

Demokratie lässt sich nicht kaufen: Friedenskonsolidierung in Afrika

Haaß, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haaß, F. (2017). *Demokratie lässt sich nicht kaufen: Friedenskonsolidierung in Afrika*. (GIGA Focus Afrika, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53563-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Felix Haass
Research Fellow/Doctoral Student
felix.haass@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Felix Haass

Demokratie lässt sich nicht kaufen: Friedenskonsolidierung in Afrika

GIGA Focus | Afrika | Nummer 5 | September 2017 | ISSN 1862-3603

Fast 80 Prozent der Bevölkerung Afrikas leben in Staaten, die von Gewaltkonflikten betroffen waren oder noch sind, oft begleitet von illegitimer Regierungsführung. Demokratieförderung und politische Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit sind daher zentraler Bestandteil der internationalen Unterstützung von Friedensprozessen.

- Internationale Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung nach Bürgerkriegen konzentrieren sich oft auf die Unterstützung freier Wahlen. Wahlen sind allerdings nicht immer im Interesse von Nachkriegseliten, da eine potenzielle Wahlniederlage den Zugang zu politischer Macht und zu privaten Einnahmen aus dem Staatshaushalt gefährdet.
- Dies gilt insbesondere für Rebellen, die durch Power-Sharing-Regierungen kurzfristig aus einem Konflikt „herausgekauft“ wurden. Konzentriert sich die Demokratieförderung in solchen Fällen vor allem auf Wahlen, schränken Eliten die Unabhängigkeit der Justiz ein oder bedienen sich korrupter und klientelistischer Praktiken, um an der Macht zu bleiben.
- In der Demokratischen Republik Kongo konnten im Jahr 2006 unter einer Power-Sharing-Regierung und mit internationaler Unterstützung relativ freie und faire Nachkriegswahlen durchgeführt werden. Gleichzeitig schränkte die Regierung unter Joseph Kabila aber die Unabhängigkeit der Gerichte ein und baute ihre Machtbasis durch Korruption aus.
- Eine Analyse aller Postkonfliktepisoden zwischen 1990 und 2010 zeigt, dass dieses Muster von relativ freien und fairen Wahlen bei gleichzeitiger Verschlechterung anderer Governancebereiche auch über Subsahara-Afrika hinaus international verbreitet ist.

Fazit

Der Fokus internationaler Geber auf Wahlen kann autokratische Elemente in Nachkriegsstaaten stärken. Langfristig werden so Stabilität und Legitimität einer Friedensordnung untergraben. Bemühungen um den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, um Korruptionsbekämpfung und die Beteiligung der Zivilgesellschaft müssen gleichberechtigt neben der Förderung von Wahlen stehen. Die neuen Leitlinien der Bundesregierung zur Konfliktbearbeitung sind ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Gewaltkonflikte, Entwicklungshilfe und Demokratie in Afrika

Bewaffnete Konflikte sind eines der größten Hindernisse für ökonomisches Wachstum und politische Legitimität in Afrika. Von 49 Gewaltkonflikten, die Forscher der Universität Uppsala im Jahr 2016 weltweit zählten, fanden 19 auf dem afrikanischen Kontinent statt – mehr als auf allen anderen Erdteilen. Gleichzeitig gab es in fast zwei Drittel der 54 afrikanischen Staaten seit dem Jahr 1989 einen oder mehrere bewaffnete Konflikte. Unmittelbare Folgen dieser Konflikte sind gesplante Gesellschaften, eine zerstörte Infrastruktur und traumatisierte Menschen.

Daneben bedeuten bewaffnete Konflikte aber auch ein Risiko für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf dem afrikanischen Kontinent, wie Abbildung 1 verdeutlicht: Die Punkte stellen einzelne afrikanische Staaten dar. Die y-Achse bildet den „Liberal Democracy Index“ für das Jahr 2016 ab; bei diesem Index entsprechen niedrigere Werte einer geringeren Demokratiequalität in einem Land. Die x-Achse zeigt, ob es in einem Land zwischen 1989 und 2016 einen Gewaltkonflikt gab. Die fettgedruckte, waagerechte Linie bildet den Median ab: Der Median gibt denjenigen Wert des Liberal Democracy Index an, bei dem sich genauso viele Länderpunkte oberhalb wie unterhalb befinden. Ein Vergleich beider Mediane zeigt somit die zentrale Tendenz der Demokratiequalität in Ländern mit und ohne Geschichte gewaltsamer Konflikte. In Abbildung 1 ist der rechte Median deutlich niedriger als der linke. Daran wird deutlich, dass afrikanische Staaten, in denen gewaltsame Konflikte ausgetragen wurden, tendenziell schlechter auf dem „Liberal Democracy Index“ abschneiden als Staaten ohne eine solche Geschichte.

