

Arbeitspapier

Forschungsgruppen EU-Außenbeziehungen, Russland/GUS

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Lars Brozus/Hans-Henning Schröder

Autoritäre Regime als Herausforderung für die Außenbeziehungen Deutschlands und der EU

»SWP-Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren. Sie dürfen nur mit Zustimmung der jeweiligen Autoren/Herausgeber zitiert werden.«

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Arbeitspapier FG 2/FG 5, 2011/Nr.1, Juli 2011
SWP Berlin

Inhalt

I. Problemaufriss	2
I.1 Vierte Welle der Demokratisierung oder demokratische Stagnation?	2
I.2 Steigende Bedeutung autoritärer Regime	3
II. Ursachen und Folgen der demokratischen Stagnation	4
II.1 "Demokratie mit Adjektiven": Autoritäre Aneignungen des Demokratiebegriffs	4
II.2 Fehlende gesellschaftliche Voraussetzungen für Demokratisierung	4
II.3 "Scheindemokratisierung" und Machtpolitik	5
II.4 Enttäuschte Erwartungen: Entkopplung von Demokratisierung und Wirtschaftswachstum	6
III. Konsequenzen für die deutsche und europäische Außenpolitik.....	6
III.1 Mögliche Handlungsoptionen: Zwischen Realismus, Resignation und Reform.....	7
Arrangements mit autoritären Regimen?	7
Politische Autonomie respektieren?.....	7
Demokratieförderung stärken?.....	8
Demokratieförderung verändern?.....	8
IV. Zum Vorgehen im Rahmen des Arbeitsvorhabens	8
IV.1 Konkrete Ansatzpunkte für die Debatte	9
Grundlagen	9
Anwendungen	9
Perspektiven.....	10
Alternative Ansätze	10
V. Literatur	11

Wir danken Maria Debre für ihren wertvollen Input zu diesem Papier. Für den Inhalt liegt die Verantwortung natürlich bei den Autoren.

I. Problemaufriss

I.1 Vierte Welle der Demokratisierung oder demokratische Stagnation?

Im Zuge des „Arabischen Frühlings“ verloren Anfang 2011 mit dem ägyptischen Präsidenten Mubarak und seinem tunesischen Pendant Ben Ali gleich zwei langjährige autoritäre Herrscher ihre Macht. Andere könnten folgen, denn die Demokratiebewegung reicht weiter: In praktisch allen Staaten von Marokko bis Iran tragen die Menschen ihren Protest gegen autoritäre Machthaber und *bad governance* auf die Straßen. Dabei galten die Herrschaftsstrukturen in der MENA-Region lange als besonders stabil. Umso mehr überraschen die von der „arabischen Straße“ initiierten Umbrüche, die Freiheit, Würde und Demokratie als Leitwerte propagieren. Haben wir es also mit dem Beginn der „vierten Welle der Demokratisierung“ zu tun, wie einige Beobachter meinen (Gershman 2011)?

Dagegen spricht, dass die Ereignisse in der MENA-Region alles andere als symptomatisch für den Trend der letzten Jahre sind. Denn seit 2005 stagniert die globale Ausbreitung der Demokratie. Mit leichten Variationen stimmen verschiedene einschlägige Indizes in dieser Beobachtung überein, von der Polity IV-Datenbank über den Bertelsmann Transformation Index (BTI) bis zu den Worldwide Governance Indicators (WGI). Besorgt warnt zum Beispiel Freedom House, dass erstmals in der knapp vierzigjährigen Geschichte des Indexes „Freedom in the World“ für 2010 das fünfte Jahr in Folge ein globaler Rückgang der politischen Freiheitsrechte konstatiert werden musste. Das ist umso bemerkenswerter, da dieser Zeitraum auch die Hochphase des zweiten Kalten Krieges in den frühen 1980er Jahren einschließt, als mit dem Sowjetsystem eine klare ordnungspolitische Alternative zum liberaldemokratischen Westen bestand. Obgleich diese Alternative nicht mehr existiert und kein vergleichbar geschlossenes konkurrierendes Modell besteht, herrscht mittlerweile demokratische Stagnation, wenn nicht sogar eine *freedom recession* (Puddington 2010). Auch die Economist Intelligence Unit stellt in einem Kommentar zum „Index of Democracy 2008“ fest, „the spread of democracy

has come to a halt“ (Economist Intelligence Unit 2008: 1). Und renommierte Demokratisierungsforscher wie Larry Diamond oder Peter Burnell diagnostizieren einen *democratic rollback* bzw. *democratic pushback* (Diamond 2008; Burnell 2010). Es verwundert daher nicht, dass mittlerweile über eine Revitalisierung der internationalen Demokratisierungsförderung - die seit Ende des Ost-West-Konflikts kontinuierlich zugenommen hat - debattiert wird (Youngs 2010).

Trotz der aktuellen Entwicklung in der MENA-Region spricht also einiges für eine demokratische Stagnation. Dieser empirische Befund bildet einen auffälligen Kontrast zur Feststellung, dass Demokratie in ordnungspolitischer Hinsicht inzwischen zur globalen Norm des Regierens avanciert ist. Praktisch alle großen Regionalorganisationen (EU, OAS, AU, ASEAN, OIC, usw.) bekennen sich explizit zur Demokratie als Regierungsform. Sowohl die EU als auch die USA fördern Demokratisierung regional und global mit verschiedenen Instrumenten der außen- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (IfS, EIDHR, MCC). Aber auch die Vereinten Nationen (VN), in denen eine Vielzahl autoritärer Regime Mitglied sind, unterstützen über einen Demokratisierungsfonds (UNDEF) die Verbreitung dieser Regierungsform. Und die großen internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank) arbeiten seit den frühen 1990er Jahren daran, Entwicklungsrückstände über die Verbesserung der Regierungsführung (Governance) zu beheben. Dazu zählen die Stärkung von Verantwortlichkeit und Transparenz ebenso wie Korruptionsbekämpfung. Gute Regierungsführung im Sinne von (Good) Governance ist in diesem Zusammenhang längst zu einem Synonym für demokratisches Regieren geworden (Carothers 2010).

