

Jörg Faust

# Demokratie, Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung

**Nicht alle sind vom sozio-ökonomischen Potenzial demokratischer Herrschaft überzeugt. Manche glauben, autokratische Regierungen seien erfolgreicher beim Abbau von Entwicklungsbarrieren. Indes ist dies ein Irrtum: Demokratische Herrschaft fördert nicht nur die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, sie belebt auch andere Entwicklungsfaktoren – ein Umstand, der nicht zuletzt durch den Wettbewerb bedingt ist, der der Demokratie, nicht jedoch der Autokratie eigen ist. Wenn indes Rechtsstaatlichkeit und Demokratie dem Gemeinwohl eher dienen als Willkür und Autokratie, warum ist der Weg von der Autokratie zur Demokratie so steinig? Demokratisierung erfordert die Koordination der am Reformprozess beteiligten Akteure und die Erstellung von Regeln, sie birgt somit die Gefahr, dass sich fehlende Kooperativität und Partikularismus breit machen und wiederum zu Korruption, Rechtsunsicherheit und Intransparenz führen – die Entwicklungsdividende der Demokratisierung bleibt aus. Doch enden nicht alle Transformationsprozesse in einer defekten Demokratie. Uruguay und Chile, Botswana, Mauritius und Taiwan stehen für erfolgreiche Transition und sozioökonomischen Gewinn. Die internationale Gemeinschaft sollte den Aufbau von Demokratie unterstützen. Doch ist hierzu ein Maß an koordinierten Anstrengungen vonnöten, welches das in der Vergangenheit Gezeigte deutlich übersteigt.**

## ■ Executive Summary

Not everyone is convinced of the socio-economic potential of democratic rule; far from it. There are even those who believe that autocratic governments may be more successful in demolishing barriers to development. The opposite is true, in fact: Democratic rule draws a dividend in the form of development. Its economic advantages are obvious, although it entails enormous challenges, and the ultimate success of democratisation processes is by no means a foregone conclusion.

The influence of political and institutional framework conditions on the socio-economic development of a society is crucial. Institutions reduce uncertainties. Contractual and legal certainty as well as political stability will boost the economic development of any society.

Democratic rule not only promotes the development of a country's national economy, it also invigorates other factors of development such as, for instance, the quality of public health. The reason lies in the competitive character that is essential to democracy. After all, the mechanisms of democracy aim to regulate the state monopoly on governance in conformance with the rules of competition – an objective that is served by free and fair elections as much as by the freedom of association and the press or the competition among political parties.

Autocracies, on the other hand, are not exposed to competition. Instead, they formulate their own economic-policy rules to serve their own interests and

generate economic privileges. The lack of any corrective impulse from competing policies that might express the economic interests of the citizens impedes – needless to say – the development of the economy as a whole.

There is no dispute that the rule of law as well as democratic structures are capable of promoting socio-economic developments in Africa, Asia, and Latin America. However, consolidating democratic rule is fraught with challenges, and there are many young democracies that show considerable functional defects. Most outstanding among them are those that are illegitimate and characterised by intransparency, corruption, and a total lack of constitutional governance, leaving little room for the development dividend of democratic rule.

But if a constitutional democracy is indeed so much more oriented towards the common good than any autocratic rule, and if its economic advantages are indeed as marked as they appear, why is it that the path from autocracy to democracy is so stony? Why are there so many challenges involved in the process of democratisation? Building a democracy calls for coordinating all players in the reform process. What is more, those players should be willing to create new rules for their game. At the same time, the disruptiveness of the coordination issue is enhanced by the problems of distribution that are inherent in any process of democratisation. After all, the groups that are disadvantaged by an autocratic regime will naturally endeavour to secure for themselves a share in the redistribution of the economy, while the profiteers of autocracy will just as naturally fight to retain their privileges. If democratisation should be accompanied by decentralisation, similar distribution problems would occur between the central and the subordinate levels of government.

Thus, the problem that arises when a pluralist system of interest management is introduced is related to collective action. There is a distinct danger of the players in the game pursuing short-term, particularist objectives instead of agreeing collectively on a set of rules. The consequence would be corruption, legal uncertainty, and intransparency, so that the development dividend of democratisation would fail to materialize.

The misdirected developments described above are often most clearly reflected in the functional incapability of the political parties. Normally, it is their duty to represent the particular interests of a specific group, and to cast the interests of a large segment of society in the form of political programmes at the same time. This is exactly where problems arise whenever distribution conflicts increase in intensity.

Needless to say, not all processes of transformation end in a defective democracy. Thus, for example, Uruguay, Chile, Botswana, Mauritius, and Taiwan symbolize the successful implementation of democratization processes and their related socio-economic benefits. There are three factors that should be named in this context. First, the intensity of the distribution conflicts that accompany any such transformation depends on the intensity of exploitation and favouritism under the late autocratic regime. Second, the success of any transition process depends on how many 'building sites' of reform operate in parallel. And third, the influence of external factors on the process itself should not be underestimated. Such factors include, for example, the inducements offered by the EU, the prospect of EU membership, and the benefits of international development cooperation as such.

From all this, it is permissible to conclude that democratic rule promotes socio-economic development, while autocracies, on the other hand, are always confronted by endogenous stability problems, inertia in economic policy, and the reluctance of foreign investors. However, it is precisely the collective benefits of democracy that make related transformation processes so difficult. For the liberties acquired by the citizens in the struggle permit them to articulate their economic rights more extensively which, in turn, leads to disputes over distribution. Coordinating divergent interests becomes a problem, and democracy pays no socio-economic dividend.

It would be both meaningful and desirable for the international community to support transition processes. However, any such commitment that is based on relations maintained with still-extant authoritarian systems would be harmful; democracy promotion must be credible, meaning that any sanctions should reflect actual political changes but not

short-term export-related and/or diplomatic interests. To provide any truly substantial impulses for the transition processes going on in countries that are striving for democracy, the international community would have to enhance the scope of its coordinated efforts far beyond the level shown in the past.