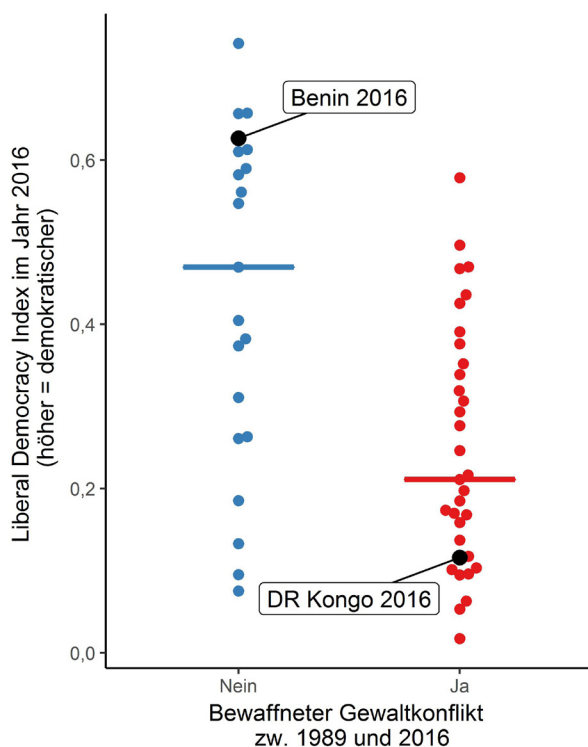


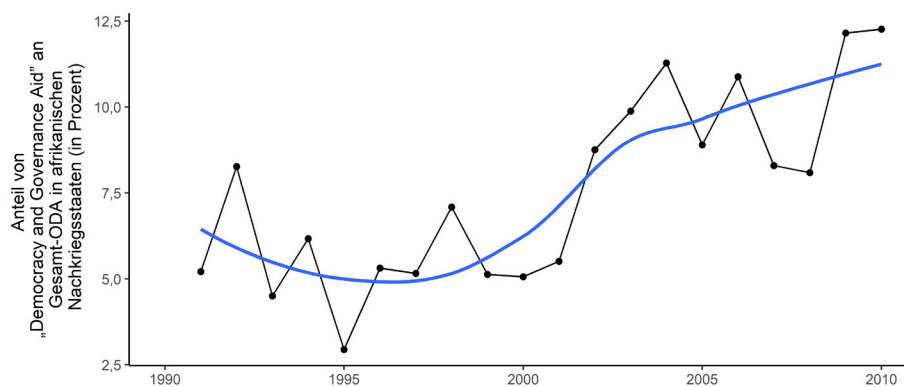
Abbildung 1:
Gewaltkonflikte und Demokratie in Afrika

Quellen: Konflikt-
daten: UCDP (Allansson
et al. 2017); Liberal De-
mocracy Index: Varieties
of Democracy (Coppedge
et al. 2015).

Benin und die Demo-
kratische Republik Kongo
sind nur als Beispiellän-
der hervorgehoben.

Diesen politischen Herausforderungen versuchen internationale Geber und Kriegsparteien, die sich zu einem Waffenstillstand durchgerungen haben, vornehmlich durch zwei Maßnahmen zu begegnen: Einerseits setzen sie häufig sogenannte Machtteilungsregierungen (Power-Sharing-Regierungen) ein, in denen ehemalige Rebellen im Austausch für die Zustimmung zu einem Friedensabkommen Minis-

terposten oder Präsidentenämter erhalten. [1] Ein Beispiel für eine solche Machtteilungsregierung war das kurzlebige Kabinett im Südsudan vom Januar 2016, in dem die Regierung Südsudans um Präsident Salva Kiir und die Rebellengruppe um Riek Machar 26 der 30 Ministerposten unter sich aufgeteilt hatten. Zudem werden Friedensprozesse finanziell unterstützt. Angesichts der politischen Probleme, mit denen Nachkriegsstaaten konfrontiert sind (siehe Abbildung 1), stehen dabei demokratische Reformen im Vordergrund. So hat sich der Anteil der „Official Development Assistance“ (ODA) an afrikanische Nachkriegsstaaten im Bereich Demokratieförderung seit den 1990er Jahren von ungefähr 6 Prozent auf mehr als 12 Prozent im Jahr 2010 verdoppelt (Abbildung 2). Begleitet wird diese gezielte Demokratieförderung von breiteren Entwicklungsprojekten in den Bereichen Budgethilfe, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung sowie Finanzierung von Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten. Die Implementierung dieser Projekte ist häufig an die Durchführung politischer Reformen in den Empfängerstaaten geknüpft – die sogenannte „politische Konditionalität“ (Molenaers et al. 2015).



1 Es gibt auch andere Formen von Machtteilungsabkommen, beispielsweise die territoriale Machtteilung, bei der Rebellen Autonomierechte über ein bestimmtes Gebiet erhalten (wie bei der Aufteilung Bosniens in die Republik Srpska und die Föderation Bosnien und Herzegovina); diese Formen kommen in Afrika aber seltener vor (Hartzell und Hoddie 2007).

Abbildung 2:
„Democracy and Governance Aid“ an afrikanische Nachkriegsstaaten, 1990-2010

Quellen: AidData (Tierney et al. 2011); eigene Darstellung auf Grundlage von Haass 2017.