Die *grundsätzliche Anerkennungswürdigkeit* von Demokratie ist auf der Ebene der Staatengemeinschaft also nahezu unumstritten. Die *faktische Anerkennung* dieser Norm hinkt dem jedoch nach wie vor hinterher. Die tatsächliche Ausbreitung der Demokratie entspricht nicht den Erwartungen, die sich vor allem in den 1990er Jahren an das Ende des ordnungs- und machtpolitischen Konflikts zwischen Ost und West knüpften. Zwar können mittlerweile 45% der Staaten, die 43%

der Weltbevölkerung umfassen, als politisch frei qualifiziert werden. Die Anzahl der nur partiell freien bzw. unfreien Staaten nimmt seit 2005 aber nicht mehr ab, sondern bleibt stabil oder nimmt sogar leicht zu. Und die Anzahl der elektoralen Demokratien hat seit 2005 kontinuierlich abgenommen – von 123 auf nunmehr 115 (Freedom House 2011). Ähnliche Tendenzen bilden sich beim Index of Democracy des Economist, der Polity IV-Datenbank, dem BTI oder den Worldwide Governance Indicators der Weltbank ab. Die „dritte Welle“ der Demokratisierung (Huntington 1991) hat scheinbar ihren Scheitelpunkt erreicht, wenn sie nicht sogar wieder zurückflutet.

1.2 Steigende Bedeutung autoritärer Regime

Zugleich gewinnen autoritäre Regime größeren Einfluss auf die Gestaltung internationaler Politik. Das macht sich institutionell beispielsweise an der Einbeziehung verschiedener nicht-demokratischer Staaten in zentrale Formate globalen Regierens fest: So gehören den G20, die im Rahmen der Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 erheblich an Relevanz gewonnen hat, mit China, Russland und Saudi-Arabien gleich drei eindeutig autoritäre Regime an. Und selbst die OSZE, zu deren erklärten Zielen die Förderung der Demokratie zählt, hat mit der Präsidentschaft Kasachstans im Jahr 2010 einen autoritären Sündenfall hinter sich (Schmitz/Somfalvy 2011).¹

Korrespondierend mit diesen Entwicklungen – demokratische Stagnation und steigender Einfluss nichtdemokratischer Staaten – läuft seit einigen Jahren eine Diskussion über das Beharrungsvermögen autoritärer Regime. Unter dem Stichwort *authoritarian resilience* (Nathan 2003) geht es dabei um die relative Effektivität autoritärer Herrschaft sowie die Grundlagen ihrer Legitimität, die eine Demokratisierung zu

¹ Ein kleines, aber vielleicht bezeichnendes Schlaglicht wirft die Verleihung des Friedensnobelpreises 2010 an den chinesischen Dissidenten Liu Xiaobo auf diese Entwicklung: Zur Preisverleihung in Oslo waren alle 65 in Norwegen akkreditierten Botschaften eingeladen. Immerhin 17 Delegationen blieben ihr fern, darunter China, Kasachstan, Russland, Saudi-Arabien, aber auch Ägypten, Afghanistan, Algerien, Iran, Irak, Kuba, Marokko, Pakistan, Philippinen, Sudan, Tunesien, Venezuela und Vietnam.

verhindern scheinen. In der Tat gibt es zahlreiche Länder, in denen die Demokratie nicht recht Fuß fasst. In einer ganzen Reihe von Gesellschaften wird sie weder von den Eliten noch in der Mehrheitsgesellschaft als politisch attraktive Option gesehen. So stellen demokratische Regime im postsowjetischen Raum und in Teilen Afrikas und Asiens die absolute Ausnahme dar. Oft kollidieren hier demokratische Normen mit traditionellen Herrschaftsstrukturen, die gesellschaftlich mehrheitsfähig sind. In manchen Fällen tragen auch nicht eingelöste Versprechungen auf gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandel nach einer (oberflächlich) demokratischen Transformation zur Ernüchterung der Bevölkerung bei. Darüber hinaus beweisen autoritäre Regime erhebliche Anpassungsfähigkeit gegenüber der demokratischen Herausforderung: Wahlen werden geschickt manipuliert, Kommunikationswege (Internet) kontrolliert und potentielle Oppositionelle eingebunden oder ausgeschaltet. Autoritäre Regime können dem Demokratisierungsdruck und Demokratieangeboten also durchaus erfolgreich widerstehen.²

In jüngster Zeit spitzt sich diese Diskussion auf die Frage zu, ob es möglicherweise analog zur Demokratieförderung so etwas wie eine neue Welle internationaler Autokratieförderung gibt (Burnell 2010). In diesem Zusammenhang werden autoritären Regimen wie China, Iran, Pakistan, Russland und Venezuela systematische Gegenstrategien mit dem Ziel der Zurückdrängung und Unterminierung von Demokratisierungsbemühungen vorgeworfen (Freedom House 2009; Shapovalova/Zarembko 2010). Aktive Autokratieförderung bzw. die Ausweitung der Einflussphären autoritärer Regime wird vor allem in der Entwicklungspolitik sichtbar, in der Staaten wie China oder Russland als alternative Handelspartner, Investoren, Schutzmächte und Finanzgeber für Entwicklungsländer fungieren. Dass ihre Unterstützung meist nicht an die Erfüllung von Good Governance-Auflagen gekoppelt ist, macht sie für autoritäre Eliten in Empfängerländern attraktiv. Damit drohen klassische Instrumente westlicher EZ (Sanktio-

