

Joseph Siegle

# Warum Demokratie von zentraler Bedeutung für Wohlstand und Frieden ist

## ■ Executive Summary

During our lifetimes, the major part of the world's citizens have come to life in democracy. And since the late 1970s, more than 90 countries have made progress in establishing a democratic system. However, and despite this transformation, there still persist notions of an „authoritarian advantage“.

Three main tenets can be pointed out. First: Poor countries can expand their economies more rapidly under some form of authoritarian system. Second: Economic growth favors democratic transitions. And third: Autocratic governments can better ensure stability in volatile environments. The empirical bases to these tenets are worth to be looked at.

Categorizing regime types presents certain challenges. In our context, democracy can be defined as a system that employs mechanisms of shared power, established institutions for the selection of the community's leaders and protected channels for public participation in the political process.

Let's turn to the three tenets mentioned above.

1.) „Authoritarian governments oversee more rapid growth in the developing world.“ Reviewing the economic growth performance of all developing countries since 1960, it appears that democracies have attained rates of per capita GDP growth equivalent to autocratic systems. So, there is no empirical evidence of authoritarian growth advantage. And there will not be any evidence even when looking at the exceptional

**Dass wachsender Wohlstand, der im schützenden Rahmen autoritärer Herrschaft erwächst, der sicherste Weg zur Demokratie sei, ist eine beliebte, aber empirisch nicht gesicherte These. Bestätigt wird diese auch keineswegs durch das Beispiel autoritär geführter Länder wie China, deren Wirtschaftskraft zwar im Wachsen begriffen ist, deren Anfälligkeit für Krisen und Katastrophen wirtschaftlicher, humanitärer und umweltpolitischer Natur sich indes immer deutlicher zeigt. Natürlich sind auch Demokratisierungsprozesse nicht risikofrei, doch schaffen Offenheit, freier Zugang zu Informationen sowie eine ausgeprägte Debatten- und Analysekultur als Wesensmerkmale von Demokratie Vertrauen bei Investoren und somit Boden für wirtschaftliche Prosperität. Entwicklungsländer mit Demokratisierungswillen sollten höhere Hilfeleistungen erhalten als solche ohne diesen Willen, doch ist die Bereitschaft zur Demokratie bislang noch kein allgemeingültiges Kriterium zur Hilfevergabe weltweit. Es macht Mut, dass Demokratie seit dem Ende des Kalten Krieges auf dem Vormarsch ist. Die Frucht dieser Entwicklung sollte nicht gefährdet werden.**

autocratic growth experiences in Asian countries such as China, Singapore, Indonesia, South Korea, and Taiwan. Outside of East Asia, developing country democracies have a growth rate that is 51 percent higher than that of autocracies. Countries such as Botswana, Costa Rica, Dominican Republic and Senegal may serve as good examples.

Apart from the economic growth rates, anthropometric indicators are worth to be examined. On these human development measures, developing country democracies also excel relative to authoritarian countries. Here, citizens have, for example, life expectancies that are nine years longer, infant mortality rates that are 21 percent lower and secondary school attainment levels that are 40 percent higher than those in autocracies.

All these superior outcomes are obtained without massive social spending. Processes internal to democracies are responsible for them.

2.) „Economic growth leads to democracy.“ It is assumed that once countries reach a middle-income threshold and the reduction of poverty, expanded middle-class, literacy and urbanization, they will automatically start transitioning to democracy. This notion is repeated so often that it is taken as true. However, the assumption lacks empirical grounding. Research shows that economic decline, rather than growth, is a more powerful impetus for democratic transition. Everywhere, people become more restless for change when their living conditions worsen.

3.) „Democratization is destabilizing.“ Of course, democratization is a process far away from being without a risk. But this risk has to be weighed against the relatively greater danger of conflicts associated with governments that resist political reforms, relying on repression to stay in power.

A look at these three tenets does not imply that all developing country democracies grow more effectively than autocracies. To make it clear, there are nine authoritarian systems that have sustained economic growth for at least one decade since 1981: Bhutan, China, Egypt, Indonesia, Singapore, South Korea, Taiwan, Tunisia, and Vietnam. China is even a poster child for the autocratic growth argument. And in former times, the Soviet Union, Romania and Yugoslavia were held up as models for authoritarian growth.

What is the explanation for democracies' impressive track record of steady and broad-based development? There are a variety of interrelated reasons belonging to three categories – accountability, openness and adaptability. Accountability is what drives democracies developmental superiority. Democratic systems tend to be stronger systems of checks and balances, independent media, and rule of law than other systems. Openness, that means the greater access to information in open societies, fosters more informed policy debate and analysis. Adaptability is essential for any democratic system. Political competition gives leaders incentives to identify new ideas that will address public priorities.

Over a wide range of development measures, democracies have performed consistently better than other governance regimes. Democracy is central to development and conflict mitigation. As a result, it should be taken into account when development policy is designed and implemented.

Some suggestions shall be made:

Developing countries that have „self-selected“ their way towards a more transparent and accountable government should receive more aid. This is not the case at the present time. Even low-middle income democracies do not receive an edge in aid. Bilateral donors should explicitly make democracy a criterion in their funding decisions. Recently, some donors have given special emphasis to „good governance“. However, this term is often interpreted as economic government, rule of law, or corruption. How reliable can „rule of law“ be if it is contingent on the discretion of leaders who stand above the law?

This does not mean, that developing country autocracies should not receive international assistance. Allocations for humanitarian assistance and transnational threats – HIV/AIDS, avian flu, or polio – should be made. However, it should be ensured that these resources are used for the purposes defined and not to promote the regime as such.

The international financial institutions (IFIs) – World Bank, IMF, and regional development banks – should amend their charters in favour of the affirmation of democracy. Countries with transparent and participatory political systems should be given priority in funding decisions. Moreover, they should af-

ford more flexibility to democratically elected governments. One regional developing bank, the European Bank of Reconstruction and Development, already cites democracy as one of its two principal objectives.

Development responds to incentives, too. However, the incentives created by current development financing practices are rather ambiguous. 93 percent of all development assistance goes through national governments. Trouble starts where undemocratic governments are part of the problem the solution of which is urgent. Here, the flow of aid resources only serves to perpetuate their hold on power.

The funding should be diversified through a variety of actors with different approaches. Diversification is not destined to undermine the capacity and authority of national governments.

Democratic space should be encouraged. Even autocratic governments try to be perceived as meeting international expectations and norms. Clear signals from established democracies that legitimacy is valued will encourage more space for independent voices.

Finally, the initial months and years are essential for the success of the opening process of developing and democratizing countries. As a result, international actors are not as influential in ensuring a democracy dividend is realized. Here, the creation of „democracy response accounts“ may be helpful.

We live in a historic and hopeful time. The expansion of democracy and its implications for development and security throughout the world are encouraging. If we don't want to put at a risk what we have reached so far, we should no longer treat democracy as a secondary objective.

### **■ Fortschritte demokratischer Transformation**

Wir leben in einer bemerkenswerten Zeit. Im Laufe unseres Lebens ist es dazu gekommen, dass eine Mehrheit der Weltbevölkerung unter einer wie auch immer gearteten Form von Demokratie lebt. Noch im Jahr 1988 lebten zwei Drittel der Weltbevölkerung in autokratisch regierten Ländern. Diese weltweite Transformation der Regierungsführung geht über einzelne Länder und Regionen hinaus. Seit den spä-

ten siebziger Jahren haben mehr als 90 Länder Fortschritte in Richtung Demokratie gemacht. Und obwohl es einzelne Rückfälle gibt, zeigt die Kurve – wie die jüngsten demokratischen Fortschritte in der Ukraine, im Libanon, in Georgien und in Kirgisien zeigen – insgesamt weiterhin nach oben.

Trotz dieser bedeutenden Veränderung sehen wir uns einem gewissen Paradox gegenüber. Innerhalb führender Demokratien und internationaler Organisationen verbleibt eine tief sitzende Ambivalenz hinsichtlich der Frage, ob es klug ist, Demokratie in den etwa 45 Ländern – hauptsächlich in der arabischen Welt, Zentralasien und Afrika –, die noch immer autoritär regiert werden, zu fördern.