Welche Auswirkungen haben diese beiden Maßnahmen – Bildung von Machtteilungsregierungen und Demokratieförderung – auf die Qualität der Demokratie in Nachkriegsstaaten?

Machtteilung, politische Konditionalität und Demokratie in Nachkriegsstaaten

Antworten auf diese Frage setzen eine Analyse der wirtschaftlichen und politischen Interessen von Rebellenführern und alten Machteliten in Nachkriegsregierungen voraus sowie ein Verständnis der Logik politischer Konditionalität in Nachkriegsstaaten.

Eine zentrale Annahme der politischen Ökonomie ist, dass Politiker sowohl nach Machterhalt als auch nach ökonomischer Bereicherung aus der Staatskasse streben. [2] Den Grund dafür sehen viele Theoretiker in der Notwendigkeit, Geld, Gefälligkeiten und Jobs zu vergeben, um sich die weitere Unterstützung zu sichern und die eigene politische Machtbasis auszubauen. Im Kontext afrikanischer Politik sprechen Forscher häufig von „neopatrimonialer Herrschaft“. Dieses Streben nach „Wohlstand durch Macht“ (Bates 2008) ist ein verbreitetes Merkmal schwach

2 Zur polit-ökonomischen Theorie generell siehe Bueno de Mesquita et al. 2003; zu Neopatrimonialismus in Afrika siehe Erdmann und Engel 2007.

institutionalisierter Staaten. Es ist aber besonders ausgeprägt in Nachkriegsstaaten, in denen sich die Kriegsparteien darauf geeinigt haben, die politische Macht in Form von Posten in einer gemeinsamen Regierung zu teilen. Aus mindestens vier Gründen wirken in Power-Sharing-Regierungen die Anreize zur Bereicherung an der Staatskasse besonders stark (Haass und Ottmann 2017):

- Der Staat – und der mit ihm verbundene Staatsapparat aus Verwaltung, Militär und Polizei – ist eine der größten Einnahmequellen in einer Nachkriegsgesellschaft. Die wirtschaftliche Infrastruktur ist oft zusammengebrochen, sodass lukrative Ministerposten den ehemaligen Kriegsparteien direkten Zugang nicht nur zu politischer Macht, sondern auch zu Wohlstand in einem zerstörten Land gewähren. Dies ist besonders lukrativ für ehemalige Rebellenführer, die mit dieser Verlockung praktisch aus einem Konflikt „herausgekauft“ werden können.
- Doch auch der Staatshaushalt ist beschränkt und damit stehen alte Machteliten und Rebellen im Wettbewerb um begrenzte Ressourcen. Beide Seiten müssen ihre Unterstützer aus den verfügbaren Mitteln versorgen, um ihre Macht zu erhalten, beispielsweise um sich Wählerstimmen zu sichern.
- Machtteilungsregierungen werden zumeist nur für einen begrenzten Zeitraum eingesetzt. Das verstärkt den Druck auf die Beteiligten, sich die Loyalität ihrer Unterstützer in Wirtschaft, Gesellschaft und Militär mit Mitteln aus dem Staatshaushalt zu sichern. Ein Power-Sharing-Kabinett aus ehemaligen Rebellenführern und Regierungseliten existiert in der Regel nur bis zur Durchführung der ersten Nachkriegswahlen (Strasheim 2017). Dies erhöht den Druck, sich zu bereichern, denn keine Seite kann sicher sein, auch nach den Wahlen noch der Regierung anzugehören und Zugang zum Staatshaushalt zu haben. In dieser Situation steigt die Wahrscheinlichkeit, dass politische Eliten so viele Ressourcen wie möglich in so kurzer Zeit wie möglich aus dem Staatshaushalt abzweigen.
- Auch psychologische Faktoren können die Bedienungsmentalität von Eliten in Power-Sharing-Regierungen erklären: Viele Rebellen sehen die private Bereicherung und die gezielte Zuwendung von Staatsressourcen an ihre Unterstützer als eine Form der Wiedergutmachung für die Opfer während des Bürgerkrieges an. Nach dem Ende der Apartheidregierung in Südafrika beispielsweise empfanden viele Mitglieder des African National Congress (ANC), „die für die Sache im Exil oder Untergrund gelitten hatten, dass sie nun ihre gerechte Belohnung verdient hatten: gute Gehälter, schicke Autos, Patronage und Vergünstigungen aller Art“, so der Historiker Timothy Garton Ash (Ash 1997: 10).

Damit stehen Politiker in Machtteilungsregierungen beinahe automatisch einer Demokratisierung kritisch gegenüber, denn demokratische Reformen bedrohen nicht nur ihre ökonomische, sondern auch ihre politische Machtbasis. Stellen Geberländer explizite Forderungen zur Demokratisierung an solche Nachkriegsstaaten, erzeugen sie ein Dilemma für die Eliten: Entweder sie stimmen einer politischen Öffnung zu und sichern sich damit die Auszahlung von Entwicklungszuschüssen, dann riskieren sie den Verlust politischer und damit ökonomischer Macht. Oder aber sie verweigern eine Liberalisierung und können ihre Machtposition wahren, dann jedoch riskieren sie, dass Geber ihnen den Geldhahn zudrehen.

Konfrontiert mit diesem Dilemma wählen Eliten in Power-Sharing-Regierungen vielfach einen dritten Weg: Sie stimmen Wahlen zu, blockieren aber Reformen in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit und unparteiische Bereitstellung öffentlicher

Güter. Gleichzeitig führen sie Wahlen durch, die “gerade sauber genug sind, um eine Prüfung zu bestehen, aber schmutzig genug, um der Opposition den Sieg zu erschweren“ (Ottaway 1993: 3). Mit dieser Strategie gelingt es Eliten, ihre Machtposition zu sichern und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit den Geberländern aufrechtzuerhalten.

Diese Logik ist in vielen Staaten sichtbar, aber insbesondere in vielen afrikanischen Staaten, in denen Machtteilungsregierungen zum Standardrepertoire der Konfliktlösungsdiplomatie gehören – über zwei Drittel aller Machtteilungsregierungen zwischen 1990 und 2010 wurden auf dem afrikanischen Kontinent gebildet. Besonders deutlich zeigt sich diese Logik am Beispiel der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo).

Power-Sharing, Demokratieförderung und Demokratisierung in der DR Kongo

Das Sun-City-Friedensabkommen aus dem Jahr 2002 markierte das Ende eines besonders blutigen Bürgerkrieges in der DR Kongo. Beobachter schätzen, dass der im Jahr 1998 ausgebrochene Konflikt bis zu 3,9 Millionen Menschen das Leben kostete, damit war er der tödlichste Bürgerkrieg der jüngeren afrikanischen Geschichte (Stearns 2012). Das Sun-City-Friedensabkommen führte zu einer Machtteilungsregierung zwischen Anhängern des Präsidenten Joseph Kabila und den zwei Rebellengruppen, Jean-Pierre Bemba's Mouvement de Libération du Congo (MLC) aus dem Norden des Landes und dem Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) aus dem Osten. Zusammen mit Vertretern der Zivilgesellschaft erhielten Repräsentanten von MLC und RCD zahlreiche Ministerposten und stellten auch die beiden Vizepräsidenten, während Joseph Kabila Präsident wurde. Die Machtteilungsregierung im Kongo wurde im April 2003 etabliert und bestand bis zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 2006.

Während der Übergangsperiode zwischen 2003 und 2006 stiegen die Zuwendungen aus der Entwicklungszusammenarbeit stark an. Im Jahr 2003 entsprachen die ODA-Zuflüsse fast 80 Prozent des kongolesischen Bruttoinlandsprodukts. Die Machtteilung war umfassend; bis zu 18 Ministerposten der Regierung – die insgesamt aus 37 Ministern bestand – waren mit Vertretern der Rebellengruppen besetzt. In dem vom Krieg zerrütteten Land sorgte diese Konstellation zunächst für ein Mindestmaß an Stabilität: Die politische Machtteilung und die beträchtlichen Einnahmen aus der Entwicklungszusammenarbeit stellten sicher, dass die Friedensordnung für die Rebellen profitabler war als die Rückkehr zu den Waffen.

Zudem wurden – unterstützt durch externe Zuflüsse – bescheidene demokratische Reformen erreicht, vor allem in Bezug auf Wahlen. Die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, bestehend aus Friedenstruppen der Vereinten Nationen und internationalen Entwicklungsorganisationen, war auf die Durchführung von Wahlen konzentriert. Die Präsidentschaftswahlen im Juli 2006 (mit Stichwahlen im Dezember), mit denen die Übergangsperiode formell beendet werden sollte, wurden weitestgehend von der internationalen Gemeinschaft finanziert, denn die Regierung in Kinshasa verfügte weder über die notwendige Infrastruktur, noch über die Ressourcen, um eine Wahl in diesem zweitgrößten Land Afrikas durchzu-

führen. Die internationale Gemeinschaft unter Führung der Europäischen Union stellte fast 700 Mio. USD bereit und entsandte ein Truppenkontingent nach Kinshasa, um die Durchführung der Wahlen zu sichern. Gleichzeitig verteilten die Vereinten Nationen mit Transportflugzeugen die zur Wahl notwendigen Materialien im ganzen Land (Dizolele 2010: 149-150).

Auch wenn internationale Beobachter vereinzelt Unregelmäßigkeiten feststellten, wurden die Präsidentschaftswahlen im Großen und Ganzen als frei und fair anerkannt. Das Verfahren spiegelt allerdings auch die oben skizzierte Logik der politischen Ökonomie von Machtteilungen wider: Weder Joseph Kabila und seine Unterstützer noch die Anführer der Rebellengruppen, die in der Machtteilungsregierung vertreten gewesen waren, wollten die Wahlen in großem Maßstab manipulieren. Damit hätten sie eine Kürzung der Entwicklungsgelder riskiert. Gleichzeitig hatten die Eliten in der Regierung aber auch kein Interesse daran, weitreichendere Reformen durchzuführen, die ihre Machtposition gefährdet hätten.

Daher bröckelte die Entwicklung demokratischer Institutionen in der DR Kongo in anderen Bereichen, insbesondere litt die Unabhängigkeit der Justiz. Joseph Kabila setzte nicht nur ihm gegenüber loyale Richter am Obersten Gerichtshof ein, sondern schränkte auch die Finanzierung der Gerichte im Land drastisch ein. Dadurch schuf er ein ökonomisches Abhängigkeitsverhältnis zwischen Justiz und Exekutive, das die Unabhängigkeit der Gerichte noch stärker bedrohte (Matti 2010: 47).

Gleichzeitig übersah die auf Wahlen und Stabilität fokussierte internationale Gemeinschaft, dass ihre Wiederaufbauprogramme Klientelismus und Korruption im Land förderten. Ein großer Teil der Hilfsgelder floss in die Taschen der Regierungsmitglieder und ihrer Unterstützerguppen statt in den Aufbau und die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Schulen, Straßen und Energieversorgung. Unter Berufung auf eine kongolesische Nichtregierungsorganisation weisen Pierre Englebert und Denis Tull darauf hin, dass der Präsident sowie die anderen Mitglieder der Übergangsregierung 22 Mio. USD an „unklaren Zuwendungen“ erhielten. Diese Summe stellte die gesamten Aufwendungen für das öffentliche Gesundheitswesen, die ländliche Entwicklung und die unabhängige Wahlkommission zusammen (!) in den Schatten (Englebert und Tull 2008: 123).

Mit dieser Strategie gewann Joseph Kabila schlussendlich die Präsidentschaftswahlen im Juli 2006 – eine Strategie, die exemplarisch ist für die oben geschilderte Logik von Machtteilungsregierungen und Demokratieförderung: Vergleichsweise freie und faire Wahlen gehen einher mit Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit und erhöhter Korruption. Die Geberländer sind zufriedengestellt und der Mittelzufluss ist gesichert. In der Folge verweilt allerdings die Demokratie in der DR Kongo in einer Art Schwebezustand: Teilweise funktionierende Elemente wie Wahlen existieren parallel zu dysfunktionalen Elementen wie fehlender Rechtsstaatlichkeit und Korruption.

Dieser Schwebezustand kann aber sowohl die Stabilität des Friedens als auch die Konsolidierung der Demokratie gefährden. Die nächsten Wahlen wurden in der DR Kongo im Jahr 2011 durchgeführt, unter weniger strikter Beobachtung der Geberländer. Sie waren weit stärker durch Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet. Und die für 2016 terminierten Wahlen, bei denen Kabila laut Verfassung nicht mehr hätte antreten dürfen, wurden auf unbestimmte Zeit verschoben. Die Unruhen, die nach der Verschiebung der Wahl ausbrachen, lassen Beobachter befürchten, dass die fragile Stabilität der Nachkriegsordnung in der DR Kongo stark gefährdet ist.

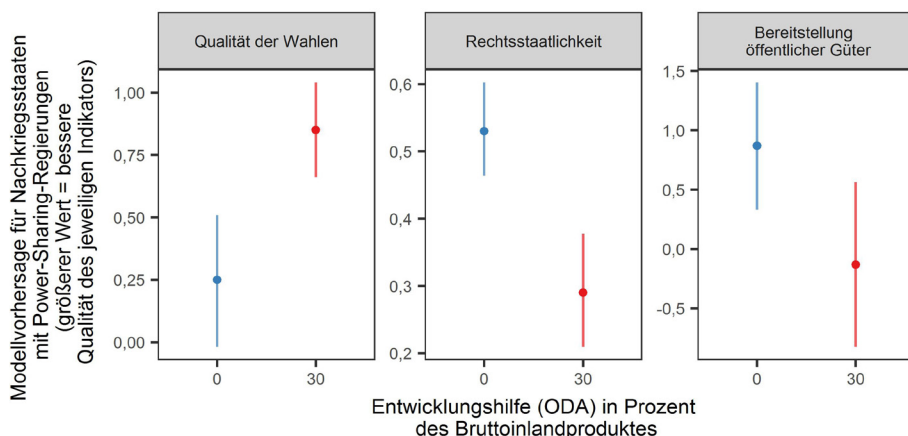
Power-Sharing, Demokratieförderung und Demokratisierung im internationalen Vergleich

Die DR Kongo ist kein Einzelfall. Die oben geschilderte Logik von Machtteilungsregierungen und Demokratieförderung sowie deren Effekte auf Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und Bereitstellung öffentlicher Güter wirken auch in anderen Nachkriegsstaaten.