## ■ Einleitung

Nach wie vor herrscht unter Experten in Wissenschaft und politikberatender Praxis oftmals Skepsis hinsichtlich des sozioökonomischen Potenzials demokratischer Herrschaft in Entwicklungsländern. Immer noch findet eine These Zuspruch, der zu Folge Gesellschaften erst ab einem gewissen Entwicklungsniveau „demokratieverträglich“ seien. Erst ab einer meist nicht näher bestimmten sozioökonomischen Modernisierungsetappe, so die Argumentation, seien Gesellschaften dazu in der Lage, sich mit demokratischen Prozeduren auszustatten und diese auch mit Leben zu füllen. Der Kausalmechanismus verlaufe entsprechend von der sozioökonomischen Entwicklung hin zur politisch-konstitutionellen Verfasstheit von Gesellschaften. Autoren wie Robert Wade (1990) vertreten gar die These, dass autokratische Regierungen unter bestimmten Umständen erfolgreicher als Demokratien dazu in der Lage seien, als Modernisierungsagenten aufzutreten und über ihre exponierte Stellung Entwicklungsbarrieren überwinden. Als Beleg für eine solche These werden gerne die autoritären Entwicklungsregime in Asien bzw. die labilen und defekten Demokratien Sub-Sahara-Afrikas und Lateinamerikas herangezogen.

Dieser Beitrag wendet sich gegen diese oder ähnliche Vermutungen und argumentiert vielmehr, dass demokratische Herrschaft eine Entwicklungsdividende nach sich zieht. Hierzu werden im ersten Kapitel Argumente und Hinweise auf empirische Evidenz vorgetragen, die dafür sprechen, dass gerade in Entwicklungsländern ein Mehr an rechtsstaatlich eingegegter Demokratie mit steigender sozioökonomischer Entwicklung einhergeht. Demokratie als inklusiver politischer Wettbewerbsprozess hat im Unterschied zu autokratischer Herrschaft den Vorteil, dass die Mehrheit der Bürger ihre sozioökonomischen Interessen in den politischen Prozess einbringen können. Regierungen sind deshalb in geringerem

■ **Demokratie als inklusiver politischer Wettbewerbsprozess hat im Unterschied zu autokratischer Herrschaft den Vorteil, dass die Mehrheit der Bürger ihre sozioökonomischen Interessen in den politischen Prozess einbringen können.**

Maße dazu in der Lage, sich oder ihre Klientel mit ökonomischen Privilegien zu versorgen, was wiederum die Gefahren wirtschaftlicher Stagnation verringert.

Gleichzeitig versucht dieser Beitrag gerade aus den ökonomischen Vorteilen demokratischer Herrschaft die enormen Herausforderungen zu skizzieren, die mit erfolgreicher Demokratisierung einhergehen. Begreift man Demokratisierung als institutionellen Wandlungsprozess, in dessen Verlauf auch die wirtschaftspolitischen Spielregeln maßgeblich beeinflusst werden, so gehen Demokratisierungsprozesse mit starken Verteilungskonflikten und Koordinationsproblemen einher. Gelingt es den involvierten politischen Akteuren nicht, diese Herausforderungen zu bewältigen, so drohen politische Instabilität oder gar Staatszerfall, zumindest aber ein Verharren in defekten Formen der Demokratie. Entsprechend wird in solchen Negativszenarien auch die Entwicklungsdividende demokratischer Herrschaft geringer sein oder ganz entfallen.

Es ist daher auch das Ziel der folgenden Argumente, einen (scheinbaren) Widerspruch mit einem konzeptionell-analytischen Erklärungsangebot aufzulösen: Dass liberaldemokratische Herrschaft mit einer Entwicklungsdividende einhergeht, bedeutet nämlich noch nicht den automatischen Erfolg von Demokratisierungsprozessen. Vielmehr wird argumentiert, dass vor allem das autokratische Erbe und die Koordinationsanforderungen beim Aufbau neuer Demokratien leicht dazu führen können, dass solche Prozesse scheitern oder defizitär verlaufen. Dabei ist die hier behandelte Thematik nicht lediglich als ein weiterer Beitrag in einer spitzfindigen akademischen Auseinandersetzung zu begreifen, sondern von hoher Relevanz für die außen- und entwicklungspolitische Gestaltung der Beziehungen zu Entwicklungs- und Schwellenländern. Denn wenn nicht nur normativ-ethische Gründe für die Etablierung demokratischer Herrschaft in den Ländern des Südens sprechen, sondern auch ökonomische, dann entfällt ein gewichtiges Argument, die Beziehungen zu autoritären „Entwicklungsdiktaturen“ mit einem Bonus zu versehen. Und sind die autoritären Legate aus sozioökonomischer Unterdrückung und Privilegienvergabe zumindest in hohem Maße mitverantwortlich für die Her-

■ **Wenn nicht nur normativ-ethische Gründe für die Etablierung demokratischer Herrschaft in den Ländern des Südens sprechen, sondern auch ökonomische, dann entfällt ein gewichtiges Argument, die Beziehungen zu autoritären „Entwicklungsdiktaturen“ mit einem Bonus zu versehen.**

ausforderungen erfolgreicher Demokratisierungsversuche, dann spricht auch wenig für eine stabilitätsorientierte Unterstützung autokratischer Herrschaft.