### ■ **Vorzüge autoritärer Systeme**

Solche Vorbehalte sind nicht neu. Spielarten dieser Bedenken haben das konventionelle Denken über Demokratie in den letzten 50 Jahren beherrscht. Die These eines Vorzugs autoritärer Systeme, die zuerst während des Kalten Krieges verbreitet wurde, hat seither erstaunliche Widerstandsfähigkeit bewiesen. Die These stützt sich auf drei wesentliche Pfeiler:

Erstens können arme Länder mit autoritären Regierungen ein stärkeres Wirtschaftswachstum erzielen. Das heißt, dass autoritäre Regierungen in Gesellschaften mit spärlicher finanzieller, personeller und institutioneller Leistungsfähigkeit ihre begrenzten Ressourcen besser auf klare, definierbare Ziele lenken können. Verschont von der Ablenkung durch regelmäßige Wahlen können autokratische Regierungen stetig eine schlüssige, langfristig angelegte Vision von Entwicklung verfolgen. Prioritäten können gesetzt, Investitionen können getätigt, eine Infrastruktur kann aufgebaut werden. Es gibt keine Notwendigkeit für endlose Debatten über Mitbestimmung und Teilhabe. Löhne können niedrig gehalten werden, Ersparnisse werden erzielt und ein attraktives Investitionsklima wird geschaffen.

Nach dem zweiten Pfeiler der These ermöglicht Wirtschaftswachstum den Übergang zur Demokratie. Insbesondere Verbesserungen bei der Alphabetisierung, beim Bildungsstandard, im Gesundheitswesen, in der Urbanisierung und beim Aufbau einer

■ **Seit den späten siebziger Jahren haben mehr als 90 Länder Fortschritte in Richtung Demokratie gemacht. Und obwohl es einzelne Rückfälle gibt, zeigt die Kurve – wie die jüngsten demokratischen Fortschritte in der Ukraine, im Libanon, in Georgien und in Kirgisien zeigen – insgesamt weiterhin nach oben.**

breiten Mittelschicht – Veränderungen, die mit wirtschaftlicher Entwicklung einhergehen – schaffen, wie bekanntermaßen von Seymour Lipset dargelegt, die sozialen Voraussetzungen für Demokratie. Nach dieser Argumentation verlangt eine wohlhabendere und besser ausgebildete Gesellschaft unausweichlich mehr Mitspracherechte bei der Regierungsführung – und dies auf wirkungsvolle Weise. Der relative Wohlstand und die Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft mit mittlerem Einkommensniveau wird zudem starke Anreize für einen stabilen Übergang schaffen. Die relative Verfügbarkeit von Ressourcen in einer wachsenden Wirtschaft erleichtert Kompromisse zwischen konkurrierenden Gruppen und ermöglicht zudem politische Teilhabe.

Drittens sind Autokratien besser imstande, Stabilität in oftmals instabilen Verhältnissen zu gewährleisten. Entwicklungsländer sind klassischerweise äußerst schwer kontrollierbar. Nur die eiserne Faust einer autoritären Regierung kann die verschiedenen Lager zusammenhalten. In solchen Zusammenhängen eingeleitete Übergänge zur Demokratie haben eine tendenziell polarisierende Wirkung – sie verschärfen ethnische, wirtschaftliche, geografische oder religiöse Spannungen – und erhöhen das Risiko von Konflikten und Radikalisierung. Während Demokratie ein langfristig erstrebenswertes Ziel sein mag, ist der Weg dorthin problematisch. Aus geostrategischer Perspektive wurden autoritäre Regierungen als stabilere Partner im Kampf gegen die großen Sicherheits Herausforderungen der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – Kommunismus und internationaler Terrorismus – betrachtet.

Die politische Auswirkung dieser Annahmen ist, dass es gerechtfertigt ist, Demokratisierung so weit hinauszuschieben, bis Länder ein gewisses mittleres Einkommensniveau erlangt haben. Versuche, Demokratie verfrüht in Entwicklungsländern zu fördern, sind mit hohen Risiken behaftet. Dieser Aufsatz überprüft die empirischen Grundlagen dieser Behauptungen und die daraus folgenden politischen Empfehlungen.

Doch zunächst sollten wir uns über einige der Annahmen im Klaren sein. Die Debatte über Demokratieförderung bezieht sich auf arme Länder. Es ist allgemein anerkannt, dass die Demokratien unter den

■ Es ist allgemein anerkannt, dass die Demokratien unter den wohlhabenden Ländern wesentlich erfolgreicher als andere Regierungssysteme darin sind, über längere Zeiträume Wohlstand und Stabilität zu erzeugen.

wohlhabenden Ländern wesentlich erfolgreicher als andere Regierungssysteme darin sind, über längere Zeiträume Wohlstand und Stabilität zu erzeugen. Man hat sich auf das Ziel geeinigt, eine Welt voller wohlhabender Demokratien zu schaffen. In der Debatte geht es um die Frage, wie arme Länder am besten diese Schwelle erreichen können.

Leider basiert ein Großteil der Debatte auf Anekdoten. Dieser Ansatz ist zwangsläufig nicht zufriedenstellend, da sich die Sozialwissenschaft selten einfach aufgliedern lässt. Es gibt immer zumindest einige wenige Ausnahmen. Wir suchen eher nach beständigen Erfahrungsmustern, die den Bezug zwischen Regierungsart und Entwicklung charakterisieren. Dies erfordert den Zugriff auf eine möglichst breite Datenbasis. Für die hier vorgenommene Analyse werden die Erfahrungen aller Entwicklungsländer (d.h. diejenigen mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 2000 Dollar) seit 1960 unter Nutzung der World Development Indicators-Datensammlung der Weltbank berücksichtigt.

Die Kategorisierung von Regimetyten birgt ihre eigenen Herausforderungen. Für unsere Zwecke wird Demokratie als politisches System definiert, das Mechanismen der Gewaltenteilung wie etwa die Kontrolle der Spitzen der Exekutive, feste Einrichtungen für die Auswahl der politischen Führung eines Landes durch das Volk und geschützte Zugänge für die öffentliche Beteiligung am politischen Prozess einsetzt. Zurückgehend bis auf das Jahr 1800 weist der bekannte Polity IV Governance Index jedem Staat der Welt (mit einer Bevölkerung von über 500 000) auf Basis dieser Kriterien eine jährliche Demokratiebewertung (0-10) zu. Länder, die die oberste Ebene des Polity Index erreichen (8-10), werden als Demokratien betrachtet. Die Länder in der niedrigsten Ebene (0-2) werden als Autokratien eingestuft. Dementsprechend sind grundlegende politische Rechte und bürgerliche Freiheitsrechte Voraussetzungen für die Klassifizierung eines Landes als Demokratie. Politische Systeme, die Wahlen abhalten, aber die Formierung von Oppositionsparteien nicht zulassen oder unabhängige Medienberichterstattung über konträre politische Ansichten verbieten, sind keine Demokratien. Das Konzept einer „illiberalen Demokratie“ ist ein Oxymoron.

■ **Politische Systeme, die Wahlen abhalten, aber die Formierung von Oppositionsparteien nicht zulassen oder unabhängige Medienberichterstattung über konträre politische Ansichten verbieten, sind keine Demokratien. Das Konzept einer „illiberalen Demokratie“ ist ein Oxymoron.**

Nun sollten wir uns den einzelnen Argumenten zuwenden, die die These der Vorzüge autoritärer Systeme stützen.

*Unter autoritären Regierungen entsteht in Entwicklungsländern mehr rasches Wachstum*

Eine Durchsicht der wirtschaftlichen Wachstumsdaten aller Entwicklungsländer seit 1960 ergibt, dass Demokratien durchschnittlich Pro-Kopf-BIP-Wachstumsraten erzielt haben, die denen ihrer autoritären Pendanten entsprechen. Dies gilt sowohl für jedes einzelne Jahrzehnt als auch für die kumulierte Zeit. Kurz gesagt gibt es trotz der weit verbreiteten Auffassung keinen empirischen Beleg dafür, dass autoritäre Regierungen über einen Wachstumsvorteil verfügen.

Dies trifft zu, obwohl 25 Prozent der Daten für Autokratien nicht übermittelt wurden. Wachstumsraten für Staaten wie Afghanistan, Kambodscha, Kuba, Irak, Nordkorea und Somalia wurden bei diesen Vergleichen dementsprechend größtenteils ausgeklammert – schlichtweg, weil wir über keine zuverlässigen Daten verfügen. Da von diesen Ländern weitgehend angenommen wird, dass sie wirtschaftlich unterdurchschnittlich abgeschnitten haben, sind die übermittelten durchschnittlichen Wachstumsraten autokratisch regierter Länder vermutlich zu hoch angesetzt. Demzufolge schränkt ein entscheidendes Charakteristikum autoritärer Systeme – ihr Mangel an Transparenz – unsere Fähigkeit, eine präzise Analyse der Auswirkungen von Regimetypern auf die Entwicklungsleistung durchzuführen, enorm ein.