In einer statistischen Analyse, die alle Postkonfliktstaaten weltweit zwischen 1990 und 2010 einbezieht, schneiden Staaten mit Machtteilungsregierungen und hohen Einnahmen aus der Entwicklungszusammenarbeit bei der Durchführung von Wahlen vergleichsweise gut ab. Gleichzeitig wird in solchen Staaten aber auch systematisch die Unabhängigkeit der Justiz beschränkt. Und anstatt öffentliche Güter für alle Bürger bereitzustellen, leiten Politiker in den Ländern mit Power-Sharing-Regierungen ihre Staatseinnahmen – darunter auch Einnahmen aus der internationalen Zusammenarbeit – in ihre klientelistischen Netzwerke um.

Abbildung 3 verdeutlicht diesen Befund. Sie zeigt Schätzergebnisse statistischer Simulationen für den Zusammenhang von Power-Sharing-Regierung, Entwicklungszusammenarbeit und unterschiedlichen Demokratieelementen (Haass 2017). Die Variablen sind so skaliert, dass höhere Werte eine höhere Qualität des jeweiligen Indikators anzeigen: freie und fairere Wahlen (links), größere Unabhängigkeit der Justiz (Mitte) und unabhängige Bereitstellung öffentlicher Güter (rechts). [3] In die Analyse sind 12 Länder mit Power-Sharing-Regierungen einbezogen und 34, in denen es keine solche Regierung gab.

Die linke Grafik zeigt, dass – wie in der DR Kongo – die Qualität der Wahlen in Nachkriegsländern mit Machtteilung und hohen Einnahmen aus der Entwicklungszusammenarbeit vergleichsweise gut ist (dargestellt durch den roten/rechten Koeffizienten). Wenn ODA-Zuflüsse etwa 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmachen, wird die Wahlqualität in Staaten mit Machtteilungsregierung fast doppelt so hoch gemessen wie in Staaten mit Machtteilungsregierung, die ohne internationale Finanzhilfen in vergleichbarer Höhe auskommen müssen. Dennoch zeigen die Ergebnisse auch, dass die Wahlen zwar sauberer, aber nicht wirklich akzeptabel sind. Das verdeutlicht die oben geschilderte Logik: Politische Eliten in Power-Sharing-Staaten organisieren Wahlen, mit denen die Geberländer und internationale Beobachter zufriedengestellt werden; diese sind allerdings nicht unbedingt vollständig frei und fair.



3 Quellen für die Indikatoren: Wahlqualität und Bereitstellung öffentlicher Güter: Varieties of Democracy Project (Coppedge et al. 2015); Rechtsstaatlichkeit: Judicial Independence Score (Linzer und Staton 2015).

Abbildung 3: Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und öffentliche Güter in Power-Sharing-Staaten, 1990-2010

Quelle: Modellvorhersagen auf Grundlage von Haass 2017. Punkte stellen Koeffizientenschätzungen dar. Die Linien (Konfidenzintervalle) repräsentieren die Unsicherheit der Modelle und bilden die Bandbreite statistisch plausibler Werte ab.

Die mittlere und rechte Grafik veranschaulichen die Strategien, die Eliten in solchen Situationen anwenden, um an der Macht zu bleiben. Die mittlere Grafik zeigt, dass Staaten mit Power-Sharing-Regierungen und hohen Einnahmen aus der Entwicklungszusammenarbeit weniger unabhängige Gerichte haben. Die Koeffizienten sind genau reziprok zur linken Grafik: Die Modellschätzungen zeigen, dass der Indexwert für Rechtsstaatlichkeit in Power-Sharing-Regierungen mit ca. 30 Prozent ODA-Einnahmen nur ungefähr halb so hoch ist wie für Machtteilungsstaaten mit weit geringeren Einnahmen aus der Entwicklungszusammenarbeit (repräsentiert durch den linken/blauen Koeffizienten).

Ein ähnliches Bild bietet sich für die Bereitstellung öffentlicher Güter in der rechten Grafik. Der rote/rechte Koeffizient in Nachkriegsstaaten mit Machtteilungsregierungen ist kleiner, wenn umfangreiche ODA-Mittel das Land erreichen, als wenn nur geringe Mittel fließen (der blaue/linke Koeffizient). Das bedeutet, dass politische Eliten in Machtteilungsregierungen mit hohen ODA-Einnahmen weniger öffentliche Güter für alle Bürger bereitstellen und stattdessen verstärkt Staatsausgaben an kleine, politisch relevante Gruppen fließen lassen, um deren Loyalität zu sichern.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass der institutionelle Kontext in Nachkriegsstaaten – also die Tatsache, ob eine Power-Sharing-Regierung zustande kam – und internationale Finanzhilfen nach Bürgerkriegen nur im Zusammenspiel und nicht jeweils einzeln unterschiedliche Governance-Bereiche beeinflussen. Welche Bedeutung hat dieser Befund für die politische Praxis der Entwicklungszusammenarbeit und die Friedenssicherung in afrikanischen Staaten?

Demokratie lässt sich nicht kaufen: Demokratieförderung ja, aber differenziert

Die hier zusammengefassten Ergebnisse beinhalten gute und schlechte Nachrichten. Zum einen zeigen sie, unter welchen Bedingungen internationale Akteure freiere und fairere Wahlen in Nachkriegsstaaten fördern können. Auch wenn bei diesen Wahlen nicht immer alle internationalen Standards erfüllt werden, ist dies eine gute Nachricht. Jüngere Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass regelmäßige Wahlen den Weg zu einer langfristigen Demokratisierung durchaus ebnen können (Edgell et al. 2015). Allerdings zeigt die Entwicklung der Demokratie in der DR Kongo nach 2006, dass eine solche Entwicklung kein Automatismus ist. Zum anderen verdeutlichen die Ergebnisse aber auch, dass internationale Geber autokratische Elemente in Empfängerstaaten unbeabsichtigt verstärken können. Dies ist von besonderer Bedeutung in Nachkriegsstaaten, in denen illegitime Regierungsführung oft zum (Wieder-)Ausbruch von Konflikten beiträgt. Demokratie kann also nicht einfach erkauft werden, insbesondere dann nicht, wenn in einer Gesellschaft blutige Gewaltkonflikte ausgebrochen waren.

Für die internationale Demokratieförderung nach Bürgerkriegen bedeutet dies, dass der institutionelle Kontext, in dem Geber- und Empfängerstaaten operieren, stärker zu berücksichtigen ist. Die polit-ökonomischen Interessen von Rebellen- und Regierungseliten in Power-Sharing-Kabinetten können die internationalen Forderungen nach Wahlen untergraben. Daher gilt es, den lokalen Kontext in die

Programmplanungen zu integrieren und gegebenenfalls undemokratischen Tendenzen durch gezielte Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung gegenzusteuern. Gleichzeitig sollten externe Akteure ihre möglicherweise überhöhten Erwartungen an die langsame – und oft steinige – Realität der Demokratisierung anpassen, insbesondere in Nachkriegsstaaten.

Eine weitere sinnvolle Maßnahme ist der gezielte Ausbau zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Demokratisierungs- und Entwicklungsprojekten. Externe Demokratieförderung bewegt sich immer auf einem schmalen Grat, da sie in den Empfängerländern nicht demokratisch legitimiert ist. Dennoch ist sie moralisch richtig und entwicklungspraktisch notwendig. Dies gilt insbesondere in Nachkriegsstaaten, in denen oft die Infrastruktur und Kapazitäten für demokratische Prozesse, wie Wahlen oder eine unabhängig arbeitende Justiz, fehlen. Daher sollten Geber und die politischen Eliten in den Empfängerländern gezielt zivilgesellschaftliche Gruppen in die Programmplanung einbinden. Dies könnte die polit-ökonomische Logik von persönlicher Bereicherung durch elitenzentrierte Machtbeteiligung zumindest abschwächen. Denn gerade unter der Bevölkerung, stärker als unter den politischen Eliten Afrikas, ist die Idee der Demokratie als nationale Verantwortung verbreitet. Es liegt daher nahe, diejenigen zu unterstützen, von denen nach der Definition des Demokratiebegriffs die Herrschaft ausgehen soll: nicht von Geberländern oder den politischen Eliten, sondern dem Volk.

Die jüngst veröffentlichten Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention gehen einen ersten Schritt in diese Richtung (Bundesregierung 2017). Zu begrüßen ist, dass die Leitlinien explizit Kontextsensitivität, eine realistische Erwartungshaltung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung sowie die Einbeziehung der Zivilgesellschaft als Bausteine einer erfolgreichen Politik der Friedenskonsolidierung benennen. Ebenso richtig ist die Erkenntnis, dass diese Politik ressortübergreifend implementiert werden muss. Denn die hier präsentierten Ergebnisse zeigen, dass erfolgreiche Demokratisierung von der Durchführung von Wahlen über Rechtsstaatlichkeit hin zur Korruptionsverhütung viele Facetten hat. Die Zuständigkeiten für die genannten Bereiche sind in der Bundesrepublik allerdings auf mehrere Ministerien aufgeteilt, was in der Praxis oft zu Reibungsverlusten und Abstimmungsproblemen geführt hat. Auch die möglichen negativen Auswirkungen des eigenen Engagements, von denen hier einige aufgezeigt wurden, müssen einbezogen werden. Erst wenn die Bundesregierung ihre begrüßenswerten programmatischen Leitlinien mit einer gesunden Portion Selbstreflexion kombiniert, kann sie diese auch in konstruktive politische Praxis umzusetzen. Ein Anfang ist gemacht.

Literatur

- Allansson, Marie, Erik Melander, und Lotta Themnér (2017), *Organized Violence, 1989–2016*, in: *Journal of Peace Research*, 54, 4, 574-587.
- Ash, Timothy Garton (1997), *The Curse and Blessing of South Africa*, in: *The New York Review of Books*, 44, 13, 8-11.
- Bates, Robert (2008), *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson und James D. Morrow (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge: MIT Press.

