

Pies, Ingo; Voigt, Cora

Working Paper

Demokratie in Afrika - Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative "New Partnership for Africa's Development" (NePAD)

Diskussionspapier, No. 2004-2

Provided in Cooperation with:

Martin Luther University of Halle-Wittenberg, Chair of Economic Ethics

Suggested Citation: Pies, Ingo; Voigt, Cora (2004) : Demokratie in Afrika - Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative "New Partnership for Africa's Development" (NePAD), Diskussionspapier, No. 2004-2, ISBN 3-86010-729-1, Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik, Lutherstadt Wittenberg, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-680>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170238>

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.



Diskussionspapier Nr. 04-2

Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik

Ingo Pies und Cora Voigt

**Demokratie in Afrika –
Eine wirtschaftsethische Stellungnahme
zur Initiative „New Partnership for
Africa’s Development“ (NePAD)**

Herausgegeben vom

Forschungsinstitut des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik
in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Wirtschaftsethik an
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und der Sekti-
on Wirtschaftswissenschaften der Stiftung Leucorea in der
Lutherstadt Wittenberg



Haftungsausschluss

Diese Diskussionspapiere schaffen eine Plattform, um Diskurse und Lernen zu fördern. Die Herausgeber teilen daher nicht notwendigerweise die in diesen Diskussionspapieren geäußerten Ideen und Ansichten. Die Autoren selbst sind und bleiben verantwortlich für ihre Aussagen.

ISBN 3-86010-729-1
ISSN 1612-2534

Autorenanschrift

Cora Voigt
Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik
Collegienstraße 62
06886 Lutherstadt Wittenberg
Tel: +49 3491 466-257
Fax: +49 3491 466-258
Email: cora.voigt@wcge.org

Korrespondenzanschrift

Prof. Dr. Ingo Pies
Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik
Collegienstraße 62
06886 Lutherstadt Wittenberg
Tel.: +49 (0) 3491 466-257
Fax: +49 (0) 3491 466-258
Email: ingo.pies@wcge.org
Internet: www.wcge.org

und

Lehrstuhl für Wirtschaftsethik
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Große Steinstraße 73
06108 Halle
Tel.: +49 (0) 345 55-23420

.

Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa’s Development“ (NePAD)

von Ingo Pies und Cora Voigt

I. Problemstellung

Die internationale Gemeinschaft unternimmt seit Jahren erhebliche Anstrengungen, um Entwicklungs- und Schwellenländer auf einen stabilen Wachstumspfad zu führen. Dabei ist man zunehmend zu der Erkenntnis gelangt, dass ein wesentlicher Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit auf die institutionellen Rahmenbedingungen gelegt werden müsste, um Entwicklungsziele zu erreichen, wie sie beispielsweise in den UN Millennium Goals¹ verankert sind. Eine demokratische Grundordnung wird hierfür immer mehr als eine notwendige Bedingung anerkannt. Dahinter steckt die Hoffnung, mittels Demokratie ein institutionelles Umfeld zu schaffen, das eine langfristig stabile wirtschaftliche Modernisierung einleitet und überdies zu einer internen wie externen Befriedung bestehender Konflikte beiträgt.

Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich deshalb in den letzten Jahren verstärkt darauf kapriziert, Demokratie bzw. Demokratisierung einzufordern und entsprechende Bestrebungen zu unterstützen. Allerdings haben diese Strategien bislang weder zu einem sichtbaren Anstieg des allgemeinen Wohlstandsniveaus in den entsprechenden Ländern geführt, noch konnten sie institutionell ausgereifte Demokratien befördern. Stattdessen lässt sich der Aufstieg einer sozialen Ordnung beobachten, die in der Literatur als Semidemokratie bezeichnet wird. Ihr Kennzeichen ist die Einführung von (z.T. deutlich manipulierten) Wahlen bei weitgehender Abwesenheit anderer zentraler Verfassungsbestimmungen einer konstitutionellen Demokratie wie Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Minderheitenschutz.² Mehr noch, wurde anfangs eine semidemokratische Ordnung noch wohlwollend als unvermeidbares Übergangsphänomen auf dem Weg zu einer konsolidierten Demokratie gedeutet, so musste man inzwischen feststellen, dass viele dieser Staaten in ihrer wirtschaftlichen und politischen Weiterentwicklung stagnieren oder von innergesellschaftlichen Gewalterruptionen gekennzeichnet sind.³ Angesichts dieser Erfahrungen liegt die Vermutung nahe, dass Semidemokratien nicht einfach ein Durchgangsstadium sind, sondern eher eine Sackgasse, die den Zugang zu einer demokratischen Verfassung versperrt.

Im Hinblick auf diese eher ernüchternden Befunde stellt sich der internationalen Gemeinschaft die Frage, wie das Anliegen der Demokratisierung im Sinne nachhaltiger Entwicklung wirksam(er) befördert werden kann. Abschnitt II verdeutlicht die drängende Aktualität dieser Fragestellung in Bezug auf eine neuere Initiative zur Stärkung der Demokratie in Afrika. Abschnitt III diskutiert die Erkenntnisse der neueren ökonomischen Analysen autokratischer Regimes und entwickelt einige Überlegungen zu den Problemen des Übergangs von Autokratie zu Demokratie. Abschnitt IV zieht hieraus Schlussfolgerungen, wie Akteure der internati-

1 Im Internet einzusehen unter <http://www.un.org/millenniumgoals>.

2 Vgl. Freedom House (2003).

3 Semidemokratien sind durch eine empirisch feststellbare erhöhte Ausbruchswahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen gekennzeichnet. Vgl. Hedge et al. (2001), der in einem empirischen Systemvergleich 152 Länder über eine Zeitperiode von 1816 bis 1992 untersucht hat. Vgl. auch beispielsweise Henderson / Singer (2000).

onalen Gemeinschaft (d.h. Staaten, Unternehmen und NGO's) die demokratische Entwicklung Afrikas wirksam unterstützen können. Im Ergebnis laufen die Überlegungen darauf hinaus, dass es zweckmäßiger sein dürfte, staatliche Ordnungsstrukturen zu fördern, die eine gewaltfreie Konfliktaustragung ermöglichen und gerade dadurch die Vorraussetzung für wirtschaftliche Prosperität schaffen, als eine mehr oder weniger undifferenzierte Blaupause demokratischer Vorstellungen normativ einzufordern und hierbei unberücksichtigt zu lassen, dass gerade dies Konflikte schüren kann, die eine nachhaltige Demokratisierung ungewollt be- oder gar verhindern.

II. NePAD

NePAD ist das jüngste Entwicklungsprogramm der Afrikanischen Union (AU). Es wurde 2001 von den Präsidenten Südafrikas, Nigerias, Senegals, Algeriens und Ägyptens ausgearbeitet. Der Entwicklungsplan sieht zahlreiche mittel- und langfristige Maßnahmen im politischen und wirtschaftspolitischen Bereich vor, um Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent zu verwirklichen. Der Schwerpunkt liegt auf einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Ziel ist es, die afrikanischen Länder für nationale und insbesondere für internationale Investoren attraktiver zu gestalten. Zu diesem Zweck bemüht man sich um eine Sicherung makro-ökonomischer Stabilität, die Schaffung eines effizienten und transparenten Kapitalmarktes sowie um die Gewährung von Rechtssicherheit. Des Weiteren werden Reformmaßnahmen abgestrebt, um auf regionaler und kontinentaler Ebene Konfliktpräventionsmechanismen zu etablieren, staatliche Institutionen zu stärken und demokratische Grundordnungen zu fördern. Insbesondere sollen auf nationaler und sub-nationaler Ebene Maßnahmen eingeleitet werden, die eine verantwortliche Regierungsführung garantieren und der Zivilgesellschaft stärkere Partizipationsrechte einräumen. Diese Maßnahmen zur Politikreform werden wirtschaftspolitisch flankiert durch Investitionen in den Bereichen Erziehung, Ausbildung und Gesundheitswesen unter besonderer Berücksichtigung der Förderung der Rolle der Frauen.⁴ Besonders innovativ in diesem Maßnahmenpaket ist ein Informations- und Kontroll-Instrument, der so genannte „African Peer Review Mechanism“ (APRM), ein System wechselseitiger Kontrolle: Um ihrem Engagement für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eine größere Glaubwürdigkeit zu verleihen, haben die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Länder verabredet, sich anhand von Berichten ausgewählter Experten gemeinschaftlich im Hinblick auf die Einhaltung der selbstauferlegten Grundsätze zu überwachen.⁵