Das Fehlen jeglicher systematischer Beweise für einen Wachstumsvorteil autoritär geführter Länder ist vielleicht umso bemerkenswerter, als die vorliegenden Daten das außergewöhnliche Wachstum autokratischer ostasiatischer Wachstumsgeneratoren wie China, Singapur, Indonesien, Südkorea und Taiwan beinhalten. Außerhalb Ostasiens erzielen demokratische Entwicklungsländer eine Pro-Kopf-Wachstumsrate, die um durchschnittlich 50 Prozentpunkte höher ist als die von Autokratien. Anders gesagt – demokratische Entwicklungsländer wie Botswana, Costa Rica, die Dominikanische Republik, Ghana, Lettland, Litauen, Mauritius und Senegal wuchsen tendenziell schneller als Entwicklungsländer mit

autoritären Regierungen wie Weißrussland, Kamerun, Kongo, Kuba, Syrien, Togo, Usbekistan und Simbabwe. Seit 1990 und dem Ende der Rivalität zwischen den Supermächten, durch die viele autoritäre Volkswirtschaften gestützt wurden, hat sich die durchschnittliche Differenz zwischen den Wachstumsraten noch vergrößert.

Bis jetzt haben wir uns auf wirtschaftliche Wachstumsraten konzentriert. Zahlreiche Experten aus der Praxis der Entwicklungshilfe bevorzugen jedoch anthropometrische Indikatoren, um Wohlstand zu beurteilen, da diese Verteilungsfragen erfassen, auf Haushaltsumfragen beruhen und allgemein vollständiger sind. Gemessen an diesen anthropometrischen Maßstäben stechen die Demokratien unter den Entwicklungsländern im Vergleich zu ihren autoritären Pendanten in der Tat hervor. Hinsichtlich beinahe jedes verfügbaren Maßstabs sozialer Sicherung weisen Demokratien Entwicklungsleistungen auf, die 15 bis 40 Prozent über denen von Autokratien liegen, basierend auf einer Einkommensanalyse. Im Schnitt gilt: In demokratischen Entwicklungsländern ist die Lebenserwartung beispielsweise neun Jahre höher, Kindersterblichkeitsraten sind 20 Prozent niedriger, die Besuchsquote an weiterführenden Schulen ist 40 Prozent höher und Getreideerträge sind 25 Prozent höher als in Autokratien mit vergleichbarem Einkommen. Die letztere Zahl ist besonders relevant, da die Landbevölkerung in den meisten Entwicklungsländern 70 Prozent der Bevölkerung umfasst. Eine höhere landwirtschaftliche Produktivität bedeutet deshalb nicht nur mehr Nahrung, sondern auch Arbeitsplätze, Vermögenswerte und Investitionskapital.

Diese hervorragenden Resultate werden ohne massive Sozialausgaben erzielt. Entgegen allgemeinen Erwartungen von fiskalischer Verschwendungssucht angesichts öffentlichen Drucks geben Demokratien mit niedrigem Durchschnittseinkommen keinen höheren Anteil des BIP für ihr Erziehungs- und Gesundheitswesen aus als Autokratien mit niedrigem Einkommensniveau. Diese Demokratien weisen auch keine vergleichsweise höheren Steuerdefizite oder Schuldenstände auf. Was vielleicht am meisten überrascht, ist, dass demokratische Entwicklungsländer keine höhere Entwicklungshilfe erhalten. Tatsächlich erhalten Autokratien mit niedrigem Einkommens-

■ Im Schnitt gilt: In demokratischen Entwicklungsländern ist die Lebenserwartung beispielsweise neun Jahre höher, Kindersterblichkeitsraten sind 20 Prozent niedriger, die Besuchsquote an weiterführenden Schulen ist 40 Prozent höher und Getreideerträge sind 25 Prozent höher als in Autokratien mit vergleichbarem Einkommen.

■ **Demokratien lassen ihre Wirtschaft selten ins Bodenlose stürzen. Wenn wir die 80 schlechtesten seit 1960 aktenkundigen Jahreswirtschaftsergebnisse berücksichtigen, sind davon lediglich fünf in Demokratien aufgetreten.**

niveau gemessen am BIP genauso viel Entwicklungshilfe wie Demokratien mit niedrigem Einkommensniveau. Anders ausgedrückt, das starke Abschneiden der Demokratien kann nicht einer größeren Verfügbarkeit von Ressourcen zugeschrieben werden. Stattdessen scheinen eher interne Prozesse demokratischer Systeme für ihr Abschneiden verantwortlich zu sein.

Ein solches Merkmal ist die Fähigkeit von Demokratien, Katastrophen zu mildern. Demokratien lassen ihre Wirtschaft selten ins Bodenlose stürzen. Wenn wir die 80 schlechtesten seit 1960 aktenkundigen Jahreswirtschaftsergebnisse berücksichtigen, sind davon lediglich fünf in Demokratien aufgetreten. Die Wahrscheinlichkeit eines starken Rückgangs der Jahreswirtschaftsleistung (d.h. ein Rückgang des BIP um zehn Prozent) in demokratischen Entwicklungsländern lag anders gesagt um 70 Prozent niedriger als in autokratischen Entwicklungsländern. Von denjenigen Demokratien, die eine solche Wirtschaftskrise erlebt haben, waren zwei Drittel Länder, die in den neunziger Jahren gerade erst die Transformation aus einer kommunistischen Wirtschaftsform durchlebten.

Die Volatilität autokratischer Volkswirtschaften erlaubt Einblicke in bestimmte scheinbar spektakuläre Wachstumserfolge von Autokratien. Chile ist hierfür ein gutes Beispiel. In den 17 Jahren der Herrschaft von General Augusto Pinochet hat Chile 14 Jahre lang ein positives Wirtschaftswachstum erzielt – und wurde folglich als Modell autokratischer Effizienz präsentiert. Was dabei jedoch weniger beachtet wird, ist die Tatsache, dass Chile während Pinochets Amtszeit zwei starke Abschwünge erlebte. Während der Rezession von 1975 kam es zu einem Schrumpfen des BIP um 13 Prozent. 1982 und 1983 rutschte die Wirtschaft erneut um 17 Prozent ab. Trotz der vielen Jahre positiven Wachstums hielt Chile erst während der letzten Jahre von Pinochets Herrschaft ein Niveau des Pro-Kopf-BIP, das über dem zur Zeit seiner Machtergreifung im Jahr 1973 lag.

Die Anfälligkeit autokratischer Systeme für Katastrophen wird auf humanitärem Gebiet noch wesentlich deutlicher. Fast alle Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit stammen aus autokratisch regierten Ländern. Erstellt man eine Rangliste der schlimmsten Flüchtlingskrisen der Welt seit 1980 gemessen an

ihrem Ausmaß, findet man erst auf Platz 88 einen Fall, bei dem das Ursprungsland nicht autokratisch regiert war – Sierra Leone im Jahr 1997. Der enge Zusammenhang zwischen Katastrophe und autokratischer Regierung stimmt mit der Beobachtung des Nobelpreisträgers Amartya Sen überein, dass es in einem Land mit Demokratie und freier Presse nie zu einer großen Hungerskatastrophe gekommen ist.

Ein zentrales „Geheimnis“ des Entwicklungserfolges von Demokratien ist also ihre relative *Fähigkeit, Katastrophen zu vermeiden*. Angesichts der fragilen Existenz, mit der die meisten Gemeinschaften, die in Armut leben, konfrontiert sind, stellt ein System, das Unbeständigkeit reduziert, einen großen Vorteil dar. Zudem sind Demokratien dadurch, dass sie sich nicht andauernd aus den Tälern starker Konjunkturabschwünge herausarbeiten müssen, besser in der Lage, von Jahr zu Jahr Vermögenswerte anzusammeln. Wie im Falle eines Sparkontos sind es die nachhaltigen Gewinne, die zusammengenommen Wohlstand erzeugen.

■ Ein zentrales „Geheimnis“ des Entwicklungserfolges von Demokratien ist ihre relative *Fähigkeit, Katastrophen zu vermeiden*. Angesichts der fragilen Existenz, mit der die meisten Gemeinschaften, die in Armut leben, konfrontiert sind, stellt ein System, das Unbeständigkeit reduziert, einen großen Vorteil dar.

#### *Wirtschaftswachstum führt zu Demokratie*

Ein zweiter oft genannter Grund für das Aufschieben von Demokratie ist, dass Wirtschaftswachstum zur Demokratie führe. Wenn Länder erst einmal ein mittleres Einkommensniveau erreichen, mitsamt der damit einhergehenden Armutsverringerung, Verbreiterung der Mittelschicht, Alphabetisierung, Urbanisierung und Ausbreitung kosmopolitischer Ansichten, werden sie von alleine mit dem Übergang zur Demokratie beginnen. Südkorea, Taiwan, Portugal und Spanien gelten als Beispiele für die Unvermeidbarkeit dieser Reihenfolge.

Diese Behauptung beinhaltet jedoch ein praktisches Problem, das es schwierig macht, sie zu überprüfen. *Wenige Autokratien haben nämlich anhaltendes Wirtschaftswachstum erzielt*. Dementsprechend erreicht nur eine Handvoll von ihnen jemals einen mittleren Einkommensstatus. Genauer gesagt, haben lediglich 16 Autokratien jemals ein Pro-Kopf-Einkommen von über 2000 Dollar erzielt. Die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung lag bei denjenigen, die dies geschafft haben, im Großen und Ganzen nicht höher als bei Autokratien mit einem niedrigeren Einkommensniveau. Tatsächlich entspre-

■ Auch wenn die These, dass Wachstum zu Demokratie führe, so oft wiederholt wird, dass sie inzwischen als Wahrheit betrachtet wird, bleibt es doch eine Tatsache, dass dieser Annahme jegliche empirische Basis fehlt.

chen nur die vier zuvor genannten Länder und wohl Mexiko diesem Muster. Zudem liegt die Quote erfolgreicher Demokratisierung im Falle von Ländern, die diesen Übergang von einem mittleren Einkommensstatus aus starten, nicht höher als bei denjenigen, die auf niedrigerem Einkommensniveau versuchen, Demokratie einzuführen.

Auch wenn die These, dass Wachstum zu Demokratie führe, so oft wiederholt wird, dass sie inzwischen als Wahrheit betrachtet wird, bleibt es doch eine Tatsache, dass dieser Annahme jegliche empirische Basis fehlt. Die Forschung zeigt ganz im Gegenteil, dass ein Konjunkturrückgang eher als Wachstum einen kraftvollen Anstoß für den Übergang zur Demokratie gibt. Dies ist intuitiv. Wenn sich die Lebensumstände verschlechtern, verlangen Bürger überall auf der Welt vermehrt nach Veränderung. Ein wirtschaftlicher Abschwung nimmt den Autokratien zudem ein wesentliches Element ihres Legitimitätsanspruchs – ihre wirtschaftliche Kompetenz. Auf der anderen Seite ist es wahrscheinlicher, dass Wachstum in autoritären Systemen deren finanzielle, militärische und bürokratische Stellung eher stützt, als dass es den Beginn der Demokratie beschleunigt. Außerdem neigen politische Systeme dazu, wegabhängig zu sein. Einmal eingeführt, werden Erwartungen, Anreize und Machtverhältnisse aufrechterhalten. Ein Übergang zur Demokratie kann in späteren Entwicklungsstadien sehr wohl schwieriger sein als einer, der in einer früheren Phase begonnen wurde, da dabei eine tiefer verwurzelte autoritäre Infrastruktur und politische Kultur überwunden werden muss.

Ein anderes Problem mit der These eines Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Demokratie ist, dass die meisten ihrer Anhänger keine genauen Angaben zum mittleren Einkommensniveau machen, das Länder erreichen müssen, um als demokratiebereit zu gelten. Hoch anzurechnen ist dem prominenten Vertreter dieser These, Fareed Zakaria, dass er dies tut. Er stellt 6000 Dollar als Pro-Kopf-Einkommensziel auf, das erreicht werden sollte, bevor Demokratie gefördert wird. Angesichts der Tatsache, dass 80 Prozent der Länder weltweit ein Pro-Kopf-Einkommen unter 6000 Dollar haben, impliziert die Ansicht Zakarias, dass Demokratie etwas ist, mit dem nur relativ reiche Länder umgehen kön-

nen. Von den heute 87 Staaten weltweit, in denen die Demokratie sich konsolidiert, würden gemäß diesem Standard lediglich vier als „demokratiebereit“ eingestuft. Polen, Brasilien, Chile, Südafrika, Indien und das Baltikum würden allesamt zu denen zählen, die disqualifiziert würden.

Eine Strategie, die dafür plädiert zu warten, bis autokratische Entwicklungsländer eine mittlere Einkommensebene erreichen, bevor Demokratie gefördert wird, stellt eine endlose Zwickmühle dar. Angesichts der unterdurchschnittlichen, unbeständigen Entwicklungsleistung der meisten autoritären Regierungen wäre der praktische Effekt ein Fortbestehen der Armutsfalle, in der sich viele Länder befinden. Die gestörten Regierungs- und Anreizstrukturen, die die Entwicklung dieser Länder verzögern, würden dauerhaft verstärkt. Im Gegenzug würden sie fortwährend als nicht-demokratiebereit eingestuft.

### *Demokratisierung destabilisiert*

Der dritte Pfeiler der These vom Vorzug autoritärer Systeme ist die Annahme, dass auch, wenn Demokratie ein langfristig erstrebenswertes Ziel sein mag, der Prozess der Demokratisierung in armen, schwer kontrollierbaren Gesellschaften von Natur aus destabilisierend sei. Die Risiken einer verfrühten Demokratisierung wiegen deshalb schwerer als die potenziellen Vorzüge.

Die Sorge, dass politischer Wettbewerb Risse in einer Gesellschaft betonen kann und zu inneren Unruhen führt, ist berechtigt. Es ist leicht vorstellbar, dass opportunistische Politiker ethnische Klüfte für kurzfristige politische Vorteile hochspielen und die Situation außer Kontrolle gerät. Obwohl dies tatsächliche Risiken sind, lehrt uns die Geschichte, dass sich demokratisierende Staaten nicht anfälliger für Konflikte sind als andere Entwicklungsländer. Die Einkommensanalyse ist der Schlüssel – wie bei jeder konfliktbezogenen Analyse. Armut ist der stärkste Einzelfaktor, der Konflikt anzeigt (heutzutage bedeutet das fast immer innere Unruhen). Seit 1980 befinden sich Länder mit Pro-Kopf-Einkommen unter 2000 Dollar in einem von fünf Jahren in bewaffneten Konflikten. Länder mit Pro-Kopf-Einkommen über 4000 Dollar haben dagegen nur in einem von 33 Jahren Auseinandersetzungen erlebt. Nach der Einkommensanalyse

■ Seit 1980 befinden sich Länder mit Pro-Kopf-Einkommen unter 2000 Dollar in einem von fünf Jahren in bewaffneten Konflikten. Länder mit Pro-Kopf-Einkommen über 4000 Dollar haben dagegen nur in einem von 33 Jahren Auseinandersetzungen erlebt.

neigen sich demokratisierende Staaten tatsächlich etwas weniger zu Konflikten als andere Entwicklungsländer.

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Kluft zwischen Demokratien und Autokratien tiefer geworden. Nach allgemeiner Wahrnehmung ist die Welt seit dem Ende des Kalten Krieges und seiner „stabilisierenden“ Effekte unbeständiger geworden, doch dem ist nicht so. Die Anzahl und Größenordnung bewaffneter Konflikte weltweit ist seit Mitte der achtziger Jahre um 60 Prozent auf heute 18 zurückgegangen, von denen acht als schwerwiegend eingestuft werden. Die Phase der größten Demokratieverbreitung der Geschichte fällt zusammen mit einem dramatischen Rückgang im Auftreten bewaffneter Konflikte.

Die Tendenz sich demokratisierender Länder zur Konfliktvermeidung hat direkte Auswirkungen auf regionale Instabilität. Dreißig Prozent innerer Unruhen schwappen auf Nachbarstaaten über. Außerdem ist es sehr schwierig, einmal ausgelöste innere Unruhen zu beenden. Bei fast der Hälfte aller Fälle, in denen Auseinandersetzungen beendet wurden, kam es innerhalb von fünf Jahren zu einem Rückfall. Im Zeitalter des transnationalen Terrorismus hat die Gesetzlosigkeit weiter Gebiete, die für viele heutige innere Unruhen charakteristisch ist, also große Auswirkungen für die internationale Sicherheit.

Demokratisierung ist nicht ohne Risiken. Doch diese Risiken müssen gegen die relativ gesehen größere Gefahr von Konflikten abgewogen werden, die in Zusammenhang mit Regierungen stehen, die sich politischen Reformen widersetzen und auf Unterdrückung angewiesen sind, um an der Macht zu bleiben.

