

Marc Saxer

## Demokratie schafft Entwicklung

### Neue Diskurshegemonie für das demokratische Entwicklungsmodell

*In den meisten jungen Demokratien hat sich die Lebenssituation der Menschen kaum verbessert. Einige autoritäre Staaten haben dagegen beeindruckende wirtschaftliche Erfolgsgeschichten vorzuweisen. Sollten Entwicklungsländer also auf einen starken, repressiven Staat setzen, um wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben? Oder schafft Demokratie die besseren Voraussetzungen für Entwicklung?*

Die alten Demokratien straucheln in der Weltwirtschaftskrise und steigen langfristig geopolitisch ab. Im entwicklungspolitischen Diskurs hat der auf staatliche Lenkung setzende *Beijing Consensus* dem staatsfeindlichen *Washington Consensus* den Rang abgelaufen. Dies hat einer Debatte neuen Auftrieb gegeben, die nach dem »Ende der Geschichte« entschieden schien: Führt das autoritäre oder das demokratische Entwicklungsmodell zu wirtschaftlicher und menschlicher Entwicklung?

#### Leistungsschwäche gefährdet Demokratisierungsprozesse

Neben diesen Diskursverschiebungen auf der globalen Ebene ändern sich die Diskurse in den Transformationsländern. Mit einem demokratischen Wechsel verbinden sich Hoffnungen auf die Verbesserung der Lebensbedingungen. Jede staatliche und gesellschaftliche Ordnung muss sich auch an ihrem Output messen lassen, also an der Fähigkeit, den Lebensstandard der Bürger zu verbessern. Ob diese Erwartungen der Bürger erfüllt werden, ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg oder Misserfolg einer Transformation. Die schlechten Leistungen vieler junger Demokratien vermindern ihre Output-Legitimität, die wirtschaftlichen Erfolge der Entwicklungsstaa-



**Marc Saxer**

(\* 1973) Jurist und Politologe, arbeitet als Referent für Globale Sicherheitspolitik im Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Er koordiniert die sicherheitspolitischen sowie die klima- und energiepolitischen Arbeitslinien und gibt die Publikationsreihe »Dialogue on Globalization« heraus. marc.saxer@fes.de

ten Ostasien dagegen legitimieren die dortigen autoritären Regime. Die neuen Spielarten autoritärer Herrschaft sind unterschiedlicher Natur, sind jedoch im Bezug auf den Systemoutput vielfach erfolgreicher als ihre totalitären Vorgänger. Die verbreitete Erwartung »Demokratie führt zu wirtschaftlicher Entwicklung« ist nicht widerlegt, das demokratische Entwicklungsmodell verliert jedoch an Attraktivität, weil die großen Hoffnungen, die daran geknüpft wurden, zu oft enttäuscht wurden. Die Erfolge autoritärer Länder unterstützen die Hoffnung breiter Bevölkerungsschichten in Schwellen- und Entwicklungsländern, autoritäre Systeme hätten die besseren Lösungskompetenzen für ihre Probleme. Nur wenn eine kritische Mehrheit der Bevölkerung überzeugt ist, dass Demokratie langfristig das bessere Ordnungsmodell ist, übt sie den »Druck von unten« aus, der für den Erfolg von Demokratisierungsprozessen unverzichtbar ist. Schwindet die Unterstützung der breiten Bevölkerung, ist es für au-

toritär orientierte Eliten möglich, den Demokratisierungsprozess »zurückzurollen«.

Auch für autoritär orientierte Eliten ist die Leistungsfähigkeit des Ordnungsmodells ein wichtiger Faktor. Auf lange Sicht sind die hohen Kosten eines Repressionsapparates und der Verlust an Dynamik und Innovation durch die Abschottung einer Gesellschaft von der Außenwelt ökonomisch nicht durchzuhalten. Trotz eines breiten Spektrums verfügbarer Herrschaftsinstrumente sind Eliten daher langfristig auf die Akzeptanz der Bevölkerung angewiesen. Um den Mangel an demokratischer Legitimation zu kompensieren, müssen sich autoritäre Herrschaftseliten umso mehr über den Output legitimieren. Nicht zuletzt mit Blick auf die Systemstabilität im Zuge der Finanzkrise stemmen sich daher derzeit die chinesischen Eliten mit enormen Konjunkturpaketen gegen den Rückgang des Wirtschaftswachstums. Ob dieser politische Wille der Herrschaftseliten, auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, vorhanden ist oder nicht, markiert einen entscheidenden Unterschied zwischen den unterschiedlichen Spielarten autoritärer Regime. Gerade die Eliten in autoritären Entwicklungsstaaten setzen auch auf effektive Regierungsführung und wirtschaftliche Entwicklung, um ihre Herrschaft über die Verbesserung der Lebensbedingungen breiterer Bevölkerungsschichten zu legitimieren. Im Unterschied zu den Ansätzen der *good governance* beschränkt sich das autoritäre Entwicklungsmodell weitgehend auf Kriterien der Effektivität und Effizienz, und vernachlässigt die Dimensionen der Verantwortlichkeit, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit oder Gerechtigkeit. Dennoch bieten die übereinstimmenden Interessen an der Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte der breiteren Bevölkerung wie auch der Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung Anknüpfungspunkte für internationale Demokratieförderer.

