

DEUTSCHE DEMOKRATIEFÖRDERPOLITIK

// Ampelkoalition auf Kurswechsel?

Nimmt man die programmatische Rhetorik des Koalitionsvertrags ernst, deutet sich unter der neuen Bundesregierung eine Umorientierung der internationalen Demokratieförderpolitik Deutschlands an: vom traditionellen deutschen Ansatz, der durch Entwicklungsorientierung und das Selbstverständnis einer Zivilmacht geprägt war, in Richtung eines explizit politischen Zugangs, der Deutschland in einem internationalen Systemwettbewerb sieht, Demokratieförderung als primär außenpolitische Aufgabe definiert und auf die Unterstützung von Demokratien und Demokraten setzt.



Wie geht es weiter mit der deutschen Demokratieförderungspolitik? Foto: © Martin Abegglen, flickr, CC BY-SA 2.0).

Jonas Wolff

Schon wenige Monate nach Antritt der Ampelkoalition scheint klar: Die Frage nach der Werteorientierung des internationalen Engagements Deutschlands dürfte die neue Bundesregierung über die Legislaturperiode begleiten. Programmatisch formuliert der Koalitionsvertrag, man wolle die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik „wertebasiert“ aufstellen (S. 143).¹ Die gegenwärtige Debatte dominieren dabei akute Krisen, insbesondere um die Ukraine und die westlichen Beziehungen zu Russland. Aber der Anspruch, „[i]m internationalen Systemwettbewerb [...] unsere Werte entschlossen mit demokratischen Partnern zu verteidigen“ (S. 4), ist sowohl globaler als auch grundsätzlicher. Von

den diversen Fragen, die damit aufgeworfen sind, soll in diesem Spotlight eine diskutiert werden: Was lässt sich aus dem Koalitionsvertrag sowie ersten Äußerungen prominenter Regierungsmitglieder für die Art und Weise ablesen, wie die neue Bundesregierung die Demokratie in der Welt schützen und fördern möchte?²

Nun sind der diplomatische Apparat und das entwicklungspolitische Institutionensystem Deutschlands durch starke Beharrungskräfte gekennzeichnet. Der im Folgenden nachgezeichnete programmatische Wandel dürfte sich insofern bestenfalls partiell im operativen Geschäft niederschlagen. Auch die offizielle Rhetorik der Bundesregierung ist allerdings bedeutsam: einerseits als programmatischer Rahmen, auf den sich die Arbeitsebenen in den Ministerien, die Botschaften und die entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen beziehen; andererseits als politische Positionierung Deutschlands, die international wahr- und potenziell ernst genommen wird. Der vorliegende Beitrag versteht sich in diesem Sinne als bewusst zugespitzter Versuch, eine Debatte über das Für und Wider einer Neuausrichtung der deutschen Demokratieförderung anzustoßen.

Die Tradition deutscher Demokratieförderung:

entwicklungsorientiert, kooperativ, zurückhaltend

Von Thomas Carothers stammt die Unterscheidung zwischen zwei unterschiedlichen Ansätzen der internationalen Demokratieförderung: dem politischen und dem entwicklungsorientierten (siehe Kasten auf der folgenden Seite).

Beide Ansätze sind als Idealtypen zu verstehen, denen die politische Praxis bestenfalls näherungsweise entspricht. Deutschlands Demokratieförderpolitik lässt

Politischer vs. entwicklungsorientierter Ansatz der Demokratieförderung

„Der politische Ansatz geht von einem relativ engen Demokratieverständnis aus – das insbesondere auf Wahlen und politische Freiheiten fokussiert – und versteht Demokratisierung als einen Prozess des politischen Kampfes, in dem Demokraten sich darum bemühen, innerhalb einer Gesellschaft die Oberhand gegenüber Nicht-Demokraten zu gewinnen. Hilfsmaßnahmen zielen auf zentrale politische Prozesse und Institutionen – insbesondere Wahlen, politische Parteien und politisch-ausgerichtete zivilgesellschaftliche Gruppen –, und dies häufig mit Fokus auf wichtige konjunkturelle Momente und in der Hoffnung, katalytische Effekte zu erzielen. Der entwicklungsorientierte Ansatz stützt sich auf ein breiteres Demokratieverständnis, das Sorgen um Gleichheit und Gerechtigkeit umfasst, und versteht Demokratisierung als langsamen, iterativen Prozess des Wandels, der eine Reihe miteinander verbundener politischer und sozioökonomischer Entwicklungen beinhaltet. Dieser Ansatz bevorzugt Maßnahmen der Demokratiehilfe, die auf inkrementelle, langfristige Veränderungen in einem breiten Spektrum politischer und sozioökonomischer Sektoren abzielen, wobei häufig Governance-Fragen und der Aufbau eines funktionierenden Staatsapparats betont werden.“