### ■ Autokratische Ausnahmen

Eines muss klar sein – es soll in dieser Analyse nicht angedeutet werden, dass alle demokratischen Entwicklungsländer erfolgreicher wachsen als alle autokratischen Entwicklungsländer. Es gibt Ausnahmefälle. *Das ist jedoch der entscheidende Punkt.* Wenn wir über Entwicklungsmodelle nachdenken, ist es notwendig, sich auf die weit reichenden Erfahrungsmuster zu konzentrieren und sich von ihnen leiten zu lassen. Fälle von Wachstum in Autokratien sollten als die Ausnahmen angesehen werden, die sie sind – und

■ **Demokratisierung ist nicht ohne Risiken. Doch diese Risiken müssen gegen die relativ gesehen größere Gefahr von Konflikten abgewogen werden, die in Zusammenhang mit Regierungen stehen, die sich politischen Reformen widersetzen und auf Unterdrückung angewiesen sind, um an der Macht zu bleiben.**

nicht als Prototypen präsentiert werden, denen andere Entwicklungsländer nacheifern sollten.

Genauer gesagt gibt es neun autoritäre Regierungen, deren Volkswirtschaften seit 1980 über mehr als ein Jahrzehnt gewachsen sind – Bhutan, China, Ägypten, Indonesien, Singapur, Südkorea, Taiwan, Tunesien und Vietnam. Von diesen Ländern haben nur die Ostasiaten auch auf der Ebene der sozialen Entwicklung entsprechende Fortschritte erzielt. Wenn wir also daran interessiert sind, die Rolle zu verstehen, die die autokratische Regierungsführung in Bezug auf Wachstum spielt, müssen wir die Erfahrungen dieser neun Länder mit den etwa 85 anderen autoritären Regierungen vergleichen, die innerhalb derselben Zeitspanne mäßiges und in manchen Fällen miserables Wachstum erzielten. (Tatsächlich haben 45 Autokratien seit 1990 mindestens eine finanzielle Krise erlitten – d.h. einen zehnpromtigen Rückgang in der jährlichen BIP-Leistung.) Dieser Vergleich zwingt uns, die These des Entwicklungsvorteils autokratischer Regierungen zurückzuweisen.

China stellt heute das Aushängeschild für die These des verstärkten Wachstums in autokratisch regierten Ländern dar und verdient deshalb zusätzliche Aufmerksamkeit. China hat während der letzten zwei Jahrzehnte sicherlich ein spektakuläres Wachstum erfahren. Das hat dazu geführt, dass viele die Ausnahmeposition Chinas übersehen und zu dem allgemeinen Schluss kommen, dass Chinas autoritäres System es dem Land ermöglicht hat, in diesem Tempo zu wachsen. Diese Schlussfolgerung ignoriert jedoch Chinas drei Jahrzehnte währende wirtschaftliche Stagnation vor der Einführung einer marktorientierten Wirtschaftspolitik. Während dieser Zeit durchlebte China das Trauma des Großen Sprungs nach vorn, die Kulturrevolution, und die große Hungersnot von 1959 bis 1961, die etwa 30 Millionen Menschenleben forderte. In der Zwischenzeit ist Chinas Anfälligkeit für Krisen, seien es insolvente Banken, SARS, Bauernaufstände, Konflikte mit Nachbarstaaten, Vogelgrippe oder Umweltkatastrophen, eine mahnende Erinnerung an die Zerbrechlichkeit seines Wachstums. Um den Nobelpreisträger Amartya Sen zu paraphrasieren: Nichts an Chinas jüngster wirtschaftlicher Expansion kann der Unentbehrlichkeit seines autoritären Systems zugeschrieben werden.

■ Chinas Anfälligkeit für Krisen ist eine mahnende Erinnerung an die Zerbrechlichkeit seines Wachstums. Um den Nobelpreisträger Amartya Sen zu paraphrasieren: Nichts an Chinas jüngster wirtschaftlicher Expansion kann der Unentbehrlichkeit seines autoritären Systems zugeschrieben werden.

In früheren Epochen wurden die Sowjetunion während der Fünfziger und Sechziger, Rumänien und Jugoslawien in den Siebziger und Indonesien in den Achtzigern und Neunzigern ebenfalls als Modelle des Wachstums in autokratischen Ländern angepriesen. Wie für seine Vorgänger besteht auch für China die Herausforderung darin, seine wirtschaftliche Expansion durch Verbesserungen der Produktivität, Innovationsanreize, Schutz von Eigentumsrechten, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionskontrolle und freien Informationsfluss aufrechtzuerhalten. Die entscheidende Frage in Bezug auf China lautet also: Wird es der Entwicklungskurve von Suhartos Indonesien oder der Südkoreas folgen, welches durch seine pragmatische politische Liberalisierung die Institutionen aufgebaut hat, die nötig sind, um seine wirtschaftliche Dynamik aufrechtzuerhalten?

### ■ **Warum Demokratien hervorragend**

Wie erklärt sich die beeindruckende Bilanz von Demokratien in stetiger, breit angelegter Entwicklung? Offensichtlich gibt es eine Reihe zusammenhängender Gründe. Begrifflich fallen diese in drei Kategorien: Verantwortlichkeit, Offenheit und Anpassungsfähigkeit.

Ein entscheidender kennzeichnender Wesenszug von Demokratien ist ihre Verpflichtung zur Gewaltenteilung. Ein Präsident oder Staatsoberhaupt muss die Unterstützung von Schlüsselgestalten seiner bzw. ihrer Partei, des Kabinetts, der Legislative und manchmal der Judikative haben, bevor gewünschte politische Maßnahmen ergriffen werden können. Zusätzlich zu diesem institutionalisierten Kontrollsystem beeinflusst auch die Zivilgesellschaft das Ergebnis. Zusammen moderieren diese Mechanismen horizontaler Verantwortlichkeit die Entscheidungsfindung in Demokratien. Gleichzeitig stellen regelmäßige Wahlen einen starken Anreiz für demokratische Führungen dar, auf die Interessen der Öffentlichkeit einzugehen, um nicht abgewählt zu werden.

Verantwortlichkeit ist also das, was die Entwicklungsüberlegenheit von Demokratien ausmacht. Demokratien neigen dazu, stärkere Kontrollsysteme, unabhängigere Medien und mehr Rechtsstaatlichkeit

zu erzeugen als andere Regierungssysteme. Dies sind die Institutionen, die die durchgehend positiven Ergebnisse in Demokratien hervorbringen. Demokratien mit einem niedrigen Einkommensniveau, die mit stärkeren Verantwortlichkeitssystemen ausgestattet sind, erzielen jährliche Wirtschaftswachstumsraten, die um 60 Prozent höher liegen als die von Demokratien mit einem geringeren Maß an Verantwortlichkeit. Genauso haben Autokratien, deren Institutionen im Vergleich zu anderen Autokratien Verantwortung stärker garantieren, die Tendenz, um 30 Prozent schneller zu wachsen.

Die Offenheit von Demokratien ist ein weiterer Grund für ihre starke Entwicklungsbilanz. Der freiere Zugang zu Informationen in offenen Gesellschaften begünstigt fundiertere politische Debatten und Analysen, bevor Entscheidungen gefällt werden. Die politische Führung wird dazu gezwungen, auf Informationen und Meinungen zu reagieren, die sie in anderen Fällen eher ignorieren würde. Ein solcher Prozess sibt zumindest die schlimmsten Aspekte einer politischen Maßnahme aus, bevor sie implementiert wird, wodurch einige der Probleme, die isolierte Entscheidungsbildungsprozesse hervorrufen, vermieden werden. Der Diskussionsprozess hat zudem einen erzieherischen Zweck. Bürger entwickeln ein besseres Verständnis für die damit einhergehende Kompromissfindung und werden eine politische Maßnahme eher unterstützen, sobald sie erst einmal angenommen ist. Während ihrer Einführung werden die Auswirkungen einer politischen Maßnahme genauestens von den Oppositionsparteien, den Medien, Expertenkommissionen und unabhängigen Beobachtern überprüft. Sollte sie sich als ineffektiv herausstellen, werden die Bürger dies mitbekommen – und die politische Führung wird dazu gezwungen sein, Korrekturen vorzunehmen. In Krisenzeiten, wie etwa einer drohenden Hungersnot, dient die Fähigkeit der Presse, über die sich verschlechternde Lage zu berichten, als unverzichtbares Frühwarnsystem. Der daraus resultierende Druck auf die Regierung, sofortige Maßnahmen einzuleiten, trägt dazu bei, Katastrophen zu lindern. In Gesellschaften, in denen dieser Feedbackmechanismus fehlt, können sich Krisen zuspitzen, ohne dass die Bürger davon wissen, so dass die Führung wenig Zwang zum Handeln verspürt.

■ Die Offenheit von Demokratien ist ein Grund für ihre starke Entwicklungsbilanz. Der freiere Zugang zu Informationen in offenen Gesellschaften begünstigt fundiertere politische Debatten und Analysen, bevor Entscheidungen gefällt werden.

■ **Die Offenheit von Demokratien hat direkte Vorteile für wirtschaftliche Effizienz. Märkte, in denen Käufer Zugang zu unabhängigen Informationsquellen haben, erzeugen größeres Vertrauen und konkurrenzfähige Preise.**

Die Offenheit von Demokratien hat zudem direkte Vorteile für wirtschaftliche Effizienz. Märkte, in denen Käufer Zugang zu unabhängigen Informationsquellen haben, erzeugen größeres Vertrauen und konkurrenzfähige Preise. Märkte, in denen objektive Analysen schwierig zu erstellen sind, fördern Misstrauen. Als Resultat werden Investitionen zurückgehalten. Die größere Transparenz offener Gesellschaften ist auch ein unverzichtbarer Faktor in der Bekämpfung von Korruption – ein großes Entwicklungshemmnis. Auch bei mehr Transparenz mag Korruption weiterhin vorkommen, aber es ist schwieriger, sie zu verbergen, und die Wahrscheinlichkeit, dass sie aufgedeckt wird, ist wesentlich größer.

Demokratien sind so geschaffen, dass sie anpassungsfähig sind. Politischer Wettbewerb bietet dem politischen Führungspersonal laufend Anreize, neue Themen zu setzen, die den öffentlichen Prioritäten Rechnung tragen. Ändern sich die Umstände, werden politische Maßnahmen entsprechend angepasst. Demokratien befinden sich also in einem fortlaufenden Prozess der Neuausrichtung. Gelingt es einer politischen Führung nicht, einen passenden Weg auszuloten, sorgt der selbstkorrigierende Charakter von Demokratien dafür, dass sie von anderen, die neue Annahmen und Strategien mitbringen, abgelöst werden. Kurz gesagt – Demokratien sind nicht vor Fehlern gefeit. Doch sie garantieren das Recht auf Veränderung, bis sie richtig liegen. Ineffiziente Führungen müssen nicht ein gesamtes Land auf unbestimmte Zeit herunterziehen. Tatsächlich könnte die Fähigkeit von Demokratien, systematisch Führungspersonal auszutauschen, der wichtigste einzelne Grund für ihre Stabilität sein. Aufstrebende Führungskräfte verstehen, dass sie durch festgelegte Prozesse ins Amt kommen müssen, wenn sie als legitime Führung angesehen werden wollen. Dadurch werden gewaltsame Maßnahmen zur Machtergreifung eingeschränkt und konkurrierende Interessen in die politische Arena kanalisiert. Die Ungewissheiten, Störungen und Konflikte, die Nachfolgeprozesse in autoritären Systemen erschweren und Entwicklung stark behindern, werden so vermieden.

### ■ **Politische Auswirkungen**

Demokratien aller Einkommensebenen haben innerhalb eines breiten Spektrums von Entwicklungsmaß-

nahmen über eine ausgedehnte Zeitspanne bessere Leistungen als andere Regierungsformen erbracht. Entwicklungsmodelle, die für einen „Aufschub von Demokratie“ plädieren, propagieren unbeabsichtigt ein höheres Maß an Unterentwicklung, finanziellen und humanitären Krisen und Konflikten.

Da Demokratie von so zentraler Bedeutung für Entwicklung und Konfliktlinderung ist, sollte sie systematisch eingebracht werden, wenn Entwicklungspolitik gestaltet und durchgeführt wird. Denn was ist eine Regierung letztlich anderes als ein System, durch das gesellschaftliche Prioritäten identifiziert und Ressourcen zugewiesen werden? Der Weg, auf dem Führungspersonal an die Macht gelangt, hat direkten Einfluss auf die politischen Prioritäten, die es setzen wird – und auf diejenigen, die davon profitieren. Geberländer, die daran interessiert sind, Entwicklungseffizienz zu steigern, sind deshalb dazu verpflichtet, unbequeme Fragen bezüglich der Legitimität und Verantwortlichkeit einer Regierung zu stellen. Ihr strategisches Ziel sollte sein, einen größtmöglichen Teil der Entwicklungsressourcen in die Hände verantwortlicher, demokratischer Gesellschaften zu legen. Dadurch, wiederum, werden zusätzliche sinnvolle Anreize für demokratische Reform sowohl für Länder auf dem Weg zur Demokratie als auch für autoritäre Regierungen geschaffen. Hier einige Vorschläge:

*Demokratische Selektivität.* Entwicklungsländer, die ihr Engagement für die Schaffung einer transparenteren und verantwortlicheren Regierung „selbst ausgewählt“ haben, sollten höhere Hilfsleistungen erhalten. Dies ist momentan nicht der Fall. Die offizielle Entwicklungshilfe, die autokratischen Entwicklungsländern gemessen am BIP zugewiesen wird, entspricht der, die an Demokratien ausgezahlt wird. Hierbei handelt es sich nicht allein um einen Reflex der Dynamik des Kalten Krieges, bei dem der Westen das Bedürfnis hatte, bestimmte freundlich gesinnte autoritäre Regime zu unterstützen. Das Muster bleibt auch bei einer Betrachtung der Ära nach 1990 bestehen. Hierin wird auch nicht lediglich die höhere Notfallunterstützung erfasst, die Autokratien angesichts ihrer ausgeprägteren Krisenanfälligkeit zufließt. Selbst unter den Staaten mit niedrigen bis mittleren Einkommensniveaus werden Demokratien bei der Hilfszuteilung nicht bevorzugt behandelt.

■ **Entwicklungsländer, die ihr Engagement für die Schaffung einer transparenteren und verantwortlicheren Regierung „selbst ausgewählt“ haben, sollten höhere Hilfsleistungen erhalten. Dies ist momentan nicht der Fall.**

Das sollte sich ändern. Bilaterale Geber werden dafür explizit und systematisch Demokratie zu einem Kriterium ihrer Finanzierungsentscheidungen machen. Einige Entwicklungsinitiativen, einschließlich der U.S. Millennium Challenge Corporation, haben diesen Weg bereits eingeschlagen. Dieses Modell sollte ausgebaut werden. Das Ziel sollte ein System sein, bei dem sich Hilfsleistungen entsprechend dem Engagement eines Landes für eine verantwortliche, demokratische Regierungsführung progressiv erhöhen. Länder, die den Weg der Demokratie bereits eingeschlagen haben, hätten dann laufend Anreize, ihre demokratischen Praktiken zu vertiefen und zu festigen. Dieser Ansatz würde es auch ermöglichen, Autokratien, die sich für Demokratie geöffnet haben, anzuerkennen und sie von den Autokratien zu unterscheiden, die dies nicht getan haben.

■ **Einige Geberländer haben in den letzten Jahren zunehmend Wert auf *good governance* gelegt. Dieser Gattungsbegriff wird jedoch oft nur im Sinne von Wirtschaftspolitik, Rechtsstaatlichkeit oder Korruptionsbekämpfung interpretiert. All diese Dinge sind wichtig. Doch sie gehören nicht in den zentralen Organisationsrahmen, den ein demokratisches politisches System bietet.**

Einige Geberländer haben in den letzten Jahren zunehmend Wert auf *good governance* gelegt. Dieser Gattungsbegriff wird jedoch oft nur im Sinne von Wirtschaftspolitik, Rechtsstaatlichkeit oder Korruptionsbekämpfung interpretiert. All diese Dinge sind wichtig. Doch sie gehören nicht in den zentralen Organisationsrahmen, den ein *demokratisches* politisches System bietet. Demokratien sind mit Mechanismen ausgestattet, die die politische Führung auf die Prioritäten der Öffentlichkeit eingehen lässt – und mit Anreizen, auf diese Präferenzen zu reagieren. Die Aufsicht durch die Zivilgesellschaft stellt ein wesentliches Element dieses Rahmens dar und hilft dabei, die Last der Regulierung von Hilfslieferungen internationaler Organisationen an lokale Gemeinschaften, die die Nutznießer dieser Ressourcen sein sollen, zu verschieben. In ähnlicher Weise ist Rechtsstaatlichkeit, obwohl sie häufig als ein Parallelkonzept zu Demokratie dargestellt wird, letztlich von der Legitimität und der gesetzlichen Autorität derer abhängig, die das Recht durchsetzen werden. Wie verlässlich kann „Rechtsstaatlichkeit“ sein, wenn sie vom Ermessen von Führungen abhängig ist, die selbst über dem Gesetz stehen?

Das soll nicht bedeuten, dass autokratische Entwicklungsländer keine Entwicklungshilfe erhalten sollten. Zuteilungen für humanitäre Hilfe und transnationale Bedrohungen wie HIV/AIDS, Vogelgrippe oder Kinderlähmung sollten weiterhin erfolgen.

Doch zusätzliche Beaufsichtigung wären vonnöten, um sicherzustellen, dass diese Ressourcen für die vorgesehenen Zwecke genutzt werden und nicht, um den Machterhalt eines Regimes zu stützen. Analysen zeigen, dass es in Autokratien, die Hilfsleistungen in beträchtlicher Höhe erhalten, eher zu stärkerer Unterentwicklung, zu Konflikten und ausgeweiteter Unterdrückung kommt – selbst 15 Jahre nachdem die Hilfsleistungen erfolgten. Anders gesagt, wir können nicht einfach annehmen, dass Hilfe positiven Nutzen hat. Die Verwendung von Nahrungsmittelhilfe durch ZANU-PF für die Belohnung von Anhängern und die Bestrafung von Gegnern in Simbabwe ist ein allzu deutliches Beispiel aus jüngster Zeit.

Manche sprechen sich dafür aus, dass Ausnahmen im Falle von Autokratien gemacht werden sollten, die lobenswerte Entwicklungsfortschritte gemacht haben und dadurch bewiesen haben, dass sie Hilfsmittel effektiv einsetzen können. Uganda und Vietnam werden für gewöhnlich in dieser Kategorie genannt. Dieses Argument ignoriert jedoch, wie Verantwortlichkeitsstrukturen geschaffen und aufrechterhalten werden. In autoritären Systemen gibt es wenige institutionelle Schutzvorkehrungen, die eine Kontrolle der Nutzung dieser Ressourcen erwirken können. Es ist eher so, dass laufendes Einverständnis und Kooperation vom guten Willen der jeweiligen politischen Führungen abhängen. Die ausufernde Korruption sowohl in Uganda als auch in Vietnam legt nahe, dass selbst im Falle dieser „guten“ autokratischen Akteure nachhaltiger Fortschritt unsicher ist. Geberländer müssen sich deshalb fragen, ob sie zur Lösung beitragen oder ein größeres Problem verstärken, das im Laufe der Zeit irgendwann explodieren wird. Suhartos Indonesien stellt in dieser Hinsicht ein aufschlussreiches Beispiel dar. Spender beeilten sich, Ressourcen für etwas bereitzustellen, das wie ein Fall von erstaunlichem Erfolg und ungehemmtem zukünftigen Wachstums aussah – nur um zu erleben, wie diese Blase platzte. Das indonesische Wunder war von innen faul, zerfressen von einer durchdringenden Korruption in einem System, das keine Kontrollinstanzen besaß.

*IFI Chartas ergänzen.* Die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) – die Weltbank, IMF und regionale Entwicklungshilfebanks – sehen sich bestimmten

■ **Analysen zeigen, dass es in Autokratien, die Hilfsleistungen in beträchtlicher Höhe erhalten, eher zu stärkerer Unterentwicklung, zu Konflikten und ausgeweiteter Unterdrückung kommt – selbst 15 Jahre nachdem die Hilfsleistungen erfolgten.**

Herausforderungen gegenüber, wenn sie Demokratie in ihre Kreditvergabe integrieren. Ihre Chartas verbieten explizit, das politische System eines Landes zu bedenken, wenn Finanzierungsentscheidungen getroffen werden. Dieses Verbot wurde im Rahmen eines letztlich missglückten Versuches, die Sowjetunion zur Teilnahme nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zu bewegen, aufgenommen. Trotz des Endes des Kalten Kriegs, der gewaltigen Verschiebung in der weltweiten Regierungsführung in Richtung Demokratie während der letzten 15 Jahre und der wachsenden Anerkennung der Bedeutung der Regierungsführung für Entwicklung, bleibt die Verbotsklausel bestehen. Folglich sind die IFIs nicht in der Lage, einen der grundlegenden Faktoren, der die von ihnen angestrebte Entwicklungseffizienz untergräbt, direkt anzugehen.

Die IFIs sollten ihre Chartas um eine explizite Bestätigung der demokratischen Regierungsführung erweitern. Länder, die transparente, partizipatorische politische Systeme, die den Prioritäten des Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich sind, eingesetzt haben, sollten bei Finanzierungsentscheidungen bevorzugt behandelt werden. Außerdem sollten IFIs demokratisch gewählten Regierungen mehr Flexibilität im Setzen von Prioritäten und Entwicklungsstrategien gewähren. Die IFIs würden dabei nicht auf ihre Verpflichtung zu steuerlicher und monetärer Umsicht verzichten. Sie würden jedoch anerkennen, dass es innerhalb der unzähligen Herausforderungen, denen sich eine Gesellschaft gegenüber sieht, vielfältige mögliche Entwicklungswege gibt. Dadurch würden sie auch anerkennen, dass bestimmte politische Entscheidungen soziale Kosten hervorrufen. Bei einer nachhaltigen Wirtschaftsreform geht es darum, unter komplexen, konkurrierenden Interessen zu vermitteln, um das breitere soziale Wohlergehen zu fördern. Dies ist von Natur aus ein politischer Prozess. Demokratische Führungen, die gewählten Repräsentanten der Öffentlichkeit, sind logischer Brennpunkt für das Balancieren dieser Kompromisslösungen, welche die Kernpunkte bei vielen Festsetzungen wirtschaftspolitischer Richtlinien darstellen. Dies soll nicht heißen, dass die IFIs innenpolitisch tätig werden sollen. Es geht eher darum, dass sie die Wesensart politischer Institutionen in einer Gesellschaft und die

■ **Demokratische Führungen, die gewählten Repräsentanten der Öffentlichkeit, sind logischer Brennpunkt für das Balancieren von Kompromisslösungen, welche die Kernpunkte bei vielen Festsetzungen wirtschaftspolitischer Richtlinien darstellen.**

Frage, wie diese sich auf die Entwicklungsaussichten auswirken können, in Betracht ziehen.

Eine regionale Entwicklungshilfebank folgt bereits einem solchen Ansatz. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) nennt die demokratische Regierungsführung als eines ihrer zwei Hauptziele (zusammen mit der Verbreitung der Marktwirtschaft). Demokratie wird als ein eigenständiges wünschenswertes Ziel betrachtet sowie als ein unverzichtbares Mittel, um Mechanismen der Transparenz, der Rechtsstaatlichkeit und des Investorenschutzes, die Stützen einer dynamischen Marktwirtschaft, zu institutionalisieren. Die EBWE arbeitet mit einem breiten Spektrum politischer Regime zusammen, doch Demokratie bleibt ein festes und ausdrückliches Element dieses Dialogs. Mittel werden gezielt zur Verfügung gestellt, um die Unabhängigkeit des privaten Sektors, Kleinunternehmer und den Mittelstand, Wirtschaftsverbände und eine freie Presse zu stärken – unerlässlich sowohl für dynamische Wirtschaftsentwicklung als auch für die Demokratisierung. Es ist wohl kaum ein Zufall, dass die EBWE die einzige regionale Entwicklungshilfebank ist, die nach dem Kalten Krieg entstanden ist. Angesichts der Veränderungen der letzten 60 Jahre ist es an der Zeit, dass andere IFIs diesem Beispiel folgen.