-
- Bundesregierung (2017), *Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern: Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin: Regierung der Bundesrepublik Deutschland, www.peacelab2016.de/fileadmin/user_upload/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf (25. Juli 2017).
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell et al. (2015), *Varieties of Democracy: V-Dem [Country-Year / Country_date] Dataset v5*, Varieties of Democracy (V-Dem) Project, University of Gothenburg.
- Dizolele, Mvemba Phezo (2010), The Mirage of Democracy in the DRC, in: *Journal of Democracy*, 21, 3, 143-157.
- Edgell, Amanda, Valeriya Mechkova, David Altman, Michael Bernhard und Staffan I. Lindberg (2015), *When and Where Do Elections Matter? A Global Test of the Democratization by Elections Hypothesis, 1900-2012*, V-Dem Working Paper Series, 8, www.v-dem.net/media/filer_public/fb/de/fbde2cd6-2e6f-49ac-a4f0-6e3e8cd7aee2/v-dem_working_paper_2015_8.pdf (25. Juli 2017).
- Englebort, Pierre, und Denis M. Tull (2008), Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States, in: *International Security*, 32, 4, 106-139.
- Erdmann, Gero, und Ulf Engel (2007), Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Commonwealth & Comparative Politics*, 45, 1, 95-119.
- Haass, Felix (2017), *Buying Democracy? The Political Economy of Foreign Aid, Power-Sharing Governments, and Post-Conflict Political Development*, Dissertation, Universität Greifswald.
- Haass, Felix, und Martin Ottmann (2017), Profits from Peace: The Political Economy of Power-Sharing and Corruption, in: *World Development*, 99, 60-74.
- Hartzell, Caroline, und Matthew Hoddie (2007), *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Linzer, Drew A., und Jeffrey K. Staton (2015), A Global Measure of Judicial Independence, 1948-2012, in: *Journal of Law and Courts*, 3, 2, 223-256.
- Matti, Stephanie A. (2010), The Democratic Republic of the Congo? Corruption, Patronage, and Competitive Authoritarianism in the DRC, in: *Africa Today*, 56, 4, 42-61.
- Molenaers, Nadia, Sebastian Dellepiane und Jorg Faust (2015), Political Conditionality and Foreign Aid, in: *World Development*, 75, 2-12.
- Ottaway, Marina (1993), Should Elections Be the Criterion of Democratization in Africa?, in: *CSIS Africa Notes*, 145, Februar, 1-6.
- Stearns, Jason (2012), *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York: Public Affairs.
- Strasheim, Julia (2017), *Interim Governments and the Stability of Peace*, Dissertation, Universität Heidelberg.
- Tierney, Michael J., Daniel L. Nielson, Darren G. Hawkins, J. Timmons Roberts, Michael G. Findley, Ryan M. Powers, Bradley Parks, Sven E. Wilson und Robert L. Hicks (2011), More Dollars than Sense: Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData, in: *World Development*, 39, 11, 1891-1906.

Der Autor

Felix Haass ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg und am Arnold-Bergstraesser-Institut in Freiburg. Er forscht unter anderem zur politischen Ökonomie von Entwicklungszusammenarbeit und Machtteilungsabkommen.

felix.haass@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/haass

GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Institutionen für nachhaltigen Frieden“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Frieden und Sicherheit“ untersucht die institutionellen Voraussetzungen für Frieden in Nachkriegsgesellschaften. Das Projekt „The Political Economy of Power-Sharing“ (www.arnold-bergstraesser.de/projekte/the-political-economy-of-power-sharing) untersucht in Kooperation mit dem Arnold-Bergstraesser-Institut und der Universität Birmingham die Verteilungseffekte von Machtteilungsabkommen in Nachkriegsstaaten.

GIGA-Veröffentlichungen zum Thema

Ansorg, Nadine, und Sabine Kurtenbach (Hrsg.) (2017), *Institutional Reforms and Peacebuilding: Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*, London: Routledge.

Haass, Felix, und Martin Ottmann (2015), *Buying Peace? The Political Economy of Power-Sharing*, GIGA Focus International, 9, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/international.

Kurtenbach, Sabine, und Andreas Mehler (Hrsg.) (2013), *Institutions for Sustainable Peace? Determinants and Effects of Institutional Choices in Divided Societies*, *Civil Wars*, 15, Supp, 1, special issue.

Simons, Claudia, und Franzisca Zanker (2013), *Die Polizeireform in den Postkonfliktstaaten Burundi und Liberia*, GIGA Focus Afrika, 5, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika.

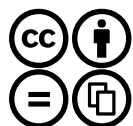
Soest, Christian von, und Fabian Bohnenberger (2016), *Externe Unterstützung stärkt die Demokratie in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika.

Strasheim, Julia (2014), *Interim Governments: Short-Lived Institutions for Long-Lasting Peace*, GIGA Focus International, 9, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/giga-focus/international.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Afrika: Prof. Dr. Robert Kappel

Lektorat: Ellen Baumann

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien