zu rechnen, daß Konsolidierungsprozesse zu scheitern drohen und ein Land in Gefahr gerät, seine erreichte Demokratisierung durch einen Rückfall in autoritäre Systemstrukturen zu verlieren.

Zusammenfassend kann man also feststellen, daß externe Demokratieförderung in der Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen, die eingesetzt werden, von folgenden Faktoren abhängig ist:

- dem Problem der Schaffung systematisch notwendiger Voraussetzung für die Etablierung und Stabilisierung junger Demokratien (siehe das Gutachten von Merkel/Puhle)
- der Ermittlung, Kontaktierung und Unterstützung demokratiefördernder Adressaten in den Zielländern, die im Laufe eines Transformationsprozesses zum Teil erheblichen Veränderungen unterworfen sein können
- der Auswahl phasenadäquater Maßnahmen zur Unterstützung der jeweils konkret anstehenden Transformationsschritte

- der Fähigkeit externer Akteure, diese Maßnahmen nicht nur zu erkennen, sondern auch die Ressourcen und Techniken für ihre Umsetzung aufzubringen und diese wiederum mit den Aktivitäten anderer Förderer so zu koordinieren, daß Synergien möglich sind und kontraproduktive oder redundante Wirkungen verhindert werden.

## 7. Adressaten externer Demokratieförderung

In der dritten Welle der Demokratisierung gibt es nach den bisherigen historischen Erfahrungen kaum Möglichkeiten eines direkten Demokratieexports auf dem Wege von unmittelbaren Interventionsmechanismen (democracy by imposition).<sup>32</sup> Stattdessen rücken verstärkt indirekte Maßnahmen der Demokratieförderung in den Mittelpunkt, die einer dualen Ausrichtung auf politisches System (Demokratisierung) und ökonomisches System (Einführung marktwirtschaftlicher Mechanismen) verpflichtet sind. Solche Maßnahmen hängen allerdings ganz zentral von der Existenz förderungswürdiger Demokratisierungseliten im Zielland und der dort vorhandenen Akzeptanz gegenüber demokratiefördernden Maßnahmen von außen ab. Eines der schwierigsten Probleme jedes Versuches, Transformationsprozesse von außen zielgerichtet zu beeinflussen, besteht folglich in der „richtigen“ Adressatenwahl, denn externe Unterstützung von Transformationsprozessen beinhaltet per definitionem die Zielsetzung der Beeinflussung, vielleicht sogar der Manipulation von Eliten im jeweiligen Zielland. Die hohe Bedeutung von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten für Art, Ablauf und Ausgang eines jeden Transformationsprozesses ist unbestritten: Demokratisierungsprozesse sind nur begrenzt von außen steuerbar und in ihrem Erfolg an das Vorhandensein von Trägergruppen gebunden, die mit ihren externen Kooperationspartnern das Ziel der Errichtung eines funktionierenden demokratischen Systems teilen. Die Zusammensetzung dieser Trägergruppen kann sich im Laufe eines Transformationsprozesses deutlich erweitern: Von einer (quantitativ üblicherweise zunächst begrenzten) demokratischen Opposition in der Frühphase bis hin zur Verbreitung demokratischer Orientierung in möglichst großen Teilen der gesamten Bevölkerung im Zuge einer voranschreitenden Konsolidierung.

Die wichtigsten, aber in der Sache häufig auch schwierigsten Aufgaben externer Förderer von Demokratisierungsprozessen bestehen unter anderem darin, die relative Machtposition von möglichen Adressaten, ihre genaue politische Orientierung und ihre machtpolitischen Ressourcen einzuschätzen, um ihr Verhalten im Prozessverlauf zielgerichtet unterstützen zu können. Dabei wird man prinzipiell davon ausgehen können, daß im Falle geregelter und ausgehandelter Transitionen externe Einflüsse leichter eingesetzt werden können, weil die relevanten Adressaten leichter erkennbar, in ihrer Position und ihrem politischen Gewicht besser einschätzbar und in der Regel unmittelbar für Einflüsse von außen zugänglich sind. Im Falle unkoordinierter Transitionen stellt sich häufig das Problem eines von außen nicht kalkulierbaren Adressatenverlustes durch schnellen und überraschenden Elitenwechsel.

---

<sup>32</sup> Entsprechende Beispiele, wie in Haiti oder Bosnien, zeigen eine mehr als zweiseitige Bilanz. Vgl. Talbott 1996.

Für externe Akteure bedeutet dies, daß sie in allen, insbesondere aber in frühen Phasen einer Transformation an strategische Koalitionspartner gebunden sind, die mithelfen, extern geförderte Strukturveränderungen intern umzusetzen.

Die Einsicht in die hohe Bedeutung der Adressatenproblematik ist keine neue Einsicht der Transformationsforschung, sondern aus der Entwicklungsländerforschung in all ihren Problemfacetten satzsam bekannt. Aus seinen Überlegungen zu Transformationspotentialen von Entwicklungspolitik zieht Franz Nuscheler<sup>33</sup> eine Reihe von „verallgemeinerungsfähigen Lehren“, die in ihrer systematischen Bedeutung auch im Kontext von Demokratisierungsprozessen unmittelbar Gültigkeit besitzen.

Entwicklung wie auch Demokratisierung brauchen demnach

- einen handlungsfähigen Staat und kompetente Führungseliten
- intelligente politische und ökonomische Führungsgruppen
- die Bildung von „Humankapital“ und die Herausbildung nicht nur eines *„industrial man“*, sondern auch eines *„political man“*
- die Entwicklung von Trägergruppen für Demokratisierungsprozesse.

Wenn man zusätzlich zu dieser hohen Bedeutung von Eliten berücksichtigt, daß Strukturveränderungen in politischen Systemen nur im Falle einer direkten Intervention primär außengesteuert vorgenommen werden könnten, ansonsten aber an die strukturverändernden Kapazitäten interner Akteure gebunden sind, ergibt sich eine wichtige praktische Schlußfolgerung: Statt auf zum Teil kostenintensive Versuche externer Strukturveränderung (u.a. durch Sanktionen) zu setzen sollte der Schwerpunkt von externer Demokratieförderung aus zwei Gründen auf Elitenförderung gelegt werden: Erstens sind Demokratien ohne eine breite Verankerung innerhalb der Elite eines Landes weder verlässlich zu insitutionalisieren, noch dauerhaft zu stabilisieren, und zweitens erweisen sich gerade „alte“ Machteliten als zentraler Hemmfaktor für den demokratischen Umbau einer Transformationsgesellschaft.

Wenn externe Akteure dieser Einsicht folgen, zeigt sich, daß sie im Zuge der unterstützenden Begleitung eines Transformationsprozesses in ihrer Adressatenwahl flexibel sein müssen, da sich die Struktur möglicher Adressatengruppen in Abhängigkeit von den oben beschriebenen Transformationsphasen deutlich verschiebt.

In der Phase der Liberalisierung richten sich externe Einflußversuche sowohl an die alte politische Elite und insbesondere an die Teile die sich als reformwillig erweisen, als auch an das zum Teil breit gefächerte Spektrum oppositioneller Eliten.

In der Phase der Transition rückt die „Transitionselite“ im engeren Sinne in den Mittelpunkt externer Einflußversuche, wobei häufig eine Mischung aus alten und ehemals oppositionellen Eliten festzustellen ist, die gemeinsam den Übergang in seiner konkreten politisch-institutionellen Ausgestaltung verantworten.

Dieses Spektrum erweitert sich schließlich in der Phase der Konsolidierung, in der die „neue“ politische Elite, in wachsendem Maße aber auch Akteure aus der sich herausbildenden „Zivilgesellschaft“ zu Ansprechpartner für externe Akteure werden.

---

<sup>33</sup> Franz Nuscheler: Transformationspotentiale von Entwicklungspolitik. Chancen und Grenzen einer „globalen Strukturpolitik“ mittels Entwicklungspolitik. Gutachten für das CAP, 1998, S. 54 f.

Die soweit festgestellten zentralen Problemstellungen des Auffindens strategischer Koalitionspartner und der Berücksichtigung des Elitenwechsels in einem Zielland werden auf der operativen Ebene noch durch die Problematik der konkreten Förderstrategie ergänzt und zum Teil verschärft: Nur in seltenen Fällen erweist es sich als sinnvoll, unbesehen westliche Modellvorstellungen an Zieleliten heranzutragen und sie auf diese Weise zur Übernahme externer Modelle zu drängen. Wachsende Sensibilitäten wegen direkter Interventions- und Einmischungsversuche lassen hier aufgrund bisheriger historischer Erfahrungen eine indirekte Strategie mit langfristigem Charakter sinnvoller erscheinen. Hierzu bieten sich Versuche, Transformationseliten durch Erfahrungslernen einzubinden deutlich eher an, als Versuche, kurzfristig durch Modelltransfers strukturelle Veränderungen von außen zu erzwingen.

Dieser Gedanke, der weniger einem Transfer von Strukturmodellen politischer Organisation, als vielmehr der strukturbildenden Wirkungsmacht von Ideen verpflichtet ist, läßt sich wie folgt begründen: Ideen politischer Ordnung lassen sich nur dann über den zeitlichen und geographischen Raum ihrer Entstehung verbreiten, wenn sie eine eigenständige Attraktivität aufweisen können. Nur selten lassen sich Ideen rein imperialistisch verbreiten, weil sie denen zu eigen sind, die politische Ordnungen von außen zu schaffen versuchen. In einer historischen Perspektive läßt sich dieser Gedanke, wie die nachfolgenden Überlegungen Pfaffs zeigen - sogar für die Leistungsfähigkeit des europäischen Imperialismus veranschaulichen. Gleichzeitig begründet er eine der wesentlichen Ursachen für den Zerfall des Sowjetimperiums: Dessen Niedergang begann lange vor der praktischen Erosion von Politik und Wirtschaft längst in den Köpfen der Menschen:

„Bei den erfolgreichen Imperien war es anders. Wer von Rom erobert wurde, wollte römischer Bürger werden. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert wollten die Eliten aus dem kolonialen Indien, aus Indochina und Afrika in Oxford oder in Paris studieren. Indonesier gingen nach Leiden und wurden zu Spezialisten für germanische Sprachen. Die Vorstellung, daß ein junger Pole oder Ungar der sechziger oder siebziger Jahre sich danach sehnt, nach Moskau zu gehen, um einen Platz unter den dortigen Dichtern und Gelehrten zu finden, sich die Sprache und den Lebensstil anzueignen, die Moden nachzuahmen, die dortige Geschichte und Literatur zu studieren, um dann diese Zivilisation in sein eigenes Land zurückzubringen, ist ganz einfach lächerlich. Sein Vater und Großvater hatten das Verlangen gehabt, in Berlin, in Wien, Paris oder New York zu studieren – und das wollte er auch. In dem halben Jahrhundert sowjetischer Besatzung Osteuropas gab es nichts, was Bekehrungen zu den Werten und Ideen der Sowjetunion zur Folge gehabt hätte.“ (Pfaff 1994, 83)

Zusammenfassend läßt sich zur Problematik der Adressatenwahl also als Plädoyer festhalten, daß indirekte Strategien der Förderung demokratieorientierter Eliten, die ihrerseits interne Systemstrukturen zu verändern in der Lage sind, Bemühungen vorzuziehen sind, die direkte Strukturvorgaben, wie sie insbesondere von multilateralen Geberakteuren (u.a. IWF und Weltbank) praktiziert werden, zum Ziel haben.

## 8. Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung

Die Perspektive der von externen Akteuren gewählten Strategien zur Förderung von Demokratisierungsprozessen und die Vielzahl der zu diesem Zweck eingesetzten Instrumente und Maßnahmenkataloge stellen in Anbetracht der zudem vorhandenen Pluralität von Akteuren, Interessen und historischen Besonderheiten erhebliche Schwierigkeiten für einen entsprechenden Strukturierungsversuch dar. Im folgenden sollen deshalb nicht Einzelmaßnahmen, die ohnehin nur auf der Ebene von Fallbeispielen sinnvoll zu untersuchen wären, diskutiert werden. Im Mittelpunkt des Interesses soll vielmehr ein Versuch stehen, die wesentlichen systematischen Gesichtspunkte herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck werden zunächst grundsätzliche strategische Überlegungen zusammengefaßt und im zweiten Schritt eine kritische Betrachtung der Wirksamkeit eingesetzter Instrumente vorgenommen.

### 8.1 Strategische Grundlagen

Die Frage, welche Strategien und Instrumente von externen Gebern zur Förderung ablaufender Demokratisierungsprozesse gewählt werden, hängt zunächst in ganz erheblichem Maße vom Typ des externen Förderers und seiner spezifischen Interessenlage ab. Bisher vorliegende Vergleiche zu äußeren Einflüssen auf Transformationsprozesse zeigen

1. den Unterschied in Unterstützungsstrategien in Abhängigkeit von geographischer Nähe, wirtschaftlichen Beziehungen und sicherheitspolitischen Interessen zwischen Förderer und Zielland
2. den erheblichen Einfluß unterschiedlicher Zielvorstellungen von Demokratisierungsprozessen. Hier zeigt sich insbesondere ein deutlicher Unterschied zwischen europäischen und amerikanischen Akteuren, den Laurence Whitehead in folgende Worte faßt: „European definitions of ‚democracy‘ seem to give more stress to social and economic participation, whereas the Americans give almost exclusive emphasis to the electoral aspect. (Whitehead 1986, 17)

Jede Strategie, die das Ziel verfolgt, von außen stützend in Transformationsprozesse einzugreifen, läßt sich weiterhin systematisch in vier zentrale Aspekte unterteilen:

1. Es muß berücksichtigt werden, daß aktive Einflußversuche auch reaktive Konsequenzen haben, daß Staaten in einer Phase, in der ihre Außenpolitik transformationsbedingt ohnehin schwer zu kalkulieren ist, ihrerseits auf externe Beeinflussung reagieren. Strategien der Demokratieförderung müssen folglich erwünschte, vor allem aber unerwünschte (Abwehr-) Reaktionen ex ante einkalkulieren.
2. Unterschieden werden muß die Einflüssebene, je nachdem ob die Förderungsmaßnahmen sich an wirtschaftliche, politische oder gesellschaftliche Adressaten im Zielland richtet und ob primär Entscheidungsträger, einzelne

Institutionen oder die ganze Bevölkerung in die Einflußmaßnahmen einbezogen werden.

3. Bedacht werden muß, daß zielgerichtet Einflußversuche nicht intendierte Nebeneffekte haben können, deren Wirkung problematisch sein kann. Da direkte Kausalitäten wenn überhaupt, nur in den seltensten Fällen angenommen werden können, müssen sowohl historisch-kulturelle Spezifika als auch die politischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen genauestens kalkuliert werden, um unerwünschte, vielleicht sogar kontraproduktive Nebeneffekte vermeiden zu helfen.

Im historischen Rückblick über Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung läßt sich zunächst ganz allgemein ein Strategiewechsel von Sanktionen über Maßnahmen politischer Konditionierung (good governance) bis zu Positivmaßnahmen der externen Demokratieförderung feststellen (Mair 1997). Das Spektrum demokratiefördernder Instrumente läßt sich auch den Vorzeichen von Positivmaßnahmen zunächst prinzipiell zweiteilen in negative, also Abweichungen vom gewünschten Transformationspfad bestrafende *Sanktionen*<sup>34</sup> und *positive Anreize* zur Stimulierung und Verfestigung demokratieorientierter Politik im engeren und eigentlichen Sinn.

Wissenschaft und Praxis gehen bei der Beurteilung der strategisch-operativen Seite von Demokratieförderung unabhängig voneinander in zwei Schritten vor: Nach der Festlegung lang- und kurzfristiger Ziele erfolgt die Auswahl der entsprechenden Mittel und Instrumente. Während in der praktischen Politik der Demokratieförderung oftmals festzustellen ist, daß es keine klare und schon gar nicht langfristig festgelegte Gesamtkonzeption der Förderung gibt, sondern häufig – die USA bieten ein besonders gutes Beispiel<sup>35</sup> – nur kurzfristig geplant und krisenabhängig reagiert wird, haben Kataloge von Förderungsmaßnahmen unterschiedlichster Ausrichtung in der wissenschaftlichen Diskussion mittlerweile Konjunktur.

An zwei Beispielen, die beliebig ergänzt werden könnten, läßt sich die grundsätzliche Problematik solcher Forderungs- und Maßnahmenkataloge verdeutlichen:

Allison/Beschel (1992) benennen insgesamt 10 Prinzipien, nach denen externe Demokratieförderer verfahren sollten:

- Demonstrate and communicate democratic society's superior performance
- Build an international security, economic and political order favorable to democracy
- Promote pluralization of societies and the development of civil society
- Encourage the evolution of democratic political culture
- Strengthen democratic institutions

---

<sup>34</sup> Sanktionen werden im vorliegenden Zusammenhang nicht eigens behandelt, auch wenn der Vollständigkeit halber darauf verwiesen werden muß, daß sie insbesondere als Instrumente gegenüber autoritären Regimen mit dem Ziel der Einleitung eines Transformationsprozesses durchaus häufig eingesetzt werden. Für spätere Phasen hat sich mittlerweile der etwas euphemistischere Begriff der „Konditionierung“ eingebürgert.

<sup>35</sup> Vgl. etwa Hans-Joachim Lauth: Demokratieförderung als Element der Außenpolitik der USA: Konzeption, Stellenwert und Auswirkungen. In: Hanisch 1996, 157 – 185. Ebenso Talbott 1996.

- Assist the development of market economies
- Socialize the military and the security forces to respect democratic norms and values
- Nurture and support leaders who are building democracy
- Provide sustained advice and assistance about critical choices in the transition to democracy, market economies, and cooperative international relations
- Be sure to differentiate between various regions and countries

Diese Rezeptur erscheint zwar in Anbetracht bisheriger Erfahrungen mit Demokratieförderung durchaus sinnvoll, sie leidet allerdings an ihrem normativ-plakativen Charakter und vermag vor allem nicht notwendige Differenzierungen aufzuzeigen. Ähnliches gilt für das zweite Beispiel: Wolf (1994) entwirft ein Programm zur Demokratisierungsförderung mit Blick auf die spezifisch deutschen sicherheitspolitischen Interessen, in dem er den folgenden Maßnahmenkatalog umreißt:

Langfristige Ziele der Demokratieförderung	Maßnahmen
Übergang zur Marktwirtschaft und Förderung des ökonomischen Wachstums	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffnung der Märkte</li> <li>• Neugewährung von Krediten</li> <li>• Aktive Hilfe und Beratung beim Aufbau von Institutionen (Finanzsystem, Börse, Verbände etc.)</li> </ul>
Verbreitung demokratischer Normen und Werte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationale Kontakte und Austauschprogramme</li> <li>• Technische Unterstützung, Beratung und Ausbildung von Unabhängigen Verbänden, Parteien und Menschenrechtsorganisationen.</li> <li>• Überwachung von Wahlen</li> <li>• Gezielte Förderung wichtiger demokratischer Persönlichkeiten</li> <li>• Beratung beim Aufbau demokratischer Institutionen</li> <li>• Internationaler Druck zugunsten der Respektierung von Menschenrechten</li> <li>• Förderung und Verbreitung westlicher Nachrichtenmedien</li> <li>• Hilfe und Beratung beim Aufbau einer pluralistischen Medienlandschaft</li> <li>• Diplomatische Unterstützung ethnischer Minderheiten</li> </ul>
Einbindung mächtiger Interessengruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontakte zu Militärs, Förderung von Professionalisierung und Entpolitisierung</li> <li>• Gezielte Förderung von Wirtschaftseliten in kleinen und mittleren Unternehmen</li> </ul>

Wolf ergänzt diese Liste von Maßnahmen zur Erreichung langfristiger Demokratisierungsziele durch kurzfristig wirkende Faktoren zur Überwindung von transformationsbedingten Krisensituationen, zu denen er vor allem Wirtschafts- und Versorgungskrisen, den Zusammenbruch des Rechts- und Polizeiwesens, ethnische Konflikte etc. zählt. Als geeignete Unterstützungsmaßnahmen nennt er Sofortprogramme zur Abwendung und Linderung innerer Krisen, internationale Überwachung der Behandlung von Minderheiten, Sicherheitsgarantien für bedrohte Demokratien, Sanktionen gegen Staaten, in denen das demokratische System beseitigt wurde sowie Militärinterventionen gegen Putschisten (Wolf 1994, 27).

Hart formuliert läßt sich solchen Maßnahmenkatalogen vorwerfen, daß sie pauschalisierend, enumerativ, additiv, rein deskriptiv sind und vor allem keine klaren und operativ verwertbaren Präferenzmechanismen enthalten. Sie erlauben keine analytische Herleitung von Maßnahmen, sondern werden auf der Grundlage vergleichender Betrachtung und in Orientierung an dem aus der jeweils eigenen Sicht politisch Wünschenswerten extrapoliert. Generell kann man festhalten, daß jeder Versuch, entlang den hier nur exemplarisch genannten Beispielen idealtypisch Maßnahmenkataloge zu entwerfen, mit denen Demokratisierung gefördert werden soll, unter einer Vielzahl pauschal nicht kalkulierbarer Restriktionen leiden. Die Auswahl der jeweiligen Kataloge ist in allen Fällen in hohem Maße von den jeweiligen Hintergründen, Interessen und Orientierung des Autors, seiner Demokratievorstellung und den historischen Spezifika der Fallbeispiele, an denen er sich orientiert, abhängig. Zudem wird nur sehr selten ersichtlich, wer auf seiten externer Akteure die Träger der jeweils genannten Maßnahmen sein sollen.

## 8.2 Das Spektrum von Instrumenten und Maßnahmen

Typologisch lassen sich die von externen Gebern eingesetzten Instrumente zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen zunächst dreifach unterteilen in:

1. Katastrophenhilfe zur Abmilderung kurzfristiger ökonomischer Engpässe
2. Finanz- und Strukturhilfe beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen
3. Beratungshilfe beim institutionellen Aufbau demokratischer Systemstrukturen.

*Katastrophenhilfe* wird in Form von unmittelbarer Finanz- und Wirtschaftshilfe eingesetzt, um die Schockwirkungen des Zusammenbruchs der alten politischen und ökonomischen Strukturen abmildern zu helfen.

Durch *Finanz- und Strukturhilfe (technical assistance)* sollen in Fortsetzung und Ergänzung zur unmittelbaren Katastrophenhilfe Zielländer in die Lage versetzt werden, sich Zugang zu internationalen Finanzquellen (insbesondere seitens IWF und Weltbank, aber auch von Nationalstaaten und in zunehmenden Maße von privaten Investoren) zu erschließen, ihre Leistungsfähigkeit als Reaktion auf politische und ökonomische Konditionalität zu verbessern und von außen angebotene Handlungsempfehlungen in interne Entscheidungsabläufe einzubauen.

Als Schwerpunktbereiche externer *Beratungshilfe* lassen sich sechs Aspekte erkennen:



- Entwicklung von Humanressourcen, d.h. aus und Fortbildung von Fach- und Führungskräften in Politik und Wirtschaft
- Umstrukturierung und Privatisierung von Staatsbetrieben, sowie die Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmen und der Ausbau marktwirtschaftlicher und mittelständischer Strukturen
- Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere durch den Ausbau des Verkehrs- und Informationswesens sowie des Energiesektors
- Steigerung der Produktions- und Vertriebs-effizienz im Bereich der Landwirtschaft
- Verbesserungen im Bereich des Verwaltungs- und Sozialwesens (u.a. Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherungssysteme)
- Auf- und Ausbau des Umwelt- und Naturschutzes.

Bisherige historische Erfahrungen haben – insbesondere im Kontext der Fördermaßnahmen gegenüber den Ländern Mittel- und Osteuropas – zu einer eher zweischneidigen Erfolgsbilanz geführt. Die Kritik sowohl aus der Sicht westlicher Analysen, als auch aus der Perspektive betroffener Eliten in den Zielländern läßt sich in folgenden Gesichtspunkten zusammenfassen:

Externe Akteure haben bei Auswahl und Einsatz ihrer Fördermittel eine historische Perspektive insofern vernachlässigt, als sie ihre Politik nicht in ausreichendem Maße an den konkreten *historischen Ausgangsbedingungen* der betroffenen Länder orientiert haben. Insbesondere über die Funktionsweise von Wirtschaftssystemen sowjetischer Prägung war zu wenig Wissen vorhanden, um adäquate Stützungsmaßnahmen einsetzen zu können. Mit Blick insbesondere auf multilaterale Akteure wie IWF und Weltbank kritisiert Jan Winiecki diesen eindimensionalen Transfer von Reformmaßnahmen über Systemgrenzen hinweg mit den Worten: „... the standard package offered by the IMF/World bank clearly neglected most of the legacy of these countries past economic experience. This omission meant that policies and particular policy measures taken within the framework of stabilization *cum* liberalization were sometimes expected to deliver outcomes that a better knowledge of the STE [Soviet Type Economy, E.S.] regime would regard as unattainable.“ (Winiecki 1996, 138).

Moniert wird zum zweiten die Tatsache, daß bereitgestellte Hilfsmaßnahmen nach Art und Umfang nicht immer den Bedürfnissen der Empfängerländer entsprachen und daß Rivalitäten zwischen einzelnen Gebern zu erheblichen *Absorptionsproblemen* in den Zielländern führten. Zusätzlich erschwerte wurde diese Problematik durch die einseitige Abhängigkeit der Nehmerländer und ihrer Eliten, die in der Regel nur begrenzten Einfluß auf Art und Umfang der ihnen angebotenen Hilfsmaßnahmen haben. Als Konsequenz ließen sich immer wieder Effizienzeinbußen beobachten, weil die Überlastung der Absorptionsfähigkeit der Zielländer zum Versiegen von Finanzströmen, widersprüchlichen Beratungsinhalten, Maßnahmenüberlappungen und Fehlallokationen der bereitgestellten Mittel führten (Nölke 1996).

Das dritte und vielleicht wesentlichste Kritelement an Instrumenten externer Unterstützung betrifft den *Mangel an Koordinierung* sowohl zwischen den externen Gebern als auch zwischen ihnen und den Adressaten in Zielländern. Hier zeigte sich, daß Empfängerländer zumindest in den Frühphasen von Transformationen häufig nicht über ausreichende Kapazitäten verfügten, die angebotenen Hilfsmaßnahmen auch intern

zieladäquat aufzunehmen. Die Ursachen für dieses Phänomen lagen sowohl im Fehlen entsprechender Informationssysteme, dem Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal und einer wenig ausgeprägten Fähigkeit, Bedürfnisse gegenüber externen Akteuren genau zu formulieren.

Während die bisherigen historischen Erfahrungen belegen, daß die meisten der hier aufgeführten Implementierungsprobleme mit dem Fortschreiten der Transformationsprozesse und unter Rückgriff auf vergleichende Erfahrungen durchaus einer Lösung näher gebracht werden konnten, bleibt das Koordinierungsproblem als Kernproblem der Instrumentierung externer Hilfe bestehen. Für die Fortdauer dieses Problems scheint insbesondere zu sprechen, daß die strukturellen Ursachen, die es immer wieder auslösen, nicht ohne weiteres behebbar erscheinen. Zu den wichtigsten dieser Ursachen zählen die hohe Zahl der Akteure, die ihre zum Teil konkurrierenden Förderprioritäten in Abhängigkeit von ihren eigenen Interessen, auf der Grundlage divergierender Förderphilosophien und oft in direkter Konkurrenz zu anderen externen Akteuren umzusetzen versuchen. In Anbetracht des Fehlens einer durchsetzungsfähigen supranationalen Koordinierungsinstanz wird insofern auch in absehbarer Zukunft die Effizienz und Bewertung eingesetzter Stützungsmaßnahmen unter Koordinierungs Gesichtspunkten eher problematisch bleiben.

### **8.3 Probleme der Evaluierung**

Wissenschaftliche Untersuchungen der genauen Wirkung externer Einflüsse liegen bislang kaum vor und sind wohl auch in Anbetracht der Untersuchungsproblematik in absehbarer Zukunft nicht in der gewünschten und notwendigen Substantialität zu erwarten. Klare Wenn-dann-Beziehungen lassen sich schon deshalb kaum ermitteln, weil in der Kombination von Außeneinflüssen mit der Komplexität interner Abläufe in Transformationsprozessen die Suche nach Kausalitätsmustern zur Erklärung von Wirklichkeit an ihre Grenzen stößt. Verallgemeinernde Aussagen zu dieser Thematik unterliegen insofern einem geringen Generalisierungs- und entsprechend einem hohen Falsifizierungsgrad.

Die Gründe für diese Schwierigkeiten liegen zunächst natürlich in der Natur der Sache: Genaue Wirkungszusammenhänge sind uns bei unserem derzeitigen Wissensstand um Transformationsprobleme noch unbekannt.

Dies liegt zum einen sicherlich an der Tatsache, daß jede Form der Demokratieförderung eingebunden ist in das Fadenkreuz der Spannungsverhältnisse zwischen „Demokratie und Entwicklung“ einerseits und „Demokratie und Marktwirtschaft“ andererseits. Debatten um beide Diskussionsstränge füllen mittlerweile Bibliotheken, haben aber weder theoretisch, noch praktisch zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt. Ähnlich wie bei der Evaluierung von Entwicklungshilfe gilt auch für internationale Demokratisierungshilfe ein zusätzliches Problem: Es gibt allerdings auch politisch-praktische Gründe, die – am Beispiel der Bundesrepublik verdeutlicht – etwa in der Tatsache zu suchen sind, „daß die wesentlichen Agenturen der deutschen Demokratieförderung es offensichtlich

verstanden haben, sich gegenüber kritischen Einblicken in ihre Arbeit erfolgreich abzuschirmen ...“ (Betz in Hanisch 1996, 221 – 222)

Dennoch wird wie in der Entwicklungshilfe auch im Bereich der Demokratieförderung versucht, Effizienz, Qualität und Wirkung von Förderprojekten durch Monitoring- und Evaluierungsverfahren zu überprüfen. Hierbei handelt es sich allerdings in der Regel um interne Verfahren, die projektbegleitend durchgeführt werden und üblicherweise folgende Erfolgskriterien zugrunde legen:

- Die Erreichung der ex ante festgelegten Beratungsergebnisse
- Die Zufriedenheit des Beratungsempfängers
- Den relativen Beratungsnutzen im Verhältnis zum Beratungsaufwand
- Die Nachhaltigkeit des jeweiligen Projekts (d.h. seine Fortführung nach Wegfall externer Beteiligung)
- Multiplikationseffekte, d.h. die Fähigkeit von Zieleliten, ihre durch externe Hilfe erworbenen Fähigkeiten intern weiterzugeben
- Transfererfahrungen für ähnliche gelagerte Beratungsfälle

Problematisch sind und bleiben solche Evaluierungsversuche jedoch aus einer ganzen Reihe von Gründen. Zunächst stellt sich das Problem, daß die aufgestellten Erfolgskriterien nur schwer zu überprüfen sind, weil sie sich nicht quantifizieren lassen. Hinzu kommt die Tatsache, daß es das breite Spektrum von Geberakteuren und die mangelnde Koordination ihrer Maßnahmen unmöglich macht, genaue Wirkungszuweisungen vorzunehmen. Hinzufügen muß man schließlich noch die „psychologische Dimension“ solcher Evaluierungsversuche: Erfahrungsgemäß besteht bei internen Evaluierungen generell die Gefahr, daß diese Projekte zu optimistisch beurteilt werden, da ein Eigeninteresse unterstellt werden kann, die erhaltenen Mittel zu rechtfertigen, bzw. die Nachfrage nach weiteren finanziellen Mitteln zu legitimieren. Ferner kann nicht ausgeschlossen werden – und entsprechende Erfahrungen aus dem Bereich der Entwicklungshilfe legen diese Vermutung nahe – daß Förderprojekte von vorne herein so angelegt werden, daß eine Zielerreichung sichergestellt ist.

Die Schwierigkeiten der Evaluierung externer Einflüsse am konkreten Beispiel technischer Hilfeleistungen faßt beispielsweise Rayment (1995, 59) mit folgenden Worten zusammen:

„There is no doubt that there are now extensive programmes of technical assistance to the transition economies, but it is extremely difficult to assess their impact: they cannot be easily quantified, except as lists of projects, and their benefits are usually diffused in ways that are difficult to measure. Anecdotal evidence suggests fairly mixed results, some being very useful, others deserving the Czech Prime Minister's jibe of ‚soft advice for hard currency‘.“

In einer ersten Annäherung können die wichtigeren Aspekte der Wirkung externer Einflüsse auf der Grundlage von ex-post Beobachtungen jedoch zumindest theseartig und noch sehr vorläufig wie folgt zusammengefaßt werden:

- In den frühen Phasen einer Transformation kommt dem internationalen Klima eine hohe Bedeutung zu.
- Sanktionen bleiben in ihrer Wirkung ambivalent.
- Das Spektrum von technischer, finanzieller und beratender Hilfe erweist sich trotz aller Defizite (insbesondere im Hinblick auf effiziente Koordinierung) als entscheidende Einflußgröße, um die negativen ökonomischen und sozialen Folgen einer Transformation beheben zu helfen, notwendige Institutionalisierungsprozesse absichern zu helfen und langfristig die Herausbildung einer an demokratisch-marktwirtschaftlichen Werten orientierten Elite und Zivilgesellschaft zu fördern.
- Mit wachsender geographischer Nähe und im Zeitablauf läßt sich eine Tendenz zur Wirkungssteigerung nationaler und transnationaler Einflüsse beobachten.

## 9. Ergebnisse

Transformationsforschung hat sich im Zuge der „dritten Welle“ der Demokratisierung von ihrem ursprünglichen Status als Spezialproblem innerhalb der Vergleichenden Systemforschung zu einem regelrechten Modeparadigma nicht nur der gesamten Politikwissenschaft, sondern fast ausnahmslos aller sozialwissenschaftlichen Disziplinen entwickelt. Trotz der erheblichen quantitativen Zunahme von Untersuchungen zu unterschiedlichen Fallbeispielen unter Einsatz fast der gesamten Bandbreite sozialwissenschaftlicher Forschungsansätze bleiben – wie Kritiker zurecht anmerken – die konkreten Ergebnisse der Forschung bislang eher enttäuschend. Gründe für dieses zunächst ernüchternde Fazit lassen sich problemlos finden. Einer der international bekanntesten Transformationsforscher, Laurence Whitehead, hat sie auf einen kurzen Nenner gebracht:

„The main catch-phrases are well-known – too many variables, too few cases; no clearly specified dependent variables; inductive generalizations using ad hoc and elastic categories; subjective narratives masquerading as theory; smuggled in normative assumptions; a lack of theoretical micro-foundations. Simplifying a little (but not too much), all such ‚transitology‘ should be ‚grounded‘, until it meets the standard and exacting requirements of social science theory construction and methodological rigour.“ (Whitehead 1997, 4)

Ein hartes Urteil, das in seiner Konsequenz sicher nicht befolgt werden wird, weil wissenschaftsexterne Erwartungen und der natürliche wissenschaftsinterne Publikationsdrang genügend Druck erzeugen, damit Sozialwissenschaftler auch weiterhin die „Torheit der Regierenden“ (Tuchman) mit entsprechender Publikationsfreude begleiten.

Whiteheads Kritik läßt sich unmittelbar und wörtlich auf den Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Gutachtens übertragen. Wie für die gesamte Transformationsforschung, so gilt sie erst recht für die lange Zeit vernachlässigte internationale Dimension von Demokratisierungsprozessen. Das Dilemma, das sich aus methodologischer Unterausstattung, hochgradiger Vernetzung komplexer Einflußfaktoren und der Notwendigkeit, ohnehin stattfindende Politik kritisch zu

begleiten, ergibt, wurde hier dadurch zu bewältigen versucht, daß ein primär strukturierender Zugang gewählt wurde. Endgültige Ergebnisse waren insofern weder angestrebt, noch zu erwarten. Die Ergebnisse, die sich gleichwohl festhalten lassen, sollen im folgenden noch einmal in drei Schritten - von allgemeinen Schlußfolgerungen über strategisch-operative Konsequenzen bis zu offenen Diskussionsthesen – zusammengefaßt werden.

## I

Demokratieförderung ist nicht die Angelegenheit eines einzelnen Staates, sondern aller Demokratien. Moralisches Insistieren auf demokratischen Normen und Werten allein reicht nicht aus, um Demokratieförderung zum Erfolg zu führen. Koordinierung und Arbeitsteilung stehen deshalb ganz oben auf der Liste der notwendigen Kooperationsschritte bestehender Demokratien zur Förderung der Entstehung und Konsolidierung neuer Demokratien. Interessenskollisionen zwischen Nationalstaaten, aber auch die häufig zu beobachtende mangelnde Koordinierung zwischen den beteiligten Akteuren auf der Ebene der NGOs erschweren die Situation. Mangelnde Transparenz und regionale Spezifika tragen ein übriges dazu bei, daß es auf längere Sicht wahrscheinlich keine universelle Strategie der Demokratieförderung geben kann und geben wird. Folglich kann es auch keine Erfolgsgarantie für externe Stützungsversuche geben.

Wie immer man Maßnahmen externer Demokratieförderung politisch, moralisch oder analytisch bewertet, Tatsache bleibt, daß in allen Transformationsfällen (nicht nur) der dritten Welle Einflüsse von außen mit dem Ziel der Etablierung von funktionsfähigen und stabilen Demokratien stattfinden.

Externe Demokratieförderung wird dabei normativ, sicherheitspolitisch und entwicklungspolitisch begründet. Sie zielt auf die Veränderung von politischen Strukturen und bleibt hochgradig von den – zum Teil sehr stark schwankenden - Zielvorstellungen externer Geber abhängig. Es gibt folglich keine universale und generell anzuwendende Strategie externer Demokratieförderung. Art, Umfang und Umsetzung von externer Demokratieförderung bleibt somit notgedrungen am historischen Einzelfall orientiert.

Das zentrale Dilemma für den Erfolg externer Demokratieförderung ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Angebotsqualität für Demokratieförderung, dem Zeitpunkt des Angebots (in Abhängigkeit von der jeweiligen Transformationsphase) und der Auswahl der richtigen Zielgruppe/Elite im Nehmerland.

Strategische Überlegungen zur Förderung von Demokratie sollten deshalb klaren und für alle beteiligten Akteure durchschaubaren Prioritäten folgen. Für die Förderländer bedeutet dies zunächst, daß im Spektrum ihrer außenpolitischen Zielsetzungen traditionelle Prärogativen wie Sicherheit, ökonomische Wohlfahrt etc. ergänzt werden müssen um die Interessen, die sich aus der Notwendigkeit internationaler Kooperation zur Problemlösung und Demokratieförderung zur Problemvermeidung ergeben. Denn bedingt durch die unterschiedliche strategisch-politische Bedeutung der jeweiligen Zielländer und ihre relative geographische Nähe zu den jeweiligen Förderländern entsteht unter letzteren immer wieder eine deutliche Interessendivergenz, die verhindert,

daß eine Koordinierung der Unterstützungsmaßnahmen erfolgt, die im Sinne einer nachhaltigen Demokratieförderung dringend erforderlich wäre.

Überzogene Erwartungen in die Leistungsfähigkeit nicht konsolidierter bzw. defekter Demokratien bleiben in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Diskussion ein besonderes Problem. Idealistische Vorstellungen und überzogene Erwartungen einer weltweiten Demokratisierung (im Sinne eines Endes der Geschichte) müssen durch realistische Umsetzungsschritte und Erwartungen in Abhängigkeit von den Spezifika des jeweils betroffenen Landes ergänzt werden, um außenpolitischen Stützungsmaßnahmen von Transformationsprozessen zu einem langfristigen Erfolg zu verhelfen.

Zusammenfassend zu unseren allgemeinen kann man also sechs Feststellungen treffen:

1. Art und Wirkung von Außeneinflüssen ist in jedem Transformationsvorgang von drei Faktoren abhängig: von dem jeweiligen autoritären Systemtyp, der in einen Transformationszyklus gerät, von dem Transformationstyp, der im konkreten Fall gewählt wird bzw. entsteht, und von der Phase des Transformationsvorganges, in dem Außeneinflüsse ansetzen
2. Demokratieförderung ist eine hochgradig normativ besetzte politische Programmokabel. Im Spektrum der Interessen von Geberländern nimmt sie eine hohe symbolische und programmatische Position ein, wird aber häufig in der Implementierung durch überlagernde (insbesondere ökonomische und strategisch-sicherheitspolitische) Interessen konterkariert.
3. Externe Hilfe ist in qualitativer Hinsicht wichtiger als in quantitativer Hinsicht. Das Wissen um internationale Unterstützung kann auf seiten innenpolitischer Akteure erheblich zu Reformwillen und Durchhaltebereitschaft beitragen, auch wenn das quantitative Ausmaß gerade auch der ökonomischen Hilfe zum Teil deutlich hinter den Erwartungen der Nehmerländer zurückbleibt (Miegel 1996).
4. Demokratieförderung als Bündel von Maßnahmen zur externen Unterstützung von Transformationsprozessen ist selbst ein transitorisches Phänomen. Der genaue operative Zuschnitt solcher Maßnahmen läßt sich nur durch einen ständigen Feedback-Prozeß in Abhängigkeit von Ausgangsbedingungen, Transformationsphasen, Akteuren etc. bestimmen.
5. Pauschalisierungen über eine generelle Strategie der externen Demokratieförderung sind in Anbetracht unterschiedlicher regionaler, historischer, ökonomischer, politisch-institutioneller und kulturspezifischer Ausgangsbedingungen praktisch nicht möglich. Demokratieförderung bleibt auf die detaillierte Erschließung von Fallbeispielkontexten konzentriert.
6. Die Fragwürdigkeit des Erfolges von Demokratieförderung beruht auf einem ganzen Set von Faktoren: Unklare und wenig koordinierte Zielsetzungen, Umsetzungsschwierigkeiten bei externen Akteuren werden durch Anpassungsprobleme auf Nehmerseite ergänzt und verstärkt. Je weiter der

Transformationsprozeß in Richtung Konsolidierung voranschreitet, desto diffuser und schwerer faßbar werden diese Probleme.

## II.

Trotz dieser eher kritischen Aspekte lassen sich aus den hier vorgestellten Überlegungen eine Reihe auch praktischer Schlußfolgerungen ziehen: Zur Wirksamkeit der Außenunterstützung muß zunächst festgehalten werden, daß Pauschalisierungen und strategische Verallgemeinerungen praktisch nicht möglich sind. Behauptete Irreversibilitäten erweisen sich in historischer Perspektive als hochgradig fragwürdig. Politische Prozesse sind prinzipiell offen. Insofern bleiben auch Ausgang und Ergebnis gegenwärtig zu beobachtender Demokratisierungsbestrebungen unsicher. Garantien für Transitions- und Konsolidierungserfolg gibt es nicht, sondern bestenfalls Wahrscheinlichkeiten der relativen Zielerreichung. Die Prämisse aller Überlegungen bezüglich der externen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen muß demnach lauten: Die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs von Demokratisierungsprozessen steigt, wenn diese Bemühungen auf ein positives internationales Umfeld in Kombination mit direkten Unterstützungsmaßnahmen treffen.

Die generelle Rolle der Außenunterstützung im Transformationsprozeß muß zunächst in zweifacher Weise differenziert werden zwischen

- der Schaffung international und regional günstiger Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Demokratisierung und
- direkten Einflußnahmen auf konkrete Demokratisierungsprozesse durch internationale Organisationen, nationalstaatliche und nicht-staatliche Akteure.

Hinzu kommen zwei weitere Gesichtspunkte:

- In Phasen innenpolitischer Destabilisierung können Verschiebungen außenpolitischer Einflußfaktoren entscheidende Katalysatorwirkung entfalten.
- Je größer die regionale Nähe, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Bedeutung transnationaler Einflüsse zunimmt. Bei großer räumlicher Distanz liegt der Schwerpunkt der Einflußnahme hingegen auf nationalstaatlich-diplomatischer Ebene.

Als zentrale Defizite gegenwärtiger Unterstützungsansätze lassen sich beim derzeitigen Stand der Diskussion benennen:

- Mangelnde Transparenz der Einflußmaßnahmen
- Mangelnde Koordinierung zwischen den Unterstützungsversuchen unterschiedlicher Akteure
- Fehlende oder ungenaue Wirkungsanalysen

Diese Defizite zu beheben wird eine schwierige Aufgabe für die Evaluierung demokratiefördernder Maßnahmen sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Sicht darstellen. Schnelle Ergebnisse sind in Anbetracht entsprechend negativer Erfahrungen mit der Evaluierung von Entwicklungshilfe kaum zu erwarten. Dennoch kann man festhalten, daß in diesem Bereich die vermutlich wichtigsten Aufgaben praxisorientierter Transformationsforschung liegen werden.

Folglich ist eine brauchbare Auflistung von Regeln zur Konzeptionierung der Außenunterstützung, die über Allgemeinplätze hinausgeht, beim derzeitigen Forschungsstand noch sehr schwierig, weil die Gefahr wenig praxisnaher theoretischer Pauschalisierungen offensichtlich ist. Felder, in denen nach einer sorgfältigen historischen und systematisch-vergleichenden Evaluierung der bisherigen Stützungsmaßnahmen entsprechende Regeln formuliert werden könnten, umfassen die folgenden Bereiche:

- Beiträge zur Schaffung eines demokratiefreundlichen internationalen Umfeldes
- Entwicklung einer differenzierten Ziel- und Förderstrategie, die historisch-kulturelle Besonderheiten des Ziellandes berücksichtigt.
- Frühe Einbindung transnationaler Akteure

### III.

Die abschließende Liste von möglichen Diskussionsthemen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie umfaßt Thesen und Probleme, die im Laufe der Beschäftigung mit Fragen externer Demokratieförderung entstanden sind, und nach Auffassung des Verfassers einer weiteren und vertiefenden Diskussion bedürfen.

- Mangelnde Transparenz und regionale Spezifika machen eine universelle Strategie der Demokratieförderung unmöglich. Operatives Hauptproblem ist die Anpassung verfügbarer Einflußmechanismen an die konkrete Transformationssituation eines Ziellandes.
- Maßnahmen der Demokratisierungsunterstützung von außen verfügen über keine, wie auch immer geartete Erfolgsgarantie. Überzogene Erwartungen in die Leistungsfähigkeit nicht oder nur teilweise konsolidierter, bzw. sogar defekter Demokratien können sich als erhebliches Gefährdungspotential erweisen.
- Je größer die regionale Nähe, desto größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Bedeutung transnationaler Einflüsse zunimmt. Bei großer räumlicher Distanz liegt der Schwerpunkt der Einflußnahme hingegen auf nationalstaatlich-diplomatischer Ebene.
- Nationalstaaten sind gut beraten, mit wachsenden Fortschritten der Konsolidierung ihre direkten Einflußnahmen – die als illegitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Ziellandes gedeutet werden könnten – zugunsten der Koordinierung und Vertiefung transnationaler Aktivitäten zurückzunehmen. Entsprechend gibt es im Zuge der historischen Entwicklung eines Transformationsprozesses eine wachsende Legitimität für und eine ansteigende Wirkung von transnationalen Aktivitäten.
- Transformationen von oben (Spanien, Taiwan) lassen sich stärker von außen beeinflussen, als Transformationen durch Volksbewegungen von unten, weil hier die Ermittlung, aber auch die Möglichkeit eines schnellen Wechsels von Adressaten besonders ausgeprägt sind.



- In Phasen innenpolitischer Destabilisierung eines politischen Systems<sup>36</sup> können Verschiebungen außenpolitischer Einflußfaktoren entscheidende Katalysatorwirkung für die Einleitung, den Ablauf und die Zielrichtung eines Transformationsprozesses gewinnen.
- Es gibt keine dauerhafte Möglichkeit nachhaltiger Demokratisierungsförderung, die ausschließlich von externen Akteuren getragen wird. Externe Einflüsse können in aller Regel nicht mehr bewirken, als ein Umfeld zu schaffen, das den internen Trägern von Demokratisierungspolitik eine optimale Entfaltung ihrer Handlungsmöglichkeiten erlaubt.

---

<sup>36</sup> Diese These gilt nicht nur für autoritäre Systeme, sondern prinzipiell für jeden politischen Systemtyp – auch für demokratische.

## Literaturliste

- Allison, Graham T, Jr./Beschel, Robert P., Jr., 1992: Can the United States Promote Democracy? In: *Political Science Quarterly*, vol. 107, no. 1, 81 – 98.
- Carothers, Thomas: The Democracy Nostrum. In: *World Policy Journal* 11, 1994, 47 – 53.
- Collier, P. u.a. 1997: Redesigning Conditionality, in: *World Development* 25, 9, 1399 – 1408.
- Czempiel, Ernst-Otto 1994: Bausteine einer europäischen Friedensordnung. In: *Europa-Archiv*, Folge 4, 91 – 100.
- Diamond, Larry 1992: Promoting Democracy. In: *Foreign Policy*, 87, 25 – 46.
- Diamond, Larry 1995: Promoting Democracy in the 1990s. Actors and Instruments, Issues and Imperatives. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. New York.
- Diamond, Larry 1996: Is the Third Wave Over? In: *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 3, 20 – 37.
- Erdmann, Gero 1996: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente. Bonn.
- Fischer, Mary Ellen (Hrsg) 1996: Establishing Democracies. Boulder.
- Gershman, Carl 1989: The United States and the World Democratic Revolution. In: *The Washington Quarterly*, winter, 127 – 139.
- Hanisch, Rolf (Hrsg) 1996: Demokratieexport in die Länder des Südens? Schriften des Deutschen Übersee-Instituts 35, Hamburg.
- Helliwell, John F. 1994: Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth. In: *British Journal of Political Science*, vol. 24, 225 – 248.
- Herspring, Dale R. 1992: Practitioners and Political Scientists. In: *Political Science & Politics*, September, 554 – 558.
- Huntington, Samuel P. 1991 a: How Countries Democratize. In: *Political Science Quarterly*, vol. 196, no. 4, 579 – 616.
- Huntington, Samuel P. 1991 b: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London.
- Mair, Stefan 1997: Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben. SWP-AP 3020. Ebenhausen.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg): Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung. (2. Aufl.) Opladen 1996.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg): Systemwechsel 2: Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen 1996.
- Nelson, Joan N./ Eglinton, S.J. 1996: The International Donor Community: Conditioned Aid and the Promotion and Defense of Democracy, in: Farer, Tom (Ed): *Beyond Sovereignty*. Baltimore and London.
- Newberg, Paula R./ Carothers, Thomas: Aiding – And Defining – Democracy. In: *World Policy Journal*, Spring 1996, 97 – 108.
- Nölke, Andreas 1996: Implementing Economic Assistance for Central and Eastern Europe: The Problem of Coordination. In: *Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft*. Leipziger Universitätsverlag, S. 171 – 192.
- Nuscheler, Franz 1999: Transformationspotentiale von Entwicklungspolitik. Chancen und Grenzen einer „globalen Strukturpolitik“ mittels Entwicklungspolitik. Gutachten für das CAP.
- Pfaff, William 1994: Die Furien des Nationalismus. Politik und Kultur am Ende des 20. Jahrhunderts. Frankfurt.
- Pridham, Geoffrey (ED) 1991: Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe. London: Leicester University Press.

- Pridham, Geoffrey / Herring, Eric / Sanford, George (Eds) 1994: *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rayment, Paul B.W. 1995: *The Hard Road to the Market Economy: Realities and Illusions*. In: MOST, vol. 5, no. 2, 45 – 64.
- Sandschneider, Eberhard 1995: *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schöppenthau, Philip von 1992: *Ein Konzert der Institutionen? IWF, Weltbank und EBRD unter Koordinierungs- und Anpassungsdruck in Osteuropa*. In: *Osteuropa-Wirtschaft*, 37/4, 309 – 330.
- Stokke, Olav (Ed) 1995: *Aid and Political Conditionality*. London.
- Talbott, Strobe 1996: *Democracy and National Interest*. In: *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 6, 47 – 63.
- Tetzlaff, Rainer (Hrsg) 1992: *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg.
- Vanhanen, Tutu 1990: *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980 – 1988*. New York: Tylor and Francis.
- Whitehead, Laurence 1986: *International Aspects of Democratization*. In: Guillermo O'Donnell / Philippe C. Schmitter / Laurence Whitehead (Eds): *Transitions from Authoritarian Rule – Comparative Perspectives. Part III*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Whitehead, Laurence 1997: *The Drama of Democratization*. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Working Paper 1997/105.
- Winiecki, Jan 1995: *The Applicability of Standard Reform Packages to Eastern Europe*. In: *Südosteuropa-Studien*, Bd. 56, S. 121 – 140.
- Wolf, Reinhard 1994: *Demokratisierungspolitik als Instrument deutscher Sicherheitsvorsorge*. In: *ApuZ B 26-27/94*, 22 – 31.
- Zimmerling, Ruth 1991: *Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse*. Freiburg.