Quelle: Thomas Carothers, *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, *Journal of Democracy* 20(1), 2009, S. 5-19, hier: S. 5.

sich traditionell jedoch relativ klar dem entwicklungsorientierten Ansatz zuordnen. So war es primär die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ), die sich seit den 1990er Jahren das Ziel der Demokratieförderung auf die Fahnen geschrieben hat. Und die zentralen EZ-Akteure im Bereich der Demokratieförderung – namentlich die GIZ und die politischen Stiftungen – handeln dezidiert entwicklungsorientiert. Auf Seiten der Außenpolitik korrespondiert diese Herangehensweise mit dem traditionellen Selbstverständnis Deutschlands als „Zivilmacht“, die auf internationaler Bühne zu Kooperation, Dialog, Einbindung und „Wandel durch Annäherung“ tendiert. Der kurzfristige Blick auf demokratische Durchbrüche oder die offene Konfrontation möglicher Feinde der Demokratie spielen dabei eine geringe Rolle. Schon der Begriff der Demokratieförderung wird in Deutschland zögerlich verwendet. Häufig ist lieber von einer Ausrichtung auf die völkerrechtlich etablierten Menschenrechte oder von unpolitisch daherkommenden Maßnahmen der Governance-, Dezentralisierungs- oder Rechtsstaatsförderung die Rede.³

Die Programmatik der neuen Bundesregierung

Blickt man auf den Koalitionsvertrag, lässt sich von einem entwicklungsorientierten Ansatz der Demokra-

tieförderung wenig bis nichts erkennen. Dafür zeigt sich eine Reihe von Merkmalen, die dem politischen Ansatz nach Carothers entsprechen.⁴

Erstens wird die Frage der Demokratie, ihrer internationalen Förderung und Verteidigung primär als Thema der Außenpolitik verhandelt. Während der „Einsatz für Frieden, Freiheit, Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Nachhaltigkeit“ als „unverzichtbarer Teil“ deutscher Außenpolitik bezeichnet wird (S. 7), soll die EZ „an der Agenda 2030 der VN mit ihren Nachhaltigkeitszielen (SDG)“ (S. 150) ausgerichtet werden. Für die internationale Demokratieentwicklung scheint in Zukunft primär die Außenpolitik zuständig. Entsprechend wird sie weniger als Problem innenpolitischer Prozesse (etwa in Gestalt der gegenwärtigen Welle der Autokratisierung⁵ oder Entdemokratisierung⁶), denn als Weltordnungsproblem behandelt.

Dieser weltordnungspolitische Zugriff wird *zweitens* durch ein manichäisches Weltbild geprägt. Die Koalition sieht Deutschland in einem „internationalen Systemwettbewerb“, bei dem sich offensichtlich zwei so klar erkennbare wie dichotom unterscheidbare Lager gegenüberstehen: die „autoritär regierten Staaten“ auf der einen Seite, Deutschland mit seinen „demokratischen Partnern“ auf der anderen (S. 143). Dementsprechend ist die Rhetorik vornehmlich konfrontativ. Es geht darum, die Demokratie zu verteidigen (S. 4, 131), Allianzen zu schmieden (S. 143, 153) und die eigenen Werte gegenüber ihren Gegnern entschlossen zu vertreten (S. 130-131, 154, 157). Die kooperative Förderung von Demokratie spielt nur im Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Akteuren eine explizite Rolle.

Die bisherigen Stellungnahmen der betreffenden Ministerinnen bestätigen diesen Eindruck. Mit dem „Wettbewerb zwischen autoritären Kräften und liberalen Demokratien“ (Annalena Baerbock) als zentralem Motiv erhält die Demokratiefrage eine strategische Bedeutung für die deutsche Außenpolitik. Bei Entwicklungsministerin Svenja Schulze kommt die Demokratie als Thema deutscher EZ hingegen bisher nicht vor.⁷

Drittens definiert der Koalitionsvertrag den Begriff der Demokratie zwar nicht explizit. An einigen Stellen zeigt sich aber ein spezifisch liberales Verständnis. So stehen mit Blick auf demokratische Prinzipien primär Fragen der Transparenz, des Pluralismus, der freien, unabhängigen Medien und des bürgerschaftlichen Engagements im Zentrum der Ausführungen (S. 7, 10-11, 116-117, 132). Im Unterschied zum demokratischen Kernprinzip der Freiheit, kommt dagegen die Frage der Gleichheit im Zusammenhang mit der Demokratie schlicht nicht vor (siehe Kasten auf der nächsten Seite).⁸