Der Entwicklungsplan NePAD hat den beteiligten Ländern ein ambitioniertes Ziel gesetzt. Er strebt in den kommenden 15 Jahren ein jährliches Wirtschaftswachstum von sieben Prozent an. Allerdings wurde NePAD in der Weltöffentlichkeit sehr unterschiedlich aufgenommen. Während die G8-Staaten und die Europäische Union mit NePAD die Hoffnung auf mehr Demokratie und Entwicklung in Afrika verbinden, sehen manche Kritiker in diesem Vorhaben nicht viel mehr als einen neuerlichen Versuch, höhere Entwicklungsgelder zu beziehen. Andere bezweifeln die Glaubwürdigkeit und Effektivität der zahlreichen Reformversprechen. Zudem hätten die NePAD-Initiatoren versagt, die Ernsthaftigkeit des Programms im Zuge der Konflikte in Zimbabwe unter Beweis zu stellen.⁶ Weitere Kritik betrifft vor allem die inhaltli-

4 Vgl. NEPAD (2001) sowie ausführlich www.nepad.org.

5 Vgl. NEPAD (2003).

6 Das Southern African Regional Poverty Network (SARPN) hat auf einer unabhängigen Internetseite zahlreiche Anmerkungen zu NePAD gesammelt. Vgl. <http://www.sarpn.org.za/nepadall.php>.

chen Aspekte des Entwicklungsprogramms. So wird beispielsweise bemängelt, dass bei den Maßnahmen die Entwicklung des ländlichen Raumes nur unzureichend berücksichtigt wird. Kritisiert wird auch die mangelnde Einbindung der Zivilbevölkerung. Die angestrebten Wachstumsraten werden von manchen Skeptikern als unrealistisch abgetan. Ferner wird angesichts des umfangreichen Maßnahmenkataloges auf administrative Engpässe hingewiesen. Zahlreiche Kritiker, denen die dauerhafte Etablierung demokratischer Grundordnungen am Herzen liegt, bekunden ihr Missfallen über die ihrer Meinung nach zu starke Ausrichtung von NePAD auf die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für afrikanische Länder. In ihren Augen stellt NePAD ein neo-liberales, wirtschaftlich dominiertes Manifest dar, das die afrikanische Bevölkerung nur unzureichend einbezieht und die demokratische Vision für die Schaffung funktionierender Märkte reduziert.

Es ist auffallend, dass Kritiker und Befürworter gleichermaßen Gefahr laufen, bei der inhaltlichen Diskussion des Entwicklungsprogramms das eigentliche Problem der afrikanischen Staaten aus den Augen zu verlieren. Angesichts immer wieder aufflammender gewaltförmiger Auseinandersetzungen, die z.T. grenzüberschreitend sind, und angesichts der dramatischen Unterentwicklung des Kontinentes geht es primär um folgende Frage: Wie kann eine Transformation der politischen Ordnungen in Afrika erfolgreich so eingeleitet werden, dass eine innergesellschaftlich wie zwischenstaatlich dauerhaft gewaltfreie Konfliktaustragung gewährleistet wird, die wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht?

In dieser Hinsicht unterscheidet sich NePAD nicht auf Grund der proklamierten Inhalte von den anderen, seit 1960 immer wieder gescheiterten, Entwicklungsstrategien für Afrika. Die eigentliche Innovation NePADs sind nicht die Bekenntnisse auf dem Papier, sondern die Verfahrensregeln, wie sie sich im African Peer Review Mechanism widerspiegeln. Insofern geht es nicht primär darum, ob der Maßnahmenkatalog des Programms differenziert genug ist, sondern vielmehr darum, ob die Verfahrensregeln von NePAD prinzipiell geeignet sind, zur Demokratisierung Afrikas wirksam beizutragen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die internationale Gemeinschaft auf NePAD reagieren sollte, wenn sie wirklich an einer Demokratisierung im Sinne nachhaltiger Entwicklung interessiert ist. Soll sie NePAD ihre Unterstützung verweigern, aus Furcht vor einer Vergeudung von Geldern? Soll sie NePAD finanziell fördern, trotz der Gefahr womöglich unerwünschter Ergebnisse? Soll sie einzelne Elemente stärker unterstützen, um Demokratisierungsprozesse in Afrika voranzubringen, und wenn ja: welche? Ist es wichtiger, auf Wahlen zu drängen? Oder ist es hilfreicher, wirtschaftliche Unterstützung zu gewähren? Was sollte man tun, wenn man sichergehen will, nicht mehr Schaden als Nutzen anzurichten?

Diese Fragen lassen sich nur mit Hilfe von Theorie beantworten. Deswegen gibt der nächste Abschnitt einen Überblick über einschlägige Erkenntnisse der ökonomischen Analyse politischer Regimes und entwickelt Überlegungen, die in ein „mental model“ münden, das als Orientierungshilfe dienen kann.

III. Autokratie versus Demokratie: das Transformationsproblem

((1)) Die ökonomische Theorie der Politik verfügt über eine lange Tradition. Sie setzt in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts als ökonomische Theorie demokratischer Politik ein. Die maßgeblichen Pioniere sind Downs und Becker sowie Tullock und Buchanan.⁷ Der analytische Ansatz besteht darin, analog zu wirtschaftlichen Akteuren auch politischen Akteuren zu unterstellen, dass sie ihre eigenen Interessen verfolgen. Aus einer solchen Perspektive hängt es entscheidend von den institutionellen Rahmenbedingungen – der Verfassung demokratischer Politik – ab, inwiefern die Ergebnisse dieses eigeninteressierten Handelns gesellschaftlich erwünscht oder eher unerwünscht sind.

Standen zunächst politische Regimes vom Typ der westlichen Demokratie mit rechtsstaatlicher Verankerung und marktwirtschaftlicher Ausrichtung im Vordergrund des theoretischen Interesses, so wird in jüngerer Zeit das analytische Handwerkszeug der politischen Ökonomik auch auf andere Regimes angewendet. Mittlerweile gibt es eine ausgeprägte Korruptionsforschung.⁸ Aber auch die Autokratie als Pendant zur Demokratie ist ausführlichen Analysen unterzogen worden.⁹ Deren gegenwärtiger Erkenntnisstand lässt sich in zwei Punkten zusammenfassen.¹⁰

Erstens wird ein Autokrat aus seinem wohlverstandenen Eigeninteresse heraus bestrebt sein, die seiner Herrschaft unterworfenen Bevölkerung nicht maximal, sondern optimal auszunutzen. Während eine maximale Ausbeutung jegliche Arbeits- und Investitionsanreize in der Bevölkerung zerstören würde, berücksichtigt ein optimierender Autokrat – in Abhängigkeit seines Planungshorizonts –, dass er von einer höheren gesellschaftlichen Produktivität individuell profitieren kann. Die zugrunde liegende Logik besteht darin, dass es vorteilhaft sein kann, sich mit einem relativ kleineren Teil des gesellschaftlichen Kuchens zu begnügen, wenn gerade dadurch das eigene Stück absolut größer wird. Distribution und Allokation erweisen sich hier als interdependent, denn Distributionserwartungen fungieren als Allokationsanreize.¹¹

Zweitens kommen viele Analysen übereinstimmend zu dem Schluss, dass ein eigeninteressierter Autokrat seine Macht sichert, indem er in Loyalität und/oder Repression investiert: Er kauft sich die Zustimmung von Anhängern, indem er sie an den Erträgen seiner Herrschaft beteiligt; und er unterdrückt oppositionellen Widerstand, indem er potentielle Gegner schwächt und mit Gewalt bedroht.¹² Zur Begründung: Zwar verfügt ein Autokrat formal über alle politischen Entscheidungs- und Kontrollrechte innerhalb der Grenzen seines Territoriums. Faktisch ist er jedoch als Einzelner weit davon entfernt, kraft seines Amtes absolute Macht auszuüben. Er benötigt loyale Anhänger, um seine Kontrollrechte auszuüben und die Befolgung der erlassenen Regeln durchzusetzen. Gleichzeitig muss der Autokrat sich vor dem Sturz durch mögliche Oppositionskräfte schützen. Hierbei hat er davon auszugehen, dass eine Oppositionsbewegung einen gewaltsamen Umsturz planen könnte, sobald die Wahrscheinlichkeit

⁷ Vgl. Downs (1957); Becker (1958) sowie Buchanan / Tullock (1962). Für neuere Überblickswerke vgl. Drazen (2000); Persson / Tabellini (2000) sowie Mueller (2003).

