

Atchou Sodjada Essouso

Demokratieförderung

Politik gestalten oder beraten?

Internationale Hochschulschriften, Bd. 507

Münster, Waxmann 2008, 260 S., 34,90 EUR; ISBN 978-3-8309-2005-2

Annette Jünemann / Michèle Knodt (Hrsg.)

Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union

Baden-Baden, Nomos 2007, 376 S., 49,00 EUR; ISBN 978-3-8329-2794-3

Entwicklungspolitik beschränkt sich schon seit gut zwei Jahrzehnten nicht mehr allein auf die bloße wirtschaftliche Entwicklung eines Staates. Bereits seit den 1980er Jahren wird intensiv diskutiert, ob etwa die internationalen Finanzinstitutionen bei der Vergabe von Darlehen auch die Menschenrechtssituation oder die Staatsform eines Staates mit in ihre Entscheidung einbeziehen sollen. Zudem ist die Demokratieförderung mittlerweile ein eigenständiger Teil vieler Entwicklungsprogramme von UNDP oder der Europäischen Union. Letztere hat teilweise Menschenrechts- und Demokratieklauseln in Kooperationsverträge mit Entwicklungsländern aufgenommen, die ihr ermöglichen, Verstöße gegen diese Standards mit wirtschaftlichen Sanktionen zu ahnden. Diese Entwicklung ist mehrfach Gegenstand juristischer Dissertationen gewesen. Hervorzuheben sind dabei in erster Linie die Monographien von *Christian Pippan* und *Frank Hoffmeister*.

Die beiden hier besprochenen Bücher beschäftigen sich mit dem Thema der Demokratisierungspolitik aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive, nähern sich ihm aber aus unterschiedlichen Richtungen. Der Band von *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* widmet sich der Frage, welche Faktoren die Wahl der Instrumente bei der Demokratieförderung der Europäischen Union beeinflussen. Warum verhält sich die EU verschiedenen Ländern gegenüber unterschiedlich, obwohl die politische Situation in diesen Staaten vergleichbar ist? Die beiden Herausgeberinnen generieren dazu mehrere Hypothesen, die im Buch anhand von Fallstudien aus unterschiedlichen Staaten und Regionen getestet werden.

Demgegenüber untersucht *Atchou Sodjada Essouso* in seiner Dissertation das Zusammenspiel der wissenschaftlichen Aufarbeitung von Demokratisierungsprozessen und praktischer Politikberatung. Welche Bedeutung hat die Wissenschaft für die Politikberatung, und welche Rolle sollte sie spielen? Bei seiner Untersuchung stützt er sich hauptsächlich auf drei Fallstudien – die Aussetzung der Entwicklungskooperation mit Togo durch die Europäische Union (76 ff.), ein InWent-Projekt zur Förderung der kommunalen Verwaltung in Namibia (102 ff.) sowie ein Good Governance-Projekt der GTZ in Kooperation mit der Afrikanischen Union (127 ff.).

Essouso konzentriert sich dabei im wesentlichen auf zwei Bereiche, in denen die Wissenschaft einen positiven Beitrag zur Politikberatung leisten kann. Dies ist zum einen die Entwicklung von Maßstäben zur Bewertung von Regierungsformen, um den Erfolg von Demokratisierungsprozessen messen zu können. Auch wenn diese Demokratiemessung

gewissen Grenzen unterliegt, kann sie dem Autor zufolge doch einen wichtigen Beitrag zur Projektbewertung leisten, da sie zu einer gedanklichen Präzisierung des Befundes zwingt und damit die Nachvollziehbarkeit einer Bewertung erheblich verbessere (202 f.).

Zum anderen identifiziert *Essouso* die politikwissenschaftliche Steuerungsdiskussion als relevanten wissenschaftlichen Beitrag für die praktische Politikberatung (204 ff.). Diese zeige auf, dass die gesellschaftliche Steuerung durch den Staat erheblichen Grenzen unterliege, derer sich die Politikberatung bewusst sein müsse, wenn sie versuche, mit politischen Reformen gewisse gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Allerdings zeigt *Essouso* auch die Grenzen politischer Beratung durch die Wissenschaft auf. Diese sieht er vor allem in der unterschiedlichen Logik der verschiedenen Systeme. Zum einen sei die Wissenschaft in ihrem Erkenntnisinteresse langfristiger angelegt als die Politik (193); zum anderen gehe es der Politik in erster Linie um konkrete Entscheidungen, während die Wissenschaft allgemeine Wahrheitsfindung anstrebe. Daher empfiehlt er der Politikwissenschaft, ihre Forschung stärker auf konkrete Probleme und Empfehlungen auszurichten, um politischen Einfluss zu erlangen (195). Gleichzeitig warnt er davor, die politische Unabhängigkeit aufzugeben, um weiterhin eine kritische Distanz wahren zu können (194).