### ■ **Die Entwicklungsdividende rechtsstaatlicher Demokratie**

In den letzten Jahren ist ein weitgehender Konsens in den Gesellschaftswissenschaften darüber entstanden, dass politisch-institutionelle Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss auf die sozioökonomische Entwicklung von Gesellschaften nehmen. Institutionen, seien sie formal kodifiziertes Recht oder informelle gesellschaftlich-kulturelle „Gepflogenheit“, zielen auf die Reduktion von Unsicherheit und können Transaktionskosten verringern, indem sie dazu beitragen, die Vorhersehbarkeit sozialer Interaktionen zu erhöhen. Dies ist der entscheidende Grund dafür, dass etwa Rechts- und Vertragssicherheit dazu beitragen, die ökonomische Entwicklung von Gesellschaften zu fördern (vgl. u.a. Knack/Keefer 1995). Politische Stabilität und Vertragssicherheit begünstigen die Planungssicherheit von Wirtschaftssubjekten, was wiederum deren Investitionsbereitschaft erhöht. Auch werden unter solchen Bedingungen Unternehmen eher langfristige Investitionen in Ausbildung und Forschung in Erwägung ziehen, was den technologischen Fortschritt beschleunigt. Es ist daher zunächst nicht verwunderlich, dass stabilen Autokratien oft eine entwicklungsförderliche Rolle im Vergleich mit der oftmals höheren politischen Volatilität demokratischer Herrschaft in den Ländern des Südens zugesprochen wird. Robert Wade argumentiert etwa, dass es gerade langfristig planenden autokratischen Regimen in Ost- und Südostasien oftmals gelungen sei, Investitionen in besonders produktive Sektoren zu lenken und damit die Entwicklung dieser Staaten voranzutreiben (Wade 1990).

Ohne Zweifel ist politische Stabilität und die Sicherheit von Eigentumsrechten ein zentraler Faktor, der die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt. Doch gerade mit Blick auf die asiatischen Staaten lässt sich die These vom Produktivitätsvorteil autokratischer Herrschaft nicht halten. So zeigte etwa der amerikanische Ökonom Paul Krugman (1994) noch vor Ausbruch der Asienkrise, dass der Wachstumsboom in der Region vor allem durch die Akkumulation von

■ **Ohne Zweifel ist politische Stabilität und die Sicherheit von Eigentumsrechten ein zentraler Faktor, der die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt.**

Produktionsfaktoren aber nur in geringem Maße durch Produktivitätsgewinne getragen wurde. Vergleicht man die starke Wachstumsphase im demokratischen Westeuropa der fünfziger und sechziger Jahre mit dem Wirtschaftsboom in den autoritären Staaten Ost- und Südostasiens der siebziger, achtziger und beginnenden neunziger Jahre, so wird deutlich, dass erstere im Vergleich zu letzterem deutlich stärker durch Produktivitätsgewinne getrieben wurde (vgl. Crafts 1998). Auch ein Querschnittsvergleich von 80 Entwicklungs- und Industrieländern legt nahe, dass mit steigendem Demokratieniveau eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätsdividende einhergeht (vgl. Faust 2005).

Demokratische Herrschaft begünstigt nicht nur die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung. Thomas Plümper (2001) kommt nach einem statistischen Vergleich von 50 Entwicklungsländern mit Erfahrungen autoritärer Herrschaft zu dem Schluss, dass sich unter ansonsten gleichen Rahmenbedingungen die Existenz bzw. Einführung demokratischer Verfahren positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirke. Auch Morton Halperin, Joseph Siegle und Michael Weinstein (2004) zeigen anhand einer ganzen Reihe ökonomischer Indikatoren die wirtschaftliche Überlegenheit von Demokratien in Entwicklungsländern. Nicht nur wirtschaftliches Wachstum wird gemäß der von ihnen präsentierten empirischen Evidenz durch demokratische Herrschaft in Entwicklungsländern begünstigt. Auch andere sozioökonomische Entwicklungsindikatoren schneiden in demokratisch regierten Entwicklungsländern regelmäßig besser ab, wie etwa die Wasserversorgung oder die Qualität des Gesundheitssystems. Ihre Befunde gelten dabei für Ländergruppen mit unterschiedlichem sozioökonomischem Ausgangsniveau, was der traditionellen modernisierungstheoretischen These widerspricht, dass sozioökonomische Entwicklung der Etablierung demokratischer Herrschaft voranschreite. Vielmehr wird die institutionalistische These bestätigt, dass die konstitutionelle Verfasstheit eines Staates sich auf die Wirtschaftspolitik von Regierungen und damit auch auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt.

Die Begründung für die ökonomische Dividende demokratischer Herrschaft ist in dem partizipativen

■ Die Begründung für die ökonomische Dividende demokratischer Herrschaft ist in dem partizipativen und inklusiven Wettbewerbscharakter der Demokratie zu suchen.

und inklusiven Wettbewerbscharakter der Demokratie zu suchen. Denn die Verfahren der Demokratie zielen letztlich auf eine wettbewerbskonforme Regulierung des natürlichen Herrschafts- und Gewaltmonopols des Staates. Die prominente Demokratiedefinition von Robert Dahl (1971:4), der demokratische Verfahren als inklusiven und partizipativen Wettbewerb um öffentliche Ämter bezeichnet, bringt dies auf den Punkt. Freie und faire Wahlen, Organisations- und Pressefreiheit sowie der daraus resultierende Parteienwettbewerb sind Kernmerkmale demokratischer Herrschaft, die eine wettbewerbskonforme Verregelung des politischen Herrschaftszugangs befördern. Demokratischen Regierungen werden hierdurch starke Anreize gesetzt, bei ihrer Wirtschaftspolitik nicht nur als Agenten spezifischer Sonderinteressen zu handeln, sondern auch das Wohlergehen einer umfassenden Mehrheit von Bürgern bzw. Konsumenten zu berücksichtigen. Natürlich haben auch in Demokratien kleine Interessengruppen, seien es Teile der Unternehmerschaft, der Gewerkschaften, der Berufsverbände oder der staatlichen Administration, Einfluss auf die Wirtschaftspolitik (Olson 1982). Auch in Demokratien wirkt sich *rent-seeking* kostspielig auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Doch wird im Unterschied zu autokratischen Systemen der Einfluss kleiner Verteilungskonkurrenzen durch den der Demokratie immanenten Wettbewerbsprozess wesentlich stärker begrenzt. Demokratische Systeme begünstigen daher eine Orientierung der Wirtschaftspolitik an den kollektiven Entwicklungsinteressen einer Gesellschaft.