Das demokratische Entwicklungsmodell

muss sich in Konkurrenz mit autoritären Ordnungsmodellen mehr als bisher über seine Leistungsfähigkeit beweisen. Vorliegende empirische Untersuchungen zeigen, dass das autoritäre Entwicklungsmodell keineswegs prinzipiell besser geeignet ist, die Voraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Legt man die breiter angelegte »menschliche Entwicklung« zugrunde, lassen sich vielmehr Vorteile des demokratischen Entwicklungsmodells empirisch nachweisen (Ersson/Lande, 1996; Amartya Sen, 1999; Przeworski, 2000; McFaul/Stoner-Weiss, 2008).

Es liegt allerdings im Interesse eine Reihe von Akteuren, die Diskurshegemonie für die Überlegenheit des autoritären Entwicklungsmodells zu erlangen. Die Eliten in autoritären Regimen legitimieren sich über den Output des Systems. Das autoritäre Entwicklungsmodell mit seiner Betonung eines starken Staates und der Suspendierung demokratischer Rechte erleichtert die Legitimierung autoritärer Herrschaft. Auch autoritär orientierte Eliten in jungen Demokratien nutzen diese neue Diskursmacht zur Legitimierung autoritärer »roll backs«. Schließlich forcieren vorwiegend amerikanische Konservative die Gegenüberstellung »autoritär – demokratisch«, um autoritäre geopolitische Konkurrenten wie China und Russland zu delegitimieren.

### **Neuausrichtung der Demokratieförderung**

Verschlechtern sich die Opportunitätsbedingungen, müssen sich Demokratieförderer neu aufstellen, um erfolgreich operieren zu können. Die Möglichkeit indirekter Demokratieförderung, also etwa durch Konditionalitäten die sozio-ökonomische Modernisierung eines Landes zu beschleunigen oder autoritäre Herrschaftseliten wegen Menschenrechtsverletzungen international zu isolieren, werden im Zuge der globalen Machtverschiebungen zunehmend

eingeschränkt. Daher sollten vor allem Ansätze der direkten Demokratieförderung, die auf die Stärkung demokratischer Kräfte und Institutionen abzielen, verstärkt werden. Gerade die Verbesserung der Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen ist in jungen Demokratien zentral, um die Unterstützung der Bevölkerung für den Demokratisierungsprozess zu erhalten. Der Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und der Output-Legitimität eines Systems muss stärker in den Fokus genommen werden.

Um diesen Einschränkungen der eigenen Möglichkeiten entgegenzuwirken, muss Demokratieförderung die eigenen Potenziale und Ressourcen optimal nutzen. Diese Effektivitätssteigerungen werden jedoch erfolglos bleiben, wenn es nicht gelingt, die Attraktivität des demokratischen Modells zu steigern. Verschieben sich die subjektiven Leistungszuschreibungen an ein Ordnungsmodell, verliert es an Diskursmacht. Demokratieförderung muss also stärker als bisher darauf abzielen, die globale und lokale Diskurshegemonie für das demokratische Entwicklungsmodell wiederzuerlangen.

Demokratieförderung muss das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des demokratischen Modells stärken. Insbesondere in Transformationsländern muss Demokratieförderung gegen die Wahrnehmung, autoritäre Entwicklungsmodelle seien erfolgreicher bei der Verbesserung der Lebensbedingungen, konkurrieren. Um die Eliten trotz drohender Macht- und Vermögensverluste und die Bevölkerung trotz drohender politischer und wirtschaftlicher Verwerfungen zu überzeugen, Demokratisierungsprozesse zu initiieren und durchzuhalten, müssen die langfristigen Vorteile des demokratischen Modells deutlich gemacht werden. Demokratieförderung muss vorschnelle Leistungszuschreibungen an das autoritäre Ordnungsmodell widerlegen, indem sie stärker als bisher auf die Entwicklungshemmnisse autoritärer Mo-

delle hinweist und Mythen entzaubert. Vergleichende Studien zur Systemleistung in den Bereichen Eigentumsgarantie, Transparenz, Korruption, innere Sicherheit, Flexibilität in Krisensituationen sollten daher verstärkt durchgeführt werden.

Demokratieförderung muss verdeutlichen, dass Demokratie die Lebensbedingungen der Bürger verbessern kann und will. Hilfreich ist hierbei insbesondere das Modell der sozialen Demokratie, für das die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte konstituierend ist. Soziale Demokratie zielt also auf den Output, also das Bereitstellen von öffentlichen Gütern für alle ab. Soziale Demokratie sollte daher in Abgrenzung zur libertären Demokratie als vollständiger Begriff von Demokratie etabliert werden. Die Verknüpfung von sozialer Demokratie mit dem umfassenden Konzept menschlicher Entwicklung ist für die Gesellschaften in den Ländern des Südens attraktiv. Die Kernforderung sozialer Demokratie, den Staat zur Verbesserung der Lebensbedingungen aller zu nutzen, entspricht dem Ansatz progressiver Entwicklungsstaaten. Auch die Notwendigkeit, politische und soziale Spannungen in der Verwerfungsphase ausgleichen zu müssen, ist ein starkes Argument für das Modell sozialer Demokratie. Soziale Demokratie bietet sich zudem als attraktives Gegenmodell zum diskreditierten *Washington Consensus* an. Oft haben die Überbetonung des Marktes und Aushöhlung des Staates auch das Vertrauen in das demokratische Modell erschüttert. Soziale Demokratie setzt dagegen auf effektive demokratische Institutionen, um wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verwerfungen entgegensteuern zu können.

Stärker als bisher wird es daher Aufgabe von Demokratieförderung sein, mittels strategischer Diskursführung die Diskurshegemonie des demokratischen Entwicklungsmodells wieder zu erlangen. Das Modell sozialer Demokratie liefert dafür überzeugende Ansatzpunkte.