

Entwicklungspolitik Kompakt



Nr. 25, 25. September 2014

Geberfragmentierung kann in der Demokratieförderung hilfreich sein

Autor: Dr. Sebastian Ziaja (Universität Heidelberg)

Redaktion: Dr. Stefan Lindemann

Geberfragmentierung – d.h. die parallele Aktivität einer Vielzahl von Gebern im selben Empfängerland und Sektor – wird gemeinhin als Problem angesehen, weil sie mit hohen Transaktionskosten verbunden sein kann: Viele Geber, die alle ähnliche Fragen stellen, teils aber konträre Politikempfehlungen geben und unterschiedliche Durchführungsverfahren einfordern, können die oft ohnehin begrenzten Kapazitäten der lokalen Verwaltungen erheblich belasten und diese von der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben abhalten. Aber führt Geberfragmentierung wirklich durchweg zu negativen Ergebnissen?

Geberfragmentierung in der Demokratieförderung hat positive Auswirkungen

Eine neue Studie untersucht die Auswirkungen von Geberfragmentierung in der Demokratieförderung¹, also in einem ausgewählten Teilbereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Auch wenn die exakte Messung von Demokratisierungsfortschritten nicht einfach ist², deutet die Analyse von 135 Ländern im Zeitraum von 1990 bis 2008 darauf hin, dass eine hohe Anzahl von externen „Demokratie Helfern“ die demokratische Entwicklung des Empfängerlandes positiv beeinflusst: Je mehr Geber Demokratie im jeweiligen Empfängerland fördern, desto besser sind dessen Demokratiewerte – und zwar unabhängig von der Höhe der eingesetzten Mittel (Ziaja 2014).

Ein Teil dieses statistischen Zusammenhangs könnte auf den umgekehrten Kausaleffekt zurückzuführen sein, da Länder mit positiven Demokratietrends tendenziell mehr Geber anziehen dürften. Dennoch spricht die zeitliche Abfolge der Veränderungen dafür, dass fragmentierte Demokratieförderung zu mehr

Demokratie führt und nicht umgekehrt. So ist ein Anstieg der Geberzahlen in der Regel zeitlich vor einem Anstieg der Demokratiewerte zu verzeichnen. Auch eine Fallstudie zu Ghana stützt diese zeitliche Abfolge.

Erfolg durch frühe und breite Beteiligung

Eine mögliche Erklärung für den Erfolg fragmentierter Demokratieförderung ist deren Diversität. Denn ein bekanntes Problem in der Demokratieförderung ist, dass Geber zum Teil versuchen von westlichen Demokratiemodellen abgeleitete institutionelle Blaupausen auf die Empfängerländer zu übertragen. Dieser Versuch scheitert häufig, da die institutionellen Strukturen im Empfängerland nicht ausreichend berücksichtigt werden (Winters 2012). Eine bessere Geberkoordinierung kann hier kaum Abhilfe schaffen, da es praktisch unmöglich ist, Demokratie im Vorhinein zu planen: Demokratisierung ist ein iterativer Prozess, der unter Umständen viele Anläufe und einen langen, mühsamen Lernprozess voraussetzt – „trial and error“ scheint hier eine erfolgversprechendere Strategie als zentrale Planung zu sein.

Der aus entwicklungspolitischen Blickwinkel überraschend positive Effekt von Fragmentierung in der Demokratiehilfe passt sich im Übrigen gut in neuere Forschung zur Rolle von Diversität in jungen Demokratien ein: Ein hohes Maß an Wettbewerb und Beteiligung führten – unter anderem in Osteuropa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – zu nachhaltigen demokratischen Transitionen. Länder, in denen die demokratische Transition durch exklusive Pakte zwischen Eliten eingeleitet wurde, erlitten dagegen häufiger Rückfälle in autokratische Herrschaftsmuster.

Allerdings besteht auch die Gefahr, dass die positiven Aspekte breiter Beteiligung in eine extremistische Polarisierung umschlagen (Corstange und Marinov 2012). Ein Zusammenhang zwischen Demokratisierung und politischer Instabilität ist tatsächlich empirisch belegbar, allerdings nur im Zuge der Öffnung stark autokratischer Systeme.

Hybride Regierungsformen mit demokratischen Elementen, wie sie in den meisten Entwicklungsländern zu finden sind, werden durch weitere Demokratisierung stabiler. Zeitweilige Instabilität unterhalb der Schwelle von Bürgerkrieg ist häufig ein Zeichen erfolgreicher Transformationsprozesse, und nicht ein Zeichen bevorstehenden Staatszerfalls.

Fazit: Ein Markt für Demokratiemodelle

Die Ergebnisse sprechen natürlich keinesfalls grundsätzlich gegen eine Fortsetzung der Bemühungen um Geberharmonisierung in der EZ. Im Bereich der Demokratieförderung können die größten Erfolge aber offenbar mit einem „Markt für Demokratie“ erreicht werden, in dem zahlreiche Geber ihre verschiedenen – aber dennoch in der Grundidee kompatiblen – Demokratiekonzeptionen anbieten.

Es versteht sich von selbst, dass dieser Markt nicht vollkommen ist und unter Umständen auch durch strukturelle und geopolitische Geberinteressen beeinflusst wird. Aber dies ist nicht unbedingt schädlich, solange das Lösungsspektrum erweitert und die Wahlfreiheit nicht einschränkt wird. Demokratie lässt sich eben nicht „verordnen“, sondern muss aus eigener Kraft und Überzeugung erkämpft und umgesetzt werden. ■

Literatur

Corstange, D. und N. Marinov (2012), Taking sides in other people's elections: the polarizing effect of foreign intervention, in: *American Journal of Political Science* 56: 655-670.

Winters, M. (2012), The obstacles to foreign aid harmonization: lessons from decentralization support in Indonesia, in: *Studies in Comparative International Development* 47: 316-341.

Ziaja, S. (2014), *A nudge too far? The effects of democracy aid on democratization and political instability*, PhD thesis, University of Essex.

¹ Zur Demokratieförderung („democracy aid“) zählen hier alle EZ Maßnahmen, die nach OECD-Kriterien dem Bereich „Staat und Zivilgesellschaft allgemein“ (CRS Code 151) zugeordnet werden. Hierzu zählen u.a. die Unterbereiche Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung, Entwicklung von Recht und Gerichtswesen, Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft, Wahlen, politische Parteien, Medien und Menschenrechte.

² Das Demokratieniveau der Empfängerländer wird hier über den „Unified Democracy Score“ (UDS) gemessen (Pemstein, Meserve und Melton 2010). Hierbei handelt es sich um einen anerkannten Meta-Index, der auf den 10 am häufigsten verwendeten Demokratieindizes basiert.