Ganz anders stellt sich die Situation in autokratischen Systemen dar. Hier haben autokratische Herrschaftskonkurrenzen das natürliche Herrschafts- und Gewaltmonopol des Staates repressiv vermacht und sind eben keinem nachhaltigen, transparenten und friedlich verregelten Wettbewerb ausgesetzt. Wie Monopolunternehmer sind sie dazu in der Lage, sich aufgrund ihrer exponierten Marktstellung ökonomische Privilegien zu verschaffen. Autokratische Regierungen können die wirtschaftspolitischen Spielregeln eines Landes mittels diskretionärer Eingriffe ganz im eigenen Interesse bzw. im Interesse einiger weniger Interessengruppen wie Unternehmeroligarchien oder des Militärs gestalten. Diese diskretionären Hand-

■ Freie und faire Wahlen, Organisations- und Pressefreiheit sowie der daraus resultierende Parteienwettbewerb sind Kernmerkmale demokratischer Herrschaft, die eine wettbewerbskonforme Verregelung des politischen Herrschaftszugangs befördern.



lungsspielräume autokratischer Herrschaft werden dann zur Generierung wirtschaftlicher Privilegien bzw. Renten genutzt. Viele Analysen autokratischer Regime zeigen denn auch, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen wie Steuerpolitik, die Vergabe von Monopolrechten und Exportlizenzen oder schlichtweg Enteignung meist spezifische, eng mit der Regierung verknüpfte Interessengruppen begünstigen. Das Korrektiv des politischen Wettbewerbs, das auch den ökonomischen Interessen der Mehrheit der Bürger Gehör verschafft, entfällt in der Autokratie. Hierunter leidet die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung, weil durch die Vermachtung des Herrschaftsmonopols auch eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik Schaden nimmt. Autokratische Systeme sind daher im Vergleich zu Demokratien, so der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel (1999: 63), nicht nur partizipationsfeindlich und exklusiv, sondern auch „unflexibel, adaptations- und innovati-onsträge“.

Letzteres Argument bedeutet nicht, dass autokratische Regierungen bei vergleichsweise hoher Stabilität kein Interesse an wirtschaftlichem Wachstum hätten, steigt hierdurch doch die absolute Summe des Volkseinkommens, das sie zur Generierung von wirtschaftlichen Renten „besteuern“ können (vgl. Olson 1993). Doch wird Wachstum in vergleichsweise stabilen autokratischen Systemen eben weniger durch Produktivität, sondern eher durch Ressourcenmobilisierung betrieben und birgt somit zumindest langfristig ein Nachhaltigkeitsproblem. Auch wird hohe politische Stabilität in Autokratien eher die Ausnahme als die Regel sein, da autokratische Regime aufgrund ihres repressiven und ausschließenden Charakters mit einem endogenen Stabilitätsproblem konfrontiert sind (Merkel 1999: 63). Die manifeste und latente politische Instabilität der allermeisten Autokratien geht jedoch mit kürzeren Erwartungshorizonten der autoritären Herrscher einher und verleitet diese zu einer eher kurzfristig angelegten Ausbeutungspolitik. Dort, wo Autokraten befürchten müssen, ihre Position zu verlieren, werden sie die ihnen verbleibende Zeit dafür nutzen, sich und ihre Klientel mittels diskretionärer Maßnahmen noch mit möglichst vielen ökonomischen Renten zu versorgen. Auch wenn in demokratischen Systemen ähnliche

■ **Dort, wo Autokraten befürchten müssen, ihre Position zu verlieren, werden sie die ihnen verbleibende Zeit dafür nutzen, sich und ihre Klientel mittels diskretionärer Maßnahmen noch mit möglichst vielen ökonomischen Renten zu versorgen.**

Phänomene bei bereits abgewählten Regierungen beobachtet werden, so ist doch deren diskretionärer Spielraum deutlich stärker eingeschränkt. Schließlich sind autokratische Herrschaftskoalitionen wesentlich geringeren Anreizen ausgesetzt, sich an den sozialpolitischen Belangen der Mehrheit der Bevölkerung zu orientieren. Dies erklärt die im Vergleich zu demokratischen Systemen gemeinhin schlechtere Gesundheits- und Bildungsversorgung der Bevölkerungsmehrheit in Autokratien.

## ■ **Der steinige Pfad erfolgreicher Demokratisierung**

### *Funktionsdefizite junger Demokratien*

Das vorausgegangene Kapitel sollte verdeutlichen, dass es gute Argumente sowie empirische Evidenz dafür gibt, dass Rechtsstaatlichkeit, aber auch inklusive demokratische Strukturen die sozioökonomische Entwicklung in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas begünstigen. Vor diesem Hintergrund ist der Demokratisierungsschub in diesen Regionen während der letzten Dekaden zu begrüßen. Doch obgleich die Demokratisierung aus kollektiver Perspektive gesamtwirtschaftliche Vorteile verspricht, sind dennoch enorme Herausforderungen bei der Konsolidierung demokratischer Herrschaft zu konstatieren. So kommt die jüngere Transformationsforschung zu dem Befund, dass eine ganze Reihe von jungen Demokratien gravierende Funktionsdefekte aufweisen (Croissant/Merkel 2004). Mit dem Demokratisierungstrend der vergangenen drei Jahrzehnte haben sich unterschiedliche Subtypen defekter Demokratien etabliert, deren Funktionsfähigkeit im Unterschied zu rechtsstaatlich eingehegten Demokratien erheblich eingeschränkt ist. Hierbei ist die illiberale Demokratie die am häufigsten auftretende Variante defekter Demokratien. Illiberale Demokratien sind vor allem durch Intransparenz, hohe Korruptionsniveaus und eingeschränkte Rechtsstaatlichkeit charakterisiert (vgl. Zakaria 1997). Kurzum: Während in Afrika, Lateinamerika, Asien oder Osteuropa breite Demokratisierungsprozesse eingesetzt haben, sind viele der entstandenen Demokratien (noch) durch erhebliche Funktionsdefekte gekennzeichnet. Zudem ist in einigen Ländern gar die Gefahr

