



HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Internationale Konferenz: Exportschlager Demokratie? Chancen und Risiken der Demokratieförderung in fragilen Staaten Berlin, 8. – 10.3.2006

Eröffnungsrede

Barbara Unmüßig, Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung

Als politische Stiftung ist die Heinrich-Böll-Stiftung einer von vielen Akteuren externer Demokratieförderung. In der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik haben die parteinahen politischen Stiftungen ein explizites Mandat zur Demokratieförderung im In- und Ausland.

Die Heinrich-Böll-Stiftung arbeitet:

- in Ländern mit autoritären und semi-autoritären Regimes wie China und Russland,
- in Ländern wie Afghanistan oder Somalia, die von gewaltsamen Krisen und staatlichen Zerfallsprozessen betroffen sind,
- in Post-Konfliktländern, in denen ein zerbrechlicher Friede herrscht und vielfach ein Wiederausbrechen der Gewaltanwendungen befürchtet werden muss.

Unsere Büros und viele unserer Projektpartner in Afrika, dem Kaukasus, in Zentralamerika, im Nahen Osten, auf dem Balkan und in Zentral- und Südasien müssen mit akuten oder latenten Konfliktsituationen und Gewaltstrukturen umgehen, eine besondere Herausforderung für Demokratieförderung.

Ebenso ist die Stiftung in Ländern präsent, die zwar als relativ stabil gelten, deren politische Systeme aber keineswegs als demokratisch konsolidiert gelten können.

Für uns stellen sich demnach alle Fragen und Herausforderungen, die sich allen Akteuren externer Demokratieförderung stellen:

wie, unter welchen Bedingungen, vor allem mit welchen Zielgruppen – staatlichen oder nicht staatlichen, mit traditionellen und /oder religiösen Akteuren und mit welchen Instrumenten wollen wir die Demokratisierung vorantreiben.

Als eigenständigem Akteur stellt sich uns vor allem die Frage, wie wir unsere Demokratieförderung verbessern können? Welche Reflexionsräume und Lernprozesse wir hierfür stiftungsintern organisieren.

Als politische Stiftung haben wir auch den Anspruch, die Konzepte der anderen „Demokratisierer“ zu beobachten, zu begleiten und auch zu beeinflussen.

Was andere Akteure in diesem Feld tun, berührt unsere Arbeit massiv. Ohne eine Analyse der Rahmenbedingungen kommen wir also nicht aus.

Demokratisierungshilfe hat außen- und sicherheitspolitisch eine hohe Priorität erlangt. Die Stichworte sind hier: das Ende des Ost-West-Konfliktes und der 11. September. Fragile Staatlichkeit und Bedrohung durch Terrorismus fehlt in keiner neueren Sicherheitsstrategie. Sicherheits- und entwicklungspolitische Argumentationen zur Krisenprävention und Demokratieförderung werden immer enger miteinander verzahnt.

Das Spektrum der externen Akteure, die Demokratisierung befördern wollen, hat sich breit aufgefächert und externe Demokratisierungshilfe ist aus dem Angebot bi- und multilateraler Entwicklungsfinanziers gar nicht mehr wegzudenken.

Die vielen externen Demokratieförderer erzeugen allerdings häufig Unübersichtlichkeit, ihre Instrumente widersprechen sich. Der Vorwurf der mangelnden Kohärenz trifft häufig zu.

Und über die richtigen Strategien der Demokratieförderung herrscht große Uneinigkeit. So haben etwa die Vereinigten Staaten im Zuge des „Krieges gegen den Terrorismus“ einen Strategiewandel vollzogen. Neben der aktiven, friedlichen Förderung von Demokratisierungsprozessen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit – also den Positivmaßnahmen – hat die Bedeutung „negativer“ Sanktionen und militärischer Mittel seit 9/11 zugenommen. Offensichtlichster Ausdruck dieser Strategie sind die höchst umstrittenen militärischen Interventionen zur Durchsetzung von Demokratie in Afghanistan und im Irak. Geht das überhaupt, Demokratisierung mit militärischen Mitteln durchsetzen? Als deutsche politische Stiftung hat die Heinrich-Böll-Stiftung hier vielleicht einen besonderen Zugang: Unser politisches System – wie auch das japanische – ist bekanntermaßen das Produkt einer sehr erfolgreichen Demokratisierung von außen.

Es stellt sich die Frage:

- Sind diese historischen Beispiele Japan und Deutschland auf andere Konstellationen – wie etwa aktuell auf die Situation im Irak und in Afghanistan – übertragbar?
- Was wären dann die Bedingungen? Eine jahrzehntelange militärische Besetzung?
- Jenseits der zahlreichen völkerrechtlichen Fragen: Ist die Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols über einen langen Zeitraum durch eine externe Macht eine Antwort etwa auf fragile Staatlichkeit im Kongo, in Afghanistan, im Irak?
- Wie wäre die internationale Staatengemeinschaft rechtlich und politisch darauf überhaupt vorbereitet?

Wer sich mit der Förderung von Demokratisierungsprozessen beschäftigt, muss sich einer Reihe von sehr spezifischen Problemkonstellationen und Herausforderungen stellen.

- Demokratische Bewegungen in Post-Konfliktstaaten stehen vor anderen Herausforderungen als in autoritären aber stabilen Staaten.
- Post-kommunistische Regime erfordern andere Ansätze als kapitalistische Rentenökonomien etc.
- Pauschale Konzepte zur Demokratieförderung werden der Vielschichtigkeit und gesellschaftlichen Komplexität der verschiedenen politischen Systeme offensichtlich nicht gerecht.