² Einen guten Überblick über die verschiedenen Ansätze der aktuellen Autoritarismusforschung gibt Bank (2010).

nierung, Konditionalität) ausgehebelt zu werden. Die Verschiebung vom „Washington Consensus“ zu einem „Beijing Consensus“ verschafft autoritären Herrschaftsmodellen weiteren Aufwind und Popularität. Das lässt danach fragen, welche Gründe für die nachlassende Attraktivität von Demokratie verantwortlich sind, und welche Konsequenzen der Erfolg autoritärer Regime für die auswärtigen Beziehungen demokratischer Staaten hat.

II. Ursachen und Folgen der demokratischen Stagnation

Über die Gründe für die nachlassende Attraktivität von Demokratie als Herrschaftsmodell gibt es eine ausgesprochen kontroverse Debatte, die historische, kulturelle, soziale, ökonomische und politische Faktoren heranzieht (Merkel 2010). Diskutiert wird über die Attraktivität von Demokratie in unterschiedlichen Gesellschaften und die Voraussetzungen für Demokratisierungsprozesse. Es geht auch um den "richtigen" Demokratisierungsweg und Fehler bei der Demokratieförderung sowie den Umgang autoritärer Regime mit dem Demokratisierungsdruck. Nicht zuletzt die Entwicklung im Irak und in Afghanistan hat drastisch aufgezeigt, dass die Beseitigung eines autoritären Regimes nicht automatisch auf den Weg zur Demokratie führen muss, sondern ebenso in einen innergesellschaftlichen Konflikt (Bürgerkrieg) und zur Auflösung von Ordnung führen kann. Mitunter gilt der Hobbesche Satz, dass die Alternative zur Tyrannei Anarchie ist – an die Stelle des autoritären Regimes tritt der *failing state*.

II.1 „Demokratie mit Adjektiven“: Autoritäre Aneignungen des Demokratiebegriffs

Der Begriff Demokratie wird von autoritär Herrschenden regelmäßig den eigenen Vorstellungen entsprechend umgedeutet, etwa durch die Hinzufügung von Attributen, die bekräftigen, dass die Umsetzung des Konzepts die Angelegenheit des Regimes bleibt und nicht etwa der Gesellschaft oder gar der Außenwelt überlassen wird. Am deutlichsten wird dieses Vorgehen in

dem Konzept der "souveränen Demokratie", das in der zweiten Amtszeit Putins von dessen *spin doctor* Surkov propagiert wurde (Okara 2007). Dieses Konzept erfüllt gleich mehrere Funktionen, nämlich das eigene System als Demokratie zu deklarieren, die Einmischung von außen auszuschließen sowie nach innen die Übernahme „ausländischer Demokratie Modelle“ zu delegitimieren. „Souveräne Demokratie“ stellt bis heute den ideologischen Rahmen für das Herrschaftssystem unter Putin wie auch Medwedev dar. Ähnliches kann bei der Diskussion über ein „chinesisches Modell“ beobachtet werden. Auch hier findet durch die Fokussierung auf das Wohl der Gesellschaft über dem des Individuums gewissermaßen eine Uminterpretation des liberalen westlichen Demokratie Modells statt (Holbig 2010). Das sind gute Exempel dafür, dass die Nutzung des Begriffs Demokratie weder automatisch noch zwingend der Bereitschaft entspricht, den mit der demokratischen Idee verbundenen Normenkodex zu übernehmen oder gar anzuwenden. Selbst wenn Demokratie als Norm des Regierens ausgegeben wird, bedeutet dies also nicht, dass Demokratisierung akzeptiert würde. Denn der Transfer demokratischer Institutionen und das Bestehen auf der Einhaltung von Menschenrechten werden von autoritären Eliten als Destabilisierung und Gefährdung ihrer Position angesehen.

II.2 Fehlende gesellschaftliche Voraussetzungen für Demokratisierung

Oft genug lehnen die Eliten eines autoritär regierten Landes daher die Einführung von Demokratie ab, selbst wenn sich die Regime rhetorisch dazu bekennen. Dass Eliten, die sich den Zugriff auf politische und ökonomische Ressourcen gesichert haben, nicht daran interessiert sind, diese mit dem Rest der Gesellschaft zu teilen und demokratische Partizipation verhindern wollen, leuchtet unmittelbar ein. Mitunter ist aber die Gesellschaft selbst nicht bereit, demokratische Einrichtungen und Verfahren zu übernehmen. Dies ist ein Problem gesellschaftlicher Tradition und des Fortwirken von Institutionen. Wir denken Demokratie in der Regel im Sinne einer

politischen Ordnung, die in einem Rechts- und Interventions- bzw. Wohlfahrtsstaat angesiedelt ist – dem so genannten DRIS (Demokratischer Rechts- und Interventionsstaat; Genschel/Zangl 2008). Dieses Modell stellt jedoch international eher den Ausnahmefall dar (Risse/Lehmkuhl 2007). In Gesellschaften, in denen gentile, tribale oder religiös gegründete Ordnungen für legitim gehalten werden, entstehen beim Transfer demokratischer Normen offensichtlich Probleme. Bereits die "Modernisierung" der 1960er Jahre (à la Rostow) ist vielerorts gescheitert, weil implantierte „moderne“ Institutionen (Parteien, Rechtssystem, Verwaltungen) von traditionellen Eliten mit „alten“ Inhalten gefüllt wurden (Eisenstadt 1973). So sind in verschiedenen postsowjetischen Staaten – von Belarus bis Aserbaidschan und Turkestan – nach dem Zerfall des Einparteiensystems und der Abschaffung der Marktwirtschaft vergleichsweise stabile autoritäre Regime entstanden.