■ **Mit dem Demokratisierungstrend der vergangenen drei Jahrzehnte haben sich unterschiedliche Subtypen defekter Demokratien etabliert, deren Funktionsfähigkeit im Unterschied zu rechtsstaatlich eingehegten Demokratien erheblich eingeschränkt ist. Hierbei ist die illiberale Demokratie die am häufigsten auftretende Variante defekter Demokratien.**

des Staatszerfalls durch die Einführung demokratischen Wettbewerbs erhöht worden und zumindest politische Instabilität ein oft beobachtetes Phänomen während politischer Transformationsprozesse.

Vor diesem Hintergrund ist es daher nicht verwunderlich, dass in vielen dieser Transformationsprozesse die Entwicklungsdividende demokratischer Herrschaft nur spärlich oder gar nicht angefallen ist. Makroökonomische Instabilität und Finanzkrisen in vielen jungen Demokratien sind hierfür ein prominentes Beispiel (vgl. Faust 2004). Doch spricht diese unbefriedigende ökonomische Bilanz prinzipiell nicht gegen eine Entwicklungsdividende demokratischer Herrschaft. Denn wenn etwa freie und faire Wahlen nicht einwandfrei funktionieren, Minderheitenrechte eingeschränkt oder bestimmte Politikfelder dem demokratischen Zugriff entzogen sind, dann muss auch das Demokratieniveau solcher Systeme entsprechend niedriger bewertet werden. Weil die inklusiven Verfahren demokratischen Wettbewerbs lediglich eingeschränkt funktionstüchtig sind, werden auch die ökonomischen Vorteile demokratischer Herrschaft allenfalls partiell realisiert. Wenn Demokratien in Entwicklungsländern oft noch durch einen vergleichsweise hohen Grad an Korruption und Rechtsunsicherheit gezeichnet sind, dann wird der ökonomische Vorteil von Rechtssicherheit und politischer Stabilität ebenfalls nur in begrenztem Maße zum Tragen kommen. Insofern bedarf es einer Differenzierung von politischen Herrschaftssystemen entlang von Kriterien wie Rechtssicherheit, politischer Stabilität und demokratischer Wettbewerbsverfahren. Erst eine solche Differenzierung der unterschiedlichen Ausprägungen von Herrschaftsmerkmalen ermöglicht es, die Ursachen wirtschaftlicher Entwicklung genauer zu erklären.

#### *Koordinationsprobleme und Verteilungskonflikte in Transformationsprozessen*

So sinnvoll eine solche Differenzierung hinsichtlich der Erklärung sozioökonomischer Entwicklung ist, so beantwortet dies gleichwohl nicht die Frage, warum Demokratisierungsprozesse so oft mit den genannten Herausforderungen konfrontiert sind. Warum ist der Pfad von der Autokratie zur rechtsstaatlichen Demokratie solch ein steiniger, wenn doch

■ **Wenn etwa freie und faire Wahlen nicht einwandfrei funktionieren, Minderheitenrechte eingeschränkt oder bestimmte Politikfelder dem demokratischen Zugriff entzogen sind, dann muss auch das Demokratieniveau solcher Systeme entsprechend niedriger bewertet werden.**

die rechtsstaatliche Demokratie stärker am Gemeinwohl orientiert ist und eine Entwicklungsdividende verspricht? Um diese Frage zu beantworten, sind politische Transformationsprozesse hin zur Demokratie als tiefgreifende institutionelle Veränderungen zu verstehen, die zwar eine gemeinwohlorientierte Zielsetzung verfolgen, doch zugleich mit enormen Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten einhergehen.

Um sich in Richtung der gemeinwohlorientierten Herrschaftsordnung Demokratie zu bewegen, müssen sich die am Reformprozess beteiligte Akteure, seien es Unternehmer, Gewerkschaften wie auch alle anderen zivilgesellschaftliche Akteure und Interessengruppen, koordinieren bzw. kooperativ auf die Etablierung neuer Spielregeln verständigen. Dies wird jedoch dadurch erschwert, dass sich durch Demokratisierungsprozesse neue politische Akteure konstituieren und unter meist hohem Zeitdruck sehr komplexe Regelwerke reformieren oder gar erst etablieren müssen: etwa Justizreformen, Minderheitenschutz, Parteiengesetzgebung oder Verfahren administrativer, fiskalischer und politischer Dezentralisierung. Die Anzahl politischer Interessengruppen, die auf diesen Koordinationsprozess einwirken bzw. an ihm beteiligt sind, erhöht sich weiter, wenn parallel zur politischen Transformation auch tief greifende ökonomische Reformen wie etwa Privatisierung oder außenwirtschaftliche Öffnung zu bewältigen sind. Die mit einer Zunahme institutioneller „Reformbaustellen“ wachsende Zahl von Interessengruppen erschwert daher eine kohärente Koordinierung der Reformanstrengungen.