Obwohl diese Aussage auf den ersten Blick banal erscheint, wird an vielen externen Demokratieförderern genau dieses Problembündel kritisiert:

- dass ihre Ansätze selten auf lokale politische Dynamiken zugeschnitten sind,
- dass sie gesellschaftliche und kulturelle Feinheiten nicht erkennen oder in der praktischen Arbeit „vor Ort“ nicht die richtigen Schwerpunkte setzen,
- und dass ihnen eine langfristige Strategie fehlt.

Ich möchte diese Diskussion anhand von zwei Beispielen skizzieren.

Eine häufig geäußerte Kritik an externer Demokratieförderung ist die starke Konzentration auf die Durchführung von Wahlen. Freie und faire Wahlen sind ohne Zweifel ein Grundmerkmal funktionierender Demokratien. Nach Ansicht vieler Kritiker – einige von ihnen haben wir zu unserer Konferenz eingeladen – nimmt jedoch die technische Unterstützung von Wahlen einen unverhältnismäßig großen Raum in der Demokratieförderung ein. Das Budget der EU für Demokratieförderung fließt vor allem in diesen Bereich. Das ist viel zu kurzfristig und einseitig.

Die punktuelle Förderung von demokratischen Bewegungen im Zuge eines Regimewechsels und die kurzfristige Unterstützung von Wahlen muss – so die weit verbreitete Forderung – ergänzt werden vom langfristigen Aufbau effektiver und transparenter demokratischer Institutionen, die das Vertrauen breiter Teile der Bevölkerung gewinnen können.

So einleuchtend dies auch sein mag – in der Praxis fehlt es hier oft an Mitteln oder auch an politischem Willen; sowohl den Eliten „vor Ort“, als auch der Gebergemeinschaft. Die Diskussion der politischen Handlungsoptionen und des politischen Willens im Kontext externer Demokratisierung wird uns naturgemäß im Verlauf der Konferenz immer wieder beschäftigen.

Eine zweite Kritik bezieht sich auf ein weiteres großes Handlungsfeld der externen Demokratieförderung: die Unterstützung der Zivilgesellschaft – auch zu diesem Feld haben wir einige Stimmen zu dieser Konferenz eingeladen. Diese Kritik müssen und wollen wir besonders ernst nehmen, da wir als Heinrich-Böll-Stiftung die Zivilgesellschaft bisher häufig als den zentralen Ansatz- und Ausgangspunkt unserer Aktivitäten betrachten.

Ihr Einfluss auf Demokratisierungsprozesse und vor allem auf die Konsolidierung der Demokratie wird jedoch häufig überschätzt.

Lässt sich allein mit zivilgesellschaftlichen Organisationen Demokratie aufbauen? In der jüngeren Vergangenheit sind deshalb vermehrt politische Parteien ins Spektrum der Demokratieförderer getreten. Dies ist eine Herausforderung, der wir uns als parteinahe Stiftung ebenfalls stellen müssen.

Im Falle der zivilgesellschaftlichen Organisation ist nach der politischen Reichweite, ihrer Gestaltungskraft und ihrem Organisationsgrad zu fragen. Fragen, die sich nicht nur auf die begrenzten Aktionsspielräume unter autoritären Regimes beziehen. Fragen, mit denen wir uns vor allem als Stiftung mit bislang ausschließlicher Förderung von Zivilgesellschaft intensiver auseinandersetzen müssen.

Zuwenden müssen wir uns auch der Frage, wie von außen beurteilt werden kann, wie genuin zivilgesellschaftliche Organisationen sind und was ihre wirkliche Agenda ist?

Hier wird – überspitzt formuliert – die Gefahr gesehen, dass externe Geber eine künstliche und finanziell abhängige NGO-Elite produzieren, deren wahre Agenda das geschickte und gezielte Einwerben von Fördergeldern ist.

Manche Zweifel an der Strategie der zivilgesellschaftlichen Förderung mit Hilfe externer NRO kommen auch dann auf, wenn es zu bewerten gilt, ob ihr Wirken das Handeln staatlicher Akteure eher stabilisiert oder destabilisiert. Ausländische oder vom Ausland inspirierte Nichtregierungsorganisationen können schlimmstenfalls eine ökonomisch passabel abgefederte Parallelwelt begründen, die zum demokratischen Staatsaufbau nichts beiträgt. Afghanistan ist dafür ein gutes Beispiel.

Externe Akteure der Demokratieförderung – wie die Heinrich-Böll-Stiftung – müssen sich einer Reihe von essentiellen Dilemmata und kritischen Fragen stellen. Wir müssen in unserer konzeptionellen und praktischen Arbeit immer wieder abwägen, neu analysieren, und die zahlreichen Fallstricke so weit wie möglich vermeiden.

Unstrittig ist, dass ohne externe Demokratieförderung die Durchführung von freien Wahlen in vielen Ländern nicht möglich gewesen wäre, dass sich zahlreiche private und regierungskritische Medien nur durch Unterstützung von außen entwickeln und professionalisieren konnten, und dass viele einheimische Menschenrechtsorganisationen ohne externe Förderung nicht existieren könnten – um nur wenige Beispiele zu nennen.

Demokratieförderung – und das meinen selbst ihre schärfsten Kritiker – hat punktuell große Erfolge zu verzeichnen, und wir werden bestimmt in den nächsten Stunden und Tagen auf einige davon zu sprechen kommen.