Dass in einer ganzen Reihe von Ländern/Staaten/Nationen sowohl die Modernisierung der 1960er Jahre als auch die Demokratisierung der 1990/2000er nicht zum Erfolg geführt hat, sollte Anlass geben, darüber nachzudenken, welche politischen Entwicklungswege Gesellschaften offen stehen und wodurch diese bestimmt werden. Denn auch politische Ordnungen, die nicht demokratischen Normen entsprechen, können gesellschaftliche Akzeptanz genießen und für legitim gehalten werden. Das mag "resignierte Akzeptanz" sein, wie es Rose für Russland beschrieben hat (Rose et al. 2004), sie kann aber auch auf tradierten Vorstellungen, auf religiösen Ideen oder auf plebiszitärer Zustimmung zu einer Führerpersönlichkeit beruhen. Diese nach innen erzeugte Legitimität (Staatsideologie, Religion, charismatische Persönlichkeit, Adaption hergebrachter Ordnungen) unterscheidet sich von der international gesetzten Norm demokratisch gerechtfertigter Herrschaft, die meist auf Wahlen beruht. Um der internationalen Norm zu genügen, stellen sich alle Regime nach außen als "demokratisch" dar. Sie nutzen Wahlen, um die jeweilige Führung international zu legitimieren, auch wenn die eigentliche politische Entscheidung vorher fällt und dann lediglich in einem plebiszitären Prozess bestätigt

wird. Eine solche Akzeptanz im Innern verschafft den Regimen Stabilität und sichert den sozialen und machtpolitischen *status quo*, der im Interesse der Eliten, aber durchaus auch relevanter gesellschaftlicher Gruppen bzw. der Mehrheitsgesellschaft liegt.

II.3 „Scheindemokratisierung“ und Machtpolitik

Auch die schlechte Bilanz etlicher demokratischer Interventionen und Staatsaufbaumaßnahmen (Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Irak, Kosovo) trübt das Ansehen der Demokratie. Vor allem die Fixierung auf die rasche Durchführung von Wahlen hat eine Vielzahl an „Scheindemokratien“ erzeugt – also Regime, die in einer Übergangsphase mit formaldemokratischen Institutionen, aber ohne wirkliche Konsolidierung und Verankerung der demokratischen Werte und Prozesse in der Gesellschaft gefangen sind (Brozus 2011). Diese Regime sind besonders anfällig für einen autoritären *roll back* beziehungsweise die Entstehung eines *failed state*. Hierzu trägt auch die Überforderung der Transformationsgesellschaften durch den parallelen Umbau von sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen bei (vgl. „Dilemma der Gleichzeitigkeit“; Offe 1991). Die Konsolidierung demokratischer „westlicher“ Systeme hat Jahrzehnte, wenn nicht gar Jahrhunderte gedauert. Es mag verführerisch erscheinen, diese Zeit zu verkürzen und sofort zum Ende des Prozesses zu springen. Der Versuch der Beschleunigung der Konsolidierungsprozesse hat jedoch eher das Gegenteil bewirkt – die Entstehung demokratischer Fassaden (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010). Diese *surface democracies*, wie sie die EU-Außenministerin Ashton kürzlich bezeichnete, bleiben wohl auch weiterhin als wahrscheinlicher Entwicklungspfad für Transformationsstaaten bestehen.

Dazu kommt, dass „westliche“ Demokratisierungspolitik regelmäßig als Machtpolitik interpretierbar ist. Aus dieser Perspektive wechselten etwa die Staaten Ostmitteleuropas, in denen die Demokratieentwicklung in den 1990er Jahren in der Tat große Fortschritte machte, nach einer Übergangsphase in die EU und die

NATO – sie wurden Teil des "westlichen Bündnisses". Das militärische Engagement von USA und NATO in Afghanistan und die US-Intervention im Irak werden ebenfalls als Unterstützung bei der Entwicklung von Demokratie ausgegeben. Dies erscheint vielen Anrainern – und zwar sowohl Regierungen als auch Bevölkerungen – als unglaublich. Die Bemühungen von USA und EU um Demokratisierung werden machtpolitisch interpretiert. Sie stellen – wirklich oder in der Wahrnehmung der Betroffenen – Versuche der Konsolidierung und Ausdehnung von Macht- und Einflussphären dar. Dazu hat wesentlich die missionarische Politik der USA unter Präsident Bush beigetragen, die die umfassende Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens proklamierte, dabei aber in erhebliche Widersprüche geriet. Denn während der Irak „zwangs-demokratisiert“ wurde, hielt Washington über andere autoritäre Regime der Region – ob nun am Golf oder am Suez-Kanal – lange seine schützende Hand. Insofern ist das Argument, "der Westen" benutze Doppelstandards und tarne eine in erster Linie machtpolitisch motivierte Expansion als Demokratieförderung, nicht völlig von der Hand zu weisen. Das Versäumnis mancher Demokratieexporteure, gegen Verfehlungen in den eigenen Reihen – wie beispielsweise Menschenrechtsverletzungen im *war on terror* – konsequent vorzugehen, verstärkt diese Wahrnehmung.

