

BMZ 2005: Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ.

1. Thema

Der Text versucht eine theoretische Grundlage für die Demokratieförderung im Rahmen der deutschen Entwicklungspolitik zu entwerfen, dazu werden Akteure, Ziele, Methoden und zentrale Begriffe erläutert. Das Papier ist ein Konsenspapier der beteiligten Akteure.

2. Kernargument

Demokratie ist für eine nachhaltige Entwicklung als Regierungsform ohne Alternative. Die Förderung ist abhängig von der Ausgangssituation, sowie den kulturellen und sozialen Umständen. Deutschland wird diesem Umstand vor allem durch die Vielfalt der Akteure und Instrumente gerecht, der eine effiziente und adäquate Förderung von Demokratie möglich macht. Je nach dem, ob es sich bei einem Staat, um eine Nachkriegsgesellschaft, ein autoritäres Regime oder ein hybrides System handelt, müssen unterschiedliche Strategien zur Demokratisierung verfolgt werden.

3. Kernthesen

- Deutsche Entwicklungspolitik orientiert sich, am Leitbild nachhaltiger menschlicher Entwicklung (UNDP) als einem Prozess der Erweiterung realer Freiheiten. Daraus leitet sich die Förderung von Demokratie als Wert und politischer Ordnung ab.
- Demokratie ist eng verbunden mit Entwicklung und Regierungsform ohne Alternative.
- Im Zentrum der Definition von Demokratie stehen freie und faire Regierungswahlen, hinzu kommen Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte sowie freie Medien. (Definition im Kasten auf S. 6) Es wird jedoch betont, dass die Demokratie in Abhängigkeit von historischen und kulturellen Grundorientierungen unterschiedlich ausgeprägt sein kann.
- Demokratisierung ist ein Prozess der Umverteilung politischer Rechte, es geht zentral um die Verteilung von Macht, dabei spielen auch Verteilungskonflikte eine Rolle. Junge Demokratien dürfen nicht mit zu vielen Aufgaben überfordert werden, da es sonst zu einem Abgleiten in informelle Verfahren kommen kann (Korruption).
- Da die Spielräume nationalstaatlicher Politik durch die Globalisierung beschränkt werden ist auch eine Demokratisierung der „Global-Governance“-Strukturen notwendig.
- Die Förderung von Demokratie sollte im engen Dialog mit den politischen Partnern vor Ort, in einem langfristiges Engagement und auf Basis einer gemeinsamen Wertorientierung zwischen Gebern und Empfängern erfolgen. Kann letztere nicht mit der Regierung erreicht werden, so können auch andere Akteure gefördert werden.
- Die Autoren unterscheiden drei Ausgangssituationen für Demokratieförderung:

A) Staaten mit hybridem System

Das formal demokratische System wird von den Akteuren unterlaufen - die Exekutive ist übermächtig, die Mechanismen der demokratischen Kontrolle funktionieren nicht und es fehlt die fest verankerte demokratische Kultur.

Handlungsoptionen: Defizite in der Verwirklichung der demokratischen Prinzipien, ausgleichen: Stärkung der Rechtsstaatlichkeit (Rechts- und Justizreform), Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Rechnungshöfen und Parlamenten.

B) Autoritäre Staaten

In diesen Staaten ist die Regierung nicht demokratisch legitimiert, die Gewaltenteilung funktioniert nicht, die Informationsfreiheit ist eingeschränkt und es wird meist keine organisierte Opposition geduldet.

Handlungsoptionen: Geringe Spielräume, daher wird vor allem versucht Willkürentscheidungen zu verhindern, indem Verwaltungsarbeit professionalisiert wird und

regionale und lokale Verwaltungsstrukturen unterstützt werden. Außerdem werden reformorientierte Akteure gestärkt und freie Medien unterstützt.

C) Nachkriegsgesellschaften

Nach einem Gewaltkonflikt fehlt den Institutionen meist die Kapazität zum Wiederaufbau der Infrastruktur. Es fehlt Vertrauen zwischen den Volksgruppen sowie zwischen Staat und Bevölkerung. Diesen Gesellschaften bietet sich jedoch auch eine Chance in der Neugestaltung der politischen Institutionen.

Handlungsoptionen: Die Demokratieförderung in drei Phasen:

UNMITTELBARER WIEDERAUFBAU, in dem vor allem die staatliche Verwaltung einschließlich der Sicherheitsorgane wieder aufgebaut wird; **DIALOG UND REORGANISATION**, um die Grundlagen für Versöhnung und neues Vertrauen der Konfliktparteien zu legen, außerdem wird das Rechtssystem auf internationale Standards gebracht; schließlich die **INSTITUTIONALISIERUNG UND KONSOLIDIERUNG**, alle Provisorien werden durch langfristige Lösungen ersetzt, hierbei ist vor allem die Organisation von Wahlen zentral.

- Es wird zwischen direkter und indirekter Förderung von Demokratie unterschieden:

DIREKTE FÖRDERUNG befasst sich mit der Input-Legitimation, also der Stärkung der formalen demokratischen Prozesse und Institutionen wie Wahlen, Parlamente und Parteien, aber auch der Förderung von Zivilgesellschaft (z.B. Wahlen organisieren, Verfassungsprozess, Förderung freier Medien und Gewerkschaften).

INDIREKTE FÖRDERUNG befasst sich mit der Output-Legitimation, also der Legitimität, die ein politisches System durch die Ergebnisse erhält, die es erzielt. Hierzu wird vor allem die Leistungsfähigkeit des Staates verbessert (z.B. Verwaltungsreformen, Korruptionsbekämpfung, demokratische Kontrolle der Sicherheitsorgane)

- Die Träger der Demokratieförderung sind in Deutschland sehr vielfältig, um auch den vielen unterschiedlichen Ausgangssituationen in den Partnerländern gerecht zu werden. Nicht-staatliche Organisationen sind frei von politischen Vorgaben, und hängen weniger von der Kooperation der staatlichen Strukturen in den Empfängerländern ab. So können nicht-staatliche Organisationen wie Stiftungen und NROs auch oppositionelle Gruppen unterstützen und ihre Methoden und Partner freier wählen, daher sind sie in der Regel flexibler und reaktionsschneller. Die Arbeitsteilung der Organisationen muss jedoch durch Geberharmonisierung verbessert werden.
- Die multilateralen Ansätze müssen noch weiter gestärkt werden (EU, OSZE, UNO, Europarat) und die internationalen Organisation müssen selbst demokratischer werden.
- Für die Zukunft: Förderung stärker auf frühe Vermittlung demokratischer Werte; soziale Gerechtigkeit fördern, um (Output-)Legitimation zu verbessern; Minderheiten in die Lage versetzen ihre Interessen zu verteidigen und zu artikulieren.

4. Kritische Bewertung

- Der Text gibt einen Überblick über die deutsche Landschaft der Demokratieförderung mit staatlicher finanzieller Unterstützung. Begriffe werden definiert und abgegrenzt.
- Aber, alles ist relativ: der Text ist sehr allgemein gehalten und formuliert keine klaren Ziele oder Maßstäbe für die Politik. Oft verliert sich der Text in den Zusammenhängen internationaler Deklarationen und Organisationsstrukturen.

5. Fragen zur Diskussion

- Braucht man so ein Grundlagenpapier? Und wäre es nicht besser dieses Papier wesentlich konkreter zu gestalten?
- Welche Rolle spielen kulturelle Unterschiede für das Verhältnis zwischen Geber und Empfänger von Demokratieförderung?
- Ist die Vielfalt der Förderer wirklich so effizient wie das BMZ behauptet oder wäre es nicht sinnvoller alle Kapazitäten in einer Institution zu bündeln? Welche Vor- und Nachteile haben nicht-staatliche Organisationen?
- Welche Vor- und Nachteile haben multilaterale Förderer? Welche Rolle spielt die Demokratisierung der internationalen Organisationen wie Weltbank, IWF und UNO (Sicherheitsrat)?