Das Koordinationsproblem wird jedoch vor allem durch die jedem Demokratisierungsprozess endogenen Verteilungskonflikte verschärft. Tief greifende institutionelle Reformen führen zu Verteilungskonflikten, da sie die beteiligten Akteure in Gewinner und Verlierer der Reformen spalten (vgl. Faust 2004). Aus den bereits ausgeführten Argumenten wird deutlich, dass Versuche, Demokratie und Rechtsstaat zu etablieren, nicht nur zu originär politischen Konflikten zwischen den in der Autokratie politisch Privilegierten und der unterdrückten Mehrheit führen. Denn da ein enger Zusammenhang zwischen der politisch-konstitutionellen Verfasstheit eines Staates und seiner

■ **Tief greifende institutionelle Reformen führen zu Verteilungskonflikten, da sie die beteiligten Akteure in Gewinner und Verlierer der Reformen spalten.**

■ Als Ergebnis demokratischer Transformation stehen sich eine Vielzahl von Interessengruppen mit konkurrierenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in einer Situation gegenüber, in der diese Konflikte eben nicht durch eine stabile Rahmenordnung eingehegt werden.

Wirtschaftspolitik besteht, lösen Demokratisierungsprozesse auch ökonomische Verteilungskonflikte aus (vgl. Haggard Kaufmann 1995, Faust 2001). So werden die ehemals von der Autokratie benachteiligten Gruppen versuchen, mittels der ihnen zuerkannten politischen Rechte auch eine ökonomische Umverteilungspolitik durchzusetzen. Demgegenüber werden die Profiteure der Autokratie versuchen, ihre wirtschaftlichen Privilegien zu verteidigen. Die an Demokratisierungsprozesse gekoppelten wirtschaftlichen Reformbemühungen führen dabei jedoch nicht automatisch zu zwei sich gegenüberstehenden Blöcken. Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse genau wie außenwirtschaftliche Reformen entfalten weitere Verteilungskonflikte zwischen den neuen Profiteuren marktwirtschaftlicher Ordnung und den potenziellen Verlierern staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitiken. Als Ergebnis demokratischer Transformation stehen sich somit eine Vielzahl von Interessengruppen mit konkurrierenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in einer Situation gegenüber, in der diese Konflikte eben nicht durch eine stabile Rahmenordnung eingehegt werden. Findet parallel zur Demokratisierung auch eine Reform der Staatsstruktur in Form von Dezentralisierungsprozessen statt, so treten auch Verteilungskonflikte zwischen Zentralregierung und untergeordneten Gebietskörperschaften zu Tage, wie auch die Konkurrenz zwischen den untergeordneten Gebietskörperschaften um knappe Ressourcen zunehmen wird. Schließlich können Demokratisierungsprozesse wirtschaftspolitische Forderungen von zuvor unterdrückten ethnischen oder religiösen Minderheiten hervorrufen.

Insgesamt produziert die politische Transformation in Richtung Demokratie somit ein massives Problem kollektiven Handelns durch die Einführung pluralistischer Interessenartikulation im Kontext eines autokratischen Legats von Unterdrückung und Ungleichbehandlung. In Abwesenheit eines stabilisierenden Ordnungsrahmens begünstigt dies sowohl die Fragmentierung gesellschaftlicher Interessengruppen als auch die Intensivierung von Verteilungskonflikten. Hierdurch steigt die Gefahr, dass die beteiligten Akteure nicht mehr dazu in der Lage sind, sich kooperativ auf gemeinwohlorientierte Verfahren und Regeln zu einigen, sondern kurzfristige und par-

tikularistische Strategien einschlagen. Korruption, Intransparenz und Rechtsunsicherheit sind dann die kollektiven Folgen solch fehlgeschlagener Koordinationsversuche, die im Extremfall den Zerfall staatlicher Strukturen auslösen. Entsprechend sind illiberale und defekte Demokratien Symptome des Scheiterns von politischen Akteuren, ihre konkurrierenden Interessen dergestalt zu koordinieren, dass aus dem Transformationsprozess ein kollektiv akzeptiertes Regelwerk erwächst. Erneut etablieren sich informale und illiberale Strukturen, die kleine exklusive Verteilungskonkordien aus staatlichen und privaten Akteuren begünstigen und große Mehrheiten ausschließen. Die Entwicklungsdividende rechtsstaatlich demokratischer Herrschaft entfällt.

Ausdruck der skizzierten Probleme ist oftmals die mangelnde Funktionsfähigkeit politischer Parteien. Auf der intermediären Ebene zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen kommt politischen Parteien die herausragende Aufgabe zu, die unterschiedlichen Interessen programmatisch zu aggregieren. Wie Juan Linz und Alfred Stepan (1996: 274) treffend feststellen, benötigt erfolgreiche Demokratisierung die Etablierung von politischen Parteien, die nicht nur Sonderinteressen spezifischer Gruppen vertreten, sondern vielmehr dazu in der Lage sind, ein weites Spektrum von gesellschaftlichen Interessen in kohärente und umfassende politische Programme zu gießen. Doch mit zunehmender Intensität der Verteilungskonflikte und der Heterogenität der an diesen Konflikten beteiligten Akteure wird genau dies erschwert. Und so darf es nicht verwundern, dass gerade defekte Demokratien eher durch populistische bzw. programmatisch hochgradig volatile Bewegungen und/oder durch hochgradig fragmentierte Parteiensysteme geprägt sind, die ihre Aggregationsfunktion nicht erfüllen können. Die Funktionsdefizite der intermediären Ebene zwischen Staat und Gesellschaft bedingen dann inkohärente und volatile Politikreformen, die der Legitimation des neuen Herrschaftssystems abträglich sind.

#### *Unterschiedliche Verlaufsmuster von Demokratisierungsprozessen*

Die vorausgegangenen Argumente haben ein vergleichsweise düsteres Bild der Transformationspro-

■ **Korruption, Intransparenz und Rechtsunsicherheit sind die kollektiven Folgen fehlgeschlagener Koordinationsversuche, die im Extremfall den Zerfall staatlicher Strukturen auslösen.**

■ Länder wie Uruguay, Chile, Botswana, Mauritius oder Taiwan zeigen, dass Demokratisierungsprozesse auch sehr erfolgreich verlaufen können und dann auch die sozioökonomischen Vorteile demokratischer Herrschaft voll zum Tragen kommen.

zesse der letzten Jahrzehnte gekennzeichnet. Die Realität ist gleichwohl differenzierter und nicht jeder politische Transformationsprozess muss in einer Variante der defekten Demokratie oder gar in Staatszerfall münden. Länder wie Uruguay, Chile, Botswana, Mauritius oder Taiwan zeigen, dass Demokratisierungsprozesse auch sehr erfolgreich verlaufen können und dann auch die sozioökonomischen Vorteile demokratischer Herrschaft voll zum Tragen kommen. Und auch der große Rest an jungen Demokratien unterscheidet sich noch deutlich mit Blick auf die Erfolge und Herausforderungen der eingeschlagenen Demokratisierungspfade. Um diese Varianz demokratischer Transformationsprozesse und ihrer ökonomischen Konsequenzen zu erklären, sollen im Folgenden drei besonders einflussreiche Faktoren genannt werden.

Erstens beeinflusst das *Ausmaß an Ausbeutung und Privilegienwirtschaft in der dem Demokratisierungsprozess vorausgegangenen Autokratie* die Intensität der zu erwartenden Verteilungskonflikte. Dort, wo autokratische Regime ein gewisses Maß an Rechtssicherheit hatten und marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitiken das Ausmaß an Vetterwirtschaft begrenzten, dürften die der Demokratisierung endogenen Verteilungskonflikte geringer ausfallen und somit eine kompromissorientierte Gestaltung des Transformationsprozesses begünstigen. Demokratisierungsprozesse, die mit dem Legat sultanistischer oder kleptokratischer Herrschaft konfrontiert sind oder massive ethnische oder religiöse Benachteiligungen zu kompensieren haben, werden hingegen gemeinhin intensivere Verteilungskonflikte erfahren. Insofern ist im Sinne von historischer Pfadabhängigkeit die Unterschiedlichkeit autokratischer Herrschaftsformen selbst ein wichtiger Begründungsfaktor für den variierenden Erfolg von Demokratisierungsprozessen.

Zweitens wird sich die *Parallelität von „Reformbaustellen“* in Transformationsprozessen auf deren Erfolg auswirken. Wenn im Kontext von politischer Liberalisierung und Demokratisierung gleichzeitig Privatisierung, außenwirtschaftliche Liberalisierung und Dezentralisierung stattfindet, dann nimmt die Fragmentierungstendenz der Akteurslandschaft zu und dürfte somit die Koordinationsprobleme bei der

Etablierung einer gemeinwohlorientierten Ordnung intensivieren. Denn durch eine Vielzahl von parallelen Reformbaustellen wird nicht nur die Anzahl der involvierten Akteure erhöht, sondern zugleich auch die Anzahl der zu bewältigenden Verteilungskonflikte. Zudem steigt die Unsicherheit aufgrund eines hochgradig fluiden institutionellen Kontextes an, was die Orientierung an kurzfristigen Partikularinteressen begünstigt und die Neigung zu langfristig orientierten Kompromisslösungen verringert. Hingegen wird dort, wo Demokratisierung, wirtschaftliche Liberalisierung und Dezentralisierung gleichsam „sequenziell“ abgearbeitet werden kann, die Koordinationsfähigkeit der Akteure gestärkt..

Drittens sind *externe Einflüsse auf Demokratisierungsprozesse* als wichtige Einflussfaktoren zu nennen. Hierbei können vom internationalen System positive wie negative Anreize ausgehen. Exemplarisch sei hierbei auf die positiven Anreize der Europäischen Union verwiesen, die diese jungen Demokratien im Zuge der Beitrittsverfahren setzte. In Südeuropa, aber auch in einigen osteuropäischen Transformationsstaaten einigte die innenpolitischen Akteure das ökonomische wie politische Interesse an einer Mitgliedschaft in der EU. Die EU hatte so einen extrem wirkungsvollen Hebel, indem sie die Mitgliedschaft sowie die damit verbundenen ökonomischen Vorteile an bestimmte Erfolge der politischen und wirtschaftspolitischen Transformation knüpfte. Ist die Positionierung internationaler Akteure mit Blick auf die Demokratisierungsprozesse hingegen nicht eindeutig und können keine glaubwürdigen positiven wie negativen Sanktionen mit Blick auf Demokratisierungserfolge bzw. -misserfolge formuliert werden, dann dürfte der Einfluss gering bleiben. Schließlich kommt auch der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine bedeutende Rolle bei der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu. Um jedoch effektiv zu wirken, muss die EZ erstens glaubwürdig sein und konsequent politische Verbesserungen belohnen bzw. Verschlechterungen sanktionieren. Auch hier gilt, dass, solange die EZ nicht durchgängig und glaubwürdig hinsichtlich ihrer positiven wie negativen Sanktionen agiert, keine großen Anreize für erfolgreiche Transformation von ihr ausgehen werden. Zweitens muss die internationale EZ



erkennen, dass die allermeisten Reformprozesse in Entwicklungsländern hochpolitisch sind. Dies verlangt neben den traditionellen Instrumenten der finanziellen und technischen Zusammenarbeit eine Ergänzung um Politikberatung, die auf die Überwindung von Koordinationsproblemen und die Herstellung tragfähiger Kompromisse zielt. Und drittens schließlich wird die EZ nur dann erfolgreich die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewirken, wenn sie ihr eigenes Koordinationsproblem in den Griff bekommt. Denn gegenwärtig verschärfen die vielfältigen und unkoordinierten Aktivitäten der internationalen EZ-Akteure im Tätigkeitsfeld „gute“ Regierungsfähigkeit oftmals das Fragmentierungs- und Koordinationsproblem junger Demokratien, anstatt es zu mildern.

### ■ Zusammenfassung

Demokratische Herrschaft fördert auch in den Ländern des Südens die sozioökonomische Entwicklung. Im Lichte neuerer empirischer Befunde ergibt sich wenig Rückhalt für die traditionelle modernisierungstheoretische These, wonach sich Demokratien erst ab einem bestimmten Modernisierungsniveau etablieren und konsolidieren können. Vielmehr hat die politisch-konstitutionelle Verfasstheit von Staaten einen starken Einfluss auf deren sozioökonomische Entwicklung. Im Vergleich zu Demokratien sind Autokratien dabei generell mit einem endogenen Stabilitätsproblem konfrontiert sowie in wirtschaftspolitischer Hinsicht eher träge und innovationsfeindlich. Dennoch können vergleichsweise stabile autokratische Regime durchaus beachtliche Wachstumsraten erreichen, doch werden diese Wachstumsraten eher durch Faktorakkumulation und weniger durch Effizienzsteigerungen charakterisiert sein. Auch wird die Orientierung der Wirtschaftspolitiken in Autokratien in geringerem Maße an den Belangen der unterdrückten Mehrheit der Bevölkerung orientiert sein als in Demokratien.

Gleichwohl sind es gerade die kollektiven Vorteile der Demokratie, die den Übergang von der Autokratie zur Demokratie so schwierig machen. Denn die Ausstattung der Bürger mit politischen Rechten wird diese dazu veranlassen, im Prozess des institutionellen Wandels auch ihre ökonomischen Interes-

■ Im Lichte neuerer empirischer Befunde ergibt sich wenig Rückhalt für die traditionelle modernisierungstheoretische These, wonach sich Demokratien erst ab einem bestimmten Modernisierungsniveau etablieren und konsolidieren können. Vielmehr hat die politisch-konstitutionelle Verfasstheit von Staaten einen starken Einfluss auf deren sozioökonomische Entwicklung.

sen stärker zu artikulieren. Demokratisierung wird somit dazu führen, dass die der Demokratisierung endogenen Verteilungskonflikte eine zentrale Rolle im politischen Prozess spielen werden. Zudem begünstigt die demokratische Transformation die Pluralisierung des politischen Interessenspektrums, was die Koordinierung unterschiedlicher Interessen mit Blick auf die Erstellung eines gemeinwohlorientierten Regelwerkes erschwert. Diese Kombination aus Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten in Abwesenheit eines stabilen Ordnungsrahmens kann leicht dazu führen, dass Demokratisierungsprozesse in defekte Formen der Demokratie münden und/oder die politische Instabilität zunimmt. Dies wiederum hat zur Folge, dass die sozioökonomischen Vorteile der Demokratie geringer ausfallen oder ganz entfallen.

Der Erfolg von Demokratisierungsprozessen und damit die Einlösung der skizzierten sozioökonomischen Vorteile demokratischer Herrschaft sowie die enormen Herausforderungen für gelungene politische Transformationsprozesse bieten auch einige interessante Schlussfolgerungen für die Gestaltung der außenpolitischen Beziehungen zu Entwicklungs- und Schwellenländern. Wenn der Grad an autokratischer Vetternwirtschaft und ökonomischer Privilegienwirtschaft die Erfolgchancen von Demokratisierung beeinflusst, so ist eine Unterstützung autoritärer Regime aus Stabilitätsargumenten zumeist bedenklich. Denn hierdurch werden auch die politischen und ökonomischen Gräben innerhalb der betroffenen Staaten vertieft. Durch ein Festhalten an Beziehungen zu autoritären Systemen werden die sich hierdurch verschärfenden Probleme demokratischer Transformation lediglich in die Zukunft verschoben. Weiterhin muss effektive Demokratieförderung insofern glaubwürdig sein, als sie negative wie positive Sanktionen tatsächlich an den politischen Entwicklungen ausrichtet und nicht primär an außenwirtschaftlichen und/oder kurzfristigen diplomatischen Interessen. Schließlich muss Demokratieförderung tatsächlich an Koordinations- und Verteilungsherausforderungen ansetzen, was ein deutlich höheres Maß an koordinierten Anstrengungen seitens der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erfordert.

■ **Wenn der Grad an autokratischer Vetternwirtschaft und ökonomischer Privilegienwirtschaft die Erfolgchancen von Demokratisierung beeinflusst, so ist eine Unterstützung autoritärer Regime aus Stabilitätsargumenten zumeist bedenklich. Denn hierdurch werden auch die politischen und ökonomischen Gräben innerhalb der betroffenen Staaten vertieft.**

## ■ Literatur:

- Crafts, Nicholas (1998): *East Asian Growth Before and After the Crisis*, IMF Working Paper 98/137. Washington.
- Croissant, Aurel/Merkel, Wolfgang (2004): „Embedded and Defective Democracies“, in: *Democratization* 11:5, 33–58.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy – Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Faust, Jörg (2000): „Informelle Politik und ökonomische Krisen in jungen Demokratien“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B21 /2000, 3–9.
- Faust, Jörg (2004): „Finanzkrisen in jungen Demokratien“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 14:3, 853–880.
- Faust, Jörg (2005): „Die Dividende der Demokratie: Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/2006 (i.E.).
- Haggard, Stephen/Kaufman, Robert (1995): *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton, Princeton University Press.
- Krugman, Paul (1994): „The Myth of Asia’s Miracle“, in: *Foreign Affairs* 73:6, 62–78.
- Knack, Stephen/Philip Keefer (1995): „Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures“, in: *Economics and Politics* 7:3, 207–27.
- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation*, Leske & Budrich, Opladen.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Olson, Mancur (1993): „Dictatorship, Democracy and Development“, in: *American Political Science Review* 87:3, 567–576.
- Plümper, Thomas (2001): „Die Politik wirtschaftlichen Wachstums in autoritären Staaten“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42:1, 79–100.
- Halperin, Morton/Joseph T. Siegle/Michael M. Weinstein (2004): *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, London, Routledge.
- Wade, Robert (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian. Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Zakaria, Fareed (1997): „The Rise of Illiberal Democracy“, in: *Foreign Affairs* 76:6, 22–43.