II.4 Enttäuschte Erwartungen: Entkopplung von Demokratisierung und Wirtschaftswachstum

In den Übergangsgesellschaften Ost- und Osteuropas sowie in manchen Gesellschaften Asiens und Afrikas war die Idee „westlicher“ Demokratie eng mit der Vorstellung von Wohlstand und hohem Konsumniveau bei gleichzeitiger sozialer Sicherung verbunden. So ist die Attraktivität der EU eben aus der Vorstellung erwachsen, dass die Übernahme einer demokratischen Ordnung zu Wirtschaftswachstum und zur Hebung des Lebensstandards führt. In der Tat ist dies in den Staaten Osteuropas teilweise auch eingetreten. Für Gesellschaften im außereuropäischen Raum besteht diese Integrationsperspektive jedoch nicht. Gleichzeitig

relativiert sich der lange für robust gehaltene Zusammenhang von erfolgreicher ökonomischer Entwicklung und Demokratisierung (Williams et al. 2009). Staaten wie China, Malaysia und Vietnam verbinden anhaltendes wirtschaftliches Wachstum mit einem beharrlich autoritären Staatscharakter. Und umgekehrt hat die Durchführung demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Staaten wie Russland, der Ukraine oder auch Nepal nicht den von der Bevölkerung erwarteten Erfolg erbracht, sondern zum Aufbau einer als ungerecht empfundenen Sozialordnung geführt. Damit verloren Ideen von Demokratie und Markt in den Augen der Bevölkerungen ihre Attraktivität. Entsprechend droht mit dem relativen wirtschaftlichen Erfolg autoritärer Regime die globale Anziehungskraft demokratischer Modelle abzunehmen, weil Demokratie nicht mehr als notwendiges Korrelat zu ökonomischer Entwicklung gesehen wird. Die Auflösung der Gleichung „anhaltendes Wirtschaftswachstum = Demokratisierung“ stellt zudem eine zentrale Säule modernisierungstheoretischer und entwicklungspolitischer Konzeptionen in Frage, die immer davon ausgingen, dass Faktoren wie halbwegs gesicherte Eigentumsrechte, steigende Urbanisierung und die Ausbildung einer prosperierenden Mittelschicht entscheidende Merkmale für die erfolgreiche Durchsetzung demokratischen Regierens sind. Dies hat auch für die internationale Demokratieforschung und Demokratieförderung Folgen auf der konzeptionellen Ebene. Nicht erst seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise sinkt das Vertrauen in die überlegene Problemlösungsfähigkeit demokratischer Systeme, was neben der angenommenen Friedfertigkeit von Demokratien untereinander bislang als ihr herausragendes Alleinstellungsmerkmal galt. Denn verschiedene autoritäre Regime – China allen voran – haben die Krise deutlich besser überstanden als etliche konsolidierte Demokratien wie etwa die USA oder Großbritannien.

III. Konsequenzen für die deutsche und europäische Außenpolitik

Der „Arabische Frühling“ zeigt zwar, dass der Wunsch nach demokratischer Selbstbestimmung

und besserem Regieren bei vielen Menschen stark ausgeprägt ist. Diese Regime regierten allerdings auch objektiv betrachtet ausgesprochen schlecht, weil sie ihren Gesellschaften weder hinreichende öffentliche Güter noch Entwicklungs- und Partizipationschancen liefern konnten bzw. wollten. Wenn autoritäre Regime tatsächlich leistungsfähig sind, also grundlegende öffentliche Güter (Sicherheit, Gesundheit, Existenzsicherung, Bildung) bereitstellen und mit der Aussicht auf größere Lebenschancen verbinden können, fällt der gesellschaftliche Protest hingegen schwächer aus. In dem Maße also, in dem Staaten wie China als Erfolgsmodelle und Vorbilder angenommen werden, in dem sie im Rahmen von G20 oder der BRICS internationale Politik mitgestalten, stellen sie ein effektives Hindernis für die Ausbreitung demokratischer Selbstbestimmung dar. Denn wie gesehen gibt es in vielen Gesellschaften einen breiten Konsens über die Ablehnung "westlicher" Demokratie (was nicht mit der Ablehnung von Partizipation gleichzusetzen ist). Und es besteht durchaus die Gefahr, dass die Substanz von Demokratie durch autoritäre Aneignungen des Begriffs in Verbindung mit dem relativen Erfolg autoritärer Regime nachhaltig verwässert wird – nicht zuletzt in nur mäßig konsolidierten Demokratien.³

III.1 Mögliche Handlungsoptionen: Zwischen Realismus, Resignation und Reform

Demokratisierung, lange Jahre ein Ziel und zugleich ein Instrument von Außenpolitik der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der USA, verliert an Glaubwürdigkeit und damit an Bedeutung, wenn sie sich dauerhaft als ineffektiv erweist. Das einzige Instrument, welches sich bisher als wirklich erfolgreich für nachhaltige Demokratisierungsförderung von außen erwiesen hat, ist

³ Allerdings ist trotz der gegenwärtigen demokratischen Stagnation Alarmismus über eine neue weltweite Auseinandersetzung zwischen Demokratie und Autokratie fehl am Platz, denn bislang gibt es keinen konsistenten autoritären Entwurf, der das Potential hätte, zu einem echten Gegenpol zur globalen Norm Demokratie zu werden. Eine Konkurrenz zwischen zwei idealtypischen „Narrativen“ (Perthes/Mair 2011) Demokratie und Autokratie ist nicht in Sicht. Ebenso wenig ist eine Konstellation erkennbar, in der sich analog zum Ost-West-Konflikt ordnungspolitische und machtpolitische Konfliktlinien überlagern, verstärken und aufladen würden (Brozus 2002).

die Aussicht auf Beitritt zur EU. Dieses Instrument ist jedoch nur begrenzt einsetzbar – schon die Demokratisierungspolitik der EU im Kontext ihrer Nachbarschaftspolitik kann bestenfalls als mäßig erfolgreich beschrieben werden (Bendiek 2008). Andere Regionalorganisationen, welche einen ähnlichen pull-Effekt wie die EU entfalten könnten, sind nicht in Sicht. Wie richtet sich deutsche und europäische Außenpolitik also auf eine Welt ein, zu der eine beträchtliche Anzahl relativ erfolgreicher Autokratien dauerhaft gehören wird? Folgende Optionen sind denkbar:

Arrangements mit autoritären Regimen?

In der Tat ist das seit langem gängige Praxis. Die Politik tritt leise während die wirtschaftliche Zusammenarbeit floriert. In der Zeit des Kalten Krieges waren Schurkenstaaten, solange sie sich nicht dem Ostblock zuwandten, gern gesehene Bündnispartner. Im Prinzip gilt dies weiterhin: Heute wehren autoritäre Machthaber Demokratisierungsforderungen routiniert mit dem Hinweis auf drohende Destabilisierung (ggf. gar Islamisierung) ab. Schließlich seien in vielen autoritären Staaten weder die politischen oder sozioökonomischen Voraussetzungen für wirklich demokratisches Regieren vorhanden. Stattdessen drohe eben eine „Scheindemokratisierung“, die de facto Klientelisierung und eine Schwächung des Staates nach sich ziehen würde. Die dadurch entstehenden staatsfreien Räume könnten von kriminellen und/oder terroristischen Gruppen genutzt werden. Kurz: Gegenüber der Aussicht auf die Entstehung eines *failing state* sei ein Arrangement mit einem autoritären Regime immer noch das kleinere Übel. Das entspricht durchaus dem Interesse mancher außen- und entwicklungspolitischer Akteure in demokratischen Staaten, die zumindest auf Fassaden von Regierungsapparaten als Ansprechpartner angewiesen zu sein scheinen. So gelingt es autoritären Machthabern immer wieder, beträchtliche Ressourcen zu akquirieren, die dem Umbau des Regimes dienen sollen, jedoch auch zu dessen Erhalt beitragen.

Politische Autonomie respektieren?

Autoritäre Regime werden für die Bearbeitung globaler Herausforderungen wie Klimawandel

oder die Regulierung internationaler Finanzmärkte wichtiger, was sich an ihrer Stellung in exklusiven Governance-Clubs wie dem Major Economies Forum oder den G20 zeigt. Ein Konkurrenzkampf der Systeme würde die vertrauensvolle Zusammenarbeit in diesen Clubs erschweren und knappe Ressourcen auf Nebenschauplätzen vergeuden. Im übergeordneten Interesse an einer gemeinsamen Problembearbeitung sollte daher auf externe bzw. aktive Demokratisierungspolitik verzichtet werden. Es wäre besser, in der internationalen Politik die gleiche Toleranz gegenüber Diversität zu üben, wie sie innenpolitisches Credo von Demokratien ist: Solange Staaten bestimmte Standards guten Regierens einhalten (also nicht gegen die kollektiven Präferenzen der Gesellschaft regieren), sollten sie ungeachtet ihres politischen Systems als gleichwertige Mitglieder der Staatengemeinschaft anerkannt werden (Kupchan/Mount 2009). Mit einer solchen Anerkennungs politik könnte der Westen der Entstehung neuer Konfliktlinien zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Regimen entgegenwirken und gleichzeitig einen Beitrag zur effektiveren Bearbeitung globaler Herausforderungen leisten.

Demokratieförderung stärken?

Auf die *freedom recession* kann mit größeren Anstrengungen reagiert werden: Etwa mit der Bereitstellung von mehr Ressourcen für Demokratisierungspolitik, der konsequenteren Beachtung politischer Konditionalität beispielsweise in der EZ oder der Sanktionierung von Verstößen gegen demokratische Normen durch außenpolitische Partner. Das würde allerdings sowohl den politischen Willen erfordern, die notwendigen Mittel und Instrumente einzusetzen als auch die Bereitschaft, dies langfristig und unbeeindruckt durch Rückschläge durchzuhalten. Die durch den „Arabischen Frühling“ inspirierte Neuausrichtung der ENP mit Fokus auf die zwei bzw. drei M's – *money, mobility, market* sowie *more for more*, also mehr von den Gaben der EU für mehr Anstrengungen im Transformationsprozess – sowie die geplante Einrichtung eines „European Endowment for Democracy“ (EED; die polnische Ratspräsidentschaft der EU im zweiten Halbjahr 2011 beabsichtigt, dieses

Projekt voranzubringen) könnte darauf hinweisen, dass die Mittel und Instrumente in diese Richtung entwickelt werden. In-wieweit der politische Wille vorhanden ist, bleibt abzuwarten.

Demokratieförderung verändern?

Auf Basis der Erfahrungen im postsowjetischen Raum und im Nahen und Mittleren Osten gilt es zu überdenken, unter welchen Umständen Demokratisierungsförderung tatsächlich Erfolgsaussichten hat. Wenn das Resultat von Demokratisierungspolitik in Anarchie bestehen kann, muss sehr viel selektiver gefördert werden. Das bedeutet auch eine Sequenzierung von Demokratisierungsinstrumenten, also etwa erst Sicherheit, dann Entwicklung, dann (wenn überhaupt) gesellschaftliche Liberalisierung – nicht alles parallel. Kurz: Die Kontexte müssen die Instrumente bestimmen und nicht die Instrumente die Demokratisierungspolitik (nachfragegerechte statt angebotsorientierte Demokratisierung). Der Verweis auf die Kontexte kann im Übrigen auch bedeuten, sich nicht aktiv in demokratische Transformationsprozesse einzumischen, selbst wenn dabei das Risiko von Rückschlägen eingegangen werden muss.

IV. Zum Vorgehen im Rahmen des Arbeitsvorhabens

Gedacht ist an eine Reihe von drei Workshops, in denen die Probleme und Fragen analysiert werden, die sich aus o.g. Entwicklung ergeben. Dabei sollen zunächst die Grundlagen, Ausprägungen und Entwicklungsperspektiven von autoritären Regimen im Fokus stehen. In einer zweiten Runde soll aus verschiedenen regionalen Perspektiven ein Blick auf die unterschiedlichen Entwicklungen geworfen werden. Darauf aufbauend sollen im letzten Workshop die Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten für die deutsche und europäische Außenpolitik vertieft diskutiert werden.

Ausgehend von diesem Konzept hier eine Reihe von Stichworten, die im Verlaufe der Diskussionen angesprochen werden sollten:

- Definitionen von Autoritarismus; Formen von Autoritarismus; konzeptionelle Ansätze zur Erfassung nichtdemokratischer Entwicklungen
- Bewertung der Entwicklungsperspektiven autoritärer Regime (bzw. des autoritären *roll back* in jungen Demokratien)
- Welche Spielräume geben die Regelwerke (Grundgesetz, Lissabon-Vertrag, UN-Charta etc.)? Dürfen wir eigentlich etwas anderes als "Demokratie" als Ziel proklamieren? Sind damit doppelte Standards programmiert?
- Generaldebatte Menschenrechte versus Pragmatismus: Diese Debatte sollten wir irgendwann führen, weil sie richtig und ausweglos ist. An Menschenrechten orientierte Außenpolitik scheitert (Carter), Außenpolitik ohne menschenrechtlichen Bezug ist unmoralisch
- Analyse der (realistischen) Ziele von Außenpolitik. Wann ist Demokratisierungspolitik sinnvoll? Welche Ziele soll man gegenüber autoritären Regimen verfolgen, wenn Demokratisierung keine Aussichten auf Erfolg hat? Gibt es Konzepte, die eher Erfolg versprechen würden als *state building* und *democratization*?
- Musterung der Instrumente: Über welche Instrumente verfügen wir neben dem Angebot "Demokratie"? Wirtschaftsbeziehungen (ist das wirklich ein außenpolitisches Instrument?), Diplomatie, Angebote zur Zusammenarbeit im internationalen Raum bzw. stärkere Isolierung autoritärer Regime (Community of Democracies)?

IV.1 Konkrete Ansatzpunkte für die Debatte

Grundlagen

- Kann deutsche bzw. europäische Außenpolitik auf Demokratisierung als Ziel verzichten, ohne die eigenen Werte und die eigene Identität aufzugeben?
- Wenn die Beziehungen zu anderen (autoritären) Staaten pragmatisch und nach Opportunität gestaltet werden, wie kann dann Außenpolitik auf Dauer glaubwürdig bleiben? Wie rechtfertigt man die unterschiedliche Behandlung verschiedener Staaten? Wie können dann noch klassische

Instrumente wie beispielsweise Konditionalität greifen, wenn sie nur bei bestimmten Staaten angewendet werden, welche nicht über geopolitisch oder strategisch wichtige Machtressourcen verfügen?

- Wie kann die Notwendigkeit einer Intervention in einem autoritären Staat (Libyen, Irak) begründet werden, mit dem jahrelang aktive Beziehungen gepflegt wurden? Birgt die langfristige Zusammenarbeit mit autoritären Regimen bzw. die Aufgabe des Demokratisierungsanspruchs gegenüber stabilen Autokratien nicht die Gefahr, sich selbst als globaler Akteur zu schwächen?
- Wenn demokratische Systeme an sich nicht friedfertiger sind als andere, wenn sie nicht besser in der Lage sind als andere, Probleme zu lösen, wenn sie nicht für die eigene Bevölkerung Wohlstand und für die Nachbarn Stabilität garantieren, stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung von Demokratisierungspolitik. Muss die Demokratisierungsförderung also auch in normativer Hinsicht neu begründet werden?

Anwendungen

- Über welche Instrumente verfügt Deutschland/die EU, um nachhaltig auf autoritäre Staaten einzuwirken, zumal bei zunehmender Interdependenz und steigenden Abhängigkeiten (Energie- und Rohstofflieferungen, Marktzugang, Sicherheitsbedrohungen, usw.)?
- In der Entwicklungszusammenarbeit wird des Öfteren argumentiert, dass Konditionalität bezüglich der Einhaltung bestimmter politischer Standards effektiver von der EU als von den einzelnen Mitgliedsstaaten praktiziert werden kann, da diese von einer neutraleren, nicht historisch durch den Kolonialismus vorbelasteten Position aus agieren kann und somit nicht sofort dem Vorwurf von post-kolonialistischem, imperialistischem Handeln ausgesetzt ist. Sollte vor diesem Hintergrund vermehrt die Förderung von Demokratie bzw. Good Governance durch EU-Institutionen und nicht durch nationale Außenpolitiken betrieben werden?

Perspektiven

Die Entwicklungen im "Ostblock" und im Nahen und Mittleren Osten lehren uns, dass scheinbar konsolidierte autoritäre Regime sehr schnell zerfallen können. Kann man sich auf solche Machtwechsel vorbereiten? Sind die Führungen bzw. die "Führer" die einzigen Partner (z.B. in Saudi Arabien, in China und in Russland)? Kann man riskieren, auch mit einer möglichen Opposition stärker als bislang zusammen zu arbeiten? Wie könnte dies geschehen, ohne diese zu sehr zu gefährden?

- Kann Außenpolitik gegenüber autoritären Regimen möglicherweise sogar einfacher sein als gegenüber Demokratien, da beispielsweise Verhandlungen aufgrund der geringeren Anzahl an Vetospielern leichter möglich sind?
- Macht die stärkere Zusammenführung von Außen- und Entwicklungspolitik vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit ausgehebelter Konditionalisierung, widerstreitender Interessen und *donor competition* Sinn? Schließlich wird ein Großteil der Ressourcen, die in die nach außen gerichtete Politik investiert werden, nicht nur in der EU unter Entwicklungspolitik verbucht. Entwicklungspolitik ist jedoch darauf angewiesen, mit (autoritären) Regierungen zusammen zu arbeiten, um Projekte implementieren zu können. Damit ist ein gewisses Interesse an Regimestabilität vorprogrammiert.

Alternative Ansätze

- Darüber hinaus gilt es auch, über alternative Entwicklungsperspektiven (und ihre politische Flankierung) nachzudenken. Die Alternative zur Tyrannei ist – wie oben schon erwähnt – mitunter Anarchie, und an die Stelle des autoritären Regimes tritt gelegentlich der *failing state*. Doch auch andere Transformationsergebnisse sind denkbar: Elitenwechsel, die wieder zurück zu autoritärer Herrschaft führen; instabile/defekte Demokratien; instabile/defekte autoritäre Regime; zahlreiche Zwischen- und Übergangsformen (hybride Regime).

V. Literatur

- Bank, André 2010: Die neue Autoritarismusforschung: Ansätze, Erkenntnisse und konzeptionelle Fallstricke, in: Albrecht, Holger/Frankenberger, Rolf (Hg.): *Autoritarismus Reloaded: Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden, 21-36.
- Bendiek, Annegret 2008: Wie effektiv ist die europäische Nachbarschaftspolitik? Sechzehn Länder im Vergleich, SWP Studie S 24.
- Bliesemann de Guevara, Berit/Kühn, Florian P. 2010: *Illusion Statebuilding: Warum sich der westliche Staat so schwer importieren lässt*, Hamburg.
- Brozus, Lars 2002: *Globale Konflikte oder Global Governance. Kontinuität und Wandel globaler Konfliktlinien nach dem Ost-West-Konflikt*, Wiesbaden.
- Brozus, Lars 2011: *Der Preis der Wahl: Wahlbezogene Gewalt als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik*, SWP Studie (i.E.).
- Burnell, Peter 2010: *Is There a New Autocracy Promotion?*, FRIDE Working Paper 96, Madrid
- Carothers, Thomas 2010: *The Elusive Synthesis*, *Journal of Democracy* 21/ 4, 12-26.
- Diamond, Larry 2008: *The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State*, *Foreign Affairs* 87/2, 36-48.
- Economist Intelligence Unit 2008: *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*
- Eisenstadt, Shmuel 1973: *Tradition, Change and Modernity*, New York.
- Freedom House (Hg.) 2009: *Undermining Democracy: 21st Century Authoritarians*, Washington DC.
- Freedom House 2011: *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy*, Washington DC.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard 2008: *Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager*, *Leviathan* 36/3, 430-454.
- Gershman, Carl 2011: *The Fourth Wave: Where the Middle East revolts fit in the history of democratization – and how we can support them*, *The New Republic*, 14.3.2011.
- Holbig, Heike 2010: *„Das Land hat einen Plan. Der Westen nicht—: China als autokratisches Erfolgsmodell?*, *Berliner Debatten Initial* 21/3, 67-77.
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/Oklahoma.
- Kupchan, Charles/Mount, Adam 2009: *Autonomy Rule. The end of Western dominance means a new foreign policy principle is needed to advance international order*, *Democracy Journal* 12, 8-21.
- Merkel, Wolfgang 2010: *Kehren die Diktaturen zurück?* *Berliner-Debatten Initial* 21/3, 28-41.
- Nathan, Andrew J. 2003: *Authoritarian Resilience*, *Journal of Democracy* 14/1, 6-17.
- Offe, Claus 1991: *Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*, *Merkur* 45/4, 279-291.
- Okara, Andrei 2007: *Sovereign Democracy: A New Russian Idea Or a PR Project?*, *Russia in Global Affairs* 5/3, 9-20.
- Perthes, Volker/Mair, Stefan 2011: *Ideen und Macht: Was definiert die relative Gewichtsverteilung in der Welt?*, *Internationale Politik* 66/3, 10-23.
- Puddington, Arch 2010: *The Erosion Accelerates: The Freedom House Survey for 2009*, *Journal of Democracy* 21/2, 136-150.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hg.) 2007: *Regieren ohne Staat?*, *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden.
- Rose, Richard/Munro, Neil/Mishler, William 2004: *Resigned Acceptance of an Incomplete Democracy: Russia's Political Equilibrium*, *Post-Soviet Affairs* 20/3, 195-218.
- Schmitz, Andrea/Somfalvy, Esther 2011: *Falsche Erwartungen. Die innenpolitischen Dimensionen des kasachischen OSZE-Vorsitzes*, SWP Aktuell A09.
- Shapovalova, Natalia/Zarembo, Kateryna 2010: *Russia's Machiavellian support for democracy*, FRIDE Policy Brief No. 56, Madrid.
- Williams, Gareth/Duncan, Alex/Landell-Mills, Pierre/Unsworth, Sue 2009: *Politics and Growth*, *Development Policy Review* 27/1, 5-31.

Youngs, Richard 2010: How to Revitalize
Democracy Assistance: Recipients' Views, FRIDE
Working Paper No. 100, Madrid.