*Hilfskanäle breit fächern.* Wie andere politische Ziele, reagiert Entwicklungshilfe auf Anreize. Die Anreize, die durch die heutigen Finanzpraktiken der Entwicklungshilfe geschaffen werden, sind jedoch äußerst unklar. Dreiundneunzig Prozent der gesamten Entwicklungshilfe, einschließlich fast aller multilateraler Ressourcen, werden über nationale Regierungen abgewickelt. In den Fällen, in denen nationale Regierungen *Teil des Problems sind*, stellt das Kanalisieren fast aller Entwicklungsressourcen, die für diese Länder bestimmt sind, über diese Regierungen jedoch keine Lösung dar. In Fällen, in denen nichtgewählte, klientelistische Regierungen im Amt sind, dient eine solche Vorgehensweise hauptsächlich ihrer Machterhaltung. Hier können schnell Teufelskreise entstehen. Die Verstärkung von Armut löst verstärkte Hilfslieferungen aus, die, wenn sie über unverantwortliche Regierungen abgewickelt werden, letztlich vor allem die auf Patronage basierenden Machtstruk-

■ **Dreiundneunzig Prozent der gesamten Entwicklungshilfe, einschließlich fast aller multilateraler Ressourcen, werden über nationale Regierungen abgewickelt. In den Fällen, in denen nationale Regierungen Teil des Problems sind, stellt das Kanalisieren fast aller Entwicklungsressourcen, die für diese Länder bestimmt sind, über diese Regierungen jedoch keine Lösung dar.**

turen, auf die sich solche Regierungen stützen, stärken. Wirtschaftswachstum stagniert weiter und die Armut verschlimmert sich.

Selbst im Falle relativ verantwortlicher nationaler Regierungen ist es so, dass das Schleusen aller Entwicklungshilferessourcen durch einen Kanal Innovation einschränkt. Es ist besser, diese Mittel breit zu fächern und unter einer Vielfalt von Akteuren mit unterschiedlichen Ansätzen aufzuteilen. Regionale Regierungen, der private Sektor und NGOs sollten ebenfalls als Kanäle genutzt werden, durch die wichtige Ressourcen geleitet werden. Dadurch werden mehrere Ziele erreicht. Geber erhalten die Flexibilität, mehr Ressourcen an Organisationen zu leiten, die deutliche Fortschritte in der Bekämpfung von Armut machen. Im Gegenzug werden Anreize für nationale Regierungen, ihre eigenen Entwicklungsbemühungen zu verbessern, ständig verstärkt. Eine große Zahl von Entwicklungshilfeakteuren mit unterschiedlichen Ansätzen bietet zudem eine Vielzahl experimenteller Methoden, die Innovation beschleunigen. So müssen ineffektive Ansätze nicht über Jahrzehnte verfolgt werden, bevor sie verworfen werden. Neue Ideen oder Organisationsmodelle können zügig eingesetzt werden. Diejenigen, die besonders vielversprechend sind, können auf die nationale Ebene ausgeweitet werden. In der Zwischenzeit wird die Anpassung von Entwicklungsstrategien an die Besonderheiten der regionalen oder lokalen Ebene unterstützt.

Die breitere Fächerung im Rahmen der Entwicklungshilfe soll nicht die Kapazitäten oder die Autorität nationaler Regierungen untergraben. Natürlich sind engagierte nationale Regierungen unerlässlich für die Koordination aller Entwicklungsmaßnahmen, um Doppelungen zu vermeiden und die Abdeckung isolierter Regionen sicherzustellen. Politik, nationale Standards, Datensammlung, Forschung und die Verbreitung von Erfahrungswerten sind alles Funktionen, bei denen nationale Regierungen klare Vorteile haben. Doch zu häufig werden die gewünschten Gründe für den Aufbau nationaler Regierungskapazität als Erklärung für verlängerte mäßige Entwicklungsleistungen vorgebracht. In der Zwischenzeit konzentrieren sich zu viele nationale Regierungen, bei denen Macht bereits hochgradig zentralisiert ist,

eher auf die *Kontrolle* als auf die Koordination von Ressourcen und unabhängigen Organisationen.

*Demokratische Räume unterstützen.* Wir verweisen oft auf Binnenfaktoren, um demokratische Durchbrüche zu erklären. Führung, politische Geschichte, Wirtschaftskrisen und die Geschlossenheit der Opposition beeinflussen u.a. alle direkt den Zeitpunkt und den Erfolg von Übergängen zur Demokratie. Bei diesem Prozess wird die entscheidende Rolle, die internationale Einflüsse in der Schaffung von Gelegenheiten für demokratischen Wandel spielen, übersehen. Das Ende des Kalten Krieges, der Beitritt osteuropäischer Länder zur Europäischen Union, der Vorbildeffekt abtretender lateinamerikanischer Generäle und afrikanische Gesellschaften, die verfassungsgebende Versammlungen abhalten, der starke Druck der USA in Südkorea und Taiwan und internationale Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika sind alles Beispiele dafür, wie internationale Erwartungen dazu beigetragen haben, demokratische Öffnung zu schaffen.

Dementsprechend sollten internationale Akteure die zentrale Rolle bedenken, die internationale Erwartungen in demokratischen Entwicklungen spielen. Selbst für eine autokratische Regierung ist es von Bedeutung, als Staat wahrgenommen zu werden, der internationale Normen erfüllt. Deutliche Signale etablierter Demokratien, dass Legitimität geschätzt wird, werden eine magnetisierende Wirkung auf die Unterstützung größerer Spielräume für unabhängige Stimmen haben. Anders ausgedrückt, die internationalen Akteure sollten sicherstellen, dass es greifbare wirtschaftliche und diplomatische Anreize für die Durchführung demokratischer Reformen gibt. Inländische Reformer können in dem so gewonnenen Manövrierraum den schweren Aufbau demokratischer Institutionen vornehmen.

Das Eintreten für unabhängige Medien, die Rechte von Wirtschaftsverbänden und die öffentliche Dokumentation aller Hilfsmittel, die in ein Land fließen, werden Entwicklung fördern und gleichzeitig demokratischen Raum schaffen. Die enge Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zur Institutionalisierung von Normen demokratischer Regierungsführung kann dazu beitragen, Legitimitätsstandards zu verstärken. Ein gutes Beispiel ist die demokrati-

■ **Das Ende des Kalten Krieges, der Beitritt osteuropäischer Länder zur Europäischen Union, der Vorbildeffekt abtretender lateinamerikanischer Generäle und afrikanische Gesellschaften, die verfassungsgebende Versammlungen abhalten, der starke Druck der USA in Südkorea und Taiwan und internationale Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika sind alles Beispiele dafür, wie internationale Erwartungen dazu beigetragen haben, demokratische Öffnung zu schaffen.**

sche Charta der Organisation Amerikanischer Staaten, die explizit aussagt, dass Demokratie die einzige in der Region anerkannte legitimierte Regierungsführung ist. Das Vorhandensein solcher Standards trägt auch dazu bei, Unterstützung für Gemeinschaftsaktionen unter Nachbarstaaten aufzubauen, wenn gegen solche Normen verstoßen wird.

*Democracy Response Accounts.* Die ersten Monate und Jahre nach einer demokratischen Öffnung sind entscheidend für die Änderung der politischen Spielregeln, die historisch einige wenige Privilegierte begünstigt haben. Dennoch benötigen Geberländer normalerweise einige Zeit, um sich an die neuen Umstände zu gewöhnen. Die internationale Gemeinschaft ist deshalb nicht allzu einflussreich in der Sicherstellung einer demokratischen Dividende. Deshalb sollten internationale Akteure *democracy response accounts* nach dem Vorbild von Fonds für humanitäre Krisen schaffen. Sie werden eine sofort verfügbare Finanzierungsquelle darstellen, die für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung politischer Institutionen in der Frühphase von Übergängen zur Demokratie eingesetzt werden kann – zu einem Zeitpunkt also, zu dem eine große Gelegenheit besteht, Reformdynamik zu entwickeln. Eine solche Reaktionsfähigkeit wird gleichermaßen allen inländischen politischen Akteuren die greifbaren Vorteile der Beachtung transparenter, verantwortlicher und demokratischer politischer Normen signalisieren.

Wir leben in einer historischen und hoffnungsvollen Zeit. Die globale Verbreitung von Demokratie hat potenziell weitreichende Auswirkungen auf Entwicklung und Sicherheit weltweit. Doch noch ist sie nicht gesichert. Wenn diese historische Gelegenheit genutzt werden soll, ist es gleichermaßen die Pflicht derjenigen, die in der Entwicklungspolitik die Entscheidungen fällen, wie derer, die Entwicklungshilfe leisten, die zentrale Rolle zu erkennen, die eine verantwortliche, demokratische Regierung in einer stabilen, wohlhabenden Welt spielt, und ihre Bemühungen dementsprechend anzupassen. Wir behandeln Demokratie als zweitrangiges Ziel, wir tun dies auf eigene Gefahr.

■ Die globale Verbreitung von Demokratie hat potenziell weitreichende Auswirkungen auf Entwicklung und Sicherheit weltweit. Doch noch ist sie nicht gesichert.