Mit Blick auf Demokratisierungsprozesse gilt *viertens*: Während deutscher Demokratieförderung üblicherweise ein Fokus auf Governance, politische Institutionen und Prozesse inkrementellen Wandels zugeschrieben

wird, ist davon in den entwicklungspolitischen Ausführungen, die sich am ehesten auf Themen der Demokratieförderung beziehen, wenig zu erkennen. Hier dominiert vielmehr ein akteurs- und umbruchfokussiertes Verständnis. Konkret ist etwa von der „Förderung der Zivilgesellschaft“ und der „wichtige[n] Rolle von Gewerkschaften, politischen und privaten Stiftungen und Kirchen“ die Rede. Auch das Ziel, den Europäischen Demokratiefonds „verstärkt“ zu unterstützen, verweist auf einen akteurszentrierten Ansatz (S. 152). Noch deutlicher sind mitunter die Ausführungen zu konkreten Ländern und Weltregionen. Im Fall von Belarus zielt die Regierung darauf, die „demokratische Opposition“ zu unterstützen und Präsident Lukaschenko, wenn nötig, durch eine „Erweiterung der bestehenden EU-Sanktionen“ zu einem „Kurswechsel“ zu zwingen (S. 154). Zu den östlichen Nachbarstaaten der EU heißt es allgemein, man werde „entschlossen und verlässlich auf demokratische Umbrüche reagieren und den Demokratiebewegungen ein Partner sein“ (S. 153).

Plädoyer für eine programmatische Debatte

Es ist eine offene Frage, ob sich die skizzierte Neuausrichtung deutscher Demokratieförderung in tatsächlichen Veränderungen der Außen- und Entwicklungspolitik niederschlagen wird. Eine Debatte über ihr Für und Wider ist aber in jedem Fall angezeigt. Als Auftakt einer solchen Debatte will ich abschließend knapp andeuten, warum der im Koalitionsvertrag angelegte Kurswechsel zwar verständlich, aber auch problematisch ist.

Wie andere westliche Regierungen, aber auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Think Tanks, reagiert die neue Bundesregierung auf die Wahrnehmung einer so vielfältigen wie ernsthaften Bedrohung, der demokratische Normen, Institutionen und Systeme gegenwärtig rund um den Globus ausgesetzt sind. Diese Bedrohungen, etwa in Gestalt populistischer bis autoritärer Kräfte, richten sich dabei insbesondere gegen die liberale Seite der Demokratie. Insofern liegt eine Haltung, die bewusst und explizit die liberale Demokratie gegen ihre Kritiker verteidigt, durchaus nahe. Allerdings ist die gegenwärtige Krise der Demokratie – auch und nicht zuletzt als attraktives Leitbild politischer Entwicklung – zugleich mit den strukturellen Problemen, Schlagseiten und Blindstellen der real-existierenden, liberalen Demokratie verknüpft, konkret etwa mit Blick auf hochgradig ungleiche soziale, politische und wirtschaftliche Teilhabechancen.⁹ Der Rückzug auf eine liberal gesinnte Verteidigungshaltung greift deshalb zumindest zu kurz.

Auch die Idee eines internationalen Systemwettbewerbs ist derzeit en vogue. Sie reflektiert die wachsende Bedeutung und das (wieder) zunehmend selbstbewusste Auftreten autoritär verfasster Staaten, insbesondere von China und Russland. Allerdings ist die

Was ist Demokratie?

Demokratie – wörtlich: Volksherrschaft – ist ein so umstrittenes wie umkämpftes Konzept. Eine wichtige Frage spielt das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit, die häufig als Grundprinzipien der Demokratie gelten. Einen Versuch, der Vielfalt konkurrierender Demokratieverständnisse gerecht zu werden, bildet das *Varieties of Democracy*-Projekt (V-Dem). Dieses misst die Qualität politischer Regime weltweit anhand von fünf unterschiedlichen Demokratiekonzepten: deliberativ, egalitär, elektoral, liberal und partizipativ (siehe <https://www.v-dem.net>).

Vorstellung hochproblematisch, die Welt ließe sich aufteilen in Demokratien (bzw. mit der neuen Außenministerin gar „liberale Demokratien“), denen man „strategische Solidarität“ entgegenbringt (S. 143), und Autokratien, denen man sich entgegenstellt. Geht man nach den Daten von V-Dem,¹⁰ galten im Jahr 2020 nur mehr 32 Länder als liberale Demokratien – und repräsentierten dabei einen Anteil von 14% der Weltbevölkerung. Addiert man liberale und elektorale Demokratien

Zum Weiterlesen

Zu Programmatik und Praxis deutscher Demokratieförderung (im Vergleich mit den USA):

- ▶ Jonas Wolff, Hans-Joachim Spanger und Hans-Jürgen Puhle (Hg.), *Zwischen Normen und Interessen: Demokratieförderung als internationale Politik*, Baden-Baden: Nomos, 2012.

Zur schwierigen Frage nach den Werten, die deutsche Außenpolitik anleiten sollen:

- ▶ Jonas Wolff, *Von Werten und Schurken: Menschenrechte, Demokratie und die normativen Grundlagen deutscher Außenpolitik*, HSK-Standpunkte Nr. 3/2013, https://www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/standpunkt0313.pdf.

Zu den aktuellen Herausforderungen und Optionen internationaler Demokratieförderung:

- ▶ EDP Network (Hg.), *Democracy Promotion in Times of Uncertainty. Trends and Challenges*, PRIF Report 13/2018, <https://www.hsfk.de/en/publications/publication-search/publication/democracy-promotion-in-times-of-uncertainty>.

Zusammenfassend zur gegenwärtigen Welle der Entdemokratisierung:

- ▶ Albrecht, Stephen, Felix Bethke, Hendrik Hegemann, Julian Junk, Martin Kahl, Janina Pawelz und Jonas Wolff, *Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen*, in: *Friedensgutachten 2021: Europa kann mehr!*, Bielefeld: Transcript, 137-155.

Zum Autor

Dr. Jonas Wolff ist Vorstandsmitglied und Leiter des Programmbereichs „Innerstaatliche Konflikte“ der HSFK. Er forscht u.a. zu Demokratie und politischen Transformationen, sozialen Bewegungen, Protesten und internationaler Demokratieförderungspolitik.

[Kontakt wolff@hsfk.de](mailto:kontakt.wolff@hsfk.de)



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

auf der einen, elektorale und geschlossene Autokratien auf der anderen Seite, kommt man in der Tat auf eine grobe Zweiteilung der Staatenwelt – allerdings finden sich 68% der Weltbevölkerung auf der autoritären Seite. Letztlich aber verweisen diese Daten vor allem darauf, wie irreführend der Versuch einer dichotomen Einteilung der Welt ist. Sehr viel plausibler als die klare Einstufung (gemäß V-Dem für 2020) von z.B. Indien, Honduras und Ungarn als Autokratien, denen die Demokratien Indonesien, Guatemala und Polen gegenüberstehen, ist die Beobachtung, dass die überwiegende Mehrheit der Staaten durch politische Regime gekennzeichnet ist, die in unterschiedlichsten Ausprägungen und Mischformen demokratische mit nicht-demokratischen Elementen verbinden. Noch schwieriger wird es, wenn man im Sinne des Koalitionsvertrags auf eine prioritäre Kooperation demokratischer Staaten (gegen die Anderen) abzielt. Wie US-Präsident Joe Bidens umstrittene Einladungsliste zum Demokratiegipfel im Dezember 2021 gezeigt hat, auf der weder Ungarn noch die Türkei standen,¹¹ verlief eine entsprechende Allianzbildung u.a. quer durch EU und NATO.

Umgekehrt gilt: In der laufenden Auseinandersetzung um die Gestalt der zukünftigen, multipolaren Weltordnung mögen China und Russland mitunter gemeinsam auftreten. Gleichwohl ist die Vorstellung, die politischen Regime dieser beiden Länder repräsentierten eine gemeinsame Systemalternative, schlicht absurd. Genau das aber legt die Rede von einem „Systemwettbewerb“ nahe. Für das globale Spektrum autoritärer Regime – von Saudi-Arabien bis Singapur, von Marokko bis Kuba – gilt das ohnehin.

Auch innergesellschaftlich ist das Bild nur selten schwarz-weiß. Neben eindeutig undemokratischen oder gar offen menschenfeindlichen Kräften existiert in der Regel ein breites Spektrum an Akteuren, die in einem pluralistischen Meinungsstreit ihren legitimen Platz haben, ohne deshalb notwendigerweise überzeugte Demokraten oder gar umfassende Anhänger liberal-demokratischer Werte (gemäß aktuellem Mainstream) zu sein. Wenn jene Forschung Recht hat, die die Zuspitzung politischer Polarisierung als ein zentrales Problem gegenwärtiger Demokratien ausweist, scheint es als Strategie der Demokratieförderung zumindest riskant, dieser Polarisierung international noch weiteren Schub zu geben. Es sollte zu denken geben, dass die Logik – Wir sind die Guten, weil Demokraten, die anderen die Bösen, weil „autoritäre Kräfte“ oder „Diktatoren“ – genau dem Freund-Feind-Schema entspricht, das die Polarisierungsforschung als fatal identifiziert.¹²

Fußnoten und weiterführende Links:
hsfk.de/spotlight0422-fn
[DOI 10.48809/prifspot2204](https://doi.org/10.48809/prifspot2204)



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.
Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler