Stefani Weiss
Joscha Schmierer (Hrsg.)

Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage März 2007

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15455-8

Inhalt

Vorwort 9

I. Kapitel – Dimensionen prekärer Staatlichkeit

Joscha Schmierer
Staatenwelt als Medium der Staatsbildung. Prekäre Staatlichkeit in der postimperialen Konstellation 13

Herfried Münkler
Die Renaissance des Empire als Herrschaftsform und seine Bedeutung für die internationalen Beziehungen heute 30

Bruno Schoch
State-Building, Nation-Building und Demokratisierung 42

Stefan Oeter
Regieren im 21. Jahrhundert: Staatlichkeit und internationales System 70

Hans-Joachim Spanger
Staatszerfall und Staatsbildung: eine Bestandsaufnahme der internationalen Theoriebildung 85

II. Kapitel – Prekäre Staatlichkeit: Koloniales und postkoloniales Erbe – vier Regionen im Vergleich

Wim van Meurs
Staats- und Nationsbildung vor, durch und gegen Kolonialherrschaft 109

Kaukasus

Uwe Halbach
Russlands „Ohnmachtszone": Gewalt und Instabilität im Nordkaukasus 135

Zentralamerika

Manuel Montobbio
Der Aufbau lebensfähiger Staaten in Zentralamerika 154

Petra Bendel und Michael Krennerich
Prekäre Staatlichkeit in Zentralamerika und Kolumbien 177

Südostasien

Peter Kreuzer
Staatsqualität und friedliches Konfliktmanagement in Südostasien 200

Romain Bertrand
Zwischen oder nach den Imperien? Koloniale und postkoloniale Prozesse der Staatsformierung in Indonesien, Malaysia und Kambodscha 228

Heinrich Kreft
Großmachtambitionen und Staatlichkeit in Südostasien 241

Große Seen

Jean-Pierre Chrétien
Die Großen Seen in Ostafrika – auch heute eine zerrissene Region 261

Filip Reyntjens
Staatlichkeit in der Region der Großen Seen Afrikas 279

III. Kapitel – Strategien und Instrumente für Demokratisierung und Stabilisierung

Jan Ole Kiso
„Responsibility to Protect": Schritte zur Realisierung der neuen internationalen Verantwortung? 297

Richard Caplan
„Neo-Trusteeship": eine Lösung für prekäre Staatlichkeit? 313

Klaus Reinhardt
Überprüfung der „westlichen" Sicherheitspolitik: Welche neuen zivil-militärischen Fähigkeiten werden benötigt? 327

Tobias Debiel
Was tun mit fragilen Staaten? Ansatzpunkte für die Entwicklungspolitik 340

Marina Ottaway
Demokratieexport in prekäre Staaten: ein vorsichtiger Schritt vorwärts 361

Michael Dauderstädt
Zur politischen Ökonomie von Demokratisierung und Demokratieförderung 378

Hubert Knirsch
Die internationalen Finanzinstitutionen und prekäre Staaten 407

Kurt Klotzle
Internationale Strategien gegenüber prekären Staaten: eine Erweiterung des Instrumentenbaukastens? 428

IV. Kapitel – Die internationale Staatengemeinschaft und prekäre Staaten

Ortwin Hennig
Prekäre Staatlichkeit als Herausforderung und Aufgabe deutscher Außenpolitik 455

Stefani Weiss
Effektiver Multilateralismus und prekäre Staatlichkeit. Die Europäische Union als Modell und Akteur 471

Peter Wittig
Die Vereinten Nationen und prekäre Staatlichkeit 496

Autorenverzeichnis 507

Michael Dauderstädt

Zur politischen Ökonomie von Demokratisierung und Demokratieförderung[1]

Strategien und Politiken zur Lösung und Prävention von Konflikten und Krisen weisen der Demokratieförderung eine immer größere Bedeutung zu. Demokratie soll nicht nur zwischenstaatliche Kriege verhindern, sondern auch die Wahrscheinlichkeit gewalttätiger innerstaatlicher Konflikte reduzieren.[2] Nach Konflikten soll sie zum Aufbau friedlicher Gesellschaften und Staaten beitragen, insbesondere auch nach Interventionen durch „peace-keeping"-Streitkräfte oder andere internationale Akteure (wie z.B. im Irak). Deshalb zählen Demokratisierung und Demokratieförderung auch zu den Eckpfeilern der nach dem 11. September 2001 von den USA und der Europäischen Union vorgelegten Strategien, die die Welt sicherer, stabiler und besser machen sollen.[3]

Diese Strategien verbinden in der Regel politische und wirtschaftliche Liberalisierung, also Demokratieförderung mit wirtschaftlichen Reformen in Richtung auf offenere und weniger staatlich regulierte Märkte. In der Tat muss ein erfolgreicher Übergang zu einer demokratischen Marktwirtschaft beides beeinflussen – das wirtschaftliche und das politische System. Die angestrebte Sicherheit und Stabilität ist aber nicht nur die erhoffte Folge der Demokratisierung, sondern umgekehrt ist Demokratisierung zwangsläufig zum Scheitern verurteilt, wenn es keinen lebensfähigen Staat gibt, der die Sicherheit der Bürger gewährleistet und sein Gewaltmonopol aufrechterhält. Wie die Tabelle 1 zeigt, sind die drei staatlichen Kernfunktionen Sicherheit, Wohlstand und Repräsentation eng miteinander verbunden.

[1] Dieser Artikel beruht auf zwei früheren Referaten des Autors „Exporting Stability to the Wider Europe: From a Flawed Union to Failing States" und „International Democracy Promotion: Patiently Redistributing Power" (mit *Marika Lerch*), beide wurden veröffentlicht von der Friedrich-Ebert-Stiftung.

[2] *H. Hegre et al.*, 2001: Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992, in: American Political Science Review 95, 1. 33-48.

[3] The White House, 2002: The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html; Europäische Union, 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf

Tabelle 2: Die Interdependenz der drei Staatsfunktionen Sicherheit, Wohlstand und Repräsentation/Demokratie

Wirkung auf / Ursache	Sicherheit	Wohlstand	Repräsentation/ Demokratie
Sicherheit		Sicherheit (Frieden, Gewaltmonopol, sichere Eigentumsrechte) ist eine notwendige Voraussetzung für Wohlstand.[4]	Sicherheit (Frieden, Gewaltmonopol) ist eine notwendige Voraussetzung für demokratische Repräsentation.
Wohlstand	Wohlstand reduziert Konflikte und stellt die notwendigen Ressourcen zur Herstellung der Sicherheit zur Verfügung.		Wohlstand vergrößert die Fähigkeit und Neigung zur politischen Partizipation[5] und verlängert die Lebenserwartung von Demokratien.[6]
Repräsentation/ Demokratie	Demokratien führen keine Kriege gegeneinander.[7] Intern erlauben sie gewaltfreie Lösungen von Konflikten[8], insbesondere hinsichtlich der Umverteilung.[9]	Demokratien fördern Wachstum (oder behindern es zumindest nicht)[10] und soziale Gerechtigkeit.[11] Sie ziehen mehr ausländische Direktinvestitionen an[12] und machen Hilfe effektiver.[13]	

[4] *P. Collier*, 1998: On the Economic Consequences of Civil War. http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/cw-consq.pdf.

[5] *S. Lipset*, 1959: Social Requisites of Democracy. Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 53. 69-105; *idem*, 1960: Political Man. New York; *R. Putnam*, 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey; *R. Inglehart*, 1997: Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies. Princeton, New Jersey; *L. Diamond*, 1999: Developing Democracy toward Consolidation. Baltimore und London.

[6] *A. Przeworski et al.*, 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge, Massachusetts.

[7] *H.-J. Spanger* und *J. Wolff*, 2004: Why Promote Democratisation? Reflections on the Instrumental Value of Democracy. www.democracyagenda.org/reader.php.

[8] *H. Hegre et al.*, 2001; *H.-J. Spanger* und *J. Wolff*, 2004.

[9] *C. Boix*, 2003: Democracy and Redistribution, Cambridge, Massachusetts.

[10] *R. Barro*, 1997: Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study. Cambridge, Massachusetts und London. 49-87; *A. Przeworski et al.*, 2000.

[11] *W. Merkel* und *M. Krück*, 2003: Soziale Gerechtigkeit und Demokratie. Auf der Suche nach dem Zusammenhang, Bonn.

[12] *N. Jensen*, 2003: Democratic Governance and Multinational Corporations. Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment, in: International Organization 57, 3. 587-616.

[13] *S. Kosack*, 2003: Effective Aid. How Democracy Allows Development Aid to Improve Quality of Life, in: World Development, 31, 1. 1-22.

Aus dieser Interdependenz folgt, dass eine Politik, die von außen Transformationsprozesse fördern will, sich in der Regel mit Staatsversagen in allen drei staatlichen Kernfunktionen gleichzeitig auseinandersetzen muss. Der vorliegende Aufsatz widmet sich jedoch hauptsächlich dem Aufbau der Demokratie, wobei er auch zentrale Wirtschafts- und Sicherheitsfragen berücksichtigt, da sie die Risiken und Chancen erfolgreicher Demokratisierung maßgeblich beeinflussen.

Ökonomische Aspekte von Demokratisierungsprozessen

Demokratie kann man definieren als „eine Regierungsform [...], die die freie Formulierung von politischen Präferenzen erlaubt unter Anwendung der Grundfreiheiten wie Versammlungsrecht, Information und Kommunikation zum Zwecke des freien Wettbewerbs zwischen politischen Führern, um in regelmäßigen Abständen mit gewaltfreien Mitteln ihren Regierungsanspruch zu legitimieren [...] und zwar ohne irgendein wirksames politisches Amt von diesem Wettbewerb auszuschließen oder irgendwelchen Mitgliedern der politischen Gemeinschaft zu verbieten, ihre Präferenz auszudrücken."[14] Die erwähnte politische Gemeinschaft ist seit dem 19. Jahrhundert in der Regel ein (National-)Staat mit klar definierten Bürgerrechten. Demokratie umfasst dabei die zwei zentralen Mechanismen Wettbewerb und Partizipation[15], die in gegenwärtigen (und historischen) Demokratien unterschiedlich gewichtet sind und waren. Wettbewerb bedeutet vor allem das Recht, politische Parteien zu gründen, sowie Pressefreiheit, während die Partizipation das Wahlrecht, faire Wahlen und den Zugang der Parteien zu öffentlicher Finanzierung umfasst.[16]

Die historische Dynamik von Demokratisierungsprozessen

Demokratie in ihrem heutigen Verständnis ist historisch gesehen ein relativ neues Phänomen. Ein wichtiges Element der globalen Demokratisierung ist die Ausweitung der Partizipationsrechte auf immer größere Kreise der Bevölkerung

[14] *L. Diamond, J. Linz* und *S. Lipset*, 1995: Introduction. What Makes for Democracy? in: *eadem* (Hrsg.), Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy. Boulder, Colorado und London. 6.
[15] *R. Dahl*, 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven, Connecticut.
[16] *G. Munck* und *J. Verkuilen*, 2002: Conzeptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: Comparative Political Studies, 35, 1. 5-34.

und die Schaffung weiterer Rechte, zu denen auch soziale Rechte gehören.[17] Charakteristisch für frühe Demokratien (Griechenland, Rom, die italienischen Stadtstaaten, aber auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten im 18. und 19. Jahrhundert) war die Begrenzung der demokratischen Partizipationsrechte auf Eigentum besitzende männliche Bürger, die in der Regel nur eine Minderheit der Bevölkerung des jeweiligen Staates ausmachten.

Da Demokratie eine besondere Staatsform ist, ist ihre Entstehung nicht von der Herausbildung von Staaten zu trennen. Die Herausbildung der heute existierenden Staaten vollzog sich im Wesentlichen auf zwei Wegen: (1) lange historische Prozesse in Europa und Teilen Asiens (China, Japan, Thailand) und (2) Dekolonisierung und Staatenbildung nach der Befreiung von europäischer Kolonialherrschaft. Die Chancen für eine demokratische Staatsform ergaben sich je nach historischem Hintergrund:

(1) In Europa bildeten sich Demokratien zunächst dort heraus, wo die herrschenden Feudaleliten nicht im Vollbesitz der militärischen, politischen und ökonomischen Macht waren.[18] Sie waren vor allem angesichts ständiger Kriege untereinander darauf angewiesen, Geld und Kredit von den wirtschaftlichen Eliten zu bekommen und mussten diesen ein gewisses Mitspracherecht anbieten. Im Ergebnis bildeten sich dann jene zentralen Elemente früher Demokratien wie das Wahlrecht der besitzenden Klasse und das Budgetrecht des Parlaments heraus. Diese Rechte und der Umfang der berechtigten Bürger (später Bürgerinnen) dehnten sich schrittweise und langsam in dem Maße aus, wie sich Wohlstand, Bildung und Mitsprachewille – nicht zuletzt im Zuge der Klassenkämpfe zur Emanzipation der aufkommenden Arbeiterklasse – verbreiteten. Auch diese Prozesse verliefen nicht linear, sondern voller Rückschläge in einem Wechselspiel von Staatsaufbau und Partizipationszuwachs.[19] Wo die Eigenstaatlichkeit erst spät erreicht wurde (wie in Ostmittel- und Südosteuropa), vollzog sich Demokratisierung weniger unter dem Druck der oben genannten Faktoren als über transnationale Lernprozesse. In Asien und Teilen Osteuropas dagegen blieben die Staaten länger Feudalstaaten, deren Transformation andere Ursachen hatte und nicht durchgängig zu einer Demokratisierung geführt hat (kommunistische Revolutionen in Russland und China, amerikanische Besatzung in Japan).

(2) In den ehemaligen Kolonien bildeten sich unterschiedliche Staatsstrukturen heraus, je nachdem, ob sich weiße Siedler in größerer Zahl niederließen oder ob sich die Kolonialmacht auf ein Ausbeutungsregime (agrarische und mi-

[17] *T. Marshall*, 1992: Bürgerrecht und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M.; *C. Tilly*, 2004: Contention and Democracy in Europe, 1650-2000, Cambridge, Massachusetts.
[18] *C. Tilly*, 1990: Coercion, Capital and European States, AD 990-1990, Cambridge, Massachusetts; *M. Mann*, 1991: Geschichte der Macht, Frankfurt a.M. und NewYork.
[19] *C. Tilly*, 2004.

neralische Rohstoffe) beschränkte.[20] Im ersten Fall (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika) kam es zur Entwicklung demokratischer Institutionen, wenn auch mit drastisch eingeschränkten Rechten für die autochthone Bevölkerung, im zweiten Fall nicht oder nur in schwacher Form. Diese politische Differenzierung findet ihre Parallele in der ökonomischen: Siedlerökonomien hatten meist eine relativ ausgeglichene Vermögensverteilung (vor allem Land), Extraktionsökonomien konzentrierten die Kontrolle über Bodenschätze oder Plantagen. Bei Unabhängigkeit übernahmen die neuen Eliten diese Rentenquellen und verteidigten sie alsbald durch autoritäre Regime.

In der entwickelten Staatenwelt hat die Demokratie sich vor allem auch deshalb durchgesetzt, da sie die militärisch und ökonomisch mächtigere Staatsform war. Demokratien konnten im Konsens besser die Ressourcen (vor allem Kapital) ihrer Länder mobilisieren.[21] Nach 1945 haben die siegreichen Demokratien ihre Staatsform in Japan, Deutschland und Italien erfolgreich etabliert. In der Welt der armen Staaten ist der internationale Kontext wichtiger in Form von Unterstützung oder Druck auf Regime.[22] Im Zuge des Kalten Krieges erhielten viele autoritäre Regime Rückendeckung (einschließlich Militär- und Entwicklungshilfe) von der jeweils verbündeten Großmacht (und die Opposition von der gegnerischen). Autoritäre Regime, deren Unterdrückungsmacht durch Rücksichtnahme auf kritische Großmächte beschränkt war (z.B. Iran 1979, Philippinen 1986), hatten geringere Überlebenschancen im Vergleich zu anderen (z.B. Syrien, Irak, Libyen), deren Repressionsneigung ungehemmt umgesetzt werden konnte.[23] Mit dem Ende des Kalten Krieges folgten Interventionen einer anderen Logik, die stärker auf Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte setzte (Kambodscha, Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Irak). Schließlich dienten auch die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die für viele autoritäre Regime eine entscheidende Finanz- und Rentenquelle darstellen, als Hebel, um Druck auszuüben. Mit Bobbit[24] könnte man die Welle der Demokratisierung auch als Folge des Sieges der demokratischen Marktwirtschaften im epochalen Krieg (1914–1990) sehen, der die alternativen Staatskonzepte des Faschismus und Kommunismus verdrängte.

[20] *D. Acemoglu, S. Johnson* und *J.A. Robinson*, 2001: The Colonial Origins of Comparative Development. An Empirical Investigation, in: American Economic Review, 91, 5. 1369-1401.
[21] *C. Tilly*, 2004; *M. Mann*, 1991; *K. Schultz* und *B. Weingast*, 2003: The Democratic Advantage. Institutional Foundations of Financial Power in International Competition, in: International Organization, 57, 1, 3-42.
[22] *S. Huntington*, 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman. 85-108.
[23] *J. Brownlee*, 2002: ...And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes, in: Studies in Comparative International Development, 37, 3. 35-63.
[24] *P. Bobbit*, 2002: The Shield of Achilles. War Peace and the Course of History, London.

2002 gab es – nach Angaben von Freedom House[25] – 121 Demokratien, womit 62,7 Prozent aller 193 Länder der Welt demokratisch waren. Das repräsentiert einen historischen Höchststand. Der letzte Anstieg begann 1974 und beschleunigte sich mit dem Zusammenbruch des Kommunismus, der die Zahl der Demokratien (allerdings auch der Staaten) deutlich ansteigen ließ. 1974 waren nur 41 von 150 Ländern demokratisch (27,3 Prozent), 1987 schon 71 von 164 Staaten, also 43,3 Prozent, 1995 sogar 117 von 191 (61,3 Prozent). Diese letzte Welle ist die dritte Welle der Demokratisierung.[26] Ihr gingen ein erster langsamer Anstieg bis Mitte der 1920er Jahre und ein zweiten Anstieg nach 1942 voraus, die von einem Rückgang in der Zwischenkriegszeit unterbrochen worden waren. 1958 erfolgte ein zweiter Rückgang, allerdings weniger in der absoluten Anzahl der Demokratien, jedoch deutlich in ihrem Anteil an der Gesamtheit aller Staaten, die im Zuge der Dekolonisierung stark zunahm.

Dank der dritten Welle der Demokratie gelangten etwa hundert Länder in den Zustand von „Übergangsgesellschaften" („transition countries"). Nur wenige haben diese Übergangsphase erfolgreich beendet und können als weitgehend konsolidierte Demokratien gelten. Dazu zählen hauptsächlich die acht ostmitteleuropäischen EU-Beitrittsländer sowie Chile, Uruguay und Taiwan; einige weitere sind annähernd konsolidiert (Rumänien, Bulgarien, Mexiko, Brasilien, Ghana, Philippinen, Südkorea). Der große Rest steckt in einer Grauzone der Demokratisierung.[27] Autoritäre Regime können etwa über sehr lange Zeiträume stabil bleiben. Sich partiell liberalisierende Regime können lange in einem semiautoritären Zustand oder als „defekte Demokratie"[28] verharren. Junge Demokratien können einen Rückfall in autoritäre Strukturen erleiden.

Innerhalb dieser Grauzone defekter Demokratien lassen sich unterschiedliche Typen unterscheiden. Merkels vier Typen sind die exklusive Demokratie, die Enklavedemokratie, die illiberale Demokratie und die delegative Demokratie.[29] Im ersten Fall ist der Personenkreis, der volle Staatsbürgerrechte (insbesondere Wahlrecht) genießt, eingeschränkt. Im zweiten Fall existieren in der Gesellschaft Enklaven, in denen die Kontrolle der demokratischen Regierung eingeschränkt ist (z.B. Militär), und „Vetomächte" dominieren bestimmte Politikbereiche oder Regionen. Illiberale Demokratien respektieren nicht die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger und sind dazu eventuell aufgrund mangelnder Verfassungsregelungen auch nicht verpflichtet. In delegativen Demokratien ist der Rechtsstaat

[25] *L. Diamond*, 2003: Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development and Multilateral Policies, Irvine, California.
[26] *S. Huntington*, 1991; *C. Boix*, 2003. 67.
[27] *T. Carothers*, 2002: The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy, 13, 1. 5-21; *W. Merkel*, 2004: Embedded and Defective Democracies, in: Democratization, 11, 5. 33-58.
[28] *W. Merkel et al.*, 2003: Defekte Demokratie (Bd. 1: Theorie), Opladen.
[29] Ibid.

nicht voll funktionsfähig, d.h. die (demokratisch gewählte) Regierung herrscht relativ unkontrolliert.

Etwas weniger theoretisch unterscheidet Carothers zwei verbreitete Typen von gescheiterten Übergängen:[30] die Herrschaft der „Partei der Macht" („dominant-power politics") und den verantwortungslosen Pluralismus („feckless pluralism"). Im ersten Fall kontrolliert eine Elite die formal demokratischen Institutionen (z.B. in vielen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion), im zweiten Fall wechselt die Kontrolle zwischen verschiedenen Machtgruppen, die aber letztlich keine effiziente Politik im Sinne der Sicherung von Wohlstand und Sicherheit betreiben (können), so z.B. in einigen Balkanstaaten.

Schließlich gibt es noch zwei Extremfälle des Übergangs, die gescheiterten Staaten („failed states") und die Protektorate, die nach einem Scheitern oder nach einem Krieg errichtet werden. In gescheiterten Staaten funktionieren die Institutionen nicht mehr. Der Staat hat keine Kontrolle mehr über das Territorium und die Gesellschaft. Die entstehenden Freiräume werden durch „warlords" und andere lokale Eliten genutzt, die in ihrem Herrschaftsbereich in der Regel autoritär und gewaltsam regieren und oft untereinander in bürgerkriegsähnliche Konflikte verstrickt sind. Wenn die internationale Staatengemeinschaft (oder einzelne Protagonisten wie die USA und Großbritannien im Irak) in zerfallenen (und/oder eroberten) Staaten die Staatsfunktionen ganz oder teilweise selbst übernimmt, so hängt der Übergang zur Demokratie davon ab, wie rasch die Protektoratsverwaltung die Macht an die einheimische Bevölkerung zurückgeben kann, ohne erneut massive Konflikte und Instabilität zu riskieren. In der Zwischenzeit, die allerdings länger als erwartet andauern kann, handelt es sich ebenfalls um eine defekte Demokratie, die gelegentlich schon als „Absolutismus"[31] oder „liberaler Imperialismus"[32] bezeichnet wurde.

Autoritäre Rentenökonomien als strukturelle Hindernisse der Demokratisierung

Hinter diesen zögerlichen Demokratisierungsprozessen verbirgt sich in den meisten postkolonialen Ländern ein bestimmter Typ politischer Ökonomie, nämlich die autoritäre Rentenökonomie. In Gesellschaften dieser Art stützen sich der Staat und die regierenden Eliten auf Einkommen, die aus Renten und nicht aus Lohn und Arbeit, Profit und Innovation stammen bzw. aus darauf zu entrichtenden Einkommens- und Unternehmenssteuern. Dieser geringe Anteil der Steuereinnahmen schwächt die Repräsentation.[33] Legitimation wird nicht durch Verfahren, sondern durch Patronage garantiert. Die Renten, die an der Spitze dieser Gesellschaften konzentriert werden, werden so nach unten verteilt, dass sie den Unterstützern der regierenden Elite zugute kommen, die oft demselben Stamm oder Familienclan angehören. Gesellschaften dieser Art tendieren dazu, Instabilität zu erzeugen, obwohl diese häufig durch Unterdrückung künstlich verschleiert wird. Das Gewaltmonopol und die Bereitstellung von Sicherheit als öffentliches Gut sind oft die Hauptfunktion des Staates, die den größten Teil der staatlichen Einnahmen verschlingt. Sie sind die Machtbasis der regierenden Elite und stellen die wichtigste Arbeitsmöglichkeit für den Teil der Bevölkerung dar, der sie unterstützt. Politik in vielen armen Ländern reduziert sich auf den Kampf um diese Macht und die damit verbundenen Ressourcen. Tabelle 2 vergleicht diese autoritären Rentenökonomien mit demokratischen Marktwirtschaften in idealtypischer Weise.

Natürlich unterschlagen diese idealtypischen Fakten die differenzierte Vielfalt der konkret zu beobachtenden Regime. Auch in vielen fortgeschrittenen Demokratien, z.B. in Italien, gibt es Anzeichen von Klientelismus, Patronage, Korruption, Steuerhinterziehung, Schattenwirtschaft usw. hinter einer Fassade von Mediendemokratie, die effizientes und transparentes Regieren unmöglich machen. Außerdem gibt es in fortgeschrittenen Wirtschaften „legitime" Renten, z.B. Patente oder Rechte an geistigem Eigentum. Alle fortgeschrittenen Demokratien regulieren ihre Wirtschaft auf eine Weise, die bestimmte Segmente der Gesellschaft begünstigt und schaffen somit „Renten" im Vergleich zu den Einkommen, die in einer unregulierten idealtypischen Marktwirtschaft vorkommen. Nichtsdestotrotz stehen sie der idealtypischen demokratischen Marktwirtschaft, die in der zweiten Spalte der Tabelle 2 beschrieben wird, viel näher als die meisten der Gesellschaften in Entwicklungsländern.

[30] *T. Carothers*, 2002.
[31] *A. Schwarz*, 2002: Rückkehr zum Absolutismus. Machtstrukturen in UNMIK's Kosovo, in: Südosteuropa – Zeitschrift für Gegenwartsforschung, 51, 10-12. 527-542.
[32] *G. Knaus* und *F. Martin*, 2003: Travails of the European Raj, in: Journal of Democracy, 14, 3. 60-74.
[33] *M. Moore*, 2004: Revenues, State Formation, and the Quality of Government in Developing Countries, in: International Political Science Review, 25, 3. 297-319.

Tabelle 3: Idealtypischer Vergleich von autoritären Rentenökonomien und demokratischen Marktwirtschaften

	Demokratische Marktwirtschaft	Autoritäre Rentenökonomie
Regierung	Gewählt, rechenschaftspflichtig	Selbst ernannte Eliten, ohne Rechenschaftspflicht und Verantwortung
Status der Bürger	Bürger mit Rechten, insbesondere Wahlrecht	Untertanen, Opfer von Gewalt, Mitglieder von Patronagenetzwerken
Regierungswechsel	Wettbewerb, freie und faire Wahlen	Erbschaft, Putsch, Revolution, gewaltsamer Regimewechsel von außen
Opposition	Legale Parteien und Zivilgesellschaft, dezentralisierte Macht	Illegale Widerstandbewegungen, (regionale) „warlords"
Medien	Pluralistisch, kritisch	Zensur, gleichgeschaltet
Staatseinnahmen	Steuern	Renten (Zölle, Rohstofferlöse)
Nutznießer staatlicher Aktivitäten	Mehr oder weniger alle; (wechselnde) Mehrheiten, Minderheitenschutz	Patronagenetzwerke basierend auf Familien, ethnischer Abstammung, Religion oder Region (Vetternwirtschaft)
Öffentliche Verwaltung	Rationale Bürokratie; gelegentliche Korruption	Teil des Patronagenetzwerks, endemische Korruption
Hauptquelle von Einkommen	Arbeit und Unternehmertum	Zugang zu Renten, Stellen im Staatssektor, politisch geschützte und kontrollierte Marktnischen
Schattenwirtschaft	Wachsend, aber immer noch unter 20 % des BIP	Eine Hauptsäule der Überlebensstrategien der Bevölkerung
Auswärtige Wirtschaftsbeziehungen	Offen, liberalisiert	Politisch kontrolliert, wichtige Quelle für Renten

Gesellschaften der in Tabelle 2 beschriebenen „idealtypischen" autoritären Rentenökonomie sind ebenfalls sehr unterschiedlich:

- Politisch gesehen reichen sie von Diktaturen wie Syrien, Libyen, Saudi-Arabien oder gewissen afrikanischen Staaten und zentralasiatischen Republiken über halbautoritäre Regime wie Algerien, Jordanien, Ägypten, Belarus, Zimbabwe bis zu mehr oder weniger defekten Demokratien wie Albanien, Russland, Ukraine, die kaukasischen Republiken, die Türkei oder Nigeria.

- Wirtschaftlich gesehen tendieren postkommunistische Gesellschaften dazu, industrialisierter zu sein und in einem höheren Maße auf Steuern zu basieren sowie relativ offene Wirtschaften und eine auf Regeln basierende öffentliche Verwaltung zu haben. Weniger entwickelte Länder in Zentralasien, im Nahen Osten und in Afrika verlassen sich mehr auf die Einnahmen aus Rohstoffexporten und Entwicklungshilfe, die wiederum ihre Patronagesysteme speisen. Ein Rückgang der Exporterlöse, wie er sich in den 1990er Jahren ereignete, kann Reformen in diesen Ländern in Gang bringen.[34]

Eine fundamentalere ökonomische Analyse[35] sieht in der Marginalität die Ursache für Rentenökonomien. Marginalität bedeutet, dass ein großer Teil der Arbeitnehmerschaft nur eine Grenzproduktivität besitzt, die niedriger ist als die Kosten der eigenen Reproduktion. Da die Löhne höher sein müssten als das Grenzprodukt, werden solche Arbeiter nicht von profitorientierten Unternehmern beschäftigt. Sie können also nur überleben, indem sie ein nicht marktorientiertes Einkommen durch Patronagenetzwerke erhalten, die wiederum dank einer höheren Durchschnittsproduktivität in der Volkswirtschaft existieren.[36]

Die niedrige Grenzproduktivität ist in der Regel eine Folge des demographischen Wachstums, wenn es schneller voranschreitet als die niedrige landwirtschaftliche Produktivität, da Nahrungsmittel den Großteil der Reproduktionskosten innerhalb armer Länder ausmachen. Umgekehrt entkommt man der Marginalität durch Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft, was Überschüsse ermöglicht, mit denen die Arbeiter in anderen Sektoren ernährt werden können, einschließlich des Niedriglohnsektors der Exportindustrie. Das ist der Weg, den ostasiatische Entwicklungsländer eingeschlagen haben, die später zu Demokratien wurden (z.B. Südkorea, Taiwan). Im Folgenden sei nun das Verhältnis zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung genauer betrachtet.

Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung

Der Befund der Modernisierungstheorie lautet: Mit der wirtschaftlichen Entwicklung sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Demokratien scheitern und wieder autoritäre Regime werden, und es steigt – wenn auch langsamer – die Wahr-

[34] *G. Luciani*, 1994: The Oil Rent, the Fiscal Crisis of the State and Democratization, in: *G. Salamé* (Hrsg.), Democracy Without Democrats? The Renewal of Politics in the Muslim World, London. 130-155.

[35] *H. Elsenhans*, 2001: Das internationale System zwischen Zivilgesellschaft und Rente, Münster.

[36] Die Durchschnittsproduktivität ist höher als die Grenzproduktivität und muss höher als die Reproduktionskosten sein, denn sonst wäre eine Reproduktion unmöglich und die Marginalbevölkerung würde sich durch Verhungern reduzieren.

scheinlichkeit, dass autoritäre Regime sich demokratisieren. Der letztere Zusammenhang ist besonders umstritten. Das Standardwerk dazu von Przeworski u.a. geht davon aus, dass wirtschaftliche Entwicklung die Wahrscheinlichkeit der Demokratisierung autoritärer Regime nicht nachweisbar erhöht.[37] Diese Feststellung weist aber Schwächen auf.[38] Berücksichtigt man die Geschichte aller Demokratien (also etwa ab 1850), so erhöht wirtschaftliche Entwicklung auch die Chancen eines Regimewechsels von der Diktatur zur Demokratie und nicht nur die Überlebenschancen von schon vorhandenen Demokratien.

Der Zusammenhang ist zwar schwach, was die endogene Verursachung, d.h. Wachstum als Demokratisierungsfaktor, betrifft, aber stark, was die exogene Verursachung angeht, d.h. Wachstum als Konsolidierungsfaktor, der die Lebensdauer von – aus welchen Gründen auch immer – einmal entstandenen Demokratien erhöht.[39] Der letztere Zusammenhang drängt die umgekehrte Frage auf: Fördert Demokratie Wachstum und wirtschaftliche Entwicklung? Wenn das zuträfe, so entstünde ein stabilisierender Tugendkreis, bei dem sich Freiheit und Wohlstand gegenseitig verstärken.

Die wichtigsten theoretischen Argumente für und gegen eine wachstums- und entwicklungsfördernde Rolle der Demokratie lauten:[40] Demokratische Kontrollen sichern Eigentumsrechte, womit Investoren ermuntert werden. Sie verhindern außerdem die einseitige Ausnutzung von möglichen Rentenquellen (Monopole etc.). Schließlich stellen sie ein besseres Angebot an öffentlichen Gütern zur Verfügung einschließlich mehr sozialem Frieden. Ferner kann Demokratie in einem Entwicklungsland auch die Effizienz der Entwicklungshilfe erhöhen und damit Wachstum und Entwicklung beschleunigen.[41] Die Weltbank hat dem beim Design ihrer neuesten Armutbekämpfungsstrategie Rechnung getragen, die der Demokratisierung eine prominente Rolle einräumt.[42] Dagegen spricht, dass Demokratie die Macht der Reichen bedroht, die daher nicht investieren, oder sie ihnen Einkommen entzieht, wodurch die Sparquote gesenkt wird, da die armen Nutznießer der Umverteilung eine höhere Konsumneigung haben. Demokratien haben auch oft Probleme, unbeliebte und/oder schmerzhafte Reformen (z.B.

[37] *A. Przeworski et al.*, 2000. 273.
[38] *C. Boix* und *S. Stokes*, 2003: Endogenous Democratization, in: World Politics, 55, 4. 517-549.
[39] *A. Przeworski et al.*, 2000; *C. Boix* und *S.C. Stokes*, 2003.
[40] *C. Kurzman, R. Werum* und *R. Burkhart*, 2002: Democracy's Effect on Economic Growth: A Pooled Time-Series Analysis, 1951-1980, in: Studies in Comparative International Development, 37, 1. 3-33.
[41] *S. Kosack* und *J. Tobin*, 2003: Funding Self-Sustaining Development: The Role of Aid, FDI and Government in Economic Success. Paper for Presentation at the Leitner Political Economy Seminar, 8.12.2003, http://www.yale.edu/leitner/kosack_tobin.pdf.
[42] *H.-J. Spanger* und *J. Wolff*, 2003: Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie. HSFK Report 6, Frankfurt a.M.

Washington-Konsensus) durchzusetzen, die angeblich oder tatsächlich das Wirtschaftswachstum stärken würden.

Die empirische Forschung gibt keine eindeutigen Hinweise. Barro sieht einen positiven Zusammenhang.[43] Przeworski und Kurzman sehen zwar keinen eindeutig positiven, aber auch keinen negativen Zusammenhang, d.h. Demokratien sind wirtschaftlich nicht signifikant erfolgreicher, aber auch nicht erfolgloser als Diktaturen. Klarere Unterschiede ergeben sich aber bei der Einkommensverteilung, bei der Demokratien – zumindest ab einem bestimmten Einkommensniveau – egalitärer sind als autoritäre Regime. Sie tendieren dazu, Arbeit sparsamer und effizienter einzusetzen und besser zu entlohnen, während Diktaturen unproduktiver sind, aber relativ mehr schlechter bezahlte Arbeit einsetzen.[44] Dagegen sehen andere Experten, die Demokratieförderungsinstitutionen nahe stehen, einen klaren Vorteil der Demokratien auch im Bereich des wirtschaftlichen Entwicklungserfolgs.[45]

Möglicherweise verbirgt sich aber hinter der scheinbaren und unklaren Variablen Wachstum eine entscheidendere Variable, nämlich die Einkommensverteilung. Nach Boix bestimmen zwei Faktoren im Kern das politische System einer Gesellschaft: das Ausmaß an Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung und die Struktur und der Charakter des Vermögens.[46] Dieser zweite Faktor, die „asset specificity", unterscheidet zwischen Gesellschaften, in denen das Vermögen der Reichen ortsgebunden ist (z.B. Land, Bodenschätze, Öl), und solchen, in denen es überwiegend mobil ist (z.B. Finanzkapital). Ist die Ungleichheit groß und das Vermögen immobil, so wehren sich die Reichen gegen eine Demokratisierung, da sie befürchten, dass die arme Mehrheit dann eine Umverteilung durch Besteuerung (oder gar durch Enteignung) durchsetzen würde. Ist die Ungleichheit dagegen gering und das Vermögen ziemlich mobil, so ist eine maßvolle Besteuerung zu erwarten, da sonst das Vermögen auswandert. Damit wird eine Demokratisierung wahrscheinlich. Die reichen Eliten vergleichen dabei die Kosten der Demokratisierung mit den Kosten der Unterdrückung, die mit der Macht der Opposition zunehmen. Eine funktionierende Zivilgesellschaft im Innern oder externer Druck können diese Kosten der Fortsetzung autoritärer Herrschaft erhöhen und Demokratisierung attraktiver machen.

In armen, agrarischen Gesellschaften spielt vor allem die Verteilung von Grund und Boden, also immobilem Kapital, eine wichtige Rolle. Insbesondere die regierenden Eliten sind in Rentenökonomien nicht auf den Konsens der Steuerzahler angewiesen. In entwickelteren Ländern kommt hingegen zunehmend der

[43] *R. Barro*, 1997. 49-87.
[44] *A. Przeworski et al.*, 2000. 178-179; *C. Kurzman et al.*, 2002.
[45] *J. Siegle, M.M. Weinstein* und *M. Halperin*, 2004: Why Democracies Excel, in: Foreign Affairs, 83, 5. 57-71.
[46] *C. Boix*, 2003.

Bildung und mobilem Kapital eine entscheidende Funktion zu. Damit werden die Voraussetzungen für Demokratisierung günstiger. Umgekehrt produzieren Demokratien sozial gerechtere Gesellschaften.[47] Die Gewährung sozialer Bürgerrechte entschärft gesellschaftliche Konflikte und erlaubt demokratische Entscheidungsprozesse. Folglich kann von einer positiven Verstärkung von sozialer Gleichheit und Demokratisierung ausgegangen werden.

Letzten Endes sind alle Übergangsregime Machtkonstellationen, mit denen Eliten ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen verteidigen. Es gibt keine harte Pfadabhängigkeit, die vollständige Demokratisierung gewährleistet. Eine Situation mit unvollendeten Reformen kann für gewisse Eliten viel lukrativer sein als eine Marktwirtschaft, die auf Chancengleichheit abzielt.[48] Dass diese Konstellationen oft mit demokratischem Anstrich daherkommen, ist teilweise das Resultat internationalen Drucks. Die Interessen und Ressourcen einzelner Fraktionen der regierenden Eliten und der „Gesellschaft" (welche in der Regel verschiedenartig strukturiert ist) hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die es im Grunde notwendig machen, jeden Fall für sich zu betrachten. Demokratisierungsprozesse sollten immer vor dem Hintergrund historisch entwickelter gesellschaftlicher Interessen begriffen werden, die vor allem durch ökonomische Grundstrukturen wie der Verteilung von Einkommen und Vermögen bestimmt werden. Sie sind hauptsächlich für die Machtkonstellationen verantwortlich, auf deren Transformation Demokratisierung hofft und abzielt. Jede Aufoktroyierung formaler demokratischer Prozesse und Institutionen von außen ohne Transformation der sozioökonomischen Basis steht auf sehr wackeligen Füßen. Das rechtfertigt keinerlei politische Abstinenz, sollte jedoch die Erwartungen auf ein realistisches Niveau zurückschrauben.[49]

Demokratieförderung: wirtschaftliche Entwicklung und Staatsaufbau

Wie können im Lichte dieser Grundaspekte von Demokratisierungsprozessen externe Akteure eingreifen, und was sind ihre Erfolgsaussichten? Wir betrachten zwei Hauptansätze: erstens eine Wirtschaftspolitik, die darauf abzielt, solche Voraussetzungen für Reichtum und Produktivität zu schaffen, die Demokratisierung wahrscheinlicher machen; und zweitens politische Ansätze, die auf Demokratisierung und die Verbesserung oder den Aufbau eines Staates abzielen. Letzteres ist nicht nur als solches wichtig, denn ohne einen Staat kann es auch keine

[47] *W. Merkel* und *M. Krück*, 2003.
[48] *J. Hellman*, 1998: Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, in: World Politics 50, Januar. 203-234.
[49] Siehe hierzu auch den Beitrag von Marina Ottaway in diesem Band.

Demokratie geben, aber auch, weil gutes Regieren durch den Staat die wirtschaftliche Leistung verbessert.

Wirtschaftliche Entwicklung

Wenn – wie oben ausgeführt – wirtschaftliche Entwicklung langfristig zur Demokratisierung führt, dann ist jede Förderung dieser Entwicklung auch indirekt Demokratieförderung. Dies gilt noch stärker für die wirtschaftliche Unterstützung junger Demokratien, da der Zusammenhang zwischen der Überlebensdauer einer Demokratie und ihrer sozioökonomischen Leistung enger ist. Die Unterstützung junger Demokratien ist politisch unproblematisch. Autoritäre Regime in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu fördern bereitet eher Bauchschmerzen, die allerdings aus geostrategischen Gründen, vor allem im Kalten Krieg, heute auch im „Krieg gegen den Terrorismus", gern überwunden wurden und werden. Aber wer dafür plädiert, Diktaturen wirtschaftlich nicht zu unterstützen oder sogar zu bestrafen, muss eine Abwägung treffen, ob er damit nicht eher zu einer Perpetuierung des betroffenen autoritären Regimes beiträgt. Vorschläge[50], Diktaturen durch wirtschaftliche Sanktionen unter Druck zu setzen, sind also zumindest teilweise kontraproduktiv, da sie Modernisierungs- und Entwicklungsprozesse bremsen, die die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung erhöhen würden.[51] Das schließt nicht aus, dass sie geeignet sind, andere wünschenswerte Verhaltensänderungen (z.B. in der Außenpolitik) zu bewirken.

Wenn man sich für Unterstützung entscheidet, stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden kann. Traditionell werden in der Regel liberale, auf Märkte setzende Instrumente verwendet oder vorgeschlagen: Liberalisierung des Handels, ausländische Direktinvestitionen, Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Migration und Entwicklungshilfe. Hinzu kommen politische Instrumente der zwischenstaatlichen Kooperation wie der Politikdialog oder Intervention.

Handelsliberalisierung

Handelsliberalisierung zielt in zwei Richtungen: Einmal können und sollen die betroffenen (Entwicklungs-)Länder ihre Märkte öffnen; zum andern öffnen die reichen Demokratien ihre Märkte, um den armen Ländern Absatzchancen zu bieten.

[50] *J. López*, 2000: Sanctions on Cuba Are Good, but not Enough, in: Orbis, 44. 349.
[51] *C. Boix* und *S. Stokes*, 2003. 517-518.

Den ersten Schritt können die armen Länder selbst machen (so z.B. Estland nach 1992). Der klassischen Außenhandelstheorie zufolge erhöht ein solcher Abbau von Handelsschranken in jedem Fall den Wohlstand, unabhängig davon, ob die (reichen) Handelspartner ebenfalls den Marktzugang erleichtern oder nicht. Der unterstellte Wohlstandsgewinn setzt allerdings voraus, dass eine Situation der Vollbeschäftigung herrscht und die in der von billigeren Importen ruinierten Unternehmen freigesetzten Produktionsfaktoren (vor allem Arbeit) neue Beschäftigung in anderen, vorzugsweise exportorientierten Wirtschaftsaktivitäten finden. Schon im klassischen Ricardomodell führt aber Freihandel zu einer Arbeitsersparnis (Beschäftigungsrückgang), wenn auch bei steigender Produktivität. Außerdem kommt es zu einer Umverteilung von Wohlstand zwischen den Produzenten und den Konsumenten der sich öffnenden Wirtschaft. Neben diesem – offensichtlich nur unter bestimmten Bedingungen – wahrscheinlichen Wohlfahrtsgewinn erhoffen sich die Befürworter des Freihandels einen Abbau der Korruption und eine Austrocknung von Rentenquellen, die sich häufig aus der politisch-bürokratischen Kontrolle der Außenwirtschaftsbeziehungen ergeben.[52] Wichtiger sind die erwarteten dynamischen Effekte. Sie bestünden in den durch die Importkonkurrenz ausgelösten Anstrengungen der einheimischen Wirtschaft. Aber der verschärfte Wettbewerb kann ebenso zu einem Niedergang der lokalen Anbieter wie zu einem beschleunigten Durchlaufen der „learning curve" führen. Die Erfahrungen erfolgreicher Länder wie Japan, Korea, Taiwan zeigen eher, dass zum Aufhol- und Modernisierungsprozess auch ein gehöriges Maß an Protektionismus gehört. Verabschiedet sich ein Staat aus der Regulierung handelsbedingter Umverteilung von Wohlstand, so kann das seine generelle Managementfähigkeit und Legitimation gefährden.[53]

Der zweite Schritt, das Öffnen der reichen Märkte, bietet armen Ländern offensichtliche Chancen. Im Idealfall müsste in den armen Ländern die Nachfrage nach den reichhaltig vorhandenen wenig qualifizierten Arbeitskräften steigen. Sie würden von der Liberalisierung profitieren, womit die Ungleichheit abnähme und die Chancen für eine Demokratisierung stiegen.[54] In den reichen Ländern würde der spiegelbildliche Mechanismus (stärkere Nachfrage nach qualifizierter Arbeit, geringere nach unqualifizierter) allerdings die Ungleichheit verstärken.[55] Diese Effekte werden aber aus einer Reihe von Gründen meist überschätzt:

[52] *W. Sandholtz* und *M. Gray*, 2003: International Integration and National Corruption, in: International Organization, 57 (Fall). 761-800.
[53] *D. Rodrik*, 2001: The Global Governance of Trade. As If Development Really Mattered, New York.
[54] *C. Boix*, 2003. 142-143.
[55] *R. Reuveny* und *Q. Li*, 2003: Economic Openness, Democracy, and Income Inequality. An Empirical Analysis, in: Comparative Political Studies, 36,5 (Juni). 579.

- Die reichen Länder sind in wichtigen, aber empfindlichen Wirtschaftszweigen (u.a. Landwirtschaft, Stahl, Textil und Bekleidung) protektionistisch. Sie schützen gerade jene Bereiche, in denen arme Länder am ehesten ein wettbewerbsfähiges Angebot erstellen können.
- Die fortschreitende weltweite Handelsliberalisierung (diverse GATT-Runden, WTO) haben die durchschnittlichen Zölle soweit gesenkt, dass das Präferenzgefälle deutlich abnimmt und angebotene Handelspräferenzen kaum noch Bedeutung haben, zumal andere Kostenfaktoren wie Wechselkurse und Inflationsraten deutlich stärker schwanken.
- Marktöffnung verursacht nicht automatisch eine entsprechende Angebotskapazität im armen Land. Einheimische Unternehmer und ausländische Investoren machen ihre Produktionsentscheidungen von einer Fülle anderer Faktoren (u.a. Qualität der Arbeitskräfte, Rechtssicherheit, Infrastruktur, mesoökonomische Umgebung) abhängig, die selbst wieder nur langwierig herzustellen sind.
- Ein großer Anteil des Welthandels ist Intra-Konzernhandel. Es geht für alle, insbesondere arme Länder immer mehr darum, Teile von internationalen Produktionsnetzwerken und Wertschöpfungsketten auf ihr Territorium zu ziehen. Dazu sind die vorher genannten Faktoren ausschlaggebend.

Rohstoffexportierende Rentenökonomien haben noch ein besonders schweres Hindernis zu überwinden, wenn sie von einer Handelsliberalisierung profitieren wollen: der „holländischen Krankheit". Sie besteht in einer Überbewertung der nationalen Währung aufgrund der hohen Devisenzuflüsse, wodurch alle anderen Exporte ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Zollsenkungen in den reichen Absatzmärkten dürften in der Regel nicht ausreichen, um diesen Nachteil auszugleichen.

Ausländische Direktinvestitionen

Direktinvestitionen sind ein Weg, um die Angebotsschwächen zu beheben, die den Nutzen der Handelsliberalisierung reduzieren. Umgekehrt erhöht die Liberalisierung die Attraktivität eines Standortes, wenn Vorprodukte zollfrei importiert werden können und Endprodukte keine Handelsbarrieren in den Hauptabsatzländern erwarten müssen. Da Investoren auf Eigentumsrechte achten, wird die Garantie der Rechtsstaatlichkeit oft als wesentliche Attraktion für Auslandsinvestitionen gesehen. Aber auch ihre Wirkungen werden gern überschätzt, vor allem

ihre Wirkung in armen Ländern.[56] Die Erfolgsländer Japan, Korea, Taiwan hatten wenig Direktinvestitionen, andere (z.B. Singapur) dagegen in hohem Maß.

In der Investitionsphase kann ein Boom von Auslandsinvestitionen ebenfalls zu einer Überbewertung der Währung führen, dem eventuell eine Finanzkrise folgt, wenn das Vertrauen der Investoren umschlägt (so geschehen in der Asienkrise 1997 oder in der Tschechischen Republik 1996). In der Produktionsphase besteht zwar nicht das klassische Verschuldungsproblem, dass die Schulden nicht bedient werden können, wenn sich die Investition als wenig(er) ertragreich herausstellt, aber dafür kann die Verteilung der Wertschöpfung noch schlechter ausfallen als bei der viel geschmähten Finanzierung durch Kredite. Oft zahlen ausländische Investoren höhere Löhne als einheimische Unternehmen, aber generell verschlechtern ausländische Direktinvestitionen die Einkommensverteilung.[57] So ist etwa in Irland die Lohnquote dramatisch gesunken, und die Zahlungen an ausländische Investoren reduzieren das Bruttosozialprodukt (d.h. das Einkommen der Iren) um ca. 20 Prozent gegenüber dem irischen Bruttoinlandsprodukt (d.h. der Wertschöpfung im Land). Die junge Demokratie Ungarn, die in den 1990er Jahren von hohen Auslandsinvestitionen beglückt wurde, befindet sich auf einem ähnlichen Weg.

Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist eine weitere wirtschaftspolitische Maßnahme, die Übergangsländern oft vorgeschlagen wird. Viele Länder haben ihren Kapitalverkehr in einem gewissen Umfang liberalisiert, indem sie u.a. ihren Bürgern erlauben, ihre Ersparnisse in fremden Währungen zu halten und in ihnen Kredite aufzunehmen. Nationale Bestände an Fremdwährungen haben sich wesentlich vergrößert. Die Auswirkungen dieser größeren Freiheit sind zweischneidig, wie verschiedene Krisen (z.B. Tschechische Republik 1996, Asien 1997) gezeigt haben. Währungskonkurrenz im Zusammenspiel mit offenen Kapitalmärkten hat in vielen armen Ländern mit vergleichsweise schwachen Währungen (das betrifft praktisch alle Währungsgebiete außer denen des Dollars, Euros, Yens, Pfunds und des Schweizer Frankens) zu hohen Realzinsniveaus geführt, was wiederum das Wirtschaftswachstum bremst.[58]

[56] *S. Kosack* und *J. Tobin*, 2003; *P. Nunnenkamp*, 2004: Wachstumseffekte von Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. Warum hohe Erwartungen häufig enttäuscht werden, in: Die Weltwirtschaft 1. 99-118; *W. Milberg*, 2004: The Changing Structure of Trade Linked to Global Production Systems. What are the Policy Implications? in: International Labour Review 143, 1-2. 45-90.

[57] *R. Reuveny* und *Q. Li*, 2003.

[58] *H. Herr* und *J. Priewe*, 2005: Macroeconomics of Development and Poverty Reduction – Strategies Beyond the Washington Consensus, Baden-Baden.

Der Hauptvorteil liegt eindeutig im leichteren Zugang zu Kapital (ausländische Ersparnisse), wodurch eine der angebotsseitigen Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum verbessert wird. Wenn ausländische Investoren die Gewinnchancen überschätzen und die Risiken unterschätzen, kann der Kapitalzufluss zu spekulativer Überbewertung der Vermögenspreise („bubbles") und generell zur Inflation führen, beides ist schwierig zu kontrollieren. Eine Zinserhöhung als normale Gegenmaßnahme, die von der nationalen Geldpolitik getroffen werden kann, könnte sogar noch mehr ausländisches Kapital anziehen. Das spätere Platzen der Blase löst oft eine tiefere Rezession aus, als die Fundamentaldaten der Wirtschaft rechtfertigen. Ein weiterer Nachteil ist die reale Aufwertung der nationalen Währung, entweder durch die oben genannte Inflation oder durch einen stärkeren Wechselkurs, der die Wettbewerbsfähigkeit reduziert und die Importe vergrößert. Wenn ausländische und einheimische Investoren den Rückgang der Vermögenspreise bemerken oder erwarten, kann der Rückschlag zu Kapitalflucht führen. Da in einer solchen offenen Wirtschaft die Bürger eines Staates ihre Ersparnisse auch in andere Währungen umtauschen können, kann Kapitalflucht in einen Run aus der nationalen Währung ausarten und die Krise noch verschlimmern.[59]

Migration

Zulassung von Migration ist wirtschaftlich ein zwiespältiges Unterstützungsangebot, da es dem Land auch wichtiges Humankapital entzieht. Die Überweisungen von Gastarbeitern stellen aber andererseits für viele Ursprungsländer eine wichtige Devisenquelle dar, mit der die wirtschaftliche Entwicklung dezentral gefördert wird. Nach ihrer Rückkehr (wenn sie denn zurückkehren) können Immigranten zum Modernisierungsprozess beitragen, indem sie politische und gesellschaftliche Erfahrungen aus Demokratien und entsprechende Erwartungshaltungen mitbringen. Die Aufnahme politisch Verfolgter bietet einerseits für autoritäre Regime ein praktisches Ventil, um die innere Opposition auszudünnen, erlaubt aber auch die Entstehung von Exilgruppen, die den Demokratisierungsprozess zu Hause beeinflussen können.

Entwicklungshilfe

Entwicklungshilfe folgte lange Zeit einer Modernisierungsstrategie, die auf finanzielle und technische Zusammenarbeit setzte. Spätestens in den 1980er Jahren wiesen liberale Kritiker[60] auf die Wirkungslosigkeit, ja Schädlichkeit der

[59] *C. Crook*, 2003: A Cruel Sea of Capital, in: The Economist vom 1. 5.

[60] *P. Bauer*, 1981: Equality, the Third World and Economic Delusion, London.

Entwicklungshilfe hin. Die Erfahrung, vor allem aus Afrika, zeigt, dass zwischen empfangener Hilfe und Wachstum kein Zusammenhang besteht.[61] Das schloss und schließt positive Wirkungen in der unmittelbaren Projektumgebung nicht aus. Neuere Studien sind positiver, sehen aber ebenfalls einen leicht negativen Effekt in sehr armen Ländern mit einem geringen Grad an menschlicher Entwicklung (Human Development Index, HDI), während in etwas weniger armen Ländern mit höherem HDI die Wirkung positiv ausfällt.[62] Allen Analysen gemeinsam ist letztlich, dass Hilfe dann eine positive Wirkung hat, wenn das Empfängerland „gute" Politiken verfolgt und „gute" Institutionen aufweist.[63]

Trifft das nicht zu, so führen Zuflüsse an Entwicklungshilfe nur zu einer anderen Variante der holländischen Krankheit und werden zu einer Quelle von Renteneinkommen. Die Hilfe fließt in erster Linie an Regierungen und damit an die Eliten, die für den unterentwickelten Zustand ihres Landes hauptverantwortlich und die Hauptnutznießer der Situation sind. Traditionell konnte sich die Entwicklungszusammenarbeit selten aus der Übermacht außenpolitischer, wirtschaftlicher und institutioneller Zwänge befreien und im Konflikt mit den herrschenden Eliten in den Empfängerländern versuchen, dort tatsächlich entwicklungsfördernde Politiken und Institutionen durchzusetzen. Dieser Anspruch wurde allerdings spätestens seit den 1980er Jahren formuliert, wobei das Instrument der Wahl der Politikdialog war.

Zusammenfassend stellt sich die wirtschaftliche Unterstützung als in sich widersprüchlich dar. Dieser Befund gewinnt inzwischen breites Echo.[64] Handelspolitik und Kapitalzuflüsse wirken nur in einem politischen Umfeld, in dem ein entwicklungsorientierter Staat für Stabilität und angemessene Verteilungsstrukturen sorgt (z.B. Ostasien). Dort führt die wirtschaftliche Entwicklung auch langfristig zur Demokratisierung. Im Zuge von wirtschaftlichen Liberalisierungsprozessen sollten notwendige staatliche Steuerungskapazitäten nicht untergraben werden. Unter anderen politischen Vorzeichen müssen die politischen Voraussetzungen für erfolgreiche Entwicklung und wirkungsvolle Hilfe erst geschaffen werden. Hier verbindet sich Demokratieförderung eng mit Maßnahmen zur Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und „good governance".

[61] World Bank, 1998: Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why. Washington, D.C.; World Bank, 2001: Aid and Reform in Africa. Washington, D.C.
[62] *S. Kosack* und *J. Tobin*, 2003.
[63] Zum Thema Entwicklungshilfe siehe auch den Beitrag von Tobias Debiel in diesem Band.
[64] *N. Birdsall, D. Rodrik* und *A. Subramanian*, 2005: How to Help Poor Countries, in: Foreign Affairs, 84, 4. 136-152.

Während die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung eine Strategie ist, die zumindest langfristig die Wahrscheinlichkeit von Demokratisierung erhöht, hängen Maßnahmen, die zum staatlichen Aufbau oder zur Transformation ergriffen werden, vom Stadium des Demokratisierungsprozesses ab. Die Unterstützung von Demokratie im engeren Sinne hat zum Ziel, Institutionen aufzubauen und demokratischen Kräften beizustehen. In Extremfällen, bei einem staatlichen Zusammenbruch oder bei massivem staatlichem Scheitern, ist Hilfe beim Aufbau des Staates durch die internationale Gemeinschaft eine notwendige Vorbedingung für eine Demokratisierung. Im Falle autoritärer Staaten kann eine Kooperation, die Anreize mit zielsicheren Sanktionen kombiniert, die Liberalisierung fördern. Bei mehr oder weniger demokratischen Regimen wird man mit Kooperation hauptsächlich versuchen, die Qualität des Regierens („good governance") zu verbessern, um die Legitimation und Stabilität des Regimes zu erhöhen. Bessere wirtschaftliche Resultate als Folge einer besseren Wirtschaftspolitik helfen, demokratische Regime zu stabilisieren und die Chancen der Demokratisierung autoritärer Regime zu verbessern.

Politikdialog – Wirtschaft

Mit dem Politikdialog wurde fortgesetzt, was der Internationale Währungsfonds in Verschuldungskrisen hinsichtlich kurzfristiger Fiskal-, Geld- und Wechselkurspolitik und die Weltbank mit ihren Strukturanpassungsprogrammen im mittelfristigen Bereich getan hatten. Dabei verbanden die Geber Kreditzusagen mit Bedingungen (Konditionalität), die meist einen Politikmix forderten, der als Washington-Konsensus bekannt wurde. Er umfasste eine solide Geld- und Fiskalpolitik, oft Abwertungen, Handelsliberalisierung, Deregulierung und Privatisierung.

Die Erfolge waren eher bescheiden. Ein Hauptproblem lag in der Koordination der verschiedenen Geber, die oft unterschiedliche Interessen verfolgten. Diese Interessendivergenz hat seit dem Ende des Kalten Krieges nachgelassen, aber nicht aufgehört. Das zweite Kernproblem war die bescheidene Wirkung, wenn vorgeschlagene Reformen mit starken Eliteninteressen in den Partnerländern kollidierten. Oft kam es zu oberflächlichen Reformen, die zwar formal neue wirtschaftliche Freiheiten schufen, die aber real nicht oder wiederum nur von ohnehin mächtigen Eliten genutzt wurden. Dies hat dazu geführt, dass Forderungen nach im engeren Sinne politischen Reformen (Partizipation, Demokratie) stärker Eingang in den Dialog fanden.[65]

[65] *H.-J. Spanger* und *J. Wolff*, 2003.

Der Hauptinhalt des politischen Dialogs, der Washington-Konsensus, hat ohnehin viel von seiner überzeugenden Attraktivität verloren, da Musterschüler wie Argentinien nach anfänglichen Erfolgen kläglich versagt haben. Neue Studien[66] zeigen, dass viele seiner Politikvorgaben fraglich sind und dass offensichtliche Erfolgsmodelle wie China eine ganz andere Strategie zu verfolgen scheinen, die bereits „Beijing Consensus" genannt wird.

Nicht zuletzt führten und führen gerade liberale Reformen häufig zu einer Verstärkung der Ungleichheit, wenn mächtige Akteure politische Macht in Marktmacht umsetzten. Sehr deutlich war dies in den postkommunistischen Übergangsgesellschaften zu beobachten, in denen sich die Einkommens- und Vermögensverteilung dramatisch verschlechterte. Das von liberalen Beratern oft geforderte Zurückdrängen des Staates in der Wirtschaftspolitik untergräbt auch dessen Handlungsfähigkeit und Legitimation in anderen wichtigen Bereichen.[67] Damit sinken aber die Aussichten einer nachhaltigen Demokratisierung.

Politikdialog – Politik

Die richtige Mischung von Anreizen und Sanktionen hängt von einem genauen Verständnis der Entwicklungsdynamik und der Phase des Übergangsprozesses ab. Dalpino hält im Falle einer beginnenden Liberalisierung (auch wenn Demokratisierung im engeren Sinne nicht geplant ist) vor allem vorsichtige und kooperative Strategien für hilfreicher, während die direkte Forderung nach Demokratie kontraproduktiv sein kann.[68] Risse u.a. weisen am Beispiel der erzwungenen Einführung internationaler Menschenrechtsnormen darauf hin, dass Sanktionen vor allem dann effektiv sind, wenn sie Raum schaffen für schon existierende und mobilisierte zivilgesellschaftliche Oppositionsgruppierungen.[69] Auf der anderen Seite können materielle Sanktionen, sofern die Regierung die Situation noch unter Kontrolle hat, sogar kontraproduktiv wirken. Souveränität selbst ist ein Haupthindernis bei der Durchsetzung demokratischer Reformen.[70] Andererseits müssen in Übergangsphasen, in denen die Regierung Konzessionen macht, Sanktionen hinter Leistungsanreizen, positiver Unterstützung und Dialog zurücktreten, um die Öffnungsprozesse zusätzlich zu beschleunigen. Die Tatsache, dass

[66] *H. Herr* und *J. Priewe*, 2005; *I. Islam*, 2005: Circumventing Macroeconomic Conservatism: A Policy Framework for Growth, Employment and Poverty Reduction, in: International Labour Review, 144, 1. 56-84.
[67] *F. Fukuyama*, 2004: The Imperative of State-Building, in: Journal of Democracy ,14, 2. 17-31.
[68] *C. Dalpino*, 2000: Deferring Democracy. Promoting Openness in Authoritarian Regimes, Washington, D.C.
[69] *T. Risse, A. Jetschke* und *H.-P. Schmitz*, 2002: Die Macht der Menschenrechte, Baden-Baden. 198ff.
[70] *R. Schwarz*, 2004: The Paradox of Sovereignty, Regime Type and Human Rights Compliance, in: International Journal of Human Rights, 8, 2. 199-215.

Sanktionen historisch gesehen nur ein teilweise effektives Instrument gewesen sind[71], kann wahrscheinlich der wenig zielgenauen Verwendung dieses Instruments zugeschrieben werden.

Das zentrale Problem auf der Geberseite bezieht sich vor allem auf negative Maßnahmen (diplomatischer Druck, Wirtschaftssanktionen): Eine kohärente und in sich stimmige Politik wird normalerweise aufgrund der Priorität wirtschaftlicher und strategischer Interessen nicht durchgesetzt.[72] Vor diesem Hintergrund spielt der indirekte Weg der Beeinflussung eine wichtige Rolle, da dieser über nichtstaatliche Akteure läuft. Diese operieren an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und politischem System, unterstützen die Parteien und demokratischen Kräfte, fördern den politischen Dialog und müssen, im Vergleich zu Regierungen, weniger auf andere außenpolitische Interessen achten.

Demokratieförderung

Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen beginnt mit den konstitutionellen Normen und Regeln, die festlegen, wie politische Konflikte hinsichtlich Macht, Verteilung von Ressourcen und Legitimation auszutragen sind. Maßnahmen in diesem Bereich reichen von der Unterstützung beim Entwurf einer demokratischen Verfassung, bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, beim Aufbau rechtstaatlicher Institutionen und parlamentarischer Organe sowie lokaler Regierungsstrukturen bis zu Reformen im Sicherheitssektor auf der Basis demokratischer Regeln. Außerhalb des Staates selbst beinhalten sie Unterstützung für politische Parteien und Organisationen der Zivilgesellschaft, die den demokratischen Staat untermauern, indem sie Interessen formulieren und diese in den Staat hineinvermitteln.[73]

Bei der Anwendung dieser Instrumente stellt sich folglich weniger die Herausforderung der Adressatenauswahl, da nicht politische Akteure, sondern vielmehr Strukturen im Vordergrund stehen. Die Interventionsproblematik ist ebenfalls weniger ausgeprägt, da die Institutionenreform in der Regel im Konsens mit den herrschenden Eliten durchgeführt wird. Eine Herausforderung ist es jedoch,

[71] *G. Hufbauer* und *B. Oegg*, 2003: The European Union as an Emerging Sender of Economic Sanctions, in: Außenwirtschaft 58 (IV). 547-569.
[72] *R. Herman* und *T. Piccone*, 2002: Defending Democracy: A Global Survey of Foreign Policy Trends 1992-2002. Democracy Coalition Project, Washington, D.C. 11; dagegen die positiveren Ergebnisse von *H. Hazelzet*, 2001: Carrots or Sticks? EU and U.S. Sanctions in Reaction to Human Rights Violations (1989-2000). European University Institute, Florenz.
[73] *T. Carothers*, 1999: Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve. Washington, D.C.; *L. Diamond*, 1999; *C. Santiso*, 2001: Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance. Promises and Dilemmas, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4. 386-397; *E. Sandschneider*, 2003: Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Prozesse der Außenunterstützung von Transformationsprozessen, München.

die „politics"-Dimension, d.h. die spezifischen Interessen, Konflikte und Machtverhältnisse, gebührend zu berücksichtigen und eine „technizistische" Modellübertragung zu vermeiden.[74] Demokratische Institutionen müssen den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen und Problemen angepasst werden. Dies gilt besonders für „geteilte Gesellschaften" mit ethnischen Spaltungen oder gar Konflikten und einem Mangel an kollektiver Identität. Gerade Zeiten des demokratischen Übergangs können zu einer Gelegenheit werden, in der Ansprüche einzelner ethnischer Gruppen Auftrieb erhalten und eine Ethnisierung zunimmt. Die Einführung von Demokratiemodellen, die ethnischen Spaltungen und Gruppengrenzen gerecht zu werden suchen, können ihrerseits zu einer Verfestigung dieser Grenzen beitragen.[75] Auch bei institutionellen Lösungen zur Gleichberechtigung von Frauen sind bestehende Machtverhältnisse und Identitätsstrukturen zu berücksichtigen.

Intervention und Protektorate

Die Einflussnahme von außen gerät bei zunehmender Interventionstiefe (insbesondere bei der Anwendung von Druckmitteln wie Sanktionen) unter Legitimationsdruck, solange auf internationaler Ebene staatliche Souveränität noch nicht zwingend an eine demokratische Regierungsform geknüpft ist. Besonders kontrovers bleibt die Frage, ob die weitgehendste Form der Einmischung, nämlich die militärische Intervention mit dem Ziel der Ablösung eines autoritären Regimes und/oder der Wiedereinsetzung einer demokratischen Regierung, als Instrument der Demokratieförderung zu werten ist („demokratische Intervention"). Zu unterscheiden ist dabei in jedem Fall, ob bei der Intervention die strengen Auflagen des Völkerrechts beachtet wurden. Für die durch die UNO legitimierten Interventionen in Haiti, Sri Lanka und Osttimor lassen sich die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates dahingehend interpretieren, dass die Verweigerung des „Rechts auf Demokratie" eine Intervention legitimieren kann, ohne dass jedoch ein unilaterales Vorgehen dadurch sanktioniert wäre.[76] Auch für Debiel scheint das Recht auf eine demokratische Regierungsform „die schwächste und zur Zeit wohl am wenigsten tragfähige Begründung für militärische Zwangsmaßnahmen" zu sein.[77] Neben der Legitimitätsfrage ist die Effektivitätsfrage entscheidend: Nur wenige Demokratien, die im letzten Jahrhundert nach militärischer Intervention durch die USA installiert wurden, haben überlebt;[78] und die Erfahrungen im Irak bestätigen die Schlussfolgerung, dass multilaterales Engagement, welches sich auf den schnellen Aufbau legitimer lokaler Herrschaftsstrukturen konzentriert, die Mindestvoraussetzung darstellt.[79]

In einigen Konfliktzonen, in denen Genozid, Krieg oder Terrorismus befürchtet wurden, intervenierte die internationale Gemeinschaft und wendete Gewalt an, um Menschenleben und -rechte zu schützen, Demokratie zu erzwingen und den Wiederaufbau und die Entwicklung zu fördern. Die sich daraus ergebenden Protektorate wie Bosnien, Kosovo, Afghanistan und Irak zeitigten unterschiedliche Resultate.[80]

- Politisch blieben die Interventionsmächte die eigentliche Regierungsmacht, welche die Gesetze und Entscheidungen der demokratisch gewählten einheimischen Organe annullierte, wenn sie ihren Zielen und Prinzipien widersprachen. Einige Beobachter nannten das so entstandene Regime einen liberalen Imperialismus oder Absolutismus.[81] Einen Staatsapparat aufrechtzuerhalten, der mit entsandten Kräften aus reichen Ländern besetzt ist, hat sich als sehr teuer und schwerfällig erwiesen.[82] Andererseits ist es schwer hinnehmbar, wenn auch letzten Endes unvermeidbar, die Macht, selbst auf niedrigen Verwaltungsebenen, an die angeblich weniger kriminellen und eher technokratischen Segmente der alten Eliten zurückzugeben, die als die Hauptverantwortlichen für die Konflikte, Unterdrückungen und Menschenrechtsverletzungen gelten. Nicht zuletzt drohen die von autoritärer Kontrolle freigesetzten Konfliktparteien in Demokratien ihre Konflikte gewaltsam fortzusetzen, obwohl es nun freie Wahlen gibt, die aber nicht immer die erhofften Ergebnisse bringen.[83]
- Ökonomisch gesehen, haben die Protektorate künstliche Wirtschaften geschaffen, die von der Entwicklungshilfe und der Kaufkraft der Besatzungskräfte und ihrer Verwaltung abhängig sind. Eine besondere Art von Rentenökonomie entwickelt sich.[84] Die Preise der Güter und Dienstleistungen, die von der Besatzung benötigt werden, steigen ebenso wie die Einkommen der

[74] *T. Carothers*, 1999. 333f.
[75] *J. Pfaff-Czarnecka*, 2004: Demokratisierung und Nation-Building in geteilten Gesellschaften, in: *J. Hippler* (Hrsg.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn. 49-68. Siehe hierzu auch den Beitrag von Marina Ottaway in diesem Band.
[76] *R. Rich*, 2001: Bringing Democracy into International Law, in: Journal of Democracy, 12, 3. 21-34.
[77] *T. Debiel*, 2004: Souveränität verpflichtet. Spielregeln für den neuen Interventionismus, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 3. 76.
[78] *M. Pei* und *S. Kasper*, 2003: The ‚Morning After' Regime Change. Should US Force Democracy Again? in: The Christian Science Monitor vom 15. 1.
[79] *Ibid.*, 2003; *P. Burnell*, 2004: Democracy Promotion. The Elusive Quest for Grand Strategies, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 3. 100-116.
[80] Siehe auch den Beitrag von Richard Caplan in diesem Band.
[81] *G. Knaus* und *F. Martin*, 2003; *A. Schwarz*, 2002.
[82] *M. Dauderstädt*, 2003: Wenn Sicherheit unbezahlbar wird. Die schwierige Stabilisierung der ungleichen Welt, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4. 11-38.
[83] *J. Snyder*, 2000: From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict, New York.
[84] *M. Ehrke*, 2003: Von der Raubökonomie zur Rentenökonomie. Mafia, Bürokratie und internationales Mandat in Bosnien, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2. 123-154.

Einheimischen, die sie anbieten können (z.B. Besitzer von akzeptablen Unterkünften, Englisch sprechende Menschen, Taxifahrer, Leibwächter usw.). Gleichzeitig verlieren Einheimische mit lokalen Einkommen ihre Kaufkraft und verarmen. Der Einsatz von Arbeitskräften und Kapital wird umgestellt, um die Bedürfnisse der Besatzung zu befriedigen. Der Subsistenzsektor wird zunehmend vernachlässigt. Eine Rückkehr zu exportorientierter und nachhaltiger Entwicklung scheint zunehmend illusorisch, da die lokale Währung durch die andauernden Kapitalzuflüsse und den Inflationsdruck, der aus dem Nachfrageüberhang der Besatzung resultiert, überbewertet ist. Die Wirtschaft fragt zu viele Importe nach und kann keine wettbewerbsfähigen Exporte anbieten.

Die Transformation politischer und wirtschaftlicher Systeme von außen

Wenn (in der Regel reiche) Staaten versuchen, Demokratisierungsprozesse in anderen (in der Regel armen) Staaten auszulösen oder zu unterstützen, so ergeben sich eine Fülle völkerrechtlicher, konstitutioneller, strategischer und operativer Probleme. Die Staatenwelt bewegt sich seit 1990 in ein neues Paradigma, das Souveränität neu definiert.[85] Diese Neubewertung resultiert nicht nur aus dem Sieg der Demokratien im „epochalen Krieg“[86], sondern auch aus der Tatsache, dass die reale Souveränität der Staaten immer weiter ausgehöhlt wird. Staaten können wichtige Kernfunktionen wie die Garantie der Sicherheit und des Wohlstands immer weniger durch Politiken garantieren, deren Parameter sie selbst kontrollieren. Transnationale Prozesse wie Terrorismus, Klimawechsel und Seuchen gefährden das Leben und die Sicherheit der Bürger, und die globalisierte Ökonomie verteilt die Wohlstandschancen um. In diesem Umfeld müssen Staaten nicht nur ihre eigene Rolle neu definieren, sondern auch die Kosten und Nutzen außenpolitischer Aktionen zur Erreichung nationaler Ziele, die von Veränderungen in anderen Ländern abhängen, neu bewerten.[87]

Die Schwäche der traditionellen Politiken

Der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft steht in Rentenökonomien vor einer doppelten Herausforderung. Da große Teile der Gesellschaft von Patronagenetzwerken abhängen, werden sie die regierenden Regime unterstützen,

[85] Siehe hierzu auch den Beitrag von Peter Wittig in diesem Band.
[86] *P. Bobbit*, 2002.
[87] Ibid.; *R. Axtmann*, 2004: The State of the State. The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation, in: International Political Science Review, 25, 3. 259-279.

um sich weitere wirtschaftliche Zuwendungen zu sichern. Die abhängige Bevölkerung wird also oft die alten Herrscher weiterhin unterstützen und auch in freien Wahlen für sie stimmen – zumindest für eine gewisse Zeit. Außerdem wird wegen der fundamentalen Marginalität vieler Bürger die Liberalisierung der Wirtschaft ohne erhebliche Produktionssteigerungen und ohne die Umverteilung der Vermögen wahrscheinlich zu mehr Arbeitslosigkeit, Armut und Ungleichheit führen. Die meisten traditionellen Instrumente, die von außen Veränderungen unterstützen oder erzwingen könnten, haben gemischte Auswirkungen auf die staatlichen Kernfunktionen Wohlstand, Sicherheit und Repräsentation (siehe Tabelle 3).

Tabelle 4: Das mangelhafte Instrumenten-Set

Instrument	Auswirkung auf zentrale Staatsfunktionen		
	Sicherheit	Demokratie	Wohlstand
Handelsliberalisierung	0	(+)	(+)
Ausländische Direktinvestitionen	0	(+) liberale Rechte	(+)
Entwicklungshilfe	0	+ formal/– materiell	0
Migration	0	0	+
Politikdialog – Wirtschaft	0	+ formal/– materiell	0
Politikdialog – Politik	(+)	+ formal/– materiell	0
Interventionen und Protektorate	+	–	–

Da die meisten dieser Politikmaßnahmen Ziele erreichen sollten, die mit Demokratisierung nichts zu tun haben, wird ihr tatsächlicher Mangel an Effektivität kaum überraschen. Es sind jedoch fundamentalere Interessenkonflikte im Spiel:

- Ökonomisch betrachtet, schaden die effektivsten Politiken zur Förderung des Wachstums in armen Ländern zumindest einigen Teilen der Bevölkerung in reichen Ländern, in der Regel den weniger qualifizierten Arbeitern und arbeitsintensiven Branchen. Aus diesem Grund stoßen sie auf starken Widerstand, besonders in Zeiten von Massenarbeitslosigkeit. Umgekehrt könnte die anhaltende „holländische Krankheit“ der Rohstoff exportierenden Rentenökonomien im kurzfristigen Interesse derjenigen Länder liegen, die Rohstoffe importieren und Industriewaren exportieren. Internationale Anleger profitieren auch von der risikoreichen Liberalisierung des Kapitalverkehrs in den Schwellenländern.[88]

[88] *C. Crook*, 2003.

- Politisch betrachtet, basiert das internationale System weiterhin auf dem westfälischen Grundmodell souveräner Staaten. Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten verstößt immer noch gegen diese Grundregeln, obwohl die Realität der Globalisierung zu einer Integration von Gesellschaften geführt hat, in der die Akteure des einen Landes umfassend und tiefgehend die Entwicklung anderer Länder in der Wirtschaft, in den Medien und in der Politik beeinflussen. Doch die „organisierte Heuchelei" der Souveränität[89] schützt die Macht von Regierungen und Eliten auf beiden Seiten und dürfte deshalb nur unter außergewöhnlichen Umständen direkt infrage gestellt werden.

Demokratieförderung von außen bewegt sich also in einem Dilemma zwischen der Ineffizienz der alten Instrumente[90] und der Tatsache, dass potentiell effizientere Formen häufiger mit den Interessen der (reichen) Demokratieförderer kollidieren.

Die soziokulturelle Einbettung von Staats- und Marktformen

Schon das Ziel einer Transformation hin zu einer demokratischen Marktwirtschaft ist also keineswegs eindeutig. Die „freie" Marktwirtschaft ist nur scheinbar ein einfaches Konzept. Ihre Praxis erfordert eine umfangreiche rechtliche, institutionelle, soziale und sogar kulturelle Infrastruktur. Deshalb hat sich auch innerhalb der demokratischen Marktwirtschaften eine bunte Vielfalt an „Kapitalismen"[91] herausgebildet. Märkte sind dort immer in der einen oder anderen Weise gesellschaftlich und politisch eingehegt. Ein großer Teil des Wachstums, das heute den Wohlstand der reichen Marktwirtschaften ausmacht, ist der Umwandlung nicht marktmäßiger Interaktionen in marktmäßige zu verdanken: Offensichtlich gibt es aber kulturelle Grenzen, gegen deren Durchbrechen massiver Widerstand zu erwarten ist, obwohl damit auf Wachstumschancen verzichtet wird. Denn nirgendwo ist alles Ware. Wo sind die kulturellen Grenzen der Vermarktung? Bei Drogen, Waffen, menschlichen Organen, sexuellen Dienstleistungen?

Eine andere Grenze betrifft die Privatisierung vorher kollektiver Güter. Bei der Transformation der kommunistischen Staatswirtschaften löste die Privatisierung erhebliche Konflikte aus, insbesondere auch, wenn es um den Erwerb durch Ausländer ging, denen kein „gesellschaftlich verantwortlicher" Umgang mit dem

[89] *S. Krasner*, 1999: Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton, New Jersey.
[90] *N. Birdsall et al.*, 2005.
[91] *P. Hall* und *D. Soskice* (Hrsg.), 2001: Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford; *M. Albert*, 1992: Kapitalismus gegen Kapitalismus. Frankfurt a.M. und New York; *G. Esping-Andersen*, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, New Jersey.

Eigentum zugetraut wurde. In der Tat wurden Unternehmen oft gekauft, um sie anschließend als unliebsame Konkurrenz dichtzumachen. Naomi Klein führt einen erheblichen Teil des gewaltsamen Widerstands im Irak auf die Befürchtungen zurück, die die Iraker angesichts der von der Besatzung verordneten extrem liberalen Marktwirtschaft und ihren Privatisierungsrisiken haben.[92]

Alle Markttransaktionen bringen Risiken mit sich. Diese sind ungleich verteilt, da die Informationen nie vollständig und symmetrisch sind. In Vermögensmärkten sind die Risiken noch größer, da sich die Forderungen und Verbindlichkeiten über längere Zeiträume erstrecken. Schlecht kontrollierte und regulierte Kapitalmärkte können eine Gesellschaft von einer Übergangs- in eine Untergangsgesellschaft verwandeln, wie es in Albanien 1994 geschah, als unhaltbare und betrügerische Anlageprojekte in Form von Kredit-Pyramiden mit aberwitzigen Renditeversprechen zusammenbrachen. Die Reduktion von Risiken ist mit Kosten, vor allem Informationskosten verbunden, die in Gesellschaften ohne einheitliche Sprache schon höher liegen. Würden sie ständig in vollem Umfang anfallen, so würden die Anzahl und das Volumen von Markttransaktionen dramatisch einbrechen.

Märkte funktionieren nur, weil die Marktteilnehmer erwarten, dass sich die Risiken in Grenzen halten. Diese Erwartungen stützen sich auf Vertrauen[93], sei es in persönliche Beziehungen, gesellschaftliche Normen oder effektive Regulierungsinstanzen. Je weniger Normen (Moral, Kultur) eine Erwartungssicherheit für Verhalten garantieren, desto mehr müssen formale Überwachungs- und Strafinstanzen, in der Regel des Staates, diese Aufgabe übernehmen. Das kostet dann ebenfalls gesellschaftliche Ressourcen in Form von Steuern. Das dürfte einer der Gründe sein, warum heterogene (etwa in ethnisch-sprachlicher Hinsicht) Gesellschaften schlechtere wirtschaftliche und Regierungsleistungen aufweisen.[94]

Versagen Staat und Moral, beschränkt sich das Vertrauen auf persönliche Netzwerke, was das Ausmaß der Transaktionen und damit den Wohlstand beschränkt. Selbst und gerade in „failed states" existieren solche Netzwerke. Das gilt überall, wo Defizite formelle Systeme prägen. Darauf müssen auch „peacebuilding missions", die gern von einer gesellschaftlichen *tabula rasa* ausgehen, achten.[95] Netzwerke (die „Zivilgesellschaft") halfen in den kommunistischen

[92] *N. Klein*, 2005: Bagdad im Jahre Null. Das Scheitern der neokonservativen Utopie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 50, 1. 33-54.
[93] *F. Fukuyama*, 1995: Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity, New York; *C. Offe*, 2003: Demokratie und Vertrauen, in: *idem*, Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Frankfurt a.M. und New York. 227-238.
[94] *A. Alesina*, 2004: The Influence of Political Distortions on Economic Performance (Interview mit Brian Snowdon), in: World Economics, 5, 4. 106.
[95] *B. Pouligny*, 2004: Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales, Paris.

Planwirtschaften über Versorgungsengpässe hinweg. Auch in den kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten wächst die Schattenwirtschaft unaufhörlich. Der Übergang von der gegenseitigen Selbsthilfe zur mafiösen Struktur ist dabei fließend, wenn gesellschaftliche Normen und positives Recht auseinanderzufallen beginnen. Instabilität droht umso mehr, je weniger staatlich legitimierte Marktregeln und ihre Ergebnisse gesellschaftlich akzeptiert werden.

Wenn der Zugang zu Wohlstand und zu sicheren und „anständigen" Lebensverhältnissen durch (Patronage-)Netzwerke garantiert wird, wird die durch die Zugehörigkeit zu einem Netzwerk begründete Identität lebenswichtig und politisch virulent. Ethnische und religiöse Identitäten werden für Verteilungsinteressen instrumentalisiert. Organisieren sich die (identitäts-)politischen Konfliktlinien entlang solcher Fronten, bedarf es großer Anstrengungen, um die Konflikte gewaltfrei zu halten. Der wachsende Populismus und die ethnischen Konflikte – nicht nur in Übergangsgesellschaften – sind auch eine Reaktion auf eine Umverteilung der Lebenschancen durch nicht mehr durchschaubare und scheinbar alternativlose Weltmarktprozesse. Wie das Beispiel des indischen Kastenwesens belegt, können allerdings auch Kultur und Religion ungerechte Verhältnisse legitimieren und stabilisieren. Deshalb schlägt Ungleichheit nicht zwangsläufig in Konflikte um.[96]

Die Globalisierung öffnet auch den Blick über den Tellerrand auf unerhörte Wohlstandsversprechen – verbunden mit neuen Risiken. Akteure jenseits der Grenzen der eigenen Gesellschaft beeinflussen zunehmend die Verteilung von Wohlstand. Für die Verlierer des Übergangs kanalisieren sich die Enttäuschungen und die Wut fast naturwüchsig in ethno-kulturelle Bahnen. Der Ausbruch aus der traditionellen Stabilität kann nicht nur in die Modernisierung, sondern auch ins Chaos neuer Konflikte führen. Wer sie vermeiden will, tut gut daran, die kulturellen Normen und gesellschaftlichen Netzwerke zu respektieren, von denen der Zusammenhalt und die Stabilität einer Übergangsgesellschaft abhängen. Erfolgreiche Transformation gelingt nur, wenn sich die modernen Strukturen in eine gesellschaftliche Identität einbetten.

Zusammenfassend gilt, dass die internen und externen Hindernisse für eine Demokratisierung enorm sind. Aus diesem Grund verlangt Demokratieförderung Geduld. Sie muss auf langfristige strukturelle Veränderungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich abzielen und nicht auf überhastete liberale Reformen, die formale Freiheiten in Bezug auf Märkte und Wahlen einführen, welche doch nur von unverändert gebliebenen Mächten und Interessen materiell ausgenutzt werden.[97]

---

[96] *C. Cramer*, 2001: Economic Inequalities and Civil Conflict. SOAS Discussion Paper, London.
[97] *E.-O. Czempiel*, 2004: Demokratisierung von außen, in: Merkur, 662. 467-470.