

Leininger, Julia; Nowack, Daniel

Research Report

Demokratie schützen: Die Relevanz internationaler Demokratieförderung für Amtszeitbeschränkungen

Analysen und Stellungnahmen, No. 6/2021

Provided in Cooperation with:

German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Suggested Citation: Leininger, Julia; Nowack, Daniel (2021) : Demokratie schützen: Die Relevanz internationaler Demokratieförderung für Amtszeitbeschränkungen, Analysen und Stellungnahmen, No. 6/2021, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <http://dx.doi.org/10.23661/as6.2021>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/242807>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Demokratie schützen: Die Relevanz internationaler Demokratieförderung für Amtszeitbeschränkungen

Zusammenfassung

Die Frage, ob und wie sich Demokratie durch internationale Unterstützung fördern und schützen lässt, hat jüngst an Relevanz gewonnen. Zum einen hat der Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan eine öffentliche Debatte über die Grenzen von Demokratieförderung neu entfacht. Zum anderen wächst der Bedarf an internationalem Demokratieschutz angesichts zunehmender Autokratisierungstrends weltweit. Forschungsergebnisse des DIE zeigen: Wirksame Unterstützung von Demokratie ist möglich. Dabei sind sowohl der Schutz von zentralen demokratischen Institutionen wie Amtszeitbeschränkungen von Machthabern als auch die Förderung von demokratischen Kräften, die sich Autokratisierungsversuchen proaktiv widersetzen, zentral.

Seit 2010 zeichnen sich Autokratisierungstrends dadurch aus, dass sie bereits erreichte Demokratisierungserfolge oft schleichend erodieren und Autokratien festigen. Umgehungen und Aufhebungen präsidienteller Amtszeitbeschränkungen durch amtierende Präsidenten gehören zum typischen „Autokratisierungsbaukasten“. Amtszeitverlängerungen schränken demokratische Kontrolle ein und weiten die präsidientelle Macht aus.

Demokratieförderung und -schutz spielen eine relevante Rolle für den Erhalt präsidienteller Amtszeitbeschränkungen und damit für den Schutz von Demokratie. Sie tragen dazu bei, „Überlebenschancen“ von Amtszeitbeschränkungen zu verbessern. Je mehr internationale Demokratieförderung bereitgestellt wird, desto geringer das Risiko, dass Amtszeitbeschränkungen umgangen werden. Eine DIE-Analyse ergab z. B., dass eine moderat hohe Demokratieförderung von durchschnittlich US\$ 2,50 pro Kopf über

vier Jahre hinweg das Risiko der Umgehung einer präsidientellen Amtszeitbeschränkung im Schnitt halbiert.

Basierend auf einer quantitativen Analyse und Fallstudien ergeben sich die folgenden Empfehlungen für internationale Demokratieförderer:

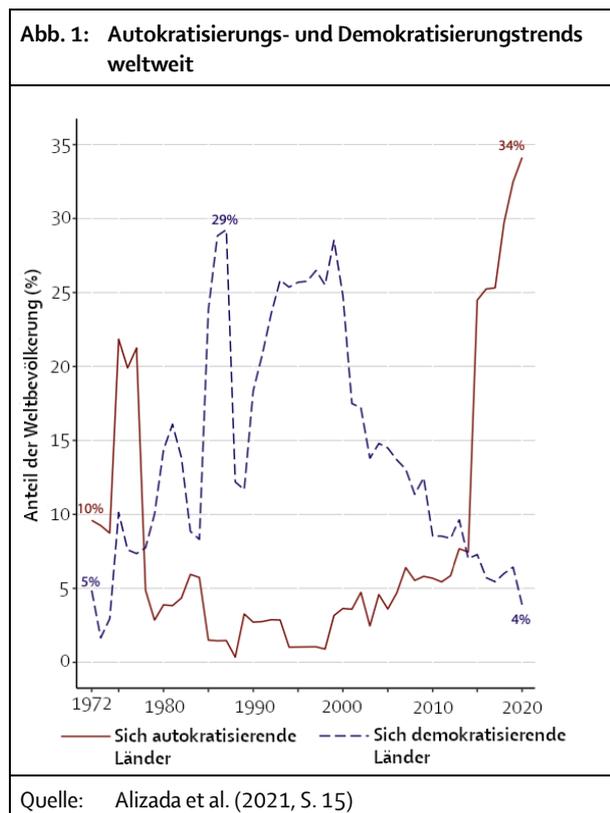
- *Demokratieförderung und -schutz komplementär einsetzen.* Einerseits gilt es, Demokratie stetig zu fördern, da die Organisations- und Oppositionsfähigkeit politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure nur langfristig aufgebaut werden können. Andererseits müssen Demokratieschützer in politischen Krisen auch mit Ad-hoc-Maßnahmen und diplomatischen Mitteln kurzfristig reagieren.
- *Demokratieförderung ist eine Risikoinvestition, die sich lohnt.* Ob es gelingt, Demokratie langfristig zu fördern und vor Autokratisierung zu schützen, hängt vor allem von heimischen Kräften und Institutionen ab. Auch für sie sind politische Krisen ergebnisoffen. Während Untätigkeit Autokraten eher in die Hände spielt, birgt kontextsensibles Engagement immerhin die Möglichkeit, einen Beitrag zum Erhalt von Demokratie zu leisten.
- *Demokratieschutz durch regionale Organisationen stärken.* Regionalorganisationen wie die ECOWAS oder AU bieten regionalpolitische Strukturen, die helfen können, deeskalierend zu wirken und glaubwürdige Verpflichtungen vonseiten der Amtsinhaber zu gewährleisten. Internationale Geber könnten sich daher in demokratiekritischen Situationen mit Regionalorganisationen wirksam abstimmen.

Beobachtet man politische Trends seit der Jahrtausendwende, so gibt es eine gute und eine schlechte Nachricht. Die schlechte Nachricht zuerst: Die Demokratieeuphorie, die in den 1990er-Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer begonnen hatte, hat ein Ende genommen. Statt sich auszubreiten und qualitativ zu verbessern, erleben viele Demokratien weltweit Antipluralisierungs- und Autokratisierungstrends (Abbildung 1). Auch Autokratien werden teilweise autokratischer. Im Jahr 2020 regierten Autokraten 68 Prozent der Weltbevölkerung (Alizada et al., S. 8). Das sind 20 Prozentpunkte mehr als 2010. Diese Trends machen keinen Halt vor gestandenen Demokratien wie den USA, Indien oder Brasilien, greifen in der Europäischen Union um sich (insbes. Ungarn und Polen) und führen auch zu weiterem Abbau demokratischer bei gleichzeitigem Ausbau autokratischer (staatlicher) Strukturen (z. B. Türkei, Kambodscha). So erleben immer mehr Menschen politische Unsicherheit und Menschenrechtsverletzungen, dürfen ihre Meinung nicht mehr äußern und können sich nicht frei am öffentlichen Leben beteiligen.

Die gute Nachricht: Demokratische Kräfte aus der politischen Opposition, Zivilgesellschaft und Wirtschaft wehren sich gegen Autokratisierungstendenzen. In einem sehr frühen Stadium können etablierte Institutionen wie Gerichte oder Parlamente als Bollwerke gegen Autokratisierungsversuche wirken. Auch in Autokratien werden demokratische Kräfte nicht müde, sich für mehr Freiheit und politische Gleichheit einzusetzen (z. B. Sudan, Thailand, Türkei). Gleichzeitig darf der Abwärtstrend in Demokratien (Abbildung 1) nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im globa-

len Querschnitt gegenwärtiger Regimewandel auch Demokratisierungserfolge wie in Armenien, Ecuador oder Südkorea verbergen.

Die aktuelle Autokratisierungswelle kam schleichend. Auch erfolgen Regimewechsel häufig nicht mehr abrupt wie noch in den 1980er-Jahren, z. B. durch einen Militärputsch. Vielmehr zersetzen vielerorts gewählte Regierungen demokratische Institutionen und Regeln langsam von innen heraus. Zum typischen „Baukasten“ von Autokraten oder denjenigen, die es werden wollen, gehört es vor allem, demokratische Kontrolle einzuschränken und die eigenen Machtbefugnisse auszubauen. Verfassungen zu reformieren, die politische Opposition zu manipulieren, zivilgesellschaftliche Kräfte durch rechtliche Einschränkungen handlungsunfähig zu machen, die Befugnisse von Gerichten einzuschränken oder die kritische Öffentlichkeit mundtot zu machen sind nur ausgewählte Beispiele. Auch die Aufhebung von präsidentiellen Amtszeitbeschränkungen ist ein beliebtes Mittel.



Kasten 1: Amtszeitbeschränkung – ein Pfeiler der Demokratie

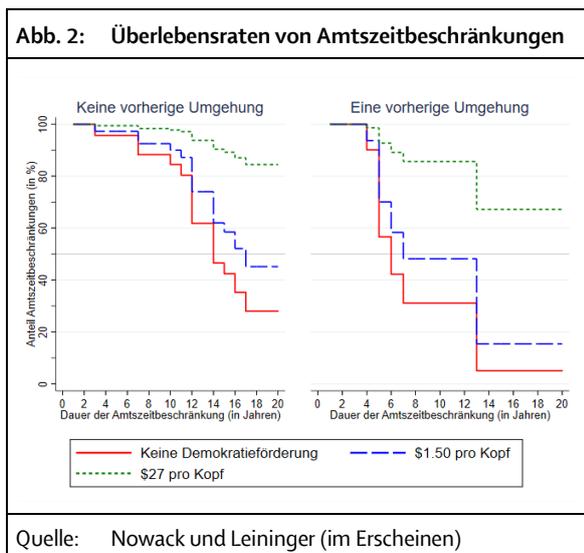
Amtszeitbeschränkungen werden in der Verfassung eines Landes definiert und legen Anzahl und Dauer von Amtsperioden – konsekutiv oder mit Unterbrechung – des Staatsoberhaupts eines Landes fest. Es handelt sich also um eine demokratische Norm, die dazu dient, die Macht der Exekutive zu beschränken und demokratische Kontrolle zu ermöglichen. Zusätzliche Amtszeiten zu schaffen, sie zu verlängern oder abzuschaffen, gehört mittlerweile zum Standardinstrumentarium von autokratischen Machthabern. Auch hier nutzen sie oft den Rechtsweg oder demokratische Verfahren, insbesondere

- Verfassungsreform
- Neue Verfassung
- Manipulation/Kooptation der Judikative
- Verlegung von Wahlen

Präsidenten in Afrika und Lateinamerika haben z.B. zwischen 1990 und 2014 versucht, jede zweite Amtszeitbeschränkung auszuhebeln. In 34 Fällen ist es ihnen auch gelungen, ihre Amtszeit zu verlängern.

Hilft Demokratieförderung präsidentielle Amtszeitbeschränkungen zu erhalten?

Demokratie durch internationale Zusammenarbeit zu schützen und zu fördern, wird in diesem globalen Kontext wichtiger. Durch finanzielle und politische Unterstützung und Befähigung können internationale Akteure demokratische Kräfte und Institutionen darin unterstützen, sich trotz eines fehlenden *level playing fields* effektiv für den Schutz der heimischen Demokratie einzusetzen. Wie Erkenntnisse aus der Forschung des DIE zeigen, gilt dies auch für den Erhalt und den Schutz von Amtszeitbeschränkungen (Leininger & Nowack, im Erscheinen). In die Analyse



flossen Daten von 93 Amtszeitbeschränkungen aus 63 afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern ein, und untersucht wurden Umgehungen von Amtszeitbeschränkungen zwischen 1990 und 2014.

Die Studienergebnisse zeigen mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit: je höher internationale Demokratieförderung, desto geringer das Risiko, dass Amtszeitbeschränkungen umgangen werden. Die Analyse ergab z. B., dass eine moderat hohe Demokratieförderung von durchschnittlich US\$ 2,50 über vier Jahre hinweg das Risiko der Umgehung einer präsidentiellen Amtszeitbeschränkung im Mittel um 46 Prozent mindert.

Basierend auf den Studienergebnissen kann der Effekt von Demokratieförderung auf die Überlebensraten von Amtszeitbeschränkungen geschätzt werden (Abbildung 2). Die Schätzung gilt für Länderprofile, die typisch für eine Umgehung einer Amtszeitbeschränkung sind: Länder, in denen Institutionen liberaler Demokratie nicht gefestigt sind, die vergleichsweise niedrige ODA (*official development assistance*) erhalten und mit ihren Geberländern politisch weder verbündet noch im Zwist sind. Geringe Demokratieförderung hat nur einen schwachen positiven Effekt auf die Überlebensraten von Amtszeitbeschränkungen in solchen Kontexten (blaue gestrichelte Linie in Abbildung 2). Moderate bis hohe Demokratieförderung (der Bereich zwischen der blauen und der grünen Linie in Abb. 2) dagegen verlängert die Dauer, in der Amtszeitbeschränkungen in Kraft sind. Sie erhöht substantiell den Anteil der Amtszeitbeschränkungen, die über eine Dauer von 20 Jahren hinaus in Kraft bleiben. In Kontexten, in denen eine vorherige Amtszeitbeschränkung bereits einmal umgangen wurde, tritt dieser Unterschied besonders stark zutage. Während die „Überlebenswahrscheinlichkeit“ einer weiteren Amtszeitbeschränkung ohne oder mit nur niedriger Demokratieförderung auf unter 20 Prozent geschätzt wird, erhöht sie sich mit hoher Demokratieförderung auf fast 75 Prozent.

Welche Demokratieförderungsmaßnahmen sind effektiv?

Um genauer zu beleuchten, mit welchen Mechanismen internationale Demokratieförderung zum Erhalt präsidentieller Amtszeiten beiträgt, lohnt eine Analyse spezifischer Länderkontexte. In Malawi scheiterte der Versuch des Amtsinhabers 2002/2003, die Amtszeitbeschränkung durch das Parlament aufheben zu lassen. Im Senegal gelang es 2011/2012 dem Amtsinhaber Abdoulaye Wade zwar, sich durch einen Gerichtsbeschluss erneut zur Wahl zu stellen, jedoch verlor er die darauffolgende Präsidentschaftswahl.

In beiden Fällen war internationale Demokratieförderung für die nichtparlamentarische zivilgesellschaftliche Opposition von entscheidender Bedeutung. Als Amtsinhaber konnten die damaligen Präsidenten aus einer starken Position heraus agieren und so mit teilweise staatlichen Ressourcen politische Manöver und die Unterdrückung der Opposition forcieren. Sie bedienten sich eines breiten Instrumentariums, das von der Beeinflussung gerichtlicher Urteile (z. B. Wahlzulassungen), über den Erlass eines Demonstrationsverbotes und der Bestechung von Parlamentsabgeordneten bis hin zur gewaltsamen Einschüchterung parlamentarischer und außerparlamentarischer Opposition reichte. In beiden Fällen stellte die längerfristige Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen und sozialer Bewegungen durch internationale Demokratieförderer eine zentrale Ressource für die Organisation politischer Opposition dar.

Eine weitere Gemeinsamkeit der Fälle wird im Verhalten internationaler Demokratieförderer gegenüber den Amtsinhabern deutlich. Sowohl im malawischen als auch im senegalesischen Fall verurteilten internationale Geber das Vorgehen der Amtsinhaber öffentlich. Indem sie sich öffentlich für Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit aussprachen, halfen sie, die außerparlamentarische Opposition zu legitimieren. Diese Strategie ergänzten sie mit informellen bilateralen Gesprächen, die (ökonomisch-politischen) Druck auf die jeweiligen Amtsinhaber ausübten.

Beide Fälle zeigen jedoch auch pfad- und kontextabhängige Unterschiede. Weil sich im senegalesischen Fall der Amtsinhaber durch Gerichtsbeschluss bereits die Zulassung zur Kandidatur sichern konnte, stellten die Präsidentschaftswahlen die entscheidende politische Arena dar. Eine Fokussierung auf diese sowie auf die Unterstützung einer Anti-Amtszeitverlängerungs-Kampagne während des Wahlkampfes war daher entscheidend. Des Weiteren führte eine internationale Wahlbeobachtung durch die ECOWAS zu einer hohen Legitimität der Präsidentschaftswahlen, sodass der Amtsinhaber gezwungen war, seine Wahlniederlage zu akzeptieren. In Malawi dagegen versuchte der Amtsinhaber eine Umgehung der Amtszeitbeschränkung durch das Parlament zu erreichen, sodass dieses zur entscheidenden politischen Arena wurde.

Entscheidend für den Ausgang des Umgehungsversuchs war in diesem Fall, dass internationaler Druck von Gebern im Zusammenspiel mit außerparlamentarischer, zivilgesellschaftlicher Opposition dafür sorgte, dass die inner- und überparteiliche parlamentarische Unterstützung des Amtsinhabers schrittweise erodierte.

Schlussfolgerungen und Implikationen

Demokratieförderung kann für den Erhalt präsidentieller Amtszeitbeschränkungen ein relevanter Faktor sein und damit Demokratie schützen. Dabei gilt jedoch: Wer Demokratie nur halbherzig schützt oder fördert, kommt nur halb so weit.

- *Demokratieförderung und -schutz komplementär einsetzen.* Einerseits gilt es Demokratie stetig zu fördern, da die Organisations- und Oppositionsfähigkeit politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure nur langfristig aufgebaut werden können. Dies beinhaltet auch zivilgesellschaftliche Räume kontinuierlich zu schützen. Dafür müssen sowohl Nichtregierungsorganisationen als auch nichtverfasste zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. soziale Bewegungen) unterstützt werden. Andererseits müssen Geber, die Demokratie schützen und fördern wollen, auch bereit sein, mit Ad-hoc-Maßnahmen

(z. B. Konditionalität) und diplomatischen Mitteln zu reagieren, wenn sich die politische Lage im Land zuspitzt.

- *Demokratieförderung ist eine Risikoinvestition, die sich lohnt.* Ob es gelingt, demokratische Institutionen und Einstellungen langfristig zu fördern und Demokratie vor Autokratisierungstendenzen zu schützen, hängt vor allem von heimischen Kräften und Institutionen ab. Politische Krisensituationen zeichnen sich durch hohe Unsicherheit aus. Demokratisierungsprozesse sind stets ergebnisoffen, Erfolge daher nicht garantiert. Während Nichtstun demokratische heimische Kräfte im Stich lässt und Autokraten eher in die Hände spielt, bietet kontextsensibles Engagement immerhin die Möglichkeit, einen Demokratisierungsbeitrag zu leisten.
- *Demokratienschutz durch regionale Organisationen stärken.* Regionalorganisationen wie die ECOWAS oder AU bieten regionalpolitische Strukturen, die helfen können, deeskalierend zu wirken und glaubwürdige Verpflichtungen (*credible commitment*) vonseiten der Amtsinhaber zu gewährleisten. Internationale Geber könnten sich daher in demokratiekritischen Situationen mit Regionalorganisationen wirksam abstimmen.

Literatur

Alizada, N., Cole, R., Gastaldi, L., Grahn, S., Hellmeier, S., Kolvani, P., ... Lindberg, S. I. (2021). *Autocratization turns viral: Democracy Report 2021*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.

Leininger, J., & Nowack, D. (im Erscheinen). Democracy promotion and presidential term limits: Amplifying attitudes and organizational strength. *Third World Quarterly*.

Nowack, D., & Leininger, J. (im Erscheinen). Protecting democracy from abroad: Democracy aid against attempts to circumvent presidential term limits. *Democratization*.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Julia Leininger
Programmleitung
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Daniel Nowack
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as6.2021



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.