⁸ Vgl. beispielsweise Bardhan (1997).

⁹ Tullock (1987) hat in seinem aufsehenerregenden Buch über Autokratien darauf hingewiesen, dass es lange Zeit schlicht an Informationen mangelte, um diese politische Ordnung als Pendant der Demokratie in ähnlicher Schärfe analytisch zu durchdringen. In den letzten Jahren ist der Kenntnisstand der ökonomischen Autokratieforschung jedoch stark vorangeschritten. Vgl. Olson (2002); Wintrobe (1998) und Breton (1998).

¹⁰ Vgl. Mueller (2003), S. 406 – 428.

¹¹ Vgl. hierzu insbesondere Olson (2002).

¹² Vgl. hierzu insbesondere Wintrobe (1998).

eines Sieges hinreichend groß wird. Auf diese Kalkulation kann der Autokrat mittels Repression Einfluss nehmen, indem er die Kommunikation zwischen möglichen Widerstandsgruppen erschwert und ihre Geheimhaltungs- und Organisationskosten erhöht.¹³

Aus dieser Perspektive ergibt sich als eine wichtige Schlussfolgerung, dass Wirtschaftswachstum *ceteris paribus* zur Stabilisierung autokratischer Regimes beiträgt. Der Grund hierfür ist klar: Sind aufgrund eines größeren gesellschaftlichen Kuchens für den Autokraten mehr Mittel verfügbar, kann er sich mehr Ausgaben für Loyalität und Repression leisten und so seine Herrschaft stabilisieren.

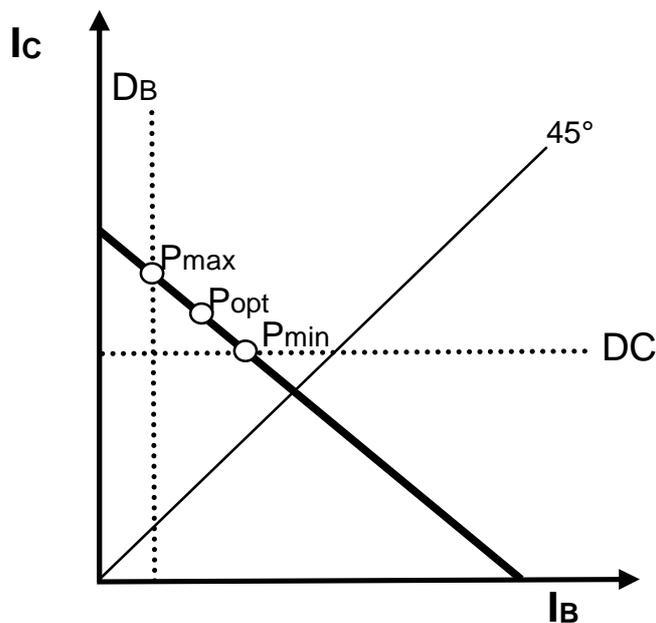
((2)) Insbesondere der zweite Aspekt der Autokratieforschung unterstreicht auf den ersten Blick die Bedenken der NePAD-Kritiker. Die betont wirtschaftspolitische Ausrichtung des Entwicklungsprogramms legt auf Basis bisheriger Erkenntnisse den Verdacht nahe, dass das intendierte Wirtschaftswachstum möglicherweise eine anti-demokratische Wirkung entfalten könnte. Gegen einen solchen Schluss sind jedoch folgende Bedenken geltend zu machen: (a) Wirtschaftswachstum wird in diesen Modellen als exogen betrachtet. (b) Der hier eigentlich interessierende Übergang von einer autokratischen zu demokratischen Ordnung wird in diesen Modellen gar nicht thematisiert.

Ein wesentlicher Grund für diesen blinden Fleck der vorliegenden Theorien dürfte darin liegen, dass die Literatur von einer reaktionsanalytischen Modellierung autokratischer Strukturen dominiert wird. Hierbei wird ein individueller Wahlhandlungskalkül formuliert, aus dem von individuellen Restriktionsänderungen auf gesellschaftliche Ergebnisse geschlossen wird. Dadurch gerät von vornherein aus dem Blick, dass es möglich sein könnte, einen friedlichen Übergang von Autokratie zu Demokratie herbeizuführen, denn wenn der Autokrat als individueller Alleinherrscher modelliert wird, ist es kaum vorstellbar, dass er einem Übergang zur Demokratie zustimmen könnte und freiwillig entsprechende Maßnahmen einleitet.

Die Option eines friedlichen Übergangs rückt erst dann in den Bereich des Möglichen, wenn man eine interaktionsanalytische Modellierung zugrunde legt. Ein solches Vorgehen kann an den in der Literatur vorfindlichen Gedanken anknüpfen, dass ein Autokrat es letztlich mit zwei Gruppen zu tun hat, zu denen er sich mittels Repression oder Loyalitätskauf verhält. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um die potentielle Opposition, bei der zweiten Gruppe um die Anhänger des Autokraten. Radikal vereinfacht, lässt sich das politische Regime einer Autokratie damit als ein Ausbeutungsspiel zwischen zwei Gruppen interpretieren, in dem der Autokrat die Funktion übernimmt, eine Umverteilung von Ressourcen vorzunehmen, so dass die Opposition schlechter und die eigenen Anhänger besser gestellt werden. Abb. 1 illustriert die hier interessierenden Zusammenhänge.

13 Vgl. Tullock (1987).

Abbildung 1



Zu unterscheiden sind zwei Gruppen C und B, die sich in einem asymmetrischen Verteilungsspiel gegenüberstehen. C steht für einen Clan, B für den Rest der Bevölkerung. Diese beiden Gruppen stehen sich antagonistisch gegenüber. Nun bestimmt der Clan ein Mitglied aus seiner Mitte als Autokrat A. Der Autokrat A fungiert somit als Agent der übrigen Clanmitglieder. Seine Aufgabe ist es, Ressourcen von B nach C umzuschichten. Die Menge der möglichen Verteilungslösungen wird durch zwei Drohpunkte beschränkt. Die Linie DB markiert ein Niveau, bei dessen Unterschreiten die Bevölkerung einen Bürgerkrieg in Kauf nimmt, um nicht mehr ausgebeutet zu werden. Umgekehrt markiert die Linie DC ein Niveau, bei dessen Unterschreiten der Clan bereit ist, zur Durchsetzung seiner Interessen Gewalt anzuwenden, was sich sowohl gegen die Bevölkerung als auch insbesondere gegen den eigenen Agenten A richten kann.

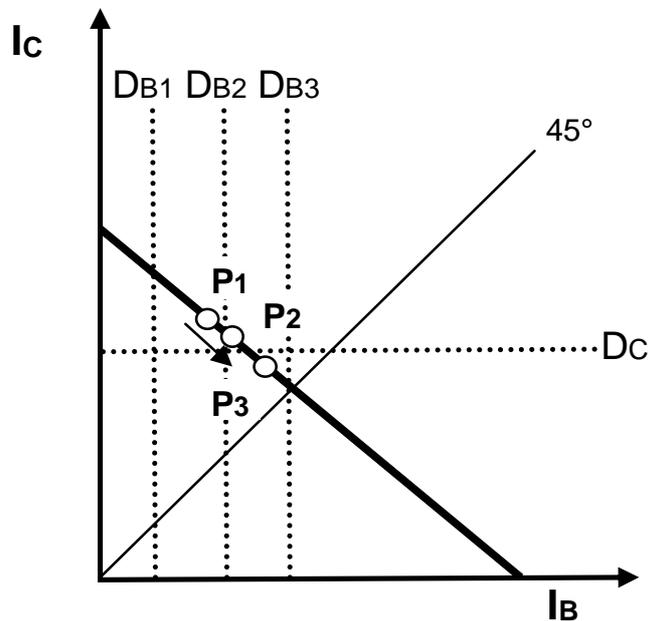
Der Autokrat, der sein eigenes Überleben sichern will, ist somit auf das Intervall $[P_{\max}; P_{\min}]$ beschränkt. Dass dieses Intervall systematisch oberhalb der 45°-Achse liegt, spiegelt die asymmetrische Machtverteilung zwischen Clan und Bevölkerung wider.¹⁴ Unterstellt man, dass der Autokrat über diskretionäre Handlungsspielräume verfügt, die er in seinem eigenen Interesse zu nutzen versucht, so wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in dem Intervall eine innere Lösung P_{opt} ergeben, schon allein deshalb, weil der Autokrat bestrebt sein wird, einen gewissen Sicherheitsabstand zu den jeweiligen Drohpunkten einzuhalten.

((3)) Was passiert nun, wenn die Staatengemeinschaft auf ein solches Regime Druck ausübt und zum Zweck der Demokratisierung die Einführung allgemeiner Wahlen fordert? Zunächst einmal ist davon auszugehen, dass der Autokrat am liebsten Autokrat bleiben würde und dass der ihn unterstützende Clan kein Interesse daran hat, die ihn privilegierende gesellschaftliche Machtasymmetrie abzubauen. Notfalls wird diese Seite also versuchen, die Wahlen so zu manipulieren, dass der Autokrat gewählt wird und sich nun den Anschein eines demokratisch legitimierten Potentaten geben kann. Es kommt zur Einführung einer Semidemokratie oder Scheindemokratie. Dies freilich bedeutet nun aber nicht, dass einfach alles beim

¹⁴ Um Missverständnissen vorzubeugen: Die 45°-Achse bestimmt nicht die Punkte absolut gleicher Einkommensverteilung. Vielmehr repräsentiert sie „konstitutionelle Fairness“, d.h. eine verfahrensmäßig abgesicherte Gleichbehandlung von Interessen.

Alten bliebe, ganz im Gegenteil. Abb. 2 gibt Auskunft darüber, welche Entwicklung durch Wahlen eingeleitet wird.

Abbildung 2



Selbst wenn die Wahlen manipuliert werden, ist doch schon allein der Wahlakt selbst ein Ereignis, durch das das Kräfteparallelogramm im Land verschoben wird. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Durchführung einer Wahl einen beträchtlichen Teil der üblichen Repressionsmaßnahmen (Zensur, Kommunikationsverbot, Intransparenz, Unterdrückung) konterkariert: Oppositionelle haben es wesentlich leichter, sich wechselseitig zu verständigen und zu organisieren. Partner, die an politischer Zusammenarbeit interessiert sind, können sich leichter identifizieren. Zudem wird die Bevölkerung angeregt, über die Legitimation des Regimes nachzudenken – und zu sprechen. Die Transaktionskosten zur Organisation kollektiven Handelns sinken. Graphisch läuft all dies darauf hinaus, dass sich der Drohpunkt der Bevölkerung nach rechts verschiebt, beispielsweise von DB_1 nach DB_2 . Dies zieht eine entsprechende Reaktion des Autokraten nach sich. Er wählt nun P_2 statt P_1 . Das bedeutet, dass schon allein durch die Transformation der Autokratie zu einer Scheindemokratie eine gewisse Besserstellung der vormals Unterprivilegierten erfolgt.

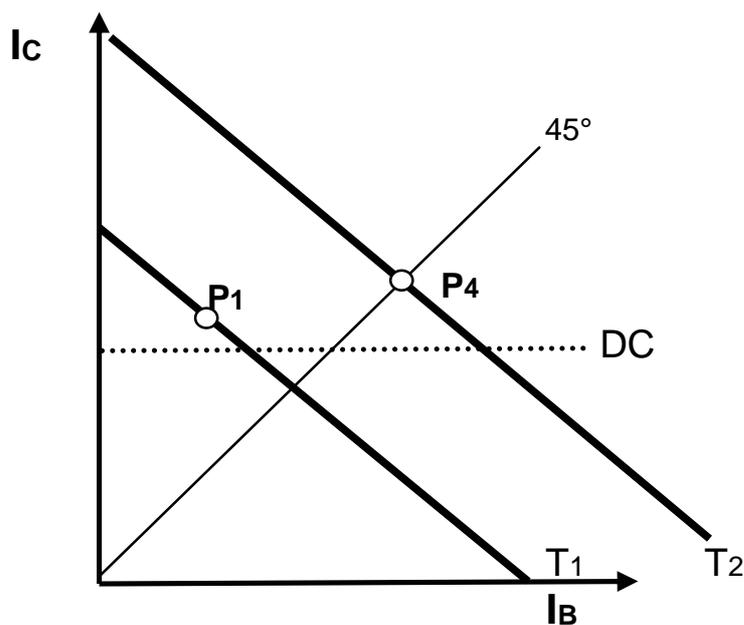
Die Quelle für diese Besserstellung liegt allerdings nicht in einer höheren Produktivität, sondern vielmehr darin, dass die autokratische Ausbeutung zu Lasten der Bevölkerung und zu Gunsten des Clans teilweise wieder rückgängig gemacht wird: Der Übergang zur Scheindemokratie verändert also gleichsam die Gewichte im Umverteilungsspiel. Er reduziert den Handlungsspielraum des Autokraten, seine Herrschaft dadurch zu stabilisieren, dass er die Opposition in Schach hält und der eigenen Gruppe Wohltaten erweist. Die Tendenz lautet: weniger Repression und weniger Loyalität.

Dieser Umstand ist durchaus ambivalent. Denn der Übergang zur Scheindemokratie kann dazu führen, dass der Handlungsspielraum des Autokraten buchstäblich auf null reduziert wird. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sich der ursprüngliche Drohpunkt DB_1 in Abb. 2 nicht auf DB_2 , sondern auf DB_3 verschiebt. Hierdurch gerät der Autokrat in eine ausweglose Lage, denn die Verteilungsansprüche übersteigen das, was tatsächlich zu verteilen ist. Folglich verdirbt es sich der Autokrat mit mindestens einer gesellschaftlichen Gruppe,

möglicherweise sogar gleich mit beiden (z.B. in P_3), je nachdem, wie er sich positioniert. In jedem Fall kommt es hier zum Bürgerkrieg. Insofern lässt sich die der Scheindemokratie inhärente Tendenz zu Instabilitäten und gewalttätigen Konflikten mit diesen Überlegungen rational rekonstruieren.

((4)) Damit stellt sich nun die Frage mit erneuter Dringlichkeit, ob es überhaupt möglich ist, eine Autokratie freiwillig, d.h. friedlich, in eine echte Demokratie zu transformieren. Ist es denkbar, dass der privilegierte Clan seiner eigenen Ent-Privilegierung zustimmen könnte? Abb. 3 hilft, diese Frage zu beantworten.

Abbildung 3



Im autokratischen Redistributionsspiel steht einer demokratischen Gleichberechtigung beider gesellschaftlicher Gruppen – graphisch repräsentiert durch eine Annäherung an die 45°-Linie – der Drohpunkt DC im Wege. Entlang der Budgetgeraden T_1 trifft Demokratisierung auf Widerstand, weil aus der Betrachtung des Status quo heraus die Besserstellung der Bevölkerung notwendig zu Lasten des Clans erfolgen müsste. Durch einen Wechsel von T_1 nach T_2 hingegen wird ein Potential wechselseitiger Besserstellung verfügbar. An dieser Stelle kann die gleiche Logik greifen, die in reaktionsanalytischen Modellen dazu führt, dass ein Autokrat die Bevölkerung nicht maximal, sondern optimal auszubeuten anstrebt. Analog gilt auch hier für den Clan: Es ist vorteilhaft, sich mit einem relativ kleineren Anteil zufriedener zu geben, sofern nur der volkswirtschaftliche Kuchen stark genug wächst, so dass das eigene Stück absolut größer wird.

Um einen solchen Wachstumsprozess in Gang zu setzen, reicht es nicht aus, lediglich eine Scheindemokratie zu errichten. Nötig ist vielmehr, der Bevölkerung – und auch dem eigenen Clan! – Anreize zu verschaffen, die verfügbaren Ressourcen produktiv einzusetzen. Hierfür ist Erwartungssicherheit eine unabdingbare Voraussetzung. Andernfalls kommen die nötigen Investitionen in Sachkapital, Humankapital und Sozialkapital nicht zustande.¹⁵ Das aber bedeutet, dass ein Zeitinkonsistenzproblem zu lösen ist: Die bloße Ankündigung, sich mit einem relativ kleineren Anteil am volkswirtschaftlichen Kuchen zufriedener zu geben, ist ex ante zwar

¹⁵ Vgl. Olson (2002).

im Interesse des Autokraten und des hinter ihm stehenden Clans; ex post jedoch besteht ihr Interesse gerade darin, die aufgrund dieser Ankündigung induzierten Investitionserträge auszubehuten. Die Folge ist, dass diese Ausbeutung antizipiert wird, so dass es gar nicht erst zu jenen Investitionen kommt, deren Erträge sich Autokrat und Clan ankündigungswidrig aneignen könnten. Aufgrund dieser Zeitinkonsistenz – d.h., aufgrund des Fehlanreizes, das eigene Versprechen zu brechen –, entsteht eine kollektive Selbstschädigung, so dass die Gesellschaft insgesamt unter ihren Möglichkeiten bleibt.

Um dieses Zeitinkonsistenzproblem zu lösen und mithin die kollektive Selbstschädigung in eine kollektive Besserstellung münden zu lassen, muss die Ankündigung glaubwürdig (gemacht) werden. Dies erfordert sanktionsbewehrte Bindungsmechanismen. Nur dann, wenn es für den Autokraten hinreichend teuer wäre, sein Versprechen zu brechen, kann die Bevölkerung darauf vertrauen, auch tatsächlich in den Genuss der Früchte ihrer Arbeit zu kommen. Nur in der Erwartung, selbst ernten zu können, wird überhaupt gesät werden.

Insofern liegt hier eine „Interdependenz der Ordnungen“¹⁶ begründet, eine fundamentale Wechselwirkung zwischen Wirtschaft und Politik. Einerseits hängt es von der Politik ab, wie gut sich die Wirtschaft entwickelt, denn hier werden die Anreize gesetzt, ob Ressourcen produktiv verwendet werden oder nicht. Andererseits kommt es auf die Wirtschaft an, ob ein politisches Regime tragfähig ist. Von der Wirtschaft hängt ebenfalls ab, ob der Übergang vom autokratischen zum demokratischen Regime möglich ist. In Abb. 3 gilt: Die demokratische Lösung P_4 ist pareto-superior zu P_1 . Mithin ist es zumindest denkmöglich, dass Autokrat und Clan einer echten Demokratisierung freiwillig zustimmen und sich zur Aneignung des damit verbundenen Vorteilspotentials selbst binden: Es geht darum, sich im Redistribuktionsspiel Zurückhaltung aufzuerlegen, um ein Allokationsspiel in Gang zu setzen, welches den Verteilungskonflikt so dramatisch entspannt, dass man sich ein Verfahren fairen Interessenausgleichs leisten kann.

((5)) Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was passiert, wenn es nicht auf Anhieb gelingt, ein hinreichend starkes Wirtschaftswachstum zu generieren, um gleichsam in einem Sprung von der Autokratie zur Demokratie zu wechseln. Abb. 4 hilft, hierauf eine Antwort zu finden.

Betrachtet man das Ausgangsgleichgewicht P_1 , so ist der Wechsel von T_1 zu T_3 nicht ausreichend, um P_4 „feasible“ werden zu lassen. Es kommt also nicht gleich im ersten Schritt zu einer demokratischen Gleichbehandlung von Clan und Bevölkerung. Was ergibt sich stattdessen? Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden.

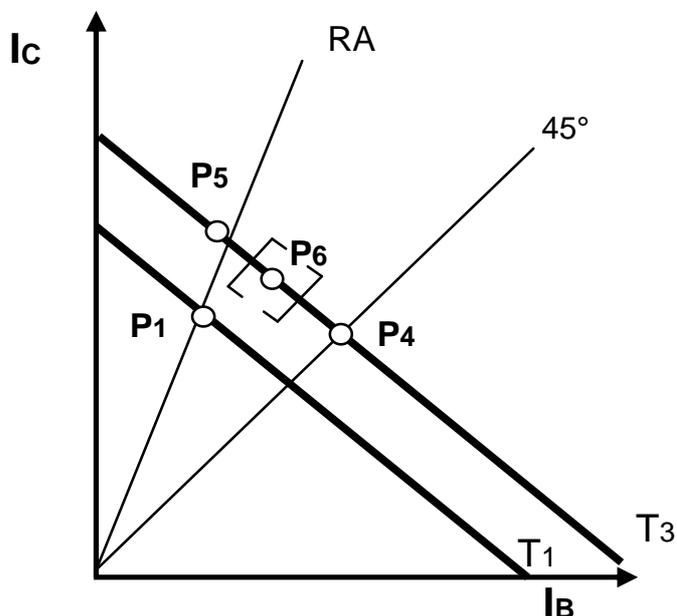
Fall 1: Der Wechsel von T_1 zu T_3 ist als exogen induziert zu betrachten, z.B. aufgrund der Entdeckung natürlicher Rohstoffvorkommen wie Öl oder Diamanten oder aufgrund der Zuführung von Entwicklungsgeldern. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die politische Asymmetrie zwischen Clan und Bevölkerung prolongiert oder sogar verstärkt wird. Graphisch hieße dies, dass entweder der Punkt auf der die relative Aufteilung des volkswirtschaftlichen Kuchens widerspiegelnden Gerade RA oder aber ein Punkt nordwestlich davon, wie beispielsweise P_5 , realisiert wird. Hierdurch wird ein autokratisches Regime stabilisiert und gestärkt.

Fall 2: Der Wechsel von T_1 zu T_3 ist als endogen zu betrachten und kommt z.B. dadurch zustande, dass Arbeit und Kapital produktiver verwendet werden. In diesem Fall ist damit zu

¹⁶ So der Terminus bei Eucken (1952, 1990).

rechnen, dass die politische Asymmetrie zwischen Clan und Bevölkerung abgebaut wird. Graphisch bedeutet das, dass ein Punkt südöstlich von RA wie beispielsweise P_6 realisiert wird. Nota bene: Erst die Erwartung, P_6 zu realisieren, schafft den Anreiz, den Wechsel von T_1 zu T_3 tatsächlich zu bewerkstelligen. Eine bloße Ankündigung des Autokraten reicht hierfür nicht aus. Vielmehr sind verfassungsmäßige Beschränkungen erforderlich, um die Ankündigung glaubwürdig werden zu lassen und so das zugrunde liegende Zeitinkonsistenzproblem zu lösen. Graphisch sind diese Beschränkungen durch die eckigen Klammern angedeutet, die ein Intervall um den Punkt P_6 eingrenzen. Im Klartext heißt dies, dass eine solche Verfassung zwar nicht den Idealvorstellungen einer demokratischen Blaupause entspricht, gleichwohl aber einen Schritt in Richtung Demokratie markiert und damit unter den herrschenden Bedingungen den einzig möglichen Weg einschlägt, um zur politischen Emanzipation der Bürger beizutragen. Dies ist unter den gegebenen Bedingungen die einzige Option, einen friedfertigen Systemwechsel einzuleiten.

Abbildung 4



((6)) Die bisherigen Überlegungen lassen sich in folgenden Punkten thesenartig zusammenfassen.

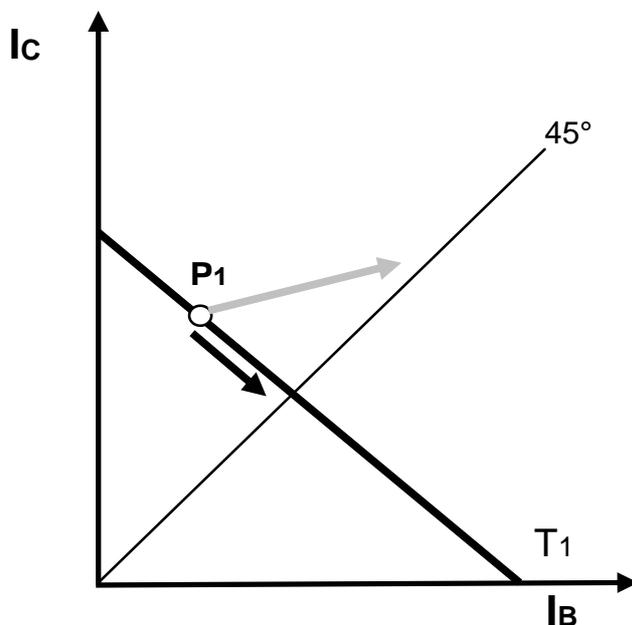
- Eine Autokratie ist ein Redistributionsspiel, in dem sich ein Clan zu Lasten der Bevölkerung besser stellt.
- Die bloße Einführung von Wahlen verwandelt die Autokratie in eine Scheindemokratie. Tendenziell kommt es zu einer Re-Redistribution, durch die das politische Regime destabilisiert werden kann, mit der Folge bewaffneter Auseinandersetzungen.
- Gleichwohl ist der freiwillige Übergang von einer Autokratie zu einer Demokratie nicht denkunmöglich. Dies setzt freilich voraus, das ursprüngliche Redistributionsspiel in ein Allokationsspiel zu verwandeln: Aus Ausbeutung wird Kooperation. Hierbei erweisen sich Wirtschaft und Politik als interdependent.
- Exogenes Wirtschaftswachstum stärkt die Autokratie. Endogenes Wirtschaftswachstum fördert Demokratisierung.

- Die allmähliche Transformation einer Autokratie zur Demokratie kann Zwischenschritte erforderlich machen, in denen etablierte Privilegien durch Verfassungsbestimmungen festgeschrieben und erst allmählich abgebaut werden.

((7)) Diese Überlegungen münden in die Einsicht, dass zwei unterschiedliche Auffassungen von Demokratie zu unterscheiden sind. Der ersten Auffassung zufolge besteht Demokratie primär darin, in einem gegebenen Spiel eine Umverteilung zugunsten der Benachteiligten – insbesondere zugunsten einer benachteiligten Bevölkerungsmehrheit – durchzusetzen. Der zweiten Auffassung zufolge geht es hingegen darum, das zugrunde liegende Spiel zu verändern, um den angestrebten Regimewechsel allgemein anreizkompatibel werden zu lassen. Abb. 5 hilft, diese beiden unterschiedlichen „mental models“ genauer zu identifizieren.

Demokratie bedeutet letztlich, Privilegien abzubauen und sich so der 45°-Linie anzunähern. Über das Ziel besteht also durchaus Einigkeit. Uneinigkeit hingegen besteht über den am besten geeigneten Weg zur Zielerreichung. Ausgehend von P_1 , strebt das erste „mental model“ eine Veränderung entlang T_1 an, markiert durch den schwarzen Pfeil. Aus der Perspektive des zweiten „mental model“ ist dieser Weg ‚kurzschlüssig‘, weil er den Privilegierten zumutet, gegen eigene Interessen verstoßen zu sollen. Stattdessen wird nicht der kürzeste Weg zur 45°-Achse gewählt, sondern gleichsam ein ‚Umweg‘ – markiert durch den in nordwestliche Richtung weisenden grauen Pfeil –, der allerdings den Vorteil aufweist, für alle Beteiligten anreizkompatibel zu sein. Dieser Umweg setzt auf die Interdependenz von wirtschaftlichen Wachstumsprozessen und institutionellen Rahmenbedingungen. Demokratisierung wird hier aufgefasst als eine Selbstbindung der politisch Privilegierten, durch die diese wirtschaftliche Produktionsanreize setzen, von deren Ergebnissen sie mittelbar ebenso profitieren wie der Rest der Bevölkerung.

Abbildung 5



Mithin lässt sich das erste „mental model“ auch als Organisationsmodell bezeichnen, das zweite hingegen als Legitimationsmodell. Dem ersten Modell zufolge wird Demokratisierung mit der Einführung von Wahlen gleichgesetzt. Beim zweiten Modell hingegen stehen institutionelle Arrangements im Vordergrund, die einen wirtschaftlich-politischen Transformationsprozess für alle Beteiligten zustimmungsfähig machen.

IV. Schlussfolgerungen für NePAD

Die Modellüberlegungen haben verdeutlicht, dass es einer politischen Selbstbindung bedarf, um einen friedlichen Systemwechsel von autokratischen zu demokratischen Strukturen erfolgreich einleiten zu können. Zur Überwindung des zugrunde liegenden Zeitinkonsistenzproblems sind verfassungsrechtlich verankerte Handlungsbeschränkungen nötig, die den Willkürspielraum des Autokraten einengen. Solche Beschränkungen können nur dann anreizkompatibel sein, wenn die vom Status quo Privilegierten berechtigte Aussicht darauf haben, im Zuge eines durch ihre Ent-Privilegierung allererst in Gang gesetzten Wirtschaftswachstums besser gestellt zu werden. Zugleich können die politischen Handlungsbeschränkungen nur dann ihre allokativen Anreizwirkung entfalten, wenn sie für die Bevölkerung glaubwürdig sind und somit die Erwartung stützen, von den Erträgen investiven Verhaltens auch tatsächlich selbst profitieren zu können. Insofern hängen wirtschaftliche und politische Aspekte eng zusammen. Sie sind interdependent.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zahlreiche Kritikpunkte an NePAD auf das „mental model“ zurückführen, das Demokratie als Organisationsprinzip begreift. Zugrunde liegt eine Denkweise, die die in westlichen Ländern etablierten Strukturen als Blaupause verwendet und dann folgerichtig feststellt, dass die in Afrika angestrebten Reformen hinter diesen Standards weit zurückbleiben. Die Interdependenzen zwischen Wirtschaft und Politik bleiben bei einem solchen Ansatz methodisch ausgeblendet. So erscheint die prononciert wirtschaftspolitische Ausrichtung von NePAD dann als bloße Ablenkung von den, für politische Demokratisierung wirklich wichtigen Dingen. Dem Organisationsmodell zufolge kommt es primär darauf an, dass Wahlen durchgeführt werden.

Mit Hilfe des alternativen „mental model“, das Demokratie als Legitimationsprinzip begreift, lässt sich dagegen eine kritisch-konstruktive Stellungnahme zu NePAD entwickeln. Dieses Modell betont die Interdependenz zwischen Wirtschaft und Politik und stellt die für einen friedlichen Transformationsprozess nötige Anreizkompatibilität in den Vordergrund der Betrachtung. Hier geht es nicht darum, eine vorgegebene Blaupause zu verwirklichen. Vielmehr geht es darum, jene Institutionen zu finden und notfalls zu erfinden, die geeignet sind, sich dem Ideal einer allgemein zustimmungsfähigen Gesellschaftsordnung auch unter den gegenwärtig extrem schwierigen Bedingungen Afrikas anzunähern. Aus einer solchen Perspektive sind drei Schlussfolgerungen zu ziehen, wie die westliche Welt auf NePAD angemessen reagieren kann.

((1)) Erstens ist der „African Peer Review Mechanism“ (APRM) als innovatives Element politischer Selbstbindung zu begrüßen. Er lässt sich interpretieren als Versuch, Glaubwürdigkeit zu importieren: Während eine bloße Ankündigung bestimmter Maßnahmen aufgrund zahlreicher enttäuschender Erfahrungen in der Vergangenheit Gefahr lief, innenpolitisch folgenlos zu bleiben, sorgt dieses kollektive Arrangement für eine größere Transparenz und Verlässlichkeit der angekündigten Selbstbindungen.

Natürlich ist der APR-Mechanismus noch weit davon entfernt, ein perfektes Durchsetzungsinstrument zu sein. Derzeit fehlen noch klare Kriterien und Verfahrensregeln. Abgesehen vom Reputationsverlust sind (noch) keine echten Sanktionen vorgesehen, die durch Anreize dazu beitragen könnten, angekündigte Maßnahmen auch tatsächlich durchzuführen. Zudem bietet der Mechanismus derzeit noch viele Manipulationsmöglichkeiten, weil die jeweiligen Expertenkommissionen national und nicht international zusammengesetzt sein sollen, so dass eine direkte Einflussnahme durch die jeweilige Nationalregierung gegenwärtig nicht völlig ausgeschlossen ist.

Insofern ist es wohl am besten, den APR-Mechanismus, so wie er derzeit vorliegt, als Einstieg in einen kollektiven Lernprozess zu deuten, dessen konstruktive Weiterentwicklung Unterstützung verdient.¹⁷ Hier ist in erster Linie zu denken an einen wissenschaftlichen Know-How-Transfer sowie an Beiträge zum Aufbau neuer Institutionen mit entsprechenden Forschungs- und Management-Kapazitäten. Insbesondere wäre es möglich, Hilfestellungen beim Aufbau von Systemen zur Datenerfassung und Datenverarbeitung zu leisten, damit ein volkswirtschaftliches Monitoring und Controlling aufgebaut werden kann, so dass sich klarer identifizieren lässt, ob angekündigte Maßnahmen auch tatsächlich durchgeführt wurden und ge-griffen haben. Zugleich würde eine verbesserte Wissensbasis die Politiker in die Lage versetzen, klarer abschätzen zu können, welche Selbstbindungen erforderlich sind, um die angestrebten Transformationsprozesse konstruktiv nach vorn zu bringen.

((2)) Zweitens ist die prononciert wirtschaftspolitische Ausrichtung von NePAD zu begrüßen. Sie lässt sich interpretieren als Versuch, der Interdependenz von Wirtschaft und Politik Rechnung zu tragen und beide Subsysteme gemeinsam zu transformieren, so dass der angestrebten Demokratisierung eine materielle Basis unterlegt wird.

Hier folgt aus der Modelldiskussion, dass die westliche Welt gut beraten ist, bei der Gewährung von Finanzhilfen die Leitdifferenz zwischen endogenem und exogenem Wirtschaftswachstum zu berücksichtigen. Es macht einen erheblichen Unterschied, ob entsprechende Gelder an Regierungen zu deren freier Verwendung fließen oder, ob sie direkt an gesellschaftliche Adressaten vergeben werden, deren Mittelverwendung besser konditioniert und kontrolliert werden kann. Im ersten Fall kann es passieren, dass ausgerechnet autokratische (und korrupte) Strukturen stabilisiert werden, während man im zweiten Fall wirtschaftliche Hilfen so ausrichten kann, dass sie die angestrebte Demokratisierung nachhaltig unterstützen.

Insbesondere könnte man sich vorstellen, dass es zur Ausbildung von Kriterien für „best practices“ politischer Selbstbindung kommt, die als Bemessungsgrundlage verwendet werden, um Finanzzuweisungen zu gewähren. Dies würde freilich voraussetzen, dass man sich in der westlichen Welt von der letztlich fatalen Praxis verabschiedete, staatliche Wirtschaftshilfen immer ausgerechnet jenen Staaten zukommen zu lassen, denen es am schlechtesten geht.¹⁸ Wenn man nicht einen Anreiz setzen will, dass autokratische Regimes ihre eigene Bevölkerung in Geiseln nehmen, um der internationalen Gemeinschaft Ressourcen abzupressen, sollte man verstärkt dazu übergehen, Regimes für konkrete Fortschritte bei wirtschaftlichen und politischen Reformen zu gratifizieren. Nur so würde man im Übrigen dazu beitragen, dass nicht die schlechten, sondern die guten Beispiele Schule machen.

((3)) Die dritte Schlussfolgerung betrifft die Akteure, die sich zu einer „global governance“ zusammenfinden müssen, um Demokratie in Afrika nachhaltig zu fördern.

Es gehört zu den ermutigendsten Elementen von NePAD, dass Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung nicht länger als ausschließlich nationale Angelegenheit der einzelnen afrikanischen Staaten aufgefasst werden. Vielmehr drückt NePAD aus, dass es ein gemeinsames Interesse afrikanischer Staaten gibt, die Entwicklung des Kontinents gemeinsam in die Hand zu nehmen und sich hierbei wechselseitig zu unterstützen. Benachbarte Staaten haben ein gemeinsames Interesse daran, dass Konflikte friedlich ausgetragen werden, so dass Kriege und Bürgerkriege vermieden werden. Sie haben ein gemeinsames Interesse daran, sich wirtschaftlich zu entwickeln und im Wege produktiver Arbeitsteilung auch von den Fort-

¹⁷ Vgl. Funke / Nsouli (2003), NePAD (2003), NePAD (2002), Ciller (2002).

¹⁸ Vgl. Easterly (2001).

schritten anderer zu profitieren. Insofern lässt sich NePAD als Versuch interpretieren, zur Vermeidung negativer und zur Realisierung positiver Externalitäten auf dem afrikanischen Kontinent kollektives Handeln auf supra-staatlicher Ebene zu organisieren.

Eine ähnliche Schlussfolgerung lässt sich auch für die westliche Welt treffen. Es wäre extrem wünschenswert, wenn beispielsweise die Europäische Union sich zu einer einheitlichen Afrikapolitik entschließen könnte, anstatt es einzelnen ehemaligen Kolonialmächten zu überlassen, die Beziehungen zu ihren ehemaligen Einflussgebieten als „special relations“ zu pflegen. Auch hier wäre eine supra-nationale Koordination – unter Einschluss der USA – äußerst hilfreich, um klare Signale zu setzen, dass die westliche Welt tatsächlich ein gemeinsames Interesse daran hat, den Aufbau demokratischer Strukturen in Afrika nachhaltig zu fördern.

Allerdings ist festzustellen, dass eine wirksame Unterstützung von NePAD nicht nur Sache der westlichen Nationalstaaten ist. Vielmehr sind hier auch zivilgesellschaftliche Organisationen und insbesondere Unternehmen gefordert.

Der Aufbau demokratischer Strukturen erfordert die Unterstützung lokaler Selbsthilfegruppen zum Schutz der Menschenrechte, zur Förderung der Meinungs- und Pressefreiheit, zur Bekämpfung von Korruption, zur Selbstorganisation politischer Bildung usw. In den afrikanischen Staaten und zwischen ihnen müssen zivilgesellschaftliche Netzwerke geknüpft werden. Es geht um „institution building“, um den Aufbau von Sozialkapital. Hier sind in erster Linie nicht-staatliche Organisationen gefordert wie beispielsweise die Kirchen, die humanitären Hilfsorganisationen, aber auch weltgesellschaftliche Akteure wie beispielsweise amnesty international oder Transparency International, die für wichtige Themen bürgerschaftliches Engagement vor Ort organisieren und unterstützen.

Auch westlichen Unternehmen wächst in dieser Hinsicht eine immer wichtigere Rolle zu. Zum einen können sie durch Direktinvestitionen sehr viel mehr finanzielle Ressourcen mobilisieren, als es der traditionellen zwischenstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit möglich ist.¹⁹ Zudem sind sie der wohl wirksamste Kanal für Know-How-Transfers und für die Einführung bzw. Anhebung von Standards humanitärer, sozialer und ökologischer Art. Zum anderen sind Unternehmen als „corporate citizens“ gefordert, bürgerschaftliches Engagement zu entwickeln und gesellschaftliche Ordnungsverantwortung zu übernehmen, beispielsweise als Impulsgeber zur Lösung drängender Probleme. Ein mustergültiges Beispiel hierfür ist die „Business Coalition against HIV/AIDS“. Vor diesem Hintergrund ist es nur folgerichtig, dass sich auf dem Afrika-Gipfel des „World Economic Forum 2003“ bereits 200 Unternehmen bereit erklärt haben, NePAD aktiv zu unterstützen.²⁰

19 Insofern wäre es besonders hilfreich, wenn es in Zukunft gelänge, die NePAD-Kriterien in den für internationalen Kapitalverkehr immer wichtigeren Länder-Rankings angemessen zu berücksichtigen.

20 Vgl. www.webforum.org/africa.

V. Zusammenfassung

In seiner Habilitationsschrift „Rationalität und Demokratie“ stellte Karl Homann der zeitgenössischen Demokratieforschung folgendes Zeugnis aus:

„Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Sofern man über den politischen Bereich spricht, gibt es heute keinen ernst zu nehmenden Zweifel mehr daran, dass Legitimation durch Demokratie erfolgt und dass umgekehrt Demokratie primär ein Legitimationskonzept ist. ... Um so erstaunlicher ist es, dass man über die ganze Breite der beteiligten Wissenschaften, von der Philosophie über die Rechtswissenschaft, Soziologie und Politologie bis hin zur Ökonomik, eine überzeugende, konzeptionell stimmige normative Theorie der Demokratie bis heute nicht findet. ... Dieser Befund wird geradezu bedrückend, wenn man sich vor Augen hält, dass etwa die Hälfte der heutigen Weltbevölkerung bei der Suche nach den Prinzipien ihres Zusammenlebens die ‚Demokratie‘ als fundamentale Norm betrachtet und dass die westliche Welt in dieser Situation nicht in der Lage ist, eine Theorie der Demokratie zu präsentieren.“²¹

Die Lage hat sich zwischenzeitlich ein wenig gebessert, obwohl noch immer viel zu tun bleibt. Insbesondere die ökonomischen Modellanalysen zur Erforschung politischer Regimes haben wichtige Erkenntnisse beigetragen. Auf ihrer Grundlage können fundierte Aussagen getroffen werden über die Eigenschaften autokratischer und demokratischer Regimes sowie über die Möglichkeiten und Grenzen eines friedlichen Übergangs von Autokratie zu Demokratie.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die wesentlichen Thesen dieses Aufsatzes in zwei Gruppen zusammenfassen. Die erste Gruppe skizziert die theoretischen Aussagen der ökonomischen Modelldiskussion:

- Eine Autokratie ist ein Redistributionsspiel, in dem sich ein Clan zu Lasten der Bevölkerung besser stellt.
- Die bloße Einführung von Wahlen verwandelt die Autokratie in eine Scheindemokratie. Tendenziell kommt es zu einer Re-Redistribution, durch die das politische Regime destabilisiert werden kann, mit der Folge bewaffneter Auseinandersetzungen.
- Gleichwohl ist der freiwillige Übergang von einer Autokratie zu einer Demokratie nicht denkunmöglich. Dies setzt freilich voraus, das ursprüngliche Redistributionsspiel in ein Allokationsspiel zu verwandeln: Aus Ausbeutung wird Kooperation. Hierbei erweisen sich Wirtschaft und Politik als interdependent.
- Exogenes Wirtschaftswachstum stärkt die Autokratie. Endogenes Wirtschaftswachstum fördert Demokratisierung.
- Die allmähliche Transformation einer Autokratie zur Demokratie kann Zwischenschritte erforderlich machen, in denen etablierte Privilegien durch Verfassungsbestimmungen festgeschrieben und erst allmählich abgebaut werden.

Die zweite Gruppe von Thesen zieht aus den ökonomischen Modellüberlegungen Schlussfolgerungen für eine Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for African Development (NePAD)“:

- Mit dem „African Peer Review Mechanism (APRM)“ enthält NePAD ein innovatives Element kollektiver politischer Selbstbindung, das als Einstieg in einen Lernprozess supra-staatlicher Kontrolle und Sanktion zu begrüßen und zu unterstützen ist.

²¹ Homann (1988; S. 41).

- Die prononciert wirtschaftspolitische Ausrichtung von NePAD trägt der alten Einsicht in die „Interdependenz der Ordnungen“ Rechnung. Wirtschaftswachstum ist nötig, um die politische Transformation zur Demokratie zu stabilisieren. Westliche Wirtschaftshilfe kann, je nachdem, wie sie vergeben wird, diesen Prozess unterminieren oder wirksam unterstützen.
- Im Interesse nachhaltiger Entwicklung ist der Aufbau demokratischer Strukturen in Afrika zu unterstützen. Dies ist freilich nicht nur eine Aufgabe westlicher Nationalstaaten und ihrer inter-gouvernementalen Zusammenschlüsse. Vielmehr wächst hier Organisationen der Zivilgesellschaft und insbesondere Unternehmen als „corporate citizens“ die extrem wichtige Aufgabe zu, Ordnungsverantwortung zu übernehmen.

Literaturverzeichnis:

Bardhan, P. (1997), Corruption and Development: A Review of Issues, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, Nr. 3, S. 1320 – 1346.

Becker, G. (1958), Competition and Democracy, in: *Journal of Law and Economics*, 1, S. 105 – 109.

Breton, A. (1998), *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*, Cambridge.

Buchanan, J./ Tullock, G. (1962), *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor.

Cilliers, J. (2002), NEPAD's Peer Review Mechanism, Institute for Security Studies, Occasional Paper, Nr. 64, im Internet: <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/64/Paper64.html>, 22.12.2003. .

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York.

Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton.

Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge.

Eucken, W. (1952, 1990), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, hrsg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel, 6. Aufl., Tübingen.

Freedom House (2003), *Freedom in the World 2003*, New York.

Funke, N./ Nsouli, S. (2003), *The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): Opportunities and Challenges*, IMF Working Paper 03/69.

Hegre, H./ Ellingsen, T./ Gates, S./ Gleditsch, N. (2001), *Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992*, in: *American Political Science Review*, Vol. 95, Nr. 1, S. 33 - 48.

Henderson, E./ Singer, J. (2000), *Civil War in the Post-Colonial world, 1946 – 92*, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 37, Nr. 3, S. 275 - 299.

Homann, K. (1988), *Rationalität und Demokratie*, Tübingen.

Mueller, D. C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge.

NEPAD (2003), *African Peer Review Mechanism: Organisation and Processes*, März 2003, im Internet: <http://www.touchtech.biz/nepad/files/documents/48.pdf>, 22.12.2003.

NEPAD (2002), *Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*, im Internet: <http://www.sarpn.org.za/NEPAD/july2002/declaration/declaration.pdf>, 22.12.2003.

NEPAD (2001), The New Partnership for Africa's Development, im Internet:
<http://www.sarpn.org.za/RegionalPovertyPapers/October2001/NEPAD.pdf>, 22.12.2003.

Olson, M. (2002), Macht und Wohlstand, Tübingen.

Persson, T./ Tabellini, G. (2000), Political Economics – Explaining Economic Policy, Cambridge.

Tullock, G. (1987), Autocracy, Boston.

Wintrobe, R. (1998), Political Economy of Dictatorship, Cambridge.

Webseiten:

NEPAD: <http://www.nepad.org>

Southern African Regional Poverty Network (SARPN):
<http://www.sarpn.org.za/nepadall.php>.

UN Millenniumgoals: <http://www.un.org/millenniumgoals>.

World Economic Forum 2003: <http://www.webforum.org/africa>.

DISKUSSIONSPAPIERE

- Nr. 03 - 1 **Ingo Pies**
WELT-GESELLSCHAFTS-VERTRAG: Auf dem Weg zu einer ökonomisch fundierten Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 2 **Ingo Pies**
GLOBAL SOCIAL CONTRACT
On the road to an economically-sound Ethics of Globalization
- Nr. 03 - 3 **Ingo Pies**
Weltethos versus Weltgesellschaftsvertrag – Methodische Weichenstellungen für eine Ethik der Globalisierung
- Nr. 03 - 4 **Karl Homann**
Braucht die Wirtschaftsethik eine „moralische Motivation“?
- Nr. 03 - 5 **Johanna Brinkmann/ Ingo Pies**
Der Global Compact als Beitrag zu Global Governance: Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 03 - 6 **Ingo Pies**
Sozialpolitik und Markt: eine wirtschaftsethische Perspektive
- Nr. 03 - 7 **Ingo Pies**
Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht
- Nr. 04 - 1 **Ingo Pies / Markus Sardison**
Ethik der Globalisierung: Global Governance erfordert einen Paradigmawechsel vom Machtkampf zum Lernprozess
- Nr. 04 - 2 **Ingo Pies / Cora Voigt**
Demokratie in Afrika – Eine wirtschaftsethische Stellungnahme zur Initiative „New Partnership for Africa’s Development“ (NePAD)

Autoren:

Prof. Dr. Ingo Pies

Wissenschaftlicher Direktor des Wittenberg-Zentrums für Globale Ethik
Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Forschungsgebiete: Wirtschaftsethik, Institutionenökonomik, Ordnungspolitik und Global Governance, Corporate Citizenship

Dipl.-Kff. Cora Voigt

Doktorandin am Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik
Stipendiatin der Friedrich– Naumann- Stiftung
Forschungsgebiete: Politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse, Demokratie- und Autokratieforschung.