*Essouso*s Monographie präsentiert sich im Gewande eines großen Rundumschlags. Der Autor selbst bezeichnet seinen Ansatz als „ganzheitlich“ (227) und streift im Rahmen seiner Untersuchung viele spannende und komplexe Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Demokratieförderung stellen. Diese reichen von der sozio-kulturellen Bedingtheit der Demokratisierung über die kulturelle Relativität von Demokratie bis hin zu den konkreten Problemen der externen Demokratieförderung. Allerdings gelingt es dabei nicht immer, den roten Faden der Untersuchung aufzuzeigen. Viele der behandelten Themen scheinen mit der zentralen Forschungsfrage nur peripher in Zusammenhang zu stehen. Auf der anderen Seite hätte die Analyse des Zusammenhangs von Wissenschaft und Politik mehr Tiefe vertragen können. Selbst einer Schrift, die Diskussionen anstoßen möchte statt positive Resultate zu liefern (223), hätte eine stärkere Konzentration auf die zentrale Forschungsfrage gut getan.

Demgegenüber versucht der Band von *Annette Jünemann* und *Michèle Knodt* gar nicht erst, das Thema der externen Demokratieförderung umfassend zu behandeln. Vielmehr beschränkt er sich auf die Frage, welche Faktoren die Wahl der Instrumente zur Demokratieförderung durch die Europäische Union beeinflussen. Den Rahmen der Schrift bilden dabei zwei Beiträge der beiden Herausgeberinnen. In der Einleitung führen sie in die Forschungsfrage ein und stellen diese in den Kontext des aktuellen Diskussionsstandes. Dabei erarbeiten sie fünf Hypothesen, die durch die konkreten Fallstudien des Buches getestet werden sollen. Die wesentlichen Faktoren für europäische Politik sollen danach die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Drittstaat und die Sicherheitsinteressen, die die EU in diesem verfolgt, sein (22 ff.). Diese Hypothesen stehen im Gegensatz zu prominenten Theorien, die die Europäische Union als wertorientierten außenpolitischen Akteur betrachten (12 ff.).

Im Schlusskapitel versuchen *Jünemann* und *Knodt* die in den Fallstudien herausgearbeiteten Faktoren zu systematisieren, die die Demokratisierungspolitik der EU beeinflussen. Ein wichtiger Faktor ist dabei die gegenseitige Abhängigkeit zwischen der EU und dem Drittstaat. Je stärker die wirtschaftlichen Interessen der EU sind, oder je weniger der Drittstaat auf die EU angewiesen ist, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass die EU negative Sanktionen ergreift (357 ff.). Sie wird in diesen Fällen positive Maßnahmen bevorzugen. Gleiches gilt, wenn die EU essentielle Sicherheitsinteressen zusammen mit dem Drittstaat verfolgt, dieser etwa ein Partner im sog. Kampf gegen Terrorismus ist (366). Einen starken Einfluss auf die Politik der EU hat zudem die Frage, ob es einen interessierten Mitgliedstaat gibt – etwa aufgrund einer Kolonialvergangenheit (353 ff.). Die Regierung dieses Staates wird die EU-Linie dabei erheblich mitbestimmen, was gewisse Divergenzen in der Reaktion der EU erklärt. Schließlich spielen auch die internen Strukturen in dem Drittstaat eine entscheidende Rolle. Da die Transition zur Demokratie immer ein sehr sensibler Prozess ist, geht die EU in politisch instabilen Staaten in der Regel mit größerer Zurückhaltung vor als in Staaten mit einer starken, autoritären Regierung (362). Diese Ergebnisse zeigen, dass die EU bei der Demokratieförderung nicht allein als wertorientierter Akteur agiert, sondern ihr Handlungsspielraum oft eingeschränkt ist – teilweise um eigene Interessen nicht zu gefährden, teilweise aus Gründen, die mit dem Drittstaat zusammenhängen.

Die einzelnen Fallstudien beschäftigen sich mit verschiedenen Ländern, wobei versucht wurde, repräsentative Beispiele für verschiedene Weltregionen zu finden. Im Folgenden sollen einige dieser Studien exemplarisch herausgegriffen und besprochen werden. *Gordon Crawford* beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Demokratieförderung in Ghana. Er stellt fest, dass die Demokratieförderung trotz sehr positiver Rahmenbedingungen nur wenige Fortschritte mache, und führt dies darauf zurück, dass die EU einen sehr instrumentellen Ansatz der Demokratieförderung verfolge, der sich vor allem durch zwei Charakteristika auszeichne: Zum einen habe die EU nur ein untergeordnetes Interesse an der Demokratieförderung, wenn sie in dem Land keine expliziten wirtschaftlichen Ziele verfolge oder konkrete Sicherheitsinteressen habe. Zum anderen sei ihr eine Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung, die darauf abziele, staatliche Gewalt zu schwächen und die verbleibende Staatsgewalt unter formale Kontrolle zu bringen, wichtiger als eine Stärkung umfassender demokratischer Partizipation. *Crawford* steht dieser Entwicklung kritisch gegenüber und beklagt eine Dominanz des liberalen gegenüber dem demokratischen Element (84).

Gerade an dieser Kritik zeigt sich jedoch der schmale Grat zwischen deskriptiver Analyse von Demokratisierungsprozessen und normativer Beurteilung derselben. Es gibt in der politikwissenschaftlichen Demokratisierungstheorie durchaus Stimmen, die eine Machtdispersion für ein wesentliches Element der Demokratisierung halten (*Vanhanen*) und für die die Stabilisierung der ökonomischen Verhältnisse essentielle Voraussetzung einer stabilen Demokratie ist (*Lipset, Przeworski et al.*). Insofern kann die Strategie der Europäischen Union in Ghana nicht ohne weiteres als sachfremd und ausschließlich interessengeleitet

kritisiert werden, lassen sich für diese doch durchaus plausible Gründe anführen. Insgesamt präsentiert *Crawford* jedoch eine gut strukturierte und sorgfältige Analyse, die sich vorbildlich an der übergeordneten Forschungsfrage des Bandes orientiert.

Dies gelingt leider nicht durchweg in gleicher Weise. So hält sich *Franco Algeris* Beitrag zu China und Myanmar zuerst mit langwierigen Definitionen europäischer Außenpolitik und der Einordnung der Demokratieförderung in den Kontext derselben auf (169 ff.). Die eigentliche Analyse der Verhältnisse in China und Myanmar ist dagegen relativ knapp gehalten und kommt zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass das strategische Interesse die Wahl der Instrumente bei der Demokratisierungspolitik determiniert. Die EU habe ein hohes wirtschaftliches Interesse an China, so dass selbst bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen kaum negative Sanktionen ergriffen würden (178 f.). Myanmar sei dagegen für die EU sowohl wirtschaftlich als auch strategisch unbedeutend. Daher könne diese harte Sanktionen gegen den südostasiatischen Staat ergreifen, um die eigene Rolle als werteorientierter Akteur herauszustreichen, ohne dafür einen hohen Preis zahlen zu müssen (180).

Sabine Fischer befasst sich in ihrem Beitrag mit der Demokratisierungspolitik der EU gegenüber Russland. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion schlossen Russland und die EU 1993 ein Partnerschaftsabkommen. In diesem Rahmen wurde Russland technische und finanzielle Hilfe gewährt, während dieses sich auf die Einhaltung demokratischer Standards verpflichtete. In der Praxis war die Reaktion der EU auf den Tschetschenienkrieg oder die autoritären Tendenzen in der russischen Politik nach der Wahl Putins jedoch eher schwach. *Fischer* führt dies im Wesentlichen auf zwei Gründe zurück. Zum einen hätten einige Mitgliedstaaten starke wirtschaftliche Interessen in Russland, die dazu führten, dass diese betroffenen Staaten negative Maßnahmen gegen Russland blockierten (256). Zum anderen seien Russlands derzeitige politische Eliten nicht sonderlich offen für externe Einflüsse. Da Russlands Wirtschaft zudem im Wachstum begriffen sei, könne es sich eine stärkere Unabhängigkeit von der EU erlauben als noch in den 1990er Jahren (259). Aufgrund dieser ungünstigen Rahmenbedingungen kommt *Fischer* zu dem resignierenden Schluss, dass man in Russland derzeit mit kleinen Demokratisierungsschritten zufrieden sein müsse (264).

Der Band von *Jünemann* und *Knodt* ist ein exzellentes Beispiel für gelungene Forschungskoooperation in den Geisteswissenschaften. Den beiden Herausgeberinnen ist es nicht nur gelungen, eine bisher wenig beachtete Frage in dem spannenden Feld der Demokratieförderung näher zu beleuchten. Auch die Konzeption des Buches hebt sich wohlthuend positiv von der vieler anderer Tagungs- und Sammelbände ab. Es wird eine konkrete Forschungsfrage definiert und in den einzelnen, zum Teil sehr lesenswerten Fallstudien näher beleuchtet. Den Herausgeberinnen gelingt es, die dabei generierten Fäden im Schlusskapitel zusammenzuführen und dem Buch somit einen überzeugenden Rahmen zu geben. Das Buch kann daher allen an dem Thema Interessierten nur wärmstens ans Herz gelegt werden.