

JULIA
LEININGER

**DEMOKRATIEFÖRDERUNG IN
AUßENABHÄNGIGEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN**

Ein Forschungsansatz zur kontextsensiblen Analyse
internationaler Demokratieförderung

Eingereicht an der

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft
Bergheimer Str. 58, 69115 Heidelberg

zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin
„doctor rerum politicarum“

am 25. Februar 2010, verteidigt am 8. Juli 2010.

„Probleme kann man niemals mit der gleichen Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.“

Albert Einstein

„Ich glaube, nichts ist jemals einfach nur Wissenschaft“, sagte ich. Er nickte. „Das ist das Problem mit dem Sehen von Dingen. Nichts ist klar. Gefühle, Ideen formen das, was man vor sich hat. Cézanne wollte die Welt nackt, aber die Welt ist nicht nackt. Ich möchte in meinen Arbeiten Zweifel wecken.“ Er hielt inne und lächelte mich an. „Deren sind wir uns nämlich sicher.“

Siri Hustvedt, « Was ich liebte »

Inhaltsverzeichnis

VERZEICHNIS DER TABELLEN.....	6
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN.....	6
VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN.....	7
1. EINLEITUNG.....	8
1.1. GEGENSTANDSBEREICH.....	10
1.2. FORSCHUNGSRELEVANZ.....	12
1.3 UNTERSUCHUNGSDESIGN.....	15
1.4 FORSCHUNGSGANG.....	18
2. THEORETISCH-KONZEPTIONELLE VORAUSSETZUNGEN.....	21
2.1 BEGRIFFSKLÄRUNGEN.....	21
2.1.1 Forschungsansatz.....	21
2.1.2 Begriff.....	23
2.2 ENTWICKLUNG EINES ANSATZES ZUR ANALYSE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG.....	27
2.2.1 Literaturanalyse.....	27
2.2.2 Problemanalyse.....	28
2.2.3 Entwicklung des Forschungsansatzes.....	30
3. LITERATURANALYSE.....	32
3.1 HISTORISCHER UND FACHLICHER ENTSTEHUNGSZUSAMMENHANG.....	34
3.2 ERKENNTNISINTERESSEN IN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNGSFORSCHUNG.....	40
3.3 THEORETISCHE ZUGÄNGE ZUR ANALYSE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG.....	43
3.4 SCHLÜSSELBEGRIFFE IN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNGSFORSCHUNG.....	47
3.4.1 Demokratie.....	47
3.4.2 Regimewechsel und -wandel.....	50
3.4.3 Staat.....	51
3.4.4 Frieden.....	52
3.5. DEMOKRATIEFÖRDERUNGSVERSTÄNDNISSE.....	53
3.5.1 Sammelbegriffe.....	53
3.5.2 Definitionen und Merkmalsausprägungen von Demokratieförderungs-begriffen.....	54
3.5.2.1 Definitionen.....	54
3.5.2.2 Merkmalsausprägungen I: Politikinhalt von Demokratieförderung.....	57
3.5.2.3 Merkmalsausprägungen II: Mittel der Demokratieförderung.....	58
3.5.3 (Teil)Synonyme von Demokratieförderung.....	62
3.5.4 Operationalisierungen von Demokratieförderungsbegriffen.....	66
3.6 METHODEN ZUR UNTERSUCHUNG VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG.....	70
3.7 SYNTHESE.....	73
4. PROBLEMANALYSE.....	78
4.1 „WEIßE FLECKEN“: FORSCHUNGLÜCKEN IN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNGSFORSCHUNG.....	78

4.1.1 Implementierungsebene von Demokratieförderung	78
4.1.2 Demokratieförderung außerhalb des EU-Raums.....	80
4.1.3 Junge Demokratien.....	81
4.1.4 Positivinstrumente der Demokratieförderung	84
4.1.5 Intermediäre institutionen.....	86
4.1.6 Funktionsweise von Demokratieförderung	87
4.1.7 <i>Politics</i> und Machtbeziehungen	88
4.2 „BLINDE FLECKEN“: DEFIZITE TRADIERTER FORSCHUNGSANSÄTZE.....	89
4.2.1 Reduktionistische Konstruktion von Demokratieförderung	89
4.2.1.1 Dichotomistisches Demokratieförderungsverständnis	90
4.2.1.2 Ungleichgewichtiges Demokratieförderungsverständnis	91
4.2.1.3 Mechanisches und lineares Demokratieförderungsverständnis	91
4.2.2 Fehlende Integration einschlägiger Theorien	93
4.2.2.1 Demokratieforschung.....	94
4.2.2.2 Entwicklungsforschung	95
4.2.3 Statische und <i>outcome</i> -orientierte Schlüsselbegriffe.....	97
4.2.4 Einseitige Methoden und Forschungstechniken	99
4.3 SYNTHESE	99
5. ANSATZENTWICKLUNG	102
5.1 AUSGANGSPUNKTE	102
5.1.1 Theoretische Ausgangspunkte	103
5.1.2 Empirische Ausgangspunkte	106
5.2 ANALYTISCHER ZUGRIFF	113
5.2.1 Historisch-empirischer und kontextsensibler Zugang	113
5.2.2 Analyseeinheit: Politisches System	117
5.2.3 Analysedimension: Polity und Politics.....	123
5.2.4 Analyseebenen: Makro-, Meso- und Mikroebene	127
5.3 THEORIE I: DEMOKRATIEFÖRDERUNG UND DEMOKRATISIERUNG.....	129
5.3.1 Demokratisierung: Öffnung, Transition und Konsolidierung.....	131
5.3.2 Demokratische Konsolidierung	145
5.3.2.1 Makroebene: Strukturelle Konsolidierungsfaktoren.....	146
5.3.2.2 Mesoebene: Institutionelle Konsolidierungsfaktoren	151
5.3.2.3 Mikroebene: Akteursbezogene Konsolidierungsfaktoren.....	158
5.3.3 Synthese	164
5.3.3.1 Demokratie Konsolidierung auf einen Blick	164
5.3.3.2 Demokratie Konsolidierung und Demokratieförderung	164
5.4 THEORIE II: DEMOKRATIEFÖRDERUNG UND ENTWICKLUNGSPOLITIK.....	167
5.4.1 Demokratieförderung als Bestandteil von Entwicklungszusammenarbeit	168
5.4.1.1 Demokratieförderung als Handlungsfeld.....	168
5.4.1.2 Demokratieförderung und grundlegende EZ-Formen	171
5.4.2 Paradigmen in der westlichen Entwicklungspolitik	173

5.4.2.1	Washington Consensus: mehr Staat und good governance (1990er Jahre)	175
5.4.2.2	Post Washington Consensus: MDGs, ownership und die Pariserklärung (post 2000).....	177
5.4.3	Entwicklungszusammenarbeit: Aid Polity und Politics.....	181
5.4.3.1	Makroebene: Asymmetrie, Außenabhängigkeit und Souveränität	183
5.4.3.2	Mesoebene: Institutionelle Verschränkung und Verflechtung.....	186
5.4.3.3	Mikroebene: Interaktive Verflechtungsprozesse	194
5.4.4	Synthese	197
5.5	THEORETISCH-KRITISCHE ZUSAMMENFÜHRUNG: DEMOKRATIEFÖRDERUNG, DEMOKRATISIERUNG UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	199
5.5.1	Demokratieförderung als „Störfaktor“ demokratischer Konsolidierung	200
5.5.1.1	Außenabhängigkeit als Hindernis demokratischer Konsolidierung.....	201
5.5.1.2	Dysfunktionalität demokratischer Institutionen durch Demokratieförderung	203
5.5.1.3	Schwächung von <i>accountability</i> durch Demokratieförderung.....	204
5.5.1.4	Unterminierung demokratischer Praktiken durch undemokratisches Geberverhalten	208
5.5.1.5	Widersprüchlichkeit gängiger Kooperationsformate in der Demokratieförderung.....	209
5.5.2	Konsequenzen für die Analyse von Demokratieförderung.....	210
5.5.2.1	Makroebene.....	211
5.5.2.2	Mesoebene	213
5.5.2.3	Mikroebene	215
5.6	SCHLÜSSELBEGRIFFE	216
5.6.1	Außenabhängigkeit.....	217
5.6.2	Demokratie	218
5.6.3	Demokratische Konsolidierung	221
5.6.4	Demokratieförderung	224
5.7	METHODEN UND FORSCHUNGSTECHNIKEN	226
5.7.1	Fallanalyse.....	227
5.7.2	Vergleich	230
5.7.3	Datenerhebung und Interviews.....	232
5.7.4	Kriterien zur Fallauswahl	236
5.8	SYNTHESE	240
6.	SCHLUSSBETRACHTUNG	243
6.1	POLITIKWISSENSCHAFTLICHER MEHRWERT DES ENTWICKELTEN FORSCHUNGSANSATZES	246
6.2	ENTWICKLUNGSPOLITISCHE RELEVANZ DER FORSCHUNGSERKENNTNISSE.....	249
	ANHANG	253
	LITERATURVERZEICHNIS	254

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Erkenntnisinteressen in der Demokratieförderungsforschung	42
Tabelle 2: Instrumente der Demokratieförderung	61
Tabelle 3: (Teil)Synonyme für Demokratieförderung	65
Tabelle 4: Die wichtigsten Befunde und Forschungsdesiderate im Überblick	86
Tabelle 5: Probleme tradierter Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung	92
Tabelle 6: Freiheitswerte weltweit (1991, 2000 und 2008)	110
Tabelle 7: Freiheitsgrad außenabhängiger Entwicklungsländer (1991, 2000, 2008).....	112
Tabelle 8: Konsolidierungsfaktoren in außenabhängigen Entwicklungsländern	165
Tabelle 9: Merkmale entwicklungspolitischer Institutionen (1990er und 2000er)	190
Tabelle 10: Charakterisierende Faktoren des integrierten Systems	198
Tabelle 11: Relevante Faktoren zur Analyse von Demokratieförderung.....	213
Tabelle 12: Außenabhängigkeit: Definition und Operationalisierung	217
Tabelle 13: Demokratie - Definition und Operationalisierung	220
Tabelle 14: Konsolidierung als Ausdifferenzierung des demokratischen Regimes.....	224
Tabelle 15: Demokratieförderung – Definition und Operationalisierung	226
Tabelle 16: Erhebung von Primärdaten in der Demokratieförderungsforschung	235
Tabelle 17: Forschungsansatz im Überblick	241

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Untersuchungsdesign zur Entwicklung eines Ansatzes zur Demokratie- förderungsanalyse	17
Abbildung 2: Zum Begriff des Forschungsansatzes	23
Abbildung 3: Quellen zur Entwicklung eines Ansatzes für die Analyse von Demokratieförderung.....	31
Abbildung 4: Entwicklung tradierter Demokratieförderungsverständnisse.....	75
Abbildung 5: Tradierte Konzeptualisierung von Demokratieförderung	76
Abbildung 6: Politisches, entwicklungspolitisches und integriertes System	122
Abbildung 7: Sequenzen im <i>policy</i> -Zyklus der Entwicklungszusammenarbeit.....	126
Abbildung 8: Analyseebenen des Forschungsansatzes	128
Abbildung 9: Demokratieförderung in der FZ und TZ	173

Verzeichnis der Abkürzungen

AKP	Gruppe der asiatischen, karibischen und pazifischen Staaten
AU	Afrikanische Union
PBA	Programmbasierte Ansätze
BTI	Bertelsmann Transformations Index
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
International IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
IWF	Internationaler Währungsfond
LDC	<i>Least Developed Countries</i>
MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OECD-DAC	<i>Development Assistance Committee der OECD</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SAP	Strukturanpassungsmaßnahme
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDEF	<i>United Nations Democracy Fund</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

1. Einleitung

„The employment of invariable models [...] assumes a political world in which whole structures and sequences repeat themselves time after time in essentially the same form. That would be a convenient world for theorists, but it does not exist”

(Tilly 1995, 1596)

Die vorliegende Arbeit untersucht internationale Demokratieförderung. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie das Phänomen der Demokratieförderung in der politikwissenschaftlichen Forschung theoretisch-konzeptionell konstruiert, erfasst und analysiert wird und werden soll. Die Untersuchung beleuchtet „blinde Flecken“ tradierter Forschungsansätze und Verständnisse. Bislang unberücksichtigte Faktoren werden aufgedeckt, die konstitutiv für das Verstehen und Erklären von Demokratieförderung sind. Dafür ist es notwendig, die bisherige Perspektive auf den Forschungsgegenstand zu verändern. Ziel ist die Entwicklung eines kontextsensiblen Ansatzes zur empirischen Analyse des Phänomens der internationalen Demokratieförderung.¹ Damit soll ein Beitrag zur theoretisch-konzeptionellen Weiterentwicklung eines noch jungen Forschungsfeldes geleistet werden.

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Forschungsansatzes ist die Beobachtung, dass in der einschlägigen Forschung kontextbezogene Faktoren systematisch übersehen werden. Dies führt unter anderem dazu, dass zum einen die Einbettung von Demokratieförderung in die Normen und Prozesse internationaler Entwicklungspolitik kein Gegenstand gängiger Analysen ist. Zum anderen wird die Verflechtung internationaler Akteure mit nationalen Prozessen und Institutionen in Entwicklungsländern oft außer Acht gelassen – und das, obwohl internationale Akteure gerade in außenabhängigen Staaten sehr häufig einen integralen Bestandteil des politischen Systems bilden, das sie selbst fördern. Denn im dynamischen Prozess der Demokratieförderung verflechten sich internationale und nationale Faktoren in dem Maße, dass sie eine eigenständige verwobene Einheit bilden – auch und gerade zwischen denen, die formal einer fördernden Organisation angehören und jenen, die als Objekt der Förderung ge-

¹ Da die Analyse von Demokratieförderungsverständnissen im Vordergrund steht, verzichte ich hier auf eine vorläufige Definition. Sie wird im Laufe der Arbeit entwickelt. Vgl. hierzu vor allem Kapitel 5.6.4.

fasst werden (Chalmers 1993, 5). Diese Feststellung mag zwar banal erscheinen, hat jedoch erhebliche Auswirkungen auf die sozialwissenschaftliche Konstruktion internationaler Demokratieförderung und damit unmittelbar auf den Erkenntnisgewinn einer Analyse.

So bietet die folgende Untersuchung eine kritische Auseinandersetzung mit der bisherigen Forschung über Demokratieförderung. Sie bildet die Basis für die Entwicklung eines Forschungsansatzes zur empirischen Analyse von Demokratieförderung. Abstrakter gefasst handelt es sich um eine Studie, welche die sozialwissenschaftliche Analyse vom Zusammenspiel internationaler – hier: intendierte Politik eines bestimmten Akteurs – und nationaler Faktoren in politischen Transformationsprozessen außenabhängiger Staaten in Entwicklungsländern zum Gegenstand hat. Ihren Entstehungszusammenhang bildet die Wechselwirkung zwischen sozialwissenschaftlicher Forschung und entwicklungspolitischer Praxis. Politikwissenschaftlich ist die Arbeit an der Schnittstelle zwischen den Teildisziplinen der Vergleichenden Politischen Systemlehre, Demokratie- und Entwicklungsforschung sowie den Internationalen Beziehungen zu verorten. Empirisch liegt der Fokus des entwickelten Ansatzes auf demokratischen Konsolidierungsprozessen in außenabhängigen Entwicklungsländern.

Geleitet und strukturiert wird die Arbeit von den Fragen: Welche Probleme weisen tradierte Verständnisse des Forschungsgegenstandes und Ansätze in der politikwissenschaftlichen Untersuchung von Demokratieförderung auf? Wie muss ein Forschungsansatz ausgestaltet sein, der die Verwobenheit internationaler und nationaler Faktoren in Demokratieförderungsprozessen erfasst?

Das Verstehen und Erklären eines Phänomens (hier: Demokratieförderung) ist forschungslogisch nicht möglich, wenn konstitutive Faktoren des Forschungsgegenstandes wie die Verwobenheit des Nationalen und Internationalen im politischen System des Ziellandes ausgeblendet werden. Genau dies trifft – so die Arbeitshypothese – aber auf das übliche Verständnis internationaler Demokratieförderung in der Politikwissenschaft zu. Es herrscht hier in der Regel eine dichotomistische Auffassung des Untersuchungsobjekts vor. Das Phänomen der internationalen Demokratieförderung wird analytisch in ein „Inneres“ und ein „Äußeres“ getrennt. Dabei wird das zu fördernde Objekt, die Demokratie bzw. Demokratisierung, innerhalb der Grenzen eines Staates, also in einem politischen System oder Regime, verortet. Jenseits der Innengrenze werden die internationalen Demokratieförderer angesiedelt, die sich idealiter außerhalb des zu fördernden Systems befinden und entsprechend als externe Faktoren bezeichnet wer-

den. Akteure, die dem politischen System diesseits der analytischen Grenze zugerechnet sind, werden gemeinhin als interne Faktoren bezeichnet. Diese dichotome Trennung in „innen“ und „außen“ spiegelt zwar das Erkenntnisinteresse der meisten Studien wider, da diese in der Regel den Einfluss internationaler Faktoren auf demokratischen Wandel eines politischen Regimes oder einer Gesellschaft beleuchten. Allerdings bleiben mit dieser „Innen-Außen-Schablone“ in der politikwissenschaftlichen Beobachtung Phänomene außen vor, die gerade zur Bewertung der Wirkung und damit letztlich des Erfolgs internationaler Demokratieförderung von zentraler Bedeutung sind.

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Untersuchung das Erkenntnisinteresse verfolgt, zu *verstehen*, wie das Zusammenspiel zwischen nationalen und internationalen Faktoren, die intendiert zur Demokratisierung in außenabhängigen Entwicklungsländern beitragen sollen, abläuft und funktioniert wird. Es wird angestrebt, wiederkehrende Interaktionsmuster und Regelmäßigkeiten zu identifizieren. Die Studie zielt damit darauf ab, zu einem angemessenen Verständnis der Funktionsweise und Dynamik internationaler Demokratieförderung in Demokratisierungsprozessen beizutragen.

Erklärt werden soll, welche „blinden Flecken“ in den gewohnten Verständnissen und Ansätzen zur politikwissenschaftlichen Untersuchung internationaler Demokratieförderung in der bisherigen Forschung auftreten, was sich hinter diesen verbirgt und weshalb eine Ausleuchtung dieser „Flecken“ für die Untersuchung des Phänomens relevant ist. Damit soll ein Beitrag zur Konzeptualisierung und Analyseweise des Forschungsgegenstands „Demokratieförderung“ geleistet werden. Denn wenn in herkömmlichen Vorstellungen des Phänomens Faktoren (die sich möglicherweise hinter den „blinden Flecken“ verbergen) ausgeblendet werden, die für Prozesse der (Ent-)Demokratisierung entscheidend sind, dann bleibt die Erklärung internationaler Demokratieförderung immer ungenügend.

1.1. Gegenstandsbereich

Zu Beginn einer wissenschaftlichen Analyse ist zu klären, WAS untersucht wird. Der Terminus „Demokratieförderung“ löst individuell unterschiedliche Vorstellungen darüber aus, welcher empirische Geltungsbereich in dieser Arbeit erfasst werden soll. Beispielsweise verbinden viele Adressaten, die mit dem Wort „Demokratieförderung“ konfrontiert sind, dies sehr häufig mit den US-amerikanischen Militärinterventionen in

Afghanistan oder im Irak – ein Gegenstand, der unter anderem auf reges Interesse in der Friedens- und Konfliktforschung stößt (stellvertr. s. Brown 2003; Gleditsch/Ward 2000). Anderen schwebt das Bild der friedlichen Erweiterung der Europäischen Union (EU) vor, die derweilen ein Forschungsobjekt der Integrationsforschung darstellt (stellvertr. s. Kneuer 2007; Schimmelfennig et al. 2006). Zwei Richtungen sind daher relevant, um den empirischen Gegenstandsbereich hier abzustecken. Zum einen geht es um die Eingrenzung von Charakteristika, die den Gegenstand „Demokratieförderung“ hier auszeichnen. Zum anderen muss eine Abgrenzung des Gegenstands in seinem fachspezifischen Kontext erfolgen (Lehnert et al. 2007, 42).

EINGRENZUNG. Der Gegenstandsbereich erstreckt sich hier sowohl auf den sozialwissenschaftlichen Literaturkorpus zu internationalen Einflussfaktoren auf politische Regimewechsel und -wandel im nationalen Raum als auch das empirische Phänomen der internationalen Demokratieförderung. Besonders ist hieran, dass die bisherige Forschung nicht nur als Referenzrahmen und Anknüpfungspunkt für die eigene Analyse und zur Weiterentwicklung derselben Forschung dient, sondern dass sie ein zentrales Objekt der Untersuchung darstellt. Damit ist der Gegenstandsbereich auf zwei Ebenen angesiedelt (vgl. auch Abbildung 1):

1. Auf der THEORETISCH-KONZEPTIONELLEN EBENE widmet sich diese Untersuchung der sozialwissenschaftlichen Literatur über die Politik internationaler Akteure zur Unterstützung von Demokratisierung. Einbezogen werden also Studien, die allgemein mit der Bezeichnung „Demokratieexport“ zu fassen sind.
2. Auf der EMPIRISCHEN EBENE liegt der Fokus des zu entwickelnden Forschungsansatzes auf Demokratisierungsprozessen in außenabhängigen Entwicklungsländern und Demokratieförderungspolitik durch Mitgliedstaaten der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).² Im Mittelpunkt stehen die Dynamiken und Interaktionen zwischen Akteuren, Institutionen und internationalen Faktoren und deren Verwobenheit im Prozess der Demokratieförderung.

² Die Fokussierung auf OECD-Staaten rührt von den Tatbeständen her, dass (a) internationale Demokratieförderung zum Großteil von den Mitgliedern des Entwicklungskomitees der OECD (OECD-DAC) ausgeht und (b) kaum verlässliche Daten über andere Staaten vorliegen, die Entwicklungsländer unterstützen (z.B. Brasilien und Indien).

Das Zusammenspiel beider Ebenen bildet die Grundlage für einen Perspektivenwechsel von der „Innen-Außen-Schablone“ zu einem kontextsensiblen und systemischen Zugang zur Analyse von Demokratieförderung.

ABGRENZUNG. Die hier angestrebte Konzeptualisierung des Phänomens der Demokratieförderung setzt den Analyse-Fokus auf akteurszentrierte internationale Faktoren. Daher ist sie von denjenigen Forschungsfeldern abzugrenzen, in denen die Bedeutung internationaler struktureller Faktoren für nationale Demokratisierungsprozesse untersucht werden, wie in der Diffusions- und Integrationsforschung (Doorenspleet 2004; Pevehouse 2005).

Die Beschäftigung mit internationaler Demokratieförderungspolitik ist in vorwiegend drei politikwissenschaftlichen Teildisziplinen verortet: Vergleichende Politische Systemlehre, Internationale Beziehungen, Transitionsforschung. Diese Bereiche sind Gegenstand einer kritischen Literatursichtung. Sie speisen zudem mehr oder weniger die Konstruktion des politischen Phänomens der Demokratieförderung und tragen zur Entwicklung eines kontextsensiblen Forschungsansatzes bei. Im Mittelpunkt stehen dabei die Erkenntnisse, Begriffe und Ansätze aus der Transitionsforschung. Dies entspricht dem Anliegen, die politischen Regimewechsel und -wandel und nicht die Politik internationaler Akteure perspektivisch in den Vordergrund zu stellen, wie dies in der einschlägigen Forschung häufig üblich ist (vgl. bswp. Carothers 2000; Jünemann/Knodt 2007; Richter 2009). Außerdem grenzt sich diese Studie auf der konzeptionell-theoretischen Ebene von anderen einschlägigen Arbeiten durch die Integration von Erkenntnissen und Begriffen aus der Entwicklungsforschung ab.

1.2. Forschungsrelevanz

Erst im logischen Gefüge einschlägiger wissenschaftlicher Argumentationen kann plausibilisiert werden, weshalb eine bestimmte Fragestellung sich als relevant für die Forschung darstellt. Im konkreten Fall der vorliegenden Arbeit trifft dies umso mehr zu, weil hier mit dem angestrebten Perspektivenwechsel und der Konzeptualisierung des Phänomens ein Ziel verfolgt wird, das aus dem Blickwinkel bisheriger Forschungsansätze kontraintuitiv erscheinen mag. Warum sollte die gängige Konstruktion des Forschungsgegenstandes internationale Demokratieförderung überhaupt in Frage gestellt werden? Warum bedarf es eines anderen Forschungsansatzes?

Das offenkundigste Argument, das dafür spricht, den theoretisch-konzeptionellen Zugang zum Gegenstand der „Demokratieförderung“ zu überdenken, liegt in der einstimmigen „Klage“ aus der Politikwissenschaft begründet, dass es an verallgemeinerbarem und -bartem Wissen über die Bedeutung und das Wirken internationaler Demokratieförderung in Demokratisierungsprozessen fehle (Burnell 2007a). Anders gewendet: Die *black box* des Zusammen- und Aufeinanderwirkens internationaler und nationaler Faktoren in der Demokratieförderung ist noch nicht ausreichend geöffnet (Dauderstädt/Lerch 2005; Ottaway 2003; Santiso 2000).

Auf einer darüber liegenden Ebene wird bemängelt, dass es bisher keine überzeugende Theorie über politischen Systemwandel und -wechsel gäbe, die nationale und internationale Faktoren integriert (Carothers 1997a; Leininger 2009; Remmer 1995).³ Darüber hinaus wird Kritik an den als wenig überzeugend erachteten Methoden und Techniken geübt, welche gegenwärtig zum Nachweis der Wirkung von Demokratieförderung auf Demokratisierung herangezogen werden (Finkel et al. 2007, 410f.; Green/Kohl 2007). In dieser Diskussion scheiden sich die „wissenschaftlichen Geister“ an der geeigneten methodischen Vorgehensweise (insbesondere qualitative versus quantitative Verfahren) oder an der Schwierigkeit, Demokratieförderung von anderen Erklärungsfaktoren für Demokratisierung zu unterscheiden. Demgegenüber wird hier davon ausgegangen, dass das Problem zu einem früheren Zeitpunkt im Forschungsprozess entsteht, nämlich bereits beim Erfassen des Forschungsgegenstandes. Vor diesem Hintergrund setzt diese Arbeit nicht MIT der gängigen Forschungspraxis ein, sondern geht vorerst einen Schritt zurück: Hier wird postuliert, dass das bisherige Demokratieförderungsverständnis der Komplexität des Gegenstandes nicht gerecht wird und daher defizitär gerät. Damit soll die Analyse des Beitrags von Demokratieförderung zu Demokratisierung nicht durch mehr Komplexität zusätzlich erschwert werden. Stattdessen soll der Blick für wesentliche Faktoren geschärft werden.

Der praxisnahe Verwertungszusammenhang begründet außerdem die Relevanz der Forschungsfragen. Arbeiten über die Demokratieförderungspolitik internationaler Akteure zielen häufig auf die Produktion von nachgefragten Erkenntnissen ab, die von politischen Akteuren „konsumiert“ werden.⁴ Die Rezipienten bzw. teils auch Auftraggeber dieser Studien fragen in der Regel einfache und modellhafte Lösungen für kom-

³ Um Missverständnissen vorzubeugen: Wie in den folgenden Ausführungen deutlich werden wird, verfolgt die vorliegende Untersuchung nicht etwa das Ziel, eine solche Theorie zu bilden.

⁴ Vgl. exemplarisch für viele den „Beginner’s Guide to Nation-building“ von Dobbins et al (2007).

plexe Problemstellungen politischer Praxis ab. Angewendet auf den untersuchten Forschungsgegenstand (Demokratieförderung), bedeutet dies, dass politische Akteure nach reproduzierbaren und standardisierten Anleitungen zur erfolgreichen Unterstützung von Demokratie in einem Drittland suchen – mithin ungeachtet der spezifischen Verfasstheit des individuellen Landes bzw. Interventionskontextes (Finkel et al. 2006, 11). Vor diesem Hintergrund ist die einschlägige Forschung gefordert, eine hohe inter-systemische Transferfähigkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse zu leisten. Dies setzt voraus, dass die besonderen Kontextbedingungen von Demokratieförderung begriffen werden:

Erstens sind die meisten Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratie ein Teil internationaler Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Jedoch finden die entwicklungspolitisch spezifischen Handlungslogiken und Prozesse (Kooperationsvereinbarungen und -formate, standardisierte Projekt- und Programmabläufe, Berichtswesen etc.) in der einschlägigen Forschung kaum Beachtung. Folglich entgeht Experten so zum einen ein wichtiger Bestandteil des Phänomens. Zum anderen sind wissenschaftliche Ergebnisse ohne Einbettung in den entwicklungspolitischen Kontext oft nicht anschlussfähig an die politische Praxis.

Zweitens hat die wissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Demokratieförderung die Erkenntnis hervorgebracht, dass der Erfolg dieser Politik von den Kontextbedingungen im jeweiligen geförderten politischen System abhängt. Trotzdem zielt die Forschung auf die Entwicklung von Methoden und Ansätzen mit einem hohen Generalisierungsniveau ab. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollen so auf unterschiedlichste Kontexte angewendet werden können. Hingegen wurden bislang wenige Versuche zur Entwicklung von Ansätzen unternommen, die darauf ausgerichtet sind, kontextuelle Faktoren einzubeziehen.

Drittens interessieren in der entwicklungspolitischen Praxis vor allem die Erfolge, die mit einer bestimmten Maßnahme über einen gewissen Zeitraum erzielt werden. In den 1990er Jahren begann eine selbstkritische Auseinandersetzung von OECD-Gebern mit der Wirksamkeit ihrer Entwicklungspolitik. Nach fast einem halben Jahrhundert war es nicht gelungen, zur Minderung der Armut in Entwicklungsländern substanziell beizutragen. Diese Selbstkritik löste einen „Evaluierungsboom“ bei OECD-Gebern aus. Der Nachweis, dass entwicklungspolitische Maßnahmen wirksam sind und ihre Ziele erreicht werden, wurde zur Voraussetzung für weitere Finanzierungen. Damit wurden erfolgreiche Maßnahmen eine Bedingung für den Selbsterhalt von Entwicklungsagen-

turen und -organisationen. Der Blick von Gutachtern richtete sich so vor allem auf den Nachweis von Erfolgen. Eine ähnliche Tendenz ist in der wissenschaftlichen Forschung zu beobachten. Hier interessiert vor allem, wie Demokratieförderung zur Demokratisierung beiträgt. Umgekehrt wird kaum danach gefragt, ob und wie sie Demokratisierung verhindert. Wenngleich die Frage nach der Wirkung von Demokratieförderung nicht die Aufgabe dieser Untersuchung ist, so soll doch der zu entwickelnde Forschungsansatz zumindest einen Blick auf die „Schattenseiten“ von Demokratieförderung ermöglichen.

In diesem Kapitel wurde bislang geklärt, was der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist und warum es sich lohnt, sich der Konstruktion des Forschungsgegenstandes internationale Demokratieförderung und der Entwicklung eines Ansatzes zur Untersuchung desselben zu widmen. Nun bleibt noch darzustellen, WIE in der folgenden Analyse ein Erkenntnisgewinn erreicht werden soll. Dies gilt in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird umgehend das Untersuchungsdesign der Studie erläutert. Zum anderen folgt eine überblicksartige Skizze des Forschungsgangs.

1.3 Untersuchungsdesign

Wer die Erwartung hegt, dass im Ergebnis der vorliegenden Analyse blaupauseähnliche, abstrakte Gesetzmäßigkeiten – oder anders formuliert, eine Theorie – zur erfolgreichen internationalen Unterstützung von internen Demokratisierungsprozessen zu finden sind, wird enttäuscht werden. Die Arbeit setzt nicht MIT einer Theorie ein, sondern leistet einen Beitrag zur Theoriebildung in einem noch jungen Forschungsbereich. Dieser besteht in der ergebnisoffenen Entwicklung eines analytischen Zugangs, der der Komplexität des Phänomens der Demokratieförderung angemessen ist. Unterstellt wird dabei, dass die üblichen Auffassungen von Demokratieförderung reduktionistisch sind und relevante Faktoren zum Verstehen und Erklären des Phänomens unterbelichten oder außen vor lassen. Dieser Reduktionismus ist – das wird im zweiten Teil dieser Arbeit zu belegen sein – auf die geringe Kontextsensibilität in der Konzeptualisierung des Forschungsgegenstandes und die hochaggregierte Analyseebene vieler Studien zurückzuführen. Um dem entgegen zu wirken, wird dem Kontext in den folgenden konzeptionellen Überlegungen eine besondere Bedeutung zugeschrieben.

In der Forschungstradition der empirisch-historisch geprägten Heidelberger Schule⁵ und der im angelsächsischen Raum von Charles Tilly geprägten kontextorientierten politikwissenschaftlichen Forschung beruht die Untersuchung auf der Grundannahme, dass die Erscheinungsform, der Gehalt und die Struktur sozialer und politischer Phänomene durch ihren Kontext geprägt sind. Das Verstehen und Erklären von sozialen und politischen Phänomenen sowie Zusammenhängen ist demnach nur dann hinreichend möglich, wenn sie tatsächlich in ihrem jeweiligen Kontext betrachtet werden (Nohlen 2007a; Tilly/Goodin 2006). Freilich wird häufig kritisiert, dass sich klare analytische Zusammenhänge in einem kontextualistischen Forschungsdesign leicht auflösen könnten. Dagegen spricht, dass bereits etliche empirische Studien gezeigt haben, dass gerade eine umfassende Berücksichtigung kontextueller Faktoren zur Entdeckung von genuinen Gesetzmäßigkeiten politischer Prozesse beitragen kann (Grotz 2000; Hartmann 1999b; Thibaut 2000).⁶

Bevor nun die methodische Vorgehensweise zur Entwicklung eines angemessenen Ansatzes zur Sprache kommt, ist der erkenntnistheoretische Zugang zum Forschungsgegenstand zu klären. Will man ein Problem – hier den konzeptionellen Reduktionismus – lösen, so rät es sich nicht, den gleichen Weg einzuschlagen, der bereits in vorhergehenden Untersuchungen gegangen wurde. Die Abkehr von dichotomistischen Verständnissen internationaler Demokratieförderung kann nur durch einen „neuen Blick“, eine andere als die ursprüngliche Denkweise, gelingen. Wissenschaftstheoretisch bietet hier der Konstruktivismus besondere Möglichkeiten, um eine neue Perspektive auf den Forschungsgegenstand zu gewinnen (Glaserfeld 2008b, 56). Er begreift die Empirie nicht als von der Beobachtung unabhängig Seiendes, sondern als sich mittels der individuellen und kollektiven Wahrnehmung Konstituierendes. Durch diesen konstruktivistischen Zugang ändert sich allein die Denkweise, die die Arbeit von grundauf strukturiert, nicht aber die gewohnten Methoden.

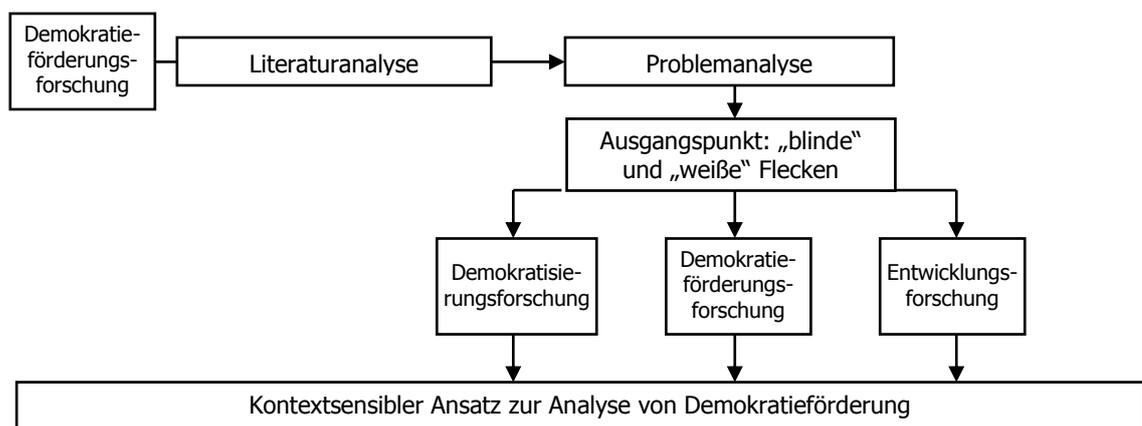
So schließt die Arbeit an den gegenwärtigen *common sense* über methodologische Standards in der Politikwissenschaft an, indem sie Begriffen im weiten Sinne eine grundlegende Bedeutung für den Erkenntnisgewinn zuschreibt: „Ohne den Begriff kein Er-

⁵ Namhafte Vertreter der Heidelberger Schule sind Dolf Sternberger, Klaus von Beyme und Dieter Nohlen. Für einen Überblick siehe die Studie von (Ortiz Ortiz 2004).

⁶ Der Begriff „Kontext“ ist in der vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung mit einer bestimmten Konnotation besetzt. Er wird zur Abgrenzung des Inhalts der unabhängigen und abhängigen Variablen von nicht untersuchten Variablen verwendet. Da in der vorliegenden Arbeit kein Vergleichsdesign im engen Sinne der vergleichenden Methode entwickelt wird, wird der Terminus „Kontext“ in einem weiten Sinne verstanden. Vgl. hierzu Kapitel 5.2.1.

kenntnisgewinn“ (Nohlen ³2005, 68).⁷ Begriffe sind nicht nur ein Bestandteil eines Forschungsansatzes. Sie beeinflussen auch den analytischen Zugang zu einem politischen Phänomen und bedingen das Verständnis, das Wissenschaftlerinnen für und von einem Forschungsgegenstand entwickeln. Für die Auseinandersetzung und Entwicklung eines Forschungsansatzes wird hier eine qualitative Vorgehensweise gewählt. Sie bietet die Möglichkeit, die Komplexität des Phänomens der Demokratieförderung angemessen zu berücksichtigen und damit einen Beitrag zur theoretisch-konzeptionellen Weiterentwicklung des Forschungsfeldes zu leisten: „[...] *qualitative researchers routinely develop conceptual distinctions that play a major role in driving theories of comparative politics*“ (Mahoney 2007, 127).

Abbildung 1: Untersuchungsdesign für die Entwicklung eines Ansatzes zur Demokratieförderungsanalyse



Quelle: Eigene Darstellung

Methodisch bedarf die Suche nach bislang unberücksichtigten und dennoch relevanten Faktoren eines hohen Maßes an Offenheit bei einem gleichzeitigen Mindestmaß an analytischer Präzision. Eine Annäherung an die Forschungsfragen erfolgt konzeptionell-deduktiv. Der erste Analyseschritt besteht in der Auseinandersetzung mit Forschungsfragen, Ansätzen, Begriffen und Erkenntnissen der bisherigen Demokratieförderungsforschung. Auf der Grundlage dieser systematischen Literaturdurchsicht wird eine Problemanalyse unternommen. Sie soll „blinde Flecken“ in tradierten Auffassungen und Ansätzen hervorbringen und so den Ausgangspunkt für ein deduktiv indu-

⁷ In der jüngsten Vergangenheit hat die Relevanz von Konzepten und deren Entwicklung an Aufmerksamkeit in methodologische Arbeiten und Diskussionen gewonnen (Brady/Collier 2004; Collier/Gerring 2009a; Goertz 2006; 2008; Nohlen 2008). Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Relevanz von Begriffen und den Inhalten dieser Arbeiten erfolgt in Kapitel 2.1.2.

ziertes, verändertes Verständnis des Forschungsgegenstands „Demokratieförderung“ liefern.⁸

Im zweiten Forschungsschritt werden relevante Errungenschaften der Demokratieförderungs- und Transitionsforschung mit Erkenntnissen, Konzeptualisierungen und Begriffen aus der Entwicklungsforschung zusammengeführt. Dies ist notwendig, da internationale Demokratieförderung in globale Strukturen und Prozesse der Entwicklungspolitik eingebettet ist und sich oft an außenabhängige Entwicklungsländer richtet. Im Demokratieförderungsprozess entsteht demnach in jedem Fall eine Beziehung zwischen Geber- und Empfängerstaaten, deren unterschiedliche Muster, Ebenen und Dimensionen spätestens seit Beginn des Jahrhunderts verstärkt erforscht wurden (stellvertr. Gibson et al. 2005; Pender 200). Eine Integration dieser Forschungszweige wird eine neue Betrachtungsweise des Gegenstands ermöglichen. Denn „Nicht die "sachlichen" Zusammenhänge der "Dinge", sondern die gedanklichen Zusammenhänge der Probleme liegen den Arbeitsgebieten der Wissenschaften zugrunde: Wo mit neuer Methode einem neuen Problem nachgegangen wird und dadurch Wahrheiten entdeckt werden, welche neue Gesichtspunkte eröffnen, da entsteht neue "Wissenschaft"“ (Weber 1988, 166).

1.4 Forschungsgang

Die Entwicklung eines angemessenen Verständnisses des Forschungsgegenstandes „internationale Demokratieförderung“ und die damit verbundene Entwicklung eines kontextsensiblen Analyse-Ansatzes erfolgt in vier Kapiteln. Nachdem in der Einleitung die untersuchungsrelevanten „Eckpfeiler“ dargestellt wurden, werden im II. Kapitel die THEORETISCHEN UND METHODISCHEN VORAUSSETZUNGEN für die Konzeptualisierung internationaler Demokratieförderung diskutiert. Sie sind grundlegend für die folgende Untersuchung und leiten diese an. Den größten Raum nehmen hier die Ausführungen über sozialwissenschaftliche Begriffsverständnisse im engen und weiten Sinne ein. Auf die generelle Einführung über die Gestalt, Funktion, Notwendigkeit sowie Entwicklung von Begriffen und Ansätzen folgt eine spezifische Auseinandersetzung mit Antworten auf die Frage, wie die Konzeptualisierung „internationale Demokratieförderung“ methodisch und analytisch gestaltet werden soll.

⁸ „Deduktion“ wird hier in seiner für die empirisch-analytische Forschungspraxis üblichen, weichen Form gebraucht (Nohlen ³2005b, 119).

Im III. Kapitel wird mit der LITERATURANALYSE die Voraussetzung für eine Würdigung und kritische Bewertung der bisherigen Demokratieförderungsforschung geschaffen. Diese Analyse gibt Aufschluss darüber, wie das Phänomen der Demokratieförderung konstruiert und der Forschungsgegenstand konzeptualisiert sind, welche Ansätze Anwendung finden und auf welche empirischen Phänomene Bezug genommen wird. Gegenstand dieser Rekonstruktionsarbeit ist der einschlägige, politikwissenschaftliche Literaturkorpus – genauer noch, im Teilbereich Internationale Beziehungen – der die *compliance*- und Sozialisationsforschung sowie Teile der EU-Forschung enthält; in der Demokratieforschung zielt die Analyse auf Arbeiten mit einem *linkage*-Ansatz und die Transitionsforschung ab; die Friedens- und Konfliktforschung findet ebenfalls Berücksichtigung. Außerdem werden *policy*-orientierte Beiträge aus dem Bereich der Politikberatung einbezogen, die keiner Teildisziplin klar zuzuordnen sind. Kapitel III endet mit einer zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse.

Kapitel IV bietet eine PROBLEMANALYSE bisheriger Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung. Theoretische Zugänge, Begriffe, Methoden und Forschungserkenntnisse werden hier kritisch untersucht und bewertet. Im ersten Teil dieses Kapitels werden „weiße Flecken“ im politikwissenschaftlichen Erkenntnisstand zu internationaler Demokratieförderung identifiziert. Diese Forschungslücken geben Hinweise darauf, welche Erkenntnisinteressen in der Forschung bisher noch nicht erschöpfend behandelt wurden, es jedoch dringend sollten. Im zweiten Kapitelteil werden „blinde Flecken“ aufgedeckt, die durch gängige Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand der Demokratieförderung entstanden sind. Beide Analyseergebnisse dienen als Anknüpfungspunkte für die folgende Entwicklung eines Forschungsansatzes.

In Kapitel V erfolgt die ENTWICKLUNG EINES KONTEXTSENSIBLEN FORSCHUNGSANSATZES. Es bildet den Kern der Forschungsarbeit. Nach einer Darstellung der theoretischen und empirischen Ausgangspunkte wird der analytische Zugriff auf den Gegenstand der Demokratieförderung geklärt. In diesem Zusammenhang werden Erkenntnisse aus der Entwicklungs- und Demokratisierungsforschung sukzessive fruchtbar gemacht und zur Verwendung für die Analyse von Demokratieförderung zusammengeführt. Insbesondere die Bezugnahme auf die Entwicklungsforschung soll es ermöglichen, die Verflechtung internationaler und kontextueller Faktoren analytisch zu fassen. Auf dieser Basis erfolgt die Darstellung der wichtigsten Schlüsselbegriffe und der Methoden zur Untersuchung von Demokratieförderung. Am Ende des fünften Kapitels steht ein Forschungsansatz zur Analyse von Demokratieför-

derung, der auf einem komplexeren Verständnis des Forschungsgegenstands beruht als herkömmliche Auffassungen.

Die Schlussbetrachtung in Kapitel VI stellt die wichtigsten Erkenntnisse zusammenfassend dar, die im Forschungsverlauf gewonnen wurden. Abschließend wird der Mehrwert des entwickelten Ansatzes für die politikwissenschaftlich Forschung und entwicklungspolitische Praxis herausgestellt und diskutiert.

2. Theoretisch-konzeptionelle Voraussetzungen

„Nicht die ‚sachlichen‘ Zusammenhänge der ‚Dinge‘, sondern die ‚gedanklichen‘ Zusammenhänge der Probleme liegen den Arbeitsgebieten der Wissenschaften zugrunde.“

(Weber 1988, 166)

Mit dem theoretisch-konzeptionellen Teil einer politikwissenschaftlichen Untersuchung baut der Forscher ein Fundament, das die gesamte Forschungsarbeit trägt, intersubjektiv nachvollziehbar macht und ihre Zielgerichtetheit ausmacht. Nur wer sein theoretisch-konzeptionelles Gerüst und seine Methoden offen legt, ist anschlussfähig an die Wissenschaftspraxis und kann zur theoretischen Weiterentwicklung der Disziplin beitragen (Gschwend/Schimmelfennig 2007, 556). Freilich soll auch die vorliegende Untersuchung diesem Standard in Nichts nachstehen. In diesem Kapitel sind dennoch KEINE Definitionen verwendeter Begriffe zu erwarten. Es ist ja gerade die Auseinandersetzung mit Verständnissen, Konzepten und Ansätzen, die Gegenstand dieser Forschungsarbeit ist. Im Mittelpunkt des Folgenden steht daher, was unter den Termini Ansatz und Begriff zu verstehen ist und welche Funktionen ihnen in politikwissenschaftlichen Analysen im Allgemeinen zukommen (2.1). Danach erfolgt eine Heranführung an die Vorgehensweise in dieser Untersuchung (2.2).

2.1 Begriffsklärungen

2.1.1 FORSCHUNGSANSATZ

Ziel der Arbeit ist die Entwicklung eines Forschungsansatzes, der ein adäquates Verständnis von Demokratieförderung beinhaltet. Adäquat bedeutet hier, dass die Komplexität des untersuchten Phänomens angemessen erfasst wird. Der Terminus „Ansatz“ bezeichnet eine spezifische Herangehensweise an eine wissenschaftliche Untersuchung, die aus einem Ordnungssystem von Regeln besteht und zum Erkenntnisgewinn führt (Nohlen 2005a, 24; Schmidt 2004, 29). Die einzelnen Bestandteile eines Ansatzes sind aufeinander abgestimmt und kombinieren (1) Theorie, (2) Schlüsselbegriffe, (3) Methode, und (4) Forschungstechnik.

Der Gebrauch des Ansatzbegriffs ist mehrdeutig in der politikwissenschaftlichen Forschung. Dieser diffuse Sprachgebrauch ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Terminus regelmäßig mit einem seiner Einzelemente gleichgesetzt wird. Dies schlägt sich zum einen in Wortverbindungen nieder wie Theorieansatz (Berg-Schlosser/Stammen 1992) oder Methoden-Ansatz (Beyme 1992).⁹ Zum anderen bezieht er sich mal auf Grundbegriffe (z.B. Machttheoretische und staatszentrierte Ansätze) oder untersuchte Gegenstände (z.B. Bürokratiethoretische und Institutionentheoretische Ansätze), mal orientiert er sich an Strukturen (z.B. Interdependenztheoretische und Zyklustheoretische Ansätze) oder an Handlungen und Prozessen (z.B. Handlungstheoretische und Konsensstheoretische Ansätze) (Nohlen/Schultze 1994, 29). Jedoch liegt ein Ansatz nicht auf der gleichen Ebene wie seine Einzelemente und ist daher auch nicht mit ihnen identisch. Er nimmt einen eigenen Raum ein, der auf einer „vertikal-hierarchisch gedachten Anordnung“ neben Theorie, Methode und Forschungstechnik zu verorten ist (Nohlen 2005a, 25).¹⁰

Die Gesamtheit der einzelnen Ansatzelemente formt das Verständnis, das wir von einem untersuchten Phänomen bekommen und wie wir es als Untersuchungsobjekt konstruieren. So werden Forschungsgegenstände durch theoretische Positionen, Begriffe und methodische Zugänge geschaffen. Denn jede ontische Wirklichkeit ist nur durch die individuelle und kollektive Wahrnehmung erfahrbar (Foerster 2008; Glasersfeld 2008a). In der empirischen Forschung wird die Beschaffenheit der Empirie also erst durch eine beobachtende Tätigkeit geschaffen. Dementsprechend sind Forschungsansätze kontextabhängig. Sie entstehen nicht beziehungslos und in einem luftleeren Raum, sondern sind bedingt durch ihren fachlichen und historischen Entstehungszusammenhang sowie ein forschungsleitendes Erkenntnisinteresse (vgl. Abbildung 2).

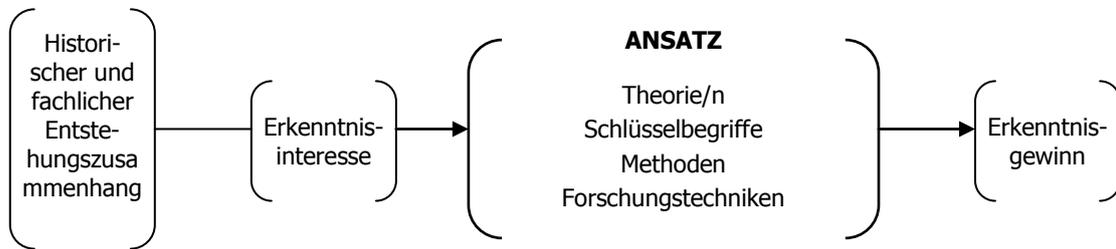
Begriffe spielen neben theoretischen Zugängen und Prämissen, angewendeten Methoden und Forschungstechniken eine hervorgehobene Rolle für die Konstruktion von Forschungsgegenständen im Rahmen eines Ansatzes. Allgemeine Ausführungen über das Begriffsverständnis in dieser Arbeit sind notwendig, um das gängige Verständnis

⁹ Klaus von Beyme unterscheidet insgesamt fünf Methoden-Ansätze in der Politikwissenschaft: (1) historischer Ansatz; (2) institutioneller Ansatz; (3) behavioralistischer Ansatz; (4) funktionalistischer Ansatz; und (5) die vergleichende Methode (Beyme 1992, Kapitel 2).

¹⁰ Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze beziehen Begriffe nicht explizit in ihr Ansatzverständnis mit ein. Es wird hier jedoch zum Ansatz hinzugezählt, weil Theorien Schlüsselbegriffe beinhalten.

internationaler Demokratieförderung in der politikwissenschaftlichen Forschung erfassen und auch kritisieren zu können.

Abbildung 2: Zum Begriff des Forschungsansatzes



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Nohlen (2005, 24) und Schmidt (2004, 29).

2.1.2 BEGRIFF

Die meisten Leser und Leserinnen dieser Arbeit dürften entweder schon selbst mit Malschablonen gespielt haben oder sie zumindest kennen. Mit ihrer Hilfe kann man ein Objekt leicht und mit akkuraten Zeichenlinien zu Papier bringen. Sobald man alle ausgestanzten Felder ausgemalt oder umrandet hat, kommt unter der Schablone ein einheitliches Ganzes hervor. Ein Bild mit klaren Konturen entsteht. Das Prinzip der Malschablone ist einfach: Sie bezieht die Elemente ein, die das Gesamtbild konstituieren. Gleichzeitig schließt sie die Gegenstände und Formen aus, die für die Darstellung des Gesamtobjekts irrelevant sind. Genauso verhält es sich mit Begriffen in der Wissenschaft. Sie gleichen einer Schablone, die den Ausschnitt markiert, der Gegenstand einer Untersuchung ist.

Anders formuliert ist ein Begriff, oder auch: ein Konzept...

„[...] eine allg., abstrakte Vorstellung von Gegenständen, im Ggs. zur direkten Anschauung von individuell Seiendem. Ein B[egriff] ist ein Ausdruck, der sich nicht nur auf einen Gegenstand, sondern auf mehrere Gegenstände bezieht, denen bestimmte Eigenschaften zugesprochen werden, die man anderen Gegenständen abspricht, wodurch sie von ihnen unterschieden und unter einen anderen B[egriff] subsumiert werden. B[egriffe] liefern also Unterscheidungen, die das Universum der untersuchten Gegenstände sachlich gliedern“ (Nohlen 2005, 68).

Bleibt man im Bild der eingangs skizzierten Malschablone, dann steht im Sinne der Definition von Dieter Nohlen ein Begriff für die Linien, die markieren, was zu einem Objekt dazu gehört. Gleichzeitig schließen diese Linien *per se* alles aus, was nicht im Rahmen des jeweiligen Konzepts definiert und konstruiert wird. Klare, eindeutige Begriffe sind notwendig, um Mehrdeutigkeit in der wissenschaftlichen Arbeit zu vermei-

den, die Anschlussfähigkeit an die einschlägige Wissenschaft zu wahren und die Kommunikation zwischen forschenden Subjekten zu gewährleisten (Føllesdal et al. 1977, 291; Zilla 2007, 68-70).¹¹ Begriffe sind also unabdingbare Instrumente des wissenschaftlichen Erkennens und zudem – laut Sartori – „*The basic unit of thinking*“ (Sartori 1984a, 17). Demgemäß werden Begriffe hier nicht nur im engen Sinne als Träger instrumenteller Funktionen verstanden. Im weiten Sinne werden sie hier auch als „Filter“ zur Erschließung von Untersuchungsobjekten begriffen.

Im Sprachgebrauch der deutschen Politikwissenschaft werden die Bezeichnungen „Begriff“ und „Konzept“ synonym verwendet. Sie weisen einen identischen Sinngehalt auf. Die ungleiche Benennung rührt von unterschiedlichen Sprachwurzeln, wenngleich ihre semantische Entwicklung ähnlich verlief.¹² Entsprechend werden sie im Laufe der Studie synonym verwendet und sind beliebig gegeneinander austauschbar.¹³ Die Adjektive „konzeptionell“ und „konzeptuell“ bekommen in der folgenden Untersuchung eine unterschiedliche Bedeutung. „Konzeptionell“ bezieht sich auf den gesamten Prozess der Konstruktion eines Forschungsgegenstandes und der Entwicklung eines Forschungsansatzes. „Konzeptuell“ wird im engen Sinne bezüglich der Bildung von Begriffen angewendet.

Die Bedeutung von Konzepten für eine stringente und konsistente Forschungsarbeit ist in der Politikwissenschaft unbestritten (Weber 1988, 208-209). Es liegen etliche Arbeiten vor, die sich mit den Inhalten und der Verwendung spezifischer Begriffe in der Politikwissenschaft auseinandersetzen. Insbesondere die Beschäftigung mit Regimebegriffen hat rege Aufmerksamkeit gefunden (Collier/Gerring 2009b; Morlino 2009; Munck/Verkuilen 2002; Sartori 1984b; Schedler 1998).¹⁴ In der vorliegenden Arbeit

¹¹ Begriffen im engen Sinn kommen in verschiedenen Phasen von Forschungsprozessen unterschiedliche Funktionen zu. Beispielsweise fungieren sie als „sprachliche Container“ (Sartori 2009, 170), um einen Zugang zur Realität zu bahnen oder sie haben einen instrumentellen Charakter (z.B. vertikal in einer Untersuchung zur Herstellung von Konsistenz; als Parameter für den Vergleich oder die für die Fallauswahl) (Peters 1998, 86-87).

¹² Der Terminus „Konzept“ stammt aus dem Lateinischen von „*conceptio*“, d.h. „das Fassen einer Sache in Worte“. Führt man diese Bezeichnung weiter auf ihren Ursprung zurück, gelangt man zu „*concapere*“, etwas zusammenfassen oder ergreifen („*con-*“ = „zusammen“ und „*capere*“ = „fassen, ergreifen“). So erklärt sich die Bezeichnung „Begriff“ mit dem man eine Sache sprachlich „er-“ oder „be-greifen“ kann.

¹³ Derweilen wird in Studien – meist implizit – der Begriff „Konzept“ mit dem des „Modells“ gleichgesetzt. Es sei daher angemerkt, dass beide Begriffe unterschiedliche Bedeutungsinhalte haben. Während ein Konzept vor allem klassifizierenden Charakter hat, zeichnet sich ein Modell dadurch aus, dass es bereits eine Erklärung für einen Sachverhalt beinhaltet (Sartori 1993).

¹⁴ Seit den 1970er Jahren hat Giovanni Sartori wichtige Pionierarbeiten geleistet, in denen er auf die grundsätzliche Relevanz der Konzeptbildung in den Sozialwissenschaften hinweist. Spätes-

werden im Rahmen der Entwicklung eines Forschungsansatzes gängige Begriffe von „Demokratieförderung“ und damit verbundene Schlüsselkonzepte untersucht. So soll ermittelt werden wie das Phänomen in der Politikwissenschaft begriffen wird. Nicht immer gehen Autoren transparent und explizit mit ihrem Begriffsverständnis untersuchter Phänomene um. In solchen Fällen müssen die Eigenschaften und Merkmale eines Untersuchungsgegenstandes über ihren textuellen Kontext erschlossen und interpretiert werden.

In der okzidentalen, logischen Denktradition setzt sich ein Begriff aus drei Bestandteilen zusammen. Erstens vermittelt er eine BEDEUTUNG (Konnotation), die, zweitens, durch einen TERMINUS bezeichnet wird. Durch die Zuschreibung eines bestimmten Inhalts werden die definitorischen Eigenschaften (Intension) eines Begriffs festgelegt (Goertz 2009, 191-195). Drittens wird der Inhalt auf einen empirischen REFERENTEN (Denotation) bezogen. Somit ändert sich die Reichweite (Extension) eines Begriffs mit der Zahl der Gegenstände, mit denen er in Bezug gesetzt wird. Dabei stehen Inhalt und Reichweite kategorialer Begriffe in einer inversen Beziehung zueinander (vgl. Sartori 1970; 1984a).¹⁵ Dieses von Giovanni Sartori als „Abstraktionsleiter“ (*ladder of abstraction*)¹⁶ bezeichnete Inversionsverhältnis bedeutet: Je mehr notwendige, definito-

tens seit dem ist die Beschäftigung mit Begriffen in der qualitativ orientierten Politikwissenschaft schon lange etabliert (Sartori 1970; 1975). In der quantitativen Forschung hat die Auseinandersetzung mit Begriffsbildung erst in jüngeren Arbeiten eingesetzt (Goertz 2006; Hewitt/Goertz 2005; Stoiber 2008).

¹⁵ Gary Goertz weist in seinen Arbeiten darauf hin, dass das Inversionsverhältnis jedenfalls für kategoriale Begriffe mit notwendigen und hinreichenden Eigenschaften zutrifft. Hingegen weisen radiale Konzepte teilweise kein Inversionsverhältnis auf (Goertz 2006, Kapitel 3; 2009, 183). Radiale Begriffe setzen sich nicht aus notwendigen und hinreichenden Eigenschaften zusammen (entweder-oder-Prinzip), sondern sie bestehen aus „Teil-Ganzes-Relationen“ und sind nach dem „mehr-oder-weniger-Prinzip“ strukturiert (Goertz 2009, 185-186). Das heißt, ein Gegenstand wird unter einen Begriff subsumiert, wenn er einen Teil der Summe aller Eigenschaften erfüllt. Beispielsweise wird ein Staat nach diesem Begriffsverständnis dann als Wohlfahrtsstaat bezeichnet, wenn er drei der vier Kriterien (a) Rentensystem; (b) Arbeitsunfallversicherung; (c) Gesundheitsversorgung und (d) Arbeitslosenversicherung aufweist (Hicks 1999). Eine weitere Vorgehensweise zur radialen Begriffsbildung ist die Entwicklung von „verminderten“ Subtypen (*diminished subtypes*). Hier werden einem Begriff nur einzelne Bestandteile eines Kernkonzepts zugeschrieben. Etliche Beispiele hierfür sind in der Demokratieforschung unter dem Etikett „Demokratie mit Adjektiven“ zu finden, z.B. defekte Demokratie, illiberale Demokratie etc. (Collier/Levitsky 2009, 275-276). Im Gegensatz zum kategorialen Begriff verschwimmen hier die Grenzen zwischen einzelnen Konzepten. Dies erschwert die eindeutige Zuordnung politischer Phänomene zu bestimmten Regimetypen. Trotzdem finden radiale Begriffe zunehmend Eingang in die politikwissenschaftliche Forschung (Collier/Levitsky 2009; Croissant/Merkel 2004; Morlino 2009).

¹⁶ In der US-amerikanischen Politikwissenschaft ist es zunehmend gebräuchlich, die Bezeichnung „ladder of generality“, anstatt die von Sartori geprägte „ladder of abstraction“ zu verwenden. Eingeführt wurde der Terminus „ladder of generality“ in den 1990er Jahren von David Collier (Collier/Mahon 1993, Fußnote 5). Er begründet diese Umbenennung damit, dass der

rische Eigenschaften einem Konzept zugeschrieben werden, umso weniger empirische Sachverhalte können erfasst werden. Demnach steigt der Abstraktionsgrad eines kategorialen Begriffs, je höher man auf der Leiter steigt; mit zunehmender Stufenzahl wird der Begriff immer inhaltsleerer. Die inhaltliche Ausdifferenzierung von Begriffen durch die Bildung kategorialer Subtypen kann zur Überdehnung eines Begriffs führen (*conceptual stretching*) (Sartori 1991, 251).

Die Gegenstände politikwissenschaftlicher Forschung sind oft empirische Tatbestände, die nicht unmittelbar beobachtbar sind wie politische Kultur, Demokratie, Entwicklung oder Klassenkampf. Das Phänomen der Demokratieförderung zählt ebenfalls hierzu. Ein Konzept, das diese begreifbar machen soll, ist daher als abstrakte und generelle „Idee“ zu verstehen, durch die eine Klassifizierung von Objekten stattfindet (Dogan/Pelassy 1984, 20). Der abstrakte Begriff unterscheidet sich in der empirischen Forschung von theoretischen und empirischen Konzepten (Nohlen 2005, 69): Ein empirischer Begriff repräsentiert etwas konkret Beobachtbares (z.B. Urnengang, Demonstration und Rede). Theoretisch ist ein Konzept dann, wenn es sich nicht auf beobachtbare politische Sachverhalte bezieht, sondern seine Eigenschaften und Bezugsgegenstände aus der wissenschaftlich-gedanklichen Reflexion rekrutiert. Während der empirische und theoretische Begriff jeweils für sich stehen, wird das abstrakte Konzept erst durch die Operationalisierung empirischer Beobachtung für die Forschung zugänglich gemacht (Dogan/Pelassy 1984, Kapitel 3).¹⁷ Gemeinsam ist diesen drei sozialwissenschaftlichen Begriffstypen, dass sie nicht unabhängig von Zeit und Raum formuliert werden können, weil sie Sachverhalte aus der dynamischen, politischen Wirklichkeit und sich fortentwickelnden Theorie erfassen. Entsprechend ist der Wandel eine der stabilsten Charakteristika von Konzepten. So unterliegen Begriffe einem kontinuierlichen „Umbildungsprozess“ (Max Weber).

Terminus „Abstraktion“ häufig im Gegensatz zum „Konkreten“ verstanden werde. Dies wäre irreführend, weil Sartori ja eher auf die „Verallgemeinerung“ abgehoben habe.

¹⁷ In der Operationalisierung wird den Eigenschaften eines Begriffs einer oder mehrere Indikatoren zugeschrieben. Dabei sollten die Begriffsattribute angemessen abgebildet werden, um deren Bedeutung zu erfassen (Collier et al. 2004, 205).

2.2 Entwicklung eines Ansatzes zur Analyse von Demokratieförderung

Die Entwicklung eines kontextsensiblen Ansatzes zur Erforschung des Phänomens der internationalen Demokratieförderung zeichnet sich hier durch drei methodische Herangehensweisen aus, die sukzessive aufeinander folgen.¹⁸

2.2.1 LITERATURANALYSE

Ausgangspunkt für die mit dieser Arbeit angestrebte Entwicklung eines adäquaten Verständnisses internationaler Demokratieförderung ist die zu begründende Arbeitshypothese, dass gängige Ansätze zur Untersuchung von Demokratieförderung Probleme aufweisen. Die Identifikation von Problemen setzt voraus, dass die Inhalte und Spezifika gängiger Demokratieförderungsverständnisse bekannt sind. Dieser Grundstein wird in der Literaturanalyse gelegt. Sie dient als Mittel zur Rekonstruktion der Handwerkszeuge und Inhalte bisheriger Analysen von Demokratieförderung. Ihre Ergebnisse bilden also den Ausgangspunkt für die Entwicklung eines kontextsensiblen Ansatzes. Dabei zählen nicht nur die Probleme bisheriger Forschung, sondern auch mögliche Anknüpfungspunkte für eine ressourcenorientierte Weiterentwicklung bestehender Ansätze. Diese Vorgehensweise ist der Begriffsbildung im engen Sinne entlehnt: „[...] *concept reconstruction is a means whose ultimate purpose is to provide cleaned-up basis for construction – that is, for the formation of concepts* (Sartori 1984a, 50). Ziel der Literaturanalyse ist damit die explizite Benennung wiederkehrender Auffassungen von Demokratieförderung in der politikwissenschaftlichen Forschung.

Die Literaturanalyse umfasst den einschlägigen, politikwissenschaftlichen Literaturkorpus, der internationale Demokratieförderung zum Forschungsgegenstand hat. Dieser zu analysierende Stand der Literatur setzt sich aus Untersuchungen in drei politikwissenschaftlichen Arbeitsfeldern und aus einem weiteren Bereich zusammen: Transitions- und Demokratieforschung; Internationale Beziehungen; Friedens- und Konfliktforschung; sowie praxisnahe Politikanalysen und Gutachten.

Strukturiert ist die Literaturanalyse durch insgesamt sechs Felder. Sie beinhalten Elemente von Ansätzen (Theorie, Begriffe, Operationalisierungen, Methoden und Forschungstechniken). Darüber hinaus werden Bereiche einbezogen, die zur Konzeptionalisierung des Demokratieförderungsverständnisses beitragen und die Entwicklung von Forschungsansätzen bedingen (Entstehungszusammenhang und

¹⁸ Vgl. für eine Zusammenfassung des Forschungsgangs in Unterkapitel 1.5 der Einleitung.

Erkenntnisinteressen). Die Analyse dieser Elemente ist an folgenden Leitfragen ausgerichtet:

1. HISTORISCHER UND FACHLICHER ENTSTEHUNGSZUSAMMENHANG: In welchem historischen und fachlichen Entstehungszusammenhang wurden tradierte Demokratieförderungsauffassungen entwickelt?
2. ERKENNTNISINTERESSEN IN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNGSFORSCHUNG: Welche Fragestellungen leiten die Untersuchungen internationaler Demokratieförderung? Welches Ziel verfolgen sie?
3. THEORETISCHE ZUGÄNGE: Welche Theorien fließen in gängige Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung ein?
4. SCHLÜSSELBEGRIFFE: Welche Schlüsselbegriffe sind Teil der Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung? Wie bedingen sie das Verständnis, das üblicherweise von Demokratieförderung vorherrscht?
5. DEMOKRATIEFÖRDERUNGSBEGRIFFE: Welche Eigenschaften werden Demokratieförderung zugeschrieben? Auf welche empirischen Referenten beziehen sich die Untersuchungen?
6. OPERATIONALISIERUNGEN DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES: Werden Indikatoren herangezogen, um Demokratieförderung empirischer Beobachtung zugänglich zu machen?
7. METHODEN UND FORSCHUNGSTECHNIKEN IN DER ANALYSE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG: Welche Methoden und Forschungstechniken werden typischerweise zur Untersuchung von Demokratieförderung gewählt?

Zusammenfassend werden in der Literaturanalyse also bestimmte Aspekte hervorgehoben, die für die Fragestellung dieser Untersuchung relevant sind, während andere zurückgesetzt werden (König 1973, 20). Somit orientiert sie sich an einer hermeneutischen Vorgehensweise, an einem spezifischen „Woraufhin“ (Heckmann 1992, 162). Dieses „Woraufhin“ zielt auf die Entwicklung eines Forschungsansatzes im nächsten Arbeitsschritt ab.

2.2.2 PROBLEMANALYSE

Die Entwicklung eines Forschungsansatzes zur Analyse von Demokratieförderung basiert des Weiteren auf der Problemanalyse gängiger wissenschaftlicher Arbeiten.

Diese Problemanalyse geht von der begründeten Annahme aus, dass in der politikwissenschaftlichen Forschung über Demokratieförderung ein reduktionistisches, dichotomes Verständnis des analysierten Phänomens dominiert. Es wird zudem angenommen, dass diese tradierten Vorstellungen des Forschungsgegenstands Faktoren ausblenden, die zum Verstehen und Erklären von Demokratieförderung relevant sein können. Dies haben erste Vorarbeiten zum Thema und praktische Erfahrungen der Autorin im Bereich der Demokratieförderung bereits gezeigt (Leininger 2010).¹⁹

In der Problemanalyse werden gängige Ansätze problematisiert. Grundlage hierfür sind die Ergebnisse der vorhergehenden Literaturanalyse. Zwei Parameter strukturieren die Untersuchung der Probleme:

1. „BLINDE FLECKEN“. Der erste Parameter bezieht sich auf das Verhältnis zwischen konzeptioneller und empirischer Ebene. Defizite entstehen, wenn Bestandteile und Faktoren des untersuchten Phänomens aus bestimmten theoretisch-konzeptionellen Blickwinkeln heraus nicht gesehen werden können. Dieser Parameter zielt also auf „blinde Flecken“ in den herkömmlichen Auffassungen des Forschungsgegenstands ab. Dabei wird danach gefragt, ob die theoretischen Zugänge, Schlüsselbegriffe und Methoden angemessen sind, um die Komplexität des Phänomens der Demokratieförderung zu erfassen.
2. „WEISSE FLECKEN“. Der zweite Parameter bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Erkenntnisinteresse und Ansatz. Defizite entstehen, wenn gängige Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung nicht geeignet sind, um Forschungsdesiderate zu bearbeiten. Die bisherige Forschung eröffnet bestimmte Erkenntnisinteressen, deren Verfolgung gegebenenfalls anderer Ansätze bedarf.²⁰ Dieser Parameter zielt also ab auf „weiße Flecken“ im Wissen über Demokratieförderung. Hier wird danach gefragt, ob die gängigen Ansätze das angemessene Handwerkszeug bilden, um bestehende Forschungslücken zu schließen.

Schließlich gibt die Identifizierung von Problemen Hinweise darauf, an welchen Stellen Bedarf für eine (Weiter)Entwicklung eines Forschungsansatzes zur Analyse von Demokratieförderung besteht.

¹⁹ Vgl. zur Begründung das Einleitungskapitel.

²⁰ Die Darstellung der Erkenntnisinteressen ist ein Ergebnis aus der Literaturanalyse in Kapitel 3.

2.2.3 ENTWICKLUNG DES FORSCHUNGSANSATZES

Die Entwicklung eines Forschungsansatzes zur Analyse von Demokratieförderung knüpft direkt an die identifizierten Problemen gängiger Ansätze und Konstruktionen des Untersuchungsobjekts an. Einzelne Elemente des neuen Ansatzes werden auf konventionellem Wege deduktiv generiert. Auch Alternativen zu den gängigen Ansätzen werden auf diese Art betrachtet. Das bedeutet, dass Theorien, Begriffe, Methoden und Erkenntnisse aus verschiedenen Forschungsbereichen herangezogen werden, um einen angemessenen und kontextsensiblen Ansatz zu entwickeln.

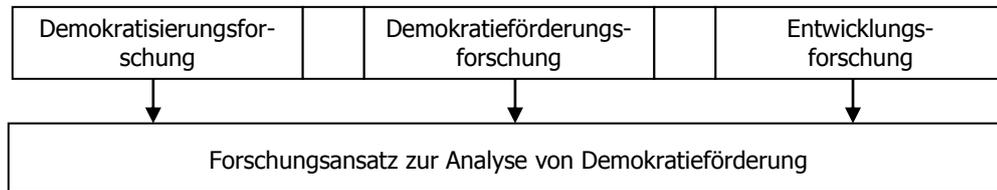
Hierbei findet vor allem die Demokratisierungs- und Entwicklungsforschung Berücksichtigung: „Alter Wein in neuen Schläuchen“ wird in den Sozialwissenschaften häufig vermutet, wenn sich hinter der Bezeichnung eines Modebegriffs wie Globalisierung oder *governance* Bedeutungen und Referenten verbergen, die nicht – wie durch ein neues „Etikett“ suggeriert – etwas Neues, sondern altbekannte Inhalte aufweisen (bsw. Melber 2002; Schuppert 2006). Im Gegensatz dazu muss es bei der Konzeptualisierung von Demokratieförderung heißen: „Mehr alten Wein in neue Schläuche“. ²¹ Denn bewährte Theorien und Konzepte blieben – dies wird die Literaturanalyse noch genauer beleuchten – in der Konzeptualisierung von Demokratieförderung oft außen vor. Zur Entwicklung eines angemessenen Ansatzes zur Untersuchung von Demokratieförderung sollen daher drei theoretisch-konzeptionelle Anknüpfungspunkte fruchtbar gemacht werden (vgl. Abbildung 3):

Erstens bietet die politikwissenschaftliche Forschung über Regimewechsel, -wandel und -stabilität ein reiches, theoretisches Erklärungsangebot über die Entstehung, den Verlauf und die Ergebnisse von Demokratisierungsprozessen. Auf deren Qualität und Dynamik versucht Demokratieförderungspolitik Einfluss zu nehmen.

Zweitens hat die Entwicklungsforschung wichtige Erkenntnisse über die Rahmenbedingungen von Entwicklungszusammenarbeit gebracht. Da in der vorliegenden Arbeit Demokratie unterstützende Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, die sich in der Regel auf einen entwicklungspolitischen Rahmen beziehen, erscheint dieser bislang vernachlässigte Anknüpfungspunkt sehr geeignet, um den Kontext internationaler Demokratieförderung besser zu erfassen.

²¹ Ausnahmen, stellen insbesondere die Arbeiten von Augustine Magolowondo (2005), Amichai Magen und Leonardo Morlino (2009), Tatjana Reiber (2008), Solveig Richter (2009) dar.

Abbildung 3: Quellen zur Entwicklung eines Ansatzes für die Analyse von Demokratieförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Drittens fließen Erkenntnisse aus der bisherigen Demokratieförderungsforschung in die Entwicklung eines Forschungsansatzes ein. Dabei werden zum einen indirekt Elemente der Evaluierungs- und Konfliktforschung integriert. Und zwar dann, wenn sie den konsultierten Werken zugrunde liegen. Außerdem soll in der Konzeptualisierung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass einzelne empirische Forschungsarbeiten über Demokratieförderung relativ isoliert nebeneinander stehen. Ihre Erkenntnisse und methodischen Innovationen beziehen sich oft nicht aufeinander.

Das Ergebnis dieses Forschungsschritts besteht aus einem Ansatz zur Analyse von Demokratieförderung.

3. Literaturanalyse

„Mit dieser Methode lassen sich nicht nur alle Türen öffnen, sondern sie verleitet auch dazu, in der Fülle der nachdenkswerten Themen nur eine einzige, sich stets gleiche Form wahrzunehmen, sofern man nur ein paar elementare Korrekturen anbringt; etwa wie eine Musik, die sich auf eine einzige Melodie reduziert, sobald man begriffen hat, daß diese bald in C-dur, bald in D-dur zu lesen ist.“

(Lévy-Strauss 1978, 44)

Die folgende Literaturanalyse umfasst Studien über Demokratieförderungsaktivitäten internationaler Akteure.²² Ausgeschlossen bleiben daher die Arbeiten, die nur auf die Analyse struktureller oder unintendierter internationaler Einflussfaktoren auf Demokratisierung abheben.²³ Damit wird eine erste, implizite, definitorische Einschränkung des Begriffs „Demokratieförderung“ vorgenommen, der sich hier auf kontingente, akteursbezogene Faktoren und ein politisches Handlungsfeld mit spezifischen *policy*-Inhalten bezieht. Die Literaturanalyse hat im Gesamtkontext dieser Arbeit drei Funktionen: (1) Sie gibt den Stand der aktuellen politikwissenschaftlichen Forschungslage wieder (Stand: Dezember 2009). (2) In der politikwissenschaftlichen Forschung über Demokratieförderung dominiert ein reduktionistisches und dichotomes Verständnis des analysierten Phänomens. Diese Beobachtung wurde in der Einleitung als analytischer Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung formuliert. In der Literaturanalyse soll nun auseinandergesetzt und dargelegt werden, wie dieses dichotome Bild

²² Zur Literaturanalyse als Methode vgl. Unterkapitel 2.2.1 in dieser Arbeit.

²³ Im Lichte der Huntingtonschen These, dass Demokratie sich wellenartig verbreite, hat sich die Diffusionsforschung entwickelt. Hier liegt die theoretische Annahme zugrunde, dass „Demokratie ansteckend“ sei, d.h. die Wahrscheinlichkeit eines Regimewechsels in nichtdemokratischen Staaten oder das „Überleben“ von Demokratien, die in der Nachbarschaft von Demokratien liegen, hoch sei (Burnell 2000b, 1). Zuletzt haben empirische Studien die Relevanz dieses auf der Makro-Ebene angesiedelten, strukturellen Faktors der Diffusion anerkannt und die regional eingegrenzte, „demokratische Ansteckung“ bestätigt (Brinks/Coppedge 2006; Doorenspleet 2004; Gleditsch/Ward 2006). Hierzu zählen auch Arbeiten, in denen die gleiche Annahme auf die Mitgliedschaft in demokratisch orientierten Regionalorganisationen übertragen wurde (Whitehead 1996a, 272). Wie die Bezeichnung „Diffusion“ bereits vermuten lässt, bleiben die Erkenntnisse dieses Forschungszweigs jedoch diffus, wenn es darum geht, Verbreitungsmechanismen zu konkretisieren sowie die nationalen Faktoren, also den Regimewechsel oder die demokratische Persistenz im Zusammenspiel mit externen Faktoren konzeptionell zu fassen.

entsteht und aus welchen Bestandteilen es sich zusammensetzt. (3) Dies dient zur Identifikation von Anknüpfungspunkten für die Entwicklung eines Forschungsansatzes zur Analyse von Demokratieförderung ist die hauptsächliche Funktion der Literaturanalyse. Sie dient als Grundlage für die Problemanalyse.

Die Auswahl der analysierten Dokumente und Texte hat repräsentativen Charakter und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Repräsentativ bedeutet im Zusammenhang der Demokratieförderungsliteratur, dass auf Grundlage der wissenschaftlichen Beschäftigung der Autorin mit dem Thema diejenigen Texte berücksichtigt werden, die (a) aufgrund ihrer zahlreichen und wiederholten Zitierungen als Standardliteratur gelten können; die (b) einen Großteil der bekannten staatlichen und nichtstaatlichen Demokratieförderungsakteure abdecken und die (c) geographisch sämtliche Regionen sowie häufig untersuchte Länderfälle erfassen.²⁴ Thematisch stammen die untersuchten Texte aus den Bereichen Demokratie- und Demokratisierungsforschung, Internationale Beziehungen, Friedens- und Konfliktforschung und der praxisnahen Politikanalyse. Teilweise können sie auch der Evaluierungsforschung zugerechnet werden. Erfasst werden Monographien, Zeitschriftenbeiträge, Gutachten und Berichte, die vorwiegend im US-amerikanischen und europäischen Raum entstanden sind.

Die Literaturanalyse beginnt mit einer Verortung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Demokratieförderung in ihrem historischen und fachlichen Entstehungszusammenhang (3.1). Dieser bedingt vor allem die unterschiedlichen theoretischen Perspektiven und Weltanschauungen, die der Konzeptualisierung des Phänomens zugrunde liegen. Den Kern der darauf folgenden Ausführungen bildet die Literaturanalyse an sich. Sie zielt auf eine ausführliche Untersuchung des gängigen Verständnisses von Demokratieförderung in der einschlägigen Forschung ab. Zu diesem Zweck umfasst sie eine detaillierte Darstellung der wichtigsten Erkenntnisinteressen (3.2), der theoretischen Zuänge (3.3), der Schlüssel- und Demokratieförderungsbegriffe (3.4 und 3.5) und Methoden (3.6). Das Unterkapitel schließt mit einer bewertenden Zusammenfassung (3.7).

²⁴ Die angeführten Kriterien sind nur durch die Sichtung der Literatur gänzlich nachvollziehbar und reproduzierbar. Anhaltspunkte liefern zudem Literaturlisten in Universitätscurricula oder Bibliographien (vgl. exemplarisch die Literaturschauen des *Center on Democracy, Development and the Rule of Law der Stanford University*: http://cddrl.stanford.edu/docs/bibliography_of_democracy_promotion; Literaturliste für ein Hauptseminar zur Demokratieförderung an der Universität Konstanz: <http://www.polver.uni-konstanz.de/gschneider/lehre/lehre-archiv/sommersemester-2009/demokratiefoerderung/>) [Zugriff am 30.10.2009].

3.1 Historischer und fachlicher Entstehungszusammenhang

Der sozialwissenschaftlichen Forschung wird allgemein nur eine geringe Prognosefähigkeit zugeschrieben. In der Regel eilen ihr die Phänomene, die sie zu untersuchen pflegt, voraus und werden von ihr *ex post* aufgegriffen. So verhält es sich auch im Falle der Demokratisierungsforschung und der Analyse von Demokratieförderung. Der historische und fachliche Entstehungszusammenhang ist daher bedeutend, um gängige Demokratieförderungsverständnisse einordnen und verstehen zu können. Die folgenden Ausführungen werden von der folgenden Frage geleitet: In welchem historischen und fachlichen Entstehungszusammenhang wurden tradierte Demokratieförderungsansätze entwickelt?

Im Jahre 1974 begann mit der Demokratisierung Portugals laut Samuel Huntington (1991) die „Dritte Welle der Demokratisierung“. Tatsächlich kann seitdem ein weltweiter Anstieg der Anzahl demokratisch verfasster Staaten verzeichnet werden, insbesondere in Lateinamerika und Osteuropa zum Ende der 1980er Jahre (Gleditsch/Ward 2006, 914f.; Schmidt 2000, 467ff.). Während *Freedom House* im Jahr 2009 88 Staaten zählte, die ihren Bürgerinnen und Bürgern ein „demokratisches Maß“ an Freiheit gewähren, waren es 1976 noch 42 (Puddington 2007).²⁵ Entsprechend nahm auch das politikwissenschaftliche Interesse an der Erforschung von Bedingungen zu, die zu einem Systemwechsel führen und die in der Transition von einem autoritären zu einem demokratisch verfassten Regime zum Tragen kommen (vgl. Nohlen/Thibaut 1994; O'Donnell et al. 1986).²⁶

Nach dem Ende des Kalten Kriegs zu Beginn der 1990er Jahre entwickelte sich in Reaktion auf das Phänomen der Verbreitung formaldemokratischer Staaten und auf die Anerkennung der liberalen Demokratie als „Requisit“ des internationalen Systems sehr schnell eine „Demokratieförderungsindustrie“²⁷ (Burnell 2007a, 20; Hartmann 1997, 33-35; Schraeder 2002a, 218; Young 1994, 235): Vereinzelte Demokratisierungshilfen von

²⁵ „Demokratisch“ werden hier die Staaten genannt, die bei *Freedom House* als „frei“ eingestuft werden. Die Zahl „teilweise freier“ Staaten beläuft sich im Jahr 2009 auf 61 Staaten; „unfrei“ sind 42 Staaten <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=475&year=2009> [Zugriff am 31.12.2009]. Näheres zum *Freedom House Index*, siehe Unterkapitel 5.6.2.

²⁶ Angesichts der Persistenz nichtdemokratischer Regime stieg in den 2000er Jahren wieder das Interesse an Faktoren, die demokratische Öffnungsprozesse bewirken könnten (Doorenspleet 2001).

²⁷ Der Begriff „Demokratieförderungsindustrie“ wurde von Thomas Carothers in den 1990er Jahren geprägt (McFaul 2002; Schmidt 2009). Mittlerweile stellt er einen feststehenden Begriff in der Demokratieförderungsforschung dar, der den Anstieg der Demokratieförderungsmaßnahmen westlicher Demokratien nach dem Ende des Kalten Kriegs bezeichnet.

Organisationen aus dem OECD-Raum²⁸ expandierten zu Demokratieförderungsprogrammen; unterschiedlichste Akteure, staatliche (Nationalstaaten, internationale Organisationen) wie nichtstaatliche Regierungsorganisationen (NROen), legten Demokratieförderungspolitiken auf. Demokratieförderung entwickelte sich so zur erklärten Priorität außen- und sicherheitspolitischen Handelns und wird mittlerweile fast standardmäßig als „Allheilmittel“ eingesetzt, beispielsweise gegen gewaltvolle Konfliktaustragung, Armut und im internationalen Kampf gegen den Terrorismus sowie im Rahmen von *peacekeeping*-Missionen (Burnell 2006b; Buxton 2006, 709; Crawford 2002; McFaul 2004, 155ff.).²⁹

Internationale Demokratieförderungspolitik basiert in der Regel auf zwei Motiven, die in der politischen Praxis miteinander verschmelzen. Erstens stützen internationale Akteure ihre Bemühungen zur Förderung von Demokratie auf einen normativen Beweggrund (Burnell 2007a, 2). Häufig auf die Argumentation von Amartya Sen bezogen, wird Demokratie hier begriffen als universeller Wert an sich (Sen 1999), der einen intrinsischen Charakter für das Leben habe. Demokratie gewährleiste politische Freiheitsrechte, die ein fester Bestandteil menschlicher Freiheit und die Grundvoraussetzung für Wohlstand seien. Er begründet dies anhand verschiedener historischer Beispiele. Das Bekannteste davon ist der Umstand, dass es noch in keiner Demokratie eine Hungersnot gab (Dreze/Sen 1991).³⁰ Zweitens herrscht ein instrumentelles Motiv vor, demgemäß Demokratieförderung als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks verfolgt wird wie beispielsweise menschliche Entwicklung oder Frieden. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein demokratisches Herrschaftssystem bessere Rahmenbedingungen für Entwicklung und Frieden bietet als andere. Auf der Grundlage dieser Motive und Begründungsmuster fördern internationale Akteure demokratische Institutionen und Prozesse ebenso wie Bedingungen von denen sie annehmen, dass sie demokratische Entwicklungen begünstigen (Grävingholt et al. 2009, 2). Freilich stehen hinter Demokratieunterstützungsmaßnahmen derweil auch keine oder zumindest

²⁸ Im Kern handelt es sich dabei um die Staaten Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden und USA. Weniger programmatisch unterstützen Australien, Belgien, Finnland und Japan Demokratie (Burnell 2006a, 545).

²⁹ Allerdings lässt sich die rasche Expansion internationaler Demokratieförderung nicht ausschließlich auf die globale Ausbreitung und Anerkennung von Demokratie zurückführen. Das Aufkommen internationaler Demokratieförderungspolitik ergibt sich auch und gerade aus dem globalen Diskurs, in dem sich im Laufe der 1990er Jahre ein substanzielles, *outcome*-orientiertes Demokratieverständnis ausgeprägt hat.

³⁰ Wie der Titel seines meist beachteten Werks andeutet („Development as Freedom“), ist Sens Demokratieverständnis eng mit der Idee menschlicher Entwicklung verknüpft (Barkan 1997, 374).

nicht nur altruistische Motive, sondern nationale Eigeninteressen wie die Sicherung geostrategischer Einflussphären der USA im asiatisch-pazifischen oder lateinamerikanischen Raum (Inoguchi 2000, 274-276).³¹ Interessengeleitete Motive bringen Demokratieförderung mit anderen außenpolitischen Zielsetzungen wie Sicherheit und Stabilität in Konkurrenz und werden häufig zu deren Gunsten zurückgestellt (Burnell 2005b).³² Dabei hat sich für die Analyse von Demokratieförderung als problematisch herausgestellt, dass die Motive und Interessen von Gebern nicht aus deren Zielerklärungen ersichtlich sind (Schmitter/Brouwer 1999a, 25).

Trotz seiner alltäglichen Präsenz und anders als im Falle demokratischer Transition benötigte das Phänomen internationale Demokratieförderung einige Zeit bis es merklich auf die politikwissenschaftliche Forschungsagenda rückte. Demokratieförderung durch Staaten außerhalb des OECD-Raums, insbesondere durch Südafrika und Indien, wird erst jüngst Beachtung geschenkt (Taylor 2002; Wagner 2009). Die relativ späte Aufmerksamkeit, die die Politikwissenschaft internationaler Demokratieförderung nach deren Aufkommen schenkte, lässt sich damit begründen, dass die Verbreitung von Demokratie bis dahin hauptsächlich durch nationale Faktoren erklärt worden war. Obgleich Dankwart A. Rustow 1970 in einem die Transitionsforschung mitbegründenden Standardaufsatz anerkennt: „[...] *foreign influences are almost always present*“ (Rustow 1970, 348), ging man bis in die 1990er Jahre vorwiegend davon aus, dass politische Transformation ein endogener Prozess ist, dessen Charakteristika, Verlauf und Form allein durch interne Faktoren zu erklären sind.³³ Zwar bezogen einzelne Studien externe Ereignisse und Akteure ein, um die Dynamik von Transitionsprozessen zu fassen, doch es „blieben die theoretisch angeleiteten Studien zur Rolle des internationalen Systems in der dritten Demokratisierungswelle zunächst aus“ (Hartmann 1999b, 39). Erst Mitte der 1990er Jahre, im Lichte der osteuropäischen Systemwechselprozesse wurde damit begonnen, die „internationale Dimension“ (Whitehead) oder „den inter-

³¹ Während des Kalten Krieges haben die USA ihre Demokratieförderungspolitik in verschiedenen Weltregionen als Instrument gegen die Verbreitung des Kommunismus genutzt (Leininger 2005a, 442).

³² Die Prioritätensetzung erfolgt in den auswärtigen Politiken eines Geberstaates nicht *per se* bewusst für oder gegen Demokratieförderung. Häufig sind einzelne Politikfelder, z.B. Entwicklungs- und Außenpolitik, so organisiert, dass sie wenige Berührungspunkte aufweisen. Wenn sie zudem noch mangelhaft abgestimmt werden, können sich unterschiedliche Prioritätensetzungen ein und desselben Akteurs konterkarieren.

³³ Rustow plädiert jedoch aus methodologischen Gründen dafür, in der Analyse von Regimewandel vorerst auf externe Faktoren zu verzichten, weil diese in seinen Länderfällen (OECD-Welt) überdurchschnittlich signifikant seien und damit den Vergleich interner Faktoren verzerren würden (Rustow 1970).

nationalen Kontext“ (Schmitter) in die Transformationstheorie zu integrieren (Schmitter/Brouwer 1999a; Whitehead 1996b).³⁴

Das Fundament dieser Studien bildet Geoffrey Pridhams systematische Untersuchung externer Einflussfaktoren auf den Regimetypus eines Staates, die im Jahr 1991 veröffentlicht wurde. Mit seinem eklektischen Ansatz baute er die erste große und nach wie vor „standhafte“ sowie viel genutzte Brücke zwischen der Demokratisierungsforschung und der Teildisziplin Internationaler Beziehungen. Pridham rekurrierte auf die Idee, die dem *linkage*-Konzept von James Rosenau zugrunde liegt: Rosenau weist in seiner Arbeit auf die Verknüpfung zwischen nationaler und internationaler Ebene und damit auf die Relevanz so genannter interner Faktoren für die Außenpolitikanalyse hin (Rosenau 1969).³⁵ Er unterscheidet zwischen Interaktionen, die von der nationalen *polity* ausgehen (*outer-directed*) oder ihren Ursprung im internationalen System haben (*inner-directed*). In den 1970er Jahren kehrte Peter Gourevitch dies in sein theoretisches „*second image reversed*“ um und betonte den bedeutenden Einfluss „externer“ Faktoren auf „interne“ Politikprozesse und wurde darin durch eine empirische Studie aus dem Jahr 1989 von Almond Verba bestärkt (Almond 1989; Gourevitch 1978). In diesen Pionierarbeiten wurden *linkage*-Dimensionen wie „wirtschaftlich“, „sozial“ und „zwischenstaatlich“ formuliert. Innerhalb dieser *linkages* wiederum wurden „externe“ Variablen identifiziert, die auf „interne“, politische Prozesse Einfluss nehmen, aber nicht weiter nach ihrer jeweiligen Relevanz gewichtet wurden. Darauf aufbauend entwickelte Pridham ein vergleichendes Analyseraster, mit dem er den Einfluss internationaler Variablen auf den Regimetypus in einem Land zu fassen sucht. Er unterscheidet grundsätzlich zwischen strukturellen und akteurszentrierten *linkages*, das heißt zwischen externen und internen (z.B. wirtschaftlichen) Hintergrundbedingungen sowie zwischen Typen externer und interner Akteure und ihren respektiven Strategien (z.B. EU).

An diesen analytischen Zugang knüpfte Laurence Whitehead (1996a) mit seinem vergleichenden Werk (Europa und Amerika) an, dessen systematische Ausdifferenzierung der internationalen Dimension von Demokratisierung sich als Referenzpunkt für viele

³⁴ Auch in Axel Hadenius Sammelband, in dem er eine Bilanz über die Demokratieentwicklung in der Ära nach dem Kalten Krieg zieht, widmet sich der letzte Teil mit Beiträgen von Larry Diamond, Joel D. Barkan und Juan J. Linz der Demokratieförderung (Schmitter/Brouwer 1999b, 5).

³⁵ Als *linkage*-Prozesse formuliert Rosenau Penetrations-, Reaktions-, und emulative Diffusionsprozesse.

akteurszentrierte Studien bis auf Weiteres durchgesetzt hat: Er unterscheidet drei Formen externer Einflussnahme auf nationale Demokratisierungsprozesse:³⁶ (1) Ansteckung (*contagion*), die durch räumliche Nähe zu einem demokratischen Staat entsteht und die durch „neutrale Übertragung“ (*neutral transmission*) von Systemalternativen zum Regimewechsel in einem Land beitragen kann; (2) Kontrolle (*control*), die von einem Staat über einen anderen mit dem Ziel ausgeübt wird, einen Regimewandel herbeizuführen (Bsp. USA im Nachkriegsdeutschland). Aus dieser Perspektive, so Whitehead, könne vor allem der Beitrag externer Faktoren in der Anfangsphase des Regimewechsels erklärt werden; (3) Übereinstimmung (*consent*), die in der Interaktion zwischen „externen“ und „internen“ Prozessen entstehe (*linkages*) und die zur Übernahme von demokratischen Werten durch die Bevölkerung und politischen Eliten eines Landes führen könne (Whitehead 1996b, 15ff.).

Insgesamt haben die Forschungsarbeiten von Whitehead und Pridham maßgeblich zur Ausdifferenzierung internationaler Bedingungen von Demokratisierung beigetragen, die im Laufe der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einer expliziten Unterscheidung struktureller und kontingenter Faktoren geführt hat. Seit Mitte der 1990er Jahre gewann auch die Erforschung der für diese Forschungsarbeit relevanten, akteursbezogenen und kontingenten Formen internationaler Demokratieförderung an Beachtung (Burnell 2006b). Formuliert Peter Schraeder im Jahr 2003 noch, dass die gezielte Unterstützung der Demokratie durch internationale Politik bestenfalls „untersucht“ sei und kaum verstanden werde (Levitsky/Way 2005, 33; Schraeder 2003, 22),³⁷ so trifft dies bereits sechs Jahre später kaum mehr zu. Denn seit Beginn der 2000er Jahre hat sich die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Demokratieförderung zu einem wachstumsintensiven Forschungszweig entwickelt. So sind Arbeiten und Projekte über internationale Demokratieförderung in der komparativen Politikforschung und den Internationalen Beziehungen explosionsartig angestiegen. Selbst einführende Beiträge zur Demokratisierungsforschung oder vergleichenden Systemlehre kommen nicht mehr ohne die Darstellung internationaler Demokratieförderung aus (Caramani 2008; Haerpfer et al. 2009; Merkel 2009b; Schlumberger/Karadag 2006, 238).

³⁶ Häufig wird diese Liste in der Literatur um einen vierten Punkt, die Konditionalität, erweitert, die bei Whitehead unter „Übereinstimmung“ subsumiert wird.

³⁷ Im Original: „*The international dimension of democracy promotion [...] remains at best understudied and poorly understood [...]*“ (Schraeder 2003, 22).

Fachlich stellen viele der politikwissenschaftlichen Studien über internationale Demokratieförderung Politikfeldanalysen dar. Obwohl sie fast nie als solche bezeichnet werden, weisen sie offensichtliche Charakteristika einer *policy*-Analyse³⁸ auf, insbesondere bezüglich der Untersuchung von Politikinhalten auf ihre Gegenstände, Ziele und Wirkungen hin (Jann 2009, 477-479). So herrscht eine mehrheitliche Übereinstimmung in den grundlegenden Erkenntnisinteressen vor, die auf das was (Inhalt) und wie (Mittel) von Demokratieförderung und/oder deren Wirkung abzielen. Im Vergleich zu anderen Forschungsfeldern stehen die Untersuchungen hier in einem außerordentlich praxisnahen Verwertungszusammenhang (Magen/Morlino 2009c, 225). Nicht selten handelt es sich bei Projekten und Studien um Auftragsarbeiten von Demokratie unterstützenden Akteuren, die eine Evaluierung und Bewertung ihrer Politik und Maßnahmen erwarten.

Der empirische Gegenstandsbereich politikwissenschaftlicher Forschung über Demokratieförderung konzentrierte sich im Allgemeinen auf unilaterale und multilaterale staatliche Akteure. Es überwiegen Untersuchungen, die einen Akteur analysieren, wohingegen vergleichende Arbeiten selten sind.³⁹ In den 1990er Jahren bestimmte die Analyse politischer Neuausrichtungen der traditionellen US-amerikanischen Demokratieförderungspolitik⁴⁰ und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) nach dem Ende der Blockkonfrontation vorerst die Forschungsagenden (Farer 1996; Muñoz 1994). Erst im Umbruch zum neuen Jahrtausend weitete sich das Feld (Burnell 2000b; Hanisch 1999b): Neben der Afrikanischen Union (AU), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), OAS und vereinzelt auch dem Europarat,⁴¹ gewann die Demokratieförderrolle der EU an hoher Relevanz.⁴² Die EU-Erweiterungspolitik hat großes Interesse auf sich gezogen und gilt mittlerweile als eine der am umfassendsten untersuchten Organisationen. Unter den internationalen Organisationen haben die universalen Vereinten Nationen (VN) vor allem durch die Demokratieförderungsaktivitäten ihrer Friedensmissionen auf die Forschungsagenden ge-

³⁸ Die Begriffe „Politikfeldanalyse“ und „*policy*-Analyse“ werden hier synonym verwendet.

³⁹ Eine Ausnahme bilden jüngere Arbeiten, die die Rolle der USA und EU als globale Mächte mit Demokratieförderungsambitionen zum Gegenstand haben (Huber 2008; Kopstein 2006; van Hüllen/Stahn 2009).

⁴⁰ Im außenpolitischen Selbstverständnis der USA ist ein demokratisches Sendungs- und Missionsbewusstsein verankert, das auf die Gründungszeit der USA zurückgeht und spätestens seit dem 20. Jahrhundert die pro-aktive Unterstützung der Etablierung demokratischer Institutionen in Drittstaaten nach sich zieht (vgl. Franck 1994; Grimm 2009, insbes. Kapitel 1.3).

⁴¹ (vgl. Acevedo/Grossman 1996; Adejumobi/Olukoshi 2008; Borawski 1998; Klebes 2000).

⁴² (vgl. Olsen 2002; Schimmelfennig et al. 2003; Youngs 2006).

funden (Paris 2004). Hingegen sind Studien über die Demokratieförderung anderer VN-Institutionen wie beispielsweise das Entwicklungsprogramm (UNDP), der Demokratie-Fonds (UNDEF) und das Sekretariat eher selten (Joyner 2002; Newman/Rich 2004). Darüber hinaus schenkte man auch weiteren internationalen Organisationen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds kaum Beachtung (Hibou 2002). Auf nationalstaatlicher Ebene überschattet die Menge der Literatur zur Rolle der USA die Analysen über die europäischen Staaten (Laakso 2002; Rüländ/Werz 2002). Während bislang wenig über die Aktivitäten nichtstaatlicher Organisationen im Demokratieförderungsbereich bekannt ist, haben die halbstaatlichen politischen Stiftungen Deutschlands sowie ihre ideellen Entsprechungen in den USA (*National Democratic Institute* und *International Republican Institute*)⁴³ viel Aufmerksamkeit erfahren (Erdmann 2005; Mair 2000; Scott 2002).⁴⁴

Geographisch richtet sich die Demokratieförderungsforschung an den regionalen Schwerpunkt des empirischen Betätigungsfelds internationaler Akteure aus. Entsprechend der überwiegenden Studien über die USA, EU – in der US-amerikanischen Politikwissenschaft auch die OAS – lagen die regionalen Schwerpunkte erst auf lateinamerikanischen, süd- und osteuropäischen Staaten sowie dem Mittleren und Nahen Osten (Farer 1996; Kneuer 2007; Ottaway 2008). Dahingegen fanden Afrika und Asien⁴⁵ vergleichsweise wenig Beachtung (Brown 2005, 180). Obwohl in diese Regionen mit 38,9 % (2006-2007), respektive 31,4 % (2006-2007) der größte jährliche Anteil an offiziellen Entwicklungsgeldern floss (OECD 2009).⁴⁶

3.2 Erkenntnisinteressen in der Demokratieförderungsforschung

Forschungsansätze und Demokratieförderungsverständnisse werden durch spezifische Erkenntnisinteressen bedingt. Die weiteren Ausführungen folgen daher den Fragen: Welche Fragestellungen leiten die Untersuchungen internationaler Demokratieförderung? Welches Ziel verfolgen sie? Insgesamt ist das „Leitmotiv“ empirischer Studien

⁴³ Dahingegen bestehen kaum Kenntnisse über die nichtdeutschen politischen Stiftungen Europas, die sich im Jahr 2006 in einem europäischen Netzwerk (*European Network of Political Foundations*) zusammengeschlossen haben (vgl. <http://www.european-network-of-political-foundations.eu>).

⁴⁴ Die deutschen politischen Stiftungen werden aufgrund ihrer staatlichen Finanzierung teilweise auch unter dem Etikett „staatlich“ geführt (Smith 1995, Kapitel 1).

⁴⁵ Zentralasien bildet hier aufgrund seiner Zugehörigkeit zum ehemaligen Sowjetraum und den sicherheitspolitischen Interessen von Gebern eine Ausnahme.

⁴⁶ Von 1996 bis 1997 betrug der ODA-Anteil, der nach Afrika floss durchschnittlich 28,8 % und nach Asien 37,2 % (Goldsmith 2007).

über Demokratieförderung die grundsätzliche Frage, ob es möglich ist, Demokratisierungsprozesse „von außen“ zu unterstützen oder gar zu initiieren. Selbst wenn diese Frage oft nicht explizit formuliert wird, so ist sie in der Regel implizit immer präsent und forschungsleitend. Beispiele hierfür werden sich im weiteren Textverlauf auftun. Innerhalb dieser allgemeinen inhaltlichen Ausrichtung lassen sich drei dominante Erkenntnisinteressen analytisch voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 1):

Der erste Interessenschwerpunkt besteht in der sekundärliteraturgestützten Systematisierung des Politikfeldes. Er macht einen sehr geringen Teil der Untersuchungen aus und lässt sich vor allem in einführenden Überblicksarbeiten von Lehrbüchern und Lexika finden. Hier werden unterschiedliche Demokratieförderungsverständnisse erörtert, internationalen Akteuren zugeordnet und wissenschaftliche Erkenntnisse über deren Politikinhalte und Wirken skizzenhaft dargestellt (bspw. Burnell 2008c; Leininger 2006; Sandschneider 2003; Sørensen 2008). Die Autoren möchten mit diesen Arbeiten zum besseren Verständnis des Forschungsfeldes beitragen.⁴⁷

In einem zweiten Forschungsstrang steht die Strukturierung des Politikfeldes „internationale Demokratieförderung“ auf konzeptioneller – im Gegensatz zur operativen – Ebene im Vordergrund. Da es sich noch um ein junges Politikfeld handelt, machen diese Studien einen Großteil der Literatur aus. Autorinnen streben hier danach, die Politik internationaler Akteure zu verstehen und/oder zu erklären. Sie fragen, welche Strategien (Ziele, Arbeitsbereiche und Instrumente) Akteure wie (Mittel) und warum (Motive, Interessen, historische Gründe) verfolgen. Es dominieren Untersuchungen über den *status quo* des institutionellen Rahmens (*polity*) und über Politikinhalte (*policy*) internationaler Demokratieförderer. Neben der Identifizierung von Inkonsistenzen und Zielkonflikten in den *policies* (bspw. Gillespie/Youngs 2002; Inoguchi 2000), fokussieren die Studien einzelne Instrumente und Arbeitsbereiche. Besonders häufig untersuchte Mittel sind die Konditionalität und militärische Interventionen. Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit spezifischen Arbeitsbereichen hat sich in Modewellen entwickelt (Burnell 2007a, 6): Diese umfassen die Wahlhilfe und -beobachtung als traditionellstes Betätigungsfeld (Carothers 1997b; Zeeuw 2005, 483), die Förderung der Zivilgesellschaft (Hearn 2000; Hearn/Robinson 2000; Sardamov 2005), Parteienförde-

⁴⁷ Es ist bemerkenswert, dass Überblicksarbeiten, die die Vielfalt internationaler Demokratieförderung darstellen, nur in der europäischen Politikwissenschaft zu finden sind. Hingegen schweigt die US-amerikanische Forschung über die Diversität internationaler Demokratieförderung und beschäftigt sich stattdessen vor allem mit US-amerikanischen Demokratieförderungsakteuren (OECD 2009).

rung (Erdmann 2005; Kumar 2005) und die Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit (Carothers 2003).⁴⁸

Drittens taucht seit Beginn der 2000er Jahre eine neue Forschungsgeneration auf, die sich auf die Wirkung internationaler Demokratieförderung auf nationale Entwicklungen (z.B. Demokratie, Demokratisierung, Frieden und menschliche Entwicklung) konzentriert. Es handelt sich bislang vor allem um Strategie- und Instrumentenanalysen. Damit wird versucht, die Zielerreichung internationaler Akteure und ihres Beitrags zur Demokratieentwicklung zu messen und zu erklären. Im Zentrum stehen dabei die Effekte der Gesamtheit Demokratie fördernder Politik eines Akteurs, eines spezifischen Instruments oder eines eigenständigen Arbeitsbereichs sowie der Demokratieunterstützung in spezifischen Kontexttypen, insbesondere in Postkonfliktstaaten. An diesen dritten Forschungsstrang knüpft direkt die Frage an, welche Bedingungsfaktoren die Wirkungen internationaler Demokratieförderung beeinflussen. Dabei wird ermittelt, ob und wenn ja, inwieweit Faktoren aus der Binnenstruktur des untersuchten Akteurs (z.B. Instrumente; Demokratiemodelle; Entscheidungsprozesse), und/oder Faktoren im politischen System und soziopolitischen Kontext des Interventionslandes (z.B. Demokratisierungsstand; Staatlichkeit; sozioökonomische Struktur) als erklärende Variablen dienen können.

Tabelle 1: Erkenntnisinteressen in der Demokratieförderungsforschung

	Analytisches Ziel	Unabhängige Variable	Abhängige Variable
Überblick und Systematisierung des Forschungsfeldes	Verstehen	Gegenstand: Literaturkanon	
Strategie- und Instrumentenanalyse*	Verstehen und/oder Erklären	Motive, Interessen und Zielsetzungen	Strategien, Ziele, Arbeitsbereiche und Instrumente
Wirksamkeit von Demokratieförderung	Erklären	Internationale Demokratieförderungspolitik	Nationale Entwicklungen (Demokratie; Demokratisierung; Frieden; Entwicklung)
Bedingungsfaktoren für die Wirkung von Demokratieförderung	Erklären	Akteursspezifische Faktoren (<i>policy</i> ; Instrumente; Ressourcen etc.) und externe Faktoren (Interventionskontext)	Wirksamkeit internationaler Demokratieförderung

* Die Untersuchung von Strategien und Instrumenten erfolgt teilweise deskriptiv ohne eine analytische Aufteilung in unabhängige und abhängige Variablen.

Quelle: Eigene Darstellung

⁴⁸ In der wissenschaftlichen Debatte haben die Wahlhilfe und die Wahlbeobachtung als traditionsreichste und ressourcenintensivste Arbeitsbereiche internationaler Demokratieförderung besonders kritische Aufmerksamkeit erhalten (Carothers 1997b, 18).

Die folgende Untersuchung der Demokratieförderungsverständnisse umfasst den zweiten und dritten Literaturstrang, d.h. Wirkungs-, sowie Strategie- und Instrumentenanalysen. Forschungslogisch ist davon auszugehen, dass die divergierenden Forschungsinteressen zu jeweils unterschiedlichen Konzeptualisierungen von Demokratieförderung führen. In der Forschungspraxis vermischen sich die verschiedenen Erkenntnisinteressen besonders dann, wenn Mittel der Demokratieförderung als Bedingungsfaktoren für die Wirkung von *policies* untersucht werden. Daher erfolgt ihre Analyse im Folgenden in einem Forschungsschritt. Überblicksarbeiten erfahren hingegen keine eigenständige Betrachtung, weil hier Redundanzen auftreten würden. Entweder entlehnen Überblicksarbeiten zum Zwecke der Illustration Begriffe, Definitionen und Ansätze aus den empirischen Forschungen oder sie liefern selbst die begrifflichen Grundlagen für Forschungsarbeiten.

3.3 Theoretische Zugänge zur Analyse von Demokratieförderung

Unterschiedliche Vorstellungen des Phänomens der Demokratieförderung ergeben sich aus divergierenden theoretischen Perspektiven in der Politikwissenschaft. Daher wird hier danach gefragt, welche Theorien in gängige Verständnisse von Demokratieförderung einfließen? Verwendete Theorien stammen aus drei politikwissenschaftlichen und thematischen Teilbereichen. Namentlich Internationale Beziehungen (IB-Forschung), die Vergleichende Systemlehre – genauer, die Demokratie- und Transitionsforschung – und die Friedens- und Konfliktforschung.⁴⁹ Insgesamt herrscht jedoch ein „metatheoretischer Pragmatismus“ vor (Checkel 2005, 818-819; Reiber 2009, 51). Dies trifft insbesondere auf den Konstruktivismus und Rationalismus innerhalb der IB-Forschung zu. Teilweise geht die eklektische Anwendung theoretischer Elemente über die Grenzen einzelner politikwissenschaftlicher Teildisziplinen hinaus. Dadurch wird die einst als strikt geltende „Undurchlässigkeit“ zwischen den politikwissenschaftlichen Teildisziplinen aufgeweicht (Moravcik 1993; Yilmaz 2002, 68). Eine

⁴⁹ In die Rechtswissenschaften, genauer, das Völkerrecht, hat die Beschäftigung mit internationaler Demokratieförderung in den 1990er Jahren ebenfalls Eingang gefunden. Rechtswissenschaftlerinnen sind vor allem an der Frage interessiert, unter welchen geltenden rechtlichen Bedingungen pro-demokratische staatliche, insbesondere gewaltsame, Interventionen legal und legitim sind (Hadenius 1997, 311-426). Die Frage nach der Legitimität von Interventionen zum Zweck der Demokratieförderung bildet eine Schnittstelle zur Politikwissenschaft (Pridham 1991). Zudem führten Völkerrechtler in den 1990er Jahren die Diskussion, ob ein internationales Recht auf Demokratie für Individuen bestünde, beispielsweise auf Grundlage von Artikel 25 der Konvention Bürgerlicher und Politischer Rechte (Wippman 1997).

allgemein anerkannte, systematische Integration verschiedener Forschungsstränge bleibt aber außen vor.

Die Unterschiedlichkeit theoretischer Zugänge schlägt sich in der einschlägigen Forschung vor allem in den divergierenden Grundannahmen über die Bedeutung von Demokratieförderung nieder. Diese verschiedenen Prämissen lassen sich auf einem Kontinuum mit gegensätzlichen Polen anordnen. Am einen Ende gruppiert sich die Mehrheit der Studien, die davon ausgeht, dass die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in Drittstaaten grundsätzlich möglich ist und zielführend eingesetzt werden kann. Innerhalb dieser Gruppe variieren die Ansichten im Hinblick auf die Ausprägung bzw. Wahrscheinlichkeit dieser Möglichkeit. Einige, vor allem in der Demokratisierungs- und Konfliktforschung, begreifen internationale Demokratieförderung als einen Faktor, der nationale Dynamiken allenfalls ergänzend unterstützen oder behindern kann (Magen/Morlino 2009b; Peou 2007). Aus diesen Studien resultieren häufig Empfehlungen wie Demokratieförderung verändert werden müsse damit sie bessere Resultate erzielt. Andere – häufig in der IB- und EU-Forschung anzutreffen – halten die internationale Einflussnahme durch einen Demokratieförderer für einen entscheidenden Faktor im Rahmen der Demokratisierung in einem Staat (Börzel/Risse 2002). Diese innere Differenzierung der Gruppe bedarf weiterer Erläuterungen:

In der Demokratisierungsforschung wird davon ausgegangen, dass Regimewechsel und -wandel multikausale Phänomene sind, deren Entstehen, Bestand und Zerfall durch mehrere endogene Faktoren beeinflusst werden (Yilmaz 2009, 93). Nationalen Faktoren wird hier in der Analyse struktureller und kontingenter Bedingungsfaktoren von Demokratisierungsprozessen eine maßgeblichere Wirkungskraft zugeschrieben als internationalen. Folglich wird argumentiert, dass gezielte Demokratieförderungsaktivitäten nur im adäquaten Zusammenspiel mit nationalen Faktoren erfolgreich wirken (Magen/Morlino 2009b). Dabei dominiert ein akteurszentrierter Zugang zum Untersuchungsgegenstand, während strukturelle und institutionelle Faktoren – mit Ausnahme der Europäisierungsforschung – in den Hintergrund treten. Hinzu kommt die Annahme, dass Demokratie ein von der westlichen Kultur geprägtes Konzept ist, dessen Übertragbarkeit Grenzen hat und allenfalls durch Anpassung in außerwestliche Kontexte integriert werden kann (Sartori 1995).

In der Friedens- und Konfliktforschung bilden die politikwissenschaftlichen Grundbegriffe und politischen Phänomene Frieden und Krieg/Konflikt den Referenzrahmen für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Demokratieförderung. Nationale

und internationale Faktoren finden hier häufig gleichzeitig Berücksichtigung. Theoretisch richtet sich die Analyse von Demokratieförderung auf die empirische Überprüfung und Ausdifferenzierung des Kantschen Theorems des „demokratischen Friedens“ aus.⁵⁰ Letzteres besagt, dass Republiken (in der modernen Politikwissenschaft wird dies mit der liberalen Demokratie gleichgesetzt) keinen zwischenstaatlichen Krieg gegeneinander führen (Geis 2001; MacMillan 2003; Müller 2004). Seit den 1990er Jahren wächst die Zahl an gewaltsam ausgetragenen, innerstaatlichen Konflikten. Diese Entwicklung geht mit der Zunahme an demokratisch verfassten Regimen einher. Vor diesem historisch-empirischen Hintergrund ist die Forschung bestrebt, die Bedingungen der Übertragbarkeit des demokratischen Friedens nach Kant auf innerstaatliche Situationen zu untersuchen. In diesem Zusammenhang wird auch danach gefragt, ob Demokratieförderung hier überhaupt als friedensstiftendes Mittel eingesetzt werden kann (Reiber 2009, 26 und 45).

Die IB-Forschung macht seit Ende der 1990er Jahre eine spiegelbildliche Entwicklung zur Transitionsforschung durch. Hier nimmt die Einbeziehung nationaler Faktoren in Theorien zu (Brinks/Coppedge 2006; Hartmann 1999; Whitehead 2004). Nationale Adressaten von Demokratieförderung werden in der IB-Forschung als Teilsystem des internationalen Systems bzw. der globalen Ordnung begriffen. Entsprechend dieser Logik kommt internationalen Faktoren bei der Erklärung politischer (auch nationaler) Phänomene die entscheidende Rolle zu.⁵¹

Aus dem Blickwinkel der Sozialisationsforschung wird Demokratieförderung als soziales Konstrukt verstanden. Durch Sozialisation, d.h. die Annahme und Internalisierung demokratischer Praktiken und Werte, präsentieren sich Staaten als „gutes“ und anerkanntes Mitglied des internationalen Systems (Finnemore/Sikkink 1998). Die Konzeptualisierung des Sozialisationsprozesses ist von konstruktivistischen und rationalistischen Interaktionen sowie Handlungsmodi geprägt. Hierfür werden institutionalistische Ansätze von *rational choice* und konstruktivistischer Prägung aus der Europäisierungsforschung fruchtbar gemacht (*compliance*-Forschung).⁵² Beide gehen von der theoretischen Prämisse aus, dass sich nationale Institutionen von Zielländern an Anforderungen der EU-*policies* anpassen müssen (*fit*). Nach konstruktivisti-

⁵⁰ Hier überschneiden sich die Konflikt- und IB-Forschung.

⁵¹ Im Folgenden wird der Fokus auf die Sozialisationsforschung gelegt, weil sie die am besten ausgereiften theoretischen Elemente enthält und eine breite Verwendung findet.

⁵² Teilweise werden rationale und konstruktivistische Ansätze in ein und derselben Arbeit verwendet.

schem Verständnis bedarf es für eine erfolgreiche internationale Beeinflussung nationaler Institutionen und Prozesse zum einen so genannte „change agents“ (*norm entrepreneurs*), die innerhalb des politischen Zielsystems andere Akteure zu einer Umdeutung ihrer Interessen und Identitäten bewegen können. Außerdem braucht es informelle Institutionen, die die Konsensbildung und Kostenteilung erleichtern. Zum anderen werden in der *rational choice* Logik sowohl „Störfaktoren“ für Europäisierung (Veto-Konstellationen in der institutionellen Struktur eines Staates) als auch begünstigende Faktoren (formale Institutionen, die materielle und ideelle Voraussetzungen für potenziellen Wandel schaffen) in den Blick genommen (Börzel/Risse 2005, 58-59; Freyburg 2009).

Am anderen Ende des Kontinuums theoretischer Prämissen zur Bedeutung von Demokratieförderung finden sich die Autorinnen und Autoren, die einen grundsätzlichen und unauflösbaren Widerspruch zwischen Demokratie und deren Förderung „von außen“ sehen. Diese Überzeugung, dass Demokratieförderung *per se* zum Scheitern verurteilt ist, wird insbesondere in strukturellen, postkolonialen Ansätzen gepflegt (Abrahamsen 2001). Hier wird postuliert, dass die übliche Demokratieförderungspraxis mit hoher Wahrscheinlichkeit zu weniger Demokratie in den geförderten Staaten führt. Die Vorstellung, die hinter dieser Aussage steht, ist eine dem dependenztheoretischen Denken entlehnte Weltanschauung. Die Welt teilt sich hier in „Norden und Süden“,⁵³ in ein Zentrum und eine Peripherie. Die Staaten im Zentrum haben zum Zwecke des eigenen Machterhalts ein Interesse daran, die peripheren Staaten in einer Abhängigkeit vom Zentrum festzuhalten:

„The impulse to promote democracy is the rearrangement of political systems in the peripheral and semi-peripheral zones of the world system so as to secure the underlying objective of maintaining essentially undemocratic societies inserted into an unjust international system“ (Robinson 1996b, 6).⁵⁴

Demokratie sei zudem ein Element „westlicher“ Rhetorik und Bestandteil eines neoliberalen Programms. Rita Abrahamsen und Yasmine Shamsie haben in ihren Studien zur Weltbank und zur OAS unter anderen vertreten, dass Demokratieförderungsprogramme westlicher Geber unter anderem zum Scheitern verurteilt sind, weil sie eng

⁵³ Wobei der Norden geographisch mit dem Nordwesten gleichgesetzt wird und eine synonyme Bezeichnung für Industriestaaten ist.

⁵⁴ Robinson führt weiter aus: „The promotion of „low-intensity democracy“ is aimed not only at mitigating the social and political tensions produced by elite-based and undemocratic status quos, but also at suppressing popular and mass aspirations for more thoroughgoing democratization of the twenty-first century international order“ (Robinson 1996b, 6).

mit neoliberalen Strukturanpassungsprogrammen (SAPs) verknüpft sind (Abrahamsen 2001; Shamsie 2004). So würde unter dem Deckmantel der Demokratie versucht, Unterdrückungsstrukturen aufrecht zu erhalten. Es würde nicht ernsthaft versucht, Demokratie zu fördern, indem Entwicklungsländern in der Peripherie ein minimalistisches Demokratiemodell oktroyiert würde.

Sie kommen zum Ergebnis, dass die Rechenschaftspflicht von lokalen Eliten gegenüber den Geberorganisationen die Verantwortlichkeit für ihre Bevölkerungen unterminiert. Außerdem führten SAPs zu Lohnkürzungen, die wiederum eine Nachfrage von Bürgern generiere, die der Staat paradoxerweise nicht beantworten könne. Ähnliche Zweifel an der Demokratieförderung werden von Autoren geäußert, die aus der IB-Perspektive von Machthierarchien im internationalen System ausgehen und vor allem die Rolle der Hegemonialmacht USA untersuchen. Demokratieförderung wird auch hier – den Vorstellungen des Realismus folgend – als Instrument zur Sicherung und zum Ausbau der US-amerikanischen Machtposition in der Weltpolitik verstanden (Robinson 1996b). Insgesamt ist in diesen theoretischen Prämissen eine defizitorientierte Analyse angelegt.

3.4 Schlüsselbegriffe in der Demokratieförderungsforschung

In einem Ansatz finden sich in der Regel mehrere Schlüsselbegriffe, die den Forschungsgegenstand konzeptuell fassen. Auch das Verständnis von Demokratieförderung setzt sich aus mehreren Begriffen zusammen. Zudem beeinflussen Schlüsselbegriffe aus dem semantischen Umfeld von Demokratieförderung wie man das Phänomen versteht, was von ihm erwartet und wie es analysiert wird. Daher wird hier danach gefragt, welche Schlüsselbegriffe Teil der Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung sind. In der bewertenden Zusammenfassung am Ende dieses Kapitels wird zu zeigen sein wie sie das Gesamtbild beeinflussen, das üblicherweise von Demokratieförderung vorherrscht. Im Folgenden stehen die vier zentralen Konzepte „Demokratie“, „Regimewechsel und -wandel“, „Staat“ und „Frieden“ im Mittelpunkt.

3.4.1 DEMOKRATIE

Der Demokratiebegriff ist ein fester Bestandteil in der Konstruktion des Forschungsgegenstandes der Demokratieförderung. Er dient zwei Zwecken. Erstens bezieht er sich auf einen empirischen Gegenstandsbereich. Entweder wird durch ihn die demokrati-

sche Entwicklung in einem Zielland von Demokratieförderung oder das Politikziel internationaler Akteure erfasst. So soll das Phänomen der Analyse zugänglich gemacht werden. Zweitens wird er normativ gefasst, um einem Zielland oder *policies* internationaler Akteure einen Soll-Zustand von Demokratie zuzuschreiben. Diese normative Begrifflichkeit dient oft dem Vergleich des Ist- mit einem gewünschten Soll-Zustand zur Bewertung von Demokratieförderung. Beispielsweise wird abgeleitet, welche Bereiche und Demokratieelemente politische Akteure fördern sollten.⁵⁵ Je breiter und anspruchsvoller der Soll-Zustand verstanden wird, umso mehr ist zu tun, um ihn zu erreichen. Entsprechend müssen umso mehr Bereiche identifiziert werden, an denen Demokratieförderung ansetzen soll. Im Kontext dieser strukturellen Auffassung fallen die Bewertungen von Demokratieförderungsaktivitäten, die üblicherweise vor allem auf die Etablierung formaler, liberaler Institutionen abzielen, immer negativ aus (Abrahamsen 2001; Shamsie 2004).⁵⁶

In Anlehnung an die politikwissenschaftliche Demokratieforschung scheiden sich die Untersuchungen zu Demokratieförderung in solche, die minimalistische und jene, die substantielle Demokratiebegriffe verwenden:

(a) MINIMALISTISCHE BEGRIFFE haben einen „schlanken“ Bedeutungsgehalt. Sie beinhalten eine kleine Anzahl definatorischer Eigenschaften. Häufig zielen sie auf die prozedurale und institutionelle, anstatt auf die *output*-Dimension des politischen Systems ab. In der Demokratieförderungsforschung findet hier der Polyarchie-Begriff (*polyarchy*)⁵⁷ von Robert Dahl (1971) besondere Berücksichtigung (Göbel/Leininger i.E.).⁵⁸ Er basiert auf einem liberalen Verständnis von Demokratie, d.h. einem System, in dem politische Herrschaft konstitutionell und durch die Teilung der Gewalten gebunden ist. Zudem wird in der liberalen Demokratie die Gewährleistung eines gewissen Maßes an politischen und bürgerlichen Rechten vorausgesetzt (Sørensen 2008, 14). Polyarchie ist zu verstehen als moderne repräsentative Demokratie mit universellem Wahlrecht im Ge-

⁵⁵ In der politischen Praxis ist auffällig, dass Demokratiemodelle aus der Forschung entlehnt werden. Außerdem orientieren sich politische Akteure bei der Förderung demokratischer Systeme an den Charakteristika des politischen Systems ihres Herkunftslandes.

⁵⁶ Yasmine Shamsie, die einen postkolonialen Diskurs verfolgt (vgl. 3.4.1), formuliert beispielsweise: „*It is an election- and institution-centred view of democracy with a focus on order and stability, the two prerequisites for capitalist growth*“ (Shamsie 2004, 1098).

⁵⁷ *Polyarchie* ist die griechische Bezeichnung für „die Herrschaft der Vielen“. Robert Dahl führte diesen aus dem 17. Jahrhundert stammenden Begriff 1971 wieder ein, um im Kontrast zum demokratischen Idealsystem die Unvollkommenheit faktisch-empirischer Regime aufzuzeigen.

⁵⁸ In der Politikwissenschaft liegen noch minimalistischere Demokratiebegriffe vor wie beispielsweise der von Josef Schumpeter (Schumpeter 1976). Er beschränkt sich auf das Kriterium freier und fairer Wahlen.

gensatz zur athenischen Demokratie, in der die Politiker aus „wählbaren“ Bürgern (ca. 10 % der Bevölkerung) durch das Los bestimmt wurden. Die zwei Haupteigenschaften von Dahls liberalem Konzept sind Wettbewerb (*contestation*) und Partizipation (*participation*) (Dahl 1998; Dahl 1971). Nur durch eine ungehinderte Opposition kann sich Wettbewerb um politische Ämter entfalten. Die Beteiligung der Bürger an der politischen Herrschaft soll mindestens durch die Wahl und Abwahl der Regierenden gewährleistet sein.

Um den Ist-Zustand eines politischen Regimes zu identifizieren, stellte Dahl sieben Minimalkriterien auf. Dabei müssen alle Kriterien erfüllt sein damit eine politische Ordnung als demokratisch eingestuft werden kann: (1) freie, faire und regelmäßige Wahlen; (2) inklusives passives und aktives Wahlrecht; (3) Wahl und Abwahl der Repräsentanten; (4) Meinungsfreiheit; (5) Zugang zu alternativen Informationsquellen, basierend auf einem allgemeinen Informationsrecht; (6) Versammlungsfreiheit; und (7) Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Bevölkerung (Dahl 1998; Dahl 1971).

(b) SUBSTANZIELLE DEMOKRATIEBEGRIFFE weisen über die prozedurale Dimension politischer Ordnung hinaus. Sie fokussieren vor allem die *input*- und/oder *output*-Dimension politischer Systeme. Beteiligungsorientierte Konzepte (*input*) beziehen sich auf die Teilhabe der Bevölkerung am Zustandekommen politischer Entscheidungen, die über das regelmäßige Abhalten von Wahlen hinausgeht. Die Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles wird hier zum Wert an sich (Schmidt 2009, 236). Während Vertreter deliberativer Begrifflichkeiten politische Debatten gegenüber mehrheitlichen Verfahren zur Entscheidungsfindung bevorzugen (Eriksen et al. 2003; Habermas 1999), sehen die „Partizipationisten“ die effektive Einflussnahme auf politische Entscheidungen vieler gegenüber der von wenigen Repräsentanten des Souveräns als demokratisches Ideal (Barber 1994; Giddens 1997). Diese Varianten demokratietheoretischer Überlegungen vermischen sich in der Demokratieförderungsliteratur mit den *output*-orientierten Demokratieauffassungen. Hier wird unterstellt, dass sich ein demokratisches Regime gegenüber Nicht-Demokratien durch ein höheres sozio-ökonomisches *outcome* und dessen gerechte Verteilung in der Bevölkerung auszeichnen sollte (Benhabib 1996). Diesem Demokratiebegriff sind Gleichheits- und Gerechtigkeitsprinzipien inhärent denen gemäß Bürgerinnen und Bürger einen gleichen Anspruch auf Wohlfahrtsleistungen des Staates haben. Substanzielle Demokratiebegriffe werden auch als inklusiv bezeichnet, weil sie die Herrschaft des Volkes nicht nur über die poli-

tische Dimension, sondern auch über die Wirtschaft und Gesellschaft verlangt (Meyer/Hinchman 2007). Demokratie hat demnach nicht nur eine institutionelle, sondern auch eine strukturelle Dimension.

3.4.2 REGIMEWECHELSEL UND -WANDEL

Demokratiebegriffe bezeichnen ein bestimmtes, politisches Regimes. Sie erfassen den ZUSTAND einer politischen Ordnungsform. Der Prozess, der zu dieser politischen Verfasstheit führt oder führen soll, bleibt außen vor. Regimewechsel und -wandel wird hingegen vom Demokratisierungs- oder auch Transitionsbegriff erfasst. Demokratieförderung zielt in der Praxis auf die Unterstützung des Wechsels von einem Regime-typ zum anderen und die Festigung demokratischer Regime durch konstanten Wandel tradierter Herrschaftsweisen ab. Dessen ungeachtet hat sich der Demokratisierungsbegriff in der einschlägigen empirischen Demokratieförderungsliteratur bislang kaum durchgesetzt. Stattdessen bleibt die Endpunkt-Perspektive dominant. Die wenigen Studien, die sich auf Demokratisierungsprozesse konzentrieren, weisen in ihrem Verständnis zwei Merkmale auf.

Erstens bedingen primär nationale Faktoren Demokratisierungsprozesse. Hierbei teilen die Autoren die Perspektive der Transitionsforschung, dass Demokratisierung – insbesondere die Konsolidierung von Demokratie – als „interner“ (*domestic*) Prozess zu verstehen ist. Die Verfestigung und Vertiefung demokratischer Institutionen und Verfahren hänge von den demokratischen Einstellungen und Verhaltensweisen der Träger des politischen Systems ab. Langfristig sei Demokratisierung also ein „domestic drama“ (Magen/Morlino 2009c, 225). Entsprechend wird der Demokratisierungsprozess hier begrifflich separat von Anstrengungen zur Demokratieförderung gefasst.⁵⁹

Zweitens werden Demokratisierungsprozesse in drei Phasen konzeptualisiert. Diese Dreiteilung beeinflusst das Demokratieförderungsverständnis direkt sowie indirekt. In Anlehnung an die Arbeiten von Guillermo O'Donnell und Philippe Schmitter aus den 1980er Jahren erfolgt eine idealtypische Phasenteilung in (a) die Öffnungs- oder auch Liberalisierungsphase, in der ein autoritäres Regime weniger repressiv wird; (b) die Transitionsphase, in der eine Ablösung politischer Eliten stattfindet und teilweise neue formal-institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen werden; und (c) die Konsolidie-

⁵⁹ Dem liegt auch die Prämisse zugrunde, dass internationale Demokratieförderer allenfalls die Rolle eines Vermittlers (*facilitator*) einnehmen oder eine katalytische Funktion haben (Carothers 2007; Pevehouse 2002a, 517).

rungsphase, in der sich demokratische Institutionen und Praktiken verfestigen und eine tief greifende demokratische politische Kultur entsteht (O'Donnell et al. 1986).⁶⁰ Dieser Dreischritt wird nicht linear-teleologisch aufgefasst. Vielmehr werden Progress, Stagnation und Regression für möglich gehalten, sodass eine konsolidierte Demokratie kein unausweichliches Endstadium ist.

3.4.3 STAAT

Der Begriff „Staat“ gehört zum weiteren semantischen Kreis des Demokratieförderungsbegriffs: In der einschlägigen Forschung wird ein enger Zusammenhang zwischen Staat und Demokratie hergestellt. Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass ein Staat – zumindest in seiner minimalen Form – vorhanden sein muss, bevor eine Demokratie entstehen kann (Burnell 2004, 108; Linz/Stepan 1996, 16-37; Ottaway 2003). Im Jellinekschen Sinne bedeutet dies die Existenz von Staatsterritorium, Staatsvolk und Staatsgewalt. Umstritten ist jedoch, welches Maß an Staatlichkeit zur Etablierung eines demokratischen Herrschaftssystems notwendig ist. Leistungsorientiertere Staatsbegriffe wie der von Max Weber heben vielmehr auf die Fähigkeit des Verwaltungsapparates ab, „[...] seine legitime Staatsgewalt durch physischen Zwang auf dem gesamten Staatsterritorium aus[z]uüben [...]“ (Weber 1980, Kap. 1, § 17). Inwieweit die effektive Ausübung von Staatsgewalt und eine funktionsfähige Bürokratie bereits eine notwendige Voraussetzung für demokratische Herrschaft sind, ist in der Forschung strittig.

In empirischen Analysen erschwert die Förderpraxis zudem eine klare Trennung zwischen Staat und Demokratie. Denn politische Akteure vermischen in ihrer praktischen Arbeit häufig die Bezeichnungen für ihre Zielsysteme, beispielsweise wird *state-building* (Staatsaufbau) partiell mit Demokratieförderung gleichgesetzt (siehe Kap. 3.5.3).

⁶⁰ O'Donnells und Schmitters Einteilung geht auf Dankwart Rustows Vorbereitungs-, Entscheidungs- und Gewöhnungsphase zurück (Rustow 1970, 235). Im deutschsprachigen Raum hat sich seit Ende der 1990er Jahre auch die Einordnung von Wolfgang Merkel in Ablösungs-, Institutionalisierungs- und Konsolidierungsphase durchgesetzt (Merkel 2009b; Union 1992). Merkel spricht in Abgrenzung zur Liberalisierung von „Ablösung“, weil der Transition nicht immer eine politische Liberalisierung vorausgehe, sondern wie im Falle der Türkei dieser auch folgen könne. Da die Ablösung eines autoritären Regimes aber zumindest von einer Öffnung des politischen Regimes – weg von geschlossenen, autoritären Elitenkonstellationen – begleitet sein muss, wird hier der Öffnungsbegriff bevorzugt. Auch der sehr eng gefasste Institutionalisierungsbegriff, der sich bei Merkel auf die formal-rechtliche Etablierung einer demokratischen Ordnung bezieht, wird hier nicht geteilt.

Die gegenseitige Bedingtheit von Staat und Demokratie hat eine wissenschaftliche und praktisch-politische Debatte über die Notwendigkeit der Sequenzierung politisch-struktureller Reformen angestoßen. Sie wird vor allem im Kontext von Postkonfliktstaaten und sehr schwachen, armen Staaten mit eingeschränkten Staatsfunktionen geführt. Die Befürworter einer Sequenzierung postulieren, dass Stabilität und der Aufbau staatlicher Strukturen der Unterstützung von Demokratisierung jedenfalls vorausgehen müsse, um einen Konfliktrückfall oder eine weitere Schwächung des Staates zu verhindern (Mansfield/Snyder 2002; Ottaway 2002; Rotberg 2004). Auf der Gegenseite der Debatte stehen jene Stimmen, die sich für die Gleichzeitigkeit der Unterstützung zum Staatsaufbau und einer Demokratie aussprechen (Carothers 2007; Kumar 2000, 191f.). Im Kern plädieren sie für den Aufbau eines demokratischen Staates (Fukuyama 2005). Dieser Argumentation folgend, veranschaulicht z.B. Gordon Crawford anhand der Organisation von Wahlen, dass Demokratieförderung zur Stärkung staatlicher Verwaltungsstrukturen beitragen kann (Crawford 2003b, 80).

3.4.4 FRIEDEN

Der semantische Zusammenhang zwischen Demokratie und Frieden ist, wie im Falle vom Staatsbegriff, nur mittelbar gegeben. Er wird in der Demokratieförderungsliteratur kontinuierlich aufgegriffen oder zu ihrem Gegenstand gemacht. Dabei wird Frieden durch die Abwesenheit von inner- und zwischenstaatlicher Gewalt sowie die gewaltfreie Austragung politischer Konflikte definiert. Demokratie wird instrumentell als ein Regime gefasst, das die institutionellen Bedingungen für die friedliche Austragung sozialer Konflikte bereitstellt (Sisk 1996). Es wird in der Forschung davon ausgegangen, dass internationale Demokratieförderung als „Friedensstrategie“ verfolgt werden kann, um zweierlei Ziele zu erreichen: Erstens die Etablierung eines stabilen demokratischen Systems. Damit wird eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen gewaltfreien Austrag gesellschaftlicher und politischer Konflikte innerhalb eines Staates gesehen. Zweitens wird angenommen, dass demokratische Herrschaft ein friedlicheres außenpolitisches Verhalten hervorbringt als jenes autoritärer Regime (Barrios 1999). Mit der Etablierung und Konsolidierung eines demokratischen Systems vermindert sich – entsprechend dem Theorem des demokratischen Friedens – die Wahrscheinlichkeit zwischenstaatlicher Kriege (Richter 2005, 82).

Der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Frieden korreliert nicht immer positiv. Es ist belegt, dass Demokratisierungsprozesse die Gewaltanfälligkeit innerhalb

eines Staates erhöhen. Im Demokratisierungsverlauf werden verankerte und alteingesessene Machtkonstellationen aufgelöst und der Wettbewerb um den Zugang und Erhalt von Regierungsmacht eingeführt (Mansfield/Snyder 2002; Reiber 2009, Kapitel 2.2). Daher steigt das Konfliktpotenzial innerhalb einer Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund beeinflusst der Friedensbegriff eine kritische Vorstellung von Demokratieförderung (Paris/Sisk 2009b).

3.5. Demokratieförderungsverständnisse

Der Verwendungskontext des Begriffs „Demokratieförderung“ ist im Vergleich zu anderen politikwissenschaftlichen Begriffen wie Demokratie, Regime oder Entwicklung eindeutig (Riggs 1984, 128-129). Er stellt weder einen alltagssprachlich verwendeten Terminus, noch ein Konzept dar, dessen Bedeutung in anderen linguistischen und sozialwissenschaftlichen Kontexten thematisiert wird. Nur innerhalb der Politikwissenschaft bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Abstraktionsgrad von Demokratieförderungsbegriffen und deren inhaltlicher Ausprägungen. Zentral für die folgenden Ausführungen sind die Fragen: Welche Eigenschaften werden Demokratieförderung zugeschrieben? Auf welche empirischen Referenten beziehen sich die Untersuchungen? Werden Indikatoren herangezogen, um Demokratieförderung durch Operationalisierung empirischer Beobachtung zugänglich zu machen?

3.5.1 SAMMELBEGRIFFE

Die Bezeichnung „Demokratieförderung“ (im Englischen „democracy promotion“) wird sehr häufig als Sammelbegriff verwendet:

„Democracy promotion is a catch-all term that refers to any effort by international actors to encourage or facilitate the growth and consolidation of democratic institutions“ (Hawkins 2008, 375).⁶¹

Sammelbegriffe haben einen geringen theoretischen Gehalt (Carothers 2004; Olsen 2000; Schraeder 2002c). Sie dienen primär zur Erfassung der Aktivitäten politischer Akteure, die selbst angeben, Demokratie außerhalb ihres eigenen Staatsgebietes proaktiv zu unterstützen. In Studien, die Sammelbegriffe anwenden, werden zur näheren Bestimmung von Demokratieförderung die Definitionen vom jeweils analysierten in-

⁶¹ Hervorhebung durch J.L.

ternationalen Akteur übernommen (Carapico 2002, 388).⁶² Jedoch stellt sich dies in der Forschungspraxis schwierig dar, weil internationale Akteure häufig eine explizite Definition von Demokratie und damit auch der Demokratieförderung ablehnen (Huber 2008, 44).⁶³ Zudem verbergen sich in der Praxis Demokratie unterstützende Aktivitäten in divergierenden Politikfeldern und hinter unterschiedlichen Bezeichnungen (*good governance, state-, nation- und peace-building*) (Schmitter/Brouwer 1999a).

Diese Intransparenz in der politischen Praxis zeigt die Grenzen der Übernahme des Demokratieförderungsverständnisses eines internationalen Akteurs auf. Ohne eine eingehende und detaillierte Analyse unterschiedlicher *policy*-Ebenen eines Akteurs ist es nicht möglich, zu einem klaren und für analytische Zwecke sinnvollen Demokratieförderungsbegriff zu gelangen. Die Frage WAS genau begrifflich erfasst werden soll, bleibt offen.

3.5.2 DEFINITIONEN UND MERKMALSAUSPRÄGUNGEN VON DEMOKRATIEFÖRDERUNGSBEGRIFFEN

3.5.2.1 Definitionen

Im deutsch- und englischsprachigen Raum wird Demokratieförderung bzw. „democracy promotion“ als Oberbegriff verwendet, ungeachtet ob Maßnahmen mit oder ohne Zwang durchgeführt werden. In der Abgrenzung zu diesem allgemeinen Oberbegriff ist innerhalb der Literatur eine hohe Kongruenz in der begrifflichen Unterscheidung zwischen Demokratieförderungsaktivitäten entstanden, die mit gewaltsamen und jenen, die mit friedlichen Mitteln durchgeführt werden sollen. Friedliche Mittel zur Unterstützung von Demokratie werden mit so unterschiedlichen Termini wie „Demokratisierungshilfe“ (Grävingholt 2007; Mair 1997), „democracy assistance“, „democratization bzw. democracy aid“ (Santiso 2000) oder „democracy support“ bezeichnet (Burnell 2005b). Peter Burnell definiert wie folgt:

„Democracy assistance usually refers to non-coercive and concessionary political assistance projects or programs, sometimes financial or material but more often taking the form of technical support and transfers of knowledge about democracy and how to establish and consolidate democracy. In contrast democracy promotion can mean a much wider range of approaches or strategies, using such instruments as diplomatic pressure, and the linking of

⁶² So wird das Demokratieförderungsverständnis eines Akteurs (konzeptionelle *policy*-Ebene) zum Maßstab für die Bewertung seiner Aktivitäten (Implementierungsebene).

⁶³ Peter Burnell schreibt: „Democracy assistance is ill-defined and somewhat elastic, and the available data concerning how much and by whom remain relatively soft, variable and far from complete“ (Burnell 2000a, 340).

relevant political conditionalities to financial, commercial, or political agreements“ (Burnell 2008b, 38).

Die Anwendung von Gewalt zur Unterstützung von Demokratie wird in der deutschen Politikwissenschaft vermehrt unter den Begriff „externe Demokratisierung“ subsumiert (Grimm 2009; Merkel 2009a).⁶⁴ Während Sonja Grimm diesen Begriff zur grundsätzlichen Unterscheidung zwischen friedlichen (Demokratieförderung) und militärischen (externe Demokratisierung) Mitteln nutzt, verwendet Wolfgang Merkel ihn als Oberbegriff für friedliche (Demokratieförderung) und militärische (Demokratisierung durch Krieg) Mittel.⁶⁵ Da diese Begriffe sich inhaltlich nicht von etablierten Konzepten unterscheiden, bringen sie keine semantischen Innovationen und haben einen geringen Mehrwert.

Der Begriff „Demokratisierungshilfe“ („democracy aid“ oder „democracy assistance“) beinhaltet oft das Element der Konditionalität, die an finanzielle Hilfe gekoppelt ist (Ikenberry/Kupchan 1990; McCoy 2006, 761).⁶⁶ „Demokratisierungshilfe“ und „democracy assistance bzw. aid“⁶⁷ umfassen somit vor allem Positivmaßnahmen. Den gemeinsamen Referenzpunkt dieses Begriffs bildet die Entwicklungspolitik der Mitglieder des *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD und internationaler Organisationen standardmäßig gehören. Insgesamt finden sich im englischsprachigen Raum oft die Bezeichnungen „democracy assistance“ und im deutschsprachigen Raum teilweise

⁶⁴ In einigen Arbeiten wie der von Solveig Richter, wird der Terminus „externe Demokratisierung“ synonym zur FRIEDLICHEN „democracy protection“ im Schmitterischen Sinne benutzt. Richter formuliert: „`Externe Demokratisierung` umfasst demnach alle zivilen Maßnahmen internationaler Organisationen, die damit verbunden sind, direkt auf einen endogen begonnenen Transformationsprozess in einem Zielland so einzuwirken, dass demokratische Strukturen, Prozeduren oder Normen installiert werden“ (Richter 2009, 37).

⁶⁵ Merkels Definition lautet wie folgt: „Demokratieförderung umfasst das Gesamt aller Handlungen externer Akteure, seien sie privat oder öffentlich, unilateral oder multilateral, die international darauf gerichtet sind, autoritäre Herrschaftsformen und Regierungsweisen zu überwinden, indem sie all jene Institutionen, Organisationen, Bewegungen und Initiativen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft des Ziellandes unterstützen, die einen Beitrag zur Demokratisierung leisten. Der Ansatz der Förderer kann `top down` auf die staatlichen Institutionen oder `bottom up` auf gesellschaftliche Initiativen gerichtet sein. Er umschließt alle Maßnahmen von unkonditionierter Hilfe über diplomatischen Druck, schließt aber die Erzwingung der Demokratie durch militärischen Zwang aus“ (Merkel 2009a, 436).

⁶⁶ Daniela Huber rechnet zum Beispiel auch negative, passive Instrumente wie Konditionalität („naming and shaming“ laut Huber) zum sicherheitspolitischen Bereich bzw. zu militärischen Aktivitäten. Dies entspricht weder konventionellen Typologisierung, noch der gängigen Praxis, in der sich nicht (nur) militärische Akteure, sondern vor allem zivile Politiker verbaler Verurteilungen bedienen.

⁶⁷ Thomas Carothers und Marina Ottaway sprechen auch von „democracy-oriented aid“ (Carothers/Ottaway 2000).

„Demokratisierungshilfe“, wenn auf entwicklungspolitische Maßnahmen Bezug genommen wird.

Im englischsprachigen Raum hat eine weitere terminologische Differenzierung stattgefunden. Allerdings wird sie überwiegend nur in der US-amerikanischen Politikwissenschaft angewendet. Inspiriert ist sie insbesondere durch die Forschung zur Demokratieförderungspolitik der OAS, die von den gleichen Bezeichnungen und ähnlichen Bedeutungsgehalten Gebrauch macht wie die Wissenschaft (Leininger 2003, Kapitel 4.3). Eine dafür prototypische Definition formulieren Philippe Schmitter und Imco Brouwer wie folgt:⁶⁸

„Democracy promotion consists of all overt and voluntary activities adopted, supported, and (directly or indirectly) implemented by (public or private) foreign actors explicitly designed to contribute to the political liberalization of autocratic regimes and the subsequent democratization of autocratic regimes in specific recipient countries“ (Schmitter/Brouwer 1999a, 12);⁶⁹

und

„Democracy protection consists of all overt and voluntary activities adopted, supported, and (directly or indirectly) implemented by (public or private) foreign actors explicitly designed to contribute to the consolidation of democracy in specific recipient countries“ (Schmitter/Brouwer 1999a, 12).⁷⁰

Unterscheidungsmerkmal ist hier der Demokratisierungsstand des Ziellandes bzw. die Demokratisierungsphase, in der sich dieses befindet. Soll eine demokratische Öffnung und Neuordnung durch internationale Unterstützung herbeigeführt werden, so wird von „democracy promotion“ gesprochen. In Abgrenzung dazu ist von „democracy protection“ die Rede, wenn eine demokratische Neuordnung bereits erfolgte und durch internationale Hilfe diese geschützt und vertieft werden soll.

Zusammenfassend weisen alle abstrakten Definitionen dem Demokratieförderungsbegriff vier Haupteigenschaften auf: (1) externer, international tätiger Akteur; (2) Politikziel (Demokratie); (3) Politikinhalt (Demokratieförderungspolitik oder -maßnahmen); und (4) Mittel zur Zielerreichung. Der hohe Abstraktionsgrad dieser Eigenschaften lässt viel Spielraum für individuelle Spezifizierungen. So entstanden in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Demokratieförderung divergierende Nuancen und

⁶⁸ Schmitter und Brouwer sind zwar keine US-amerikanischen Forscher, haben diese taxonomische Unterscheidung aber eingeführt. Sie wird in der empirischen Forschung außerhalb der USA aber nicht aufgenommen.

⁶⁹ Hervorhebung durch J.L.

⁷⁰ Hervorhebung durch J.L.

Schwerpunktsetzungen in der Konstruktion des Phänomens. Unterschiede ergeben sich vor allem bei den Politikgehalten und Mitteln.

3.5.2.2 Merkmalsausprägungen I: Politikinhalt von Demokratieförderung

Der Politikinhalt bezieht sich auf die *policies* im Handlungsfeld Demokratieförderung. Er setzt sich aus Arbeitsfeldern zusammen. Autoren leiten diese entweder aus der politischen Praxis analysierter Demokratieförderer oder ihrem jeweiligen Demokratieverständnis ab. Organisatorisch siedeln sich diese Arbeitsbereiche unterhalb der Ebene der Politikfelder Entwicklungs-, Außen-, und vermehrt auch Sicherheitspolitik an.

Die Aktivitäten internationaler Demokratieförderer weisen eine hohe Ähnlichkeit auf und sind einfach zu klassifizieren. In der Literatur besteht weitgehender Konsens über vier Kernaufgabenbereiche: Die Unterstützung (a) des Auf- und Ausbaus demokratischer Prozesse und Institutionen, inklusive Wahlen; (b) der Entwicklung einer Bürger- und Zivilgesellschaft;⁷¹ (c) des Aufbaus rechtsstaatlicher Strukturen inklusive eines funktionsfähigen Justizsystems; (d) beim Schutz und der Gewährleistung von Menschenrechten (Leininger 2006; Zeeuw 2005, 484). Je nach Demokratieverständnis des jeweiligen Autors bestehen Unterschiede in der Gewichtung und Relevanz einzelner Arbeitsbereiche.

Jenseits dieser unstrittigen Kernbereiche besteht Dissens über die Reichweite der Definition der Politikhalte von Demokratieförderung. Auch hier ist die jeweilige Demokratieauffassung der Autoren entscheidend. Autorinnen mit modernisierungstheoretischen Vorstellungen und einem substanziellen Demokratieverständnis plädieren für einen sehr weiten Demokratieförderungsbegriff. Begründet mit der Annahme, dass ein höheres Maß an wirtschaftlicher und humaner Entwicklung positive Effekte auf Demokratisierung habe, zählen sie sozioökonomische Entwicklungsprogramme zur Demokratieförderungspolitik (Dauderstädt/Lerch 2005). Die Mehrheit der Autoren führt gegen dieses umfassende Verständnis das primäre Politikziel von Demokratieförderung ins Feld:

„Democracy aid is all aid, for which the primary purpose, not the secondary or indirect purpose, is to foster democracy in the recipient countries. It does not therefore include economic and social aid programs“ (Carothers 2000, 188).

⁷¹ In der Literatur wird die Zivilgesellschaft im Sinne eines Politikinhalts und ihre Funktion als Zielgruppe von Demokratieförderung vermischt (van Hüllen/Stahn 2007, 7-8).

Weiterhin wird argumentiert, dass von einem zu umfassenden Politikinhalt abzusehen ist, weil der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und sozioökonomischer Entwicklung bisher empirisch weder systematisch nachvollzogen, noch nachgewiesen werden kann (Burnell 2004, 114).

3.5.2.3 Merkmalsausprägungen II: Mittel der Demokratieförderung⁷²

Die instrumentelle Ebene von Demokratieförderung hat vor allem in Wirkungsanalysen einen wichtigen Stellenwert eingenommen. Denn einzelne Instrumente werden für unterschiedlich erfolgreich gehalten, womit das Erreichen des Politikziels stark korreliert (Ethier 2003). In der Literatur finden sich verschiedene Taxonomien von Demokratieförderungsmitteln. Sie beinhalten in der Regel die Vorstellung, dass (a) Instrumente zur Demokratieunterstützung einen nachvollziehbaren und wiederkehrenden Prozess darstellen; (b) dieser Prozess eine Ursache mit einem Ergebnis verbindet und dabei einen Effekt produziert (X führt durch Y zu Z). Teilweise herrschen Verständnisse von Instrumenten vor, die Kausalität bzw. eine kausale Wirkung unterstellen. Dieses komplexere Verständnis hat in der Demokratieförderungsliteratur seinen Ursprung in der Sozialisations- und *Compliance*-Forschung (Börzel/Risse 2002; Reiber 2009, 53; Schimmelfennig 2003). Hier wird der Terminus „Instrument“ häufig durch „Mechanismus“ ersetzt.

Einzelinstrumente werden von Autoren als Teil des demokratiefördernden Akteurs gesehen und originär im internationalen System verortet. Auf der Implementierungsebene treten nationale Akteure hinzu, so genannte Adressaten, die mit diesen Instrumenten erreicht und beeinflusst werden sollen (Finkel et al. 2007, 405).⁷³ Analytisch wird dabei unterschieden zwischen:

- DIREKTEN UND INDIREKTEN INSTRUMENTEN, d.h. jenen Mitteln, die unmittelbar auf die Kernbestandteile von Demokratie oder Demokratisierung abzielen und solche, die durch die Förderung von Bedingungsfaktoren der Demokratisierung einen mittelbaren Beitrag leisten sollen;

⁷² Mittel wird hier synonym zum Terminus „Instrument“ verwendet.

⁷³ U.a. setzt Stefan Mair Instrumente mit Kooperationstechniken und Ansatzpunkten im Zielland gleich (Beratung; Vermittlung und Organisation von Foren; individuelle Förderung; materielle und technische Hilfe zur Unterstützung demokratischer Prozesse und institutionelle Kooperation).

- PASSIVEN UND AKTIVEN INSTRUMENTEN, d.h. jenen Mitteln, die ohne explizite Maßnahmen (z.B. Konditionalität) oder unintendiert zur Demokratisierung beitragen sollen und solchen, die gezielt und durch intendierte Aktivitäten Demokratisierung unterstützen sollen (Huber 2008);⁷⁴
- VERDECKTEN UND OFFENEN INSTRUMENTEN, d.h. jenen Mitteln, die ohne Absprachen mit den Zielgruppen heimlich in einem Land durchgeführt werden und solchen, die offen als Demokratieförderungsmaßnahme in einem Zielland durchgeführt werden;⁷⁵
- POSITIVEN UND NEGATIVEN INSTRUMENTEN, d.h. jenen Mitteln, die im Einvernehmen mit den Akteuren im Zielland und solchen, die gegen deren Willen zum Einsatz kommen.

Allgemeine Einordnungen der Mittel knüpfen an die Unterscheidung zwischen Positiv- und Negativinstrumenten an (vgl. Tabelle 2). Sie erfolgt auf einem Kontinuum, das zwischen einem negativen und einem positiven Pol liegt (Burnell 2000a; Ikenberry/Kupchan 1990):

Am äußersten, negativen Ende des Kontinuums wird die „ERZWINGUNG“ angesiedelt. Dabei wird von einem spezifischen Funktionsmechanismus ausgegangen, dem ein intendiertes Handeln zugrunde liegt.⁷⁶ Er wird unilateral vom fördernden Akteur eingesetzt. Auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Kalkulation wird versucht, durch Druck und Zwang ein politisches Verhalten abzustrafen und eine Verhaltensänderung beim Adressaten herbeizuführen.⁷⁷ Zu den Instrumenten der Erzwingung zählen (a) politischer Druck (z.B. durch die Androhung des Einstellens diplomatischer Beziehungen); (b) negative politische Konditionalität (z.B. wirtschaftliche Sanktionen, Beschränkung oder Aufgabe der Handelsbeziehungen und Einfrieren von Konten im Ausland)

⁷⁴ Daniela Huber rechnet allerdings negative, passive Instrumente wie Konditionalität (z.B. „naming and shaming“) zum sicherheitspolitischen Bereich bzw. zu militärischen Aktivitäten. Dies entspricht weder konventionellen Typologisierungen, noch der gängigen Praxis, in der sich nicht (nur) militärische Akteure, sondern auch und vor allem zivile Politiker verbaler Verurteilungen bedienen (Huber 2008).

⁷⁵ Peter Burnell identifiziert aus der Kombination von (a) und (b) vier mögliche Varianten der Mittel von Demokratieförderung: *active direct promotion*; *active indirect promotion*; *passive direct promotion*; *passive indirect promotion* (Burnell 2006b, 4).

⁷⁶ Je nach Präferenz der Autoren kann Erzwingung als ein Sozialisationsmechanismus verstanden werden, muss es aber nicht.

⁷⁷ Die gleiche Logik liegt der positiven Konditionalität zugrunde, die auf einem Anreizsystem basiert.

und von wenigen Autoren auch (c) der Einsatz von Gewalt angeführt (z.B. militärischer Eingriff) (bspw. Hart 2000).⁷⁸

Der „Kontrollmechanismus“ ist eine Form der Erzwingung, die kein Kooperationselement hat und gegen den expliziten Willen nationaler Eliten erfolgt (Whitehead 1996b).⁷⁹ Internationale Akteure kontrollieren die politischen Prozesse im Einsatzland und versuchen durch Übergangsverwaltungen und -regierungen, dort eine Demokratisierung ein- und anzuleiten wie beispielsweise die Alliierten in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg oder die VN in Osttimor und im Kosovo (Grimm 2009).⁸⁰ Der Kontrollmechanismus wird im Hinblick auf Demokratisierung mittel- und langfristig nur dann als erfolgreich eingeschätzt, wenn das Regime, auf das eingewirkt werden soll, die „Kontrolleure“ anerkennt, ihnen Legitimität zuspricht und die Demokratisierung unterstützt.

Am anderen, positiven, Ende des Kontinuums steht die „SOZIALISATION“. Sie zielt auf die Vermittlung demokratischer Werte, Praktiken und Einstellungen ab. Es handelt sich dabei um Prozesse, die nur durch Übereinstimmung zwischen internationalen und nationalen Akteuren erfolgreich sein können und daher auf dem Kooperationsprinzip fußen (bspw. Checkel 2001; Kelley 2004; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005).⁸¹ Zu diesen Positivinstrumenten zählen: (a) politische und technische Programme sowie der Wissenstransfer z.B. Wahl- und Parteienunterstützung, Zivilgesellschaftsförderung und die Vermittlung von Kernkompetenzen, die für demokratisches Regieren notwendig sind;⁸² (b) materielle Unterstützung; (c) politischer Dialog (Demokratisierung

⁷⁸ In einem weiten Konditionalitätsverständnis könnten die meisten der in diesem Satz genannten Maßnahmen auch als eine Form der Konditionalität bezeichnet werden.

⁷⁹ Die Auffassungen von „Zwang“ variieren in der Literatur. Im weiten Sinn werden unter Zwang alle Mittel darunter gefasst, die vor ihrem Einsatz nicht mit politischen Akteuren im Zielland vereinbart wurden und potenziell gegen deren Willen sein können. Hierzu gehören auch politische Konditionalität. Gemäß eines engen Verständnisses subsumiert „Zwang“ alle Mittel, die durch politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Druck zum Ziel führen sollen (bspw. Reiber 2009; Richter 2009).

⁸⁰ Laurence Whitehead nennt zudem noch die „Ansteckung“ (*contagion*), die durch geographische Nähe entsteht. Demgemäß sind Gesellschaften empfänglich für Anreize aus ihren Nachbarstaaten und lassen sich von der „demokratischen Idee“ anstecken (Whitehead 1996b, 5-7). Seit den ersten wissenschaftlichen Untersuchungen in den 1990er Jahren konnte die „Ansteckung“ – mittlerweile eher unter dem Label „Diffusion“ bekannt – durch geographische Nähe weiter ausdifferenziert und bestätigt werden. Es handelt sich dabei aber um keine intendierte und aktive Politik, sondern um Wirkungen, die durch politisches Handeln in einem Staat unbeabsichtigte Wirkungen über seine Grenzen hinaus entfaltet.

⁸¹ Nach dem Verständnis von Frank Schimmelfennig zählt auch die „Erzwingung“, d.h. die Anwendung gewaltsamer Mittel, zu den Sozialisationsmechanismen (Schimmelfennig 2005).

⁸² Wissenstransfer wird in einigen Arbeiten auch synonym mit dem Terminus „Management“ bezeichnet.

durch kommunikative Überzeugung); und (d) positive politische Konditionalität (anreizbasierte Kopplung von Leistungen an bestimmte demokratische Auflagen). Letzteres Mittel zählt zu den meist untersuchten Instrumenten (bspw. Dimitrova/Pridham 2004).

Tabelle 2: Instrumente der Demokratieförderung

	Erzwingung	Sozialisation
Einzelinstrumente	Politischer Druck (z.B. Androhung der Einstellung diplomatischer Beziehungen)	Politischer Dialog (z.B. Vermittlung demokratischer Werte durch kommunikative Überzeugung)
	Negative politische Konditionalität (z.B. Sanktionen; Einfrieren von Auslandskonten)	Positive politische Konditionalität (z.B. Kopplung von finanzieller Hilfe an demokratische Kriterien)
	Gewalteininsatz (z.B. militärische Intervention)	Technische und politische Programme* (z.B. Vermittlung von Kernkompetenzen zum demokratischen Regieren; Wahlhilfe)
		Materielle Unterstützung (z.B. Ausstattung des Parlaments; Finanzierung von Wahlinstitutionen)

* Abstrakter werden diese Instrumente auch als „Wissenstransfer“ oder „Management“ gefasst.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Eine Mischung aus KOOPERATION UND ZWANG beinhaltet die Konzeptualisierung externer Einflussfaktoren auf Regimewechsel von Steven Levitsky und Lucan Way (Levitsky/Way 2003). Die Autoren bauen auf die Ideen von James Rosenau auf und gehen davon aus, dass nationale Entwicklungen immer internationalen Einflüssen ausgesetzt sind, die in verschiedenen Formen auftreten. Das „Verbindungsstück“ (*linkage*) zwischen endogenen und exogenen Faktoren könne strukturell (sie nennen an dieser Stelle wirtschaftliche Faktoren) und akteursbezogen sein (z.B. Nachahmung des Verhaltens anderer politischer Eliten, transnationale Netzwerke und gezielte Demokratieförderungsmaßnahmen). Das *linkage*-Konzept zielt auf Wandel durch Vernetzung von Akteuren ab. Der Einfluss externer Faktoren auf ein autoritäres Regime sei umso höher, je vulnerabler dieses ist (*leverage*).⁸³ Insgesamt handelt es sich bei den *linkage* & *leverage*-Mechanismen der beiden US-amerikanischen Wissenschaftler um ein sehr umfassendes Konzept. Es integriert sowohl strukturelle Faktoren als auch mehrere Einzelinstrumente, die alle ungeordnet nebeneinander gestellt werden. Es beinhaltet auch

⁸³ Levitsky und Way beschäftigen sich mit internationalen Demokratisierungsfaktoren, die zur Öffnung autoritärer Regime beitragen sollen.

den Erzwingungsmechanismus, der für sich genommen auch in anderen Studien eine Rolle spielt.

Jüngst haben auch Amichai Magen und Leonardo Morlino ein komplexes Modell (*EU Cycles and Layers of International Democratic Anchoring*, EUCLIDA) vorgelegt, in dem sie die Erkenntnisse über Wirkungsmechanismen aus der EU-Forschung mit Wirkungsgraden und -sequenzen (*rule adoption*, *rule implementation* und *rule internalization*) verbinden (Magen/Morlino 2009b). Der konzeptionelle Mehrwert dieses Modells besteht in der ausgeprägten Ausdifferenzierung des Demokratieförderungsphänomens. Gleichzeitig weist es eine hohe Flexibilität auf, die es erlaubt kontextspezifischen Faktoren Rechnung zu tragen.

3.5.3 (TEIL)SYNONYME VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Die genaue Betrachtung der Definitionen und Merkmale tradierter Demokratieförderungsbegriffe hat bereits gezeigt, dass sich hinter der meist genutzten Bezeichnung „Demokratieförderung“ (im Englischen „democracy promotion“) unterschiedliche Demokratie- und Förderverständnisse verstecken können (Homonym). Nun stehen synonyme Begrifflichkeiten im Zentrum. Wenngleich die Synonyme für die spätere Entwicklung eines Forschungsansatzes gegebenenfalls von geringer Bedeutung sind, ist deren Kenntnis zumindest für die empirische Analyse von Demokratieförderung notwendig.

Die einschlägige Literatur ist durch einen intensiven Gebrauch unterschiedlicher Begriffsbezeichnungen für ähnliche Inhalte gekennzeichnet. Diese semantische Divergenz ist auf mindestens zwei Ursachen zurückzuführen. Erstens handelt es sich um ein junges Forschungsfeld, das noch erschlossen werden muss. Erst in jüngerer Zeit beginnt sich hier ansatzweise ein Begriffskanon herauszubilden. Zweitens resultiert die Praxisnähe der Demokratieförderungsforschung häufig in der Übernahme von divergierenden Geberbezeichnungen. Beispielsweise bezeichnet die internationale Organisation *International IDEA* ihre Wahlunterstützung als Teil von „democracy-building“, während die USA hier von „democracy assistance“ und die deutschen politischen Stiftungen von „Demokratieförderung“ sprechen.⁸⁴

⁸⁴ Hinsichtlich der Geberbezeichnungen stellt nicht nur die Divergenz in der Benennung eine Herausforderung für die Analyse dar, sondern auch der Umstand, dass bereits laufende Programme zur Anpassung an die neue politische Priorisierung in den 1990er Jahren umgewidmet wurden – ganz nach dem Prinzip des alten Weins in neuen Schläuchen (Hartmann 1999b, 58).

Die gebräuchlichsten Synonyme für Demokratieförderung sind *good governance*, *nation-*, *state-* und *peace-building*.⁸⁵ Wenngleich diese Termini im engen Sinn mehr als die Unterstützung der Etablierung und Konsolidierung eines demokratischen Systems umfassen, konnotieren sie explizit Teilkomponenten der Demokratieförderung (vgl. auch Tabelle 3).

Die Bezeichnung „good governance“ ist im deutsch- und englischsprachigen Raum eng mit einem Konzept der Weltbank verwoben und findet darin auch seinen Ursprung. Es wurde Ende der 1980er Jahre als Antwort auf das Versagen der neoliberalen Strukturanpassungsprogramme entwickelt und betont die Relevanz funktionsfähiger staatlicher Institutionen und Strukturen als Voraussetzung für sozioökonomische Entwicklung (Smith 2007). So soll durch die Unterstützung der Effizienzsteigerung von Regierungshandeln im staatlichen Apparat indirekt zur sozioökonomischen Entwicklung eines Landes beigetragen werden. Im Laufe der Jahre hat sich aus der Effizienzorientierung teilweise eine Demokratieförderungspolitik entwickelt. Geberorganisationen haben das Adjektiv „good“ explizit oder implizit durch „demokratisch“ bzw. „democratic“ ersetzt. Beispielsweise nennt UNDP seine Förderlinie zur Demokratieförderung mittlerweile „democratic governance“.⁸⁶ Andere Geber, z.B. Deutschland oder die Weltbank, bleiben bei der Bezeichnung „good“, streben aber trotzdem die Unterstützung demokratischer Strukturen, Prozesse und Verhaltensweisen an (BMZ 2009; Knight 2007). Auch die Dopplung „good democratic governance“ ist in Geberdiskursen zu finden. Auf der wissenschaftlichen Ebene herrscht mit dieser inhaltlichen Gleichsetzung zweier Bezeichnungen ein pragmatischer Umgang. Dies trifft insbesondere auf Untersuchungen der Weltbank zu, in denen die Termini *good governance* und Demokratieförderung synonym verwendet werden (bspw. Abrahamsen 2001; Crawford 2001).

Im englischsprachigen Raum wird auch „state-building“ synonym zum Demokratieförderungsbegriff eingesetzt. Im Chor internationaler Hilfsprogramme steht *state-building* im engen Sinn für den Aufbau staatlicher Institutionen wie die Polizei oder

⁸⁵ Ulrich Schneckener spricht von der „building-Familie“ und bezieht sich damit auf die verschiedenen Zielsetzungen internationaler Anstrengungen zur Unterstützung nationaler Entwicklungen in Drittstaaten und kritisiert, dass diese willkürlich genutzt und ausgetauscht werden, obwohl sie auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind: *state-building*, *nation-building*, *institution-building*, *capacity building* (Schneckener 2007).

⁸⁶ In den vergangenen Jahren wurde im Rahmen internationaler Friedensmissionen das Konzept „democratic policing“ entwickelt. Mit diesem Instrument wird darauf abgezielt, das Funktionieren des Polizeiapparates demokratisch zu gestalten (bspw. Beaulieu/Hyde 2009; Bjornlund 2004; Kelley 2008).

öffentliche Infrastruktur. Theoretisch wird der Staatsbegriff hinsichtlich eines bestimmten Regimetypus nicht teleologisch aufgefasst. Praktisch verstehen internationale Akteure aber darunter zunehmend den Aufbau eines demokratischen Staates (Chesterman 2004; Ottaway 2002).⁸⁷ Daher sind Maßnahmen der Demokratieförderung und des *state-building* in der Praxis häufig nicht zu unterscheiden und siedeln sich sowohl in der Sicherheits- als auch der Entwicklungspolitik an (Scott 2007, 4). Aus wissenschaftlicher Perspektive wird die Bezeichnung „state-building“ teilweise mit „Demokratieförderung“ gleichgesetzt oder als Oberbegriff von „democratic regime-building“ (Ghani 2005) behandelt. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass eine Demokratie nur Bestand haben kann, wenn sie auf einen funktionsfähigen, rechtsstaatlich organisierten, responsiven und legitimen Staatsapparat aufbaut (Brown 2003; Fukuyama 2004; Sørensen 2008). Vereinfacht formuliert: „*Before you can have democracy or economic development, you have to have a state*“ (Paris/Sisk 2009a, 14). Insbesondere in Studien über Postkonfliktstaaten, die eine schwache Staatlichkeit aufweisen, spielt die Bezeichnung *state-building* eine prominente Rolle (Tansey 2007, 633).⁸⁸

Die Verwendung der Bezeichnung „nation-building“ als Synonym für Demokratieförderung ist historisch zu erklären. In der US-amerikanischen Forschung geht man vor dem Hintergrund der eigenen geschichtlichen Erfahrungen und im Gegensatz zur europäischen Staatsgeschichte in der Regel von einer Gleichzeitigkeit der Nationswerdung, Staatsbildung und Demokratisierung aus (Fukuyama 2004).⁸⁹ Das führt teilweise zu einer inkonsistenten Verwendung der Begriffe „state-“ und „nation-building“ (Ottaway 2002, 1001ff.).⁹⁰ In der europäischen Forschung wird hingegen davon ausgegangen, dass *nation-building* ein Prozess ist, der die kulturelle, soziale und sprachliche

⁸⁷ Bereits im Jahr 1990 stellt Robert Jackson fest: „...underlying the state-building agenda, particularly the notion that a Western-style liberal democracy is the outcome sought“ (Jackson 1990). Freilich unterscheiden sich die *state-building*-Verständnisse je nach dem Staatsverständnis eines internationalen Akteurs oder Autors. Liegt beispielsweise ein weites Staatsverständnis vor, das nicht nur die Staatsgewalt, sondern auch die *output*-Leistungen als Staatsfunktionen umfasst, ist die inhaltliche Reichweite des Begriffs entsprechend höher und mehr internationale Maßnahmen werden erfasst.

⁸⁸ Hinzu kommt, dass im OECD-Geberdiskurs seit ca. dem Jahr 2007 eine Trennung der Begriffe *institution-building* und *state-building* vorgenommen wird. Während sich erstes auf die Unterstützung einzelner Institutionen bezieht, hebt letzteres im entwicklungspolitischen Diskurs auf die Förderung konstruktiver, wechselseitiger Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft ab. Diese Unterscheidung hat allerdings noch kaum Eingang in die Forschungsliteratur genommen.

⁸⁹ Bei Dankwart A. Rustow (1970) wird diese Tradition bereits deutlich: „*Nation building is mainly about civilian expatriates helping an inoperative or threatened nation state back on to its feet by overhauling its civic institutions along democratic, capitalist lines*“ (Rustow 1970, 352).

⁹⁰ Eine teils synonyme, teils inkonsistente Anwendung ist in der politisch einflussreichen Studie von James Dobbins zu finden (Dobbins 2005).

Zusammengehörigkeit eines Volkes und dessen Identifikation mit einem Staat beschreibt (Bogdandy et al. 2005, 591). Erst jüngst hat sich in einigen Studien eine analytische Trennung zwischen *state-* und *nation-building* herausgebildet, um beispielsweise zu untersuchen, inwiefern die Nationswerdung mit der Staatsbildung in Balkanstaaten korreliert (Paris 2002; Scott 2007, 6).

Tabelle 3: (Teil)Synonyme für Demokratieförderung¹

	Demokratieförderung (<i>democracy promotion</i>)²	<i>Good governance</i>	<i>State-building</i>	<i>Nation-building</i>	<i>Peace-building</i> (Friedenskonsolidierung)
Gemeinsamkeit	Internationale Unterstützung bei der Etablierung und Konsolidierung von Demokratie				
Schwerpunkt	Umfassende Unterstützung demokratischer Institutionen und Prozesse in verschiedenen Arbeitsbereichen	Effizienzsteigerung und sozio-ökonomische Entwicklung durch demokratisches Regierungs- und Verwaltungshandeln	Aufbau eines funktionsfähigen Staatsapparates (Bürokratie und Infrastruktur) als Voraussetzung für demokratische Persistenz	US-Verständnis: Gleichzeitigkeit von Nationswerdung, Staatsbildung und Demokratisierung; Europa: Nation als Voraussetzung für Demokratie	Demokratie und funktionsfähiger Staat als Prämisse für Frieden in Postkonfliktstaaten

¹ Die einzelnen Begriffe, die in dieser Tabelle aufgeführt werden umfassen noch mehr als die genannten Merkmale. Es werden lediglich die Merkmale gelistet, die eine Schnittmenge zum Demokratieförderungsbegriff bilden. ² Demokratieförderung ist ein Oberbegriff, der in der Regel den gleichen Inhalt wie die Begriffe hat, die „Demokratisierungshilfe“ und „externe Demokratisierung“ genannt werden (siehe Text). Dies gilt nicht *vice versa*, d.h. nicht alle Demokratiefördernden Aktivitäten können als Demokratisierungshilfe bezeichnet werden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In Analysen internationaler Interventionen zur Friedenskonsolidierung in Postkonfliktstaaten findet mit „*peace-building*“ ein weiteres (Teil)Synonym zu den Bezeichnungen „Demokratieförderung“ und „*state-building*“ Anwendung. Demokratieförderung und *state-building* werden häufig begriffen als Teilkomponenten von *peace-building* (Barnett/Zürcher 2006; Paris/Sisk 2009a; Tansey 2007, 534). Für Wissenschaft und Praxis ist hier die Prämisse begründend, dass ein funktionsfähiger Staat (insbesondere Monopol auf Staatsgewalt) und ein demokratisches Ordnungssystem eine Friedensdividende erbringen (Brown 2003).⁹¹

Neben den vier gängigsten (Teil)Synonymen (vgl. Tabelle 3) finden sich im englisch- und deutschsprachigen Raum etliche andere Bezeichnungen wie „Demokratieexport“

⁹¹ Vgl. hierzu genauer das Unterkapitel zum semantischen Umfeld.

(Hanisch 1999a; Spanger 2004), „Demokratie-Experimente“, „international democratization efforts“, „external democratizing pressure“ und „democratic anchoring“ (Magen 2009). Sie tauchen aber nur vereinzelt auf und bedürfen im Kontext der vorliegenden Arbeit keiner spezifischen Einordnung.⁹²

3.5.4 OPERATIONALISIERUNGEN VON DEMOKRATIEFÖRDERUNGSBEGRIFFEN

Die Operationalisierung von Demokratieförderungsbegriffen ist dann notwendig, wenn das Untersuchungsobjekt der empirischen Beobachtung zugänglich gemacht werden soll. Diese Notwendigkeit wird in der Demokratieförderungsforschung vorwiegend in den noch wenigen, empirisch fundierten und systematischen quantitativen Studien gesehen, die auf der Grundlage von Länderdaten neue Erkenntnisse über die Implementierung internationaler Demokratieförderung und deren Wirkung hervorbringen wollen (Zeeuw 2005; Zürcher et al. 2009). Operationalisierungsfragen stellen sich überwiegend in Wirkungsanalysen zur Demokratieförderung.⁹³

In Wirkungsanalysen wird danach gefragt, ob Demokratieförderung die Demokratieentwicklung in einem Zielland beeinflusst. In der Regel wird der Untersuchungsgegenstand demnach analytisch unterteilt in eine unabhängige (Demokratieförderung) und in eine abhängige Variable (Demokratie bzw. Demokratisierung). Operationalisierungen in Wirkungsanalysen beziehen sich auf die Entwicklung von Indikatoren für die Messung dieser unabhängigen und abhängigen Variablen.⁹⁴ Insgesamt haben beide Variablen in den meisten Studien gemeinsam, dass sie akteurszentriert und auf der Makro- oder Mikro-Ebene, und nur in seltenen Fällen auf der Mikro-Ebene, angesiedelt werden (Robinson 1996a). Die folgende Darstellung von Operationalisierungsversuchen ist freilich nicht erschöpfend, sondern erfolgt exemplarisch:

ABHÄNGIGE VARIABLE (Demokratieentwicklung im Zielland). Abhängige Variablen werden in Wirkungsanalysen zur Demokratieförderung mehrheitlich auf der MAKRO-

⁹² „Externe Demokratisierung“ wird teilweise auch synonym zum Demokratieförderungsbegriff verwendet (Richter 2009).

⁹³ Freilich bedarf die Strategie- und Instrumentenanalyse auch einer empirischen Grundlage. Es handelt sich dabei aber um konzeptionelle Dokumente internationaler Akteure. Die Implementierungsebene und Länderdaten, auf die hier Bezug genommen wird, bleiben außen vor.

⁹⁴ Amichai Magens und Leonardo Morlinos Wirkungsanalyse der EU-Politik bildet in der Variablenbildung eine Ausnahme, weil sie davon ausgehen, dass Demokratisierungsprozesse von nationalen Faktoren getragen und vorgebracht werden, d.h. die Aktivitäten internationaler Akteure nur über nationale Faktoren eine Wirkung entfalten (Magen/Morlino 2009b, 29).

EBENE operationalisiert. So wird die Veränderung des Demokratiestand oder des Demokratisierungsgrades im geförderten Land als statische Größe erfasst. Meistens werden hierzu Kernkomponenten eines prozeduralen Demokratiebegriffs im Sinne von Dahls Polyarchie zu unterschiedlichen Zeitpunkten t_{x-z} im Zeitverlauf gemessen (vgl. Kap. 3.4.1). Zur Operationalisierung werden leicht zugängliche (Teil)Indizes herangezogen, insbesondere *Freedom House* und *Polity IV* (bspw. Zürcher 2009, 245).⁹⁵ Ein Exempel statuiert hier die bereits erwähnte statistische Untersuchung über US-amerikanische Demokratieförderung⁹⁶ im Zeitraum 1990 bis 2003, die von Steven Finkel et al. durchgeführt worden ist. Finkel et al. messen den Demokratisierungsstand exemplarisch anhand von 20 Teilindikatoren, die in vier Indizes gebündelt werden: (1) Freie und faire Wahlen;⁹⁷ (2) Achtung der Menschenrechte;⁹⁸ (3) Bedingungen für die Zivilgesellschaft⁹⁹ und (4) freie Medien¹⁰⁰.

In anderen Studien, in denen z.B. nur spezifische Arbeitsfelder wie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen oder Wahlhilfe analysiert werden, wird die abhängige Variable als Teilbereich eines demokratischen Regimes mit den gleichen Teilindikatoren operationalisiert. Zudem führen spezifische Forschungsinteressen in der Demokratieförderungsliteratur auch zu unterschiedlichen Operationalisierungen. So geht Tatjana Reiber beispielsweise in ihrer Studie davon aus, dass Demokratieförderung dann zur Friedenskonsolidierung beiträgt, wenn durch sie der Aufbau und die Implementie-

⁹⁵ Für eine detaillierte Darstellung der Indizes vgl. Unterkapitel 5.6.2.

⁹⁶ Die Studie bezieht sich auf friedliche Mittel der Demokratieförderung im entwicklungspolitischen Bereich.

⁹⁷ Teilindikatoren sind: politische Rechte, kompetitive Wahlen, politische Rechte der Frauen und politischer Wettbewerb, gemessen an *Freedom in the World* von *Freedom House* (www.freedomhouse.org); *Polity IV* (<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>); *CIRI Human Rights Project* (www.humanrightsdata.com) und Tutu Vanhanens *Measures of Democracy 1810–2002* (<http://www.fsd.uta.fi/english/data/catalogue/FSD1289/>) (Finkel et al. 2007, Fußnote 35).

⁹⁸ Teilindikatoren sind politisch motivierte Tötungen, „Verschwindenlassen“ von Bürgerinnen und Bürgern, Folter, politische Gefangenschaft und politischer Terror, gemessen mit CIRI (siehe Fußnote 97) und *Political Terror Scale* (www.unca.edu/politicalscience/faculty-staff/gibney.html) (Finkel et al. 2007, Fußnote 36).

⁹⁹ Teilindikatoren sind: Restriktionen bei der Organisation von Minderheiten, institutionelle Rahmenbedingungen des gemeinnützigen Sektors, Versammlungsfreiheit, religiöse Freiheiten, Achtung von Arbeiterrechten, Mobilitätsfreiheit und Achtung der ökonomischen Rechte von Frauen, gemessen mit *Minorities at Risk Project* (www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/); *Trends in Post-Communist Civil Societies: Nonprofits, Unions, and Information Legislation, 1991–2001* (USAID, Office of Democracy and Governance, 2004); CIRI (siehe Fußnote 97) (Finkel et al. 2007, Fußnote 37).

¹⁰⁰ Teilindikatoren sind: Pressefreiheit, Redefreiheit, Restriktionen im Bereich der Redefreiheit, gemessen mit *Freedom House* (siehe Fußnote 97), *Minorities at Risk* (siehe Fußnote 99) und CIRI (siehe Fußnote 97) (Finkel et al. 2007, Fußnote 38).

rung von Institutionen des Interessenausgleichs erfolgreich unterstützt wird (Reiber 2009, Kapitel IV). Sie fasst die abhängige Variable als „Abwesenheit von Krieg“ und operationalisiert diese in vier Stufen zwischen Erfolg (Kein Krieg; Demobilisierung erfolgreich; keine Androhung von Gewalt als Mittel der Interessendurchsetzung) und Misserfolg (Krieg und fehlende Demobilisierung).

Abhängige Variablen werden zwar selten auf der Meso-Ebene operationalisiert. Wenn dies aber doch geschieht, dann wird meistens betont, dass politische Regime keine statischen Zustände, sondern dynamische Prozesse mit kontextgebundenen Spezifika sind und Regimetypen in unterschiedlichen Ausprägungen auftreten (Burnell 2004, 102; Richter 2009, Kapitel 2.3.1). In diachronen Länderanalysen ermöglichen Autorinnen und Autoren der Demokratieförderungsliteratur eine Einschätzung des politischen Wechsels und Wandels eines untersuchten Staats.

UNABHÄNGIGE VARIABLE (Demokratieförderungspolitik). Unabhängige Variablen liegen oft auf der Meso-Ebene und nur ausnahmsweise auf der Makro-Ebene (Kneuer 2002, 22; Magen/Morlino 2009a, 7). Eine Ausnahme bildet die oben zitierte Studie von Steven Finkel et al. über Demokratieförderungsmaßnahmen der *United States Agency for International Development* (USAID). Die Autoren setzen Demokratieförderung mit der finanziellen Mittelallokation für Maßnahmen gleich, die zur Unterstützung von Demokratisierung und Demokratie beitragen sollen. Sie leiten die finanziellen Größen aus den Summen ab, die USAID im betreffenden Zeitraum in seinen eigens deklarierten Demokratieförderungsbereichen ausgegeben hat (Finkel et al. 2007, 414-415).¹⁰¹ Diese methodische Vorgehensweise gilt in der Wirkungsforschung noch als Ausnahme und konnte nur so detailliert durchgeführt werden, weil USAID die notwendigen Daten zur Verfügung gestellt hat. Im Falle anderer Akteure ist es sehr schwierig bzw. unmöglich, die Mittelallokation für Demokratieförderung ausfindig zu machen.¹⁰² Bis-

¹⁰¹ Die Sektoren sind: (1) *Democracy and Governance* (DG) auf Länderebene; (2) Subsektoren von DG (Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und *governance*); (3) *Non-DG sectors* (Landwirtschaft und wirtschaftliches Wachstum, Bildung, Umwelt, Gesundheit, humanitäre Hilfe etc.) auf Länderebene; (4) Demokratieprogramme, die regional oder subregional durchgeführt wurden und (5) *Non-DG programs*, die nicht auf regionaler oder subregionaler Ebene durchgeführt wurden (Finkel et al. 2007, 414). Außerdem wurden Hilfsmaßnahmen berücksichtigt, die nicht über USAID kanalisiert wurden, aber in offiziellen US-Dokumenten zur Entwicklungszusammenarbeit in Kongressberichten (*Greenbook*) auftauchten.

¹⁰² Gordon Crawford und Sheila Carapico haben in ihren detaillierten Strategie- und Instrumentenanalysen – die einer Puzzlearbeit gleichen – versucht, Allokationsdaten für bestimmte Arbeitsbereiche der EU zusammenzutragen (Carapico 2002; Crawford 200).

lang liegen beispielsweise keine offiziellen Angaben des OECD-DAC vor, die Demokratie fördernde Maßnahmen explizit ausweisen.

Unabhängige Variablen werden im Vergleich zu abhängigen Variablen viel häufiger auf der MESOEBENE operationalisiert. Dieser Umstand ist auf die Spezifika des Phänomens (Demokratieförderung) und auf den bisherigen Fokus auf die Angebotsseite von Demokratieförderung zurückzuführen. Autorinnen und Autoren verfolgen hier vor allem zwei Operationalisierungsstrategien. Erstens gehen sie induktiv vor und übernehmen zum Zwecke der Operationalisierung die Bezeichnungen und Inhalte der Programme und Arbeitsbereiche untersuchter, demokratiefördernder internationaler Akteure (bspw. Zeeuw 2005).¹⁰³ Zweitens identifizieren sie deduktiv Faktorenbündel, die alle oder manche der folgenden Indikatoren enthalten: materielle (z.B. finanzieller Umfang der Förderung; Größe des Akteurs); akteurszentrierte (z.B. Akteurstypen; Interaktionsformen; Intensität der Zusammenarbeit); ideelle Faktoren (z.B. Demokratiedefinition; Gegenstand der Zusammenarbeit) und zeitliche Faktoren (z.B. Interventionsdauer).

Schließlich ist augenfällig, dass die wenigsten Autorinnen die Untersuchungsvariablen auf der Mikroebene verorten. Dies ist nicht etwa auf mangelndes Interesse zurückzuführen, sondern liegt in der schweren Zugänglichkeit zu Projektdaten und -verantwortlichen begründet.¹⁰⁴ Die Analysen, die Mikrodaten enthalten, wurden meistens von Geberorganisationen beauftragt oder basieren auf zeitintensiven Feldstudien (Hyde 2006; Zeeuw 2005). In diesen Fällen müssen die unabhängigen Variablen nicht explizit operationalisiert werden, sondern bestehen 1:1 aus den Inhalten der Förderprojekte (z.B. Zwischenberichte und -evaluierungen; Befragungen der Zielgruppen etc.). Abhängige Variablen werden auf der individuellen Ebene durch Befragungen gemessen. Beispielsweise hat Steven Finkel in einer vergleichenden Studie über die Demokratieförderungsaktivitäten von USAID in drei Entwicklungsländern (Dominikanische Republik, Polen und Südafrika) Programme zur politischen Bildung analysiert und anhand von Umfragen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie einer unbeteiligten Kontrollgruppe politische Aktivitäten und demokratische Einstellungen abgefragt (Finkel 2003).

¹⁰³ Diese Vorgehensweise ist identisch mit der Herausbildung von Demokratieförderungsverständnissen in Strategie- und Instrumentenanalysen. Da dies in Unterkapitel 3.5.2 eingehend behandelt wurde, wird hier nicht näher darauf eingegangen.

¹⁰⁴ Die Fluktuation von Verantwortlichen ist in Förderprojekten und -programmen hoch und die Archivierung von Projektdaten nicht immer gewährleistet.

3.6 Methoden zur Untersuchung von Demokratieförderung

Ansätze beinhalten auch Methoden und Forschungstechniken, die wiederum die Konstruktion des Forschungsgegenstandes beeinflussen. Dadurch bedingen sie auch WIE das untersuchte Phänomen von den Forschenden wahrgenommen wird. Im Folgenden wird darum danach gefragt, welche Methoden und Forschungstechniken typischerweise zur Untersuchung von Demokratieförderung gewählt werden.

Die Demokratieförderungsforschung bedient sich eines eingeschränkten Methodenspektrums. Es überwiegen qualitative gegenüber quantitativen Vorgehensweisen. Dabei wurde die Einzelfallanalyse der vergleichenden Methode vorgezogen. Betrachtet man die Entwicklung des Forschungszweiges, fokussierte die erste Forschergeneration in Instrumenten- und Strategienanalysen die empirischen Merkmale und Formen des Gegenstands und widmete sich kaum Methodenfragen. Eine Diskussion über Methoden hat erst in den 2000er Jahren mit der Frage nach der Wirksamkeit internationaler Maßnahmen eingesetzt (Green/Kohl 2007). Im Folgenden liegt der Schwerpunkt der Darstellung daher auf den Wirkungsanalysen, während bei den Strategie- und Instrumentenanalysen nur kurz verweilt wird.

Strategie- und Instrumentenanalysen dienen zur Strukturierung des empirischen Gegenstandsbereichs und kommen häufig mit einer deskriptiv-systematischen Darstellung aus (vgl. Kap. 3.2). Dabei wird der Ist-Zustand der Normen, *policy*-Inhalte und Instrumente einzelner Akteure erfasst und teilweise systematisch beschrieben. Besonders fruchtbar haben sich vergleichende Arbeiten erwiesen, die die Demokratieförderungspolitik von zwei oder mehr Organisationen vergleichen, insbesondere der EU und USA sowie zwischen Regionalorganisationen (bspw. Gawrich 2007; van Hüllen/Stahn 2009).

Wirkungsanalysen haben Forscher der Demokratieförderung vor eine besondere Herausforderung gestellt. Wie soll beispielsweise nachgewiesen werden, dass eine Veränderung auf der Makro-Ebene, d.h. im Regimetyp, mit Maßnahmen zur Demokratieförderung auf der Mikro-Ebene im Zusammenhang steht bzw. das erstere auf letztere zurückgeführt werden kann (Attributionsproblem und Mikro-Makro-Paradoxon)¹⁰⁵? Und dies ist nur eines der Probleme, die auftauchen, wenn gemessen werden soll wie

¹⁰⁵ Das Mikro-Makro-Paradoxon besagt, dass keine Wirksamkeit von entwicklungspolitischen Maßnahmen auf der Makro-Ebene nachgewiesen werden können, obwohl sich auf der Projektebene (Mikro-Ebene) Erfolge zeigen. Vgl. hierzu die Studie von Jörg Faust und Stefan Leiderer (Faust/Leiderer 2008).

wirksam Demokratieförderung war (Grävingholt et al. 2009, 4). Methodisch dominieren zur Beantwortung der Wirkungsfrage bislang fünf Vorgehensweisen:

1. QUALITATIVE LÄNGSSCHNITTANALYSE (IST-ZUSTAND): Einzelfallanalysen internationaler Demokratieförderung gleichen häufig einer unverbundenen Gegenüberstellung von zwei getrennten Gegenständen. Auf der einen Seite steht die Analyse der Demokratieförderungspolitik im engen Sinn. Die im Interventionszeitraum eingesetzten Instrumente und durchgeführten Maßnahmen eines, oder in selteneren Fällen auch mehrerer, Demokratieförderer wird untersucht. Auf der anderen Seite steht die Untersuchung der Demokratieentwicklung in einem politischen System. Im Längsschnitt werden die demokratischen Fort- und Rückschritte zu verschiedenen Zeitpunkten anhand von gängigen Indikatoren zur Demokratiemessung dargestellt. Am Ende der jeweiligen Untersuchung stehen „interne“ Problemlagen „externen“ Versuchen der Demokratieunterstützung gegenüber. So wird ein Zusammenhang zwischen makropolitischen Entwicklungen und Maßnahmen auf der Mikro- und Mesoebene hergestellt.
2. QUALITATIVE QUERSCHNITTANALYSE (SOLL-ZUSTAND): Eine beliebte methodische Herangehensweise besteht in der normativen Bewertung der Effektivität von Demokratieförderung. Hier wird im horizontalen Vergleich zwischen dem empirisch feststellbaren Demokratiestand des politischen Systems im Zielland und einem Soll-Zustand verglichen. Letzterer wird entweder aus den Zielsetzungen der Demokratie fördernden Organisation abgeleitet oder vom Autor selbst eingeführt. Wirksam ist Demokratieförderung dann, wenn die normativen Kriterien erfüllt werden.
3. QUALITATIVE „SANDWICH“-METHODE: Alternativ zur Korrelation der Entwicklung in zwei separaten politischen Sphären hat Michael McFaul in seiner Analyse internationaler Faktoren auf die ukrainische Transition eine „Sandwich-Methode“ gewählt. Erst hat er die nationalen Bedingungsfaktoren der Transition identifiziert und untersucht. In einem zweiten Schritt analysiert und bestimmt er dieselben Faktoren im Zusammenspiel mit internationalen Faktoren. So ergibt sich, ob diese den demokratischen Transitionsprozess verstärkt oder gehemmt haben (McFaul 2006).

4. QUALITATIV-VERGLEICHENDE METHODE: Es liegt eine geringe Anzahl an Studien vor, die die qualitativ-vergleichende Methode anwenden, um Aussagen über die Wirksamkeit von Demokratieförderung zu treffen. Dabei wird der Vergleich auf zwei Weisen angewendet. Erstens verfolgen Autoren und Autorinnen einen *area approach*, d.h. sie vergleichen die Demokratieförderungspolitik einer Organisation in mehreren Staaten einer Region. Besondere Aufmerksamkeit haben hier die EU, OAS und OSZE erhalten (Cooper/Legler 2005; Jawad 2007; Richter 2009).
5. QUANTITATIV-VERGLEICHENDE METHODE: Die prominenteste quantitative Studie über die entwicklungspolitische Demokratieförderungspolitik der USA ist die Arbeit von Steven Finkel et al. Ziel ist hier, einen Nachweis zu erbringen, ob und wie die gesamte Demokratisierungshilfe von USAID zwischen 1990 und 2006 gewirkt hat. Die Ergebnisse sollten als Grundlage für handlungsleitende Politikempfehlungen an die US-amerikanische Regierung dienen. Zum Zwecke der Effektivitätsmessung haben die Autoren eine Korrelation zwischen der Höhe des externen finanziellen Mitteleinsatzes und des demokratischen *outcomes* in Empfängerstaaten berechnet (Finkel et al. 2006). Wenngleich die Autoren überzeugende Argumente für die Notwendigkeit statistischer Vorgehensweisen in der Demokratieförderungsforschung vorbringen, bleiben ihre makropolitischen Korrelationen sehr allgemein (Burnell 2007a, 18). Durch den gänzlichen Verzicht auf qualitative Überprüfungen und Vertiefungen ihrer Ergebnisse vermögen sie keine Aussage über die qualitativen Stärken und Schwächen von Demokratieförderung in konkreten Zielländern zu treffen.

Insgesamt ist auffällig, dass erstens nur wenig Arbeiten in die historische Tiefe gehen und die Entwicklungen politischer Regime auf einer diachronen Achse untersuchen (für Ausnahmen vgl. Cox et al. 2000, Teil IV; Peou 2007, Kapitel 2-4; Richter 2009). Zweitens weisen die meisten Studien – trotz oftmals gegenteiliger Ankündigungen – nicht den kausalen Zusammenhang zwischen Demokratieförderung und Demokratisierung nach, sondern stellen allenfalls Korrelationen zwischen „externen“ Politiken und „internen“ Entwicklungen her.

3.7 Synthese

Die politikwissenschaftliche Beschäftigung mit internationaler Demokratieförderung ist ein junger, wachstumsintensiver Forschungszweig, der in einem praxisnahen Verwertungszusammenhang steht. In der ersten Generation der Demokratieförderungsforschung stand die Erschließung und Strukturierung des empirischen Gegenstandsbereiches im Vordergrund (Strategie- und Instrumentenanalysen). Hieraus resultierten eine Ausdifferenzierung internationaler Faktoren in Demokratisierungsprozessen im Allgemeinen und vielfältige Kenntnisse über institutionelle Vorkehrungen sowie *policy*-Inhalte internationaler Akteure im Besonderen. Das Demokratieförderungsverständnis wies in dieser Generation einen niedrigen Theorie- und Methodengehalt auf. In der zweiten Generation rückte das Interesse an den Wirkungen internationaler Demokratieförderung in den Vordergrund. Damit wuchs die theoretische und methodische Komplexität tradierter Verständnisse von Demokratieförderung und verwendeter Ansätze.

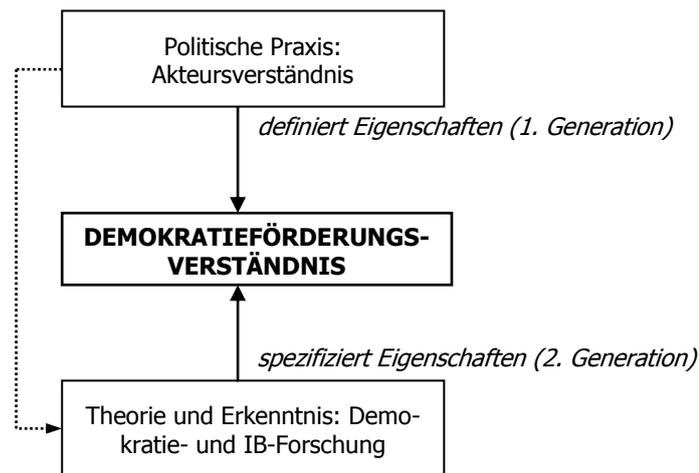
Das gängige Demokratieförderungsverständnis bezieht sich in der Forschung auf eine intendierte *policy* internationaler Akteure, die in einem Drittland durchgeführt wird. Dabei wird der Forschungsgegenstand „Demokratieförderung“ aus zwei groben und relativ unverbundenen Teilen konstruiert. Auf der einen Seite wird eine „äußere“ oder auch „externe“ Sphäre erfasst.¹⁰⁶ Ihr Inhalt erschöpft sich in den Merkmalen und der Politik des internationalen Akteurs (Akteursorganisation, Zielvorstellung, Politikinhalt und Mittel). Dabei wird die externe Sphäre im internationalen Raum verortet und als Fremdkörper im Zielland dargestellt. Auf der anderen Seite steht die „interne“ Sphäre, d.h. das politische System oder die Gesellschaft des Ziellandes von Demokratieförderung. Ihr Inhalt bezieht sich auf demokratische Entwicklungen, die mehrheitlich auf der Makro-Ebene erfasst werden. Bei diesem üblichen Verständnis dominiert das „Äußere“. Denn die externe Sphäre wird in der Regel nicht nur detaillierter konzeptualisiert, sondern dient auch als Ausgangspunkt und analytische „Brille“ zur Betrachtung des „Inneren“. Insgesamt entsteht in gängigen Ansätzen eine Schablone, die ein dichotomes, statisches und teilweise auch einseitiges Bild von Demokratieförderung hervorbringt (vgl. auch Abbildung 5).

¹⁰⁶ In Wirkungsanalysen handelt es sich dabei in der Regel um die unabhängigen und abhängigen Variablen. Sie werden getrennt voneinander konzeptualisiert, um die Zusammenhänge zwischen beiden feststellen zu können.

Unterschiede in spezifischen Bedeutungen von Demokratieförderung und verwendeten Termini liegen unterhalb dieser abstrakten Ebene. Sie zeichnen sich durch Mehrdeutigkeit aus. Diese entsteht durch (a) verschiedene Erkenntnisinteressen, durch (b) die synonyme Verwendung verschiedener Bezeichnungen, durch (c) divergierende theoretische Zugänge und (d) Schlüsselbegriffe sowie eine (e) Zuschreibung unterschiedlicher Merkmale zum jeweiligen Demokratieförderungsbegriff im engen Sinne. Außerdem bewirken (f) unterschiedliche methodische Vorgehensweise auch divergierende Verständnisse des Phänomens. Beispielsweise erfasst eine Fallanalyse andere Ausschnitte des Phänomens der Demokratieförderung als statistische Verfahren.

In der ersten Phase der Forschung über Demokratieförderung sollte das „Neue“ begriffen werden. Hier stand nicht die Definition von Demokratieförderung analytisch im Mittelpunkt, sondern die Identifizierung der Definitionen und Verständnisse internationaler Akteure. Der Begriff „Demokratieförderung“ bezieht sich in diesen Arbeiten ganz allgemein auf einen Akteur, der offensichtlich Demokratie unterstützt. So wurden in diesen deskriptiven und strukturierenden Darstellungen Demokratieförderungsverständnisse von internationalen Akteuren entlehnt und teilweise 1:1 entnommen. Dem Begriffsreferenten kam dabei also eine quasi-definitische Funktion zu. Der Forschungsgegenstand stellt sich so fast deckungsgleich mit dem untersuchten Phänomen dar (vgl. Abbildung 4). Erst in den Wirkungsstudien der zweiten Forschungsgeneration stieg der theoretische Gehalt tradierter Verständnisse von Demokratieförderung. Damit wuchs auch die Distanz zum empirischen Gegenstandsbereich der Forschung. Zur „externen“ Sphäre – den Demokratieförderungsakteuren – trat die Analyse der „internen“ Sphäre hinzu. So umfasste der Zugang zum Forschungsgegenstand auch Demokratie, politischen Wandel und Regimewechsel. Zu diesem Zwecke rekurrten Autoren auf theoretische Erkenntnisse aus der IB- und Demokratieforschung und integrierten diese in ihre Konzeptualisierungen von Demokratieförderung. Schlüsselbegriffe wie Demokratie, Regimewechsel, Staat und Frieden wurden ebenfalls integriert. Insbesondere die Demokratiefassung des jeweiligen Autors bedingte das Verständnis von Demokratieförderung. Aus der zweiten Forschungsgeneration erwuchs so ein spezifischeres Verständnis des Forschungsgegenstandes und eine detailliertere Vorstellung davon, welche Merkmale das Phänomen der Demokratieförderung auszeichnen.

Abbildung 4: Entwicklung tradierter Demokratieförderungsverständnisse



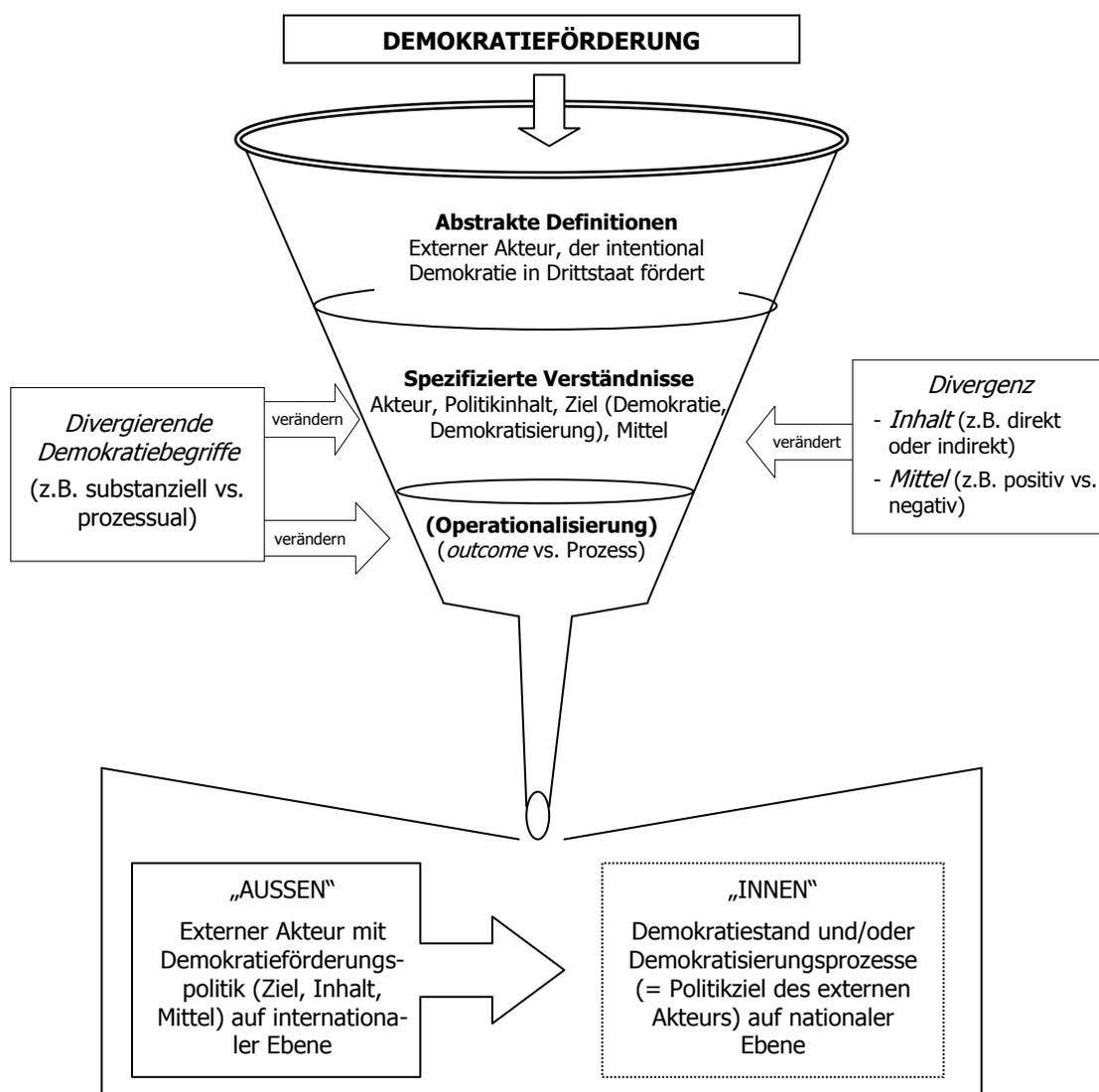
Quelle: Eigene Darstellung

Die abstrakte Bedeutung von Demokratieförderung weist, wie bereits erwähnt, eine hohe Homogenität in unterschiedlichen Studien auf (vgl. Abbildung 5). Sie wird in Sammelbegriffen und abstrakten Definitionen gefasst, die darauf abzielen, Demokratieförderung als Handlungsfeld internationaler Politik von anderen Politikbereichen abzugrenzen. Eine geringe Anzahl definitorischer Eigenschaften zeichnen diese abstrakten Begriffe aus. Entsprechend haben sie eine geringe Intension und eine sehr hohe Reichweite. Dadurch umfassen sie alle Akteure, die angeben, Demokratie zu fördern. Diese definitorische Abgrenzung des politischen Handlungsfeldes teilen Übersichtsarbeiten, Strategien- und Instrumentenanalysen sowie teilweise Wirkungsstudien. Ein **SPEZIFISCHERES VERSTÄNDNIS** des Forschungsgegenstandes entsteht durch die Ausdifferenzierung der folgenden definitorischen Merkmale von Demokratieförderung: Ein (1) international tätiger Akteur, der (2) mit bestimmten Inhalten das politische Ziel verfolgt, (3) Demokratie zu fördern und zu diesem Zweck bestimmte (4) Mittel einsetzt. Alle Eigenschaften haben gemeinsam, dass sie auf der Makro- oder Meso-Ebene angesiedelt werden. Diese vier konstitutive Eigenschaften von Demokratieförderung können verschiedene Ausprägungen haben oder unterschiedlich gewichtet sein.

Konzeptuelle Divergenzen liegen vor allem in der Zuschreibung von Arbeitsbereichen (Inhalt) und von Mitteln der Demokratieförderung. Die Unterschiede in den Arbeitsbereichen resultieren aus verschiedenen Demokratieverständnissen. Wenn z.B. ein Autor eine substanzielle Demokratieauffassung zur Anwendung bringt, dann wird er auch sozioökonomische Unterstützungsmaßnahmen als Arbeitsbereich von Demokratieför-

derung bezeichnen. Aus einer divergierenden Zahl an Demokratieeigenschaften ergibt sich eine unterschiedliche Reichweite des jeweils verwendeten Demokratieförderungsbegriffs. Die Mittel internationaler Demokratieförderung erreichen den höchsten Ausdifferenzierungsgrad unter allen Eigenschaften. Dies führt so weit, dass die Instrumente den grundsätzlichen Charakter und teilweise die Bezeichnung des Demokratieförderungsbegriffs verändern. Dabei wird unterschieden zwischen positiven und negativen Instrumenten. Beispielsweise verändert sich der Charakter von Demokratieförderung, wenn die militärische Intervention als eines ihrer Instrumente bezeichnet wird.

Abbildung 5: Tradierte Konzeptualisierung von Demokratieförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Eine weitere Ausdifferenzierung erfahren Demokratieförderungsverständnisse durch Operationalisierungen. Diese erfolgen vor allem in Wirkungsanalysen. Zum einen werden hier die Mittel, Ziele und Politikinhalte eines Akteurs auf der Meso- oder Makro-Ebene analytisch zugänglich gemacht, d.h. die angewendeten Begriffe mit empirischen Programmen und Projekten in Verbindung gebracht. Zum anderen werden Demokratiebegriffe operationalisiert. Hierbei sind *outcome*- und prozessorientierte Operationalisierungen zu unterscheiden. Die Autoren folgen mehrheitlich einer *outcome*-Orientierung und messen den Demokratisierungsstand eines Ziellandes anhand gängiger Indizes für Demokratie und *governance*.

4. Problemanalyse

Die Problemanalyse knüpft unmittelbar an die vorhergehende Auseinandersetzung mit gängigen Konzeptionalisierungen und Ansätzen zur Analyse von Demokratieförderung an. Sie zielt auf zwei Problemdimensionen der Forschung ab. Zum einen werden „weiße Flecken“ im Wissen über Demokratieförderung identifiziert: Welche Forschungslücken existieren in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Demokratieförderung? Zum anderen werden „blinde Flecken“ in tradierten Ansätzen und Verständnissen beleuchtet: Welche „toten Winkel“ entstehen durch die Anwendung tradierter Ansätze und welche Faktoren bleiben dadurch aus der Analyse außen vor? Im Gesamtkontext der vorliegenden Arbeit dient die folgende Darlegung von Problemen als Grundlage für die Entwicklung eines neuen Forschungsansatzes.

4.1 „Weiße Flecken“: Forschungslücken in der Demokratieförderungsforschung

Die Demokratieförderungsforschung hat während ihres Bestehens einen Wissensfundus über internationale Aktivitäten zur Unterstützung von Demokratisierung in Drittstaaten hervorgebracht. Da es sich aber um einen jungen Forschungszweig handelt, klaffen noch etliche Lücken in der Forschung auf diesem Gebiet (vgl. Tabelle 4). Die Identifizierung einiger dieser Forschungsdesiderate steht im Zentrum des ersten Abschnitts dieses Unterkapitels. Im zweiten Teil wird der Frage nachgegangen, ob tradierte Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung den Anforderungen neuer Erkenntnisinteressen genügen (vgl. Kap. 4.2)

4.1.1 IMPLEMENTIERUNGSEBENE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Die Forschung hat bisher grundlegende Erkenntnisse über die konzeptionelle Ebene von Demokratieförderung hervorgebracht. Im Vordergrund stand dabei die Angebotseite von Demokratieförderung: Wissen wurde generiert über Politikinhalt, Arbeitsbereiche und Instrumente internationaler Akteure. Erst mit wachsendem Interesse an der Wirkung von Demokratieförderung hat sich der wissenschaftliche Fokus auf die Implementierungsebene internationaler Politik zur Unterstützung von Demo-

kratisierung verschoben. Dennoch existiert hier bislang noch wenig systematisiertes Wissen über die Durchführung von Demokratieförderungsmaßnahmen. Daher sind zukünftig mehr empirische Beobachtungen, Datenerhebungen und -analysen der Implementierung von Demokratieförderung notwendig.

Im Besonderen gilt es zudem, gängige Hypothesen durch eine bessere empirische Fundierung der Forschung zu überprüfen:

Erstens gehen viele Autoren von einer „one size fits all“-Hypothese aus. Sie besagt – im Einklang mit einer allgemeinen Kritik entwicklungspolitischer Maßnahmen – dass internationale Akteure bei der Implementierung ähnlicher Instrumente den politischen, sozialen und kulturellen Spezifika vor Ort keine oder kaum Rechnung trügen (Börzel/Risse 2004, 30; Burnell 2007b, 37; Jünemann/Knodt 2007; Zeeuw 2005, 499).¹⁰⁷ Theoretisch hat diese Kritik zwar ein hohes Maß an Plausibilität. Sie ist aber bis *dato* empirisch nur teilweise und keineswegs umfassend bestätigt worden. Einzelne Arbeiten weisen sogar daraufhin, dass die Hypothese in ihrer Einfachheit nicht haltbar ist. Zudem stellen Autoren jüngst zumindest eine zunehmende Diversifizierung von Konzepten, Ansätzen und Strategien internationaler Akteure fest (Carothers 2009a; Gerrits 2007; Spanger/Wolff 2007). Es ist aber noch ungeklärt, ob diese konzeptionelle Diversifizierung auf eine tatsächliche Ausdifferenzierung der Akteure oder auf die intensivere wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema in der vergangenen Dekade zurückzuführen ist. Die Konsistenz dieser Unterschiede muss in empirischen Studien über die Implementierung von Demokratieförderung nachgewiesen werden.

Drittens ist die Ähnlichkeit von Demokratieförderungsinstrumenten der Ausgangspunkt für einen Kohärenzanspruch, der in Wissenschaft und Praxis gleichermaßen erhoben wird. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Effektivität von Demokratieförderung erhöht wird, wenn der Einsatz der Instrumente verschiedener Demokratieförderungsakteure in der Planungs- und Implementierungsphase aufeinander abgestimmt wird. Dadurch soll Doppelarbeit vermieden und der Erfolg von Demokratieförderung erhöht werden. Erschwerend kommt hinzu, dass ähnliche Instrumente von unterschiedlichen Akteuren verschieden interpretiert und für divergierende Zielset-

¹⁰⁷ „All“ wird hier auf die alle möglichen Förderkontexte in Zielländern der Demokratieförderung begriffen. Einige Autoren fassen darunter auch unterschiedliche Zielsetzungen, d.h. sie nehmen an, dass unterschiedliche Ziele (z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Demokratisierung, Frieden etc.) mit gleichen Mitteln erreicht werden sollen.

zungen eingesetzt werden können (Berger 2006, 21; Burnell 2004, 109).¹⁰⁸ Auch diese Annahme hat eine hohe Plausibilität und wurde punktuell durch empirische Evidenz nachgewiesen. Allerdings bedarf es für einen systematischen Nachweis der Untersuchung von Demokratieförderungsmaßnahmen mehrerer Akteure. Bislang fokussierte ein Großteil der Studien aber vor allem einzelne Organisationen.

Zweitens stellen Kontextsensibilität und -angemessenheit zwei Anforderungen dar, die aus den Reihen der Wissenschaft – teilweise auch der Praxis selbst – an internationale Demokratieförderungspolitik gestellt werden (bswp. Grävingsholt et al. 2009; Jawad 2008, 627; Reiber 2009). Sie bilden die Kehrseite der „one-size-fits-all-Hypothese“. Entsprechend besteht mittlerweile weitgehende Einigkeit darüber, dass kontextadäquate Fördermaßnahmen erfolgsversprechender sind als solche, die in den „westlichen“ Hauptsitzen von Entwicklungsorganisationen mit geringer Länderkenntnis erdacht und wie ein Fremdkörper im Zielland implementiert werden. Entgegen dieser beliebten Empfehlungen für Kontextsensibilität an die Praxis hat die Demokratieförderungsforschung selbst nur geringes Kontextwissen hervorgebracht. Beispielsweise richtet sich das Erkenntnisinteresse von Arbeiten aus der Sozialisations- und *Compliance*-Forschung zwar auf die Effektivität internationaler Demokratieförderung, doch steht dabei vor allem die Ausprägung internationaler Normen im Vordergrund.

Insgesamt bleibt die Verflechtung internationaler und nationaler Faktoren im Demokratieförderungsprozess im Allgemeinen und im länderspezifischen Kontext im Besonderen mehrheitlich außen vor. Diese Forschungslücke ist auch darauf zurückzuführen, dass die Verflechtung von Demokratieförderung mit kontextuellen Faktoren auf der Implementierungsebene liegt. Letztere ist bislang unterforscht. Folglich besteht eines der größten Forschungsdesiderate darin, das Zusammenspiel von Demokratieförderungspolitik mit nationalen Akteuren, Institutionen und Kontexten wissenschaftlich zu erklären.

4.1.2 DEMOKRATIEFÖRDERUNG AUßERHALB DES EU-RAUMS

In der europäischen Politikwissenschaft hat die Demokratieförderungspolitik der EU ein hohes Forschungsinteresse geweckt. Sie gilt als die einzige Organisation in diesem internationalen Handlungsfeld, der eindeutige Demokratisierungserfolge zugerechnet

¹⁰⁸ Es kommt hinzu, dass die Komplexität demokratischer Ordnungssysteme ein hohes Maß an Koordination bedarf (Reynolds 2005).

werden. In der Absolutheit gilt dies jedoch nur für die EU-Erweiterungspolitik im Gegensatz zur Politik gegenüber der Gruppe der asiatischen, karibischen und pazifischen (AKP) Staaten und der Region des Mittleren Ostens sowie Nordafrikas (MENA). Die EU konnte durch das in Aussichtstellen einer Mitgliedschaft einen sehr hohen Demokratisierungsanreiz setzen. Sie bettet zudem ihr Konditionalisierungsinstrument in umfassende politische und sozioökonomische Unterstützungsprogramme ein, anstatt primär auf Zwang zu setzen (Pridham 2000, 298). Sie nutzt auf diese Weise eine fruchtbare Kombination aus einem anreizbasierten Mittel und der Unterstützung durch politisch-technische Programme. Forschungstheoretisch erweist sich die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse aus der EU-Erweiterungsforschung und ihre Übertragbarkeit auf andere internationale Organisationen und Staaten als relativ gering, da die EU als supranationale Organisation ein Unikum darstellt. Zudem stieß die EU-Erweiterung mit der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 vorerst an eine Obergrenze.¹⁰⁹ So tritt nunmehr die Forschungsfrage ins Zentrum, wie die EU und andere Akteure in Drittstaaten Demokratie erfolgreich fördern können (Kneuer 2007).¹¹⁰ Dabei sind vor allem arme und außenabhängige Entwicklungsländer von besonderem Interesse.¹¹¹ Denn in diese Staaten fließt der größte Teil internationaler Mittel zur Förderung von Demokratie.

4.1.3 JUNGE DEMOKRATIEN

Thomas Carothers hat in einem viel beachteten Aufsatz von 2002 im *Journal of Democracy* die Demokratieförderungspraxis und teilweise auch die Wissenschaft dafür kritisiert, dass sie mit teleologischen und linearen Vorstellungen von Demokratisierungsprozessen arbeiten (Carothers 2002). Er argumentiert, in anderen Worten, man gehe irrtümlicherweise davon aus, dass die formal-rechtliche Etablierung einer demokratischen Ordnung nach einiger Zeit automatisch in einem konsolidierten demokratischen

¹⁰⁹ Mazedonien, Kroatien und die Türkei sind seit 2005 Beitrittskandidaten; mit Kroatien und der Türkei haben die Beitrittsverhandlungen bereits begonnen. Die Länder des westlichen Balkans haben den Status potenzieller Beitrittskandidaten.

¹¹⁰ Außerhalb des OECD-Raums finden in der Forschung bislang kaum andere Demokratieförderungsakteure Beachtung. Forschungsdesiderate stellen hier insbesondere Südafrika und Indien dar.

¹¹¹ Die Gruppe der Entwicklungsländer ist heterogen und weist unterschiedliche Entwicklungsgrade auf. Oft wird dabei nach dem Einkommensniveau pro Kopf unterschieden (Harris et al. 2009, 18-20). Beispielsweise zählen China und Niger trotz ihrer erheblichen Entwicklungsunterschiede zu den Entwicklungsländern mit einem BIP von 4,3 Bill. US-Dollar respektive 5,4 Mrd. US-Dollar (2008) und mit einem pro Kopf-Einkommen von jährlich 2940 bzw. 330 US-Dollar.

System münde. Während dieser Vorwurf gegenüber der Demokratieförderungspraxis teilweise gerechtfertigt ist, kann er der Transformationsforschung kaum gemacht werden. In den einschlägigen Standardwerken werden unterschiedliche Phasen der Demokratisierung unterschieden, die Schwierigkeit demokratischer Konsolidierung und gerade die Reversibilität von Demokratisierungsprozessen betont.¹¹² Auch in der Rhetorik internationaler Demokratieförderer klingt seit den 2000er Jahren die Erkenntnis an, dass demokratische Konsolidierungen sehr komplexe Prozesse seien, deren Förderung gegebenenfalls eine mittel- bis langfristige Unterstützung bedürfe. Aus dem aktuellen Stand der Demokratieförderungsforschung ergeben sich zwei Forschungsdesiderate in diesem Bereich:

Erstens ist der Wissensstand über demokratische Konsolidierungsprozesse prekär. In den 1990er Jahren stand die Forschung über Ursachen für die Erosion autoritärer Herrschaft und die Transition zur Demokratie im Mittelpunkt. Erst seit Ende der 1990er Jahre setzte ein verstärktes Forschungsinteresse an Konsolidierungsprozessen ein – sowohl hinsichtlich demokratischer Konsolidierung als auch der Stabilität und Persistenz autoritärer Regime. Auch ist ein Forschungsstrang entstanden, der mit der Bezeichnung „hybride Regime“ einen neuen Typus politischer Ordnung begrifflich gefasst haben will (Levitsky/Way 2006; Morlino 2009). Die Herausforderungen bei der Analyse von Konsolidierungsprozessen, die Laurence Whitehead Mitte der 1990er Jahre formulierte, gelten demnach auch heute noch:

„To analyse the complexities of the consolidation process requires a ...shift of perspective to the means by which consent may be generated. This involves a more sophisticated conception of the democratization process, including distinguishing between different phases, and alternative paths and outcomes....Instead of using a few simple indicators it becomes necessary to work with intricate and elusive patterns of strategic interactions which differ subtly from one case to the next. It is not even possible to identify the key actors a priori – rather they constitute themselves in the course of democratization itself“ (Whitehead 1996b, 23).¹¹³

Aus diesem Kenntnisstand erwächst eine besondere Herausforderung für die Demokratieförderungsforschung. Er erschwert die Politikberatung bei der Entwicklung politischer Unterstützungsstrategien zur Vertiefung und Verstetigung demokratischer Institutionen, Prozesse und Einstellungen oder zur Verhinderung eines autoritären Rück-

¹¹² Rustow wies bereits 1970 und Linz/Stepan weisen in ihrem Standardwerk von 1996 über demokratische Transformationsprozesse darauf hin, dass Reversibilität ein konstitutives Charakteristikum von Demokratisierungsprozessen ist (Linz/Stepan 1996; Rustow 1970). Siehe jüngst auch Charles Tilly zu parallelen (Teil)Prozessen der (Ent-)Demokratisierung (Tilly 2007).

¹¹³ Unter *consent* (Übereinstimmung) versteht Whitehead die Interaktion zwischen „internen“ und „externen“ Prozessen, die zur Übernahme demokratischer Werte durch die Bevölkerung und die politischen Eliten eines Landes führen kann.

falls in jungen Demokratien. Welche Konzepte und Strategien sollen internationale Akteure hier anwenden? Wo liegen Ansatzpunkte für ihre Maßnahmen? Welche internen Akteure treiben die Konsolidierung voran, behindern oder gar verhindern sie? Welche Instrumente sind in welcher Situation angemessen? Auf diese und ähnliche Fragen erbrachte die Transformationsforschung bislang wenige systematische und generalisierbare Antworten (Hyde 2006, 38).¹¹⁴

Zweitens besteht eine andere Forschungslücke aus dem geringen Wissen über Demokratieförderung in Konsolidierungsfällen. Die Forschung hat hier nur eine geringe Anzahl an Studien hervorgebracht. Diese Wissenslücke erscheint umso erstaunlicher, wenn bedacht wird, dass der größte Anteil an internationalen Demokratieförderungsmaßnahmen weltweit – meist im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit – in eben dieser Demokratisierungsphase ansetzt (Epstein et al. 2006).¹¹⁵ Darüber hinaus haben theoretisch-konzeptionelle Arbeiten der Demokratieförderungsforschung schon früh darauf hingewiesen, dass sich „externe“ Maßnahmen zur Unterstützung politischen Wandels je nach Phase des Demokratisierungsprozesses unterscheiden sollten (Burnell 2000b, 1ff.). Da die Öffnung autoritärer Regime von anderen Faktoren bewirkt wird als die Verfestigung demokratischer Institutionen, ergeben sich in unterschiedlichen Phasen auch verschiedene Anknüpfungspunkte für internationale Maßnahmen. Zudem wird angenommen, dass Demokratieförderung mehr zur Erosion autoritärer Herrschaft und zur demokratischen Transition beitragen kann als zur demokratischen Konsolidierung (Hartmann 2008). Um unterschiedliche Erklärungsfaktoren ausfindig zu machen, besteht ein Bedarf an systematischen Analysen, die Demokratieförderung in unterschiedlichen Phasen des Demokratisierungsprozesses beleuchten.

¹¹⁴ Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass es sich hier um einen gänzlich „weißen Fleck“ auf der politikwissenschaftlichen Landkarte handelt. Denn der Forschungsbedarf in diesem Bereich wird in der Politikwissenschaft allgemein anerkannt. Vgl. hierzu auch die Beiträge in *Democratization* 13 (5), 2006.

¹¹⁵ Einschränkend muss hinzugefügt werden, dass finanzielle Größen bei der Mittelallokation für Demokratieförderung nur bedingt aussagekräftig sind. Ein verstärkter Einsatz von Finanzmitteln bedeutet nicht gleich ein potenzielles Mehr an Demokratie. Der finanzielle Aufwand für verschiedene Maßnahmen divergiert stark. Beispielsweise benötigt man für Wahlhilfe (z.B. Finanzierung von Wahlkampagnen, Bereitstellung technischer Geräte, Beratung) ein größeres Geldvolumen als für Dialogprogramme, die mit einem geringen technischen Aufwand durchgeführt werden können, möglicherweise aber eine ähnlich unterstützende positive Wirkung entfalten können.

4.1.4 POSITIVINSTRUMENTE DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Die erste Generation der Demokratieförderungsforschung hat in Instrumente- und Strategieanalysen ein breites Wissen über institutionelle Gegebenheiten und Errungenschaften internationaler Akteure im Bereich der Demokratisierungsunterstützung zu Tage gefördert. Damit hat sie zur Systematisierung der Angebotseite von Demokratieförderung beigetragen. Dabei ist herausgekommen, dass der Inhalt üblicher „Instrumentenkoffer“ verschiedener Organisationen eine hohe Ähnlichkeit aufweist. Die Form der zur Verfügung stehenden Demokratieförderungsmittel unterscheidet sich kaum (Carothers 1997a, 131; 1999, 12).¹¹⁶

Einzelinstrumente, die besondere Aufmerksamkeit in der wissenschaftlichen Forschung erhalten haben, sind die politische Konditionalität, Sanktionen und militärischer Zwang. Konditionalität wurde insbesondere im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik untersucht und bei Sanktionen und militärischer Intervention interessierten vor allem die USA und VN-*Peacekeeping*-Missionen. Hingegen existieren vergleichsweise weniger Kenntnisse über spezifische positive Mittel, insbesondere politisch-technische Programme und politischer Dialog.

Politische Konditionalität wird grundsätzlich dann als effektives Mittel eingestuft, wenn die durch sie gesetzten Anreize zum demokratischen Wechsel und Wandel so hoch sind, dass der Gewinn für politische Akteure in den Zielstaaten höher ist als im Falle einer Nichteinhaltung politischer Konditionalitäten (Ethier 2003). Dieses „Erfolgsrezept“ trifft nach aktuellen Forschungserkenntnissen nur auf die Europäische Union zu. Außerhalb der EU-Forschung stand vor allem die politische Konditionalität als Bestrafungsmaßnahme für die Nichteinhaltung getroffener Vereinbarungen (*punitive conditionality*) im Mittelpunkt. Zum einen haben Konditionalitätsanalysen ergeben, dass *punitive conditionality* als isoliertes Instrument kaum erfolgreich durchsetzbar ist, weil die implementierenden Organisationen nicht konsequent und konsistent agieren (Burnell 1994, 487). Außerdem wiegt die Strafe gegenüber weiter existierenden Alternativen der Zusammenarbeit oft nicht schwer genug, um ein abweichendes politisches Verhalten bei politischen Eliten herbeizuführen. Gleiches gilt auch für Sanktionen.

¹¹⁶ Dennoch wird nach wie vor postuliert, dass internationale Demokratieförderung ein komplexes und heterogenes, in sich nicht kohärent und nachvollziehbar organisiertes Handlungsfeld sei. Peter Burnell formuliert im Original: „*There is as yet no system of democracy co-operation in the sense of a well-worked out international division of labour or a rational organizational structure for bringing order to an assortment of objectives, policy rationales, and multiple demands, let alone agreed criteria for allocating resources. The `industry` is diffuse [...]* (Burnell 2000a, 341).

Wenn politische Konditionalität und Sanktionen wirkungsvoll sein sollen, dann bedarf es zumindest einer klaren Zielformulierung und transparent sowie glaubwürdig handelnder internationaler Akteure (Burnell 1994, 488-498; Hartmann 1999b, 62-64). Entgegen dieser Befunde über negative Konditionalität ist weniger über andere Formen dieses Instruments bekannt. Namentlich solche, die ein Teil laufender Entwicklungskooperationen sind und Anreize zur Umsetzung bestimmter Kooperationsvereinbarungen, Finanzierungsmodalitäten, strategischer *policy*-Ausrichtungen und Programme bieten sollen (*progress conditionality*) (Burnell 1994; Edgren 1984, 160).

Der militärische Zwang bleibt ohne die Unterstützung pro-demokratischer Kräfte in einem Staat und ohne eine Legitimationsgrundlage des intervenierenden Akteurs erfolglos (Paris/Sisk 2009a, 1-2, 14-15). Vor dem Hintergrund dieser Ansicht brachte man in diesem Forschungsstrang zum einen Kenntnisse über die grundsätzliche Frage, ob Demokratisierung durch Zwang überhaupt möglich ist zu Tage (Merkel 2006). Zum anderen wurde viel Wissen über institutionelle Einrichtungen und deren politische Kompetenzen, insbesondere im Rahmen von VN-Friedensmissionen generiert (z.B. Übergangsverwaltung mit umfassenden Regierungskompetenzen, Friedensmission oder Besatzung) (Chesterman 2005; Krasner 2005). In der Regel beinhalten Militäreinsätze immer eine zivile Einheit und Ausrichtung. Noch besteht ein Wissensdefizit über das Zusammenspiel militärischer und ziviler Komponenten bei Einsätzen zur Förderung von Demokratie durch Gewalt.

Diese Beobachtung über verschiedene Mittel in Militäreinsätzen lässt sich auf das gesamte Forschungsfeld übertragen: Der Fokus liegt in der Demokratieförderungsforschung üblicherweise auf einzelnen Instrumenten. Dies hat zu einer Wissenslücke über das Zusammenspiel und -wirken verschiedener Instrumente ein und desselben Akteurs oder verschiedener Organisationen geführt.

Tabelle 4: Die wichtigsten Befunde und Forschungsdesiderate im Überblick

	Erkenntnisse	
	Befund	Forschungslücke
Policy-Ebene	Konzeptionelle Ebene: Wissen über Politik-inhalte und Instrumentenkoffer von Demokratieförderungsakteuren; „one-size-fits-all-Hypothese“	Implementierungsebene: Wissen über Prozesse und Dynamiken von Demokratieförderung
Geographische Reichweite	Wissen über Demokratieerfolge von EU-Erweiterungspolitik	Demokratieförderung der EU und anderer Akteure außerhalb des EU-Raums, insbes. außenabhängige Entwicklungsländer
Empirischer Gegenstandsbereich (Regimtyp)	Kenntnisse über Erklärungsfaktoren von autoritärer Erosion und demokratischer Transition; geringe systematische Kenntnisse über Erklärungsfaktoren von demokratischer Konsolidierung	Systematisches und fundiertes Wissen über demokratische Konsolidierungsprozesse
	Demokratieförderung findet mehrheitlich in jungen Demokratien statt, die in der Konsolidierungsphase sind	Demokratieförderung in jungen Demokratien in der Konsolidierungsphase
	Demokratieförderung ist in Öffnungs- und Transitionsphasen wahrscheinlich effektiver als in Konsolidierungsphasen	Demokratieförderung in unterschiedlichen Demokratisierungsphasen
Mittel	Wissen über spezifische Einzelinstrumente, insbesondere politische Konditionalität, Sanktionen und militärische Intervention	Fundiertes Wissen über Positivmaßnahmen (insbes. politisch-technische Programme, politischer Dialog) und über das Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen
	Politische Konditionalität ist erfolgreich, wenn sie transparent ist, klare Ziele formuliert sind und die Anreize attraktiv sind	Kenntnisse über eine bestimmte Konditionalitätsform: <i>progress conditionality</i>
Fokus	Wissen über institutionelle Bedingungen des Demokratieförderungsakteurs (akteurszentrierter Fokus)	Systematisches Wissen über die institutionelle Dimension der Organisation und Vermittlung von Demokratieförderung auf nationaler Ebene (intermediäre Institutionen)
	Wissen über <i>policies</i> (Politikinhalt, Instrumente) auf der Angebotseite von Demokratieförderung	Systematisches Wissen über <i>politics</i> und Machtbeziehungen im Demokratieförderungsprozess
Wirkung	Entwicklung vereinzelter Methoden	Vereinheitlichtes Instrumentarium und Methodologie zur Wirkungsmessung
	Geringes Wissen über Wirkungen (<i>outcome</i>) und Erkenntnisse über Wirkungsbedingungen	Funktionsweise von Demokratieförderung (Prozessorientierung)

Quelle: Eigene Darstellung

4.1.5 INTERMEDIÄRE INSTITUTIONEN

Demokratieförderungsforschung ist akteurszentriert. Institutionen bekommen in der bisherigen Forschung nur dann Relevanz, wenn es sich entweder um die institutionelle „Ausstattung“ internationaler Akteure handelt oder um lokale Institutionen die das Ziel internationaler Anstrengungen zur Demokratieförderung sind. Dabei besteht in der Forschung Einigkeit darüber, dass die Förderung demokratischer Institutionen

einen konstitutiven Baustein der Demokratisierungshilfe darstellt (Burnell 1994; Hartmann 1999b, 51).

Weniger bekannt ist über die Rolle von Institutionen, die etabliert werden, um Demokratieförderung zu implementieren. Wie organisieren Geber ihre Unterstützung vor Ort? Richten sie eigenständige Institutionen ein, die die Inhalte von Demokratieförderung in den nationalen Raum des Ziellandes „übersetzen“ sollen? Oder arbeiten sie mit bestehenden nationalen Institutionen zusammen? Jedenfalls ist nicht davon auszugehen, dass Förderadressaten dieselben Institutionen sind wie die, die zur Organisation und Umsetzung von Demokratieförderung beitragen (Burnell 2000a, 352-353). Hieraus entsteht ein weiteres Forschungsdesiderat.

4.1.6 FUNKTIONSWEISE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Kaum eine Feststellung wird in der einschlägigen Forschung mit so viel Einigkeit aufgenommen wie die über die Schwierigkeiten, die bei der Wirkungsmessung von Demokratieförderung entstehen. Mittlerweile dominieren das Nachdenken über und die Fokussierung auf die Wirkungsmessung das Forschungsfeld. Es liegen zwar allgemeine, herkömmliche Methoden der Effektivitätsanalyse vor, die Etablierung einer anerkannten Methodologie zur Erhebung von Demokratieförderungseffekten steht aber noch aus.¹¹⁷ Methodische Herausforderungen der Wirkungsmessung von Demokratieförderungsmaßnahmen ähneln den Schwierigkeiten, die auch bei Programmen der technischen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit auftreten, weisen aber auch die folgenden Spezifika aus: (1) Die Messbarkeit eines Effekts, der von unterschiedlichen Maßnahmen ausgeht, aber unter ein „Etikett“ subsumiert wird (z.B. *good governance, state-building*), ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich (Croissant 2008; Grimm 2009); (2) Internationale Demokratieförderung kann nur schwer von anderen Erklärungsfaktoren für demokratischen Wechsel und Wandel isoliert werden (Finkel et al. 2006, 12); und (3) Fördernde Organisationen unterliegen politischen und finanziellen *constraints*, die sie unter Erfolgsdruck setzen. Die Tendenz, Evaluierungs- und Studienergebnisse an das erwartete Projekt-*outcome* anzupassen, ist daher ausgeprägt (Magen/Morlino 2009a, 13; Whitehead 2004a, 153).

¹¹⁷ Standardmäßige Methoden zur Feststellung der Wirkung von *policies* im Allgemeinen sind: Zeitreihenanalysen, Vorher-Nachher-Vergleiche, *historical counterfactuals* und der Ausschluss alternativer Erklärungsmöglichkeiten (Faust/Vogt 2002). Insgesamt variieren die methodischen Zugänge aufgrund eines Mangels an einem ausgereiften Analyseinstrumentarium je nach Forschungsarbeit.

Trotz der Schwierigkeiten bei der Wirkungsmessung, finden sich in der Literatur viele Einschätzungen über die Wirkungsweise von Demokratieförderung. In den seltensten Fällen wird ihr ein maßgeblicher Effekt auf Demokratisierungsprozesse nachgesagt (Finkel et al. 2006).¹¹⁸ Ungleich häufiger kommen die Autoren und Autorinnen zum Schluss, dass Demokratieförderung Negativeffekte habe, ihr Ziel eher verfehle oder komplett wirkungslos sei (Buxton 2006, 711; Landoldt 2007; Peou 2007; Schlumberger/Karadag 2006, 294).¹¹⁹ Bei bisherigen Wirkungsanalysen fallen die *outcome*-Orientierung und die Vernachlässigung der Prozessdimension auf (Crawford/Kearton 2002; Sandschneider 2003). Verlässliche Aussagen über die Wirkungen von Demokratieförderung werden dabei bislang vor allem auf der Projekt-Ebene (Mikro-Ebene) gemacht. Auf dieser Ebene ist es möglich, Wirkungen auf Projekte und Programme zurückzuführen und von anderen Erklärungsfaktoren zu isolieren (Cracknell 2000: 116).

Insgesamt hat die Fokussierung auf Effekte und Wirkungsbedingungen bei der Analyse von Demokratieförderung dazu geführt, dass die Funktionsweise von Demokratieförderungsmaßnahmen unterbelichtet blieb. So ist bislang wenig bekannt über die Prozesse und Dynamiken, die in der Demokratieförderung entstehen.

4.1.7 POLITICS UND MACHTBEZIEHUNGEN

Die bisherige Forschung hat ein breites Wissen über die *policy*-Dimension von Demokratieförderung hervorgebracht. So werden statische Momentaufnahmen der Politik-inhalte und -instrumente einerseits sowie der *status quo* der Regimetyten in den Ziel-ländern andererseits erfasst. Diese zwei Momentaufnahmen blenden in der Regel die *politics*-Dimension und die Rolle von Macht in Demokratieförderungsprozessen aus:

„[...] the common focus on statically defined correlations or causalities between ‘external’ and ‘internal’ factors also result in disregarding the process of democracy promotion. Politics of democracy promotion are therefore almost ‘forgotten’ in relevant literature“ (Whitehead 2004a, 153).

Politics sind in dreifacher Hinsicht in der Demokratieförderungspraxis relevant, von der einschlägigen Forschung aber noch verkannt: (1) Die Forschung ist durch einen „missing link of power“ gekennzeichnet (Hearn 2000, 815). Zwar werden Machtkons-

¹¹⁸ Wie Christof Hartmann am Fall von Namibia belegt, kann eine demokratische Ordnung auch ein Nebenprodukt internationaler Interventionen sein (Richter 2009, 50).

¹¹⁹ Beispielsweise geht Georg Sørensen bei seiner Analyse von erfolglosen Demokratisierungsversuchen in Afrika davon aus, dass „[...] international actors have contributed to this unfortunate outcome“ (Hartmann 2008).

tellationen im politischen Regime des Ziellandes untersucht. Aber es fehlen empirische Befunde über Machtbeziehungen zwischen internationalen und politischen sowie gesellschaftlichen Akteuren im Zielland (Burnell 2005b, 364). Auch um diese erfassen zu können, bedarf es der Analyse der Implementierungsebene (vgl. Kap. 4.1.1); (2) Trotz der Forderung nach Geberkoordinierung finden die *politics* zwischen Gebern in der bisherigen Forschung geringe Berücksichtigung (Carothers 1997a, 122; Schedler 2001, 8); (3) Es liegen kaum Befunde über die Rolle von Demokratieförderungsakteuren im Kontext nationaler *politics* des Ziellandes vor. Zwar werden die Zielländer als Gegenstand von Demokratieförderung analysiert. Aber der Platz, den Organisationen der Demokratieförderung in lokalen und nationalen politischen Prozessen sowie in Macht-konstellationen einnehmen, bleibt größtenteils ein weißer Fleck in der Forschung.

4.2 „Blinde Flecken“: Defizite tradierter Forschungsansätze

Im Zentrum der Problemanalyse gängiger Forschungsansätze steht in dieser Arbeit die Identifizierung „blinder Flecken“. Damit wird auf methodische Aspekte (das „wie“) der Forschung abgehoben: Wie wird das Phänomen der Demokratieförderung betrachtet? Welche Perspektiven werden eingenommen? Entstehen in gängigen Forschungsansätzen „tote Winkel“, die Charakteristika der Demokratieförderung ausblenden oder ungeeignet zur Verfolgung relevanter Erkenntnisinteressen sind? Zwei Parameter liegen der folgenden Problemanalyse zugrunde: (1) Die Angemessenheit tradierter Ansätze und Konzeptionalisierungen des Forschungsgegenstandes im Hinblick auf die Komplexität des untersuchten Phänomens der Demokratieförderung; und (2) die Eignung gängiger Ansätze und Untersuchungsdesigns zur Schließung bestehender Forschungslücken (vgl. Tabelle 4). Kurzum, es ist hier von Interesse, ob tradierte Ansätze das angemessene Handwerkszeug bilden, um bestehende Forschungsdesiderate aufzulösen.

4.2.1 REDUKTIONISTISCHE KONSTRUKTION VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG

In der politikwissenschaftlichen Forschung über Demokratieförderung dominiert ein reduktionistisches Verständnis des analysierten Phänomens. Dieses Verständnis entsteht durch eine dichotomistische und ungleichgewichtige Annäherung an den Forschungsgegenstand. Die empirische Komplexität von Demokratieförderungsprozessen kann mit dieser Auffassung nur bedingt erfasst und analysiert werden.

4.2.1.1 Dichotomistisches Demokratieförderungsverständnis

Das Bild das in der Politikwissenschaft von Demokratieförderung gezeichnet wird, zeigt – wie oben dargelegt – einen Gegenstand, dichotom angeordnet und in ein „Äußeres“ und in ein „Inneres“ geteilt ist. Diese analytische Trennung ist zwar notwendig, wenn Korrelationen oder Kausalbeziehungen zwischen einem Faktor A und einem Faktor B hergestellt werden sollen. Kritisch ist jedoch an dieser dichotomistischen Sichtweise zu bewerten, dass sie den Blick versperrt auf die Verflechtung und Verschränkung internationaler und nationaler Faktoren im politischen System des Ziellandes. Demokratieförderung entsteht, „funktioniert“ und entfaltet ihre Wirkung erst im „Kontakt“ mit dem politischen System, das es zu fördern gilt. Beispielsweise stellen Andrew Bennett und Christoph Zürcher fest: *„Its efficacy will depend very much on the way that it is `processed` through domestic actors [...]“* (Barnett/Zürcher 2009, 27). Was hier für die Praxis der Demokratieförderung postuliert wird, gilt hier auch für die Forschung über Demokratieförderung: Kein Instrument und kein Politikinhalt eines Demokratieförderungsakteurs, seien sie noch so gut und detailliert analysiert, können zum Verständnis der Funktionsweise und der Erklärung der Bedeutung von Demokratieförderung in Demokratisierungsprozessen beitragen, wenn die Verwobenheit internationaler und nationaler Faktoren miteinander und mit kontextuellen Faktoren in einem Forschungsansatz keine Berücksichtigung findet.

Kritik ist zudem zu richten an die eindeutige Zuordnung der Demokratieförderung zum internationalen System. Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen staatlicher Akteure sind in der Regel in umfassende Kooperationsstrukturen eingebettet. Die meisten staatlichen Demokratieförderer blicken auf jahrzehntelange Kooperations- und Projekterfahrungen mit dem Regime des Ziellandes von Demokratieförderung zurück. Dabei haben sich informelle und formale Institutionen entwickelt, die zu einem Bestandteil des jeweiligen politischen Systems geworden sind. Darum entspricht es nicht der Komplexität empirischer Tatbestände, Demokratieförderung ausschließlich als Teil des internationalen Systems zu begreifen. Außerdem zielt Demokratieförderung gerade auf Veränderungen im politischen System. Demokratieförderung als Teil desselben Systems zu verstehen, das Ziel von Unterstützungsmaßnahmen ist, könnte relevante Faktoren zum Verständnis der Funktions- und Wirkungsweise von Demokratieförderung beleuchten.

4.2.1.2 Ungleichgewichtiges Demokratieförderungsverständnis

Gängige Konzeptionalisierungen von Demokratieförderung sind ungleichgewichtig. Eine Schiefelage entsteht durch die divergierende Erfassung der „externen“ und „internen“ Sphären. Sie unterscheidet sich in der Dichte zugeschriebener Eigenschaften und der Analyse-Ebenen. Dabei wird dem internationalen Demokratieförderungsakteur, insbesondere seinen Politikgehalten und Instrumenten, eine höhere Aufmerksamkeit geschenkt. Insgesamt führt dies zu einer impliziten, analytischen Bevorzugung internationaler Faktoren.¹²⁰ Selbst in den Arbeiten, die eine hohe Sensibilität für die Analyse von Demokratisierungsprozessen zeigen, bleibt der Blick auf den Forschungsgegenstand eine Außenperspektive von der internationalen auf die nationale Ebene. So tragen bislang viele Politikwissenschaftler zur Untersuchung von Demokratieförderung eine „externe Analyse-Brille“. Diese „Außenperspektive“ bei der Analyse von Demokratieförderung mündet häufig in einem *top-down*-Ansatz.¹²¹ Entsprechend wird die Kausalbeziehung zwischen Demokratieförderungspolitik und Demokratie bzw. Demokratisierung in einem Staat vom internationalen Akteur her nachvollzogen. So wird im Forschungsprozess häufig das „Pferd von hinten aufgezäumt“: Anstatt – forschungslogisch – erst das „Was“ (Demokratisierung) zu spezifizieren, das verstanden und erklärt werden soll (Mayntz 2004, 253),¹²² werden internationale Faktoren zur Erklärung des Zustandekommens oder des Status von Demokratisierung priorisiert.

Die Vernachlässigung alternativer Erklärungsfaktoren für Demokratisierung ist oft ein Ergebnis dieses hierarchischen Zugangs. Im Allgemeinen ist zu kritisieren, dass ein Zusammenhang zwischen Demokratieförderungsaktivitäten und Regimewechsel sowie -wandel nur schwer hergestellt werden kann, wenn die Konzeptualisierung von zwei ähnlich komplexen Dimensionen eines Phänomens mit unterschiedlicher Dichte und mit divergierendem Abstraktionsniveaus ausgestattet ist.

4.2.1.3 Mechanisches und lineares Demokratieförderungsverständnis

Das Phänomen der Demokratieförderung wird in der einschlägigen Forschung als linearer und zeitlich begrenzter Prozess gezeichnet, der mechanisch abläuft. Dabei wird

¹²⁰ Diese Priorisierung internationaler Faktoren ist mit dem relativ zur Demokratieforschung geringeren Kenntnisstand über internationale Demokratieförderungsakteure zu begründen.

¹²¹ Wie aus dem Folgesatz im Text deutlich wird, bezieht sich „top-down“ hier nicht auf eine deduktive Vorgehensweise (im Sinne einer Ableitung des Forschungsdesigns aus einem nomologischen Theoriegebäude).

¹²² Eine Ausnahme hierzu bildet nur eine Minderheit an Studien. Vgl. hierzu Unterkapitel 3.2.

nahe gelegt, dass internationale Unterstützung von Demokratisierung einem einheitlichen und wiederholbaren Muster folgt: Ausgehend von einer Handlung im internationalen Raum wird eine Demokratieförderungsmaßnahme begonnen, durchgeführt und zu einem Abschluss gebracht. Die wichtigsten Entscheidungsträger sind in diesem Prozess die internationalen Akteure. Eine Begründung für diese Darstellungsform ist die Fokussierung auf die Angebotseite bzw. internationale Dimension von Demokratieförderung.

Tabelle 5: Probleme tradiertter Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung

	Tradierte Ansätze	
	Eigenschaft	Problem
Konstruktion des Gegenstands	Dichotomistische Trennung des Gegenstands in eine „interne“ und „externe“ Sphäre	Ausblendung der Verwobenheit nationaler und internationaler Faktoren im politischen System
	Demokratieförderung „gehört“ zum internationalen System	Ausblendung der Zugehörigkeit von Demokratieförderung zum politischen System
	Mechanisches und lineares Verständnis von Demokratieförderung	Ausblendung chaotischer Dynamiken in Demokratieförderungsprozessen
	Unterschiedliche Analyse-Ebenen: Makro-Ebene: Demokratie im Zielland; Meso-Ebene: Demokratieförderer	Ausblendung der Mikro-Ebene und des Zusammenspiels verschiedener Ebenen
Theorie	Einbettung in Demokratietheorie: Selektive Integration von Erkenntnissen	Fehlende systematische Integration vielfältiger Erkenntnisse aus der Demokratisierungsforschung
	Einbettung in IB-Theorie: Demokratieförderung als Handlungsfeld internationaler Politik	Fehlende systematische Integration relevanter Erkenntnisse aus der Entwicklungsforschung
Schlüsselbegriffe	Verschiedene Bedeutungen und Bezeichnungen des Phänomens der Unterstützung von Demokratie	Mehrdeutigkeit in der Begriffsanwendung
	Statischer und <i>outcome</i> -orientierter und statischer Demokratiebegriff	Verkennung der Prozessdimension von Demokratisierung
	Schlüsselbegriffe aus der Regime- IB-, und Staatsforschung	Fehlen von Schlüsselbegriffen aus der Entwicklungsforschung wie Interaktion, Kooperation und <i>ownership</i>
Methoden und Forschungstechniken	Längs- und Querschnittanalysen	Kaum dichte Beschreibungen mit historischer Tiefe; wenig systematisch vergleichende Arbeiten
	Auswertung von Konzeptpapieren internationaler Akteure	Mangelnde Erhebung von Primärdaten durch Dokumentenanalysen; wenig Interviews und Kontextwissen

Quelle: Eigene Darstellung

Die Beschreibung und Untersuchung der konzeptionellen Ebene von Demokratieförderungspolitik auf der Geberseite (Instrumente und Politikinhalt) bewirkt oft eine

mechanische und lineare Vorstellung von Demokratieförderungsprozessen. Diese Konzeptualisierungen basieren in der Regel auf einer Annahme über den Wirkungsmechanismus eines Instruments, beinhalten aber kaum Informationen über den Interaktionsmodus zwischen nationalen und internationalen Akteuren.¹²³

Kritisch ist an dieser mechanischen und linearen Demokratieförderungsvorstellung, dass sie weder Interaktionsmuster zwischen internationalen und nationalen Akteuren, noch die hohe Eigendynamik erfasst, die typisch sind für die Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen. Das Zusammenspiel zwischen Demokratieförderungsorganisationen und politischen Akteuren vor, während und nach dem Prozess demokratischer Unterstützung ist nur bedingt vorhersehbar und oft chaotisch (Carothers 2004, 7-9).¹²⁴ Zwar wird auf konzeptioneller Ebene teilweise beschrieben und mancherorts betont, dass nationale Akteure und Prozesse direkt oder indirekt sowie intendiert oder unintendiert den Verlauf und Erfolg von Demokratieförderung beeinflussen und auf sie zurückwirken (Burnell 2005b, 382; McMahon/Baker 2006, 3). Wenn zukünftig mehr Wissen über die Implementierungsebene, die Funktionsweise und über die Dynamiken von Demokratieförderungsprozessen generiert werden soll, müssen Forschungsansätze offener und weniger auf die Erfassung linearer Prozesse angelegt werden.

4.2.2 FEHLENDE INTEGRATION EINSCHLÄGIGER THEORIEN

Traditionelle Ansätze zur Analyse von Demokratieförderung und das Verständnis, das wir von diesem politischen Phänomen haben, speisen sich aus Konstrukten und Erkenntnissen der Demokratie- und IB-Forschung. Auch verwendete Schlüsselbegriffe werden aus diesen Teildisziplinen entlehnt. Probleme ergeben sich vor allem aus der Analyse theoretischer Zugänge zum Phänomen der Demokratieförderung aus der Demokratieforschung. Hier ist zu beobachten, dass Erkenntnisse aus diesem Forschungsfeld nur selektiv in Ansätze zur Untersuchung von Demokratieförderung gefunden haben. Defizite erwachsen nicht nur aus bereits verwendeten Theorie-Elementen, sondern auch aus dem Fehlen relevanter theoretischer Erkenntnisse, namentlich aus der Entwicklungsforschung.

¹²³ Die Untersuchung der EU von Magen und Morlino bildet hier eine konzeptionelle Ausnahme (Magen/Morlino 2009b).

¹²⁴ In der Forschung wird der Anspruch erhoben, durch entsprechende Konzeptualisierungen und Untersuchungen von Instrumenten und Mechanismen ein Verbindungsstück zwischen internationaler Politik und nationalem Regimewandel und -wechsel herzustellen. Doch enden diese Bemühungen häufig an der Grenze des „Äußeren“ zum „Inneren“.

4.2.2.1 Demokratieforschung

Demokratisierungsprozesse sind multikausale Phänomene. In der Transitionsforschung wird weitgehend anerkannt, dass nationale Erklärungsfaktoren langfristig die tragenden Elemente von Demokratisierung sind. In der Demokratieförderungsforschung hat sich diese Erkenntnis bislang nur selten in einschlägigen Forschungsdesigns niedergeschlagen. Oft mangelt es hier an einer systematischen Integration bekannter Erklärungsfaktoren für Demokratisierungen. Beispielsweise formuliert Sarah Henderson kritisch: *„Even though those in international relations...are increasingly taking an interest in the domestic consequences of international processes, their efforts usually underestimate the significance of the domestic realm as the main battleground for social change“* (Henderson 2002, 152). Sie liefert hier einen Grund für das magere Interesse an nationalen Erklärungsfaktoren, der bereits in der vorhergehenden Auseinandersetzung mit dem dichotomistischen und ungleichgewichtigen Zugang zum Forschungsgegenstand der Demokratieförderung anklang: Der Fokus auf die internationale Dimension des Phänomens. So werden internationale Faktoren isoliert von anderen Erklärungsfaktoren betrachtet.

Die schwache Integration unterschiedlicher nationaler Erklärungsfaktoren rührt zudem von der Heterogenität und „Unübersichtlichkeit“ der Transitions- und Transformationsliteratur. In diesen Forschungssträngen werden vielfältige und miteinander konkurrierende Erklärungsfaktoren und -muster für den Verlauf und die Ergebnisse unterschiedlicher Öffnungs-, Transitions- und Konsolidierungsprozesse angeboten. Während die einen in klimatische Bedingungen die wichtigsten Faktoren für das Zustandekommen von Demokratie sehen (Welzel 2009), schreiben andere sozioökonomischen Rahmenbedingungen mehr Gewicht zu (Przeworski 1991). Jedoch schrecken Autoren von Demokratieförderungsstudien bislang davor zurück, das vielseitige theoretische Angebot aufzuarbeiten und systematisch in ihre Forschungsdesigns zu integrieren. So gilt die Aussage von Karen Remmer auch noch im Jahr 2009: *„At this stage the problem is less one of identifying ways in which the international system may impinge upon domestic political choice than of integrating international forces within the framework of comparative theory“* (Remmer 1997, 108).¹²⁵ Freilich kann von der Demokratieförderungsforschung nichts erwartet werden, was die Demokratisierungsforschung bislang nicht zu leisten vermochte.

¹²⁵ Remmer bezieht sich auf die Vergleichende Regierungslehre im Rahmen der Transitionsforschung.

Kritisch ist jedoch bei der eingeschränkten Beachtung alternativer nationaler Erklärungsfaktoren in der einschlägigen Forschung zu bewerten, dass der Fokus auf den internationalen Faktor „Demokratieförderung“ zu einer verkürzten Auffassung des Phänomens und vereinfachten Erklärungen verleitet. Eine wichtige Erkenntnis der bisherigen Forschung ist der Tatbestand, dass Demokratieförderung nationale Faktoren allenfalls verstärkt und katalytisch wirkt, nicht aber den Demokratisierungsprozess maßgeblich verursacht. Um diese generelle Aussage überhaupt treffen zu können, war es zwar nötig, internationale von nationalen Faktoren zu isolieren. Diese Vorgehensweise hat zur Ausdifferenzierung der internationalen Seite von Demokratieförderung geführt und damit eine Grundlage für die weitere Forschung gebildet. Jedoch darf diese vorerst ertragreiche Isolation internationaler Faktoren nicht zu einer eindimensionalen Betrachtungsweise des Gegenstands führen. Vielmehr sollte ein Ansatz zur Analyse von Demokratieförderung mehrere Erklärungsfaktoren in den Blick nehmen und das Zusammenspiel verschiedener Aspekte beleuchten. Dazu bedarf es einer Integration verschiedener Erkenntnisse über Erklärungsfaktoren von Demokratisierung in die Analyse von Demokratieförderung.

4.2.2.2 Entwicklungsforschung

Demokratieförderungsforschung ist sehr oft in Theorien internationaler Beziehungen eingebettet. Der Bezugsrahmen von Demokratieförderung ist hier das internationale System auf globaler oder regionaler Ebene. Das globale Politikfeld der Entwicklungspolitik findet dabei kaum Berücksichtigung, obwohl der Großteil friedlicher Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratisierung empirisch diesem Politikfeld zugeordnet ist. Entsprechend gering fällt auch der Rückgriff auf Erkenntnisse und Elemente aus der Entwicklungsforschung aus. Sie hat nur marginale Aufmerksamkeit in der Erforschung internationaler Demokratieförderung bekommen.

Internationale Entwicklungspolitik ist ein Handlungsfeld, das seit den 1960er Jahren eine eigene, von anderen auswärtigen Politiken abzugrenzende Gestalt angenommen und spezifische Dynamiken entfaltet hat. Zum einen hat sich eine Entwicklungsarchitektur herausgebildet, die auf der Geber- und Empfängerseite dauerhafte institutionelle Einrichtungen hervorgebracht hat. Während in der Literatur lokale politische Institutionen als Bedingungsfaktoren für Demokratieförderungsanstrengungen benannt werden (Burnell 2005b, 382), bleiben die historisch gewachsenen Strukturen und Instituti-

onen der internationalen Entwicklungsarchitektur unbeachtet. Zum anderen hat die Standardisierung von Vergabeverfahren, Verhandlungen und Praktiken zu einer sehr spezifischen Handlungslogik (*aid politics*) in diesem Politikfeld geführt (Magolowondo 2005, 39). Anstatt als Teil dieser *aid politics*, wird Demokratieförderung als eigenständiges Handlungsfeld und isoliert von gleichzeitig laufenden Entwicklungsmaßnahmen verstanden. Historisch gewachsene Kooperationsbeziehungen zwischen Geber- und Empfängerstaaten, die gegebenenfalls Demokratieförderungsprozesse beeinflussen, bleiben so außen vor (Peou 2007, Kapitel 13). Stattdessen wird Demokratieförderung in der Regel als Entität mit einem klar definierten Beginn und Ende gefasst. Erwartungshaltungen, Vorbehalte und Schwierigkeiten, die aus entwicklungspolitischen Kooperationserfahrungen resultieren, fließen nicht in die Erklärung des Phänomens ein.

Kritik ist an der Ausblendung von Erkenntnissen und Elementen aus der Entwicklungsforschung bei der Analyse von Demokratieförderung zu üben, weil so konstitutive Dynamiken, Logiken und Bestandteile des Phänomens ausgeschlossen sind. Der Großteil Demokratie unterstützender Aktivitäten findet in armen, außenabhängigen Entwicklungsländern statt. Wenn die Funktionsweise von Demokratieförderung also gerade in Entwicklungsländern erforscht werden soll, dürfte die Einbeziehung von Elementen aus der Entwicklungsforschung zur Wissensgenerierung über Demokratieförderung beitragen.

Kritik ist außerdem zu üben an der Vernachlässigung entwicklungspolitischer Institutionen in Demokratieförderungsanalysen. Bislang standen institutionelle Rahmenbedingungen und instrumentelle Voraussetzungen der Akteure im Mittelpunkt, die Demokratieförderung betreiben. Dahingegen wurden die institutionellen Rahmenbedingungen geförderter Akteure und intermediäre Institutionen, die entwicklungspolitische Inhalte in das politische System übertragen, kaum systematisch erfasst.

Schließlich verleitet die Vernachlässigung des entwicklungspolitischen Bezugsrahmens theoretisch-konzeptionell zur „Neuerfindung des Rads“. Aus der Entwicklungspolitik und -forschung bekannte Probleme replizieren sich im Rahmen von Demokratieförderung, werden in der Literatur aber nicht als solche erkannt (Ottaway/Chung 1999, 99). Stattdessen überwiegt die Identifizierung von Problemen, die typisch für Demokratieförderung seien, obwohl sie aus der Entwicklungszusammenarbeit bereits bekannt sind.

4.2.3 STATISCHE UND *OUTCOME*-ORIENTIERTE SCHLÜSSELBEGRIFFE

Die Verwendung des Begriffs der Demokratieförderung und seiner Synonyme ist mehrdeutig. Divergierende Bedeutungen bei der Verwendung desselben Terminus und ähnliche Inhalte bei verschiedenen Bezeichnungen führen zu unterschiedlichen Verständnissen von Demokratieförderung. Determiniert werden divergierende Auffassungen von Demokratieförderung durch unterschiedliche Demokratieverständnisse. Andere Schlüsselbegriffe wie Staat, Regime und Frieden bedingen zwar auch wie Forschungsansätze zur Analyse von Demokratieförderung aufgebaut werden, aber sie sind nicht so zentral wie der Demokratiebegriff.

Das gängige Demokratieverständnis ist überwiegend *outcome*-orientiert und wird einer normativen Verwendung zugeführt: (1) Die üblicherweise benutzten Demokratiekonzepte tragen durch ihre *outcome*-Orientierung weder der Komplexität, noch dem prozessualen Charakter von Demokratisierung Rechnung. Stattdessen dominieren Endpunkte, d.h. der *status quo* von Demokratie und nicht Demokratisierung als Prozess, dessen Endziel Demokratie darstellt: „*The focus [...] is largely on endpoints than process, with the purpose of assistance viewed as being to help reproduce the desired endpoints*“ (Carothers 1997a, 128).¹²⁶ Thomas Carothers Kritik gilt zwar der Demokratieförderungspraxis, trifft jedoch ohne inhaltliche Abstriche auch auf die Forschung zu. Diese Konzentration auf den „Endpunkt“ eines Prozesses versperrt jedoch leicht den Blick auf eben denselben Prozess, der zum anvisierten Endpunkt führen soll – im Übrigen ist dies auch ein allgemein anerkanntes Dilemma der Evaluierungsforschung (Burnell 2007a). (2) Eine normative Verwendung des jeweils angewendeten Demokratiebegriffs entsteht oft, wenn die Wirkung von Demokratieförderung internationaler Akteure auf nationale Demokratisierungsprozesse erklärt werden soll. Entsprechend wird internationale Demokratieförderung häufig als unabhängige Variable gesetzt und deren Wirkungs- und Einflusskraft auf nationale Demokratisierungsprozesse analysiert. Dabei wird häufig defizitorientiert danach gefragt wird, ob das theoretisch erwartete *outcome* erfüllt wurde oder nicht, d.h. ob empirische Entwicklungen die Eigenschaften aufweisen, die theoretisch erwartet werden. Folglich wird weniger untersucht, welche konkreten Veränderungen internationale Demokratieförderung in einem spezifischen Interventionskontext bewirkt. Insgesamt entsteht ein statisches Demokratiebild, weil

¹²⁶ Die Vernachlässigung der prozessualen Dimension von Demokratisierung und von Demokratieförderung wird zwar regelmäßig angemahnt, hat in der empirischen Forschung bislang aber noch keine adäquate und systematische Berücksichtigung gefunden (Burnell 2005b, 382).

die normative Begriffsverwendung zur Bewertung demokratischer Entwicklungen auf Endpunkte und nicht auf Prozesse abzielt.

Die *outcome*-Orientierung beim gängigen Demokratieverständnis hat weitere Implikationen für den Umgang mit dem Forschungsgegenstand. Das *outcome* eines politischen Prozesses ist auf der Makro-Ebene angesiedelt. Der Demokratiestand wird mehrheitlich durch einzelne Demokratieindikatoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf der Makro-Ebene gemessen. So wird die konzeptionelle Unebenheit zwischen der „externen“ und „internen“ Seite von Demokratieförderung weiter verschärft (vgl. Kap 3.7). Denn zum divergierenden Komplexitätsgrad beider Sphären tritt ein Ungleichgewicht auf den Begriffsebenen hinzu, weil Akteure internationaler Demokratieförderung („externe“ Sphäre) auf der Meso-Ebene und Demokratie („interne“ Sphäre) auf der Makro-Ebene erfasst werden.

Kritisch für die Analyse von Demokratieförderung ist an diesem statischen, auf „Endpunkte“, anstatt Dynamiken gerichtete Demokratieverständnis, dass Demokratisierungsprozesse viel zu vereinfacht dargestellt werden. Der Verlauf, die Muster und Ausprägungen nationaler Demokratisierungsprozesse treten in den Hintergrund. Durch diesen analytischen Zugang wird die Sicht versperrt auf die Implementierungsebene von Demokratieförderung und deren Dynamiken, *politics* und Verlaufsmuster (Magolowondo 2005, 243; Santiso 2000, 4). Insbesondere kontextspezifische Merkmale und die Verflechtung internationaler und nationaler Faktoren im politischen System werden auf diese Weise nicht erfasst. Dass gerade diese Ebene des Phänomens der Demokratieförderung noch wissenschaftliche Rätsel aufgibt (vgl. Tabelle 4) liegt also nicht nur in der „Jugend“ des Forschungsfeldes an sich begründet, sondern auch in verwendeten Forschungsansätzen. Um die Funktionsweise von Demokratieförderung zukünftig besser zu verstehen, ist es daher unerlässlich, ein prozessuales, anstatt statisches Demokratisierungsverständnis an die Analyse des Phänomens anzulegen.

Schließlich haben nicht nur verwendete Begriffe Defizite, sondern bestimmte Schlüsselbegriffe tauchen häufig erst gar nicht auf. Insbesondere die Begriffe, die in der Entwicklungsforschung tragend sind wie Kooperation, Interaktion und *ownership* werden in der Demokratieförderungsforschung bislang kaum gebraucht.

4.2.4 EINSEITIGE METHODEN UND FORSCHUNGSTECHNIKEN

Konkrete Methoden und Forschungstechniken zur Analyse von Demokratieförderung werden vor allem im Kontext von Wirkungsanalysen diskutiert. Diese Diskussion ist noch relativ jung und hat noch kein einheitliches Instrumentarium zur Messung der Effektivität von Demokratieförderung hervorgebracht. Hingegen überwiegen praxisnahe Systematisierungen der konzeptionellen Ebene von Demokratieförderung, Quer- und Längsschnittanalysen sowie einige quantitative Studien über die Wirkungen von Demokratieförderung.

Kritisch ist zu bewerten, dass zum einen wenige vergleichende Studien über die Arbeit mehrerer Organisationen in einem oder mehreren Staaten oder einer Organisation in mehreren Ländern außerhalb des EU-Raums vorliegen. Dies hat bislang nur bedingt Generalisierungen über die Wirkung von Demokratieförderung erlaubt. Zum anderen zeichnen sich gängige Methoden durch einen gegenwartsbezogenen Zugang, anstatt historischer Tiefe aus. Auch dichte Beschreibungen fallen meist einer geradlinigen und nicht immer kontextsensiblen Darstellung vermuteter Wirkungszusammenhänge zum Opfer. Schließlich fokussieren viele empirische Arbeiten die konzeptionelle Ebene internationaler Demokratieförderung. Im Vordergrund steht hierbei die Auswertung von Konzeptpapieren. Hingegen werden kaum Daten wie Projektberichte oder Evaluierungen im Förderkontext erhoben. Wenn jedoch mehr Wissen über die Dynamiken und Funktionsweise auf der Implementierungsebene von Demokratieförderung generiert werden soll, sollte ein Forschungsansatz die Erhebung von Projektdaten und Kontextwissen integrieren.

4.3 Synthese

In der Untersuchung der Erkenntnisse und Desiderate („weiße Flecken“) der Demokratieförderungsforschung wurden mehrere Forschungslücken identifiziert (vgl. Tabelle 5). In der ersten Phase (1. und 2. Generation) des jungen Forschungsfelds stand die Erschließung der Angebotsseite von Demokratieförderung. Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung damit brachte systematische Erkenntnisse über die konzeptionelle Ebene internationaler Demokratieförderung (Politikinhalt, Instrumente und Mechanismen) zu Tage und beförderte ein einfaches, praxisnahes Verständnis internationaler Demokratieförderung. In der zweiten Phase der Beschäftigung mit internationaler Unterstützung von Demokratie werden zukünftige Forschungsarbeiten

auf der Grundlage gewonnener Erkenntnisse Antworten auf die Fragen geben müssen, wie Demokratieförderung im politischen Kontext geförderter Staaten funktioniert und zu erklären ist. Anstatt der konzeptionellen Ebene der internationalen Angebotsseite hier und der nationalen Sphäre da, steht die Verschränkung beider Sphären auf der Implementierungsebene im Mittelpunkt.

Die Analyse von Defiziten der Ansätze der Demokratieförderungsforschung („blinde Flecken“) haben ergeben, dass (a) in der einschlägigen Forschung ein reduktionistisches Bild von Demokratieförderung vorherrscht, das der Komplexität des untersuchten Phänomens nicht gerecht wird. Folglich erfassen sie gegebenenfalls konstitutive und relevante Faktoren zur Einordnung und Bewertung des Phänomens nicht; und dass (b) gängige Ansätze zur Bearbeitung ausstehender Forschungsdesiderate nicht mehr ausreichen (vgl. Tabelle 5). Vor diesem Hintergrund sind zusammenfassend vor allem die drei folgenden Probleme zu benennen:

1. Der Forschungsgegenstand der Demokratieförderung ist in der Regel dichotomistisch organisiert. Die Konzeptionalisierung in zwei voneinander unabhängige Sphären („außen“ und „innen“) blendet die Verflechtung internationaler und nationaler im Demokratisierungs- und Demokratieförderungsprozess aus. Ein statisches und lineares Verständnis des untersuchten Phänomens führt zudem zu einer Vernachlässigung von (Eigen)Dynamiken im Prozess der Demokratieförderung. Die Demokratieförderungsforschung würde davon profitieren, wenn ein Forschungsansatz die Prozessdimension des Phänomens stärker einbezieht und die künstliche Trennung zweier Seiten einer Medaille aufheben würde.
2. Der theoretische Gehalt von Ansätzen und tradierter Demokratieförderungsbegriffe ist teilweise gering. Augenfällig ist insbesondere das statische und unterkomplexe Demokratieverständnis, das an *outcomes* orientiert ist. Ein neuer Forschungsansatz würde daher von einer Integration theoretisch fundierter Kenntnisse über Ursachen, Verlauf und Dynamik von Demokratisierungsprozessen profitieren. So würde eine adäquate Analyse des Forschungsgegenstandes und die Schließung einiger Forschungslücken (z.B. Demokratieförderung in verschiedenen Demokratisierungsphasen oder in der Konsolidierungsphase) ermöglicht.

3. Tradierte Demokratieförderungsverständnis und -ansätze sind in zwei politikwissenschaftliche Forschungsstränge eingebettet, nämlich internationale Beziehungen und Demokratieforschung. Obwohl der Großteil an Demokratie unterstützenden Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungspolitik stattfindet, rekurrieren Autorinnen und Autoren in der Regel kaum auf Erkenntnisse der Entwicklungsforschung. Gleichwohl ist anzunehmen, dass die Integration entwicklungstheoretisch fundierten Wissens in die Konzeptualisierung von Demokratieförderung gewinnbringend für die Erforschung des Phänomens sein wird.

5. Ansatzentwicklung

„Valid answers depend on the context in which the political process under study occurs.“

(Tilly/Goodin 2006, 6)

Das vorliegende Kapitel widmet sich der Entwicklung eines kontextsensiblen Forschungsansatzes zur Analyse der Verflechtung internationaler und nationaler Faktoren im Prozess der Demokratieförderung. Dies erfolgt in sechs Schritten. Erstens werden die theoretischen und empirischen Ausgangspunkte der Ansatzentwicklung dargelegt (5.1). Sie fußen zum einen auf den Erkenntnissen aus der Literatur- und Problemanalyse in den vorhergehenden Kapiteln; zum anderen beinhalten sie Überlegungen zur empirischen Reichweite des Gegenstandsbereichs, der durch den Ansatz abgedeckt werden soll. Zur Klärung des Standpunkts und der Perspektive, die hier zur Untersuchung von Demokratieförderung eingenommen werden, erfolgt eine Erläuterung des analytischen Zugriffs auf den Gegenstand (5.2). Er ergibt sich aus der Darlegung des methodischen Zugangs, der Analyseeinheit, -dimension und -ebenen. Ein Großteil des Kapitels umfasst die Auseinandersetzung mit Erkenntnissen aus der Analyse bisheriger Entwicklungs- und Demokratisierungsforschung (5.3 und 5.4) sowie deren Zusammenführung (5.5). Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse werden die wichtigsten Schlüsselbegriffe für den Ansatz extrahiert (5.6). Die Herangehensweise an den Gegenstand wird im Unterkapitel über Methoden und Forschungstechniken geklärt (5.7). Das Kapitel schließt mit einer zusammenfassenden Darstellung des Ansatzes (5.8).

5.1 Ausgangspunkte

Die Entwicklung eines Ansatzes zur Analyse von Demokratieförderung in jungen Demokratien hat einen theoretischen und einen empirischen Ausgangspunkt. Theoretisch ergeben sich aus den Erkenntnissen der vorhergehenden Analyse der bisherigen Forschung sowie aus ihren Problemen eine Grundlage für die Ansatzentwicklung. Empirisch bezieht sich der Ansatz auf politische Regime, die eine formaldemokratische Ordnung etabliert haben und sich in einem Konsolidierungsprozess befinden. Die empirische Relevanz des Forschungsansatzes basiert auf einer kurzen Analyse der in Frage kommenden politischen Regime.

5.1.1 THEORETISCHE AUSGANGSPUNKTE

Die Entwicklung eines neuen Forschungsansatzes zur empirischen Untersuchung von Demokratieförderung fußt auf der Überzeugung, dass bislang vorherrschende Ansätze und Verständnisse (a) die Komplexität des untersuchten Phänomens nicht hinreichend erfassen und (b) nicht umfassend genug sind, um aktuellen Erkenntnisinteressen nachzugehen.¹²⁷ Ein neuer Ansatz soll diesen beiden Problemen begegnen, d.h. das Phänomen der Demokratieförderung angemessener begreifen und zur Beantwortung offener Forschungsfragen dienen. Freilich kann hier nicht auf alle denkbaren und im vorhergehenden Kapitel identifizierten Forschungslücken eingegangen werden. Vielmehr geht es darum, aus den benannten Desideraten ein allgemein relevantes Erkenntnisinteresse zu filtern. „Allgemein relevant“ bedeutet im Kontext der Demokratieförderungsforschung, dass ein Erkenntnisinteresse eine große Reichweite und einen grundlegenden Charakter haben muss. Das heißt, es muss für mehr als einen spezifischen Fall anwendbar sein (z.B. Demokratieförderung in Entwicklungsländern anstatt Demokratieförderung der USA in Kambodscha). Ohne diesen verallgemeinernden Anspruch würde es sich kaum rechtfertigen, den Forschungsschwerpunkt der vorliegenden Arbeit auf die Entwicklung eines Ansatzes zu legen.

Das Erkenntnisinteresse, das der Ansatzentwicklung zugrunde liegt, gilt...

...der Funktionsweise und den Charakteristika von Demokratieförderungsprozessen – inklusive ihrer Implementierungsebene – in jungen Demokratien in Entwicklungsländern außerhalb Europas.

Die allgemeine Relevanz des Forschungsinteresses ergibt sich hier aus dem Tatbestand, dass die meisten Demokratieförderungsmaßnahmen von OECD-Gebern in jungen Demokratien stattfinden (Epstein et al. 2006).

Ein Forschungsansatz, dessen Anwendung Erkenntnisgewinne über die Funktionsweise und Charakteristika von Demokratieförderungsprozessen in Entwicklungsländern erbringen und zudem der Komplexität des untersuchten Phänomens gerecht werden soll, muss bestimmten Anforderungen genügen. Diese Anforderungen basieren auf der Formulierung des allgemeinen Erkenntnisinteresses (siehe oben) und aus der vorhergegangenen Problemanalyse (vgl. Kap. 4). Sie sind:

¹²⁷ Vgl. zum Beleg die Ausführungen in Kapitel 3 und 4 dieser Arbeit. Wenn im folgenden Text auf Defizite von Studien über Demokratieförderung hingewiesen wird, bezieht sich dies ausschließlich auf Texte die in den vorhergehenden Kapiteln analysiert wurden.

1. Die Verwobenheit nationaler mit internationalen Faktoren im politischen System des geförderten Landes bildet eine Einheit. Anstatt einer Dichotomisierung des Forschungsgegenstands („innen/intern“ vs. „außen/extern“) muss der systemische Charakter des Phänomens der Demokratieförderung in den Blick genommen werden. Hierfür ist ein Perspektivenwechsel von der „Außensicht“ zur „Innensicht“ notwendig. Das politische System erhält so einen höheren Stellenwert als in bisherigen Ansätzen (vgl. Kap. 5.2.2). Zudem wird die Aufteilung des Forschungsgegenstands in abhängige und unabhängige Variablen aufgegeben. Anstatt die Wirkung von Demokratieförderung auf Demokratisierung in den Blick zu nehmen, soll die interaktive Dynamik beider Prozesse erfasst werden. Dabei sollte der Forschungsansatz so flexibel sein, dass er nicht nur von vorneherein angenommene Zusammenhänge erfasst, sondern auch offen ist für eine explorative Erschließung von demokratieförderungsrelevanten Faktoren (Grande/Risse 2000, 252).
2. Demokratieförderung und Demokratisierung sind Prozesse mit jeweils eigenen Abläufen und Dynamiken, die auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden, auch wenn sie sich ineinander verschränken. Um die Charakteristika der einzelnen Prozesse und deren Verschränkung zu verstehen, bedarf es zum einen der Analyse der Makro-, Meso- und Mikroebene (vgl. Kap. 5.2.4), anstatt nur einer Ebene wie dies in den meisten Studien bislang der Fall war. Zum anderen muss der Prozess als solcher erfasst werden, was bedeutet das nicht nur Politikinhalte (*policy*), sondern auch Interessengegensätze, Konflikte, Forderungen und Verhandlungen (*politics*) ins Blickfeld der Forschung geraten müssen (vgl. Kap. 5.2.3).
3. Politische Prozesse in Entwicklungsländern müssen durch geeignete theoretische Erkenntnisse und Schlüsselbegriffe eingefangen werden. Politische Systeme und Demokratisierung in Entwicklungsländern unterscheiden sich von denen der OECD-Welt und deren Analyse bedarf spezifischer theoretischer und methodischer Herangehensweisen (Randall 2008, 30).
4. Demokratisierungsprozesse in jungen Demokratien können anhand verschiedener kontingenter und struktureller Erklärungen aus einschlägigen Theorien analysiert werden. Anstatt einer eindimensionalen Einordnung und Bewertung demokratischer *outcomes*, wie sie in vielen bisherigen Studien zu finden sind, bedarf es einer systematischen Integration verschiedener Erkenntnisse

und einschlägiger Begriffe aus der Demokratisierungsforschung. Dies gilt insbesondere für Studien über demokratische (Ent-)Konsolidierungsprozesse (vgl. Kap. 4.1.3). Nur so können Demokratisierungen und entsprechende Ansatzpunkte für Demokratieförderung verstanden und erklärt werden.

5. Demokratieförderung ist häufig in entwicklungspolitische Strukturen und Handlungslogiken eingebettet. Bislang haben diese in Arbeiten über Demokratieförderung kaum Berücksichtigung gefunden. Damit die Komplexität und Eigenheiten von Demokratieförderung gegenüber anderen internationalen Handlungsfeldern wiedergegeben und verstanden werden können, ist eine Integration von Erkenntnissen aus der Entwicklungsforschung hilfreich (vgl. Kap. 5.4).

Neben diesen wissenschaftlichen Kriterien sollte ein Ansatz zur Analyse von Demokratieförderung auch politisch-praktische Anforderungen erfüllen. Er steht in einem praxisnahen Verwertungszusammenhang und sollte daher zur Generierung von Wissen beitragen, der in der politischen Beratungsarbeit einsetzbar ist. Statt hoch aggregierte Ergebnisse zu produzieren, sollten Analysen internationaler Demokratieförderung zudem zu kontextsensiblen Ergebnissen gelangen. Denn Demokratieförderungsstrategien einzelner Akteure beziehen sich in der Regel auf ein Land oder eine Region (z.B. die Demokratieförderungsstrategie der USA für den Nahen Osten oder der EU für den Kaukasus). Sehr allgemeine Erkenntnisse können zwar grundsätzliche Hinweise über Demokratisierungsfaktoren sowie -abläufe und Ansatzpunkte für Demokratieförderung geben, jedoch haben sie einen geringen Nutzwert im Einzelfall.¹²⁸

Um begriffliche Mehrdeutigkeit zu vermeiden, muss an dieser Stelle noch geklärt werden, welche Bedeutung dem Terminus „Demokratieförderung“ im Folgenden zugeschrieben wird. Demokratieförderung wird synonym zum Terminus „Demokratisierungshilfe“ verwendet. Zu diesem Zeitpunkt der Untersuchung wird sie vorerst als abstrakter Begriff eingeführt: Demokratieförderung ist ein Handlungsfeld internationaler Politik, das die friedlichen Maßnahmen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zur Unterstützung von Prozessen politischer und gesellschaftlicher Demokratisierung umfasst (Leininger 2005b; 2006). Friedliche Demokratieförderungsmaßnahmen sind mehrheitlich in der Entwicklungspolitik angesiedelt. Dies schränkt die Bedeutung des

¹²⁸ Hierzu schreibt Peter Burnell in Bezug auf Akteurskonstellationen in politischen Umbruchsituationen: „A more fine-grained analysis is essential not least if a recommended strategy for external support is to concentrate on backing in the likely winners“ (Burnell 2005b, 369).

Demokratieförderungsbegriffs inhaltlich vorerst ein. Eine weitergehende Spezifizierung des Demokratieförderungsverständnisses in dieser Arbeit erfolgt durch die theoretisch-konzeptionelle Klärung des Demokratiebegriffs (vgl. Kap. 5.6.2). Beide Spezifizierungsschritte grenzen die Arbeitsbereiche und Instrumente ein, die in dieser Arbeit zum Tragen kommen.

Schließlich basiert die Entwicklung eines neuen Forschungsansatzes auf der Prämisse, dass es grundsätzlich möglich ist, Demokratisierungsprozesse politischer Systeme durch Maßnahmen internationaler Akteure zu unterstützen. Dies entspricht der Anerkennung internationaler Faktoren in Demokratisierungsprozessen wie sie in der politikwissenschaftlichen Forschung durch empirisch fundierte Studien belegt werden (Hartmann 1999b; McFaul 2006; Reiber 2009).

5.1.2 EMPIRISCHE AUSGANGSPUNKTE

Die Notwendigkeit, einen Ansatz zur Analyse von Demokratieförderung in jungen Demokratien außerhalb Europas zu entwickeln, wurde hier bislang vor allem durch ein Forschungsdesiderat in einschlägigen konzeptionellen und empirischen Untersuchungen begründet. Diese Begründung erfolgte durch eine retrospektive Bewertung der bisherigen Forschung. Sie zeigte – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt wurde (vgl. Kap. 4.1.3) – eine auffällige Lücke in der sozialwissenschaftlichen Beobachtung von Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen (s. auch Burnell 2007b, 28). Ein literaturbasierter Erweis reicht hier aber nicht aus, um die Entwicklung eines Forschungsansatzes zu rechtfertigen, der sich auf ein bestimmtes empirisches Phänomen – demokratische Konsolidierung politischer Regime in Entwicklungsländern – bezieht. Denn es besteht die Möglichkeit, dass bisherige Arbeiten die betroffene Ländergruppe gemieden haben, weil sie empirisch zu vernachlässigen ist. Daher wird im Folgenden gefragt, was für eine Relevanz formaldemokratische Regime in der Dritten Welt seit Ende des Kalten Krieges in der internationalen Demokratieförderung haben und welche Grundgesamtheit empirischer Fälle dies ausmacht. Da es sich bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit internationaler Demokratieförderung um ein praxisnahes Forschungsfeld handelt, ist zudem von Interesse, ob formaldemokratisch organisierte Regime in der absehbaren Zukunft eine relevante Zielgruppe bleiben.

Rückblickend ist aufgrund empirischer Tatbestände zu bejahen, dass junge Demokratien in der Dritten Welt seit 1991 eine relevante Größe sind. Dies wird in den folgenden Absätzen dargelegt:

Unter politischen Regimen, die formal eine demokratische Ordnung etabliert haben, werden in dieser Arbeit diejenigen Systeme verstanden, die eine demokratische Verfassung haben und *de facto* politischen Wettbewerb sowie bürgerliche Beteiligung durch freie Wahlen zulassen (vgl. Tabelle 6).¹²⁹ Diese minimalistische Definition dient nur zu einer ersten Einordnung, um die Relevanz dieser Ländergruppe für Demokratieförderung annäherungsweise einschätzen zu können. Dafür wird der Freiheitsindex des US-amerikanischen Forschungsinstituts *Freedom House* herangezogen.¹³⁰ Im *Freedom House Index „Freedom in the World“* werden weltweit alle Staaten (2009: 193) in frei (*free*), teilweise frei (*partly free*) und unfrei (*not free*) eingeteilt. Freie Staaten verfügen über eine demokratische Grundordnung, freie und faire Wahlen und gewährleisten ihren Bürgern umfassende bürgerliche und politische Rechte (*Freedom House*-Werte 1 bis 2). In teilweise freien Staaten sind diese Merkmale eingeschränkt vorhanden, jedoch muss ein politisches Regime mindestens freie Wahlen aufweisen, um in diese Klassifizierung eingeordnet werden zu können (*Freedom House*-Werte 2,5 bis 5). Unfreie Staaten zeigen keines der genannten Merkmale.

Im Zusammenhang mit dem Forschungsziel, einen Ansatz für die Analyse politischer Regime im Konsolidierungsprozess zu entwickeln, sind aus dem *Freedom House Index* die teilweise freien und freien Systeme relevant. Denn bei den letzteren handelt es sich erstens entweder um etablierte Demokratien mit gefestigten Merkmalen eines freien Systems. Sie erhalten im *Freedom House Index* mindestens zehn Jahre in Folge den Höchstwert 1; zweitens zählen zu den „freien Regimen“ auch junge Demokratien, die zwar die Merkmale eines freien Systems aufweisen, diese aber noch gefestigt werden müssen. Sie erreichen noch nicht den Höchstwert 1, sondern rangieren zwischen den Werten 1,5 bis 2,0. Drittens werden Systeme erfasst, in denen die Etablierung einer formaldemokratischen Ordnung stattgefunden hat, deren Merkmale sich aber (noch) nicht entfaltet haben. Sie weisen ein Mindestmaß an politischem Wettbewerb und bürgerlicher Beteiligung auf, in der Regel in Form von Wahlen. Im Jahr 2008 machten freie und teilweise freie Regime weltweit mit 151 von insgesamt 193 Staaten (78,2%) die

¹²⁹ Zum Demokratiebegriff vgl. Kapitel 5.6.2.

¹³⁰ Die Daten von *Freedom House* sind unter www.freedomhouse.org zugänglich. Eine detaillierte Beschreibung des Indexes findet sich in Kapitel 5.6.2.

größte Gruppe aus (vgl. Tabelle 6). Seit Ende des Kalten Krieges im Jahr 1991 hat sich daran wenig verändert.¹³¹ In dieser Gruppe befinden sich auch langjährig etablierte Demokratien wie z.B. Deutschland, Frankreich oder die USA, in denen gegenwärtig keine demokratiefördernden Maßnahmen durch Drittstaaten oder -organisationen durchgeführt werden.¹³² Hingegen findet Demokratieförderung meistens im Rahmen von entwicklungspolitischen Vorhaben der OECD-Staaten statt oder wird aus ODA-Mitteln finanziert.¹³³ Daher ist die Gruppe, die für die Analyse von Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsprozessen in Frage kommt, weiter auf die Staaten einzugrenzen, die Empfänger von ODA-Mitteln sind.

Im Jahr 2008 führte das *Development Assistance Committee* der OECD insgesamt 150 Staaten als ODA-Empfänger.¹³⁴ Das bedeutet, dass mehr als zwei Drittel (78%) der 192 weltweit existierenden Staaten Empfänger von Entwicklungshilfe sind. Allerdings handelt es sich bei diesen Staaten um eine heterogene Gruppe, deren Untergruppen unterschiedliche Implikationen für die Analyse internationaler Demokratieförderung haben. Daher bedarf es einer weiteren Differenzierung:

(1) Die OECD-DAC Empfängerstaaten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer (sozio)ökonomischen Entwicklung und ihrer Einkommensniveaus erheblich. So unterteilt die OECD 2009 die Gruppierung in 49 *Least Developed Countries* (LDCs)¹³⁵, 12 *Other Low Income Countries* (< 935 USD pro Kopf/Jahr), 46 *Lower Income Countries* (936-3.705 USD

¹³¹ Nur innerhalb der Gruppe der freien und teilweise freien Regime graduierten einige teilweise freie, zu freien Systemen.

¹³² In Ausnahmefälle in entsendet die OSZE eine Wahlbeobachtungsmission in Industriestaaten, z.B. zu den US-amerikanischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im November 2004, (vgl. <http://www.osce.org/odihr-elections/eom.html> oder zu den deutschen Bundestagswahlen 2009 (vgl. http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2009/26740202_kw33_osze/index.html) [Zugriff am 15.1.2010])

¹³³ Die Vergabe von ODA-Mitteln ist an eine entwicklungspolitische Zielsetzung im weiteren Sinne gebunden, d.h. sie fließen auch aus Ressorts ab, die traditionell keine entwicklungspolitischen Aufgaben im Ausland wahrgenommen haben (z.B. Umweltministerium, Justiz- und Bildungsministerium). Beispielsweise fallen auch internationale wissenschaftliche Austauschprogramme unter die ODA-anrechnungsfähigen Mittel.

¹³⁴ Vgl. „DAC Liste of ODA Recipients“, einsehbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf> [Zugriff am 13.12.2009].

¹³⁵ Die OECD übernimmt die Definition und Länderliste der Vereinten Nationen. Vgl. die LDC-Liste der VN (Stand 2008) unter <http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/> [Zugriff am 3.1.2010]. LDCs werden nicht nur nach dem Einkommensniveau bestimmt, sondern erfüllen substanziellere Auswahlkriterien: (1) jährliches Pro Kopf-Einkommen (unter 905 USD); (2) menschliche Entwicklung, gemessen am *Human Assets Index* (HAI), der aus Indikatoren zu Ernährung, Gesundheit, Bildung und Alphabetisierungsrate besteht; und (3) wirtschaftliche Vulnerabilität, gemessen am *Economic Vulnerability Index* (EVI), der auf Indikatoren zur Bevölkerungsgröße, geographischer Lage, Exportrate, Anteil landwirtschaftlicher Güter am Export, Obdachlosigkeit aufgrund natürlicher Katastrophen, unstete landwirtschaftlichen Produktionsleistungen und volatilen Export von Gütern und Dienstleistungen basiert.

pro Kopf /Jahr) und 43 *Upper Middle Income Countries* (3.706-11.455 USD pro Kopf/Jahr). Dabei gelten die LDCs aufgrund ihres sehr niedrigen menschlichen Entwicklungsstandes, ihrer geringen Wirtschaftskraft und geographischer Bedingungen als die schwächste Untergruppe. Sie umfasst sehr vulnerable Staaten, die in der Regel fragil, anfällig für Natur- und andere Katastrophen sowie wirtschaftliche und soziale Krisen sind. Die regionale Verteilung der LDCs zeigt das Ausmaß der Unterentwicklung auf dem afrikanischen Kontinent: 33 LDCs stammen aus Subsahara-Afrika (von insgesamt 48 Staaten), 15 aus Süd- und Ostasien (von insgesamt 31 Staaten) und eines (Haiti) aus der Karibik.¹³⁶

(2) Die Abhängigkeit der Empfängerstaaten von ODA-Mitteln und internationaler Unterstützung variiert. Beispielsweise sind *Upper Middle Income Countries* wie Brasilien, China und Indien – gemessen an ihrem pro Kopf-Einkommen – zwar Entwicklungsländer, verfügen jedoch makroökonomisch über die erforderlichen Mittel, um Problemstellungen in ihren Gesellschaften eigenständig anzugehen. Auch ressourcenreiche Staaten wie Nigeria oder Gabun empfangen Entwicklungshilfe, haben aber die nötigen Mittel, um gesellschaftliche Herausforderungen zu bewältigen. Diese Staaten können unabhängig von ODA-Zuflüssen agieren, d.h. quantitativ ausgedrückt ist der Anteil an öffentlicher Entwicklungshilfe am BIP oder der Bruttokapitalbildung in diesen Staaten gering.¹³⁷ Außenabhängigkeit liegt hingegen dann vor, wenn ein Entwicklungsland seine aktuellen und zukünftigen Aufgaben nur mithilfe der Unterstützung von ausländischen Ressourcen bewältigen kann, d.h. der Anteil an öffentlicher Entwicklungshilfe am BIP oder der Bruttokapitalbildung ist in diesen Staaten hoch.¹³⁸ Dies betrifft die Mehrheit der Staaten (56) in den anderen drei Einkommensgruppen (*LDCs*, *Other Low Income Countries* und *Lower Middle Income Countries*).¹³⁹

¹³⁶ Die geographische Zuordnung der Staaten zu bestimmten Weltregionen basiert auf der Klassifizierung der Weltbank (vgl. <http://www.worldbank.org>) [Zugriff am 13.12.2009].

¹³⁷ Stand 2008: weniger als 3,7% der Bruttokapitalbildung, siehe unten.

¹³⁸ Stand 2008: mehr als 3,8% der Bruttokapitalbildung, siehe unten. Für eine detailliertere Definition und Operationalisierung des Begriffs „Außenabhängigkeit“ vgl. außerdem Unterkapitel 5.6.1.

¹³⁹ Insgesamt sind dies 107 Staaten. Davon sind 33 der insgesamt 46 *Lower Middle Income Countries* nicht betroffen. In der Gruppe der *Other Low Income Countries*, sind mit der Elfenbeinküste, Nordkorea, Nigeria, Pakistan und Usbekistan fünf der insgesamt 12 Staaten nicht von ODA-Mitteln abhängig.

Tabelle 6: Freiheitswerte weltweit (1991, 2000 und 2008)

		1991*				2000				2008			
		F	PF	NF		F	PF	NF		F	PF	NF	
Weltweit	abs.	76	65	43	184	86	58	48	192	89	62	42	193
	in %	41,3	35,3	23,4	100	44,7	30,2	25,0	100	46,1	32,1	21,8	100

Erläuterung: F = *free*; PF = *partly free*; NF = *not free*.

* 1991 wird als Ausgangsdatum gesetzt, weil die Staatsbildung im postsowjetischen Raum mindestens bis dahin andauerte. Aus dieser Region ging eine hohe Zahl demokratischer Transitionen hervor.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von *Freedom House Index „Freedom in the World“*, 1992, 2001 und 2009 (<http://www.freedomhouse.org>).

In der Entwicklungsforschung wird davon ausgegangen, dass der Grad der Einflussnahme internationaler Geberstaaten mit der Außenabhängigkeit eines Staates zusammenhängt. Je außenabhängiger und vulnerabler ein Entwicklungsland ist, umso höher ist die Einflussnahme von Geberstaaten auf die Politikformulierung und -implementierung im Empfängerland (Collier 2007; Moyo 2009; Whitfield/Fraser 2009).¹⁴⁰ Oder anders formuliert, die Durchsetzung der Interessen und Politikziele internationaler Geber ist in außenabhängigen Staaten einfacher als in Staaten, die ein höheres Einkommensniveau haben und weniger vulnerabel sind. Ähnliche Annahmen werden auch für die Erfolgsaussichten internationaler Demokratieförderung gemacht (Levitsky/Way 2003), d.h. die Chancen eines Gebers, demokratische Konsolidierungsprozesse zu unterstützen, steigen theoretisch, je außenabhängiger ein Entwicklungsland ist. Diese Annahme ist im Hinblick auf Entwicklungsländer empirisch nicht hinreichend belegt. Da die meisten LDCs außenabhängig sind, überschneiden sich die Gruppe der LDCs und die Gruppe der außenabhängigen Staaten erheblich und werden hier zu einer Gruppe zusammengefasst.¹⁴¹

Die Entwicklung eines Ansatzes zur Analyse internationaler Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsprozessen wird vor diesem Hintergrund empirisch

¹⁴⁰ Whitfield und Fraser (2009, 75) betonen, dass das Einflussniveau von Gebern nicht nur von der Höhe des ODA-Zuflusses, sondern auch von der geostrategischen Position und anderen Qualitätsmerkmalen des jeweiligen Entwicklungslandes bedingt wird. Eine Auseinandersetzung mit den Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern erfolgt in Kapitel 5.4.3.

¹⁴¹ Nur elf Staaten der LDCs-Gruppe weisen quantitativ gesehen keine Außenabhängigkeit auf. Dabei handelt es sich – mit der Ausnahme Jemens – um zehn asiatische Kleinstaaten (Butan, Burma, Komoren, Malediven, Nepal, Samoa, Solomon Inseln, Tuvalu, Vanuatu) und einen afrikanischen Staat (Äquatorial-Guinea). Zudem sind diese größtenteils autoritäre regiert. Diese Staaten sind aufgrund ihrer Größe, mangels überdurchschnittlicher ODA-Zuflüsse und aufgrund ihrer autoritären Regime für die Analyse internationaler Demokratieförderung in Entwicklungsländern zu vernachlässigen. Daher werden sie hier nicht berücksichtigt.

weiter eingegrenzt. Die Wahrscheinlichkeit ist nicht sehr hoch, dass OECD-Geber durch ihre Maßnahmen Einfluss auf den Regimewandel eines unabhängigen Entwicklungslandes mit relativ hohem Einkommensniveau nehmen (Levitsky/Way 2005). Daher soll der hier entwickelte Ansatz einen empirischen Gegenstandsbereich erfassen, der sich auf außenabhängige und besonders vulnerable Staaten wie die LDCs als Untersuchungsgegenstand erstreckt. Als außenabhängig werden hier die Staaten definiert, die einen überdurchschnittlichen ODA-Anteil an der Bruttokapitalbildung ($>3,8\%$)¹⁴² und pro Kopf (>20 USD) im Jahr 2005 aufweisen.¹⁴³ In der Summe ergeben sich 56 Staaten aus den drei Entwicklungsregionen Asien (15), Lateinamerika/Karibik (4) und Subsahara-Afrika (36).

Insgesamt machen formaldemokratische Regime („teilweise frei“) die dynamischste und seit dem Jahr 2000 auch die größte Gruppe außenabhängiger Entwicklungsländer aus (vgl. Tabelle 7). Seit 1991 ist die Zahl dieser Regime von 18 auf 32 um 78% angestiegen. Diese Verbesserung im Freiheitsgrad ist größtenteils auf die Öffnung autoritärer Regime seit 1991 zurückzuführen. Nur in drei Fällen (Bangladesch, Bolivien, Honduras) rührt dies von einer Verschlechterung der Gewährleistung von Freiheiten. Proportional zur Gesamtgruppierung finden sich die meisten der teilweise freien Regime (22) im Jahr 2008 in Subsahara-Afrika. Für die Analyse internationaler Demokratieförderung bedeuten diese Entwicklungen, dass das zuvor formulierte allgemeine Erkenntnisinteresse, die „Funktionsweise und die Charakteristika von Demokratieförderungsprozessen – inklusive ihrer Implementierungsebene – in jungen Demokratien in Entwicklungsländern außerhalb Europas“ auch empirisch relevant ist.

¹⁴² Der prozentuale Anteil wird vor allem durch die weniger abhängigen Staaten der Gruppe der *Lower Middle Income Countries* nach unten gedrückt. Jedoch beträgt der durchschnittliche Anteil an der Bruttokapitalbildung der LDCs, *Other Low Income Countries*, *Lower Middle Income Countries*, die den Anteil von 3,8% überschreiten, im Jahr 2005 durchschnittlich 69,2%. Für Somalia liegen keine Daten vor.

¹⁴³ Vgl. die *World Development Indicators* der Weltbank (www.worldbank.org).

Tabelle 7: Freiheitsgrad außenabhängiger Entwicklungsländer (1991, 2000, 2008)

Freiheitsgrad außenabhängiger Entwicklungsländer				
		F	PF	NF
1991 ¹	Asien ²	Bangladesch; Kambodscha; Mongolei	Armenien; Aserbeidschan; Jordanien; Kirgisistan; Sri Lanka	Afghanistan; Georgien; Irak; Laos; Tadschikistan; Vietnam
	Lateinamerika /Karibik	Bolivien; Honduras	Nicaragua	Haiti ¹
	Subsahara-Afrika	Benin; Gambia; Namibia; Sambia	Äthiopien; Guinea-Bissau; Kongo (Brazzaville); Lesotho; Madagaskar; Mali; Niger; Senegal ³ ; Sierra Leone; Uganda; Zentralafrik. Republik; Zimbabwe	Angola; Kamerun; Burkina Faso; Burundi; Djibouti; Ghana; Guinea; Kenia; Kongo (Kinshasa); Liberia; Malawi; Mauretanien; Mauritius; Mozambik; Ruanda; Somalia; Sudan; Tansania; Togo; Tschad;
	54	9 (16,7%)	18 (33,3%)	27 (50%)
2000	Asien ¹	Kambodscha; Mongolei	Armenien; Aserbeidschan; Bangladesch; Georgien; Jordanien; Osttimor; Sri Lanka	Afghanistan; Irak; Kirgisistan; Laos; Tadschikistan; Vietnam
	Lateinamerika /Karibik	Bolivien;	Honduras; Nicaragua	Haiti ²
	Subsahara-Afrika	Benin; Mali; Namibia	Äthiopien; Burkina Faso; Djibouti; Ghana; Guinea-Bissau; Kongo (Brazzaville); Lesotho; Liberia; Madagaskar; Malawi; Mauritius; Mozambik; Niger; Sambia; Senegal ³ ; Sierra Leone; Tansania; Togo; Uganda; Zentralafrik. Republik; Zimbabwe	Angola; Burundi; Eritrea; Gambia; Guinea; Kamerun; Kenia; Kongo (Kinshasa); Mauretanien; Ruanda; Somalia; Sudan; Tschad; Gambia
	56	6 (10,7)	30 (53,6%)	20 (35,7%)
2008	Asien ¹	Kambodscha; Mongolei	Armenien; Bangladesch; Georgien; Jordanien; Kirgisistan; Osttimor; Sri Lanka	Afghanistan; Aserbeidschan; Irak; Laos; Tadschikistan; Vietnam
	Lateinamerika/Karibik		Bolivien; Haiti; Honduras; Nicaragua	
	Subsahara-Afrika	Benin; Ghana; Mali; Namibia	Äthiopien; Burkina Faso; Burundi; Djibouti; Gambia; Guinea-Bissau; Kenia; Kongo (Brazzaville); Lesotho; Liberia; Madagaskar; Malawi; Mauritius; Mozambik; Niger; Sambia; Senegal ³ ; Sierra Leone; Tansania; Togo; Uganda; Zentralafrik. Republik	Angola; Eritrea; Guinea; Kamerun; Kongo (Brazzaville); Kongo (Kinshasa); Mauretanien; Ruanda; Somalia; Sudan; Tschad; Zimbabwe
	56	7 (12,5%)	32 (57,1%)	17 (30,4%)

¹ Ohne Eritrea und Osttimor. ² Inklusiv Zentralasien. ³ Haiti erlebte nach freien Wahlen im Jahr 1990 zwei autoritäre Rückschläge in den Perioden 1991-1994 und 2000-2001. In den dazwischen liegenden Perioden wurde der Karibikstaat als „teilweise frei“ eingestuft. ⁴ Senegal wurde zwischen 2002 und 2007 als „frei“ bewertet.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von *Freedom House Index* „Freedom in the World“, 1992, 2001 und 2009 (<http://www.freedomhouse.org>) und *World Development Indicators* (<http://www.worldbank.org>) [Zugriff jeweils am 3.1.2010].

Bislang stand die Entwicklung politischer Regime und außenabhängiger Entwicklungsländer zwischen 1991 und 2008 rückblickend im Mittelpunkt. Da die politikwissenschaftliche Analyse internationaler Demokratieförderung in einem praxisnahen Forschungszusammenhang steht, ist außerdem zu beantworten, ob die Entwicklung eines Ansatzes zur Untersuchung von Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen auch prospektiv relevant sein wird. Dies ist aus drei Gründen zu bejahen: (1) Demokratieförderungsaktivitäten von OECD-Gebern halten auch nach 2008 an und werden aller Voraussicht nach bis auf weiteres auf der internationalen entwicklungspolitischen Agenda bleiben. Daher sind Evaluierungen und Bewertungen bisher durchgeführter Maßnahmen notwendig (Burnell 2008a; Green/Kohl 2007), um zur Verbesserung zukünftiger Programme und Projekte beizutragen. (2) Konsolidierungsprozesse werden anhalten und auch zukünftig ein Aufgabenfeld für Demokratieförderung bleiben. Dies lehren auch historische Demokratisierungserfahrungen: In den älteren Demokratien nach OECD-Vorbild dauerten Konsolidierungen – unter größtenteils günstigeren Voraussetzungsbedingungen als in der Dritten Welt – mindestens zwei Jahrzehnte (Haynes 2000, 126-127). (3) Regimewandel ist ein dynamischer und ergebnisoffener Prozess. Die 17 Regime, die im Jahr 2008 als autoritäre und nicht freie Staaten qualifiziert werden, können langfristig erodieren und sich zu relevanten Untersuchungsfällen entwickeln. Einige dieser Staaten, z.B. Zimbabwe, Sudan oder Kongo (Brazzaville) haben in ihrer Geschichte bereits demokratische Öffnungsprozesse erlebt. Dies soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bedingungen für eine nachhaltige Demokratisierung in diesen Fällen sehr schwierig sind.

Schließlich ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass bei der Auswahl eines Länderfalls zur Analyse von Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen quantitative Kriterien freilich nicht ausreichen. Es sollte forschungslogisch zudem qualitativ überprüft werden, ob Maßnahmen zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen im zu untersuchenden Fall durchgeführt wurden (vgl. hierzu genauer Kap. 5.7.4).

5.2 Analytischer Zugriff

5.2.1 HISTORISCH-EMPIRISCHER UND KONTEXTSENSIBLER ZUGANG

Ein historisch-empirischer und kontextsensibler Zugang zum Untersuchungsgegenstand der Demokratieförderung ist ein grundlegendes Merkmal des Forschungsansatz-

zes, der hier entwickelt wird. Dieser Zugang bedingt die Perspektive, die bei der Beobachtung und Analyse des Phänomens der Demokratieförderung eingenommen wird. Die Termini „historisch-empirisch“ und „Kontext sowie Kontextsensibilität“ haben gesetzte Bedeutungen in der politikwissenschaftlichen Forschung, die je nach wissenschaftlichem Zusammenhang unterschiedlich verwendet werden. Daher bedürfen sie hier der näheren Erläuterung.

Der Begriff „Kontext“ hat politikwissenschaftlich in der systematisch-vergleichenden Methode eine allgemeingültige Bedeutung erlangt. Mit der vergleichenden Methoden werden kausale Zusammenhänge zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen untersucht. „Kontext“ bezieht sich dabei auf die Faktoren und Bereiche, die keinen Teil des untersuchten kausalen Zusammenhangs darstellen und nicht untersuchte Nullvariablen sind (Ragin 1989, 24). In der Demokratieförderungsforschung entspricht dies der angenommenen Kausalität zwischen Demokratieförderungsmaßnahmen (unabhängige Variable) und demokratischen *outcomes* (abhängige Variable) oder als Frage formuliert: Wie wirkt internationale Demokratieförderung auf Demokratie? Im engen Sinn bezeichnet der Terminus „Kontext“ also alle Faktoren, die weder dem Phänomen der Demokratieförderung, noch der Demokratie zugerechnet werden. Gleichzeitig nehmen die untersuchten Phänomene spezifische Ausprägungen an, weil sie stets in einer Wechselbeziehung zu gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie Akteuren stehen. In diesem Sinne zielen kontextsensible Studien darauf ab, dass untersuchte „[...] Variablen mit den historisch gegebenen strukturellen und akteursbezogenen Kontextfaktoren systematisch verknüpft“ werden (Grotz 2005, 477).

Die Verwendung des Kontextbegriffs zielt in der bisherigen Demokratieförderungsforschung primär auf die Bedeutung des Kontextes für die Wirkungswahrscheinlichkeit von Demokratieförderung auf Demokratisierung und nur sekundär auf methodische Fragen ab:

1. WIRKUNGSANNAHME (EMPIRISCHER BEZUG): *Policies* zur Unterstützung der Demokratisierung werden von der Forschung als erfolgreicher bewertet, wenn sie kontextsensibel sind, d.h. an die kontextuellen Bedingungen in einem Ziel-land angepasst sind (Carothers 2002, 19). Beispielsweise können Institutionen in unterschiedlichen Kontexten voneinander abweichende Funktionen entfalten, weshalb der Übertragbarkeit institutioneller Modelle Grenzen gesetzt sind (Fukuyama 2004; Grotz 2000; Tilly 1995). Kontextsensibilität bezieht sich in

diesem Sinne nicht nur auf das jeweils spezifische Umfeld des angenommenen Zusammenhangs zwischen Demokratieförderung und Demokratisierung, sondern auch auf das zu fördernde Phänomen selbst (abhängige Variable). Demokratieförderungspolitiken werden wissenschaftlich dann als „kontextsensibel“ begriffen, wenn sie die Eigenheiten und Dynamiken von Demokratisierungsprozessen im geförderten Staat berücksichtigen und sich daran anpassen.

2. UNTERSUCHTE FAKTOREN (WISSENSCHAFTLICHER BEZUG): Weitaus seltener wird Kontextsensibilität bei wissenschaftlichen Analysen und zur Bewertung der politischen Praxis angemahnt: *„A systematical reappraisal of the instruments and possibilities of democracy promotion should therefore not be carried out „top down“ [...] but rather in terms of the experiences and knowledge of the democratization process of the countries and regions concerned“* (Burnell 2007b, 28). Im Kern plädiert Burnell hier für eine induktive Vorgehensweise bei der Analyse internationaler Demokratieförderung. Anstatt eine Untersuchung anhand deduktiv gewonnener Kriterien durchzuführen, soll ein Analyseraster offen genug sein, um demokratische Entwicklungen im geförderten Staat einzubeziehen.

Gemeinsam haben diese zwei Anforderungen an Politik und Wissenschaft, dass sie den Terminus „Kontext“ zur Bezeichnung regime- und länderspezifischer Charakteristika verwenden. Dadurch soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Beachtung regime- und länderspezifischer Eigenheiten wie Akteurskonstellationen, gesellschaftliche Dynamiken, wirtschaftlichen Entwicklungen in der Demokratieförderungspraxis und -forschung relevant ist. Dieses wissenschaftliche Plädoyer für mehr Kontextsensibilität, das sich bislang vor allem an die Demokratieförderungspraxis und weniger an die Forschung gerichtet hat, zielt auf eine induktive Vorgehensweise in der politischen Praxis und bei wissenschaftlichen Analysen ab. Bislang wurden jedoch nur wenige induktiv angeleitete und hinsichtlich der Demokratisierung in einem Staat fundierte Analysen über Demokratieförderung im außereuropäischen Raum vorgelegt (vgl. Kap. 4).¹⁴⁴

Das Verständnis von Kontext und Kontextsensibilität wird im hier entwickelten Ansatz im Hinblick auf seinen empirischen Bezug wie folgt erweitert:

¹⁴⁴ Für Ausnahmen hierzu vgl. die Literaturanalyse in Kapitel 3 dieser Arbeit.

3. KONTEXTUALISIERUNG (EMPIRISCHER BEZUG): Demokratieförderung ist in ein entwicklungspolitisches System eingebettet und an dessen Normen, Strukturen und Praktiken gebunden. Der unmittelbare Kontext eines demokratiefördernden Akteurs bezieht sich daher nicht nur auf die Objekte der Förderung (Institutionen und Akteure des politischen Regimes im Zielland), sondern auch auf ihre Subjekte (entwicklungspolitische Institutionen und Praktiken). Dieser Dimension des Phänomens wurde in der bisherigen Forschung bislang kaum Beachtung geschenkt. Daher soll eine Kontextualisierung von Demokratieförderung in ihrem entwicklungspolitischen Umfeld zu einer Rekonstruktion des Forschungsgegenstandes beitragen und eine andere als die tradierte Perspektive auf das untersuchte Phänomen eröffnen.
4. UNTERSUCHTE FAKTOREN (WISSENSCHAFTLICHER BEZUG): Die Funktionsweise und Dynamiken von Demokratieförderungsprozessen sind nicht nur ABHÄNGIG vom Kontext wie dies in Punkt 1 und 2 dieser Ausführungen gezeigt wurde. Sie entwickeln sich durch ihre Zugehörigkeit zum entwicklungspolitischen System auch zu einem eigenständigen Bestandteil des geförderten politischen Systems, indem sich internationale und nationale Faktoren in Prozessen zur Unterstützung von Demokratisierung verflechten und zu einem eigenständigen System entwickeln.¹⁴⁵ Somit beinhaltet Demokratieförderung mithin die eigenen Voraussetzungen. Das bedeutet, dass nicht nur der Beitrag von Demokratieförderung zur Demokratisierung, d.h. das Politikergebnis, von spezifischen – institutionellen, akteursbezogenen, strukturellen etc. – Länderkontexten abhängig ist, wie wissenschaftlich vorausgesetzt, sondern auch der Verlauf, das Funktionieren und die Entwicklung von Demokratieförderung selbst.

Folglich wird hier bei der Analyse der Funktionsweise von Demokratieförderung ein weiter Kontextbegriff angelegt. Bevor die Verwobenheit nationaler und internationaler Faktoren, d.h. die Verflechtung von Demokratieförderung mit dem Kontext festgestellt werden kann, müssen kontextuelle Ansatzpunkte im politischen System vor Ort und dem entwicklungspolitischen System für diesen Prozess identifiziert werden. Der Terminus „Kontext“ bezieht sich in diesem Ansatz also auf die empirische Ebene der

¹⁴⁵ Internationale Akteure agieren zudem unter den Bedingungen des entwicklungspolitischen Systems in ihrem jeweiligen politischen System, beispielsweise agiert die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) auch unter den Konditionen des deutschen politischen Systems oder das UNDP Landesbüro im Rahmen des VN-Systems (vgl. auch Kapitel 5.4.1.1).

Untersuchung. Empirische Kontextfaktoren sollen durch einen entsprechend sensiblen Zugang zum Phänomen in die Analyse einbezogen werden. Eine Spezifizierung von Kontextfaktoren wie institutionelle Arrangements, Verhalten politischer Akteure etc. wird im Laufe der weiteren Ansatzentwicklung vorgenommen (vgl. insbes. Kap. 5.4 und 5.5).

Der historisch-empirische Zugang zum untersuchten Phänomen wird es ermöglichen, die innere Logik und den Wandel von Demokratieförderungsprozessen sowie die Verwobenheit internationaler und nationaler Faktoren zu erfassen. „Historisch-empirisch“ bezeichnet hier im Sinne von Max Weber die Bedingtheit empirischer Tatbestände und Entwicklungen durch das Historische. Dies bedeutet, dass politische Sachverhalte historisch geronnen, anstatt nur gegenwärtig sind (Weber 1988). Durch einen historisch-empirischen Zugang zum Forschungsgegenstand sollen Regelmäßigkeiten und Interaktionsmuster der Demokratieförderung über die Zeit identifiziert werden. Dieser Zugang grenzt sich zum einen von Arbeiten ab, die eine gegenwartsbezogene Systematik und einen naturwissenschaftlichen Empiriebegriff beanspruchen wie beispielsweise der Behaviouralismus (Nohlen 2005c). Zum anderen unterscheidet er sich vom historisch-genetischen Ansatz, der auf die historische Herleitung eines einzigartigen Sachverhalts abzielt und bei dem die Eigen- und Besonderheiten dieser einen Sache im Vordergrund stehen.

Schließlich wird der historisch-empirische Ansatz in der politikwissenschaftlichen Forschung häufig bei systematischen Vergleichen mit einem Variablenset angewendet. Da die Problemanalyse gezeigt hat (vgl. Kap. 4), dass die isolierte Betrachtung zweier Variablen (Demokratieförderung und Demokratisierung) und ihre einseitige Wirkungsweise zur Ausblendung relevanter Faktoren und Dynamiken geführt hat, wird im Rahmen dieses Ansatzes von einem konventionellen Vergleichsdesign im engen Sinne abgesehen. Freilich bedeutet dies nicht, dass mit dem hier entwickelten Forschungsansatz auf einen Vergleich und eine Systematik im Allgemeinen verzichtet werden muss.

5.2.2 ANALYSEEINHEIT: POLITISCHES SYSTEM

Das nationalstaatliche politische System ist die zentrale Analyseeinheit, die zur Untersuchung von Demokratieförderung im Folgenden gewählt werden soll. Bevor jedoch auf Demokratieförderung eingegangen wird, erfolgt erst eine Auseinandersetzung mit dem Systembegriff. Im Allgemeinen sind Systeme durch mindestens drei Eigenschaf-

ten charakterisiert (Beyme 1992, 146-147): Erstens zeichnen Systeme sich durch die INTERDEPENDENZ ihrer Elemente aus, die, zweitens, die Einheit komplexer Systeme in einem kontinuierlichen Prozess reproduzieren und dadurch den SYSTEMERHALT sichern. Drittens hat ein System eine GRENZE, die es von seiner Umwelt und anderen Systemen unterscheidet.¹⁴⁶ Im Gegensatz zu anderen sozialen Systemen wird das politische System durch die Befugnis und Befähigung charakterisiert, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen über zu verteilende Güter und Werte zu treffen (Easton 1965, 152). Es umfasst – entsprechend des dreidimensionalen Politikbegriffs – die Gesamtheit politischer Institutionen, politischer Prozesse und der Inhalte politischer Entscheidungen in einem Staat.

Das politische Regime, auf dessen Veränderung Demokratieförderung im engen Sinne abzielt, werden in der vorliegenden Arbeit inhaltlich vom politischen System getrennt. Während das politische System gesellschaftliche Entwicklungen, die Zusammenhänge im politischen Institutionengefüge und die Interaktionen zwischen politischen Institutionen und Gesellschaft einbezieht (Almond 1960, 4; Almond et al. 2007; Nohlen/Thibaut 2005, 776), sind politische Regime enger gefasst und auf einer anderen Ebene angesiedelt. Sie bezeichnen eine spezifische politische Ordnung (demokratisch oder autokratisch), beinhalten demnach Merkmale politischer Herrschaft und bilden einen Teil des politischen Systems. Demnach können politische Systeme über Zeit unterschiedliche politische Ordnungen, mal demokratische, mal autokratische, haben.

Politische Systeme erfüllen bestimmte Funktionen, durch die sie befähigt werden, politische Entscheidungen herbeizuführen (Almond et al. 2007, Kap. 2 und Teil 3).¹⁴⁷ Entscheidungsfindungs- und -durchsetzungsprozesse werden in der Regel als Regelkreislauf zwischen *input*, *policy-making* und *output* erfasst, in denen sich politische Systeme kontinuierlich an systeminterne Anforderungen und systemexterne Veränderungen aus der Umwelt anpassen. Die Interessenartikulation, -aggregation und -formulierung gehen der Entscheidung für eine Politik voraus (*policy-making*). Haben sich politische Entscheidungsträger auf eine Politik festgelegt, beginnt ihre Implementierung. Politikergebnisse werden durch *output*-Funktionen wie die Nutzung von Ressourcen

¹⁴⁶ Beyme kritisiert, dass diese beiden Merkmale „wenig Anleitung zur sinnvollen Abgrenzung von Systemen“ (Beyme 1992, 146) geben. Für sich genommen ist dem zuzustimmen, weshalb die Eigenschaften von Systemen im Folgenden weiter spezifiziert werden.

¹⁴⁷ Mit dieser funktionalen Verwendung des Systembegriffs grenzt sich der vorliegende Ansatz von Systemtheorien ab, die vor allem auf die logisch-begriffliche Konsistenz eines Begriffsgerüsts abzielen, wie dies insbesondere in den Arbeiten von Niklas Luhmann auftritt (Luhmann 2000).

(*extraction*),¹⁴⁸ die effektive Durchsetzung von Regeln (*regulation*) und die Verteilung von Gütern (*distribution*) vom System weiterverarbeitet. *Outputs* setzen wiederum die Formulierung neuer Interessen etc. in Gang. Ein politisches System bleibt stabil, wenn bestimmte *input*-Funktionen zum Tragen kommen, insbesondere die (konkrete oder diffuse) Unterstützung durch die Gesellschaft, die Rekrutierung politischen Personals Akteure und die Kommunikationsfunktion (Easton 1965, 215).

Die Funktionen werden von politischen Institutionen (Strukturen) getragen und gewährleistet. Der Differenzierungsgrad von Institutionen und Funktionen ist je nach politischem System unterschiedlich. Große Divergenzen in der funktionalen Reichweite und dem Spezialisierungsgrad politischer Strukturen bestehen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer fand in den vergangenen zwei Dekaden zwar eine Ausdifferenzierung politischer Systeme statt (Burnell/Randall 2008, 6), politikwissenschaftlich ist diese aber noch nicht umfassend analysiert worden. Problematisch stellt sich bei der Untersuchung politischer Systeme in Entwicklungsländern häufig die Verwendung von Begriffen und Vorstellungen politischer Organisation der westlichen, entwickelten Welt dar, die für die gegebenen Realitäten dort nicht immer angemessen sind. Vernachlässigt wird dabei die systematische Suche nach funktionalen Äquivalenten für politische Strukturen und Funktionen.¹⁴⁹

Nach dieser allgemeinen Beschreibung der Eigenschaften politischer Systeme wird im Folgenden begründet, weshalb das politische System als zentrale Analyseeinheit zur Untersuchung von Demokratieförderung dienen soll.

Demokratieförderung zielt auf die Veränderung eines Teils des politischen Systems ab. Sie soll dazu beitragen, die politische Ordnung oder auch die Herrschaftsform in einem System zu verändern. Die meisten bisherigen Studien über Demokratieförderung fokussieren diese Zieldimension, d.h. es wird lediglich das politische Regime und nicht die gesamtsystemische Ebene analysiert. Durch diesen engen Fokus gehen wichtige Faktoren verloren, die das Phänomen der Demokratieförderung konstituieren und beeinflussen. In den folgenden zwei Punkten wird die systemische Perspektive dieser

¹⁴⁸ Die Nutzung von Ressourcen werden auch während der Entscheidungsfindung genutzt.

¹⁴⁹ Beispielsweise können funktionale Äquivalente ausfindig gemacht werden, indem offene Fragen gestellt werden, die auf Funktionen und nicht auf Strukturen abheben. Wenn z.B. die Interessenartikulation gesellschaftlicher Kräfte im politischen System untersucht werden soll, ist nicht nach existierenden, sichtbaren Strukturen wie z.B. Verbände, Gewerkschaften zu fragen, sondern danach wie Interessen artikuliert werden.

Arbeit einführend skizziert. Eine nähere Betrachtung folgt in den theoretischen und begrifflichen Ausführungen.

Erstens ist die Durchführung von Demokratieförderungsmaßnahmen ein KOMPLEXER INTERAKTIONSPROZESS zwischen unterschiedlichen Teilen des politischen Systems, in dem ein internationaler Akteur Demokratie zu unterstützen beabsichtigt. Im Zentrum dieses analytischen Zugangs steht die Interaktion dreier Systeme (vgl. Abbildung 6). Dabei ist für den hier entwickelten Ansatz die Frage relevant wie Systeme sinnvollerweise für die Analyse von Demokratieförderung konstruiert werden und nicht, wo ein bereits festgelegtes System existiert:

1. POLITISCHES SYSTEM: Das politische System eines Entwicklungslandes, das Gegenstand von Demokratieförderung ist, bietet gleichzeitig auch die Strukturen zur Durchführung von demokratieunterstützenden Maßnahmen. Sie werden teilweise durch informelle und formale Institutionen des politischen Systems umgesetzt (Hartmann 2008, 49; Whitehead 2004a, 140). Programmbudgets werden beispielsweise von Ministerien verwaltet und an andere Institutionen verteilt; die Planung und Politikformulierung von Demokratieförderungsprogrammen entsteht vor Ort in einem iterativen Verhandlungsprozess zwischen den Landesbüros internationaler Akteure und den nationalen Akteuren. Diese regelmäßigen Interaktionen führen zur Vernetzung und Verwobenheit von Teilen des entwicklungspolitischen Systems eines internationalen Akteurs in das politische System des geförderten Landes. Aus der Verwebung beider Systeme kann sich ein eigenständiges, integriertes System entwickeln.
2. ENTWICKLUNGSPOLITISCHES SYSTEM: Das entwicklungspolitische System kann auf zwei Ebenen begriffen werden. Erstens auf einer globalen Ebene als übergeordnetes System aus der Gesamtheit aller entwicklungspolitischen Akteure, *policies* und Institutionen. Aus dieser Perspektive spielen sowohl Interaktionen zwischen Gebern und Empfängern als auch zwischen verschiedenen Geberinstitutionen eine Rolle. Zweitens bildet die Entwicklungspolitik ein Subsystem innerhalb des politischen Systems eines Akteurs (z.B. der Vereinten Nationen oder der USA). Entwicklungspolitische Entscheidungen werden in unterschiedlichen Regelkreisläufen getroffen. Konzeptionelle und gesamtstrategische Politikformulierungen zur Ausrichtung der Organisation werden innerhalb des politischen Systems eines demokratiefördernden Akteurs gemacht. Örtlich fallen diese Entscheidungen in den Hauptquartieren internationaler

Organisationen oder Hauptstädten von Geberstaaten. Die Berührungspunkte mit dem politischen System des unterstützten Staates sind hier gering. Es werden lediglich Ideen, Rückmeldungen und Lernerfahrungen aus den Einsatzländern in Entscheidungsfindungsprozesse einbezogen. Auf der Durchführungsebene werden vom Länderbüro eines Akteurs Programme und Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit Akteuren und Institutionen aus dem politischen System vor Ort verhandelt, geplant, durchgeführt und evaluiert. Darum sind die Verschränkungen mit dem politischen System des unterstützten Staates hier sehr hoch. Die Berührungspunkte mit Strukturen in den Hauptstädten oder Hauptquartieren sind vergleichsweise gering. Allerdings sind letztere – mindestens formal – maßgeblich an der finalen Entscheidung zu einem Programm oder Projekt beteiligt, weil sie dieses in der Regel bewilligen müssen. Da die meisten Akteure bereits seit Jahrzehnten Landesbüros in Entwicklungsländern und Beziehungen zu deren Regierungen und Gesellschaften unterhalten, besteht ein gewisser Grad an Verwobenheit beider Systeme.

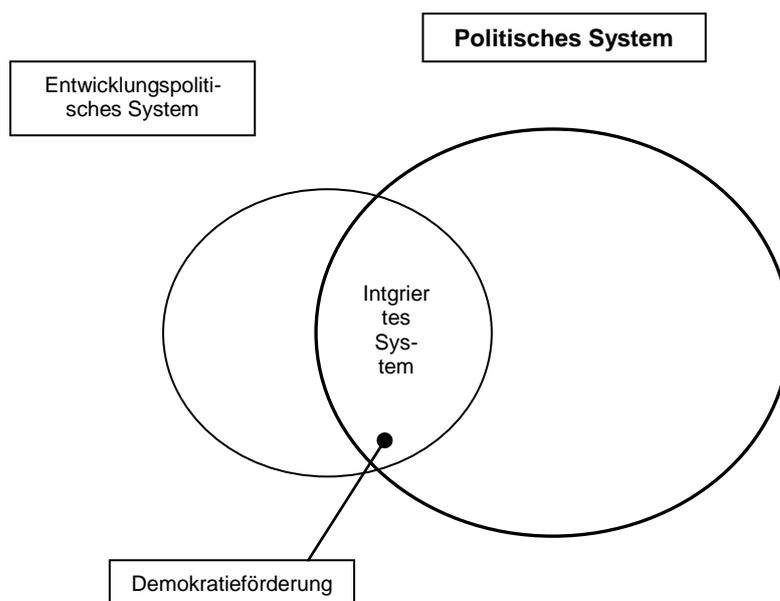
3. INTEGRIERTES SYSTEM: Die dichten und regelmäßigen Wechselbeziehungen beider Systeme führen zu vernetzten Interaktionen von Akteuren und institutionellen Verschränkungen (Whitfield/Fraser 2009, 13). Aus dieser Verwobenheit entsteht in entwicklungspolitischen Prozessen oft ein eigenständiges, integriertes System, dem auch Demokratieförderungsmaßnahmen zuzuordnen sind.

In diesen Ausführungen wird deutlich, dass eine Grenze zwischen nationalstaatlichen politischen und entwicklungspolitischen Systemen erkennbar ist. In der bisherigen Forschung über Demokratieförderung wurde teilweise umgekehrt argumentiert: Die Grenzen zwischen nationaler und internationaler Politik seien fließend und ihre Trennung zu überdenken (Burnell 2005b, 363; Sørensen 2008, 82). Als Grund dafür wird angegeben, dass Entgrenzung des Nationalstaates globalisierungsbedingt vorangetrieben würde und dies gerade Entwicklungsländer betreffe, die häufig eher außenabhängig sind. Im vorliegenden Ansatz wird die „Durchlässigkeit“ staatlicher Grenzen zwar anerkannt, aber die Trennung des internationalen und nationalen Raums weiterhin angenommen. Vielmehr zielt der hier entwickelte Ansatz auf die Verwobenheit des internationalen und nationalen Raums durch komplexe Verschränkungs- und Vernetzungsprozesse in der Entwicklungszusammenarbeit aus. Diese Verwobenheit wird

daher als konstitutiver Bestandteil des Forschungsgegenstands der Demokratieförderung begriffen (Yilmaz 2009, 93).

Nun könnte argumentiert werden, dass angesichts der Verschränkung beider Systeme – das politische System des Geförderten und jenes des Fördernden – ihre analytische Trennung nicht notwendig sei. Dies ist aus zweierlei Gründen zu widersprechen: (a) Der Verflechtungsprozess zwischen beiden Systemen und deren Teile kann analytisch nicht nachvollzogen werden, wenn sie bereits zu Beginn der Analyse als ein eigenständiges System begriffen werden. Es wird zwar davon ausgegangen, dass Teile beider Systeme zu einer neuen Einheit verschmelzen, doch muss dieser Prozess erst durch die Analyse nachvollzogen werden. (b) Die Verwobenheit politischer und entwicklungspolitischer Systeme liegt auf der Implementierungsebene, die ihren eigenen, EZ-spezifischen Abläufen folgt. Wie in der Beschreibung des entwicklungspolitischen Systems oben gezeigt wurde, laufen auf der konzeptionellen Ebene in den Hauptquartieren von Organisationen von der Länderebene unabhängige Entscheidungsfindungsprozesse ab (Carothers 1997a, 122; Chalmers 1993; Schedler 2001, 8). Die analytische Trennung zwischen beiden Systemen ist sinnvoll, wenn nicht nur die Durchführung von Demokratieförderung, sondern auch die Entscheidungsfindungsprozesse in einer Organisation analysiert werden sollen.

Abbildung 6: Politisches, entwicklungspolitisches und integriertes System



Quelle: Eigene Darstellung

Zweitens ist Demokratieförderung ein TEIL POLITISCHER ENTWICKLUNGEN. Analysen über Demokratieförderung fokussieren in der Regel Veränderungen im politischen Regime im engen Sinne. Aufgrund der *outcome*-Orientierung der Forschung spielen gesamtpolitische Entwicklungen eine sehr geringe Rolle in der Untersuchung und Bewertung internationaler Demokratieförderungsmaßnahmen. Vor diesem Hintergrund hat Thomas Carothers unlängst vorgeschlagen, die Analyse des politischen Lebens in einem Land in Demokratieförderungsstudien einzubeziehen (Carothers 2002, 18). Anstatt nur nach den Parametern Wechsel und Wandel im politischen Regime,¹⁵⁰ d.h. der Zieldimension von Demokratieförderung, zu fragen, soll laut Carothers gefragt werden: „*What is happening politically?*“ (Carothers 2002, 18). Die Frage nach der gesamtpolitischen Entwicklung eines Systems ist im Kontext der vorliegenden Forschung von doppelter Bedeutung. Zum einen erlaubt sie einen offenen Blick auf die Beziehungen zwischen Demokratisierung und der Entwicklung des politischen Systems sowie der Verflechtung von Demokratieförderung mit den beiden ersteren. Zum anderen beleuchtet sie gegebenenfalls Faktoren, die bislang außen vor geblieben sind. Denn an einigen Stellen wird in der Literatur betont, dass die Förderung von Faktoren, die zur Demokratisierung beitragen, nicht automatisch zu mehr Demokratie führen (Coyne 2008, 20). Dies wird in der Regel auf die Multikausalität des Demokratisierungsphänomens zurückgeführt; auf das Zusammenspiel verschiedener Faktoren wurde in der Demokratieförderungsliteratur bislang aber kaum eingegangen.

5.2.3 ANALYSEDIMENSION: *POLITY* UND *POLITICS*

In bisherigen Analysen der Demokratieförderung standen die Inhalte von Demokratieförderungspolitik (*policy*) und die Instrumente bzw. Institutionen (*polity*) internationaler Akteure im Vordergrund. In der hier durchgeführten Problemanalyse fiel auf, dass (a) die prozessuale Seite von Demokratieförderung (*politics*) weitgehend außen vor gelassen wurde, obwohl Verlaufsformen und Dynamiken sowohl Politikinhalte als auch -ergebnisse beeinflussen und dass (b) die Untersuchungen über institutionelle

¹⁵⁰ Die Termini „Wechsel“ und „Wandel“ werden in der vorliegenden Untersuchung unterschiedlich konnotiert. „Wechsel“ bezieht sich auf die Ablösung eines Regimetyps (z.B. Autokratie) durch einen anderen Regimetyp (z.B. Demokratie), d.h. er wird in der Regel zur Bezeichnung der Ereignisse während der Öffnungs- und Transitionsphase benutzt. „Wandel“ bezieht sich auf die kontinuierliche Veränderung einer etablierten politischen Ordnung und verweist auf die Ereignisse in der Konsolidierungsphase. Im allgemeinen erneuern sich alle politischen Systeme und Ordnungen kontinuierlich und durchlaufen einen dauerhaften Wandlungsprozess. Allerdings ist dieser bei jungen Demokratien (oder anderen Regimetypen) tiefer greifender als bei etablierten Regimetypen.

Arrangements auf Demokratieförderungsinstrumente einzelner Akteure fokussiert sind. Hingegen fanden Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, mit denen Demokratieförderung vor Ort implementiert wird, kaum Berücksichtigung. An diesen beiden Stellen knüpft der vorliegende Ansatz an.

Die *politics*-Dimension bezieht sich hier auf die Frage, wie politische Entscheidungen auf der Implementierungsebene im Demokratieförderungsprozess getroffen werden. Insbesondere zwei Prozesse rücken hier ins Blickfeld, nämlich der Demokratieförderungsprozess und der politische Prozess im geförderten politischen System. Beide Prozesse werden grob strukturiert von formalen aber auch informellen Institutionen und von Regelkreisläufen (*policy*-Zyklus). Beide strukturierenden Elemente variieren je nach organisatorischem, politischem und sozialem Kontext. Abweichungen von Modellen des *policy*-Zyklus sind daher jederzeit möglich. Dies gilt, obwohl in der entwicklungspolitischen Praxis starre Schematisierungen von Handlungsabläufen vorgegeben sind, z.B. werden Probleme in einer bestimmten Sequenz identifiziert, es bestehen komplexe und je nach Organisation unterschiedliche Berichtswesen und Maßnahmen sind an das Haushaltsjahr gebunden etc.

Ein *policy*-Zyklus besteht im Wesentlichen aus fünf Elementen (Faust/Lauth 2003; Windhoff-Héritier 1993), die jeweils spezifische Fragen für den Demokratieförderungs- und den politischen Prozess aufwerfen: (1) Problemwahrnehmung und -definition (welche Probleme werden von wem als entscheidungsrelevant angesehen?); (2) *Agenda Setting* (auf welche Problemstellungen einigen sich politische Entscheidungsträger und gesellschaftliche Kräfte?); (3) Politikformulierung (Welche Konflikte treten bei der Formulierung von Politikinhalt auf? Wie werden sie gelöst?); (4) Politikimplementierung und -wirkung (Welche Dynamiken entstehen bei der Politikumsetzung? Wie wirkt die Politik und welche Reaktionen ruft dies hervor?); und (5) Politikevaluierung (Wie wird ein Politikinhalt bewertet? Welche Lernerfahrungen ziehen Akteure hieraus?). Nach der Evaluierung geht der *policy*-Zyklus in eine *feedback*-Schleife. Neue Probleme werden wahrgenommen und definiert, der *policy*-Zyklus beginnt von vorne.

In der Entwicklungspolitik treffen mindestens zwei *policy*-Zyklen aufeinander und verzahnen sich ineinander (vgl. Abbildung 7):¹⁵¹

¹⁵¹ Es sind mehr als zwei Prozesse, wenn es sich um multilaterale Kooperationen handelt, an denen *per definitionem* mehr als ein Geberstaat beteiligt ist.

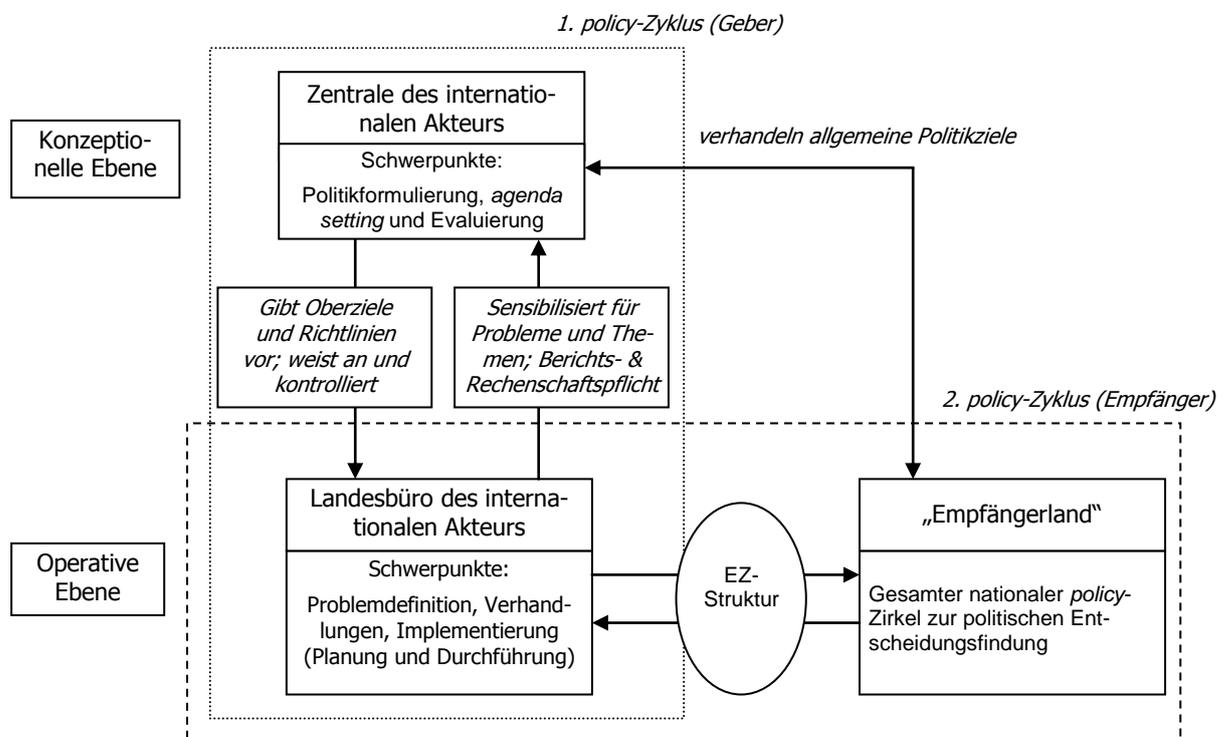
Erstens läuft ein entwicklungspolitischer ENTSCHEIDUNGSFINDUNGSPROZESS IM POLITISCHEN SYSTEM EINES GEBERS ab, d.h. in einem Nationalstaat oder in einer staatlichen oder nichtstaatlichen internationalen Organisation. Hier wird über Politikziele entschieden, die in einem anderen politischen System (Empfängerland) implementiert werden. In den „Zentralen“ der Geber werden Themen verhandelt und die Agenda für entwicklungspolitisches Handeln auf einer konzeptionellen Ebene vereinbart. In demokratischen Nationalstaaten findet dieser Prozess im zuständigen Ministerium und seinen Durchführungsorganisationen oder -abteilungen, in den Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen statt. In internationalen (staatlichen oder nichtstaatlichen) Organisationen geschieht dies in ihrem Hauptsitz, z.B. im Falle der Vereinten Nationen in New York, der EU in Brüssel oder von *Amnesty International* in London. Die bürokratischen Apparate nehmen die Eingaben der Mitgliedstaaten auf und berücksichtigen sie. Dabei werden die Zentralen in den Hauptstädten und -sitzen von ihren Länderbüros vor Ort für wichtige Entwicklungsprobleme sensibilisiert. Bei der allgemeinen Politikausrichtung eines Akteurs haben Landesbüros weniger Einfluss als bei Länder- oder Regionalstrategien. Letztere werden teilweise in den Ländern selbst im direkten Kontakt mit dem Empfängerland geschrieben und von den Zentralen übernommen. Operativ übernehmen die Länderbüros die Implementierung der Politikziele und Länderstrategien. Programme und Projekte zur Umsetzung werden hauptsächlich auf Länderebene in Zusammenarbeit mit den Institutionen des Empfängerlandes konzeptualisiert. Der Zentrale kommt hier vor allem eine Kontrollfunktion zu. Schließlich wird die Evaluierung entwicklungspolitischer Maßnahmen häufig durch die Zentrale vorgenommen bzw. beauftragt und vor Ort durchgeführt und in der Zentrale diskutiert. In der vorliegenden Arbeit interessiert vor allem die operative EZ-Ebene, die im politischen System des Empfängerlandes verortet ist.

Zweitens findet die Politikimplementierung im POLITISCHEN PROZESS DES EMPFÄNGERLANDES statt.¹⁵² Jede entwicklungspolitische Maßnahme ist eine Intervention in die politischen und sozialen Abläufe geförderter Systeme. EZ-Programme, die Sektoren wie Gesundheit, Bildung oder Landwirtschaft zum Gegenstand haben, greifen in den *policy*-Zyklus eines politischen Systems ein, indem sie ihre eigenen Agenden einbringen oder die Problemwahrnehmung und -definition, Agenda und Politikformu-

¹⁵² Implementierung bezieht sich hier auch auf die Planung von Programmen und Projekten.

lierung des unterstützten Staates übernehmen.¹⁵³ Die Regierungen, in einigen Fällen auch NROs, verhandeln mit den Geberzentralen die Eckpunkte der entwicklungspolitischen Kooperation für einen bestimmten Zeitraum. Dadurch werden inhaltliche Vorgaben für die Zusammenarbeit gemacht. Zur Implementierung von Programmen inkorporieren Geber- und Empfängerländer spezifische EZ-Strukturen im *policy*-Zyklus des Empfängersystems, z.B. Verwaltungseinheiten in Ministerien, Verbindungsbüros oder eigenständige Institutionen, die ein Programm verwalten und umsetzen. In der Regel unterhalten die meisten Empfängerländer seit Jahrzehnten mit den gleichen Gebern vor Ort Kooperationsbeziehungen, die zu einem Teil ihres politischen Systems geworden sind. Interessant mit Blick auf die Demokratieförderung ist, dass diese nicht wie andere EZ-Maßnahmen auf bestimmte Sektoren, sondern auf die Unterstützung von Teilen des politischen Systems abzielt, d.h. es wird hier versucht, auf die Art und Weise einzuwirken, wie politische Entscheidungsprozesse ablaufen und gestaltet werden. Die Frage, welche Implikationen inkorporierte EZ-Strukturen für den politischen Prozess und die Demokratisierung in einem Empfängerland haben, soll im Laufe der folgenden Ausführungen erst theoretisch und dann empirisch beantwortet werden.

Abbildung 7: Sequenzen im *policy*-Zyklus der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁵³ Letzteres entspricht dem *ownership*-Prinzip, das seit den 1990er Jahren zu einer Grundformel der Entwicklungspolitik von OECD-Gebern geworden ist. Vgl. hierzu Unterkapitel 5.4.2.

Demzufolge bekommen die Strukturen (*polity*), die zur Implementierung von EZ-Vorhaben dienen, einen besonderen Stellenwert in dem hier entwickelten Ansatz. Neben der Analyse prozessualer Dynamiken der Demokratieförderung sind die EZ-Institutionen auf der Implementierungsebene zentral (zweiter *policy*-Zyklus, vgl. Abbildung 7). Dabei treten die politischen Prozesse und das Zustandekommen einer Entscheidung für bestimmte gesamtpolitische Agenden und Prioritäten eines Gebers in den Hintergrund (erster *policy*-Zyklus).

5.2.4 ANALYSEEBENEN: MAKRO-, MESO- UND MIKROEBENE

Die Verknüpfung der Makro-, Meso- und Mikroebene bildet im hier entwickelten Ansatz eine Grundlage für die Untersuchung von Demokratieförderung. Die Interaktion zwischen Subsystemen, ihrer Akteure eingeschlossen, verläuft nicht nur horizontal zwischen Institutionen und Akteuren, sondern auch vertikal zwischen unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems (Yilmaz 2009, 93). Bisherige Studien über das Phänomen der Demokratieförderung berücksichtigen ein bis zwei Ebenen, die isoliert voneinander betrachtet werden und einen ungleichgewichtigen Zugang zum Forschungsgegenstand vorlegen (Finkel et al. 2007, 405). Auf der einen Seite werden Demokratisierungsprozesse oft reduktionistisch als *outcome* dargestellt (Makroebene), während Demokratieförderung auf der anderen Seite auf der in vielfältige Motive, Instrumente und Aktivitäten aufgefächert wird (Meso- oder Mikroebene). Damit die Charakteristika aller drei Ebenen des Phänomens der Demokratieförderung beobachtet werden können, sollen sie in diesem Ansatz getrennt voneinander analysiert werden: Mit der Makroebene beginnend, soll das Phänomen über die Mesoebene bis zur Mikroebene (*scaling down*) untersucht werden (Gerring 2007, 164). In Zwischenergebnissen und der abschließenden Gesamtschau sollen Beziehungen und Interaktionen zwischen den Ebenen herausgearbeitet werden. So entsteht ein Bild von Demokratieförderung, das die Komplexität des Gegenstandes adäquat abbildet. Die einzelnen Ebenen beinhalten (vgl. Abbildung 8):

Abbildung 8: Analyseebenen des Forschungsansatzes

Analyseebene	Analyseeinheit
Makroebene	Politisches System Entwicklungspolitisches System Politisches Regime
Mesoebene	Politische Institutionen Akteurskonstellationen Intermediäre Institutionen
Mikroebene	Politische Akteure Demokratieförderungsprojekte

Quelle: Eigene Darstellung

MAKROEBENE: Die gesamtsystemische Untersuchung politischer Entwicklungen und des entwicklungspolitischen Systems bildet den Ausgangspunkt der Analyse. Auch der Wandel des politischen Regimes bzw. der Demokratisierung wird hier analysiert (Dauderstädt/Lerch 2005, 178; Green/Kohl 2007).

MESOEbene: Auf der Mesoebene werden Institutionen und Akteurskonstellationen wie politische Koalitionen, Parteienbündnisse oder Interessenverbände erfasst. Erstere bilden in ihrer Gesamtheit das Institutionengefüge des politischen Systems. Hierbei finden auch die Einrichtungen der Demokratieförderungsakteure Berücksichtigung. Intermediäre Institutionen vermitteln entweder zwischen Staat und Gesellschaft (z.B. politische Parteien, Interessenverbände) oder zwischen entwicklungspolitischen Akteuren und dem geförderten System (z.B. Verbindungsbüro, Experte des Demokratieförderungsakteurs, der in einer Institution des geförderten Systems arbeitet). Über ihre intermediäre Funktion hinaus, haben Institutionen weitere Aufgaben in einem politischen System (z.B. Repräsentation, Dienstleistungen). Institutionen können formalen oder informellen Charakter haben.

MIKROEBENE: Projekte, deren Inhalte und Durchführung, sind auf der Mikroebene angesiedelt. Sie bildet die unterste Analyseebene. Individuen, die in Geberinstitutionen oder Einrichtungen des politischen Systems arbeiten, kooperieren und interagieren, werden auf dieser Ebene sichtbar. Hier werden auch Akteursnetzwerke im politischen System geknüpft, die zum Prozess der Verflechtung beitragen.

Eine weitergehende und explizite Spezifizierung der Analyseeinheiten auf jeder Ebene wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung vorgenommen.

5.3 Theorie I: Demokratieförderung und Demokratisierung

Die theoretischen Zugänge zum Gegenstand der Demokratieförderung werden im Folgenden aus der Demokratisierungs- und Entwicklungsforschung entlehnt. Der erste Theorieteil beginnt mit der Demokratieforschung und fokussiert Erkenntnisse über die spezifischen Merkmale und Dynamiken politischen Wandels in Entwicklungsländern. Das folgende Unterkapitel ist in drei Teile gegliedert. Es beginnt mit einer allgemeinen Einführung über Demokratisierungsprozesse (5.3.1), geht dann in die Darstellung der wichtigsten Befunde über demokratische Konsolidierung in Entwicklungsländern über (5.3.2) und endet mit einem zusammenfassenden Überblick der relevantesten Konsolidierungsfaktoren (5.3.3).

Die Analyse von Demokratisierungsprozessen ist sowohl eine Voraussetzung für die wissenschaftliche Untersuchung als auch die politische Praxis von Demokratieförderung (Zeeuw 2005, 122). Denn generelles, theoretisch fundiertes Wissen über Demokratisierung und spezifische Länderkenntnisse über Interventionskontexte sind für das Studium der Charakteristika und Funktionsweise von Demokratieförderungsmaßnahmen unabdingbar (McCoy 2006, 757). Dabei stellen vielfältige und teilweise widersprüchliche Erklärungen des Demokratisierungsphänomens eine Herausforderung für die Nutzbarmachung generalisierter Einsichten dar.¹⁵⁴ Dieser Tatbestand wird in der Politikwissenschaft häufig beklagt. Nach jahrzehntelanger wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Demokratisierung lägen nur Theorien mittlerer Reichweite vor (Schlumberger/Karadag 2006, 249; Sørensen 2008).¹⁵⁵ Hingegen fehle es an einer generellen Theorie, die das Entstehen, den Verlauf und den Erhalt demokratischer Regimewechsel und -wandel im Allgemeinen erkläre.

Die Kritik an der Vielfalt und mittleren Reichweite theoretischer Erkenntnisse zeugt vom zunehmenden Bestreben in der Politikwissenschaft, eine definitive Eindeutigkeit über empirische Zusammenhänge herzustellen.¹⁵⁶ Eine solche definitive Eindeutigkeit, so die zugrunde liegende Annahme in dieser Arbeit, kann es in der sozialwissenschaft-

¹⁵⁴ Da es ohnehin schwierig ist, Forschungsergebnisse und wissenschaftliche Erkenntnisse in die Praxis zu vermitteln (Barkan 1997, 371), stellt diese Vielfalt eine zusätzliche Herausforderung für die entwicklungspolitische Praxis dar.

¹⁵⁵ Beispielsweise schreibt Sørensen: „*The situation is somewhat frustrating. It is possible to point out a number of preconditions that can reasonably be expected to favor or obstruct the possibilities of democracy. But in every case it is also possible to give counterexamples, where the expectations have not held true*“ (Sørensen 2008, 32).

¹⁵⁶ Dieses Bestreben nach Eindeutigkeit kommt auch in der zunehmenden politikökonomischen Ausrichtung der politikwissenschaftlichen Disziplin zum Ausdruck.

lichen Forschung aber nicht geben. Denn die Untersuchungsgegenstände der Sozialwissenschaften sind soziale und politische Phänomene, die historischem Wandel unterliegen und kontextabhängig sind.¹⁵⁷ Dies gilt auch für Demokratien und deren Entstehungsprozesse – sie nehmen je nach Zeitpunkt und Kontext unterschiedliche Ausprägungen an (Zilla 2009, 42-45). So ist eine „Großtheorie“ demokratischen Regimewechsels und -wandels angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen von Demokratisierungsprozessen kaum möglich. Zudem ist sie im Kontext der Demokratieförderungsforschung auch nicht wünschenswert, weil ein zu hoher Abstraktionsgrad verhindern würde, relevante Erklärungsmuster in unterschiedlichen Ländern und Kontexten hinreichend in den Blick zu nehmen (Sartori 1970).¹⁵⁸

Freilich erfordert eine vielfältige und „kleinteilige“ Wissensgenerierung über Demokratisierungsprozesse mehr Tribute, um den kumulativen Erkenntnisgewinn voranzubringen. Doch erst durch eine weitergehende Zusammenführung der Befunde über Demokratisierungsprozesse aus *area*-Studien und kontextuell ähnlichen Fällen entsteht ein theoretisch gehaltvolles Bild von Demokratisierung (Geddes 2009, 295; Lauga 1999, 241).

In der Demokratieförderungsforschung kommt hinzu, dass die Nachfrage nach einfachen Demokratisierungsmodellen aus der politischen Praxis sehr hoch ist. Zur Planung und Durchführung ihrer Demokratieförderungspolitik verlangen internationale Akteure *ex-ante* nach möglichst einfachen und problemlos übertragbaren „Rezepten“ zur Transitions- und Konsolidierungsförderung: „*An almost inescapable pressure exists in the competitive market of public policy debate to present a bold, clear storyline that reduces a field of grays down to an easily comprehensible picture in black or white*“ (Burnell 2007b, 28). Diese Anforderung aus der Praxis verleitet in der Beratungsarbeit zur Versuchung, vereinfachte Modelle anzubieten. Jedoch setzt sich nach fast zwei Jahrzehnten auch in der Praxis die Einsicht durch, dass es einfache Lösungen im Sinne des einen *best system* für eine Vielzahl an Fällen nicht gibt.¹⁵⁹ Demokratieförderungsakteure sind daher auf Wis-

¹⁵⁷ Wie bereits im vorhergehenden Kapitel erläutert, bedeutet dies keineswegs, dass keine Verallgemeinerungen gemacht werden können. Es ist möglich, ähnliche Kontexte zu identifizieren und beispielsweise durch die vergleichende Methode verallgemeinerbare Erkenntnisse zu gewinnen.

¹⁵⁸ Zudem zeigt nicht zuletzt das Versagen der entwicklungstheoretischen Modernisierungs- und Dependenzideen, dass Großtheorien nur bedingt erklärungskräftig sind (Menzel 1997).

¹⁵⁹ Kritik am *best-system*-Ansatz in der politischen Beratungsarbeit wurde beispielsweise in der Kontroverse über den Zusammenhang zwischen demokratischer Konsolidierung und dem Typ des Regierungssystems (präsidentiell *versus* parlamentarisch) vorgebracht (Lijphart 2004; Nohlen/Fernandez 1991; Thibaut 2000). Angesichts der erfolgreichen Demokratisierungspro-

sen angewiesen, das einerseits hinreichend generell ist, um Ansatzpunkte für Demokratisierung zu identifizieren. Andererseits muss es auf kontext- und situationsspezifischen Kenntnissen fußen. Auf der Grundlage von *ex post* Analysen könnte so nach und nach eine Typologie für Demokratieförderungsstrategien in unterschiedlichen Demokratisierungskontexten entstehen: „...a typology of strategies corresponding to a typology of political transitions, replacing the early appealing but simplistic conception of a unified strategy for a common global pattern of democratization“ (Carothers 2009b, 3).¹⁶⁰

Der hier zu entwickelnde Ansatz soll vor allem zur Analyse von Demokratieförderung in jungen Demokratien nützlich sein. Es ist zwar auch von Interesse, wie diese jungen Demokratien entstanden sind und welche Faktoren zu ihrer Genese beigetragen haben. Der Ansatz zielt aber auf die Untersuchung der Regimekonsolidierung ab.¹⁶¹ Dementsprechend fokussiert die Auswertung einschlägiger Erkenntnisse aus der Demokratisierungsforschung die Identifizierung von Faktoren, die zu (Ent-)Demokratisierungsprozessen und der Persistenz sowie Verfestigung politischer Regime in der Dritten Welt beitragen. Besondere Berücksichtigung finden dabei Erkenntnisse aus der afrikabezogenen Forschung, weil Subsahara-Afrika die Region darstellt, welche in der Vergangenheit den prozentual größten Anteil internationaler Entwicklungshilfe erhalten hat und in der absehbaren Zukunft erhalten wird. Da sich Demokratieförderung zu einem festen Bestandteil internationaler Entwicklungspolitik der OECD-Staaten entwickelt hat, wird sie in allen Regionen, besonders aber in Afrika, weiterhin eine gewichtige Rolle spielen (vgl. hierzu auch Kap. 5.1.2).

5.3.1 DEMOKRATISIERUNG: ÖFFNUNG, TRANSITION UND KONSOLIDIERUNG

Demokratisierung bezeichnet einen Prozess, der von einem nicht-demokratischen – autoritären oder totalitären – Regime weg, und hin zu einem demokratischen Regime-typ führt. Dabei wird das politisch-institutionelle Gefüge dergestalt erneuert, dass es politischen Wettbewerb, politische Rechte und die Beteiligung der Bevölkerung gewährleisten kann. Demokratisierungsprozesse verlaufen in der Regel weder linear, noch sind sie unumkehrbar. Vielmehr sind Regimewechsel und der darauf folgende Wandel des politischen Systems (teil)reversible, chaotische und daher nur bedingt kon-

zesse in lateinamerikanischen und präsidentiell regierten Staaten kann die These von Lijphart, dass parlamentarische Systeme der Demokratie zuträglicher wären, nicht gehalten werden.

¹⁶⁰ Vgl. hierzu Rustow bereits in den 1970er Jahren (Rustow 1970, 346).

¹⁶¹ Zur Begründung dieser Fokussierung vgl. die Kapitel 4.1.3 und 5.1.2.

trollierbare Prozesse, die von der Gleichzeitigkeit ungleichzeitiger Entwicklungen¹⁶² geprägt sind (Carothers 2002, 15; Tilly 2007, 59). Diese Ergebnisoffenheit bildet eine der größten Herausforderungen für Entscheidungsträger in Demokratisierungsprozessen und erschwert die Planbarkeit und Strategiebildung in der Demokratieförderung.¹⁶³

Demokratisierungsabläufe werden in der politikwissenschaftlichen Forschung in drei grobe Phasen unterteilt. In Anlehnung an die heuristische Einteilung von Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter und Laurence Whitehead von 1986 beginnt jede Demokratisierung mit der Erosion bzw. Öffnung eines autoritären Regimes, die gegebenenfalls gefolgt wird von der Transitionsphase, in der die Entscheidung zur Etablierung einer demokratischen Ordnung fällt und demokratische Institutionen errichtet werden (O'Donnell et al. 1986).¹⁶⁴ Erst dann beginnt die Konsolidierungsphase, in der demokratische Prozesse und Praktiken idealiter nachhaltig institutionalisiert werden. Jedoch münden die Prozesse, die in dieser Phase angestoßen werden, nicht zwingend in einer stabilen Demokratie; möglich sind auch andere Ausgänge. Zudem können Teilprozesse der Demokratisierung in unterschiedlichen Tempi ablaufen, stagnieren oder zum Autoritarismus zurückführen (Entdemokratisierung).

In der politikwissenschaftlichen Forschung wird bezüglich aller drei Phasen nach deren jeweiligen Bedingungsfaktoren, Verlaufsmustern und Merkmalen gefragt. Denn es sind jeweils unterschiedliche Faktoren, die die Erosion autoritärer Herrschaft, die Herbeiführung demokratischen Regimewechsels, die Verfestigung demokratischer Institutionen oder deren Kollaps erklären (Doorenspleet/Mudde 2008, 821f.; Schmitter/Brouwer 1999a, 5). Gleichwohl überlappen sich in der Empirie Öffnungs-, Transitions- und Konsolidierungsprozesse regelmäßig. Daher wird insbesondere die Bestimmung der Endpunkte von Transitions- und Konsolidierungsphasen als besondere analytische Herausforderung gesehen (vgl. Schedler 2001). Obwohl der Fokus der

¹⁶² Der Begriff „Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit“ wurde von dem Kunsthistoriker Wilhelm Pinder geprägt, der sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts damit beschäftigt hat wie unterschiedliche Generationen die gleiche historische Zeit unterschiedlich erleben (Pinder 1926). Er wurde in den Geschichtswissenschaften von Ernst Bloch in seiner Auseinandersetzung mit dem Faschismus in den 1930 Jahren aufgenommen (Bloch 1985).

¹⁶³ Strategiebildung beinhaltet die Vorstellung darüber wie ein Ziel durch bestimmte Mittel und deren planbare Abfolge erreicht werden soll (Schlumberger/Karadag 2006). Solch ein Ziel-Mittel-Verhältnis ist bei unberechenbaren Handlungsabläufen nur schwer zu ermitteln.

¹⁶⁴ Die Idee der Phaseneinteilung nach Guillermo O'Donnell und Phillippe Schmitter (1986) basiert auf einem frühen Beitrag von Dankwart Rustow von 1970 (Rustow 1970). Er nennt die drei Phasen Vorbereitungs- (Veränderung durch soziale Konflikte), Entscheidungs- (Konfliktregelung zugunsten eines demokratischen Systems) und Gewöhnungsphase (Akzeptanz der Spielregeln).

folgenden Ausführungen auf den Eigenschaften und Erklärungsfaktoren demokratischer Konsolidierung liegt, kommt der hier entwickelte Ansatz nicht ohne eine kurze Auseinandersetzung mit Öffnungs- und Transitionsphasen aus, weil sie zum einen gegebenenfalls relevant sein können, um Demokratisierung in einem Land zu verstehen. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass bei der Anwendung des hier zu entwickelnden Ansatzes für die empirische Analyse eine Fallauswahl für ein Land oder eine Ländergruppe getroffen werden muss. In Frage kommen hier nur die Regime, die sich in der Konsolidierungsphase befinden, d.h. die Transitionsphase abgeschlossen haben (vgl. Kap. 5.1.2 und 5.7.4). Zur Identifizierung bedarf es einer kurzen Auseinandersetzung.

(a) Erosion autoritärer Herrschaft

Akteurs- und handlungszentrierte Ansätze dominieren die wissenschaftliche Beschäftigung mit Öffnungsprozessen in autoritären Systemen (O'Donnell et al. 1986).¹⁶⁵ Entsprechend werden in der Forschung vor allem die Akteurs- und Konfliktkonstellationen betrachtet, die zur Erosion eines autoritären Regimes führen und von den strukturellen Schwächen oder Stärken eines politischen Systems bedingt sind (Karl/Schmitter 1991). Dem Fall autoritärer Regime geht häufig eine längere Systemkrise oder ein Schlüsselereignis voraus, was mit einer Delegitimierung politischer Herrschaft einhergeht. Beispielsweise verloren autoritäre Regime in einigen afrikanischen Subsaharastaaten an Legitimität, weil sie den Rückhalt entscheidender Gruppen im Regime und in der Bevölkerung in dem Maße verloren, dass sie dies nicht mehr durch Repressionen kompensieren konnten.¹⁶⁶ Dieser Legitimitätsverlust entstand durch verheerende, wohlfahrtsstaatliche Bilanzen sowie das Unvermögen, Renten und Ressourcen umzuverteilen (Schubert/Tetzlaff 1998, 435). Begünstigt wurden diese Entwicklungen durch die – teilweise kontrollierte und intendierte – Öffnung des politischen Regimes, z.B. durch Zulassung von Vereinigungen, Rückkehr von Exilanten oder Freilassung politischer Gefangener. Autoritäre Eliten hatten nicht damit gerechnet, dass ihre gesteuerte Liberalisierung in Massenproteste und einem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit münden würden (Hartmann 1999b, 34-35). In anderen Staaten wie An-

¹⁶⁵ O'Donnell et al. bezeichnen die Erosion der autoritären Ordnung als Liberalisierungsphase. Jedoch geht nicht jeder Demokratisierung auch einer Liberalisierung voraus wie im Falle Südafrikas oder der Türkei (Sørensen 2008, 16).

¹⁶⁶ Häufig bröckelte auch der Rückhalt innerhalb des Militärs, das eine tragende Stütze vieler autoritärer Regime war .

gola, Mosambik und Namibia blieb die Öffnungsphase aus, weil Demokratisierungsprozesse aus Bürgerkriegen hervorgingen.

Zur Öffnung des politischen Raums tragen auch systemexterne, strukturelle und kontingente Faktoren bei, z.B. regionale Ansteckungseffekte bei Demokratisierungen in Nachbarstaaten, außenwirtschaftliche Beziehungen und in geringerem Maße auch der Wegfall internationaler Unterstützung (Brinks/Coppedge 2006; Hartmann 1997; Merkel 2009b, 99-101). Beispielsweise entfaltete in Westafrika der Druck westlicher Geber eine demokratieunterstützende Wirkung in den ohnehin brüchigen autoritären Ordnungen. Insbesondere die Rolle des französischen Präsidenten François Mitterrand beim französisch-afrikanischen Gipfel in La Baule (Westfrankreich) im Juni 1990 findet in der einschlägigen Literatur häufig Erwähnung. Mitterrand hatte bei dieser Gelegenheit angekündigt, dass Frankreich die Vergabe seiner Entwicklungshilfe in Zukunft an die Erfüllung demokratischer Kriterien knüpfen würde.¹⁶⁷

b) Transitionsphase

Die Transitionsphase beginnt mit einer klaren und expliziten Entscheidung für die Errichtung einer demokratischen Ordnung (Rustow 1970, 355).¹⁶⁸ Entsprechend gilt, dass „*Transition studies are less concerned with the persistence or quality of democracy, and more with the struggle over the fundamental direction of political change, where the main fault lies between democracy and autocracy*“ (Doorenspleet/Kopecký 2008, 701). Die Entmachtung autoritärer Regime führt vorerst in ein politisches Vakuum, das ein hohes Maß an Unsicherheit, Eigendynamik und Chaospotenzial birgt. Der politische Raum muss sich in dieser Phase neu organisieren; alte Herrschaftseliten versuchen, ihren „politischen Besitzstand“ zu wahren und so wenig wie möglich von ihrer Macht abzugeben. Neue Gruppierungen tauchen auf und erheben Machtansprüche und eine aus ihrer Sicht adäquate Beteiligung am zukünftigen Regime (Richter 2009, 86; Schneider/Schmitter 2004, 61). Die organisatorisch-institutionelle Neuordnung der politischen Sphäre ist dabei von hoher institutioneller und soziopolitischer Pfadabhängigkeit geprägt. Während beispielsweise Oppositionsgruppen in Lateinamerika auf vorautoritäre Erfahrungen und Strukturen politischer Parteien zurückgreifen konnten, um ihre Gegenbewe-

¹⁶⁷ In vielen Fällen blieb es von französischer Seite jedoch bei rhetorischen Ankündigungen. Französische Regierungen unterstützten auch nach La Baule autoritäre politische Freunde wie Präsident Eyadema von Togo (Cumming 2001).

¹⁶⁸ Rustow bezeichnet diese Phase daher als „Entscheidungsphase“ (*decision phase*) (Rustow 1970).

gung zu organisieren und als geschlossene Opposition aufzutreten (Nohlen 1988, 10), vermochten es afrikanische Bewegungen mangels ähnlicher Erfahrungen selten, als schlagkräftige und organisierte Opposition zu agieren (Bratton/van de Walle 1997; Hartmann 1999b, 35).

Verlauf und Ergebnis des Transitionsprozesses hängen also stark vom Handeln politischer Eliten und Gruppen sowie teilweise von Aktionen sowie Reaktionen breiter Bevölkerungsgruppen ab. In der Forschung wurden bislang die folgenden Formen des Übergangs zur Demokratie identifiziert:

(1) EXKLUSIVER ODER INKLUSIVER TRANSITIONSTYP: Der Prozess gestaltet sich *top down* durch Elitenverhandlungen oder *bottom-up* durch Massenmobilisierung und den Sturz des autoritären Regimes (Schmitz 2004). Eine Kombination von beiden tritt dann ein, wenn die Bevölkerung wie beispielsweise bei den westafrikanischen Nationalkonferenzen der 1990er Jahre an der Aushandlung der neuen Ordnung beteiligt und/oder die wahlberechtigte Bevölkerung nach einer Elitenentscheidung durch eine Abstimmung einbezogen wird.

(2) FRIEDLICHER ODER MANIFEST KONFLIKTIVER TRANSITIONSTYP: Wenn autoritäre Eliten etablieren eine demokratische Ordnung etablieren oder diese mit der Opposition aushandeln, ist die Wahrscheinlichkeit eines friedlichen Übergangs wie in Chile, Polen und Bolivien hoch (Potter 2005, 15). Manifeste Konflikte entwickeln sich während der Transition dann, wenn ein autoritäres Regime durch das Militär oder durch Akteure, die über ähnliche Ressourcen verfügen (Paramilitärs, Banden), gestürzt wird. Umstürzen gehen häufig Massenproteste voraus oder sie werden von diesen begleitet. Soziale Unruhen verlaufen aufgrund von Niederschlagungsversuchen durch die autoritären Herrscher selten ohne den Einsatz von Gewalt ab (Welzel 2009, 83).¹⁶⁹

Dem Transitionstyp wird in der Literatur zwar oft eine wichtige Bedeutung für die späteren Konsolidierungsaussichten der Demokratie zugeschrieben (Linz/Stepan 1996, 55-61). Aber dieses Postulat hielt der empirischen Überprüfung einiger lateinamerikanischer und afrikanischer Transitionen nicht stand (Lemarchand 1992, 3;

¹⁶⁹ Nach Samuel Huntington werden vier Transitionstypen unterschieden: (1) *intervention* = demokratischer Übergang, der von außen erwirkt wird (z.B. Deutschland, Japan); (2) *transformation* = autoritäre Machthaber organisieren den demokratischen Übergang; (3) *replacement* = oppositionelle Gruppen organisieren den demokratischen Übergang, der zum Kollaps oder Umsturz des nicht-demokratischen Regimes führt und (4) *transplacement* = demokratischer Übergang wird von herrschender Elite und Opposition gemeinsam organisiert (Huntington 1991, Kapitel 3).

Nohlen/Thibaut 1996, 216). In Afrika hatte die Form des demokratischen Übergangs vor allem eine Bedeutung für den Ausgang der Transition und weniger für die folgenden Konsolidierungsprozesse (Bratton/van de Walle 1997, 120). Nationalkonferenzen in Westafrika mündeten beispielsweise nur dann in einer demokratischen Ordnung, wenn die autoritären Machthaber der „Vorgängerregimes“ nicht am Transitionsprozess beteiligt waren.

Die Transitionsdauer variiert je nach Konfliktkonstellation und -intensität in der Auseinandersetzung um eine neue politische Ordnung. Dies kann prozessualen Faktoren geschuldet sein wie in Indonesien, wo die Verfassungsgebung in einem vierjährigen Prozess und unter Einschluss zahlreicher Akteure stattfand (1998-2002) oder dem Unvermögen von Eliten, sich auf eine politische Ordnung zu einigen wie dies in der Ukraine und Georgien seit Beginn der 1990er Jahre der Fall war (Åslund/McFaul 2006; Aspinall 2000; Jawad 2005). Das Ende der Transitionsphase und damit der Beginn der Konsolidierung werden in der politikwissenschaftlichen Forschung unterschiedlich bestimmt. Die meisten dieser in der Literatur genannten Merkmale des Transitionsendes werden im Konzept von Linz und Stepan wiedergegeben (Linz/Stepan 1996, 3): Die Autoren gehen vom Ende der Transition aus, wenn (1) bei den relevanten Entscheidungsträgern Übereinstimmung darin besteht, wie eine demokratische Regierung bestimmt wird; (2) die Regierung das direkte Ergebnis universaler, freier und fairer Wahlen ist; (3) die demokratisch gebildete Regierung *de facto* Autorität besitzt, *policies* zu gestalten und (4) es außerhalb der drei Gewalten keine *de jure* Machtteilung gibt (*power-sharing*). Außerdem kann das Verhandeln einer Verfassungsreform oder einer neuen Verfassung sowie deren Verabschiedung ein Zeichen dafür sein, dass eine Einigung über die politische Ordnung stattgefunden hat. Im engen Sinne gilt dies vor allem für die Fälle, die vor dem Regimewechsel noch keine vorautoritären Demokratieerfahrungen gemacht haben. Anders verhält es sich, wenn ein Regime zwar *de jure* demokratisch verfasst ist, *de facto* aber einen illegalen autoritären Rückfall erlebt hat wie beispielsweise Haiti.

c) Demokratische Konsolidierung

In der Konsolidierungsphase verfestigen und vertiefen sich demokratische Strukturen, Verhaltensweisen und Einstellungen im politischen Regime und führen so zu einer soliden und stabilen Demokratie. Dieser Prozess verläuft in der Empirie aber nie linear

und teleologisch, d.h. autoritäre (Teil)Regressionen sind nie auszuschließen bzw. in jungen Demokratien eher die Regel, denn die Ausnahme (Carothers 2002, 8; Schedler 2001, 2). In der politikwissenschaftlichen Forschung besteht Uneinigkeit darüber, wie der Konsolidierungsbegriff zu definieren ist, wie Konsolidierungsprozesse verlaufen und ab wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann.

Andreas Schedler hat 1998 in einer viel beachteten Studie drei vorherrschende KONSOLIDIERUNGSVERSTÄNDNISSE identifiziert (Schedler 1998, 92). Sie unterscheiden sich nach einem heterogenen Inklusivitätsgrad aus und rangieren zwischen minimalistischen und maximalistischen Auffassungen:

(1) REGIMEPERSISTENZ. Demokratische Konsolidierung liegt dann vor, wenn ein demokratisches Regime die Zeit überdauert, d.h. der demokratische Zusammenbruch vermieden wird (Basedau 2003; Svobik 2008, 153);

(2) VERTIEFUNG. Hiernach beinhaltet Konsolidierung eine zeitliche und eine substantielle Dimension. Demokratische Regime verfestigen sich mit der Zeit und ihre Institutionen und Prozesse werden im Zeitverlauf durch Routinen und demokratische Einstellungen ausdifferenziert und vertieft (Beichelt 2002; teilweise Linz/Stepan 1996; Merkel 2009b);¹⁷⁰

(3) VERBREITERUNG (*democratic widening*). Gemäß dieser Auffassung strahlt Demokratisierung über das politische Regime hinaus und wird in wirtschaftliche und soziale Bereiche integriert (Burnell 2005a). Für diesen maximalistischen Konsolidierungsbegriff wird oft die Entwicklungen und gesellschaftlichen Realitäten in langjährigen Demokratien der OECD-Welt als Vorbild genommen. Das politische und sozioökonomische *outcome* westlicher Demokratisierungen bildet somit den Ausgangspunkt zur Erfassung von Konsolidierung (Aké 1996, 240). In dieser Begrifflichkeit wird häufig die Definition von demokratischer Konsolidierung mit jenen Faktoren vermischt, von denen sie abhängt.

Im hier entwickelten Ansatz wird der mittlere Weg gewählt. Dabei ist Persistenz in der Zeit zwar eine notwendige Voraussetzung für demokratische Konsolidierung, sie ist aber nicht mit ihr gleichzusetzen (Nohlen 2005d, 470). Der Fortbestand eines demokra-

¹⁷⁰ Geoffrey Pridham unterscheidet sinngemäß auf eine ähnliche Weise zwischen negativer und positiver Konsolidierung (Pridham 1995, 168). Eine negative Konsolidierung liegt vor, wenn politische Entscheidungsträger einem demokratischen Regime nur mangels einer Regimealternative zustimmen (d.h. *qua* negativem Konsens). Positive Konsolidierung bezeichnet Pridham ein Regime, in dem politische Eliten und die breite Bevölkerung eine demokratische einer nichtdemokratischen Ordnung explizit vorziehen.

tischen Regimes ist nur möglich, wenn er mit institutioneller Verfestigung und der Anpassung des Verhaltens von Eliten und der Bevölkerung an demokratische Normen und Praktiken einhergeht. Daher beinhaltet Konsolidierung hier Permanenz UND Substanz. Beides wird im Verlauf dieses Kapitels noch näher ausgeführt (vgl. Kap. Auch 5.6.3).

In der Analyse von Konsolidierungsprozessen sind in der Forschung zwei unterschiedliche Vorgehensweisen zu unterscheiden. Sie wurden bereits in den 1970er Jahren von Dankwart Rustow identifiziert, haben bis heute aber nicht an Aktualität eingebüßt (Rustow 1970). Auf der einen Seite stehen genetische Ansätze, die demokratische Konsolidierung als ergebnisoffenen Prozess verstehen. Sie haben zum Ziel, den KONSOLIDIERUNGSVERLAUF zu verstehen und zu erklären. Damit tragen sie den Dynamiken und kontextspezifischen Faktoren Rechnung, durch die sich Konsolidierungsprozesse auszeichnen (Basedau 2003; Rueschemeyer et al. 1992; Thibaut 2000). In dieser Auffassung ist die Bestimmung des Anfangspunktes demokratischer Konsolidierung relevant, d.h. die Etablierung einer formaldemokratischen Ordnung (Lauga 1999, 235).

Auf der anderen Seite werden Konsolidierungsbegriffe mehrheitlich normativ angewendet, d.h. Konsolidierungsprozesse werden anhand der Merkmale analysiert, die eine konsolidierte Demokratie aufweisen soll (exemplarisch s. Diamond 1999; Merkel 2004). Diese Ansätze heben stark auf die KONSOLIDIERTHEIT eines demokratischen Regimes ab. Entscheidend ist, im Gegensatz zum genetischen Zugang, die Bestimmung des Endpunktes eines Konsolidierungsprozesses, d.h. der Zeitpunkt, ab dem eine Demokratie als konsolidiert gelten kann. Diesbezüglich herrscht zwar weitgehende Einigkeit darüber, dass die Wahrscheinlichkeit autoritärer Regressionen bei einem stabilen demokratischen System progressiv abnimmt, aber wann genau der „point of no return“ erreicht ist, bleibt strittig (Schlumberger/Karadag 2006, 242-243). Für die Bestimmung der „Konsolidiertheit“ eines Systems werden unterschiedliche Indikatoren ausgewählt: Adam Przeworski et al. bieten beispielsweise das Kriterium der demokratisch legitimierten Machtübernahme durch die Opposition und deren Anerkennung durch die vorherigen Amtsinhaber, also den Machtwechsel, an (Przeworski et al. 2000, 93). Samuel Huntington geht erst dann von einer dauerhaft stabilen Demokratie aus, wenn solch ein *turnover*-Test zweimal „bestanden“ wurde (1991: 266-67), wenn also zweimal Machtalternanz erfolgte. Andere Autoren sehen in der Krisenresistenz, d.h. das Überleben eines demokratischen Regimes von politischen und wirtschaftlichen Krisen, das relevanteste Kriterium, um die Reife einer Demokratie festzustellen

(Bernhard et al. 2001; Burton/Higley 1998).¹⁷¹ Eine umfassende Konsolidierungsvorstellung bringen Juan Linz und Alfred Stepan mit, für die eine demokratische Ordnung dann als konsolidiert gilt, wenn sie das „only game in town“ ist (Linz/Stepan 1996, 6).¹⁷² Gemäß ihrer normativen Konzeption gilt Demokratie dann als konsolidiert, wenn sie in drei Dimensionen des politischen Systems gefestigt ist, nämlich (a) verfassungsrechtlich; (b) „verhaltensbezogen“, d.h. wenn alle wichtigen politischen Akteure Demokratie als einzige Handlungsperspektive annehmen, und (c) wenn sie in der öffentlichen Einstellung verwurzelt ist, Bürger demokratische Werte verinnerlicht haben und es als ihre Pflicht anerkennen, sie zu schützen (Linz/Stepan 1996, 5-6).¹⁷³ Wolfgang Merkel hat das Konzept von Linz und Stepan aufgegriffen und unter anderem durch die Hinzufügung zeitlicher Sequenzen des Konsolidierungsverlaufs weiter verdichtet (Merkel 2004; 2009b).¹⁷⁴

Ein Blick auf historische Beispiele in der Demokratisierungsgeschichte zeigt jedoch schnell, dass die meisten Versuche, einen definitiv vorhersehbaren und standardisierten Zeitpunkt für die Unumkehrbarkeit eines demokratischen Regimetyps zu bestimmen, empirische Schwierigkeiten mit sich bringen (Burnell 2005b, 364). Legt man z.B. das minimalistische *turnover*-Kriterium von Przeworski an, kann Japan erst seit 1993 als konsolidierte Demokratie gelten. Maximalistischere Begriffe wie der von Linz und Stepan verleiten dazu, das Fort- und Rückschritte in Konsolidierungsprozessen an einer normativen Vorgabe zu messen. Derart gewonnene Bewertungen des Konsolidierungsgrads eines Regimes laufen Gefahr, vor allem Defizite festzustellen oder nur die vorab normativ gesetzten Errungenschaften einer jungen Demokratie zu erfassen. Da-

¹⁷¹ Milan Svolik kommt in seiner Korrelationsanalyse zum Ergebnis, dass wirtschaftliche Rezessionen in der Dritten und Vierten Demokratisierungswelle die Hauptursachen für einen militärischen Rückfall waren (Svolik 2008, 166).

¹⁷² Linz und Stepan gehen zudem davon aus, dass sich eine konsolidierte Demokratie durch fünf Arenen (1. Rechtsstaatlichkeit; 2. autonome politische Gesellschaft, insbesondere Parteien; 3. funktionsfähige Bürokratie; 4. lebendige Zivilgesellschaft; 5. marktwirtschaftliche Ordnung) (Linz/Stepan 1996, 5-6).

¹⁷³ Michael Bratton und Nicolas van de Walle stellen im Kontext afrikanischer Demokratien einen ähnlich dichten Anforderungskatalog auf: „*In our view, consolidation is more or less total institutionalization of democratic practices, complete only when citizens and the political class alike come to accept democratic practices as the only way to resolve conflict. It requires that political actors so fully internalize the rules of the game that they can no longer imagine resorting to non-electoral practices to obtain office*“ (Bratton/van de Walle 1997, 235).

¹⁷⁴ Merkel führt für die osteuropäischen Regime eine „häufig beobachtbare zeitlich gestufte Abfolge“ ein (Merkel 2009b, 112): konstitutionelle Konsolidierung, repräsentative Konsolidierung, Verhaltenskonsolidierung und Konsolidierung der Bürgergesellschaft (Merkel 2009b, 110-127).

bei gehen Kontingenzen und vom normativen Vorbild abweichende Besonderheiten verloren.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Endpunkt demokratischer Konsolidierung geht zudem oft mit Requisitenansätzen einher (Linz/Stepan 1996; Berg-Schlosser 1998). Hier wird angenommen, dass demokratische Konsolidiertheit von bestimmten Voraussetzungen wie beispielsweise sozioökonomischer Entwicklung, einem parlamentarischen Regierungssystem oder geringer ethnischer Diversität in einer Gesellschaft abhängig ist. Doch die Requisitenansätze bergen eine ähnliche Gefahr wie die Festlegung auf bestimmte normativ gesetzte Konsolidierungseigenschaften und -sequenzen, weil die Wahrscheinlichkeit demokratischer Konsolidierung je nach Voraussetzungsbedingung bewertet wird. Jedoch handelt es sich bei Konsolidierungen um multikausale Prozesse, die je nach Länderkontext und je nach historischen Erfahrungen variieren. Thomas Carothers bringt die geringe Zuverlässigkeit der Aussagekraft von Requisiten wie folgt auf den Punkt: „*For every supposedly precondition there is a country that has done fairly well with democracy that lacks it*“ (Carothers 2008, 2). In diesem Sinne wird hier geltend gemacht, dass die Multikausalität und Heterogenität politischer Regimewandelerfahrungen in der Dritten Welt die Prognosefähigkeit der Politikwissenschaft über die Konsolidiertheit eines demokratischen Regimes überfordert (Beyme 1991, 350; Nohlen/Thibaut 1996, 200; Sørensen 2008, 29).

Unabhängig vom genetischen Verlaufs-, statischen Endpunkt- oder Requisitenverständnis wird in der jüngeren politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Konsolidierungsprozessen versucht, Konsolidierungsmuster nach 1991 festzustellen. Dabei wurde deutlich, dass keines der politischen Regime einen linearen Demokratisierungsweg eingeschlagen hat und einige davon auch autoritäre Rückschläge erlebt haben. So zählt Thomas Carothers seit Ende des Kalten Kriegs circa 100 Länder, die in der einschlägigen Literatur als „Transitionsländer“ bezeichnet wurden, d.h. eine formal-demokratische Ordnung etabliert haben (Carothers 2002, 9). Davon könne bislang nur eine geringe Zahl – er nennt weniger als 20 – als konsolidierte Demokratie gelten. Vielmehr entspreche ein Großteil der Staaten nicht einer Demokratie oder Autokratie, sondern befinde sich in einer „Grauzone“ zwischen beiden Regimetypen (Bendel/Croissant et al. 2002; Carothers 2002; Collier/Levitsky 1997).

Die Konsolidierungsforschung bezeichnet diese Grauzonen zwischen Demokratie und Autokratie als „hybride Regime“ (Karl 1995). Ihre Erfassung erfolgte auf unterschiedliche Weisen. Erst wurde diesem Phänomen mit der Bildung von verminderten Subty-

pen (Stichwort „Demokratie mit Adjektiven“) begegnet (Collier/Levitsky 1997).¹⁷⁵ Die Begriffsbildung fußt dabei auf einer radialen Logik, d.h. es wird ein Kernkonzept gebildet, das bestimmte Eigenschaften enthält. Ein empirischer Gegenstand wird demselben Konzept zugeordnet, auch wenn er – im Gegensatz zu kategorialen Konzepten – nicht alle Eigenschaften des Kernkonzepts erfüllt (Collier/Adcock 1999). Ein politisches Regime wird demnach z.B. als Demokratie gefasst, wenn es freie Wahlen durchführt, aber die Ausübung politischer Rechte einschränkt. Andere Autoren haben den entgegengesetzten Weg eingeschlagen. Sie ordnen einige Transitionsländer als Autokratien ein, weisen diesen aber demokratische Minimalkriterien wie Wahlen oder Wettbewerb zu, beispielsweise „electoral authoritarianism“ (Carrión 2006; Levitsky/Way 2006; Schedler 2006). Anstatt „Demokratie minus“ wie bei der Bildung von Subtypen, werden Regime in schwierigen Konsolidierungsprozessen hier als „Autokratie plus“ verstanden.¹⁷⁶

Die Bildung von radialen Subtypen birgt in der politischen Regimeforschung die Gefahr, dass der jeweilige Regimetyp – Demokratie oder Autokratie – verwässert und der analytischen Unschärfe Preis gegeben wird. Daher stieg jüngst das Interesse an der Frage, inwieweit ein Zustand, der sich für viele Staaten als „relativ dauerhaft“ darstellt, auch als eigenständiger Regimetyp gefasst werden könnte und sollte (Schlumberger/Karadag 2006, 247). Erste konzeptionelle Arbeiten hierzu liegen bereits vor (Ekman 2009; Morlino 2009). Zum einen wird argumentiert, dass hybride Regime spezifische Merkmale aufweisen, die (a) aus der dauerhaften Koexistenz demokratischer und autokratischer Elemente (z.B. Albanien, Jordanien, Paraguay), (b) aus der gehemmten Entwicklung zu einer Demokratie (z.B. Mexiko, Senegal, Ukraine) oder (c) aus der gehemmten Entwicklung zu einem autoritären System (z.B. Pakistan, Russland, Zimbabwe) resultieren (Morlino 2009, 278-286). Diese Konzeptualisierungsversuche vermögen zwar die Defizite dieser Regime herauszuarbeiten, bleiben theoretisch-konzeptionell aber zwischen der dichotomischen Anordnung von Demokratie und Autokratie „hängen“ und leisten dadurch – direkt oder

¹⁷⁵ Beispiele hierfür sind „illiberale Demokratie“, „elektorale Demokratie“, „defekte Demokratie“ oder „delegative Demokratie“ (MacKuen/Rabinowitz 2003; Merkel 2004; Peruzzotti 2001; Zakaria 2003). Für einen Überblick vgl. die Analyse „Democracy with Adjectives“ von Collier und Levitsky (Collier/Levitsky 1997). Seit Colliers und Levitskys Aufsatz wird weiter versucht, die Charakteristika verminderter Subtypen zu systematisieren und zu vereinfachen (Wigell 2008).

¹⁷⁶ Für eine systematische Übersicht und Darstellung der Bedeutungen des Begriffs „hybride Regime“ in der Demokratisierungsforschung vgl. den Lexikonbeitrag von Christian Göbel (Göbel i.E.).

indirekt – eher einen weiteren Beitrag zur Reihe der Demokratien oder Autokratien „mit Adjektiven“ als einen eigenständigen Regimetyp.

Gegenüber einer dichotomen Begrifflichkeit (Demokratie versus Autokratie) bietet der hybride Regimebegriff bislang also nur einen geringen analytischen Mehrwert für die Analyse von Konsolidierungsprozessen. Zwar haben die Untersuchungen politischer Regime in stagnierenden (Ent-)Demokratisierungen ein differenzierteres Bild und Systematisierungsversuche über verschiedene Regime der Vierten Demokratisierungswelle hervorgebracht. Aber Defizite und Errungenschaften, die in so genannten hybriden Regimen identifiziert werden, beinhalten in der Regel mindestens implizit eine Beurteilung des Demokratie- und/oder Autokratiegrades bzw. eine Einordnung, ob der Wandel eines politischen Regimes eine „hin zu-“ oder „weg von-“ Bewegung im Hinblick auf Demokratie und Autokratie vollzieht oder stagniert. Stockt der Konsolidierungsprozess über längere Zeit, so wird in der Literatur oft von einer Dekonsolidierung ausgegangen. Jedoch ist hier den Befunden von Peter Burnell zuzustimmen, dass *„failure to consolidate is not the same as de-consolidation and democratic stalling does not necessarily mean that democratic transition goes into reverse* (Burnell 1998, 7).

Im hier entwickelten Ansatz zur Analyse demokratischer Konsolidierung wird eine prozessorientierte Konzeption bevorzugt, die sich an der dichotomen Anordnung von Demokratie und Autokratie orientiert. Damit wird ergebnisoffen danach gefragt, welchen „Beitrag politische Phänomene zur Konsolidierung leisten“ (Nohlen/Thibaut 1996, 200). Im Vordergrund steht die Analyse des Konsolidierungsverlaufs. Dabei soll analysiert werden, WAS sich konsolidiert, d.h. demokratische wie autoritäre Elemente werden in die Untersuchung einbezogen. Zudem werden die Faktoren untersucht, die zu einer Vertiefung der Demokratie beitragen, sie verhindern oder zur Stagnation führen. Dabei wird davon ausgegangen, dass autoritäre Elemente aus dem vordemokratischen Regime (a) nach der Etablierung einer formaldemokratischen Ordnung eine Gefahr bleiben und (b) durch Demokratisierungsprozesse im Laufe der Zeit angepasst und eingehgt werden können; (c) es unabhängig vom vordemokratischen Regime neue Problemlagen und Herausforderungen für das politische Regime entstehen (Burnell/Calvert 2007, 271-272).

In die Untersuchung der Konsolidierungsprozesse werden strukturelle UND kontingente Faktoren aufgenommen. Dies ist vor dem Hintergrund der bisherigen Demokratisierungsforschung zu sehen, die strukturelle und kontingente Faktoren unterschied-

lich gewichtet. Während einige Autoren die Relevanz strategischer Entscheidungen politischer Akteure für die Konsolidierung demokratischer Ordnung feststellen (Puhle et al. 1996; Remmer 1996), bewerten andere Autoren strukturelle Faktoren (Gasiorowski/Power 1998; Przeworski 1996). In beiden Forschungssträngen werden konsolidierungsrelevante Faktoren identifiziert. Jeff Haynes spricht daher von der „structural contingency“, die aus einer konsolidierungsförderlichen oder -hemmenden Interaktion zwischen Strukturen, Akteuren und Prozessen entsteht: Demokratisch gewählte Regime erben strukturelle Arrangements aus der autoritären Zeit, akteursgeleitete Innovationen können diese Strukturen zwar verändern, gleichzeitig wird das Akteursverhalten aber von ihnen beeinflusst. Außerdem tragen makrostrukturelle Faktoren ebenfalls zur Konsolidierung bei (Haynes 2000; 2001).

Der prozessuale Fokus auf die Konsolidierung politischer Regime nach der formalen Etablierung einer Demokratie basiert auf zwei Prämissen: Erstens ist die Schaffung einer formaldemokratischen Ordnung am Ende einer Transitionsphase hier der Ausgangspunkt für die Analyse von Konsolidierungsprozessen. Die *ex post* Analyse setzt zudem voraus, dass die formaldemokratische Ordnung im Untersuchungszeitraum erhalten blieb. Ist diese Minimalanforderung nicht erfüllt, handelt es sich um ein autoritäres Regime, d.h. einen Regimetyp, der mit dem hier entwickelten Ansatz nicht erfasst wird.¹⁷⁷ Zweitens wird in Anlehnung an die Arbeiten von Charles Tilly angenommen, dass „[...] *democratization and de-democratization occur continuously, with no guarantee of an end point in either direction*“ (Tilly 2007, 24). Diese Ergebnisoffenheit ermöglicht es, die Gleichzeitigkeit ungleichzeitiger Entwicklungen zu analysieren, z.B. gegenläufige demokratische und autoritäre Dynamiken.

Die Analyse von Konsolidierungsprozessen erfolgt hier im Rahmen der Untersuchung internationaler Demokratieförderung. In der Problemanalyse wurde festgestellt, dass in der herkömmlichen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Demokratieförderung ein statisches Demokratieverständnis überwiegt. In Abgrenzung dazu sollten hier die Dynamiken demokratischer KONSOLIDIERUNGSPROZESSE analytisch eingefangen werden. Dies bietet aus den folgenden Gründen einen Mehrwert für die Analyse von Demokratieförderung und Demokratisierungsprozessen:

- Demokratische Konsolidierung ist ein mehrdimensionales und multikausales Phänomen, über dessen Dynamiken, Verlaufsformen und Problemlagen im

¹⁷⁷ Vgl. hierzu das Kapitel zur Begriffsdefinition (Kap. 5.6.3).

Vergleich zur Erosion autoritärer Regime oder der Transition noch wenig systematische Erkenntnisse bestehen (Burnell/Calvert 2007, 275; Schedler 2001, 18; Whitehead 2004b).¹⁷⁸ Jedoch ist das Wissen über Demokratisierungs- bzw. Konsolidierungsprozesse eine Voraussetzung für die erfolgreiche Strategiebildung und Umsetzung internationaler Demokratieförderung.

- Die Grenzen zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Regimen erscheinen oft fließend und unscharf. Die schleichende Auflösung demokratischer und nicht-demokratischer Regime bedarf einer detaillierten und kontinuierlichen Analyse politischer Prozesse (Linz 2000b, 16). Eine prozessuale Untersuchung des Phänomens erlaubt es eher, die Auf- oder Abwärtstrends in der Regimeentwicklung festzustellen. Dementsprechend ist eine dynamische Sichtweise angemessen.
- Die Konsolidierungsphase beginnt mit der Etablierung einer formaldemokratischen Ordnung. Dieser Ausgangspunkt ist hier bewusst gewählt. In der wissenschaftlichen Debatte über Regimetypen in Entwicklungsländern wird – in Anlehnung an die Bildung von Regimesubtypen – eifrig gestritten, ob es sich um semi-demokratische (Gyimah-Boadi 2004) oder um semi-autoritäre (Ottaway 2003) Regime handelt. Diese unterschiedlichen Konzeptionen basieren auf einer grundverschiedenen Sichtweise des Forschungsgegenstands: Während die einen das Glas halb voll sehen („Afro-optimism“), betonen die anderen, dass es halb leer ist („Afro-pessimism“) (Olukoshi 2005). Letzterer Blick betont Defizite und hat Schwierigkeiten darin, kleine, demokratische Entwicklungen nachzuhalten. Doch gerade in Entwicklungsländern, die vor massive sozioökonomische und gesellschaftliche Probleme struktureller Art gestellt sind, bedeuten klein anmutende Entwicklungen bisweilen einen großen Fortschritt (Krennerich 2010, 128). Daher soll der hier entwickelte Ansatz einen ressourcenorientierten Zugang ermöglichen und die Perspektive auf demokratische Entwicklungen eröffnen.
- Die Zielsetzung internationaler Demokratieförderung ist die Erreichung eines demokratisch konsolidierten Regimes, das sich selbst trägt und die Durchführung weitergehender internationaler Maßnahmen obsolet macht. Wenn Konsolidierung aber weder einer bestimmten Sequenz folgt, noch die gleichen Gefah-

¹⁷⁸ Dies ist unter anderem auf die oben beschriebenen unterschiedlichen Konsolidierungsbegriffe zurückzuführen.

ren birgt und kein eindeutiger Indikator zur vorhersehbaren Festlegung eines allgemeingültigen Zeitpunkts der Konsolidiertheit vorliegt, versprechen weder pauschale Strategien Aussicht auf Erfolg, noch kann ein eindeutiger Rückzugszeitpunkt bestimmt werden. Folglich ist Demokratieförderung nur dann erfolgreich, wenn sie an Dynamiken und Prozesse in einem Regime anknüpft. Zielsetzungen politischer Strategien zur Unterstützung von Demokratie müssen immer im Lichte der Entwicklungen im jeweiligen Länderkontext angepasst und neu ausgehandelt werden.¹⁷⁹ Unabdingbare Grundlage hierfür ist die kontextsensible Untersuchung demokratischer Konsolidierungsprozesse, die im diachronen oder synchronen Vergleich typische Charakteristika und Besonderheiten eines Regimes unter Zuhilfenahme des hier entwickelten Analyserasters aufdeckt.

Über demokratische Konsolidierung in politischen Regimen der Dritten und Vierten Demokratisierungswelle liegen vielfältige und divergierende Erkenntnisse vor. Entsprechend niedrig ist der Generalisierungsgrad der Merkmale, die das Phänomen der Konsolidierung ausmachen und erklären (Basedau 2003, 444). Daher sollen bislang als relevant identifizierte Faktoren(bündel), hier in ihrer Breite, systematisch dargestellt werden.

5.3.2 DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG

Konsolidierungsfaktoren werden im Folgenden nach kontingenten und strukturellen Faktoren unterschieden, die auf und zwischen der Makro-, Meso- und Mikroebene des politischen Systems zusammenspielen. Strukturen beziehen sich auf die Anordnung des politischen Systems und auf die Beziehungen zwischen Systemelementen (Makroebene). In der Regel sind gesellschaftliche und politische Strukturen träge und verändern sich nur langfristig. Komplementär zur Struktur werden Faktoren auf der Handlungsebene des politischen Systems untersucht (Mikroebene). Struktur und Handlung bedingen sich gegenseitig: Das Handeln von Akteuren und Ereignisse werden vom gesamtsystemischen Aufbau einer Gesellschaft und des Politischen strukturiert; gleichzeitig beeinflussen Akteure durch ihr Handeln die Strukturen. Im politischen

¹⁷⁹ Wie das Beispiel der Bundeszentrale für politische Bildung in Deutschland zeigt, kann es vorkommen, dass stabile Demokratien die Politik internationaler Akteure fortsetzen und zum Erhalt und der Verbreitung demokratischer Verhaltensweisen und Einstellungen beitragen (siehe die Internetseite der Bundeszentrale: <http://www.bpb.de>).

System vermitteln Institutionen zwischen Struktur und Akteur (Mesoebene) (Thibaut 2000, 38).

Die systematische Darstellung demokratischer Konsolidierungsfaktoren zielt auf die Identifizierung von Merkmalen des Phänomens und auf dessen Bedingungen ab. Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen also Faktoren, die zur demokratischen Konsolidierung beitragen oder diese hemmen. Dazu zählen auch Elemente, die die Persistenz und Verfestigung autoritärer Merkmale eines politischen Regimes befördern. Hinsichtlich des empirischen Gegenstandsbereichs erhalten Erkenntnisse aus der afrikaspezifischen Forschung besondere Aufmerksamkeit. Dies ist durch die hohe Relevanz begründet, die diese Weltregion in für Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen in der Vergangenheit und Zukunft gespielt hat und spielen wird (vgl. Kapitel 5.1.2).

5.3.2.1 Makroebene: Strukturelle Konsolidierungsfaktoren

Funktionale und strukturalistische Ansätze haben seit den 1960er Jahren den Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Entwicklungsstand einer Gesellschaft und der demokratischen Entwicklung untersucht. Beginnend mit den modernisierungstheoretischen Studien von Seymour M. Lipset (Lipset 1960) wurde mit quantitativ-statistischen Untersuchungen versucht, die Korrelation zwischen sozioökonomischer Entwicklung (z.B. pro Kopf-Einkommen, Alphabetisierung, Bildung etc.) und der Entstehung von Demokratie oder dem Demokratiegrad herzustellen, zu belegen und ausdifferenzieren. Das modernisierungstheoretische Argument, das vor allem auf die makroökonomische Performanz einer Volkswirtschaft abzielt, geht von einer bestimmten Sequenz im Entwicklungsprozess einer Gesellschaft aus. Ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Entwicklung wird so zu einer Bedingung für Demokratisierung. Jedoch finden sich in der Empirie auch einige Gegenbeispiele, die keinen zwingenden Zusammenhang zwischen der Entstehung einer Demokratie und ökonomischer Performanz vermuten lassen wie die „armen Demokratien“ Indien und Mali.¹⁸⁰

Mittlerweile gilt es in der Demokratisierungsforschung als weitestgehend unbestritten, dass zwar kein robuster Zusammenhang zwischen der Etablierung einer Demokratie, aber zwischen dem sozioökonomischen Entwicklungsstand und demokratischer Kon-

¹⁸⁰ Insgesamt ist zu beachten, dass sehr viele statistisch fundierte Studien den Zusammenhang zwischen der Dauerhaftigkeit demokratischer Ordnungen und der Sozioökonomie untersuchen und keine Aussagen über die Wirkungen sozioökonomischer Faktoren auf die Vertiefung und Verfestigung der Demokratie nachweisen.

solidierung besteht (Weiffen 2009, 151). Insgesamt wird also statistisch gesehen davon ausgegangen, dass eine gute wirtschaftliche Performanz positiv mit der Persistenz von Demokratie korreliert (Gasiowski/Power 1998; Przeworski 1996).¹⁸¹ Die Überlebenschancen einer Demokratie steigen zudem mit einem wachsenden pro Kopf-Einkommen der Bevölkerung (Przeworski et al. 2000). Negativ formuliert bedeutet dies, dass die erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Probleme junger Demokratien in der Dritten Welt Demokratisierung bzw. deren Vertiefung und Verfestigung behindern (Bratton/van de Walle 1997; Sandbrook 1996; Wiseman 1995).

Die modernisierungstheoretische Argumentation hat in der bisherigen Demokratisierungsforschung verschiedene Ausdifferenzierungen erfahren, die auf divergierenden Erkenntnisinteressen und unterschiedlichen Verständnissen sozioökonomischer Entwicklung basieren. In der Regel wird sozioökonomische Entwicklung anhand eines Indikatorenbündels gemessen, darunter insbesondere wirtschaftliche Entwicklung (gemessen am BIP pro Kopf), Bildung (gemessen an Einschulungs- und Alphabetisierungsrate) und Gesundheit (Sterblichkeitsrate bei Müttern und Säuglingen). Desweiteren werden hohe Armutsraten – spiegelbildlich zur demokratiestabilisierenden Wirkung von sozioökonomischer Entwicklung – als demokratiegefährdend eingeschätzt (Mainwaring/Pérez-Liñán 2003). Dabei wird davon ausgegangen, dass andauernde Armut zunächst zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung und langfristig zu einem Legitimitätsverlusts des politische Regimes führt, der wiederum destabilisierende Effekte für die Demokratie hat (Basedau 2003, 125).

Sozialstrukturelle Faktoren wie soziale Ungleichheit, Klassenstruktur, Urbanisierungsgrad und Beschäftigungsstruktur spielen ebenfalls eine wichtige Rolle für den Erhalt einer Demokratie. So haben Studien nachgewiesen, dass eine breite Mittelschicht sowie die gleichmäßige Verteilung wirtschaftlicher Macht den Erhalt demokratischer Regime steigert (Moore 1966; Rueschemeyer et al. 1992; Vanhanen 1997).

¹⁸¹ Gleichzeitig muss die Wissenschaft „[...] jedoch anerkennen, dass dies weder eine hinreichende, noch eine notwendige Variable zur Erklärung des Auftretens von Demokratien darstellt“ (Schlumberger/Karadag 2006). Die Ergebnisse der Studie von Epstein et al. stellen dies in Frage, weil sie eine Korrelation zwischen wirtschaftlicher Performanz und dem Entstehen von Demokratie sowie deren Konsolidierung belegen (Epstein et al. 2006). Diese diametralen Resultate ergeben sich aus unterschiedlichen Demokratiekonzepten. Während Przeworski et al. (Przeworski et al. 2000) Demokratie dichotomisch erfassen (demokratisch vs. nicht-demokratisch), entwickelten Epstein et al. (Epstein et al. 2006) einen dreidimensionalen Demokratiebegriff (demokratisch, teilweise demokratisch und nicht-demokratisch).

Modernisierungstheoretisch geprägte Experten sehen zudem in der Außenabhängigkeit von Entwicklungsländern ein hohes Demokratisierungspotenzial (Huntington 1984). Der Einfluss externer struktureller Variablen wie Außenhandel oder Kapitalströme kann zum Wohlstandsniveau einer Gesellschaft beitragen, allerdings wurden hier bislang keine eindeutigen Erkenntnisse gewonnen (Weiffen 2009). Vielmehr wird aber aus der dependenztheoretischen Warte beklagt, dass die strukturell bedingte Position von Entwicklungsländern in der Peripherie der Weltwirtschaft eine dauerhafte Demokratisierung verhindert (Abrahamsen 2001). Die strukturelle Benachteiligung von Entwicklungsländern (z.B. durch Rohstoffexporte und geringe Diversifizierung der Exportgüter etc.) verhindere die sozioökonomische Entwicklung marginalisierter Gesellschaften und unterbinde so die Demokratisierung.

Neben ökonomischen Strukturen zählen politische Diffusionseffekte und kulturelle Angleichungsprozesse in der Gesellschaft als einflussreiche Faktoren auf die Entstehung und den Erhalt demokratischer Ordnungen. Jon Pevehouse hat in seinen Arbeiten beispielsweise nachgewiesen, dass die Mitgliedschaft in Regionalorganisationen mit einer Demokratieklausele positiv mit demokratischen Sozialisierungstendenzen politischer Regime korreliert (Pevehouse 2002a; 2002b; 2005).¹⁸² Andere Autoren haben herausgefunden, dass die Wahrscheinlichkeit der Verfestigung demokratischer Praktiken und Einstellungen höher ist, wenn ein Staat sich in der geographischen Nachbarschaft von anderen Demokratien befindet (Brinks/Coppedge 2006; Doorenspleet 2004; Erdmann/Kneuer 2008; Gleditsch/Ward 2006). Bei der gesellschaftlichen Verbreitung demokratischer Werte und deren Einfluss auf Konsolidierung liegen divergierende Ergebnisse vor. Hier wurden Informationsflüsse durch Medien oder transnationale Netzwerke untersucht und teilweise eine positive Ausstrahlung auf das Demokratieniveau in einem Staat festgestellt (Weiffen 2009).

Kulturalistische Ansätze zielen auf langfristige kulturelle und religiöse Faktoren ab. Vertreter dieses Ansatzes gehen davon aus, dass die in einem Kulturkreis vorherrschenden Werte und Einstellungen *per se* demokratiefreundlich oder -hemmend sind (Huntington 1991). Insbesondere bestimmten Religionen wurde hier ein begünstigen-

¹⁸² Dieser Zusammenhang ist nicht so evident wie er auf den ersten Blick erscheinen mag. Beispielsweise hatten sich die Mitgliedstaaten der OAS bereits in ihrem Gründungsvertrag von 1949 zur Demokratie als beste politische Ordnung für amerikanische Staaten bekannt. Diese Festlegung war vor allem dem US-amerikanischen Einfluss zu Schulden, korrelierte in weiten Teilen des 20. Jahrhunderts jedoch nicht mit den Realitäten politischer Ordnungen in Lateinamerika.

der (z.B. Protestantismus) oder behindernder (z.B. Islam) Einfluss zugeschrieben, wobei der Islam als am wenigsten demokratiefreundlich gilt. Empirische Studien zu religiös unterschiedlich geprägten Gesellschaften in Südeuropa, Lateinamerika, Indien, Indonesien, Japan, Mali und Taiwan widerlegen diese Annahmen jedoch (An-Na'im 2008; Philpott 2004; Przeworski et al. 2000).

Aus drei Gründen können kulturalistische Ansätze hier vernachlässigt werden: Erstens heben sie vor allem auf die Wahrscheinlichkeit der Demokratisierung autoritärer Systeme ab und ergehen sich in statistischen Hypothesentests, die lediglich einen Zusammenhang zwischen politischen Regimetyten und Zivilisationstypen herzustellen vermögen (Schlumberger/Karadag 2006, 232). Demzufolge werden sie, zweitens, nicht zur Analyse demokratischer Konsolidierungsprozesse eingesetzt. Jedoch haben signifikante Gegenbeispiele zur Inkompabilitätsthese kulturalistischer Argumentation (z.B. Türkei, Indonesien oder Polen) einen wichtigen Hinweis darauf geliefert, dass eine andere Analyseebene erforderlich ist, um zu validen Aussagen über den Zusammenhang zwischen Religion und Demokratisierung zu kommen. So wurde in einigen Arbeiten über Religiosität und die Rolle religiöser Akteure in jungen Demokratien belegt, dass religiöse Akteure keinen signifikanten Einfluss auf das demokratische *outcome* eines Regimes hatten (Künkler/Leininger 2009), wohl aber religiöse Massenorganisationen beispielsweise in Indonesien maßgeblich zur demokratischen Transition beigetragen haben. In der Konsolidierungsphase treten religiöse Gruppen – auch in überdurchschnittlich religiösen Gesellschaften – wie andere zivilgesellschaftliche Akteure oder Lobbygruppen auf und vertreten ihre Interessen. Doch der Blick der Demokratisierungsforscher richtet sich weniger auf friedlich agierende und prodemokratische religiöse Akteure, sondern auf religiös aufgeladene Gewaltkonflikte, die als demokratiegefährdend eingeschätzt werden. Jüngere Arbeiten haben gezeigt, dass religiöse Akteure gegebenenfalls ein höheres Mobilisierungspotenzial in den Bevölkerungen der Dritten Welt haben, als andere zivilgesellschaftliche Gruppen (Körner et al. 2009). Allerdings wird dabei weitgehend ausgeschlossen, dass Religion eine signifikante Ursache für soziale und politische Konflikte ist (Møller 2006). Vielmehr verbergen sich hinter vordergründig religiösen Motiven politische und soziale Konflikte um Macht, Naturressourcen und Territorium (Appleby 2000, 282). Radikale und gewaltbereite religiöse Gruppierungen stellen daher zwar eine Herausforderung für junge Demokratien dar, unterscheiden sich darin aber nicht von anderen fundamentalistischen Gruppen

wie z.B. radikalmarxistische Bewegungen.¹⁸³ Jüngere Forschungsarbeiten wendeten sich der Religion als Friedensressource zu und betonen das Potenzial für den gewaltfreien Austrag politischer und sozialer Konflikte, wenn religiöse Gruppen als vermittelnde Akteure fungieren (Appleby 2000; Basedau 2009).

Die heterogene ethnische Struktur afrikanischer Gesellschaften wird oft als Hindernis für erfolgreiche Demokratisierung beschrieben (Glickman 1995).¹⁸⁴ Unterschiedliche Überlegungen und Erkenntnisse begründen diese Annahme. Erstens wird in der Demokratieforschung vorausgesetzt, dass die nationale Identität und Homogenität einer Gesellschaft eine wichtige Voraussetzung für demokratische Konsolidierung sind (Linz/Stepan 1996, Kapitel 2). In der Dekolonialisierungsphase in afrikanischen Staaten wurden Staatsgrenzen oft ungeachtet genuiner politischer Identitäten gezogen. Dies führte zu Rivalitäten um Macht und Zugang zu Ressourcen zwischen unterschiedlichen Ethnien, die divergierende nationale Identitäten haben. Zweitens birgt der in einer Demokratie institutionalisierte Wettstreit um Macht die Gefahr für eine ethnische Polarisierung, weil politischer Wettbewerb sich entlang ethnischer Konfliktlinien organisiert. Dies kann wiederum zu einer Verschlechterung interethnischer Beziehungen führen (Hartmann 1999a, 34).¹⁸⁵ Demokratische Systeme vertiefen und verfestigen sich in ethnisch fragmentierten Staaten (z.B. Belgien, Südafrika) nur dann, wenn ethnische *cleavages* durch ein angemessenes Institutionenarrangement kompensiert, und verschiedene ethnische Gruppierungen integriert werden können (Moestrup 1999, 173). Matthias Basedau kommt in seiner Analyse von 13 afrikanischen Regimen zum Schluss, dass „nur ein geringes Mindestmaß an gesellschaftlicher, meist ethnischer Gewalt mit der Demokratie vereinbar“ ist (Basedau 2003, 442).

Die Staatsstruktur (föderal vs. unitar) ist ein weiterer Faktor, der in der Literatur oft als demokratisierungsrelevant genannt wird (Fuhr 1997; Rüland 1993). Autoritäre Regime zeichnen sich durch Machtkonzentration aus, die mit einer Bündelung von Macht im Herrschaftszentrum einhergeht. Dezentralisierung wird im Kontext von Demokratisie-

¹⁸³ Hiergegen kann eingewendet werden, dass sie sich durch ihr hohes Mobilisierungspotenzial von anderen fundamentalistischen Gruppen unterscheiden. Dem ist entgegenzusetzen, dass es vor allem gesellschaftlich Benachteiligte oder arme Bevölkerungsteile sind, die für diese Art der Mobilisierung empfänglich sind, d.h. andere Ursachen wie sozioökonomische Ungleichheit oder Armut gewichtiger sind als die Religion an sich.

¹⁸⁴ Gleiches gilt für die Staaten Südasiens.

¹⁸⁵ Jedoch sind die meisten gewaltsam ausgetragenen, ethnisch aufgeladenen Konflikte in Subsahara-Afrika wie Somalia, Ruanda oder Sudan gerade kein Ergebnis von Wahlen.

rung daher als probates Mittel zur Verteilung und Kontrolle von Macht gesehen.¹⁸⁶ Sie soll zum einen zur vertikalen Gewaltenteilung zwischen staatlichen Einheiten (national - regional - lokal) beitragen (Sørensen 2000) und zum anderen sollen dezentrale Machtstrukturen die Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsfindungsprozess gewährleisten. Sie erhöhen zudem die Responsivität des Staates gegenüber der Bevölkerung und erhöhen die Wahrscheinlichkeit zur Rechenschaftspflicht, weil Bürgerinnen und Bürger eine direktere Kontrolle über die Herrschenden ausüben können als dies in zentral organisierten Systemen der Fall ist. Insgesamt können demokratische Mindeststandards wie Wettbewerb, Partizipation der Bevölkerung und Rechtsbindung politischer Institutionen in einem Flächenstaat nur gewährleistet werden, wenn ein Staat über demokratisch legitimierte Lokalverwaltungen verfügt (Rüland 1993). Jedoch führt die Umstrukturierung des Staates nicht automatisch zu einer Qualitätsverbesserung der Demokratie, z.B. kommt Dennis Tull in seiner Studie über Dezentralisierung und Demokratisierung in Senegal zum Ergebnis, dass dort die Dezentralisierung staatlicher Strukturen von der Exekutive vor allem dazu genutzt wurde, Posten für verdiente Parteikader zu schaffen (Tull 2001).

Schließlich wird die politische Kultur in einer Gesellschaft als ein Faktor benannt, der zur demokratischen Konsolidierung beiträgt bzw. sie verhindert. Die Stabilität und Vertiefung demokratischer Ordnung kann nur erreicht werden, wenn die Mehrheit der Bevölkerung das politische System unterstützt, demokratische Einstellungen hat und durch ihr Verhalten am gesellschaftlich-politischen Leben im demokratischen System teilhat (Brown/Kaiser 2007, 1146).¹⁸⁷ Einige Autoren gehen davon, dass in den präkolonialen Gesellschaften Afrikas eine demokratische Kultur angelegt war, die durch angemessene Institutionen „wiederbelebt“ werden könne (Osabu-Kle, 274). Bislang zeigen aber Versuche dieser Art, wie beispielsweise in Uganda zwischen 1986 und 2000, keinen Erfolg.

5.3.2.2 Mesoebene: Institutionelle Konsolidierungsfaktoren

Institutionen verbinden Strukturen und Handlungen im politischen System. Zwei Hauptfunktionen demokratischer Institutionen sind (1) die Repräsentation breiter ge-

¹⁸⁶ Für eine systematische Aufarbeitung der Literatur über das Verhältnis zwischen Demokratisierung und Dezentralisierung vgl. das erste Kapitel in der Arbeit von Dennis Tull (Tull 2001).

¹⁸⁷ Zur politischen Kultur zählen auch das Verhalten und die Einstellungen politischer Eliten. Dies wird hier in Kapitel 5.3.2.1 berücksichtigt.

sellschaftlicher Interessen und (2) die Herstellung von *accountability* der Herrschenden gegenüber der Bevölkerung (Przeworski et al. 1999). Demokratische Regierungen sind dem Souverän gegenüber rechenschaftspflichtig und müssen transparent agieren, d.h. ihr Handeln und Politikinhalt müssen für Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sein. Zudem hat die Bevölkerung im Rahmen der demokratischen Grundordnung das Recht, ihren Interessen und Erwartungen gemäß politische Forderungen zu stellen. Demokratische Regierungen müssen diese Forderungen aus der Gesellschaft aufgreifen, zur Grundlage ihrer Politikgestaltung machen und entsprechende *outputs* erzielen. Dabei sind Regierungen auf Signale wie Umfrageergebnisse, Wahlentscheidungen für bestimmte *policies* oder politische Aktionen (z.B. Demonstrationen, Unterschriftenaktionen, Bürgerinitiativen etc.) aus der Bevölkerung angewiesen (Manin et al. 1999, 9). Im Gegensatz zu autoritären Regimen erhält die Bevölkerung bzw. die Wählerschaft im demokratischen System *de jure* und *de facto* die Kompetenz, die Macht der Herrschenden zu kontrollieren und zu beschränken sowie Politiker, die nicht zur Zufriedenheit des Volkswillens ausfallen, zu sanktionieren¹⁸⁸: „*Governments are "accountable" if citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining those incumbents who perform well and ousting from office those who do not*“ (Manin et al. 1999, 10).

In demokratischen Konsolidierungsprozessen verfestigen sich und differenzieren sich politische Institutionen und Willensbildungsprozesse dergestalt aus, dass sie zum einen so leistungsfähig sind, dass sie die Interessen der Bevölkerung in konkrete Politikergebnisse umsetzen und zum anderen *accountability* gewährleisten können. In der einschlägigen Forschung wird davon ausgegangen, dass politische Institutionen im Laufe demokratischer Konsolidierung den Handlungsspielraum politischer Entscheidungsträger und anderer Akteure einschränken: „[...] *domestic actors play a less important role during the phase of democratic consolidation, when institutionalization and routinization increasingly limit the space of political elites and socialize both the elites and the*

¹⁸⁸ *Accountability* (Rechenschaftspflicht) und Responsivität spielen auch in autoritären Regimen zu deren Stabilisierung und Machterhalt eine wichtige Rolle. Beispielsweise versuchte man in der DDR seit Ende der 1970er Jahre durch die regelmäßige Veröffentlichung von Umfrageergebnissen über gesellschaftliche Frage und Bedürfnisse, die Erwartungen der Bevölkerung zu identifizieren und das System zu legitimieren, indem diesen teilweise entsprochen wurde (Boyer 2006, 214). Zudem müssen sich totalitäre und autoritäre Herrscher gegenüber ihren Unterstützungsgruppen, z.B. Kadern, Clans, ethnischen Gruppierungen, rechtfertigen und sich ihnen gegenüber responsiv verhalten, um die Legitimität ihrer Herrschaft aufrecht zu erhalten (Heydemann 2007, 28; Linz 2000a, 97). Der Unterschied zur Demokratie besteht hier in der Exklusivität und fehlenden Sanktionierbarkeit herrschaftlichen Handelns.

masses“ (Doorenspleet/Mudde 2008, 820). Bezogen auf Demokratisierungsprozesse in der Dritten Welt werden die Funktionsfähigkeit und die Ausdifferenzierung politischer Institutionen als eine der größten Herausforderungen in Konsolidierungsprozessen betrachtet (Bratton 2009, 350-355). Hierfür werden in der Literatur überwiegend zwei Gründe genannt:

Erstens verfügen politische Regime in armen Staaten über geringe Human- und materielle Ressourcen. Beide werden aber für den Aufbau, die Ausstattung, Fortdauer und Funktionserfüllung politischer Institutionen benötigt (Smith 2005, 233). Folglich ist die Leistungsfähigkeit zur Bereitstellung kollektiver Güter für die Bevölkerung und die Gewährleistung von *accountability* politischer Einrichtungen in Entwicklungsländern nur gering (Burnell 2005a, 186). Zweitens schränken informelle Institutionen und Praktiken des autoritären Vorgängerregimes die demokratische Funktionsfähigkeit von Einrichtungen wie Parlamenten, Gerichten und Verwaltungsapparaten ein (Merkel 1999, 72). Beispielsweise werden Ministerien nach einer Transition vor allem durch die Neubesetzung von Schlüsselpositionen in den oberen Reihen der Hierarchie erneuert. In der Regel bleibt der Großteil staatlicher Funktionäre aus dem alten Regime aber auf seinen Verwaltungsposten. Dies ist zum einen auf die geringe Zahl adäquat ausgebildeter Politiker und Beamter in Entwicklungsländern zurückzuführen. Zum anderen versuchen Vertreter des alten autoritären Regimes, ihre Interessen in den neuen Institutionen zu wahren und den Zugang zur Macht zu erhalten (Przeworski 1988, 79). Hierzu werden Netzwerke und informelle Praktiken gepflegt und Institutionen an die Bedürfnisse politischer Eliten angepasst.¹⁸⁹ Dies kann so weit gehen, dass formaldemokratische Institutionen von tradierten Institutionen *de facto* unterlaufen werden (Haynes 2002, 82-83).¹⁹⁰

Nach dieser allgemeinen Einordnung politischer Institutionen werden im Folgenden politische Kerninstitutionen demokratischer Ordnungen im Hinblick auf ihre Bedeutung für Konsolidierungsprozesse untersucht.

WAHLEN. Freie, faire und gleiche Wahlen sind grundlegend für eine moderne Demokratie. Durch regelmäßige Wahlen werden der politische Wettbewerb und die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess gewährleistet. Während die Relevanz von Wahlen für die Demokratie unbestritten ist, breitete sich in der Demokratisie-

¹⁸⁹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu klientelistischen Netzwerken und Neopatrimonialismus im folgenden Kapitel.

¹⁹⁰ Dieses Phänomen wird auch als „Fassadendemokratie“ bezeichnet (Schmidt 2009, 377).

rungsforschung die Skepsis aus, ob Wahlen das geeignete Instrument sind, um substanzielle Demokratisierungsprozesse anzustoßen (Carothers 2002, 16).¹⁹¹ Dieser Argwohn resultierte aus der euphorischen Aufnahme der vierten Demokratisierungswelle zu Beginn der 1990er Jahre. Die Öffnung autoritärer Regime und die Abhaltung von Gründungswahlen veranlassten Politik und Wissenschaft, ein Ende der Geschichte und den weltweiten Siegeszug der Demokratie auszurufen (Fukuyama 1992). Nachdem sich nach einer Dekade gezeigt hatte, dass sich nicht jedes Regime, das freie Wahlen abhielt, zu einer gefestigten Demokratie entwickelte, wurde fälschlicherweise die Relevanz von Wahlen in Frage gestellt. Wahlen seien kein probates Mittel – so der Rat von Beratern aus der Wissenschaft an die Politik – um eine nachhaltige Demokratisierung zu gewährleisten (Carothers 2002). Angesichts der Vielfalt an Konsolidierungsfaktoren ist dieser Ratschlag an die Praxis unbestreitbar wichtig, um eine einseitige Ressourcenallokation in der Demokratieförderung zu vermeiden. Wissenschaftlich sollte er in dieser Einfachheit jedoch nicht aufgegriffen werden. Die kontinuierliche und regelmäßige Abhaltung freier und fairer Wahlen ist zum einen ein Qualitätsmerkmal der Demokratie (Nohlen et al. 1999; Nohlen 2004). Zum anderen haben empirische Studien gezeigt, dass die Steuerung und Organisation demokratischer Wahlen in Entwicklungsländern entscheidend ist, um demokratische Institutionen zu stärken und den Erhalt demokratischer Standards auch jenseits von Wahlen zu garantieren (Bratton 1998; Hartlyn et al. 2008; Lindberg 2006b). Staffan Lindberg belegt in seiner Untersuchung von 184 nationalen Wahlen in 33 afrikanischen Staaten, dass durch kontinuierliche Wahlen demokratische Praktiken bei Bürgerinnen und Bürgern eingeübt werden, eine vielfältige Medienlandschaft gefördert und indirekt Institutionen wie Gerichte und prodemokratisches Verhalten des Sicherheitsapparates gestärkt werden (Lindberg 2006a, 146-148; Lindberg 2006b, 157-159). Weitere Studien in mehreren Regionen haben gezeigt, dass die Legitimität von Wahlen in der Bevölkerung und politischen Elite erhöht werden kann, indem unabhängige Wahlbehörden oder -kommissionen geschaffen werden (Bratton et al. 2008; Hartlyn et al. 2008; Jaramillo 1994; Pastor 1999).

Wahlsysteme haben in einer Demokratie die Funktion, durch Umwandlung von Stimmen in Parlamentssitze oder politische Ämter die angemessene Repräsentation diverser Interessen zu gewährleisten. Erfüllen sie diese Funktion, so tragen sie zu einer Institutionalisierung der Demokratie bei. Entstehen jedoch disproportionale Effekte in der

¹⁹¹ Wissenschaftlich geht die Idee, dass freie Wahlen eine Demokratisierungsphase einläuten, auf Dankwart Rustow zurück (Rustow 1970).

Repräsentation oder sind die Wahlergebnisse knapp, so wird häufig die Legitimität der Wahlen angezweifelt. Dies kann zur Destabilisierung der Demokratie, aber auch zu Wahlsystemreformen führen. Wenngleich im Sinne der „Heidelberger Schule“ keine Blaupausen für Wahlsysteme existieren, so ist doch naheliegend, dass die Heterogenität und ethnische Politisierung in vielen afrikanischen Staaten eher Wahlsystemen zuzusprechen, die die Repräsentations- und nicht die Mehrheitsfunktion betonen (Nohlen 2004b, 245). Tatsächlich überwiegen vom Grundtyp her aber Mehrheitswahlsysteme (Nohlen et al. 1999, 27). Insgesamt wird Wahlsystemen aber eine geringe Bedeutung in afrikanischen Konsolidierungsprozessen beigemessen (Basedau 2003, 203-205). Entsprechend standen Wahlsystemfragen in der vierten Demokratisierungswelle – mit der Ausnahme von Südafrika und jüngst Kenia – kaum auf der tagespolitischen Agenda afrikanischer Staaten.

REGIERUNGSSYSTEM. Parlamentarischen Systemen wird von Vertretern des *best system approach* eine Überlegenheit gegenüber präsidentiellen Systemen hinsichtlich der Stabilität demokratischer Regime unterstellt (Linz 1990a; 1990b; Stepan/Skach 1993). Die Autoren schreiben dem Präsidialismus eine stabilitätsgefährdende Wirkung zu, weil er unter anderem institutionelle Blockaden zwischen der Exekutive und Legislative befördere, die starren Amtszeiten des Präsidenten die Lösung von Konflikten erschwere sowie die Direktwahl der Exekutive unerfahrenen und inkompetenten Amtsinhabern Vorschub leisten könne. Solch negative Auswirkungen auf demokratische Konsolidierungsprozesse konnten in empirischen Studien zu afrikanischen und lateinamerikanischen Demokratisierungen jedoch nicht bestätigt werden (Basedau 2003; Thibaut 2000). Vielmehr wurde gezeigt, dass der Typ des Regierungssystems gegenüber anderen Faktoren in der Konsolidierung zu vernachlässigen ist. Regierungssysteme interagieren mit kontextuellen Faktoren derart, dass sich ihre Effekte auf die demokratische Konsolidierung einer Generalisierung, wie sie von Linz und anderen vorgenommen wird, entziehen. Auch jüngere Arbeiten relativieren die These der Stabilitätsgefährdung durch präsidentielle Regime. Beispielsweise hat Milan Svolik in seiner Studie über Erklärungsfaktoren für demokratische Konsolidierung gezeigt, dass präsidentielle Systeme nicht signifikant mit autoritären Regressionen korrelieren und nur in Kombination mit einer niedrigen sozioökonomischen Entwicklung sowie politisch aktiven und starken militärischen Akteuren Prozesse demokratischer Verfestigung hemmen (Svolik 2008, 164).

Grundsätzlicher als die Bedeutung des Regierungssystemtyps für demokratische Konsolidierung stellen sich die Kräfteverhältnisse zwischen den drei Staatsgewalten im afrikanischen Kontext dar: Horizontale *accountability* wird in einer Demokratie durch eine effektive Teilung und gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten hergestellt. Im afrikanischen Kontext, der historisch und kulturell stark von zentralen Führungsfiguren geprägt ist („big man“), sind Parlamente gegenüber der Exekutive oft schwach aufgestellt (Beck 1998, 212). Folglich wird die Ausbildung einer effektiven parlamentarischen Opposition erschwert und die parlamentarische Kontrollfunktion häufig nur eingeschränkt wahrgenommen (Thomson 2000, 223). Die Judikative weist ähnliche Schwächen auf. Sie wird teilweise von der Exekutive manipuliert und gewährleistet häufig keine unabhängige Rechtsprechung (Carothers 2003, 9-10). Der Zugang zu Gerichten ist für den Großteil der Bevölkerung ebenfalls oft eingeschränkt. Gleichzeitig nehmen die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht das staatliche Justizsystem in Anspruch, um Rechtsstreitigkeiten und soziale Konflikte zu lösen. Statt dessen nutzen die Menschen afrikanischer Gesellschaften in 80% bis 90% der Fälle traditionelle Verfahren zur Schlichtung rechtlicher Streitigkeiten (Wojkowska 2006, 14). Diese Verfahren sind zumeist informell und damit nicht Bestandteil des formalen Rechtsrahmens des Regimes. Traditionelle Gerichte sind aber nicht *per se* eine Gefährdung demokratischer Konsolidierungsprozesse, sondern können formale Rechtswege ergänzen.

BÜROKRATISCHER STAATSAPPARAT. Die Leistungsfähigkeit demokratischer Regime hängt von der Funktionsfähigkeit ihres bürokratischen Staatsapparates ab (Linz/Stepan 1996, 6; 16-38). Experten gehen davon aus, dass Demokratisierung zum Scheitern verurteilt sei, wenn nicht ein Mindestmaß an bürokratischer Funktionsfähigkeit vorhanden ist (Mansfield/Snyder 2007; Ottaway 1999; 2002). Daraus leiten sie die Notwendigkeit einer Sequenzierung ab: Erst wenn ein funktionstüchtiger Staatsapparat aufgebaut sei, sei die Zeit reif für die Demokratie. Allerdings bleibt in diesen Studien offen, was ein „Mindestmaß“ an bürokratischer Funktionsfähigkeit bedeutet. Zudem haben Demokratisierungsprozesse Eigendynamiken, die nur schwer von oben gesteuert werden können. Massenproteste und soziale Bewegungen, die in einigen afrikanischen Staaten Anfang der 1990er Jahre autoritäre Eliten zum Fall gebracht haben, forderten demokratischen Wandel. Das Argument, es müssten erst funktionsfähige Verwaltungen auf- und ausgebaut werden, hätte in diesen Fällen wohl kaum überzeugt. Naheliegender ist die ebenfalls verbreitete Annahme, dass sich der Aufbau staatlicher Kapazitäten und demokratischer Konsolidierung gegenseitig befruchten

(Bratton/Chang 2006). Auch Staffan Lindberg hat in seiner Arbeit über den Zusammenhang zwischen Wahlen und demokratischer Konsolidierung gezeigt, dass „demokratische Herausforderungen“ wie die Organisation von Wahlen Anreize schaffen, um fehlende Kapazitäten aufzubauen (Lindberg 2006b).

POLITISCHE PARTEIEN. In einer repräsentativen Demokratie sind politische Parteien die wichtigsten intermediären Institutionen, um Interessen zu aggregieren, integrieren und repräsentieren (Randall/Svåsand 2002a). In der entwicklungsländerbezogenen Demokratisierungsforschung interessierten sich Forscher hier insbesondere für zwei Themenkomplexe:¹⁹² (1) Es wird festgestellt, dass politische Parteien in außenabhängigen Entwicklungsländern oftmals schwache Institutionen sind, die ihre demokratischen Funktionen nicht erfüllen (Basedau et al. 2007). (2) Ein Großteil der Forschung fokussiert die Entwicklung der Parteiensysteme, insbesondere auf die Frage, ob die politisierte Ethnizität in vielen Gesellschaften Afrikas zu einer Fragmentierung des Parteiensystems führt (Mozaffar et al. 2003; Sandbrook 1996).

As (1) Politische Parteien sind in vielen Staaten Subsahara Afrikas schwache Institutionen, die in der Gesellschaft häufig kaum verankert sind und eine geringe Programmatik aufweisen (Basedau 2007, 3). Eine Ausnahme hinsichtlich ihrer organisatorischen und personellen Stärke bilden dominante Regierungsparteien. Besonders schwierig ist jedoch die Herausbildung und Entwicklung starker Oppositionsparteien. Afrikanische Oppositionsparteien sind oft klein und um einzelne Personen herum organisiert: „[...] *many opposition parties turn out to be little more than small and transient coteries behind aspiring individual politicians*“ (Randall/Svåsand 200, 32). Als Gründe für die Schwäche politischer Parteien werden mangelnde wirtschaftliche Ressourcen, klientelistische Strukturen und schwache demokratische Institutionen mit einer starken Exekutive genannt (Randall/Svåsand 2002b). Aus der Schwäche politischer Parteien wird in der Regel abgeleitet, dass sie einen geringen Beitrag zur Konsolidierung leisten und diese möglicherweise sogar gefährden. Problematisch hat sich bei diesen Einschätzungen erwiesen, dass die für etablierte Demokratien entwickelten Kriterien leistungsfähiger Parteien auch zur Bewertung der Funktionsfähigkeit von Parteien in der Dritten Welt herangezogen werden. Funktionale Äquivalente wurden in der afrikabezogenen Parteienforschung bislang nicht entwickelt.

¹⁹² In einem weiteren Literaturstrang wird die Institution der Partei grundsätzlich in Frage gestellt. Sie werden als unpassendes Instrument zur Herbeiführung politischer Entscheidungen im afrikanischen Kontext gesehen, in dem konsensuale Verfahren und nicht Mehrheitsentscheidungen Tradition haben (Osabu-Kle 2000; Wiredu 2003).

Die Untersuchung des Beitrags von Parteiensystemen zur Konsolidierung der Demokratie steht vor einem ähnlichen Problem. Einem funktionalen Verständnis folgend wird angenommen, dass ein konsolidierungsförderliches Parteiensystem eine moderate Fragmentierung, geringe Polarisierung und eine hohe Institutionalisierung aufweist (Sartori 1976). Eine hohe Fragmentierung wird in der Regel als demokratiegefährdend eingestuft, insbesondere wenn es sich um junge Parteiensysteme in polarisierten Gesellschaften handelt (Linz 1978, 24-27; Sartori 1976, 119-126). Vor diesem Hintergrund wurde angenommen, dass die starke ethnische Stratifizierung afrikanischer Gesellschaften zu fragmentierten Parteiensystemen führen würde. Auch der Tatbestand, dass sich ethnische *cleavages* als die entscheidenden gesellschaftlichen Strukturen erwiesen, entlang derer sich politische Parteien herausbildeten, sprach für eine Fragmentierung (Erdmann 2004; Mozaffar/Scaritt 1999). Jüngere Untersuchungen und Typologierungsversuche zeigen jedoch, dass sich in den meisten nichtautoritären Regimen Afrikas Parteiensysteme mit einer oder wenigen dominanten Parteien herausgebildet haben (Basedau/Erdmann 2007, 246). Dieser Befund steht im Einklang mit den Ergebnissen von Daniel Poser, der in seinem Vergleich der Parteiensysteme in Sambia und Kenia herausfindet, dass das Parteiensystem die interethnischen Beziehungen und *cleavages* in beiden Gesellschaften verändert hat (Posner 2007, 1321-1322). So verschoben sich in Kenia und Sambia die *cleavages* von der lokalen Ebene (Stammeskonflikte in Sambia und Stamm-Unterstammkonflikte in Kenia) auf die nationale Ebene und führten zu einer neuen Identitätsbildung nach Sprache (Sambia) und regionalen ethnischen Gruppen (Kenia). Politiker unterstützten diese Entwicklung, indem sie in Wahlen sprachliche und regionale „ethnische Karten“ ausspielten, um diese neu formierten Gruppierungen zu mobilisieren sowie in ihre Reihen zu rekrutieren.

5.3.2.3 Mikroebene: Akteursbezogene Konsolidierungsfaktoren

Die Verankerung demokratischer Institutionen in der Gesellschaft hängt nicht nur von ihren *output*-Funktionen (siehe oben), sondern auch davon ab, dass das Verhalten politischer Eliten und der Bevölkerung demokratisch und regelkonform ist (Linz/Stepan 1996, 6). Dabei bedingen sich demokratisches Verhalten und die Konsolidierung politischer Institutionen gegenseitig. Demokratische Institutionen schaffen Regeln und Verfahren. Wenn diese von der Bevölkerung oder politischen Eliten manipuliert, ignoriert oder abgeschafft werden, droht eine demokratische Verfestigung und Vertiefung zu stagnieren oder in eine autoritäre Regression zu verfallen (Villalón/von Doepf 2005,

12). Das Verhalten politischer Eliten wird von ihren individuellen oder kollektiven Interessen und normativen wie soziokulturellen *constraints* bestimmt.

In der Afrikaforschung wird vornehmlich das demokratiegefährdende Verhalten der Bevölkerungen und Eliten betont (Olukoshi 2005, 253). Jedoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bereitschaft, sich im demokratischen Institutionengefüge regelkonform zu verhalten, in jungen Demokratien des Kontinents seit den 1990er Jahren kontinuierlich zugenommen hat (Posner/Young 2007, 134-137). Dort, wo freie Wahlen durchgeführt werden, wird der Machtverlust der alten Regierung in der Regel anerkannt und die Oppositionsrolle angenommen. Auch ist es schwieriger geworden, das Bestreben nach Machterhalt gegen Mehrheiten im politischen System durchzusetzen. Beispielsweise versuchte im Mai 2006 der damals amtierende Präsident Nigerias, Olusegun Obasanjo, durch eine Verfassungsänderung die Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten einzuführen. Der Vorschlag wurde vom Parlament abgelehnt, und diese Entscheidung von Obasanjo widerstandslos akzeptiert.

Freilich gibt es auch etliche Gegenbeispiele, in denen politische Eliten versuchen im Rahmen demokratischer Institutionen ihren eigenen Vorteil zu sichern. Dabei werden die Funktionen demokratischer Einrichtungen ausgehöhlt. In Mali (2000-2007) und Senegal (1991-2000) hat zum Beispiel die jeweilige Exekutive durch die Schaffung von „Parteienkoalitionen der Mehrheit“ die parlamentarische Opposition faktisch ausgehebelt (Baudais/Chauzal 2006; Beck 2008). Unter Berufung auf die für die afrikanische Kultur typische konsensuale Regelung gesellschaftlicher Konflikte, hatten die Präsidenten beider Länder die Oppositionsparteien zu einer Konsenspolitik eingeladen und ihnen Ministerposten angeboten. So konnte die Herausbildung einer starken Opposition im ohnehin schwachen Parlament weiter verhindert werden. Gegenkräfte, die offen und explizit gegen Demokratie ins Feld ziehen, spielen für die Konsolidierung ebenfalls eine Rolle, insbesondere das Militär. Zwar haben direkte militärische Interventionen wie Putsche und Staatsstriche zwischen 1960 und 2008 sehr stark abgenommen, so dass zwischen 2000 und 2008 nur noch fünf amtierende Machthaber durch einen Militärputsch ihres Amtes enthoben wurden (Basedau 2008).¹⁹³ Auch wenn die manifest gewaltsame Beeinflussung politischer Angelegenheiten durch das Militär im Laufe der 1990er Jahre in nichtautoritären Regimen Afrikas abgenommen hat, so spielen mili-

¹⁹³ Zum Vergleich waren es 1960-1969: 22; 1970-1979: 22; 1980-1989: 20; 1990-1999: 12.

tärische Akteure immer noch eine wichtige Rolle, indem sie Regierungen indirekt unterstützen.

Desweiteren hat die Zivilgesellschaft in der Auseinandersetzung mit den Konsolidierungen der Dritten und Vierten Demokratisierungswellen einen wichtigen Stellenwert eingenommen. Die Existenz einer lebendigen und vielfältigen Zivilgesellschaft wird als bedeutendes und konsolidierungsförderndes Element für Demokratisierung gesehen (Linz/Stepan 1996, 5-6; Merkel/Lauth 1998).¹⁹⁴ Indem Bürgerinnen und Bürger sich in einer vom Staat unabhängigen Sphäre in Vereinigungen, Gewerkschaften oder anderen Formen organisieren und ihre Interessen und Erwartungen artikulieren sowie offene Forderungen an die Politik stellen, nehmen sie in demokratischen Systemen Einfluss auf politische Entscheidungen. In der afrikabezogenen Demokratisierungsforschung liegen gegensätzliche Befunde über die Bedeutung und Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in Konsolidierungsprozessen vor. Entweder wird eine Schwäche der Zivilgesellschaft beklagt, in der auch ein Hauptgrund für den geringen Demokratisierungsstand in den Gesellschaften südlich der Sahara gesehen wird (Clapham 1999), oder die Stärke der Zivilgesellschaft und ihr (potenzieller) Beitrag zur Konsolidierung wird betont (Ottaway 2000).

Soziale Bewegungen und nichtstaatliche Vereinigungen haben in der Vierten Demokratisierungswelle durch ihre Proteste teilweise den Umsturz autoritärer Regime bewirkt. Danach hat sich in einigen Staaten eine Zivilgesellschaft herausgebildet. Je nach Länderkontext unterscheidet sich die Zivilgesellschaft jedoch in ihrem Organisations- und Politisierungsgrad (Mehler 1999, 223). In einigen politischen Systemen hat sich ein dichtes Netz von Basisorganisationen und Vereinigungen herausgebildet, die soziale Leistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildungsangebote erbringen (Ottaway 2000). Einerseits werden dadurch schwache staatliche Strukturen entlastet und zudem stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement gegebenenfalls das soziale Kapitel der Gesellschaft, was wiederum einen Beitrag zur Konsolidierung leisten kann. Andererseits übernehmen zivilgesellschaftliche Organisationen staatliche Aufgaben und fördern dadurch möglicherweise die Schwächung staatlicher Infrastrukturen und Leistungsfähigkeit. So wird verhindert, dass funktionsfähige staatliche Institutionen und Problemlösungskapazitäten aufgebaut und *outputs* erzeugt werden, die jedoch notwendig wä-

¹⁹⁴ Zivilgesellschaft wird hier im Sinne von Thomas Janoski verstanden als „[...] a sphere of dynamic and responsive public discourse between the state, the public sphere consisting of voluntary organizations, and the market sphere concerning private firms and unions“ (Janoski 1998, 12).

ren, um das demokratische System zu legitimieren und zu stabilisieren. Hinzu kommt, dass ein Großteil zivilgesellschaftlicher Organisationen, die im sozialen Bereich tätig sind, auf Finanzierung aus dem Ausland angewiesen sind (van Rooy 2000, 208-219). Dies führt nicht nur zu einer Kommerzialisierung zivilgesellschaftlicher Strukturen, sondern auch zur Ersatzvornahme sozialer Dienstleistungen nichtstaatlicher Akteure. Im politischen Bereich können ähnliche Tendenzen ausgemacht werden. Hier nehmen große zivilgesellschaftliche Organisationen teilweise wichtige politische Positionen ein, z.B. üben sie *de facto* eine stärkere – extraparlamentarische – Oppositionsrolle aus als schwache politische Parteien im Parlament (Bratton 2009, 351). Zivilgesellschaftliche Organisationen, die intermediäre Funktionen im politischen Regime übernehmen, können analytisch auch der Mesoebene zugeordnet werden. Zudem sind zivilgesellschaftliche Akteure nicht *per se* prodemokratisch gesinnt, sondern treten auch fundamentalistisch und radikal auf. Diese Akteure stellen eine Herausforderung für junge demokratische Ordnungen dar und müssen von diesen eingehegt werden.

Ein weiterer handlungsbezogener Faktor, der in der Afrikaforschung immer wieder als demokratiegefährdend und -behindernd angeführt wird, ist der Neopatrimonialismus. Er steht begrifflich in enger Verbindung mit dem Klientelismus und wird teilweise synonym verwendet.¹⁹⁵ Der Neopatrimonialismus wird im Kontext der Demokratisierungsforschung häufig als ein zentrales „Grundübel“ afrikanischer Politik oder als „typische“ bürokratische Handlungslogik in afrikanischen Staaten gesehen (Bratton/Van de Walle 1994; Médard 1982, 185). Dabei kursieren in der Literatur sehr unterschiedliche Verständnisse von Neopatrimonialismus und Klientelismus.¹⁹⁶ Sie haben gemeinsam, dass sie abzielen auf die Konzeptualisierung personalisierter Herrschaft und die mangelnde Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre wie sie im rational-legalen Herrschaftstyp nach Max Weber angelegt ist.¹⁹⁷ Basierend auf dem von Max Weber geprägten Patrimonialismuskonzept führten Bratton und van de Walle den Neopatrimonialismusbegriff in die politikwissenschaftliche Afrikaforschung ein (Bratton/van de Walle 1997, 61-62).¹⁹⁸ Insgesamt handelt es sich bei der neopatrimonia-

¹⁹⁵ In den 1970er Jahren – in jüngerer Zeit nur in vereinzelten Arbeiten – wurde Klientelismus und Familienbande als soziales Kapital gefasst, d.h. Klientelismus wird dort verstanden als gesellschaftliche Norm zur Selbsthilfe (Chabal/Daloz 1999; Lemarchand 1972).

¹⁹⁶ Teilweise wird Klientelismus auch als Teil von Neopatrimonialismus (Lemarchand 1972) und umgekehrt (Roth 1968) begriffen.

¹⁹⁷ Das Ausgangskonzept „Patrimonialismus“ geht auf Max Weber zurück (Erdmann/Engel 2006, 7).

¹⁹⁸ Patrimonialismus ist nach Weber ein Herrschaftssystem, an dessen Spitze ein Individuum steht, das aus Tradition oder Prestige herrscht, und in dem sich der Gehorsam gegenüber der

len Herrschaft um ein auf Unsicherheit gebautes Regime informeller Interaktionen, die nicht primär auf Gemeinwohlorientierung, sondern auf persönliche Bereicherung bzw. Begünstigung bestimmter klientelistischer Netzwerke abzielt.¹⁹⁹ Zwei Herrschaftsdimensionen sind hierbei relevant: Zum einen besteht der Neopatrimonialismus aus einer vertikalen Beziehung zwischen Herrscher und Beherrschten, die als Patron-Klienten-Beziehung organisiert ist, d.h. an der Spitze des Staates steht ein – oft gewählter – „big man“, der seinem engen Unterstützungskreis Zugang zu Staatsressourcen und Ämtern bereitstellt, um so seinen Machtrückhalt und die politische Ordnung zu stabilisieren (Wiseman 1999, 145). Zum anderen existiert im neopatrimonialen Regime ein formaler bürokratischer Apparat, der – auf einer horizontalen Ebene – *de jure* das Öffentliche vom Privaten in einem politischen System trennt. Im neopatrimonialen Herrschaftssystem verschmelzen faktisch jedoch beide Sphären: „[...] *informal politics invade formal institutions*“ (Erdmann/Engel 2006, 18).

Die hier genannten Eigenschaften als „typisch“ für die meisten afrikanischen Regime zu bezeichnen, spiegelt nicht die vielfältige Realität afrikanischer Herrschaftssysteme wider. Nicht in allen politischen Regimen ist der Neopatrimonialismus das vorherrschende Organisationsprinzip der Politik (Cheeseman 2007). Dennoch wird die Existenz klientelistische Netzwerke im afrikanischen Kontext häufig mit einem neopatrimonialen Regime gleichgesetzt. Klientelistische Netzwerke auf der Grundlage von Patron-Klientenbeziehungen existieren aber auch in etablierten Demokratien der OECD-Welt wie z.B. die Verquickung demokratischer Institutionen mit den Medien in Italien oder, allgemeiner, Spendenaffären, die immer wieder auf der Tagesordnung der westlichen Welt stehen. Damit ein Regime als neopatrimonial bezeichnet werden kann, müssen informelle Praktiken formale Regeln quasi aushebeln oder ersetzen (Erdmann/Engel 2006, 18). Freilich ist es aufgrund der hohen Informalität klientelistischer Praktiken schwierig, den Neopatrimonialismus als politisches Organisationsprinzip von einzelnen klientelistischen Elementen im Herrschaftsapparat zu unterscheiden. Gero Erdman und Ulf Engel schlagen vor, beide Sphären – politische

Obrigkeit nicht aus einem kodifizierten Normensystem, sondern den Präferenzen des Herrschers ableitet. Politische Stabilität wird durch materielle Belohnung der loyalen Anhänger bzw. „Klienten“ des Herrschers hergestellt. Weber bezieht diesen Begriff auf traditionale Herrschaft, in der kein rational-legal fundierter Staatsapparat existiert (Weber 1980, 129-140). Das Präfix „Neo“ im „Neopatrimonialismus“ weist darauf hin, dass neuere Formen des Patrimonialismus innerhalb von Regimen auftreten, die rational-legal organisiert sind.

¹⁹⁹ Zur Genese und Konzeptualisierung von Neopatrimonialismus siehe die Begriffsanalyse von Gero Erdmann und Ulf Engels (Erdmann/Engel 2006).

Herrschaft und bürokratischer Staatsapparat – zu analysieren, um die gegenseitige Durchdringung einschätzen zu können (Erdmann/Engel 2006). Indikatoren für demokratisches Regieren (z.B. Transparenz, Wettbewerb) und legal-rationale Funktionsweisen (z.B. Beamtenlaufbahn, Rekrutierungspraktiken) können herangezogen werden, um neopatrimonialistische Züge in einem Regime zu identifizieren.²⁰⁰ Ein Beispiel für eine solche Analyse ist die Studie von Beck zur klientelistisch durchsetzten Parteienlandschaft Senegals (Beck 2008, 26). Dort wurde das Parteiensystem seit den 1990er Jahren nach und nach an die Interessen klientelistischer Netzwerke angepasst.

Schließlich kann ein demokratisches System nur gefestigt werden, wenn es vom Großteil der Bevölkerung als legitim erachtet und befürwortet wird (Linz/Stepan 1996, 6). Hier ist die Frage relevant, ob die Bevölkerung und politische und wirtschaftliche Eliten demokratische Regeln, Prozesse und *outcomes* des politischen Systems unterstützen. Seit den 1990er Jahren wird daher von Einrichtungen wie dem Afro-, Euro- und Latinobarometer zunehmend versucht, die Einstellungen der Bevölkerungen in jungen Demokratien durch Umfragen zu messen. Auch der von Ronald Inglehart in den 1970er Jahren ins Leben gerufene *World Value Survey* beinhaltet eine Frage zur Unterstützung demokratischer Regierungsformen.²⁰¹ Beispielsweise haben 2008 70% der in 19 afrikanischen Staaten Befragten angegeben, dass sie die Demokratie jedem anderen Regimetypp vorziehen würden. 75% der Interviewten lehnen autoritäre Regime explizit ab (Afrobarometer 2009, 5-6).²⁰² Umfragen sind die einzige Möglichkeit, Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern individuell abzufragen. Sie geben wertvolle Hinweise darauf, wie Teile der Bevölkerung die politischen und sozialen Verhältnisse in ihrem jeweiligen Land einschätzen. Jedoch dürfen die erhobene Daten nicht mit dem Demokratiestand eines Regimes gleichgesetzt werden, weil „[...] wir wissen, dass Umfragedaten subjektive Wahrnehmungsdaten sind, also nicht unbedingt die tatsächlichen Verhältnisse wiedergeben“ (Nohlen 2004a, 88).

²⁰⁰ Je nachdem, wie umfassend neopatrimoniale Elemente im politischen Regime sind, können sie analytisch auch der Mesoebene zugeordnet werden.

²⁰¹ Vgl. <http://www.worldvaluessurvey.org/> [Zugriff am 3.1.2010].

²⁰² Die Befürwortung der Demokratie variiert jedoch zwischen den einzelnen Ländern. Während in Madagaskar nur 39% ein demokratisches Regime befürworteten, wurde ein solches in Botswana von 89% der Befragten unterstützt (Afrobarometer 2009, 5-6).

5.3.3 SYNTHESE

5.3.3.1 Demokratische Konsolidierung auf einen Blick

Im Mittelpunkt dieses Unterkapitels stand die Auseinandersetzung mit dem Phänomen der demokratischen Konsolidierung. Dies diente dem Zweck, die Erkenntnisse aus dem aktuellen Forschungsstand für die Analyse von Demokratieförderung greifbar zu machen. Demokratische Konsolidierung wird in dieser Arbeit als ergebnisoffener und multifaktorieller Prozess verstanden, der von der Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit unterschiedlicher Dynamiken und Verlaufsformen geprägt ist. Im demokratischen Konsolidierungsprozess differenzieren sich politische Institutionen dergestalt aus, dass sie dauerhaften politischen Wettbewerb und Bürgerbeteiligung gewährleisten. Eliten und Bürgerinnen sowie Bürger tragen durch demokratische Verhaltensweisen und Einstellungen zur weitergehenden Verfestigung und Vertiefung einer demokratischen Ordnung bei. Gleichzeitig können sich im Konsolidierungsprozess auch nichtdemokratische Handlungen und Elemente des politischen Regimes verfestigen. Dabei handelt es sich dann zwar um eine Konsolidierung des gegebenen politischen Regimes, nicht jedoch um eine demokratische.

In der Demokratisierungsliteratur wurden vielfältige und teilweise widersprüchliche Erklärungsmuster für demokratische Konsolidierung identifiziert. Für die Untersuchung von Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsprozessen Afrikas gilt daher: „*The student of democratization in Africa after 1989 does not have a ready-made explanatory framework or set of defining conditions [...] in the African context*“ (Joseph 1997, 364). In diesem Sinne wird hier ein „Werkzeugkasten“ – und kein Modell oder alternatives Erklärungsmuster – angeboten, um das Phänomen der demokratischen Konsolidierung der empirischen Analyse zugänglich zu machen. Zusammenfassend werden Konsolidierungsfaktoren und Faktorenbündel, die in der entwicklungsländer- und insbesondere afrikabezogenen Forschung benannt werden, überblicksartig in Tabelle 8 dargestellt. Es wurden strukturelle, institutionelle und handlungsbezogene Faktoren identifiziert, die interagieren und in ihrem Zusammenspiel Konsolidierungsprozesse beeinflussen. Folglich darf die folgende Darstellung nicht additiv verstanden werden, sondern die einzelnen Faktoren(bündel) müssen in der Untersuchung konkreter Länderfälle in Bezug zueinander gesetzt werden. So kann eine Gewichtung spezifischer Faktoren im Hinblick auf ihre Bedeutung für demokratische (Ent)Konsolidierung für einen oder mehrere Fälle vorgenommen werden.

Tabelle 8: Konsolidierungsfaktoren in außenabhängigen Entwicklungsländern

Makroebene (Struktur)	Mesoebene (Institutionen)	Mikroebene (Akteure)
Sozioökonomie (humane Entwicklung, Wirtschaftswachstum, sozialstrukturelle Faktoren)	Institutionelle Merkmale des autoritären Vorgängerregimes	Demokratisches Verhalten der politischen Eliten und der Bevölkerung
Staatsstruktur (föderal vs. unitar, Dezentralisierung)	Funktionsfähigkeit politischer Institutionen (Responsivität; <i>accountability</i> , Leistungsfähigkeit)	Akteurskonstellationen und Interaktionen in der politischen und wirtschaftlichen Elite
Ethnische und religiöse Struktur (ethnische Fragmentierung und Politisierung)	Politische Institutionen: Wahlen, Regierungssystem, Staatsapparat	Demokratische Einstellungen der politischen Eliten und der Bevölkerung
Politische Kultur (Legitimität des politischen Systems)	Intermediäre Institutionen (politische Parteien, Interessenverbände etc.)	Zivilgesellschaft (z.B. Basisorganisationen, Vereinigungen, Vereine)
Externe strukturelle Faktoren (Außenwirtschaft und -handel; politische, soziale und kulturelle Diffusion)		Rolle des Militärs

Quelle: Eigene Darstellung

5.3.3.2 Demokratische Konsolidierung und Demokratieförderung

Demokratisierungshilfe durch internationale Akteure interveniert in Demokratisierungsprozesse und zielt auf die Unterstützung und Verstärkung förderlicher sowie die Abfederung demokratiehemmender Faktoren. Da sich die Charakteristika einzelner Demokratisierungsphasen voneinander unterscheiden, gehen Forscher davon aus, dass auch die Aufgaben für Demokratieförderungsakteure in jeder Phase variieren (Pridham 2000, 296). *De facto* kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz.

Für die internationale Demokratieförderung stellt die turbulente Öffnungsphase, in der eine hohe, von Zeitdruck und Informationsdefiziten geprägte Eigendynamik entsteht, eine besondere Herausforderung dar (Richter 2009, 99). Vor allem die Auswahl von Partnern für die Zusammenarbeit gestaltet sich angesichts volatiler Koalitionen und Entscheidungsunsicherheiten als schwierig (Barnett/Zürcher 2009). Es überwiegen kurzfristige Unterstützungsmaßnahmen wie die Vermittlung zwischen Konfliktparteien oder Beratung zur Schaffung von Institutionen, die eine demokratische Transition induzieren (Carothers 2000, 212). In der Regel geht jedoch kaum ein staatlicher oder internationaler Akteur *ad hoc* in einen „akuten“ Demokratisierungsprozess „hinein“. Vielmehr ist er in der Regel bereits anwesend, baut auf bewährte Kooperationen und knüpft gegebenenfalls an vorhergehende Liberalisierungsmaßnahmen an. OECD-

Regierungen versuchten und versuchen durch Entwicklungszusammenarbeit in autoritären Regimen lange vor einer Umbruchsituation indirekt oder direkt durch eine langfristig angelegte Destabilisierung des autoritären Regimes zu seiner Öffnung beizutragen, beispielsweise indem sie vor allem mit gesellschaftlichen Kräften wie Oppositionsgruppen oder sozialen Organisationen zusammenarbeiten (Carapico 2002; Schlumberger 2008). Auch die indirekte Förderung von lokalen Verwaltungsapparaten und -beamten zählt zum gängigen Instrumentarium in autoritären Staaten. Problematisch stellt sich in dieser Phase zudem dar, dass unklar ist, welche Positionen unterschiedliche Akteure nach einem potenziellen Regimewechsel einnehmen werden. Um sich einen möglichst hohen Handlungsspielraum in der Demokratisierung zu sichern, gehen internationale Geber in der Vorbereitung auf eine Erosion daher eher defensiv vor.²⁰³

Die demokratische Transitionsphase bietet sich aus der Perspektive internationaler Akteure vor allem für technische Zusammenarbeit an. Haben die betreffende Gesellschaft und Eliten einmal die Entscheidung für die Etablierung einer demokratischen Ordnung getroffen, benötigen sie in der Regel vor allem in zwei Bereichen kurzfristige Unterstützung. Zum einen bei der Organisation und Abhaltung von Wahlen und zum anderen bei den Aushandlungsprozessen über die Machtverteilung und institutionellen Arrangements des neuen politischen Regimes. Dies wird sehr häufig in Form von Wahlhilfe und der Förderung von Dialogprozessen und Verfassungsgebungsversammlungen geleistet.

In der Konsolidierungsphase bieten sich den *policies* internationaler Demokratieförderer vielfältige Anknüpfungspunkte. Aufgrund der Multikausalität des Phänomens und der Abhängigkeit vom Verhalten und den Einstellungen von Individuen vermuten einige politikwissenschaftliche Autoren eine Abnahme der Einflussmöglichkeiten internationaler Akteure (Hartmann 2008). Hingegen gehen andere Autoren von besseren Einflussmöglichkeiten internationaler Akteure in der Konsolidierungsphase aus, weil sich Geberpolitiken hier offener entfalten und institutionalisieren können (Doorenspleet/Mudde 2008, 823). Entsprechend der erläuterten, hohen Kontextabhängigkeit demokratischer Konsolidierungsprozesse können aus der vorhergehenden Untersuchung der Konsolidierungsfaktoren nur ansatzweise Schlüsse hinsichtlich poten-

²⁰³ Ein weiteres formales Problem stellt die politische Konditionalisierung von EZ dar. Wenn diese aufgrund wirtschaftlicher Interessen wie bis 2008 im Falle Saudi Arabiens faktisch aber ausbleibt, weichen internationale Geber mittlerweile auf Kooperationen mit gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen aus.

zieller Geberstrategien gezogen werden. Makrostrukturelle Faktoren, insbesondere die sozioökonomische Struktur und der Entwicklungsstand einer Gesellschaft, sind die Hauptadressaten internationaler EZ. Die Verbesserung sozioökonomischer Bedingungen der Bevölkerungen in außenabhängigen Entwicklungsländern sind keine direkten Mittel der Demokratieförderung, können Demokratisierungshilfe aber unterstützend flankieren und beeinflussen. Direkte Maßnahmen der Demokratieförderung zielen auf die Verfestigung und gegebenenfalls Reform institutioneller Arrangements ab, z.B. auf ausgleichende Institutionen in ethnisch polarisierten Gesellschaften. Die Unterstützung von Institutionen und die Beeinflussung des Verhaltens und der Einstellungen der Elite und Bevölkerung stellen in der Konsolidierungsphase den Kern der Arbeit internationaler Demokratieförderer dar. Durch Trainings zur Einübung demokratischer Praktiken (z.B. Wahlen, Gesetzgebungsverfahren), Medienförderung (z.B. Journalistenausbildung, pluralistische Berichterstattung), Kampagnen (z.B. Aufklärung über politische Rechte, Aufruf in Wahlperioden) und Ausbildungsprogramme (z.B. politische Bildungsprogramme für die Bevölkerung oder *capacity-building* für Staatsangestellte) soll zur Verankerung demokratischer Institutionen und der Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsprozesse beigetragen werden.

5.4 Theorie II: Demokratieförderung und Entwicklungspolitik

Im vorliegenden Kapitel wird die Verbindung von Demokratieförderung mit der entwicklungspolitischen Praxis vorgestellt und in grundlegende Merkmale und Strukturen der Entwicklungszusammenarbeit eingeführt. Letzteres basiert teilweise auf Erfahrungswissen, das die Autorin während ihrer Feldaufenthalte gesammelt und aus Expertengutachten sowie -gesprächen gewonnen hat.²⁰⁴ Dies zu erwähnen ist wichtig, weil in der Entwicklungsforschung immer wieder betont wird, dass es eines hohen Maßes an *tacit knowledge* bedarf, um valide Aussagen über die entwicklungspolitische Praxis treffen zu können (Evers 2005, 8; Pfeiffer 2007, 156).

Die Ausführungen beginnen mit einer Verortung internationaler Demokratieförderung im Feld der Entwicklungspolitik (5.4.1). Die Wissensgenerierung und Forschungsinteressen in der Entwicklungsforschung können nur in ihrem praktischen Zusammenhang verstanden werden. Daher führt ein kurzer Abriss in die Paradigmenwechsel

²⁰⁴ Die Forschungsaufenthalten fanden im Rahmen der Untersuchung demokratiefördernder Maßnahmen der AU, EU, OAS und VN in Haiti und Mali zwischen 2005 und 2006 statt.

internationaler Entwicklungspolitik seit den 1960er Jahren ein (5.4.2). Der historische Wandel der EZ beeinflusst auch ihre formalen Erscheinungsformen, Handlungsmodi und Prozesse. Wissenschaftliche Erkenntnisse über EZ-Strukturen sowie grundlegende und spezifische Gestaltungen der EZ werden sodann dargestellt (5.4.3). Sie bilden den Anknüpfungspunkt für die Analyse der Verflechtung nationaler und internationaler Faktoren im Demokratieförderungsprozess. Die abschließende Zusammenfassung gibt einen Überblick über die für Demokratieförderung relevanten Erkenntnisse (5.4.4).

5.4.1 DEMOKRATIEFÖRDERUNG ALS BESTANDTEIL VON ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

5.4.1.1 *Demokratieförderung als Handlungsfeld*

Demokratieförderung ist ein typisches Handlungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik (Finkel et al. 2007, 409; Santiso 2002, 127). Sie hat sich in den 1990er Jahren zu einer wichtigen Säule entwicklungspolitischer Ausrichtungen und Vorhaben dieser OECD-Geberstaaten entwickelt. Diese inhaltliche Neubestimmung der EZ kann vor allem in *policy*-Dokumenten von Gebern und im politischen Diskurs der internationalen Staatengemeinschaft²⁰⁵ nachvollzogen werden.²⁰⁶ Es liegen allerdings statistisch keine eindeutigen Angaben über die Höhe der für Demokratieförderung eingesetzten Mittel vor. Dieser Umstand ist auf die divergierenden Demokratieverständnisse und Arbeitsbereiche von Gebern zurückzuführen. Auch das *Creditor Reporting System* des OECD-DAC bietet keine Klarheit über die zur Demokratieförderung eingesetzten Mittel der OECD-Geber.²⁰⁷ In dem Berichtssystem des OECD-DAC werden die Aktivitäten aller Geber jährlich dokumentiert. Ein komplexer Codeschlüssel, der allgemeine Politikziele, Sektoren und einzelne Maßnahmen klassifiziert, bildet dafür die Grundlage (OECD 2007). Unter das Politikziel „*participatory development / good governance*“ fällt auch das Bestreben, Demokratisierung in einem Entwicklungsland zu unterstützen (OECD 2007, 118). Die hierfür vorliegenden Daten bilden die Demokratieförderungs-

²⁰⁵ Der Terminus „Staatengemeinschaft“ bezeichnet in dieser Arbeit keine homogen agierende Gruppe von Staaten, sondern stellt die Summe aller international agierenden Staaten dar, wie sie in der VN-Generalversammlung vertreten sind. Freilich setzen sich nicht alle dieser Staaten für Demokratisierung weltweit ein, doch haben sowohl der Demokratie freundlich als auch „feindlich“ gesinnte Regierungen den globalen Diskurs über Demokratie der 1990er mitbestimmt.

²⁰⁶ Dies geht aus der Demokratieförderungsliteratur eindeutig hervor (vgl. hier auch die Literaturanalyse in Kapitel 3).

²⁰⁷ Der komplette Datensatz ist unter der folgenden Webadresse abrufbar: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSNEW> [Zugriff am 12.12.2009].

aktivitäten von Gebern nur ungenügend ab. Zeitlich liegen sie erst seit 2006 vor und inhaltlich sind sie unvollständig, weil einzelne Geber keine entsprechende Kodifizierung von Demokratieförderungsmaßnahmen vorgenommen haben. Einige Geber führen beispielsweise Maßnahmen zur Demokratieförderung in autoritären Staaten durch, klassifizieren diese aber nicht offiziell als solche, um mögliche Öffnungsprozesse nicht zu gefährden.

Demokratieförderung an sich ist kein Alleinstellungsmerkmal der Entwicklungspolitik. Sie kommt auch in anderen Politikfeldern wie der Außen-, Sicherheits- oder Justizpolitik zum Einsatz, jedoch weder schwerpunktmäßig noch so regelmäßig wie in der Entwicklungspolitik.²⁰⁸ Bei letzterer handelt es sich um ein auswärtiges Politikfeld, das in den meisten OECD-Staaten zum Ressort der Außenpolitik gehört.²⁰⁹ Trotzdem unterscheiden sich außen- und entwicklungspolitische Handlungsfelder durch ihre institutionellen Rahmenbedingungen, Handlungslogiken und Instrumente. Die Entwicklungszusammenarbeit hat eine ganze eigene Dynamik sowie Struktur und bildet ein selbstständiges Subsystem in der globalen Politik.²¹⁰ Die Beziehungen zwischen Geber- und Empfängerstaaten sind hier von spezifischen Formen des Austauschs geprägt: Sie sind hierarchisch, basieren auf Verträgen und laufen in einem sehr stark formalisierten und standardisierten institutionellen Rahmen ab (Gibson et al. 2005). Jörg Faust und Dirk Messner sprechen deshalb von einer „internationalen Entwicklungsarchitektur“ (*aid architecture*), die über eine spezifische *polity* zur Durchsetzung entwicklungspolitischer Inhalte verfügt (Faust/Messner 2007, 6).²¹¹

²⁰⁸ In der Sicherheitspolitik werden auch friedliche Demokratieförderungsmaßnahmen angewendet, z.B. im Rahmen der Krisenprävention oder zur Flankierung von VN-Friedensmissionen und militärischen Einsätzen. Dabei wurde die Trennlinie zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik wurde spätestens seit den Anschlägen auf das *World Trade Center* in New York im Jahr 2001 weiter verwässert. In diesem Zusammenhang streiten sich die politische Praxis und Wissenschaft über die Kompetenzfelder in der Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Während die einen das Kompetenzfeld der Sicherheitspolitik durch die Entwicklungspolitik bedroht sehen (Maihold 2005), fürchten andere eine „securization“ der Entwicklungspolitik (Kaldor 1999). So rückte Demokratieförderung an eine Schnittstelle zwischen mehreren Politikfeldern. Die konkrete Zuordnung variiert je nach Geberverständnis.

²⁰⁹ Deutschland bildet mit einem eigenen Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit eine Ausnahme.

²¹⁰ Die Termini Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit werden in der deutschen Amtssprache synonym verwendet (Nuscheler 2004, 76). Im Allgemeinen bezeichnen sie die Summe aller Maßnahmen von Industrie- und Entwicklungsländern, die zur wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung humaner Lebensbedingungen beitragen sollen (Nohlen 2002, 224).

²¹¹ Faust und Messner identifizieren weltweit circa 40 Institutionen (ohne VN-Unterorganisationen und ohne die so genannten „neuen Geber“ China, Indien, Brasilien etc.), die ein komplexes institutionelles Gebilde mit vielfältigen Interaktionen bilden (Faust/Messner 2007).

In der Demokratieförderungsforschung blieb die politikfeldspezifische Dimension des Phänomens indes weitgehend unbeachtet (vgl. Kap. 3). Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass Demokratieförderungsmaßnahmen ähnlichen Herausforderungen gegenüberstünden wie sie aus der Entwicklungspolitik bekannt seien (Ottaway 2000, 98). Auch allgemeine Erkenntnisse aus der Entwicklungszusammenarbeit finden Erwähnung, z.B. der Bedarf an größeren finanziellen Ressourcen, längerfristigeren Einsätzen und mehr Koordination zwischen Gebern (Reiber 2009; Richter 2009, vgl. Kapitel 1.1.2). Darüber hinaus haben quantitative Studien auf einer Makro-Ebene den Zusammenhang zwischen dem Umfang des entwicklungspolitischen Mitteleinsatzes (ODA) und dem Demokratisierungsgrad eines politischen Systems untersucht (Knack 2004). Jedoch lassen sie eine systematische Einbettung der Demokratieförderung in ihren entwicklungspolitischen Kontext außen vor. Unterstützungsmaßnahmen zur Demokratisierung werden von der EZ abgekoppelt und als isolierte *policy*-Einheit betrachtet. Die Relevanz der Verschränkung von Demokratieförderung mit anderen Entwicklungsprogrammen, entwicklungspolitischen Prozessen und Kooperationsbeziehungen bleibt unerforscht.

Eine Ausnahme zu diesen konventionellen, „entwicklungspolitisch blinden“ Forschungsarbeiten über Demokratieförderung bildet die qualitativ-vergleichende Analyse von Augustine Magolowondo (2005). Er bezieht entwicklungspolitische Merkmale wie Partnerbeziehungen, Prinzipien und Praktiken in das Forschungsdesign seiner Untersuchung ein und kommt zum Schluss, dass EZ spezifische Kooperationsformen die Implementierung und Wirkungsweise von Demokratieförderung beeinflussen (Magolowondo 2005, 243).²¹² Dieses Ergebnis entspricht sowohl allgemeinen Studien aus der Entwicklungsforschung als auch der Bürokratietheorie (Peters 2001).²¹³ Eine Reihe empirischer Studien aus der Entwicklungsforschung haben zudem belegt, dass spezifische Muster und Institutionen der Geber-Empfänger-Beziehungen die Funktionsweise und Erfolgswahrscheinlichkeit von EZ-Maßnahmen maßgeblich beeinflussen (stellv. siehe Gould 2004; Whitfield 2009b).²¹⁴

Die Formen und Inhalte internationaler Entwicklungszusammenarbeit haben sich im Laufe der Zeit verändert. Jedoch weist sie auch spezifische Merkmale auf, die über die Zeit konstant geblieben sind und sie von anderen Politikfeldern unterscheiden. So

²¹² Die InterventionsFORM eines Akteurs wird in der Demokratieförderungsforschung vornehmlich in Bezug auf militärische Einsätze diskutiert (Whitehead 2009, 226).

²¹³ Magolowondo verwendet in seinem Ansatz auch bürokratiethoretische Elemente.

²¹⁴ Unerforscht sind nicht nur die Verschränkungen, sondern auch die Konkurrenzen derselben.

zeichnet sich Entwicklungspolitik durch ein bestimmtes Oberziel aus: Sie soll sich selbst abschaffen. Durch den Einsatz entwicklungspolitischer Mittel sollen Entwicklungsprozesse in Empfängerstaaten so nachhaltig unterstützt werden, dass sie von den Gesellschaften vor Ort selbst getragen und weitergeführt werden können. Beispiele für Länder, die Empfänger von OECD-Zuwendungen waren und ihre Entwicklungsprozesse mittlerweile selbst steuern, sind die südeuropäischen Staaten Portugal und Spanien. Außerhalb des EU-Raums wachsen derzeit Südafrika und Thailand aus der Rolle eines Entwicklungslandes hinaus.²¹⁵ Das Gleiche gilt für Demokratieförderung: „DPP should be a ‘self-canceling’ policy instrument. The less of it for the circumscribed period, the better. The institution that is intended to promote and protect should become capable of extracting their own resources and justifying their own rules as soon as possible“ (Zeeuw 2005, 498).²¹⁶

5.4.1.2 Demokratieförderung und grundlegende EZ-Formen

Grundlegende Formen der Entwicklungszusammenarbeit sind die bilaterale und die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Bilateral bezieht sich auf die direkte entwicklungspolitische Kooperation zwischen Geber- und Empfängerland. Eine Geber-Empfänger-Beziehung ist auch dann bilateral, wenn es sich beim Akteur aus dem Empfängerland um einen nichtstaatlichen handelt (OECD 2007, 8).²¹⁷ Multilateral ist Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen internationaler Organisationen, z.B. VN, EU oder OAS, oder anderer Verbände, z.B. die *Community of Democracies* oder G8, die mehr als einen Staat einschließen. In der multilateralen Politik treten nationalstaatliche Interessen in den Hintergrund. Daher wird multilateralen Entwicklungsvorhaben in der Regel eine höhere Neutralität nachgesagt als bilateraler Politik.²¹⁸

In der bi- und multilateralen Kooperation wiederum wird unterschieden zwischen den Instrumenten der Finanziellen (FZ) und der Technischen Zusammenarbeit (TZ): In der FZ vergeben Geberstaaten Entwicklungs- und Förderkredite, Zuschüsse und Darlehen

²¹⁵ Die Entwicklungsfortschritte der genannten Staaten sind nicht primär auf Entwicklungshilfe der OECD zurückzuführen.

²¹⁶ DPP steht hier für „*Democracy Promotion Programmes*“.

²¹⁷ Streng genommen ist auch die Beziehung zwischen zwei nichtstaatlichen NROs als bilaterale Beziehung zu bezeichnen. Bislang werden die Begriffe bi- und multilateral aber vor allem auf die Beziehungen zwischen Staaten bezogen.

²¹⁸ In jüngerer Zeit versuchen Nationalstaaten jedoch zunehmend, die Verwendung ihrer Beiträge bei multilateralen Vorhaben inhaltlich zu beeinflussen. Sie koppeln die Bereitstellung von Finanzmitteln an bestimmte Sektoren.

an arme Staaten, um die Entwicklungsvorhaben von Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren zu unterstützen.²¹⁹ Es handelt sich hierbei also um finanzielle Transaktionen. Sie sind in der Regel an Konditionalitäten gebunden, die von den Empfängerländern erfüllt werden müssen. Die TZ umfasst Programme zur Erhöhung der Fähigkeiten eines Entwicklungslandes, die Lebensbedingungen der Gesellschaft zu verbessern. Hierzu gehören Beratung durch Fachkräfte, die Bezahlung von Beratungsleistungen, Dienstleistungen wie Studien oder Gutachten und bedingt auch die Bereitstellung von Sachgütern. Beide Instrumente sollen in der Regel komplementär genutzt werden und sich gegenseitig befruchten. Dies kann am Beispiel der Demokratieförderung verdeutlicht werden:

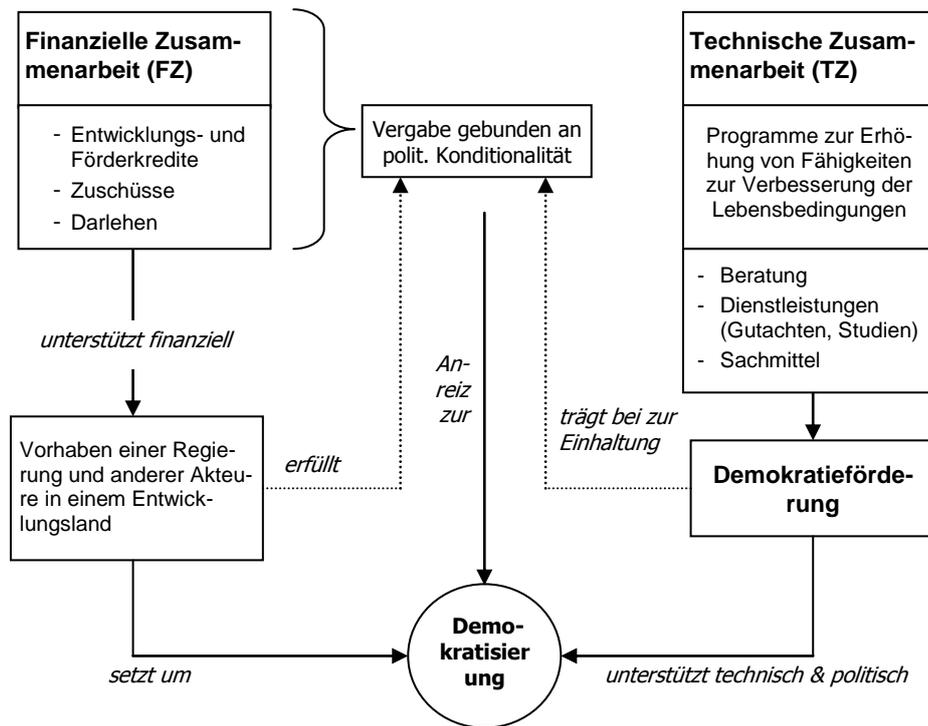
Demokratieförderung wird in der Entwicklungspolitik mittels FZ und TZ betrieben (vgl. Abbildung 9). In der FZ wird Konditionalität als anreizbasiertes Instrument eingesetzt; in der TZ erfolgt die konkrete Unterstützung der Akteure im Empfängerland durch Beratung und andere Dienstleistungen im Rahmen von Projekten und Programmen. TZ-Maßnahmen zur technischen und politischen Unterstützung bilden den Kern internationaler Demokratieförderung.²²⁰ Sie flankieren auch die FZ: In der FZ ist die Vergabe von Mitteln an eine Regierung oder an einen anderen Akteur in einem Empfängerland an die Erfüllung bestimmter Konditionalitäten gebunden. Seit den 1990er Jahren fallen darunter auch politische Konditionalitäten (siehe unten); hierzu zählt die Forderung seitens der Geber nach einer demokratischen Regierungsweise im Empfängerland. Unter anderem sollen gerade durch die Konditionalisierung Anreize zur Demokratisierung geschaffen werden. Der Druck, der hierdurch auf die Empfängerregierung oder -organisation ausgeübt wird, soll dazu führen, dass Demokratisierung von einem Staat verfolgt wird, z.B. durch den Auf- und Ausbau eines unabhängigen Justizsystems oder durch Dezentralisierungsmaßnahmen.²²¹ Diese Vorhaben wiederum können durch weitere FZ-Mittel unterstützt oder durch TZ-Maßnahmen flankiert werden, z.B. durch Demokratie unterstützende Maßnahmen.

²¹⁹ Das Spektrum an spezifischen Finanzierungsformen ist in der FZ breiter als hier dargestellt. Da die Finanzierungsform im Zusammenhang mit Demokratieförderung eine geringe Rolle spielt, wird hier auf eine detaillierte Beschreibung verzichtet.

²²⁰ In einigen Geberorganisationen, z.B. auch in der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wird diskutiert, wie politisch Entwicklungszusammenarbeit sein darf. Einige Vertreter dieser Organisationen verstehen die EZ als apolitisch und drängen darauf, dass Demokratieförderung sich auf technische Aufgaben beschränken solle.

²²¹ Beide Maßnahmen (Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und Dezentralisierung) sind nicht automatisch auch Mittel zur Förderung von Demokratie.

Abbildung 9: Demokratieförderung in der FZ und TZ



Quelle: Eigene Darstellung

5.4.2 PARADIGMEN IN DER WESTLICHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Im Kern zielt internationale Entwicklungspolitik auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung ab. Dieses Hauptziel ist seit den entwicklungspolitischen Anfängen nach 1945 in seiner Substanz unverändert geblieben.²²² Nur die Strategien zur Erreichung dieses Ziels veränderten sich dekadeweise. Blieb der Erfolg einer Strategie aus, gab dies einen Anreiz zum Wandel der Paradigmen globaler Entwicklungspolitik (Boeckh 1993; Nuscheler 2004, 76-97): In den 1960er Jahren sollte Entwicklung vor allem durch wirtschaftliches Wachstum erreicht werden. Dieses Modell brachte in der Dritten Welt jedoch nicht die sozioökonomische Entwicklung, die die Vordenker der Bretton Woods Institutionen erwartet hatten. So kehrten sich Entwicklungsagenturen im Norden von makroökonomischen Strategien ab und den Grundbedürfnissen der Armen in der Drit-

²²² Der Beginn entwicklungspolitischer Aktivitäten der heutigen OECD-Staaten wird meistens auf die Ära nach dem Zweiten Weltkrieg datiert und auf die Wiederaufbaumaßnahmen der Alliierten in den kriegszerstörten Gebieten bezogen. Vereinzelt Entwicklungshilfsprogramme wurden aber bereits zu Beginn der 1930er Jahre durchgeführt, z.B. landwirtschaftliche Zentren der USA in Mittelamerika oder Hilfeleistungen Großbritanniens in Teilen Afrikas (Riddell 2007, 24-26).

ten Welt zu. Neue Programme zielten auf den Zugang zu Nahrung, Bildung, Arbeit und Gesundheit für die Armen im Süden. Die Regierungen im Süden nahmen diese Entwicklung skeptisch auf und entgegneten sie mit ihren Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Das globale Nord-Süd-Gefälle könne nur, so ihre Argumente durch strukturelle Veränderungen in der Weltwirtschaft behoben werden. Die gegensätzlichen Entwicklungsansätze im Norden und Süden lösten vehemente Kontroversen aus, die auf den Nord-Süd-Konferenzen der VN in den 1970er Jahren ausgetragen wurden. Der Verteilungskampf zwischen Nord und Süd verstärkte sich dadurch (Nohlen 2007b), allerdings ohne zu mehr Entwicklung in den Gesellschaften der Dritten Welt zu führen.

Die 1980er Jahre gelten als das „verlorene Jahrzehnt“ für die Staaten des Südens. Anstatt die erhoffte Befriedigung von Grundbedürfnissen und gesamtwirtschaftliches Wachstum zu erreichen, kam es zu sinkenden Einkommen in den Entwicklungsländern und die Armut stieg weiter an. In Reaktion auf diese Negativentwicklungen und die Verschuldungskrise setzten die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) wieder auf die „Kraft des Marktes“. Durch SAPs standen unter anderem Handelsliberalisierung, Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung auf den internationalen Agenden. Doch auch dieses als *Washington Consensus* bekannte marktradikale Programm zeitigte nicht den erwarteten Effekt und begann zu bröckeln (Stiglitz 2006; Tetzlaff 1993). So wurde in den 1990er Jahren der Staat wieder als Treiber und Akteur wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung entdeckt. In den 2000er Jahren rückte der „Umbau“ der Entwicklungsarchitektur in den Mittelpunkt. Wie in den Dekaden zuvor, wirkte sich der Paradigmenwechsel auf das EZ-System aus. EZ-Strukturen, Kooperationsformen, Partnerbeziehungen, *policy*-Inhalte, EZ-Praktiken und das entwicklungspolitische Selbstverständnis vieler OECD-Staaten begannen sich zu verändern.

Im Folgenden soll der Paradigmenwechsel der letzten zwei Dekaden und der damit verbundene Wandel im EZ-System nachvollzogen werden. Dabei stehen die Entwicklungen im Vordergrund, die für die operative Ebene der EZ relevant sind.²²³ Sie bilden den Rahmen demokratiefördernder Aktivitäten in den 1990er und 2000er Jahren und sollten in der Untersuchung von Demokratieförderung eine entsprechende Berücksichtigung finden.

²²³ Die Termini operativ, Implementierung und Durchführung werden hier und im Folgenden synonym verwendet.

5.4.2.1 *Washington Consensus: mehr Staat und good governance (1990er Jahre)*

Anfang der 1990er Jahre setzte eine massive Kritik an den marktradikalen Strukturpassungsprogrammen der Weltbank ein (Stiglitz 2008, 41). Vorher war der Staat als Problem und der Markt als Lösung gesehen worden.²²⁴ Doch die auf Wirtschaftswachstum und makroökonomische Stabilität abzielenden SAPs versagten als Entwicklungsmaßnahme. Der Markt und makroökonomisches Wachstum allein brachten keine signifikante Verbesserung der menschlichen Entwicklung in der Dritten Welt (Collier 1997). Auch für eine gerechte Umverteilung erwirtschafteter Ressourcen konnte der Markt nicht sorgen. In Reaktion auf diese Erkenntnisse und Einsichten wandten sich die internationalen Finanzinstitutionen und die OECD-Gebergemeinschaft im Jahr 1990 einem neuen Entwicklungsmodell und damit auch wieder dem Staat als zentralen Akteur sozioökonomischer Entwicklung zu (Williamson 2008, 28).²²⁵ Das neue Ziel war nun nachhaltiges, gerechtes und demokratisches Wachstum, anstatt reines, das am BIP gemessenes, makroökonomisches Wachstum (Führmann 2003, 32). Dem Staat kam hier die Rolle eines „capable state“ zu. Er soll eine kritische Rolle spielen und in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen, um Marktmängel und -versagen zu beseitigen und Wettbewerb sicherzustellen (Stiglitz 2008, 52-54). Zudem soll er Umverteilung organisieren und gewährleisten sowie eine effektive Armutsbekämpfung verantworten. In diesem bis *dato* vorherrschenden Modell soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Staat und Markt zu sozioökonomischer Entwicklung in der Dritten Welt beitragen.

In der Phase des *Washington Consensus* rückten damit staatliche Institutionen und die Steuerung politischer Prozesse ins Zentrum entwicklungspolitischer Debatten. Bereits im Jahr 1989 hatte die Weltbank in ihrer Studie „crisis of governance“ im subsaharischen Afrika eine Diskussion über die Steuerungsfähigkeit des Staates angestoßen. Hieraus resultierte eine breite Debatte über die Relevanz „guter Regierungsführung“ für sozioökonomische Entwicklung. *Good governance* wurde so zu einem neuen Leitprinzip internationaler Entwicklungspolitik (Seifert et al. 2009). Wenngleich sich die *good governance*-Verständnisse je nach Organisation unterscheiden, existiert seit den

²²⁴ Diese Abwendung vom Staat als Treiber von Entwicklungsprozessen in der Dritten Welt war unter anderem eine Reaktion auf das Versagen von staatszentrierten Entwicklungsmodellen wie die Importsubstituierende Industrialisierung.

²²⁵ Der *Washington Consensus* wurde durch eine Evaluierungsstudie lateinamerikanischer SAPs der 1980er Jahre vom Ökonomen John Williamson ins Leben gerufen. Die Empfehlungen, die Williamson an die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) abgab wurden auf einem Jahrestreffen der IFIs 1990 in Washington vorgestellt (Williamson 1990). Sie fanden dort so großen Zuspruch, dass sie als Konsens angenommen wurden und seitdem als *Washington Consensus* bezeichnet werden.

1990er Jahren ein Minimalkonsens über die folgenden Inhalte guter Regierungsführung: effizientes und staatliches Handeln, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht (*accountability*)²²⁶. Teilweise kommen Demokratie und Gerechtigkeit hinzu. Die Fokussierung auf staatliche Steuerungsfähigkeit mündete sehr häufig in Maßnahmen zur Förderung von Demokratie. So setzt mittlerweile ein Großteil der OECD-Geber *good governance* mit einer demokratischen Regierungsweise gleich (Fukuyama 2007; Jahn 2007).²²⁷

Der entwicklungspolitische *governance*-Diskurs hatte zwar einen Anstoß durch die genannte Weltbankstudie erhalten, substantiell knüpfte er jedoch an die institutionenökonomischen Ansätze aus den Wirtschaftswissenschaften der 1970er Jahre an (Adam 2000). Im Laufe der 1990er Jahre entwickelte sich eine wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit der Relevanz politischer und wirtschaftlicher Institutionen für Entwicklung. Dabei befruchteten sich organisations-, verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftliche Ansätze gegenseitig (Mayntz 2005). Insgesamt wurde die Diskussion sehr stark vom institutionenökonomischen Ansatz von Douglas C. North beeinflusst (North 1990). Er geht davon aus, dass Institutionen das Handeln von Menschen strukturieren und Anreize für bestimmte Verhaltensweisen schaffen.

Neben dem Entwicklungsmodell ist auch die Art und Weise der Mittelbereitstellung und Entwicklungszusammenarbeit der 1980er Jahre in die Kritik geraten. Die SAPs waren gebunden an makroökonomische Konditionalitäten. Nur den Entwicklungsländern, die bereit waren, strukturelle *policy*-Reformen durchzuführen, wurde finanzielle und technische Unterstützung zugesagt. Durch die Konditionalisierung von Entwicklungshilfe versprachen sich Geber, Einfluss auf Reformen und strukturellen Wandel in Entwicklungsländern zu nehmen. Doch der Erfolg blieb aus. In den 1990er Jahren wurde in einer großen Zahl an Studien nach den Ursachen für das Versagen der Konditionalität im Rahmen der SAPs gesucht. Hieraus bildete sich ein Konsens, dass die Regierungen, Verwaltungen und politisch Verantwortlichen zu wenig oder keine *ownership* für die von außen verordneten *policy*-Reformen hätten.²²⁸ Es wurde nachgewiesen, dass die Projektergebnisse und -wirkungen nicht erfolgreich oder wie erwartet

²²⁶ *Accountability* wird häufig auch als „Verantwortlichkeit“ ins Deutsche übersetzt. Ich ziehe hier die Bezeichnung „Rechenschaftspflicht“ vor.

²²⁷ Vgl. auch die Begriffsanalyse in Kapitel 3.4 in dieser Arbeit.

²²⁸ *Ownership* lässt sich sinngemäß am besten als „Eigenverantwortung“ ins Deutsche übersetzen. Im entwicklungspolitischen Diskurs wird jedoch meistens die englische Bezeichnung verwendet.

ausfielen, wenn Akteure vor Ort an der Politikformulierung nicht beteiligt wurden und keine Verantwortung für die Reformvorhaben entwickelten (Kahler 1992; Killick 1998). Williamson umschreibt dies wie folgt: „*A team that does not feel it owns its program is unlikely to pursue it with the enthusiasm and determination that are critical to success, no matter how cleverly or tightly the conditionality terms are defined*“ (Williamson 1994, 566).

5.4.2.2 Post Washington Consensus: MDGs, ownership und die Pariserklärung (post 2000)

Das Entwicklungsmodell aus den 1990er Jahren blieb auch im neuen Jahrtausend erhalten. Es wurde in den 2000er Jahren weiterentwickelt und ausdifferenziert. Im Mittelpunkt globaler Entwicklungspolitik stand und steht dabei zum einen die stärkere Fokussierung auf Armutsbekämpfung, und zum anderen die Umstrukturierung entwicklungspolitischer Institutionen und Prozesse.

Im Jahr 2000 verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft während der 55. VN-Generalsversammlung (bekannt als „VN-Millenniumsgipfel“) in New York die *Millennium Declaration*.²²⁹ Sie stellt eine Synthese aus mehreren Beschlüssen der 1990er Jahre dar und enthält politische Schwerpunktsetzungen für die internationale Politik des 21. Jahrhunderts (Loewe 2005, 1). Im Anschluss an die Versammlung wurde unter dem Dach der OECD eine Arbeitsgruppe zur Identifizierung der wichtigsten entwicklungspolitischen Aspekte aus der Millenniumserklärung einberufen. Hieraus resultierte die Vereinbarung von sieben *Millennium Development Goals* (MDGs), die allgemein anerkannt und bei der 56. VN-Generalversammlung 2001 bekräftigt wurden (Loewe/Fues 2005). Sie sollen bis zum Jahr 2015 erreicht werden. Diese Ziele sind: (1) Halbierung des Anteils der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet; (2) Ermöglichen des Zugangs zu Grundschulausbildung für alle Kinder; (3) Förderung der Gleichstellung der Geschlechter fördern und Stärkung der Rechte von Frauen; (4) Verringerung der Kindersterblichkeit; (5) Verbesserung der Gesundheit von Müttern; (5) Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen übertragbaren Krank-

²²⁹ Insgesamt einigten sich 189 unabhängige und hochrangig vertretene Staaten auf die Millenniumserklärung. Entwicklungspolitisch ist die folgende Aussage die relevanteste im Originaltext: „*We will spare no effort to free our fellow men, women, and children from the abject and dehumanizing conditions of extreme poverty [...] We are committed to making the right to development a reality for everyone and to freeing the entire human race of want*“ (Vgl. UN-Doc A/RES/55/2, *United Nations Millennium Declaration* vom 18.9.2000).

heiten; (6) Verbesserung des Umweltschutzes; (7) Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.²³⁰

Die Geberpolitik der OECD-DAC Mitglieder und internationale Organisationen richteten daraufhin ihre Entwicklungszusammenarbeit auf die MDGs aus und erklärten sie zum Oberziel ihres Handelns in der Dritten Welt. Seit 2000 erfolgte eine Standardisierung der Zielsetzungen. Diese Standardisierung zielte auf die Messbarkeit der Effektivität entwicklungspolitischer Maßnahmen und der Fortschritte bei der Erreichung der MDGs ab. Der Druck, die Wirkung der Leistungen von OECD-Gebern zu messen, ist durch das Ausbleiben flächendeckenden Entwicklungserfolge in den vorhergehenden Dekaden begründet. Trotz einiger Erfolge in Lateinamerika und Asien blieben ganze Regionen trotz Entwicklungszusammenarbeit unterentwickelt, insbesondere Afrika. Unterstützt wurde dieser Prozess vom *UN Millennium Project*, das von Jeffrey Sachs, Entwicklungsökonom der US amerikanischen *Columbia University*, geleitet wird. Jährliche Berichte sollen es ermöglichen, die Entwicklungsfortschritte der armen Länder dieser Welt zu dokumentieren (z.B. UN Millennium Project 2009).²³¹ Dabei hat das *UN Millennium Project* einen wichtigen Einfluss auf die entwicklungspolitische Praxis genommen, indem es die entwicklungstheoretische Polarisierung zwischen Grundbedürfnisstrategie und wirtschaftlicher Dynamik überwunden hat. Kritisiert wird an der Standardisierung der MDGs, dass sie zu technokratisch seien und das während den VN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre entwickelte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung vernachlässigten (Messner 2005).

Im Kontext der MDGs ist für die Untersuchung internationaler Demokratieförderung entscheidend, dass die Unterstützung von Demokratisierung sowohl dem Primat der MDGs als auch der Effektivitätsorientierung unterstellt ist. Daher orientiert sich die Handlungslogik von Demokratieförderern vornehmlich am Beitrag, der durch Demo-

²³⁰ Vgl. <http://www.un.org/millenniumgoals/> [Zugriff am 5.8.2009].

²³¹ Die globalen Armutstrends gehen auf den ersten Blick in eine positive Richtung: Laut dem Bericht für menschliche Entwicklung 2007 von UNDP lebten im Jahr 2005 ca. 1081 Millionen Menschen, also 17% der Weltbevölkerung, in absoluter Armut. Das bedeutet, dass sich die Anzahl der absolut Armen seit dem Jahr 2003 weltweit verringert hat. Diese Verringerung wird in den meisten wissenschaftlichen Beiträgen auf die erfolgreiche Armutsbekämpfung in asiatischen Ländern, insbesondere China, zurückgeführt (UNDP 2004, 6).²³¹ Allerdings geht dieser Aufwärtstrend mit einer negativen Entwicklung einher: „*While poverty will fall quite sharply, hundreds of millions of people, concentrated in Africa, will continue to live on less than \$1 a day*“ (Weltbank 2007, 89). In den vergangenen Jahren wuchsen die Wohlstandsunterschiede zwischen einzelnen Regionen, was zu einer weitergehenden Marginalisierung armer Regionen geführt hat. Während laut Weltbankprognosen Asien im Jahr 2030 besser gestellt sein wird als heute, werden vor allem Afrika, aber auch Lateinamerika über weniger Wohlstand verfügen.

kratie zur Armutsminderung geleistet werden soll und kann. In fast jeder Programm- oder Projektbeschreibung muss explizit begründet werden, in welchem Zusammenhang Demokratisierung zu einem der sieben MDGs steht.

Das siebte MDG, Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft knüpfte nahtlos an die Überlegungen der 1990er Jahre zur Rolle des Staates, von Institutionen und von Eigenverantwortung in Entwicklungsprozessen an. *Ownership* und partnerschaftliches Verhalten avancierten im neuen Jahrtausend schnell zum Leitmotiv entwicklungspolitischer Rhetorik und Aktivitäten. Demgemäß sind die Bereitschaft, der politische Wille und die institutionellen Kapazitäten zur eigenverantwortlichen Reform in Entwicklungsländern eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg von Entwicklungspolitik (*ownership*).²³² Das Aufkommen des *ownership*-Prinzips wurde von einem neuen Rollenverständnis der Geber begleitet. Anstatt im „driver seat“ von Entwicklungsprozessen in Entwicklungsländern zu sitzen, strebten die Geber nun eine „Partnerschaft auf einer Augenhöhe“ an und machten die Empfänger zumindest rhetorisch zu Hauptakteuren der EZ (Abrahamsan 2004, 1460).

Das Bekenntnis zum *ownership*- und Partnerschaftsprinzip warf nicht nur mehr Licht auf institutionelle Arrangements und Kapazitäten in Entwicklungsländern, sondern zog auch eine selbstkritische Reflexion der OECD-Gebergemeinschaft über ihr Selbstverständnis und ihre Instrumente nach sich (Stiglitz 2008). Folglich beauftragten Geber Studien über EZ-Strukturen in Entwicklungsländern. Sie förderten ein Bild alltäglicher Überlastung der Empfänger-Institutionen durch einen gewaltigen bürokratisch-politischen Geberapparat und laufende EZ-Prozesse zu Tage:

„Nach zurückhaltenden Schätzungen (Club du Sahel 2007, 7) gibt es in einem „typischen“ afrikanischen Land rund 600 laufende EZ-Projekte (im Fall von Burkina Faso sind es derzeit beispielsweise 1500 Vorhaben), für die jährlich rund 2400 Quartalsberichte erstellt werden müssen, die wiederum von den zuständigen Administrationseinheiten des jeweiligen Landes zu verwalten sind. Hinzu kommen ca. 1000 jährliche Missionen, die einen entsprechenden Vorbereitungs- und Durchführungsaufwand erforderlich machen. Jede Mission möchte mit ranghohen Vertretern des Partnerlands Gespräche führen und Regierungseinschätzungen zum eigenen Report einholen“ (Klingebiel et al. 2005).

Diese unübersichtliche Gemengelage an Akteuren, Interaktionen und bürokratischer Anforderungen bilden ein komplexes und eigendynamisches System, das weder von

²³² Die *ownership*-Diskussion wurde insbesondere in den nordeuropäischen Staaten bereits in den 1970er Jahren im Nachklang der großen Welle staatlicher Dekolonialisierungen Afrikas geführt (Edgren 1984, 156). Nach den politischen Zwängen kolonialer Bedingungen sollten die neuen Staaten selbst entscheiden wie sie ihre Gesellschaften ordneten.

den Regierungen vor Ort, noch den Gebern überschaut und gesteuert werden kann (Meyer/Schulz 2007, 4). Einige afrikanische Staaten haben aufgrund kontinuierlicher Überbelastung sogar offizielle Geberferien eingerichtet, in denen sie keine Missionen aus der OECD-Welt empfangen (Fengler 2000, 415). Die Überforderung lokaler Institutionen und Administrationen mit Aufgaben aus der internationalen Entwicklungspolitik hatte nicht selten zur Folge, dass Geber die Führungsrolle in bestimmten *policy*-Bereichen innehatten und/oder die Steuerung laufender Prozesse übernahmen. Verschärft wird die Lage durch die in den 1990er Jahren gewachsene Zahl nichtstaatlicher Akteure, die in Entwicklungsländern aktiv sind (Goodson 2005, 28; Schmitz 2004, 408).

Insgesamt wurde deutlich, dass nicht nur innovative Instrumente zur Politikformulierung in Empfängerländern benötigt würden wie PRSP und *policy*-Dialoge zwischen Gebern und Empfängern. Zur eigenverantwortlichen Implementierung werden auch funktionsfähige Institutionen gebraucht, die nicht von Gebern überlastet und gesteuert werden. So strebten die OECD-Geber eine Reform ihrer eigenen Strukturen an. Die Diskussionen, die in den 1990er Jahren begonnen hatten, mündeten im Jahr 2005 in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Mit ihr wurden drei Prinzipien eingeführt anhand derer die globale Entwicklungsarchitektur reformiert wird und weiter reformiert werden soll.²³³ Dahinter steht das Ziel, die Wirkungen von Entwicklungspolitik zu verbessern und auch durch mehr Evaluationen nachzuweisen.²³⁴ Die drei Prinzipien sind (Ashoff 2004): (1) *OWNERSHIP UND PARTNERSCHAFTLICHKEIT*, d.h. die eigenverantwortliche Formulierung und Durchführung von Reformprozessen sowie eine gleichrangige Kooperation zwischen Gebern und Empfängern; (2) *ALIGNMENT*, d.h. die Abstimmung von Geberpolitiken mit den *policies* der Partnerregierungen im Planungsprozess von Entwicklungsvorhaben; (3) *HARMONIZATION*, d.h. die Koordination von Geberaktivitäten in einem Entwicklungsland oder einer Region. Die Harmonisierung soll durch die Senkung der Transaktionskosten aller Beteiligten erreicht werden (Ashoff 2004, 1f.), insbesondere durch (a) die Verringerung der Geberzahl (Konzentration auf wenige Partnerländer eines Gebers und auf wenige Bereiche im Partnerland sowie gemeinsame Durchführung von Maßnahmen mehrerer Geber, z.B. Kofinanzierung); (b) Verringerung der Zahl der EZ-Maßnahmen durch die Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen

²³³ *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability* vom 2.3.2005, Paris.

²³⁴ Diese Politik steht im Gegensatz zu den vielen Kritikern von Entwicklungspolitik, deren Stimmen seit 2005 wieder lauter werden und die eine Abschaffung oder komplette Neustrukturierung der Hilfe fordern (Easterly 2007; Moyo 2009).

und durch die Anhebung des Interventionsniveaus von Projekt- auf Programmebene; und (c) Verbesserung der Wirksamkeit von EZ durch gemeinsame Ansätze und Bündelung der Geberbeiträge.²³⁵

Die als notwendig erachteten Umstrukturierungen, die schon vor 2005 einsetzten, aber mit der *Paris Declaration* intensiviert wurden, sind zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit (2009) noch im Gange.²³⁶ So stellen Lindsay Whitfield und Alastair Fraser in ihrer Analyse von *aid politics* in afrikanischen Entwicklungsländern fest:

„[...] since the Declaration was signed, the behaviour of donors has not changed significantly. In spite of shifting rhetoric and some reforms, substantial conditions are still attached to aid from most donors“ (Whitfield/Fraser 2009, 2).

Auch wenn die Reformen der internationalen Entwicklungsarchitektur und Implementierungsstrukturen noch nicht so weit gediehen ist, machen die Empfänger-Geberbeziehungen einen Wandlungsprozess durch, zur Untersuchung von Planungs- und Implementierungsprozesse in der Demokratieförderung zu beachten ist. Dabei sollten die Prinzipien der Pariserklärung – auch wenn sie noch nicht so konsequent umgesetzt sind wie dies in der Geberrhetorik derweilen anklingt – einbezogen werden.

5.4.3 ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT: AID POLITY UND POLITICS

Die Frage nach Erfolg und Wirksamkeit internationaler Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Geber ist ein Schwerpunkt in der wissenschaftlichen und politisch-praktischen Auseinandersetzung mit diesem Politikfeld. Das Versagen der Entwicklungspolitik, zu einer nachhaltigen signifikanten, sozioökonomischen Entwicklung in der Dritten Welt beizutragen, wird immer wieder festgestellt.²³⁷ In der jüngeren Debatte darüber, weshalb Entwicklungspolitik in einigen Staaten und Weltregionen – insbesondere Afrika – nur mäßige Erfolge erzielt, haben sich drei Positionen herausgebildet: Erstens sind einige Autoren der Ansicht, dass Entwicklungspolitik nicht als Lösung, sondern als Teil des Entwicklungsproblems zu sehen ist, und diese entsprechend abgeschafft werden sollte (Easterly 2007; Moyo 2009). Zweitens vertreten andere, dass die ärmsten Staaten der Erde in einer Entwicklungsfalle gefangen sind und zumindest

²³⁵ Die *Paris Declaration* bezieht sich primär auf OECD-Geberstaaten. Nicht-OECD-Mitglieder wie Brasilien, China oder Südafrika, die außenabhängige Entwicklungsländer ebenfalls unterstützen, haben die Erklärung nicht unterzeichnet. OECD-Geber sehen hier die Gefahr, dass ihre Entwicklungsagenda und die Wirksamkeit ihrer EZ unterminiert wird.

²³⁶ Eine erste Bilanz zur Umsetzung der *Paris Declaration* und deren Verbesserung wurde in einer Geber- und Empfängerkonferenz im Sommer 2008 in der *Accra Agenda for Action* gezogen.

²³⁷ Vgl. zur Historie das vorhergehende Kapitel.

einer Verdopplung der aktuellen Entwicklungshilfe (*big push*) bedürfen, um die bestehenden vielschichtigen in diesen Ländern zu bewältigen (Asche 2005; Sachs 2005). Drittens argumentieren Autoren, dass Entwicklungshilfe zwar einen Unterschied für die Entwicklung der ärmsten Staaten gemacht hat, bislang aber nicht effektiv genug war. Ihre Wirksamkeit könne aber erhöht werden, wenn die Art und Weise wie Entwicklungszusammenarbeit gestaltet wird, reformiert würde, d.h. die bestehende Entwicklungsarchitektur und übliche Kooperations- sowie Interaktionsformen und Instrumente verändert würden (Riddell 2007; Van de Walle 2005). Dabei stellt Elinor Ostrom mit ihren Kollegen zutreffend, aber kaum überraschend, fest: „[...] *hundreds of researchers have identified hundreds of problems*“ (Ostrom et al. 2002, 330). Diese EZ-Probleme werden sowohl auf der Seite der Empfänger (z.B. schwache Absorptionsfähigkeit staatlicher Institutionen; geringe Bereitschaft der Eliten zur Programmumsetzung, strukturelle Probleme etc.) als auch der Geber (z.B. widersprüchliche Ziele, gleich bleibende niedrige Anreize für Mitarbeiter, zu kurze Einsätze etc.) verortet.²³⁸ Trotz der Vielfalt identifizierter Problemlagen ist in der Literatur eine Konzentration auf institutionelle Arrangements, Kooperationsbeziehungen und Interaktionen zu beobachten.

Die vorliegende Arbeit setzt am dritten Literaturstrang an, weil dort die Probleme der Entwicklungspolitik konstruktiv aufgearbeitet und diskutiert werden. Die Darstellung der folgenden Auseinandersetzung mit dem entwicklungspolitischen System erfolgt in Anlehnung an die vergleichende Studie „*The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*“, die von Lindsay Whitfield herausgegeben wurde (Whitfield 2009b). Hauptziel ihrer Untersuchung ist es, Strategien afrikanischer Staaten im Umgang mit Geberpolitiken zu identifizieren. Dabei begreift Whitfield das entwicklungspolitische System als Bestandteil des politischen Systems des Empfängerstaats (*embedded aid system*) (Whitfield/Fraser 2009, 101). Diese Einbettung fußt auf der Beobachtung, dass sich die Beziehungen zwischen Empfängern und Gebern seit dem *Washington Consensus* zunehmend verschränkt haben. Während es Autoren in einer Studie über SAPs von 1991 immerhin gelang, eine Zuordnung von Interessen, Agenden und Anteilen an der Projektimplementierung zu Gebern und Empfängern zu treffen (Mosley et al. 1991), ist dies im Laufe der 1990er Jahren durch die kontinuierlichen partnerschaft-

²³⁸ Für einen Überblick vgl. die Arbeiten von Nicolas van de Walle und Roger Riddell (Riddell 2007; Van de Walle 2005).

lich orientierten Verhandlungen und institutionellen Verflechtungen in der EZ kaum noch möglich.

Die Auffassung des entwicklungspolitischen Systems als Bestandteil des politischen Systems des Empfängerstaates entspricht dem hier verfolgten Zweck, die gängige Analyseperspektive („externe Brille“) zu wechseln und Demokratieförderung aus dem politischen System des Empfängerstaates heraus zu betrachten. Dafür werden Whitfields vier Charakteristika entwicklungspolitischer Systeme in leicht modifizierter Form übernommen (Fraser/Whitfield 2009, 101):

- POLITISCHE DIMENSION VON AUßENABHÄNGIGKEIT (Makroebene), die aus verschiedenen Interdependenzformen in den Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern entsteht.
- INSTITUTIONELLE VERFLECHTUNG (Mesoebene) zwischen Geberprozessen und dem politischen System, der Verwaltung und politischen Prozessen eines Empfängerstaates sowie zwischen Geberinstitutionen.
- BESTÄNDIGE UND DAUERHAFTE VERHANDLUNGEN (Mikroebene) zwischen Empfängerstaaten und Gebern über Entwicklungsstrategien, *policies* und Projekte.
- EXPANSION DER „EZ-MASCHINERIE“ (Mikroebene) durch die Integration neuer nichtstaatlicher Akteure und durch das Wachstum der EZ als profitables „business“.

Die Analyse der Merkmale dieser vier, insbesondere der ersten drei, Bereiche steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

5.4.3.1 Makroebene: Asymmetrie, Außenabhängigkeit und Souveränität

Entwicklungspolitische Beziehungen zwischen Gebern und armen Empfängerländern sind stets asymmetrisch (Mair 2005, 3-6).²³⁹ Denn Geberstaaten verfügen *per definitionem* über umfangreichere Ressourcen und Kapazitäten als Entwicklungsländer. Dieses Ungleichgewicht schafft überhaupt erst die Grundlage für Entwicklungszusammenarbeit. Sie basiert auf der Idee, dass Industriestaaten einen Teil ihrer finanziellen Ressourcen und ihres Wissens bereitstellen, um zur sozioökonomischen Entwicklung är-

²³⁹ Die Gruppe der Entwicklungsländer ist heterogen, z.B. teilt die OECD sie nach ihrem Einkommensniveau pro Kopf in drei Untergruppen ein (siehe oben). Die Asymmetrie der zwischenstaatlichen Beziehungen nimmt bei makroökonomisch großen Staaten wie China oder Indien ab. Diese Staaten fallen nicht in die Grundgesamtheit der Länder, auf die sich der hier entwickelte Ansatz bezieht, weil sie nicht außenabhängig sind.

merer Gesellschaften beizutragen. Demzufolge ist das Machtgefälle zwischen arm und reich ein konstitutives, strukturelles Element von Entwicklungspolitik (Abrahamsen 2004). Der regelmäßige und kontinuierliche Mittelzufluss von Industriestaaten in Entwicklungsländer über mehrere Jahrzehnte hinweg führt bei den meisten armen Staaten zur Außenabhängigkeit. Diese liegt dann vor, wenn ein Entwicklungsland seine aktuellen und zukünftigen Aufgaben nur durch die Unterstützung von ausländischen Ressourcen bewältigen kann, d.h. dass der Anteil an öffentlicher Entwicklungshilfe am BIP oder an der Bruttokapitalbildung beachtlich ist.²⁴⁰ Auf 43 der 61 ärmsten (LDCs und *Low Income Countries*) und 13 der 46 *Lower Middle Income Countries* trifft das zu.²⁴¹

Da ärmere Staaten für die gegenwärtige und zukünftige Lösung ihrer Probleme auf die Bereitstellung externer Ressourcen angewiesen sind, ist die Einflussnahme von Geberstaaten auf nationale *policies* und politische Prozesse dieser außenabhängigen Entwicklungsländer entsprechend ausgeprägt (Collier 2007; Moyo 2009; Whitfield/Fraser 2009). In Uganda haben beispielsweise aus dem Ausland finanzierte NROs in den 1990er Jahren 64% der laufenden Kosten im Gesundheitswesen des Landes getragen und in Tansania machten Geberbeiträge 30% des BIP aus (Harrison 1999, 88). Während der SAPs in den 1980er Jahren war die Vorgabe bestimmter Makropolitiken im Rahmen von SAPs eine von Gebern erklärte Politik (Konditionalität). Die SAPs führten zur Einschränkung staatlicher Souveränität des betroffenen Empfängerlandes. Zwar hat das jeweilige Entwicklungsland international (gegenüber dem Geberstaat oder der -organisation) als völkerrechtliches Subjekt gehandelt und dem SAP zugestimmt. Doch büßten die meisten Staaten nach der Einwilligung aufgrund ihrer ökonomischen Schwäche ihre Souveränität ein, weil sie kaum autonom agieren und die Ausrichtung und Umsetzung der SAPs selbst bestimmen konnten (Clapham 1999, 12; Williams 2000).

Die offizielle Abkehr von der Konditionalitätspolitik und Hinwendung zum *ownership*-Prinzip hat erst einmal die Aufmerksamkeit weg von den Gebern und hin zur Verantwortlichkeit der Empfängerregierungen geführt. Nun sind die Empfängerstaaten in der Pflicht, sozioökonomische Entwicklung und Wohlfahrt für die eigene Gesellschaft herzustellen. John Pender stellt treffend fest, dass es nicht einer gewissen Ironie entbehrt, dass Geber gerade dann die Verantwortlichkeit und *ownership* von Empfänger-

²⁴⁰ Stand 2008: mehr als 3,8% der Bruttokapitalbildung. Für eine detailliertere Definition und Operationalisierung des Begriffs „Außenabhängigkeit“ vgl. außerdem Unterkapitel 5.6.1.

²⁴¹ Zur Länderklassifizierung der OECD siehe Fußnote 136. Die einzelnen außenabhängigen Staaten sind namentlich in Tabelle 7 aufgeführt.

staaten betonen, wenn ihre eigene Politik (SAPs) versagt hat (Pender 2007, 18). Durch die damit einhergehende Partnerrhetorik wird zwar der asymmetrische Charakter der Geber- und Empfängerbeziehungen ausgeblendet (Brinkerhoff 2002, 90), aber der ungleichgewichtige Einfluss von Gebern auf das *policy-making* in Empfängerstaaten bleibt bestehen. Denn *ownership* allein bringt in außenabhängigen Staaten noch keine Kontrolle über *policies* und Politikergebnisse. „Neue“ EZ-Formen wie PRSP, *policy*-Dialoge oder Budgetunterstützung verleihen dem Empfängerstaat zwar eine aktivere Rolle im Aushandlungs- und Implementierungsprozess, schränken seine Souveränität aber nach wie vor ein. Allerdings ist die Einflussnahme hier weniger explizit als unter den SAPs und daher analytisch auch schwieriger greifbar (vgl. hierzu die zwei folgenden Unterkapitel).

Außerdem bestehen Konditionalitäten weiterhin fort. So haben beispielsweise die internationalen Finanzinstitutionen zwar Richtlinien herausgegeben, die eine Anpassung von Konditionalitäten an das *ownership*-Prinzip vorsehen. Tony Killick fand in seiner Analyse der Vergabepolitik des Internationalen Währungsfond (IWF) jedoch keine systematische Evidenz, dass der politische Spielraum politischer Eliten und Gesellschaften in Empfängerstaaten gestiegen sei (Killick 2006). Auch der IWF selbst stellte in einer Evaluierung keine Abnahme struktureller Konditionalitäten in seiner Vergabepolitik fest (IEO 2007).

Schließlich sind außenabhängige Entwicklungsländer pro-aktive Akteure und nicht primär Spielball großer Mächte. Jüngere Studien haben ergeben, dass der politische Handlungsspielraum von Entwicklungsländern in der Regel größer ist als makroökonomisch belegte Abhängigkeiten annehmen lassen (Whitfield 2009a, 332). So geht hohe ODA-Abhängigkeit zwar jedenfalls mit der Einflussnahme von Gebern einher, führt aber nicht automatisch zu einer Dominanz derselben im politischen Prozess eines Empfängerstaates. Die geostrategische Position, traditionelle Beziehungen mit bestimmten Gebern, Ideologien und neuerdings auch der pro-aktive Umgang mit dem *ownership*-Prinzip vergrößern den Handlungsspielraum politischer Eliten in der Dritten Welt (Fraser 2009, 71). Sie versuchen häufig so wenig wie möglich und so viel *policy*-Reformen wie nötig durchzuführen, um weiterhin Entwicklungshilfe zu erhalten. Äthiopien hat als einer der wenigen stabilen Staaten am Horn von Afrika beispielsweise eine geostrategisch wichtige Position für Geber, die in den Anrainerstaaten aktiv sind (Furtado/Smith 2009, 71). So hat sich das ostafrikanische Land einen relativ hohen Handlungsspielraum in Verhandlungen mit Gebern geschaffen.

Insgesamt weisen jüngere Arbeiten zu diesem Themenfeld darauf hin, dass das Zusammenspiel institutioneller und handlungsbezogener Faktoren eine hohe Relevanz haben für die Analyse von Geber-Empfängerbeziehungen und das Verständnis von politischen Verflechtungsdynamiken, die zu einem eigenständigen integrierten System führen.

5.4.3.2 Mesoebene: Institutionelle Verschränkung und Verflechtung

Institutionen haben seit den 1990er Jahren einen zentralen Stellenwert in der entwicklungspolitischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit politischen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsfragen. In der Forschung wird mehrheitlich versucht, entwicklungspolitische *outcomes* mit institutionellen Bedingungen zu erklären. Dabei herrscht oft ein politikökonomisches Institutionenverständnis vor. Demgemäß beschränken Institutionen das rationale Handeln von Individuen und strukturieren deren Interaktionsmuster. Demgegenüber steht im hier entwickelten Ansatz die Interaktion zwischen Institution und individuellen sowie kollektiven Akteuren im Mittelpunkt. In der Planung und Implementierung entwicklungspolitischer Aktivitäten befinden sich die beteiligten Akteure in einem regelmäßigen Aushandlungsprozess von *policies* und deren Umsetzung. Institutionen werden zur Verhandlung von Maßnahmen und deren Implementierung geschaffen, deren Form wiederum das Handeln beteiligter Akteure beeinflussen (Hermes/Lensink 1999, 34). Da die Geber-Empfängerbeziehungen im Allgemeinen langfristig angelegt und nicht nur punktuell selektiv auf die Dauer eines Projekts begrenzt sind, verschränken sich im fortdauernden Austausch beteiligter Akteure ihre Institutionen und Aktionen. In diesem Prozess vermischen sich die Meso- und Mikroebene. Sie werden jedoch im Folgenden in diesem Ansatz zum Zwecke der Analyse getrennt.

Die Funktionsweise und Relevanz von Institutionen werden in der einschlägigen Forschung in dreierlei Hinsicht diskutiert:

(1) Die Schwäche nationaler staatlicher Institutionen ist ein Bestandteil des Entwicklungsproblems in außenabhängigen Ländern (Arndt 2000, 155). Ihre geringe Leistungsfähigkeit und mangelnde Ressourcenausstattung schränken die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Steuerungs- und Regulierungsmöglichkeiten des Staates erheblich ein und verhindern so die Bearbeitung komplexer gesellschaftlicher Probleme. Institutionen sind also zugleich Ursache des Entwicklungsproblems und Gegenstand

bzw. Adressat internationaler Entwicklungspolitik. In der Forschung ist daher im Laufe der 1900er Jahre das Interesse an den Bedingungen für effektive und entwicklungsfördernde Institutionen in Entwicklungsländern gewachsen (Haber et al. 2008; North 1990). Dieser Forschungsstrang ist für den hier entwickelten Ansatz von geringer Bedeutung, da er weniger auf das hier relevante entwicklungspolitische System, sondern vor allem auf *policy*-Reformen in Entwicklungsländern abzielt.

(2) Die wissenschaftliche Perspektive erweiterte sich seit Beginn der 2000er Jahre auf die Leistungsfähigkeit und Wirkungen der Institutionen internationaler Geber. Diesen Umschwung hatte die Gebergemeinschaft durch ihre Partnerrhetorik und die Ankündigung, die internationale Entwicklungsarchitektur zu reformieren, selbst eingeleitet (vgl. Kap. 5.4.2.2). Einige der wichtigsten Studien über die Effektivität institutioneller Arrangements und Interaktionen in der EZ sind Auftragsarbeiten der Geber oder stammen von Ökonomen aus ihren eigenen Reihen (Bräutigam/Knack 2004; Gibson et al. 2005). Sie fußen aufgrund ihrer politikökonomischen Grundlogik auf der gleichen Prämisse und gehen davon aus, dass Institutionen Anreize für bestimmte Verhaltensweisen und sozioökonomische Entwicklung schaffen. Anreize enthalten in der Regel zwei Komponenten: Einerseits einen externen Stimulus und andererseits eine interne Motivation (Ostrom et al. 2002, 9). Übertragen auf entwicklungspolitische Kooperation bedeutet dies, dass Institutionen Anreize schaffen sollen, um Reformen oder Verhaltensänderungen bei Akteuren in einem Entwicklungsland herbeizuführen. Diesem Verständnis folgend gehören nicht nur Organisationen, sondern auch Instrumente wie die Konditionalität zu Institutionen.

Die Korrelation zwischen Institutionen und entwicklungspolitischen *outcomes* steht bislang im Zentrum der politikökonomischen Entwicklungsforschung. Die meisten Autoren kommen zum Ergebnis, dass gängige entwicklungspolitische Institutionen mangelhafte Anreize setzen, um kurz- und langfristig Entwicklungserfolge zu erzielen (Gibson et al. 2005; Killick 1998). Verstärkt wird dieses Problem durch die seit ihrer Unabhängigkeit ohnehin schwachen Institutionen in Entwicklungsländern, insbesondere in außenabhängigen Staaten Subsahara-Afrikas (Rivken 1968). Wenn beispielsweise Vertreter der Geber Entwicklungsprojekte steuern, werden keine Anreize zum Lernen und zur Entwicklung von *ownership* gesetzt (Rakner et al. 2001). Desweiteren wurde der Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und *governance* untersucht (Bräutigam/Knack 2004; Knack 2001). Hohe Transaktionskosten und fragmentierte Geberpolitiken belasten die ohnehin schwachen Infrastrukturen der meisten

außenabhängigen Entwicklungsländer so sehr, dass ihre Steuerungsfähigkeit eingeschränkt wird. Deborah Bräutigam und Stephen Knack kommen in ihrer Studie über „Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa“ zu folgendem Schluss:

*„Since both, the international community and the recipient countries, are **locked into a system** that is unable to produce development consistently or predictably, the solutions need to recognize that the current system of institutions and incentives must be changed on both sides“ (Bräutigam/Knack 2004, 277).²⁴²*

Systemveränderungen können nur vorgenommen werden, wenn bekannt ist, wie die einzelnen Elemente des Systems zusammenspielen und wie sie das System stabilisieren und reproduzieren. Hierfür greift das Instrumentarium der Politikökonomie allein aber zu kurz. Zum einen wird hier meistens ein einfacher Wirkungszusammenhang angenommen, der vom Geber ausgeht und zum Empfänger führt. Dabei setzt der Geber einen Anreiz. Stimmt er mit der Motivation des Empfängers überein, wird eine *win-win* Situation angenommen. Die umgekehrte Wirkungsrichtung – ein Empfänger setzt einen Anreiz und (de-)stabilisiert dadurch das System – bleibt außen vor. Zum anderen liegen den meisten Studien spieltheoretische Modelle zugrunde, die weder die Vielzahl der an entwicklungspolitischen Prozessen beteiligten „Spieler“ und deren Interessen, noch unerwartete Dynamiken adäquat erfassen kann. Stattdessen werden lineare Prozesse unter rationalen Handlungsbedingungen angenommen. Dies gibt die Komplexität entwicklungspolitischer Systeme und die für entwicklungspolitische Organisationen typischen *muddling-through*-Prozesse nur begrenzt wieder.

(3) Eklektische und ergebnisoffenere Studien über die Bedeutung von Institutionen in der Entwicklungspolitik kommen zu ähnlichen Ergebnissen wie politikökonomische Analysen, treffen aber differenziertere Aussagen über die Komplexität entwicklungspolitischer Systeme und deren Verflechtung mit dem politischen System der Empfänger (Brinkerhoff 2002; Whitfield 2009b). Das Erkenntnisinteresse dieser Studien zielt auch auf die Bedeutung institutioneller Arrangements und Geber-Empfängerbeziehungen für den Erfolg von Entwicklungspolitik ab. Sie arbeiten mit theoretisch informierten, dichten Beschreibungen und beziehen Pfadabhängigkeiten institutioneller Arrangements und der Beziehungsmuster zwischen Akteuren im entwicklungspolitischen System mit ein. Dabei hat sich insbesondere die diachron vergleichende Analyse des entwicklungspolitischen Systems in einzelnen Ländern als

²⁴² Hervorhebung durch J.L.

fruchtbar erwiesen. Im vergleichend angelegten Sammelband von Whitfield wird anhand von acht Fallanalysen außenabhängiger Entwicklungsländer der unterschiedliche Umgang von Empfängerregierungen mit Forderungen von Gebern untersucht (Whitfield 2009a). In allen Fällen hat sich ein eigenständiges entwicklungspolitisches System mit divergierenden institutionellen Formen und Interaktionsmustern zwischen Akteuren auf Länderebene herausgebildet. Dies hat gezeigt, dass eine ergebnisoffene Analyse der Strukturen auf Länderebene notwendig ist.

Als Ausgangspunkt für die Untersuchungen dient häufig die als Zäsur wahrgenommene Partnerrhetorik der 2000er Jahre. So erforschen Autoren und Autorinnen wie Rita Abrahamsen oder Jennifer Brinkerhoff, ob die rhetorisch angekündigten und später in der Pariserklärung vereinbarten Vorkehrungen (*ownership* und Partnerschaftlichkeit, Harmonisierung, *alignment*)²⁴³ durch substanzielle Reformen von Institutionen und Verhaltensänderungen in der Praxis eingelöst werden (Abrahamsen 2004; Brinkerhoff 2002). Sie vergleichen dabei die Institutionen der 2000er Jahre mit jenen des *Washington Consensus* in den 1990er Jahren. Die Grundlage entwicklungspolitischer Kooperationen hat sich in diesen Phasen formal nicht geändert. Sie basiert auf einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Empfänger- und dem Geberstaat. Im Rahmen eines grundsätzlichen Kooperationsvertrags, der bei den üblichen OECD-Geberstaaten mit den meisten Entwicklungsländern in den 1960er und 1970er Jahren geschlossen wurde, kommt es regelmäßig zu Einzelvereinbarungen über Sektorvorhaben, Programme, Projekte und *policies*. Sie spezifizieren die Themen, die im vertraglich geregelten Zeitraum bearbeitet werden sollen (Abrahamsen 2004, 1461). Diese Verträge sind Ergebnisse von Verhandlungen, die in der Regel vor Ort stattfinden und von den Ländervertretungen der jeweiligen Geberorganisation geführt werden. Studien haben belegt, dass *ownership* bereits im Aushandlungsprozess von Entwicklungsaktivitäten beginnt (Murrell 2002, 105). Die Formel, die den Erfolg entwicklungspolitischer Reformen bringen soll, klingt einfach: Je stärker die Interessen der Empfängerstaaten an einem Politikinhalt, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie sich pro-aktiv an der Implementierung beteiligen, bzw. sie leiten. Die Einfachheit dieser Formel ist nur vor dem Hintergrund der dominierenden Vorgaben zu verstehen, die von Geberorganisationen bis in die 1990er Jahre gemacht wurden (vgl. Tabelle 9). Erst mit der Einführung des *ownership*-Prinzips und mit der Entschuldungsinitiative für die ärmsten und am höchsten verschuldeten Länder der Welt (HIPCs) gewannen *policy-*

²⁴³ Vgl. Kapitel 5.4.2.2.

Dialoge, in denen Geber und Empfänger sich über Reformen verständigen und diese aushandeln sollten, in den 1990er Jahren an Gewicht (Brinkerhoff 2002; White 2003, 491). Als Instrument für einen inklusiven, *ownership*-zentrierten und partizipativen Dialog zwischen Gebern und Empfängern etablierte die Weltbank Ende der 1990er Jahre die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP).²⁴⁴ Mit diesem Instrument sollten die Gesellschaften der Entwicklungsländer eine eigene Strategie zur Armutsbekämpfung entwickeln und die volle Verantwortung dafür übernehmen. Im Hinblick auf die Geber dient ein PRSP als Referenzrahmen für alle vom Geber finanzierten Aktivitäten. Faktisch werden PRSP-Prozesse meistens von Geberinstitutionen gesteuert und finden unter deren Beteiligung statt (Führmann 2003, 35).

Tabelle 9: Merkmale entwicklungspolitischer Institutionen (1990er und 2000er)*

	<i>Ownership à la Washington Consensus</i> (bis Ende 1990er)	Ära der Partnerschaft (seit ca. 2000)
Verhandlung	Kleine Verhandlungsrunden zwischen Geber und Empfängerregierung	Integratives Verhandlungsformat (PRSP) und Politikdialoge
	Starke Vorgabe der Inhalte und Institutionen durch Geber	<i>Leadership</i> der Inhalte und Institutionen durch Empfänger
Implementierung	Einzelprojekte	Programmansätze und Politikdialoge
	Geberbasierte Projektverwaltung	<i>aid management system</i> des Empfängers
	Fragmentierte Geberlandschaft	Geberkoordination und Harmonisierung

* Der Inhalt dieser Tabelle bezieht sich auf den Soll-Zustand wie er im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs und in Vereinbarungen wie der Pariserklärung dargelegt wird.

Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen vermitteln Institutionen zwischen den Systemen der Geber- und Empfängerstaaten. In der Regel bestehen Kooperationsbeziehungen über mehrere Jahre, so dass sich bestimmte Institutionen wie Länderbüros oder Koordinationsausschüsse bereits etabliert haben und nicht in jedem Fall bei einer neuen Aktivität eine neue Institution geschaffen wird. Bis in die 1990er Jahre führten Geber in Entwicklungsländern Einzelprojekte durch, die von geberbasierten Verwaltungseinheiten geleitet wurden und zu einer fragmentierten Geberlandschaft führten (vgl. Tabelle 9). In Mali haben z.B. USAID, die Weltbank und die

²⁴⁴ Die PRSP wurden zuerst im Rahmen der Entschuldungsinitiative für die ärmsten Staaten der Welt (HIPC) Ende der 1990er Jahre eingesetzt und im neuen Jahrtausend auf allgemeine entwicklungspolitische Vorhaben übertragen. Zwischen 2000 und 2009 verfügten insgesamt 58 Entwicklungsländer über ein oder bereits ein zweites PRSP (vgl. *Board Presentations of PRSP Documents* der Weltbank vom Juli 2009).

deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) zwischen 1985 und 1995 fast alle Projekte über eigene Verwaltungseinheiten organisiert und umgesetzt (OECD und UNDP 1998). Dies führte zur Herausbildung einer „Schattenexekutive“, die parallel zu den schwachen staatlichen Institutionen existierte bzw. existiert und in der Regel zudem effizienter und effektiver arbeitete. Diese Aushebelung der Kontrolle des Empfängerstaates über Reformprojekte wird noch dadurch verstärkt, dass Geberorganisationen eine bessere Bezahlung anbieten als der Staat des Empfängerlandes. Dies führt zu einer Abwanderung des ohnehin raren Wissens von staatlichen Organisationen zu Gebern. In Kenia hat die kanadische Entwicklungsagentur beispielsweise sechs hoch qualifizierte Ökonomen für ein Monatsgehalt von 3000-6000 USD abgeworben (Cohen 1992, 496). Dies steht der staatlichen Bezahlung von monatlich 200 USD gegenüber. Unter diesen Bedingungen ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen auf eigenen Ressourcen basierenden und funktionierenden Staatsapparat aufzubauen (Brautigam 2000).

Geberorganisationen teilen die Kritik an ihren institutionellen Arrangements und suchten in den 1990er Jahren nach einer neuen Lösung. Um die hohen Transaktionskosten zu vermeiden, die durch die fragmentierte Geberlandschaft und Parallelinstitutionen entstanden waren, wurden neben der Harmonisierung zwischen Gebern auch zwei Kooperationsformate für Empfänger-Geberbeziehungen entwickelt. Zum einen die Budgetfinanzierung, welche bedeutet, dass Finanzmittelmittel direkt in den Staatshaushalt fließen und nicht für einzelne Programme oder Sektoren unter Beteiligung der Geber eingesetzt werden. Die Verwendung der Mittel ist an armutsmindernde Sektoren wie Bildungs- oder Gesundheitspolitik gekoppelt. Damit wird indirekt das Prinzip politischer Konditionalität wieder gestärkt, weil die Vergabe von Budgetmitteln an die Erfüllung bestimmter Kriterien wie gute Regierungsführung oder ein effektives Rechnungswesen gebunden ist. Da die meisten außenabhängigen Entwicklungsländer geringe Kapazitäten für eine effiziente Haushaltsplanung und zudem schwache Parlamente zur Budgetkontrolle haben, werden diese Maßnahmen von Programmen technischer Zusammenarbeit flankiert. Zum anderen werden Programmbasierte Ansätze (PBA) eingesetzt. PBAs verfügen über ein konzeptionelles Dach, das von den Empfängerländern getragen und gesteuert wird und einen eigenen Budgetrahmen hat. Sie sollen daher auf einer nationalen Armutsstrategie basieren und den Gebern einen Handlungsrahmen bieten. Die Koordinierung der Geberaktivitäten liegt damit auch bei den Regierungen der Entwicklungsländer (Klingebiel et al. 2005, 76). Idealerweise soll

sich im Entwicklungsland ein *aid management system* herausbilden, das von der Empfängerregierung aufgebaut und geführt wird sowie die Funktion hat, zwischen Geberorganisation vor Ort und dem politischen System zu vermitteln. Die Entwicklung solcher Systeme geht mangels humaner und wirtschaftlicher Ressourcen nur schleppend voran. Um sie zu unterstützen, haben Geber ihren EZ-Fokus auf *capacity building* gelegt. Dies hat zur Folge, dass in manchen Fällen zwar weniger Parallelstrukturen bestehen. Gleichzeitig verschiebt sich jedoch der institutionelle Handlungsrahmen von Gebern. Anstatt in einer Doppelstruktur zu agieren, werden sie ein Bestandteil des politischen Systems des Empfängers (Pender 2007, 118). Dies führt so weit, dass „*un-picking what is government `owned` and what is donor-driven is difficult because donor agencies have been instrumental in preparing, financing, and implementing programmes through the provision of short-term and long-term consultants and technical assistants, and through training and logistical support*“ (Whitfield 2009a, 330).

Bei der Umsetzung entwicklungspolitische Programme sind auch nichtstaatliche Akteure eingebunden. Teilweise werden Projekte von NROs und Basisorganisationen umgesetzt. Hierfür werden sie direkt vom Geber oder durch die Institutionen des Empfängerlandes beauftragt. Dieser Implementierungsmodus hat zu einer gewissen Stärkung nichtstaatlicher Organisationen in Entwicklungsländern beigetragen und bietet außerdem die Möglichkeit, Menschen auch ohne staatliche Zusammenarbeit, Unterstützung zu gewährleisten, z.B. in autoritären Regimen oder bei Sanktionierungen einer Regierung. Jedoch ist in den einkommensschwachen Entwicklungsländern eine NRO-Industrie entstanden, die Arbeitsplätze schafft und Basisdienstleistungen für die Bevölkerung erbringt. Diese nichtstaatlichen Strukturen tragen sich aufgrund ihrer hohen Abhängigkeit von ausländischen Ressourcen aber nicht selbst und unterminieren gegebenenfalls den Auf- und Ausbau staatlicher Leistungsfähigkeit (Ottaway/Carothers 2000).

Insgesamt ist zwar eine langsame Veränderung entwicklungspolitischer Kooperationsformate und -institutionen erkennbar. Sie führt jedoch weder, wie von Geberseite erwartet, zu mehr *ownership* für Reformen bei Kooperationspartnern, noch bringt sie, wie von Empfängerseite erwartet, mehr Kontrolle über *policy*-Prozesse. Geber versuchen zunehmend, ihre Vorhaben im institutionellen und *policy*-Rahmen von Empfängern aufgehen zu lassen. Dies führt häufig nicht zu mehr Kontrolle durch die Empfängerregierung, sondern zu einer höheren und unmittelbareren Einflussnahme der Geber auf *policy-making* Prozesse (Harrison 2004, 671). Anstatt einer Machtabnahme durch die

Abkehr von der Erzwingung durch massive Konditionalität, erfolgt eine Machtzunahme durch die Verschränkung und Verflechtung von Institutionen. Da die Administration in Entwicklungsländern nur schwach ausgebildet ist, sind Fachkräfte von Geberorganisationen zur Unterstützung des Personals vor Ort zwar willkommen, können aber die Herausbildung genuiner staatlicher Kapazitäten und Institutionen verhindern (Peters 2001, 377). Es bestehen zwar keine systematischen Aufstellungen über die Zahl internationaler Kräfte und Berater in den Verwaltungen der Dritten Welt. Sicher ist auf der Grundlage von Einzelstudien jedoch, dass die politische Apparate teilweise maßgeblich von Experten aus Geberorganisationen getragen werden. In einem Versuch, die Anzahl internationaler Berater der dänischen Entwicklungsagentur in Uganda zu erheben, kam Graham Harisson auf mindestens 22 internationale Kräfte, die im Staatsapparat gearbeitet haben (Harrison 2004, 89). Hinzu kommt, dass die Leitung zweier Institutionen, die für staatliches Eigentum zuständig sind (*Uganda Revenue Agency* und *Non Performing Assets Recovery Trust*), von Geberseite geleitet wurden (Harrison 2004, 90). Wenn nun bedacht wird, dass in einem durchschnittlichen außenabhängigen Entwicklungsland circa 40 staatliche Geberorganisationen aktiv sind, vervielfacht sich die Anzahl externer Mitarbeiter bzw. Berater auf mehrere hundert. Auf diese Weise setzt sich die makrostrukturelle Machtasymmetrie zwischen Gebern und Empfängern in subtileren und für die Analyse schwer zugänglichen Beziehungsmustern fort: „*Power does not lie primarily in relations of domination, but in techniques of cooperation and inclusion*“ (Abrahamsen 2004, 1454).

Unterhalb der hier genannten formalen Kooperationsformate bestehen Planungs- und Implementierungsprozesse aus einer Reihe an Gesprächen, Politidialogen und Treffen, die regelmäßig für Absprachen vor Ort stattfinden oder *ad hoc* einberufen werden (White 2003, 501). In solchen Gesprächen werden Absprachen zwischen Gebern zur Harmonisierung ihrer Maßnahmen und/oder zwischen Gebern und Empfängern zur Abstimmung und Durchführung ihrer Aktivitäten getroffen. Diese institutionalisierten Treffen sind für wissenschaftliche Analyse nur schwer rekonstruierbar. Sie können in der Regel nur durch interne Gesprächsprotokolle oder beobachtende Teilnahme erfasst werden.

Insgesamt ergibt sich aus der Forschung ein Bild, in dem Institutionen einen wichtigen Stellenwert für die Funktionsweise und den Erfolg entwicklungspolitischer Maßnahmen einnehmen. In diesem institutionellen Rahmen entfalten sich spezifische Verflechtungsdynamiken und Interaktionsmuster (Van de Walle 2005, 72-74; Whitfield 2009a,

323). Formale Institutionen resultieren aus sozialen Normen oder konkurrieren mit ihnen. Derweilen erweisen sich letztere stärker als formale Institutionen und hebeln sie aus (North 1990, 45). Dies geschieht auf der Mikroebene in der Interaktion zwischen Akteuren.

5.4.3.3 Mikroebene: Interaktive Verflechtungsprozesse

Das integrierte System konstituiert und reproduziert sich in einem Entwicklungsland durch die Interaktionen zwischen Akteuren der Geber- und Empfängerorganisationen. Daran sind auch nichtstaatliche Akteure beteiligt, wenngleich Regierungen die zentralen Partner für staatliche Geber sind (Magolowondo 2005, 251). In beständigen und routinemäßigen Verhandlungen vereinbaren sie Entwicklungsstrategien, diskutieren *policies* und setzen Projekte um (Whitfield 2009a, 350-351). Der Ablauf und die Sequenz von Verhandlungen und Gesprächen läuft vor allem im Rahmen von Programmzyklen und *policy*-Prozessen der Empfängerländer ab. Letztere sind nicht zuletzt seit der Etablierung der inklusiven und strukturierten Diskussionsprozesse bei nationalen Armutsstrategien (PRSP) stark an die Planung und Regelungen von Gebern gebunden.

Die jeweilige Zuordnung der handelnden Akteure zum Geber oder Empfänger lässt sich zwar formal durch ein Angestelltenverhältnis oder die Zugehörigkeit zu einer nationalen Institution (z.B. Mitgliedschaft in einer Vereinigung, Angestellter in einem staatlichen Unternehmen etc.) bestimmen. Faktisch sind Akteurskonstellationen aber weitaus diffuser und differenzierter. Soziale Bindungen von nationalen Angestellten und die Einbettung von langjährigen Mitarbeitern in lokale Netzwerke verwischen die Grenzen zwischen internationalen und nationalen Organisationseinheiten. Dies kann bei der Planung und Implementierung von Entwicklungsvorhaben zu individuellen und kollektiven Interessenskonflikten führen.

Der Personenkreis, der an diesen Verhandlungen beteiligt ist, ist im Vergleich zu politischen Entscheidungsprozessen in Industrieländern klein. Der (Aus)Bildungsgrad der Bevölkerungen in außenabhängigen Staaten ist gering, so dass der Zugang in den staatlichen Apparat nur einer Minderheit offen steht. Folglich setzen sich entwicklungspolitische Interaktionen aus einem überschaubaren Netzwerk an Beteiligten zusammen (Djiré/Keita 2004). Wenn über Jahre stets die gleichen Individuen, zwar in unterschiedlichen Konstellationen und für unterschiedliche Organisationen, an einem Tisch sitzen, wird ein gewisses Maß an Erwartungssicherheit geschaffen, weil Positio-

nen zu grundlegenden Fragen, Verhandlungsstile und Netzwerke bereits bekannt sind. Diese Kontinuität ist vor allem bei Eliten des politischen Systems im Empfängerland gegeben. Internationale Mitarbeiter von Geberorganisationen sind häufig nur für kurze Zeit im jeweiligen Land stationiert und kennen sich mit den politischen und sozialen Kontexten kaum aus (Hydén 2008, 271). Dies schafft eine asymmetrische Wissensgrundlage in Verhandlungssituationen, die von Empfängerseite genutzt werden kann, um die eigene Position zu stärken (Ellinger 2000). So entwickeln Empfänger *soft power* und stärken ihre eigene Verhandlungsposition gegenüber der Einflussnahme von Gebern.

Verhandlungen und Gespräche zielen auf den Interessenausgleich zwischen Geber- und Empfängerregierungen ab. Bis circa Mitte der 1990er Jahre wurde in der Wissenschaft und politischen Praxis angenommen, dass einer der Hauptgründe für mangelhafte und wenig nachhaltige *policy outcomes* der Entwicklungspolitik in der Dominanz von Gebern bei der Implementierung, oder anders herum formuliert, in der fehlenden Führung von Entwicklungsvorhaben durch die Empfängerregierung lag (Brinkerhoff 1996, 1396). Davon ausgehend wurde vermutet, dass eine Steigerung der *ownership* von Entwicklungspartnern im Kooperationsland zu nachhaltigeren Politikergebnissen führen würde. So wurde erst durch die systematische Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen *policy outcome* und *ownership* wurden bestehende Interessenkonflikte in Geber-Empfängerbeziehungen aufgedeckt (Killick 1998, 91-94). Als wichtigste Ursachen für entwicklungspolitische Interessenskonflikte werden unterschiedliche Pfadabhängigkeiten von Gebern und Empfängern, ihre jeweilige Rechenschaftspflicht gegenüber verschiedenen Bevölkerungen und ein divergierende Auffassung von *ownership* genannt (Killick 1998; Ostrom et al. 2002).

Der Kern des Problems mit dem *ownership*-Prinzip liegt in zwei unterschiedlichen Verständnissen seiner Bedeutung von *ownership* und der damit einhergehenden Verpflichtung bei Gebern und Empfängern (Ostrom et al. 2002, 13).²⁴⁵ Zum einen wird *ownership* umfassend begriffen als Kontrolle über *policies* und über politische Prozesse. Zum anderen wird es weniger substanziell verstanden, im Sinne der Bereitschaft *policies* mitzugestalten und mitzutragen. *Ownership* als Kontrolle wird von Empfängerstaaten gefordert, die den Einfluss internationaler Geber so weit als möglich eingrenzen möchten, z.B. Äthiopien, Botswana und Ruanda (Whitfield 2009a, 331). Bei Akteuren, die die

²⁴⁵ In der Wissenschaft ebenfalls herrschen zwei Bedeutungen von *ownership* vor (Whitfield/Fraser 2009, 3).

finanziellen und technischen Ressourcen internationaler Geber als begrüßenswerte und möglichst dauerhafte Einkommensquelle sehen, überwiegt das minimalere *ownership*-Verständnis. Isaline Bergamaschi kommt in ihrer Studie über Geber-Empfängerbeziehungen in Mali zum Schluss, dass „*Leaders in this countries want assistance, not ownership, because ownership means responsibility, transparency, accountability, and even possibly sanctions*“ (Bergamaschi 2009, 221). Geberpolitiken zielen auf die nachhaltige Unterstützung von Entwicklungsgesellschaften ab, d.h. das langfristige Ziel ist die Abschaffung der Gebermaßnahme. Vor diesem Hintergrund wäre es plausibel, wenn Geber mehr Kontrolle von Empfängern forderten. Da sie aber den Wählerschaften in ihren eigenen Gesellschaften verpflichtet sind und über die in entwicklungspolitischen Maßnahmen verwendeten Mittel Rechenschaft ablegen müssen, pflegen sie in der Regel ein minimales *ownership*-Verständnis und reformieren so viel wie nötig und so wenig wie möglich (Whitfield 2009a, 330).²⁴⁶

Die begründete Skepsis einiger Geber gegenüber der Kontrolle von Entwicklungsmaßnahmen durch Empfängerregierungen rührt von der Intransparenz und hoher Korruptionsraten in politischen Systemen außenabhängiger Entwicklungsländer. Diese Korruptionsanfälligkeit bezieht sich nicht nur auf klientelistische Netzwerke der Empfängerländern, sondern entwickeln sich auch innerhalb des integrierten Systems auf Länderebene.

Bei der Beurteilung der Qualität von Kooperationsbeziehungen zwischen Empfängern und Gebern stehen Wissenschaftler vor dem Problem der hohen Verflechtung ihrer Systeme und Handlungen. In der wissenschaftlichen Literatur wird dennoch der Versuch unternommen, zwischen geber- und empfängerorientierten Politiken in der EZ bzw. Demokratieförderung zu unterscheiden (Magolowondo 2005, 58). Anhaltspunkte für eine Zuordnung finden sich in der Kooperationsweise beteiligter Akteure und den verwendeten EZ-Formaten. Chancen für ein erhöhtes Maß an Kontrolle durch die Empfänger und die partnerschaftliche Durchführung von EZ-Vorhaben bieten Länderprogramme, die gemeinsam verabschiedet werden, sowie Budgetfinanzierungen. Letztere sind zwar an eine zweckgebundene Verwendung der Mittel geknüpft und werden von TZ-Maßnahmen flankiert, doch bieten sie den Regierungen der Entwicklungsländer einen höheren Spielraum als weniger flexible Formate wie z.B. Einzelpro-

²⁴⁶ Im Zusammenhang mit der Budgetfinanzierung wird unter den Mitgliedern des OECD-DAC eine kontroverse Diskussion geführt, wie viel Kontrolle von Geberseite abgegeben werden kann bzw. soll. Die hohe Veruntreuung von ODA-Mitteln durch korrupte Eliten in der Vergangenheit führt bei einigen Gebern zu Zurückhaltung, wenn es um die Abgabe von Kontrolle geht.

jekte oder stark ausgeprägte Konditionalitäten (Abrahamsen 2004, 1455). Wenn Regierungen in Entwicklungsländern zudem ein *aid management system* aufbauen und dieses effektiv einsetzen, wird die Kontrolle der Planung und Umsetzung von EZ-Maßnahmen durch Geberorganisationen eingeschränkt. Eine geberorientierte Politik liegt demgegenüber dann vor, wenn Maßnahmen von Gebern vorgegeben und maßgeblich durchgeführt werden. Insbesondere der Aufbau von Parallelstrukturen im politischen System des Entwicklungslandes und die Einmischung in den *policy-making* Prozess tragen zu einer geberorientierten Politik bei.

5.4.4 SYNTHESE

Im Mittelpunkt dieses Unterkapitels stand die Untersuchung der Merkmale des entwicklungspolitischen Systems auf Länderebene. Im Rahmen der Ansatzentwicklung diente dies der Kontextualisierung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, die in dieses System eingebettet sind. Aufgrund dieser Einbettung wird hier davon ausgegangen, dass die Planung und Durchführung demokratieunterstützender Aktivitäten die gleichen Eigenschaften aufweisen, die hier auf der Makro-, Meso- und Mikroebene des entwicklungspolitischen und politischen Systems identifiziert wurden. Seit den 1990er Jahren ist eine zunehmende Integration der materiellen, humanen und institutionellen Ressourcen von Gebern in das politische System von Empfängerstaaten zu beobachten. So entsteht im Laufe jahrelanger Kooperationen und spezifischer Programme ein eigenständiges, integriertes System, das sich durch institutionelle Verflechtungen und Interaktionsmuster zwischen Akteuren reproduziert und im politischen System des Empfängerstaates selbst erhält. Der Selbsterhalt des integrierten Systems lässt sich aus einem Zusammenspiel der makrostrukturellen, institutionellen und handlungsbezogenen Ebene erklären (vgl. Tabelle 10).

Außenabhängige Entwicklungsländer sind auf ODA-Mittel angewiesen, wenn sie ihre Politikziele umsetzen und erreichen wollen. Diese materielle Außenabhängigkeit gibt aber noch keinen Hinweis darauf, wie selbstbestimmt Regierung und Gesellschaft ihre Politikinhalte gestalten und umsetzen können. Die geostrategische Position eines Staates, traditionelle Geber-Empfängerbeziehungen und die Stärke des *aid management systems* im politischen System entscheiden darüber wie weitreichend die Einflussnahme des Gebers auf politische Entscheidungsprozesse ist und wie tief er in das politische System des Empfängers vordringt. Die Abkehr vom Leitbild politischer Konditionalität in der internationalen Gebergemeinschaft und die gleichzeitige Betonung des *owners-*

hip-Prinzips sowie der Partnerschaftlichkeit seit den 1990er Jahren haben bei Empfängerregierungen nicht etwa zu mehr Kontrolle über politische Inhalte und mehr Selbstbestimmung geführt, sondern zu einer direkteren Beeinflussung durch Geberorganisationen. Denn die Auflösung von Parallelstrukturen mündete in einer Etablierung von Schattenexekutiven im politischen System der Empfänger. Diese Entwicklung wird durch neue EZ-Instrumente wie Politikdialoge und PBAs begünstigt.

Tabelle 10: Charakterisierende Faktoren des integrierten Systems

Makroebene (Struktur)	Mesoebene (Institutionen)	Mikroebene (Akteure)
Außenabhängigkeit (ODA-Anteil pro Kopf und an Bruttokapitalformation)	Verhandlungsformate (Einzelgespräche vs. PRSP und koordinierte Gespräche mit mehreren Gebern)	Interaktionsmuster (regelmäßige Verhandlungen, <i>ad hoc</i> Gespräche, operative Treffen, Netzwerke)
Empfänger-Geberbeziehungen (asymmetrische Machtbeziehung, traditionell)	Kooperationsformate (Einzelprojekte vs. PBA, Sektoren, Budgetfinanzierung)	Dauerhafte Akteurskonstellationen und informelle Netzwerke auf Empfängerseite
Geostrategische Position des Empfängerstaates	Intermediäre Institutionen (Anreizsysteme, Interessenausgleich etc.)	Interessenskonflikte (unterschiedliches <i>ownership</i> -Verständnis, Politikinhalte etc.)
Internationaler Diskurs (<i>ownership</i> , MDGs etc.)		

Quelle: Eigene Darstellung

Akteure, die im integrierten System handeln, sind in der Regel an dessen Erhalt interessiert und tragen so zur Institutionalisierung von Abhängigkeitsstrukturen bei: Erstens ist das *aid business* aus einer individuellen Perspektive eine lukrative Einkommensquelle, die im Vergleich zu den Verdiensten im staatlichen Sektor in Entwicklungsländern konkurrenzlos ist. Der niedrige Bildungsstand in diesen Staaten hat zudem zur Folge, dass eine kleine Elite über politische Inhalte entscheidet. In der Regel gehören Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter internationaler Geberorganisationen zu diesem Zirkel. So bilden sich informelle Netzwerke und Akteurskonstellationen im integrierten System heraus, die dieses stabilisieren. Zweitens sind staatliche sowie nicht-staatliche Akteure und Institutionen auf die Ressourcen und den Kapazitätsaufbau durch Geber angewiesen, um die Forderungen der Bevölkerung zu erfüllen und erwartete *outputs* zu erzielen. Diese Faktoren generieren eine ständige Nachfrage nach ODA-Mitteln und tragen zur Reproduktion des integrierten Systems bei.

Die Verflechtungsprozesse bei der Planung und Implementierung von EZ-Maßnahmen und die daraus resultierende Etablierung eines eigenständigen integrierten Systems haben Konsequenzen für die Erfolgswahrscheinlichkeiten internationaler Demokratieförderung. Diese werden im Folgenden erörtert.

5.5 Theoretisch-kritische Zusammenführung: Demokratieförderung, Demokratisierung und Entwicklungszusammenarbeit

Die theoretisch-kritische Zusammenführung bietet eine analytische Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen aus der Demokratisierungs- und Entwicklungsforschung sowie die Befunde aus der vorhergehenden Untersuchung der Demokratieförderungsforschung (vgl. Kap. 3 und 4). Der Fokus liegt dabei auf der bislang verkanntesten Dimension des Phänomens, nämlich der Verflechtung zwischen dem entwicklungspolitischen und dem nationalen politischen System im Demokratieförderungsprozess. In der Analyse werden die Konsequenzen der Verwobenheit beider Systeme für demokratische Konsolidierungsprozesse in außenabhängigen Entwicklungsländern problematisiert und für den hier entwickelten Forschungsansatz fruchtbar gemacht. Hierbei finden nicht alle Faktoren erschöpfend Berücksichtigung, die in den vorhergehenden Kapiteln behandelt wurden. Aus einer allgemeinen Betrachtung erscheinen sie vorerst nicht relevant, können aber im konkreten Zusammenhang einer empirischen Länderanalyse an Bedeutung gewinnen.

Das politische System stand bei der Analyse entwicklungspolitischer Prozesse, Institutionen und Praktiken im Mittelpunkt. Es wurde gezeigt, dass sich Prozesse und Institutionen des entwicklungspolitischen Systems und des politischen Systems des Empfängerstaates bei der Implementierung von Entwicklungsaktivitäten dergestalt verschränken und verflechten, dass sie ein eigenständiges, integriertes System ergeben. Im Folgenden steht nun ein Teilsystem des politischen Systems im Vordergrund der Analyse: das politische Regime. Denn Demokratieförderung ist ein entwicklungspolitisches Instrument, das auf Veränderungen institutioneller Funktionen, politischer Verhaltensweisen und Einstellungen im politischen Regime abzielt. So soll Demokratisierung unterstützt werden. Der Gegenstandsbereich des hier entwickelten Ansatzes bezieht sich ausschließlich auf Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsphasen. Der Begriff der Konsolidierung bezeichnet die Verfestigung und Vertiefung des politischen Regimes. Demokratische Konsolidierung ist wiederum ein Prozess, in dem demokratische Institutionen im politischen System und der Gesellschaft verankert

werden, politische Akteure demokratische Verhaltensweisen einüben und der politische Willensbildungsprozess im Regime ausdifferenziert wird (Beichelt 2002, 186).

Der theoretischen Zusammenführung der Forschungserkenntnisse liegen zwei Prämissen zugrunde. Erstens wird hier davon ausgegangen, dass es grundsätzlich möglich ist, Demokratisierungsprozesse von Entwicklungsländern durch Maßnahmen der Demokratieförderung zu unterstützen. Jedoch können Demokratieförderungsprogramme und -projekte lediglich eine katalytische Funktion in bereits laufenden Demokratisierungsprozessen erfüllen.²⁴⁷ So wirken sie nur im Zusammenspiel mit Erklärungsfaktoren für demokratische Konsolidierung. Zweitens beeinflussen die Verflechtung und das Zusammenwachsen der Strukturen verschiedener Systeme die Entwicklung des politischen Regimetyps, d.h. hier die demokratischen Konsolidierungschancen und -hindernisse. In der bisherigen Forschung wurde vor allem beobachtet, welche Effekte Demokratieförderung auf Demokratisierung entfaltet hat oder entfalten sollte. Weniger Beachtung fand die Frage, ob und, wenn ja, welchen Beitrag sie zur Stagnation oder Behinderung von Demokratisierung leistet. Die Zusammenführung der untersuchten Forschungsstränge beleuchtet daher kritisch, ob Demokratieförderung ein potenzieller „Störfaktor“ in demokratischen Konsolidierungsprozessen ist.

5.5.1 DEMOKRATIEFÖRDERUNG ALS „STÖRFAKTOR“ DEMOKRATISCHER KONSOLIDIERUNG

In die Demokratieförderungsforschung haben Erkenntnisse aus der Entwicklungsforschung bisher kaum Eingang gefunden – dies wurde in den Literatur- und Problem-analysen im ersten Teil dieser Arbeit ausführlich erörtert. Umgekehrt haben sich Ökonomen und Politikwissenschaftler zwar intensiv mit der Wirkung internationaler Entwicklungszusammenarbeit auf das politische System von außenabhängigen Empfängerländern im Allgemeinen und auf die Funktionalität, Leistungsfähigkeit und Effektivität staatlicher Institutionen hinsichtlich ihrer gemeinwohlorientierten und sozioökonomischen Politikergebnisse im Besonderen beschäftigt (Acemoglu et al. 2004; Haggard 1990). Außen vor blieb dabei jedoch mehrheitlich die Frage, welche Auswirkungen EZ-Maßnahmen in außenabhängigen Staaten der Dritten Welt auf die Entwicklung politischer Regime im Allgemeinen und auf Demokratisierung im Besonderen haben. Die folgende Analyse geht noch einen Schritt weiter und setzt die Befunde beider Literaturstränge mit den Bestrebungen zur Förderung von Demokratie in Verbindung.

²⁴⁷ Vgl. hier Kapitel 3.

5.5.1.1 Außenabhängigkeit als Hindernis demokratischer Konsolidierung

Sozioökonomische Entwicklung und eine gute makroökonomische Performanz korrelieren positiv mit der Persistenz einer bereits etablierten demokratischen Ordnung. Entsprechend wird makrostrukturellen Faktoren eine hohe Relevanz für demokratische Konsolidierung zugesprochen. Entwicklungszusammenarbeit zielt auf die Veränderung sozioökonomischer Strukturen ab, wobei makrostrukturell orientierte Maßnahmen in der Regel den Großteil des Portfolios eines Gebers ausmachen. Im Vergleich dazu nehmen demokratiefördernde *policies*, die direkt auf die Demokratisierung von Institutionen und Verhaltensweisen sowie Einstellungen der Bevölkerung und Eliten abzielen – gemessen am Finanzvolumen – einen geringen Raum ein.²⁴⁸

Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Relevanz internationaler makroökonomischer Unterstützung für Demokratisierungsprozesse divergieren. Einerseits haben ökonomische Untersuchungen bislang keine signifikante Korrelation zwischen dem Zufluss von ODA-Mitteln und dem Demokratisierungsgrad eines politischen Systems feststellen können (Knack 2004). Andererseits haben qualitativ-vergleichende Analysen gezeigt, dass die Bereitstellung von Finanzmitteln die *output*-Leistung junger demokratischer Regierungen kurzfristig erhöht und z.B. im Falle Benins eine autoritäre Regression verhindert hat (Gazibo 2005). Aus derartigen Befunden wird teilweise abgeleitet, dass Demokratieförderung in außenabhängigen Staaten jedenfalls mit sozioökonomischen Förderprogrammen kombiniert oder von ihnen zumindest flankiert werden sollte (Dauderstädt/Lerch 2005). Empfehlungen an die Gebergemeinschaft wie diese verfehlen zum einen jedoch den Tatbestand, dass Demokratieförderung in der Regel ohnehin in ein umfassendes Kooperationsportfolio eines oder mehrerer Geber eingebettet ist, das immer auch makrostrukturelle Unterstützungsmaßnahmen beinhaltet. Zum anderen entstehen durch makroökonomische ODA-Außenabhängigkeiten Herausforderungen und Probleme für demokratische Konsolidierungsprozesse:

Erstens verringern konstant hohe ODA-Einnahmen die Anreize für politische Regime, im eigenen Staat Ressourcen zu mobilisieren. So ist die Besteuerungsquote in armen, außenabhängigen Ländern durchschnittlich sehr niedrig (Bräutigam/Knack 2004, 265). Dies liegt zum einen in der hohen Arbeitslosigkeit und Armut der Bevölkerung be-

²⁴⁸ Der reine Mitteleinsatz sagt freilich nichts über den Erfolg und die Reichweite der Wirksamkeit einer Maßnahme aus, beispielsweise ist für Infrastrukturmaßnahmen wie Straßenbau ein beträchtlich höherer Mitteleinsatz erforderlich als für die Finanzierung von *capacity-building* Maßnahmen.

gründet. Jedoch sind Regierungen aufgrund der ODA-Zahlungen auch nicht auf Steuereinnahmen angewiesen und etablieren so kein entsprechendes Erhebungssystem (Moss et al. 2006). Gleichwohl haben Studien erwiesen, dass steuerliche Abgaben durch die Bevölkerung zur Demokratisierung eines politischen Systems beitragen, weil sie die Forderungen nach Rechenschaftspflicht seitens des Souveräns gegenüber der Exekutive erhöhen (Brautigam 1992, 11; Moore 1998).

Zweitens neigen außenabhängige Regime zur fiskalischen Undisziplin (Pradhan 1996). Zwar sind ODA-Mittel volatil und keine langfristig planbaren Einkünfte. Jedoch haben Staaten mit konstant hohen ODA-Einnahmen in der Vergangenheit wenig Haushaltsdisziplin gezeigt und geringe Kapazitäten für die jährliche Budgetplanung des Staatshaushaltes gesammelt. Stattdessen setzte sich das Jahresbudget aus Finanzmitteln zusammen, die zwischen Gebern und Empfängerregierungen ausgehandelt worden waren. Dies schränkt nicht nur die Selbstbestimmung dieser Staaten ein, sondern unterminiert auch eine der parlamentarischen Hauptfunktionen, nämlich die Finanzhoheit in einem demokratisch organisierten System auszuüben. Folglich trägt eine hohe Außenabhängigkeit indirekt zu einer Schwächung der Legislative bei.²⁴⁹

Drittens haben Regierungen von ODA-abhängigen Entwicklungsländern häufig einen eingeschränkten politischen Handlungsspielraum und Schwierigkeiten, für die jeweils bestehenden gesellschaftlichen Herausforderungen angemessene Problemlösungskapazitäten zu entwickeln (Basedau 2003, 448). Nur diejenigen Staaten, die eine für Geber geostrategisch relevante Lage haben oder ein funktionsfähiges *aid management system* in ihrem politischen System aufbauen konnten (z.B. Botswana oder Äthiopien), haben ein höheres Maß an Entscheidungsfreiheit im *policy-making* Prozess als andere außenabhängige Entwicklungsländer. Dieser Aspekt hängt mit institutionellen und handlungsbezogenen Faktoren zusammen, die in den folgenden Unterkapiteln weiter ausgeführt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Außenabhängigkeit, Demokratieförderung und demokratische Konsolidierung in einer indirekten und in Teilen ambivalenten Beziehung zueinander stehen. Ein konstant hoher ODA-Anteil am Staatshaushalt mindert häufig die Kapazitäten von Regierungen, um eigenständig und -verantwortlich die sozioökonomische Entwicklung ihrer Gesellschaften voranzubringen. Demokratieförderung kann derartig durch makroökonomische Strukturbil-

²⁴⁹ Durch das Instrument der Budgetfinanzierung kann dem vorgebeugt werden.

dungsmaßnahmen der EZ ein und desselben Gebers konterkariert werden. Gleichzeitig sind es jedoch genau diese strukturellen Entwicklungsfaktoren, die die Dauerhaftigkeit eines demokratischen Systems wahrscheinlicher machen. Zum anderen können konstant hohe ODA-Zuflüsse die Verfestigung demokratischer Institutionen und Praktiken (z.B. Budgetplanung, Besteuerung etc.) behindern. Demokratieförderungsmaßnahmen stellen wiederum einen Teil des gesamten EZ-Portfolios dar, dessen Finanzierung folglich aus denselben ODA-Mitteln besteht. Auf diese Weise trägt Demokratieförderung ebenfalls indirekt zu den demokratiehemmenden Effekten von ODA bei.

5.5.1.2 *Dysfunktionalität demokratischer Institutionen durch Demokratieförderung*

Die Förderung staatlicher Institutionen steht seit den 1990er Jahren im Zentrum entwicklungspolitischer Praxis. Demgemäß sollen staatliche Institutionen sozioökonomische Entwicklungsprozesse in ihren Gesellschaften selbstbestimmt (*ownership*) und effektiv gestalten. Durch internationale Entwicklungsprogramme sollen sie dazu befähigt werden, diese Entwicklungsfunktionen zu erfüllen. Die Bestrebungen der Geber, Parallelstrukturen in Entwicklungsländern abzubauen, das *ownership* bei staatlichen wie nichtstaatlichen Partnern zu erhöhen und ihre Geberpolitiken zu harmonisieren, haben zu einer Integration ihrer Expertise und institutioneller Kapazitäten in das politische System des geförderten Staates geführt. Aus der institutionellen Verwobenheit der Geber- und Empfängersysteme in entwicklungspolitischen Planungs- und Durchführungsprozessen entsteht ein sich selbst tragendes, integriertes System. Durch diese Verflechtungsdynamiken ist in der EZ ein institutionelles Paradoxon entstanden (Moss et al. 2006): Staatliche Institutionen werden in der aktuellen Praxis zu Gegenstand UND Subjekt internationaler EZ. Diese Doppelfunktion von Institutionen in der EZ unterminiert die Zielsetzung internationaler Entwicklungspolitik, nämlich staatliche Institutionen hinsichtlich der Erfüllung ihrer Funktionen zu unterstützen. Dies gilt in der Demokratieförderung auch für demokratische Funktionen politischer Institutionen.

Das Zusammenspiel von strukturellen Makro- und institutionellen Mesofaktoren verstärkt den Verflechtungseffekt: Die Kombination aus hoher Außenabhängigkeit von ODA-Mitteln, schwachen staatlichen Ressourcen und einer fragilen Bürokratie befördert die direkte Integration der Expertise von Gebern in politische Institutionen und den Aufbau von Parallelstrukturen zur effektiven Durchführung von EZ-Maßnahmen. Die im Vergleich zu staatlichen Löhnen der Entwicklungsländer vielfach höheren Ein-

kommen bei Geberorganisationen führen zudem zu einem „*brain drain*“ der ohnehin kleinen Bildungselite vom geförderten Staat weg, hin zu einer Anstellung bei Gebern. Diese Charakteristika des integrierten EZ-Systems können so den Aufbau humaner und institutioneller Ressourcen behindern und den Aufbau funktions- und leistungsfähiger politischer sowie verwaltender Institutionen in Entwicklungsländern hemmen. Außerdem kann die Durchführung von EZ-Maßnahmen durch lokale NROs dazu führen, dass zivilgesellschaftliche Akteure staatliche Funktionen wie die Bereitstellung sozialer Basisdienstleistungen dauerhaft anbieten und dadurch staatliche Aufgaben übernehmen. Indirekt unterminieren Geber durch die Schwächung staatlicher Institutionen potenziell demokratische Konsolidierungsprozesse. Langfristig sind Demokratien auf komplexe, ressourcenstarke und leistungsfähige Institutionen angewiesen (Burnell 2005a, 193). Konstant leistungsschwache Institutionen können die Verfestigung der Demokratie hemmen oder verhindern, weil die Legitimität politischer Regime unter anderem aus deren *output*-Leistung abgeleitet wird. Wenn ein junges demokratisches Regime also nicht die *outputs* erzielen kann, die von der Bevölkerung erwartet werden, ist es möglicherweise in seiner Substanz gefährdet.

Demokratieförderung steht in potenziert Form in diesem paradoxen Spannungsverhältnis zwischen *institution-building* und Schwächung staatlicher Institutionen durch EZ. Ein Großteil demokratieunterstützender Maßnahmen zielt auf den *input*, d.h. die Gestaltung demokratischer Institutionen und Verhaltensweisen ab. Die Demokratieförderungspraxis nach gängigen EZ-Prinzipien führt sich selbst *ad absurdum*, weil demokratiefördernde Akteure, die an demokratischen *institution-building* Prozessen beteiligt sind, Adressaten ihrer eigenen Förderpolitik werden (Killick 1998, 87).²⁵⁰ Wenn Geber dabei die Organisation und Durchführung wichtiger demokratischer Prozesse konstant übernehmen, kann die Herausbildung demokratischer Praktiken in politischen Institutionen und die Ausdifferenzierung demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse eingeschränkt werden (Magen/Morlino 2009b, 29).

5.5.1.3 Schwächung von accountability durch Demokratieförderung

Demokratieförderung ist ein Bestandteil der EZ. Dementsprechend folgen Maßnahmen zur Unterstützung demokratischer Konsolidierungsprozesse denselben Prinzipien und

²⁵⁰ Wörtlich schreibt Killick: „[...] *the design of specific policy measures is donor-driven because, although the government agrees with the desirability of the policy changes in question, the civil service does not possess the expertise or other resource to allow it to undertake the detailed design*“ (Killick 1998, 87).

haben die gleichen Kooperationsformate wie thematisch andere EZ-Vorhaben. Für die Wirkung internationaler Demokratieförderung stellen sich diesbezüglich das *ownership*-Prinzip und die daraus erwachsenden institutionellen Implikationen als Problem für die Ausdifferenzierung demokratischer Willensbildungsprozesse und die demokratische Habitualisierung von Eliten und der Wählerschaft dar. Das *ownership*-Prinzip, das sich im Laufe der 1990er Jahre in der entwicklungspolitischen Praxis durchgesetzt hat, fußt auf der Prämisse, dass „[...] *ownership and commitment to reform constitute the major determinant for democratic consolidation and aid effectiveness*“ (Ottaway 2002, 1006). Hierüber besteht in der Wissenschaft und politischen Praxis in der Regel kein Zweifel. Problematisch für demokratische Konsolidierung hat sich jedoch die UMSETZUNG des *ownership*-Prinzips herausgestellt.

In der Demokratieförderungspraxis entstehen durch die Folgen des *ownership*-Prinzips mindestens die drei folgenden Herausforderungen: (a) (Autoritäre) Gegenkräfte zur Demokratisierung haben keine oder eine geringe Bereitschaft, demokratische Reformen durchzuführen. Die Umsetzbarkeit des *ownership*-Prinzips scheitert in diesem Fall am fehlenden politischen Willen der Eliten im Empfängerland.²⁵¹ Internationale Demokratieförderer versuchen in diesen Fällen durch Konditionalitäten Anreize für demokratische Reformen zu setzen (vgl. hierzu Kap. 3.5.2). (b) Politische Eliten haben die Bereitschaft zu demokratischen Reformen, verfügen jedoch nicht über die nötigen Ressourcen, um Veränderungsprozesse einzuleiten und zu steuern. Hier entsteht ein zweites Problem, das aus der mittelfristigen Schwächung demokratischer Institutionen durch die bereits problematisierten Verflechtungsprozesse in außenabhängigen Entwicklungsländern resultiert (siehe oben). (c) Die Einführung des *ownership*-Prinzips hat Kooperationsformate und Geber-Empfängerbeziehungen nach sich gezogen, die darauf abzielen, EZ-Programme innerhalb des politischen Systems eines Empfängerstaates zu planen und durchzuführen, um dadurch die Empfängerregierungen in den „driver’s seat“ sozioökonomischer Entwicklungsprozesse heben. So tragen Politikdialoge und nationale Programme sowie *policies*, die im Rahmen von PRSPs verabschiedet werden, zwar zu einer aktiveren Rolle der Empfängerregierung bei. Jedoch hat die formale Stärkung der Empfänger faktisch zur Etablierung von mehr Kontrollmechanismen in den Kooperationsbeziehungen geführt. Denn staatliche und nichtstaatliche Geber sind ihren Bevölkerungen bzw. Mitgliedern Rechenschaft darüber schuldig, wie

²⁵¹ Die mangelnde Bereitschaft, demokratische Reformen durchzuführen, wird von Akteuren im Empfängerland häufig nicht explizit formuliert, um den ODA-Mittelzufluss nicht zu gefährden.

sie Staatsgelder verwenden und sie müssen einen Nachweis erbringen, dass diese sinnvoll eingesetzt wurden. Je höher die eigenständige Mittelverwendung durch Empfängerregierungen ist, um so größer ist bei Gebern der Kontrollbedarf. Denn wenn ODA-Mittel beispielsweise von korrupten Eliten in Entwicklungsländern veruntreut und privaten Zwecken zugeführt werden, so kann die Mittelverwendung kaum gerechtfertigt werden. Daher wird von Empfängerregierungen ein hohes Maß an Rechenschaftspflicht gegenüber Geberorganisationen verlangt. So entstehen durch die Forderung nach mehr Eigenständigkeit neue Abhängigkeiten (Sulzer 1996, 133).

Die doppelte Rechenschaftspflicht von Empfängerregierungen gegenüber Gebern einerseits und ihren Bevölkerungen andererseits hat problematische Konsequenzen für die Herausbildung vertikaler *accountability* in demokratischen Konsolidierungsprozessen außenabhängiger Entwicklungsländer. Eine rechenschaftspflichtige Beziehung zwischen dem politischen Regime und der Bevölkerung entwickelt sich in Demokratien, wenn politische Eliten und Entscheidungsträger die Interessen aus der Bevölkerung aufnehmen, in Politiken umsetzen und diese bei Wahlen oder durch andere Bekundungsformen wie Demonstrationen oder Bürgerinitiativen dem Urteil der Bevölkerung anheim gestellt und bei Missfallen durch Abwahl sanktioniert werden. Das *accountability*-Konzept basiert auf der Idee eines Gesellschaftsvertrags zwischen dem politischen Regime und der Gesellschaft in einem Staat (Held 2006, 45 und 87). Kooperationsvereinbarungen zwischen Empfängern und Gebern haben sich in den 1990er Jahren durch ein breiteres Themenspektrum (z.B. sektorale Politik, Förderung staatlicher Institutionen) und dem stärkeren Fokus auf staatliche Strukturen von Geschäftsverträgen/-beziehungen hin zu einer eigenen Art Gesellschaftsvertrag entwickelt (Hydén 2008, 259). Sie bilden die rechtliche Basis für den Anstieg der Rechenschaftspflicht von Empfängern gegenüber Gebern. Die daraus resultierende quantitative und qualitative Dichte der Kooperationsbeziehungen zwischen Gebern und Empfängern verhindern in Staaten mit einer schwachen demokratischen politischen Kultur die Herausbildung demokratischer Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. John Pender beobachtet z.B. für den Fall Tansania: „*Given the breadth and depth of Tanzania's relationship with donors, we cannot say that this is a state organically developing in a dynamic relationship with its own society*“ (Pender 2007, 126). Diese Aussage ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass Regierungen in außenabhängigen Entwicklungsländern dazu neigen, die Rechenschaft gegenüber der eigenen Bevölkerung zugunsten ihrer Pflichten gegenüber Gebern zu vernachlässigen. Mögliche Legitimitätsverluste durch man-

gelnde *accountability* nehmen Regierungen in außenabhängigen Entwicklungsländern in Kauf, weil erstens Praktiken und Mechanismen zur Einforderung und Gewährleistung der Rechenschaftsablegung des Regimes in jungen Demokratien noch schwach sind. Zweitens schaffen ODA-Mittel häufig überhaupt erst die Voraussetzungen für einen funktions- und rechenschaftsfähigen Staat.

Die doppelte *accountability* wird weiterhin durch die institutionelle und handlungsbezogene Verwobenheit von Gebern und Empfängern geschürt. Bei der Planung und Durchführung von allgemeinen entwicklungspolitischen und demokratiefördernden Maßnahmen stellen bürokratische Vorgaben, Regeln und Abläufe von Geberorganisationen einen wichtigen Bestandteil dar. Sie zielen auf eine transparente, effiziente und effektive Implementierung der Entwicklungsmaßnahmen ab, beinhalten also eine technokratische anstelle einer demokratischen Form der *accountability* (Meyer/Schulz 2007, 5-6), d.h. nicht demokratische Elemente werden im Prozess hervorgehoben, sondern seine technischen Seiten betont (Winkler 2009, 20). Zwar wird in diesen Prozessen Wissen über Projektmanagement von Projekt- und Programmbeteiligten in den Empfängerländern ausgebildet, jedoch können diese komplexen Verwaltungsprozesse während der Implementierung die Verankerung demokratischer Institutionen und der demokratischen Habitualisierung durch politische Akteure unterminieren.

Nicht nur die vertikale, sondern auch die horizontale *accountability*, die durch die gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten hergestellt werden soll, wird seit jeher durch entwicklungspolitische Maßnahmen geschwächt (Friedman 1958). EZ-Mittel und -Vorhaben werden in der Regel mit der Exekutive eines politischen Regimes verhandelt und fließt an diese ab. So besteht das Rechenschaftsverhältnis – außer im Falle direkter Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen – in der Regel zwischen dem Geber und der Regierung des geförderten Staates. Teilweise wird die Finanzierung von Programmen und Projekten sogar ohne die Zustimmung des Parlaments zugesagt, das eigentlich die Haushaltshoheit in demokratischen Regimen innehat (Brautigam 2000). Demokratieförderungsprozesse stellen hier keine Ausnahme dar. Die meisten Aktivitäten – auch Förderprogramme zur Stärkung der Legislative – werden mit der Exekutive verhandelt. So leisten demokratieunterstützende Maßnahmen indirekt einen Beitrag zu einer Vormachtstellung der Exekutive, die ohne oder lediglich mit einer geringen Kontrolle durch die parlamentarische Opposition ihren Regierungsgeschäften nachgehen kann. Wird zudem bedacht, dass eine starke Exekutive („*big man*“) charakteristisch für stagnierende demokratische Konsolidierungsprozesse in außenabhängigen Entwick-

lungsländern mit einer formaldemokratischen Ordnung ist, so wird plausibel, dass Demokratieförderung hier eher als Stör- denn als unterstützender Faktor fungiert. Vor diesem Hintergrund eröffnen neuere Ansätze wie die Budgetfinanzierung und kollektive Aushandlungsprozesse für Entwicklungsprogramme neue Chancen für Demokratieförderung (Meyer/Schulz 2007, 6).

5.5.1.4 Unterminierung demokratischer Praktiken durch undemokratisches Geberverhalten

Demokratische Praktiken und Verhaltensweisen werden in jungen Demokratien über einen langen Zeitraum eingeübt und fließen nur langsam in die Routine politischer Entscheidungsfindungsprozesse ein. In Demokratieförderungsprozessen soll durch Sozialisationsprogramme eine dauerhafte Verhaltensänderung bei politischen Eliten und der Bevölkerung erreicht werden (z.B. *capacity-building* im Gesetzgebungsverfahren, pluralistische Berichterstattung, politische Bildungsseminare für Wahlhelfer etc.). Dabei haben Studien gezeigt, dass der Vorbildcharakter von Akteuren, Programmen und Institutionen in der EZ eine wichtige funktionale und moralische Voraussetzung für den Erfolg demokratiefördernder Maßnahmen ist (Burnell 1994, 491). Planungs- und Implementierungsprozesse dienen in einem Entwicklungsland in der Demokratieförderung so als Vorbild und bieten sich daher zur Nachahmung durch beteiligte Akteure in Empfängerregimen und -gesellschaften an. Folglich wäre anzunehmen, dass Geberorganisationen ihre Prozesse nach demokratischen Prinzipien gestalten und von demokratischen Normen abweichende Verhaltensweisen sanktionieren. Empirische Analysen von entwicklungspolitischen Implementierungsprozessen, zu denen auch Demokratieförderungsprogramme gehören, belegen, dass das Handeln von Gebern vor Ort bestimmte Gefahren für demokratische Konsolidierung birgt (Meyer/Schulz 2007, 15): Erstens bilden sich in der regelmäßigen Interaktion zwischen Gebern und Empfängern im integrierten System Netzwerke heraus, die klientelistische statt inklusiv-partizipative Entscheidungsfindungsprozesse begünstigen. Da es sich in der Regel um einen kleinen, relativ konstanten Elitenzirkel im integrierten System in einem außenabhängigen Entwicklungsland handelt, der Entscheidungen aushandelt und umsetzt, festigen sich von privaten Interessen geleitete Netzwerke in Entwicklungsprozessen. Zwar wechseln Experten aus dem Personenkreis der Eliten ihre Posten zwischen verschiedenen Geberorganisationen und der staatlichen Bürokratie über die Zeit, aber insgesamt dominiert eine relativ homogene Gruppe die Aushandlungsprozesse. Das gilt auch für neuere *policy*-Dialoge wie PRSPs, die zwar so inklusiv als möglich von

Geberseite gestaltet werden sollen, aber immer exklusive Selektionselemente enthalten, weil die Beteiligten von Gebern und einschlägigen *policy*-Zirkeln ausgewählt werden. Lokale Eliten – auch und gerade solche, die für Geberorganisationen arbeiten – haben hier gegenüber internationalen Mitarbeitern einen komparativen Vorteil, weil sie die Strukturen und Spezifika vor Ort besser kennen als Akteure, die sich nur für einen begrenzten Zeitraum im Land aufhalten. Diese Netzwerke sind, zweitens, anfällig für systematische Korruption, die sich mithin über mehrere Programmzyklen erstrecken kann. Wenn sich klientelistische Netzwerke über Zeit entwickelt haben, werden Posten in neuen Programmen und Projekten oft an Mitglieder des Netzwerks verteilt und finanzielle Ressourcen für die partikulare Nutzung fruchtbar gemacht. Hier bieten Verwaltungspauschalen eine treffliche Gelegenheit, um Gelder zu veruntreuen. So werden weniger Finanzmittel für Verwaltungshandeln eingesetzt als *de facto* ausgezahlt werden.²⁵² Auf diese Weise können Demokratieförderungs- und Entwicklungsprogramme als Störfaktor bei der Habitualisierung demokratischer Normen und Werte in Konsolidierungsprozessen fungieren bzw. nichtdemokratische Praktiken stabilisieren.

5.5.1.5 Widersprüchlichkeit gängiger Kooperationsformate in der Demokratieförderung

Je höher die Vulnerabilität und Außenabhängigkeit eines Staates, um so größer wird in der wissenschaftlichen Forschung die Wahrscheinlichkeit gesehen, dass internationale Akteure eine effektive Hebelkraft (*leverage*) haben, um Demokratisierung durch Zwang bzw. externen Druck zu unterstützen (Levitsky/Way 2005). Dieser Befund trifft teilweise auf die Erosion autoritärer Herrschaft und demokratische Umbruchsituationen zu, wurde in der vorliegenden Arbeit aber für demokratische Konsolidierungsprozesse nicht belegt (vgl. Kap. 5.3). Regierungen außenabhängiger Entwicklungsländer haben teilweise Strategien entwickelt, um die Einflussnahme internationaler Geber einzuschränken und politische Konditionalitäten zu umgehen (Whitfield 2009a). Außerdem fällt bei einer näheren Betrachtung der Kooperationsformate und Konditionalitätspraktiken in der internationalen EZ auf, dass die Effektivität von Demokratieförderungsmaßnahmen ein- und desselben Gebers oder mehrerer Geber wechselseitig ausgehebelt und konterkariert werden kann. Die Charakteristika unterschiedlicher Kooperationsformate in der Demokratieförderung stellen einen

²⁵² Dies ist ein bekanntes Phänomen in der entwicklungspolitischen Praxis, das selten sanktioniert wird, weil die meisten Beteiligten davon profitieren (zu *tacit knowledge* siehe Kap. 5.4 in dieser Arbeit). Die Autorin konnte diese Praxis durch teilnehmende Beobachtung in einem Programm zur Wahlunterstützung in Mali nachvollziehen.

INDIREKTEN Störfaktor in demokratischen Konsolidierungsprozessen dar. Die gegenseitige Konterkarierung von Gebermaßnahmen kann dazu führen, dass Demokratieförderungspolitiken weniger erfolgreich sind, d.h. demokratische Konsolidierungsprozesse nicht in dem Maße unterstützt werden können, wie dies möglicherweise bei einem divergierenden Mitteleinsatz der Fall gewesen wäre:

Politische Konditionalität bei der Vergabe von ODA-Mitteln einerseits und TZ-Programme zur Demokratieförderung andererseits können sowohl komplementär als auch widersprüchlich zum Einsatz gebracht werden. Komplementär sind die Erfüllung demokratischer Konditionalitäten und die Durchführung von TZ-Programmen in der Demokratieförderung dann, wenn Staaten und Gesellschaften durch Positivmaßnahmen unterstützt werden, Konditionalitäten zu erfüllen. Beispielsweise ist die Abhaltung demokratischer Wahlen für Geber oft eine politische Konditionalität. Durch die Gewährleistung von Wahlhilfe wird so die Erfüllung dieser Konditionalität unterstützt. Widersprüchlich kann der Einsatz politischer Konditionalität und positiver Demokratieförderungsmaßnahmen werden, wenn die Bereitschaft zur Verfestigung des demokratischen Systems bei Akteuren im Empfängerland gering ist. Einerseits basiert die entwicklungspolitische Zusammenarbeit seit den 1990er Jahren auf dem *ownership*-Prinzip und *policy*-Dialogen, in denen Politikziele ausgehandelt werden (Magolowondo 2005, 249). Entsprechend werden politische Konditionalitäten häufig – und teilweise euphemistisch – als Herausforderungen formuliert, die eine Regierung im Laufe der Zusammenarbeit bewältigen soll. Da diese faktischen Konditionalitäten aber oft an Unterstützungsprogramme gekoppelt sind, würde eine Sanktionierung der Nichteinhaltung einem Eingeständnis des Gebers gleichen, dass ein bestimmtes Politikziel nicht erreicht wurde. Länderbüros sind den Hauptquartieren Rechenschaft schuldig und regulieren ihren Mittelzufluss über ihre Erfolgsquote. Daher sehen sie davon ab, nicht erfüllte Konditionalitäten zu sanktionieren und unterlaufen dadurch ihr eigenes Instrument. Andererseits bedingt die Schwerfälligkeit des integrierten Systems, das aus institutionellen und akteursbezogenen Interaktionen zwischen Gebern und Empfängern entsteht, eine effektive Durchsetzung politischer Konditionalität (Hartmann 2008, 50).

5.5.2 KONSEQUENZEN FÜR DIE ANALYSE VON DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Die aus der Analyse empirischer Arbeiten gewonnenen theoretischen Erkenntnisse über Demokratieförderung als potenzieller Störfaktor in demokratischen Konsolidie-

rungsprozessen haben Implikationen für die Analyse des Phänomens und machen es notwendig, bislang kaum beleuchtete Faktoren in die Untersuchung aufzunehmen. Dabei wird Demokratieförderung verstanden als einer von mehreren Faktoren, die relevant sein können für demokratische (Ent-)Konsolidierung. Im Folgenden werden jene Faktoren(bündel) auf der Makro-, Meso- und Mikroebene identifiziert, die sich aus den einzelnen Literatursträngen sowie aus deren Zusammenführung ergeben.

5.5.2.1 Makroebene

In der Demokratieförderungsforschung wird auf der Makroebene bislang vor allem der gesamt-systemische Entwicklungsstand einer Demokratie bzw. das demokratische *outcome* erfasst. Die Untersuchung makrostruktureller Konsolidierungsfaktoren und EZ-Spezifika hat ergeben, dass auf dieser Analyseebene weitere Faktoren relevant sind, um die Funktionsweise und Charakteristika von Demokratieförderung und ihr Zusammenspiel mit anderen Demokratisierungsfaktoren verstehen und ihre Bedeutung für den Konsolidierungsprozess in einem politischen Regime verstehen und bewerten zu können. Zunächst ist nach der Abhängigkeit des geförderten Staates von ODA-Mitteln zu fragen.²⁵³ Hohe AUßENABHÄNGIGKEIT bildet oft die Grundlage für Interventionen von Gebern in Prozesse und Inhalte der Empfängerpolitik. Diese makroökonomische Größe gibt daher einen ersten Eindruck, ob Demokratieförderung potenziell in einem von Gebern dominierten Umfeld durchgeführt, und möglicherweise dadurch konterkariert wird. Zum anderen stellt sich die Wechselbeziehung zwischen der Dauerhaftigkeit schwacher sozioökonomischer *outputs* von Regierungen in Entwicklungsländern und hoher Außenabhängigkeit als relevanter Zusammenhang für die demokratischen Konsolidierungschancen eines politischen Regimes dar.

In der theoretisch-kritischen Zusammenführung der Forschungserkenntnisse wurde weiterhin deutlich, dass die Bedeutung des Phänomens der Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsprozessen in außenabhängigen Entwicklungsländern nur verstanden und erklärt werden kann, wenn sie im Kontext der GESAMTKOOPERATION zwischen dem außenabhängigen Entwicklungsland und dem jeweiligen Geber bzw. Geberensemble betrachtet und untersucht wird (vgl. Tabelle 11). D.h., das finanzielle Gesamtvolumen und die von Demokratieförderern verfolgten Politikinhalt sollten in den Blick genommen werden. Makroökonomische Unterstüt-

²⁵³ Die Definition und Operationalisierung von Außenabhängigkeit findet sich in Kap. 5.6.1 dieser Arbeit.

zungsprogramme zielen auf die Veränderung von sozioökonomischen Strukturen und Entwicklungen ab, die im Erfolgsfall demokratische Konsolidierungsprozesse begünstigen können. Die Integration der Analyse von Demokratieförderung im finanziellen und inhaltlichen Zusammenhang der Gesamtkooperation stellt einen Mittelweg zwischen ökonometrischen und qualitativen Arbeiten dar. Erstere untersuchen in der Regel den quantitativen Zusammenhang zwischen dem ODA-Gesamtvolumen und dem Demokratisierungsstand eines politischen Regimes (Finkel et al. 2007, 409), während letztere demokratiefördernde Maßnahmen isoliert betrachten (Richter 2009). Der hier aufgezeigte Mittelweg bietet gegenüber tradierten Untersuchungen den Vorteil, dass so die Wechselbeziehungen zwischen Konsolidierungsfaktoren beleuchtet werden können (Burnell 2005b; Magen/Morlino 2009c, 225). Die Beachtung des Zusammenhangs zwischen demokratischer Konsolidierung und sozioökonomischer Entwicklung setzt zudem voraus, dass in der Untersuchung ein minimaler anstelle eines substanziellen Demokratiebegriffs Anwendung findet (vgl. Kap. 5.6.2).

Der GLOBALE ENTWICKLUNGSPOLITISCHE KONTEXT demokratiefördernder Maßnahmen ist ein weiterer zu beachtender Faktor. Das Verstehen der Ausrichtung und Priorisierung internationaler Demokratieförderung einzelner Geber setzt voraus, dass bekannt ist, welche Ziele durch die Unterstützung von Demokratisierung verfolgt werden sollen. So stehen seit den 2000er Jahren die entwicklungspolitischen Aktivitäten der meisten OECD-DAC Mitglieder und internationaler Organisationen unter dem Dach der MDGs. In diesem Zusammenhang wird Demokratieförderung als Mittel zur Armutsminderung eingesetzt. Möglicherweise stellt diese inhaltliche Ausrichtung auf Armutsbekämpfung einen Erklärungsfaktor für bestimmte Logiken und Themen während der Planung und Implementierung von Demokratieförderung dar. Auch der entwicklungspolitische Diskurs beeinflusst die Gestaltung von Aktivitäten der Demokratisierungshilfe. So bedingen die *ownership*- und Partnerschaftsrhetorik die institutionellen und handlungsbezogenen Dynamiken im Demokratieförderungsprozess (siehe hierzu auch unten).

Schließlich sind Demokratieförderungsmaßnahmen nicht nur ein – meist geringer – Bestandteil inhaltlicher und finanzieller Portfolios verschiedener Geber, sondern stehen auch im Zusammenhang mit den BEZIEHUNGEN ZWISCHEN EMPFÄNGERN UND GEBERN. Internationale Entwicklungskooperationen reichen oft weit in Zeiten vor dem Aufkommen der „Demokratieförderungsindustrie“ in den 1990er Jahren zurück. Politische Eliten und Entscheidungsträger vor Ort haben in der Regel über Jahrzehnte be-

stimmte informelle und formale Kooperationsmuster mit verschiedenen Geberorganisationen aufgebaut. Bei der Untersuchung von Demokratieförderung ist der grobe Beziehungsrahmen relevant, um für die Funktionsweise des Unterstützungsprozesses relevante Verhaltensmuster und Politikentscheidungen nachvollziehbar zu machen.

Tabelle 11: Relevante Faktoren zur Analyse von Demokratieförderung

	Bislang vernachlässigte Analysefaktoren in der Demokratieförderungsforschung
Makroebene (Struktur)	<ul style="list-style-type: none"> - Außenabhängigkeit des Entwicklungslandes - Demokratieförderung im Zusammenhang von Gesamtportfolio der demokratiefördernden Organisation (inkl. makroökonomische Strukturprogramme) - Genese der Geber-Empfängerbeziehungen - allgemeiner entwicklungspolitischer Diskurs und Oberziele
Mesoebene (Institutionen)	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionelle Vernetzung der Demokratieförderung im entwicklungspolitischen System und politischen Regime (integriertes System) - Zusammenspiel verschiedener Instrumente bzw. Kooperationsformate in der Demokratieförderungspolitik eines und mehrerer Geber - Vertikale und horizontale <i>accountability</i> und Kontrollmechanismen von Gebern
Mikroebene (Akteure)	<ul style="list-style-type: none"> - Verhandlungsprozesse - Netzwerke im integrierten System des außenabhängigen Entwicklungslandes zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren - Interessen beteiligter Akteure

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.2.2 Mesoebene

In der Demokratieförderungsforschung finden auf der Mesoebene bislang vor allem Instrumente von Gebern zur Unterstützung von Demokratisierung Beachtung. Zudem werden bei der Untersuchung demokratischer Entwicklungen in einem politischen Regime auch zentrale demokratische Institutionen wie die Exekutive oder politische Parteien herangezogen. Präzise Verbindungsstücke zwischen der Demokratieförderung einerseits und demokratischer Entwicklung andererseits wurden in tradierten Ansätzen jedoch kaum identifiziert (Schmitz 2004, 409). Stattdessen überwiegen Korrelationsanalysen über den Zusammenhang relativ unverbundener Faktoren. Die INSTITUTIONELLE VERNETZUNG der Demokratieförderungsinstrumente und -maßnahmen mit Organisationen des entwicklungspolitischen Systems und des politischen Regimes im Empfängerland fanden bislang keine Berücksichtigung. So war bislang die Herausbildung eines integrierten, sich selbst erhaltenden Systems in entwicklungspolitischen Prozessen kein Gegenstand politikwissenschaftlicher Beobachtung bei der Analyse von Demokratieförderung. Die Einbeziehung des Faktors „integriertes System“ ist für die Untersuchung des Phänomens der Demokratieförderung aus zwei Gründen relevant: (1) Die Untersuchung des entwicklungspolitischen Rahmens gibt

Aufschluss über die *polities* und *politics*, die für die Implementierung von Demokratieförderungsmaßnahmen relevant sind. Zudem bildet das integrierte System, in dem Geber und Empfänger verwoben sind, das gesuchte Verbindungsstück zwischen Demokratieförderungsmaßnahmen und der Entwicklung des politischen Regimes. (2) Die Persistenz eines integrierten Systems im politischen System eines Empfängerstaates kann einen Störfaktor in demokratischen Konsolidierungsprozessen darstellen – dies hat die theoretische Zusammenführung empirischer Befunde aus der Demokratisierungs- und Entwicklungsforschung gezeigt. Die Integration von Geberexpertise und -institutionen kann zum einen die Herausbildung demokratischer Regierungs- und Verhaltensweisen sowie die genuine Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsprozesse in Empfängerregimen unterminieren:

„Donors [...] work in a routinized fashion at the centre of policy-making. Donor funded technical assistance introduces not new policies but new methodologies of governance based on corporate plans, survey, and closer budgeting/monitoring techniques“ (Harrison 2004, 90).

Zum anderen verhindert das integrierte System durch kontinuierliche Unterstützung des politischen Regimes möglicherweise die Zunahme institutioneller Leistungsfähigkeit. Da demokratische Konsolidierung langfristig wahrscheinlicher ist, wenn staatliche Institutionen *outputs* erzielen, die von der Bevölkerung erwartet und gefordert werden, kann das integrierte System auch hier als Störfaktor in Erscheinung treten. Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass der Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen (*output*-Dimension) und demokratischer Konsolidierung sinnvollerweise nur mit voneinander getrenntem Staats- und demokratischem Konsolidierungsbegriff untersucht werden kann. Dabei ist ein funktionsfähiger Staatsapparat zwar ein Konsolidierungsfaktor, steht aber in keinem sequentiellen Verhältnis zur Demokratie wie dies in einigen Arbeiten der Demokratisierungsforschung postuliert wird (vgl. Kap. 3).

In vielen Arbeiten der Demokratieförderungsforschung lag der Fokus bisher auf Einzelinstrumenten wie politischer Konditionalität statt auf der Gesamtheit der Maßnahmen zur Förderung von Demokratie eines oder mehrerer Geber. Die Analyse gängiger entwicklungspolitischer Prinzipien und Kooperationsformate seit den 1990er Jahren hat in den vorhergehenden Kapitel gezeigt, dass das ZUSAMMENSPIEL VERSCHIEDENER KOOPERATIONSFORMATE beachtet werden muss, wenn Aussagen über die Erfolgsaussichten internationaler Demokratieförderung in außenabhängigen Entwicklungsländern getroffen werden sollen. Sie können sich in ihrer Wirkung gegenseitig bestärken,

aber auch hemmen oder blockieren. Insbesondere die Interaktion zwischen politischer Konditionalität und TZ-Instrumenten zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen eines oder mehrerer Geber sollte in die Untersuchung von Demokratieförderung einbezogen werden (Burnell 1994, 487).

Schließlich wurde in bisherigen Studien der Demokratieförderungsforschung die Rolle von *ACCOUNTABILITY* in der Beziehung zwischen Empfängern und Gebern vernachlässigt. Seit den 1990er Jahren geht das *ownership*-Prinzip zwar mit einer partnerschaftlichen Grundausrichtung von entwicklungspolitischen Kooperationsbeziehungen einher, es bringt aber neben konsens- und dialogorientierten Instrumenten auch eine höhere Rechenschaftspflicht von Empfängerregierungen gegenüber Geberorganisationen. Die Regierungen außenabhängiger Entwicklungsländer sind so in einer vertikalen Doppelbindung zwischen Gebern und ihren Wählerschaften „gefangen“. Während sie auf die Ressourcen der einen (Geber) angewiesen sind, um staatliche Aufgaben zu erfüllen, erhält ihr Regime von den anderen (Bevölkerung) seine Legitimität. Forderungen von Gebern stimmen nicht immer mit den Erwartungen und Wünschen der Bevölkerung überein, so dass die Rechenschaftsablegung gegenüber den Gebern die Ausdifferenzierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und damit auch politische Entscheidungsfindungsprozesse untergräbt (Doorenspleet/Mudde 2008, 823).

5.5.2.3 Mikroebene

In der bisherigen Demokratieförderungsforschung stehen Politikinhalt und -instrumente, d.h. *policies* und in begrenztem Maße auch *polities* im Vordergrund. Dahingegen wird die *politics*-Dimension des Phänomens der Demokratieförderung weitgehend ausgeblendet. So wurden VERHANDLUNGSPROZESSE zur Schwerpunktsetzung, Planung und Implementierung von Demokratieförderungsmaßnahmen als keine nennenswerte Größe in der Konstruktion des Forschungsgegenstandes betrachtet. Jedoch haben empirische Analysen der Handlungs- und Interaktionsmuster zwischen Empfänger- und Geberorganisationen in entwicklungspolitischen Prozessen ergeben, dass der für das integrierte System typische, kontinuierliche Austausch zwischen Beteiligten an Entwicklungsprogrammen relevant für institutionelle Arrangements, die Durchführungsqualität und die Erfolgsaussichten einer Maßnahme sind (Whitfield 2009b). Dabei variiert der (macht)politische Spielraum, den Empfängerregierungen in Aushandlungsprozessen mit Gebern haben. Empfänger, die aufgrund traditioneller Beziehun-

gen mit Gebern oder ihrer geostrategischen Position über mehr Handlungsspielraum verfügen, bestimmen von Anfang an das Ausmaß und die Tiefe demokratischer Reformen mit. Jedoch muss bedacht werden, dass auch schwächere Regierungen verbale Zusagen in Verhandlungen machen, diese dann in der Umsetzung aber nicht einlösen. Letztendlich ist die Möglichkeit für Geberorganisationen gering, auf die Verfestigung und Vertiefung von Verhaltensweisen und Einstellungen politischer Eliten und der Bevölkerung in einem geförderten Land einzuwirken.

Demokratieförderungsprozesse konstituieren sich aus unzähligen, komplexen Interaktionen zwischen Beteiligten, die im integrierten System agieren. In entwicklungspolitischen Prozessen bilden sich hierbei informelle NETZWERKE zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren heraus, die die Planung und Durchführung von Demokratieförderungsmaßnahmen nachhaltig bestimmen und beeinflussen (Ottaway 2000, 82). Zudem können sie durch undemokratische Verhaltensweisen wie Korruption oder die Verfolgung privater Partikularinteressen die Habitualisierung demokratischer Werte und Normen in Konsolidierungsprozessen negativ beeinträchtigen. Wenn diese Netzwerke zudem aus antidemokratischen Kräften bestehen, können sie im politischen Prozess gezielt demokratische Institutionenreformen verhindern und demokratische Habitualisierungsdynamiken unterbinden. Vor diesem Hintergrund ist es für die Analyse von Demokratieförderung relevant, tradierte Netzwerke im integrierten System zu identifizieren und die INTERESSEN ihrer Mitglieder zu analysieren. Besonders engmaschig sind die sozialen und politischen Netzwerke, die zwischen lokalen Mitarbeitern von Geberorganisationen und politischen sowie nichtstaatlichen Institutionen bestehen. Denn die Bildungselite, die für die Bewältigung der Komplexität entwicklungspolitischer Prozesse in Frage kommt, ist in außenabhängigen Entwicklungsländern in der Regel klein und relativ konstant.

5.6 Schlüsselbegriffe

Der Forschungsgegenstand der Demokratieförderung besteht aus einer Reihe an Begriffen. Sie dienen dazu, das Phänomen der Demokratieförderung zu konstruieren und für die Analyse zugänglich zu machen.²⁵⁴ Die Schlüsselbegriffe ergeben sich aus dem theoretischen Zusammenhang, der im vorhergehenden Abschnitt (vgl. Kap. 5.3 und 5.4) erläutert wurde. Teilweise treten hier inhaltliche Überschneidungen mit bisherigen

²⁵⁴ Zur Relevanz klarer Begriffe vgl. Kap. 2.1.2 in dieser Arbeit.

Ausführungen auf, die sich nicht vermeiden lassen. Im Sinne einer transparenten und klaren Darstellung von Schlüsselbegriffen werden diese partiellen Redundanzen in Kauf genommen. Im Folgenden die Begriffe Außenabhängigkeit, Demokratie, demokratische Konsolidierung und Demokratieförderung eingeführt.

5.6.1 AUßENABHÄNGIGKEIT

Der entwickelte Ansatz bezieht sich auf die Untersuchung von Demokratieförderung in außenabhängigen Staaten.²⁵⁵ Außenabhängigkeit ist hier definiert als „*the case of a country needing aid to obtain an objective in the foreseeable future*“ (Lensink/White 1999, 13; Levitsky/Way 2005, 30). Außenabhängige Staaten sind demnach auf Hilfeleistungen aus dem Ausland angewiesen, um ihre Staatstätigkeit und -funktionen ausüben und aufrecht erhalten zu können. Die hohe Abhängigkeit von externen Ressourcen der Entwicklungszusammenarbeit an sich stellt kein Problem dar. Aber die Außenabhängigkeit kann sich zu einem solchen entwickeln, wenn durch sie der Bedarf nach mehr Hilfe von außen generiert wird oder die EZ nicht wirksam ist. Mit einschlägigen Befunden aus der Entwicklungsforschung wird zudem davon ausgegangen, dass der Grad der Einflussnahme internationaler Geberstaaten mit der Außenabhängigkeit eines Staates zusammenhängt. Je außenabhängiger und vulnerabler²⁵⁶ ein Entwicklungsland ist, umso höher ist die Einflussnahme von Geberstaaten auf die Politikformulierung und -implementierung im Empfängerland (Collier 2007; Moyo 2009; Whitfield/Fraser 2009).²⁵⁷

Tabelle 12: Außenabhängigkeit: Definition und Operationalisierung

AUSSENABHÄNGIGKEIT	
Definition	Staat, der internationale Hilfe benötigt, um ein Ziel in der absehbaren Zukunft zu erreichen.
Operationalisierung	(a) absolute ODA-Höhe; (b) ODA pro Kopf; (c) ODA-Anteil am (BIP); <i>Optional:</i> (d) Höhe der Auslandsverschuldung (absolut und anteilig an der Bruttokapitalformation); (e) ODA-Anteil am Staatshaushalt; (f) Höhe des Anteils landwirtschaftlicher Güter am Gesamtexport; (g) BIP-Anteil der Auslandsüberweisungen von im Ausland lebenden Bürgern

Quelle: Eigene Darstellung; Definition nach Lensink/White (1999).

²⁵⁵ Vgl. zur Begründung Kapitel 5.1.2 in dieser Arbeit.

²⁵⁶ Unter Vulnerabilität wird hier die Fragilität eines Staates und die hohe Anfälligkeit für Natur- und andere Katastrophen sowie wirtschaftliche und soziale Krisen verstanden.

²⁵⁷ Whitfield und Fraser (2009) betonen, dass das Einflussniveau von Gebern nicht nur von der Höhe des ODA-Zuflusses, sondern auch von der geostrategischen Position und anderen Qualitätsmerkmalen des jeweiligen Entwicklungslandes bedingt wird. Eine Auseinandersetzung mit den Beziehungen zwischen Gebern und Empfängern erfolgt in Kapitel 5.4.

Die Operationalisierung von Außenabhängigkeit wird in der Entwicklungsforschung homogen gehandhabt. Auch bekannte Indizes zur Messung von menschlicher Entwicklung wie die Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank oder der Index menschlicher Entwicklung von UNDP²⁵⁸ geben Werte zur Einschätzung der Außenabhängigkeit eines Staates. In diesen Indizes werden drei Indikatoren zur Identifizierung von Außenabhängigkeit herangezogen: (a) absolute Höhe der offiziellen Entwicklungsleistungen (ODA), (b) deren Summe pro Kopf und (c) deren Anteil an der Bruttokapitalformation. Im engen Sinn reichen diese drei Indikatoren im Rahmen des hier entwickelten Ansatzes aus, um einen Länderfall für die Analyse auszuwählen.

Optional können weitere Indikatoren zur Einschätzung des allgemeinen Grads der Außenabhängigkeit eines Staates hinzugezogen werden. Dazu zählt (d) die Höhe der Auslandsverschuldung (absolut und anteilig am Bruttosozialprodukt) als Indikator für Außenabhängigkeit. Sofern einschlägige statistische Daten vorliegen, stellt zudem (e) der Anteil von Entwicklungshilfe am Staatshaushalt eine wichtige Messgröße dar. Schließlich werden bisweilen auch (f) der Anteil landwirtschaftlicher Güter am Gesamtexport und (g) der BIP-Anteil der Auslandsüberweisungen (*remittances*) von im Ausland lebenden Bürgern herangezogen.

5.6.2 DEMOKRATIE

Demokratie ist ein zentraler Begriff im entwickelten Ansatz, weil er das Demokratieförderungsverständnis einer Untersuchung maßgeblich bestimmt. Das Erkenntnisinteresse, das als Grundlage zur Entwicklung dieses Ansatzes dient, zielt auf die prozedurale Dimension von Demokratie ab. Im Vordergrund stehen also die Prozesse, die zur Herausbildung einer konsolidierten Demokratie führen. Dies entspricht auf der praktischen Ebene auch dem Ziel, das durch Demokratieförderungsmaßnahmen verfolgt wird: Demokratieförderung soll ein politisches Regime darin unterstützen, sich zu einer Demokratie zu ENTWICKELN. Trotzdem reicht es nicht aus, hier nur den Konsolidierungsbegriff zu definieren. Ebenso ist eine Spezifizierung des Demokratiebegriffs wichtig, um in einer Analyse (1) junge Demokratien zu identifizieren (vgl. zur Fallauswahl Kap. 5.7.1).²⁵⁹ (2) Die Beurteilung der Fort- und Rückschritte demokra-

²⁵⁸ Vgl. die Internetseiten der Weltbank (www.worldbank.org) und des UNDP (<http://hdr.undp.org/en/>) [Zugriff am 12.1.2010].

²⁵⁹ Sie wäre aber auch in Arbeiten notwendig, in denen beispielsweise Demokratieförderung in autoritären Regimen untersucht würde. In diesen Fällen wäre die Definition von Demokratie relevant, um herausfinden zu können, wo kein demokratisches Regime vorliegt.

tischer Konsolidierung beinhaltet die Feststellung des Demokratiestandes zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Das setzt einen klaren und operationalisierbaren Demokratiebegriff voraus. Auf der Makroebene sollen Veränderungen demokratischer *outcomes* diachron verglichen werden. Dies gilt trotz der vorhergehenden Kritik an der *outcome*-Orientierung tradierter Ansätze. Hier wurde vor allem kritisiert, dass sich die Analyse demokratischer Entwicklungen in vielen Studien nur auf die Makro-Ebene bezieht und dadurch nur sehr grobe Aussagen über Demokratisierung getroffen werden konnten. Daher wird die Analyse des Demokratieniveaus und der Demokratisierung in dieser Arbeit durch die Betrachtung der Meso- und Mikroebene ergänzt.

Demokratie wird in diesem Ansatz – wie in vielen anderen Arbeiten über Demokratieförderung auch – minimal im Sinne von Robert Dahl gefasst. Sein liberaler Demokratiebegriff eignet sich zum einen für eine klare definitorische Abgrenzung zu autoritären Regimen (Schlumberger/Karadag 2006, 227). Zum anderen lässt der *polyarchie*-Begriff in der empirischen Analyse Spielraum für die Identifizierung konkreter institutioneller Arrangements (Schmitter/Terry 1992, 83-86). Außerdem hat er gegenüber substanzielleren Konzepten den Vorteil, einfach operationalisierbar zu sein.²⁶⁰ Die zwei Haupteigenschaften von Dahls liberalem Konzept sind politischer Wettbewerb (*contestation*) und Partizipation (*participation*).²⁶¹ Die Erfüllung dieser zwei Eigenschaften geht implizit mit der Gewährleistung eines gewissen Maßes an politischen und bürgerlichen Rechten einher (Sørensen 2008, 14), z.B. setzt politischer Wettbewerb voraus, dass es möglich ist, Meinungen im Wahlkampf offen zu artikulieren. Laut Dahl müssen sieben Minimalkriterien gegeben sein damit ein politisches Regime als Demokratie bezeichnet werden kann: (1) freie, faire und regelmäßige Wahlen; (2) inklusives passives und aktives Wahlrecht; (3) Wahl und Abwahl der Repräsentanten; (4) Meinungsfreiheit; (5) Zugang zu alternativen Informationsquellen, basierend auf einem allgemeinen Informationsrecht; (6) Versammlungsfreiheit und (7) Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Bevölkerung (Dahl 1998; Dahl 1971).

²⁶⁰ Außerdem haben substanzielle Demokratiebegriffe den Nachteil, dass sie die Untersuchung des – beispielsweise für die Entwicklungspolitik sehr relevanten – Zusammenhangs zwischen Demokratie und sozioökonomischer Entwicklung erschweren (Nohlen 2005b, 69).

²⁶¹ Vgl. hierzu auch Unterkapitel 5.3.1.

Tabelle 13: Demokratie - Definition und Operationalisierung

DEMOKRATIE	
Definition	Wettbewerb und Partizipation (setzt voraus und wird erfüllt durch: 1. freie, faire und regelmäßige Wahlen; 2. inklusives passives und aktives Wahlrecht; 3. Wahl und Abwahl der Repräsentanten; 4. Meinungsfreiheit; 5. Zugang zu alternativen Informationsquellen, basierend auf einem allgemeinen Informationsrecht; 6. Versammlungsfreiheit und 7. Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Bevölkerung)
Operationalisierung	BTI; Freedom House Index; Polity IV Index

Quelle: Eigene Darstellung nach Dahl (1971; 1998).

Die Operationalisierung des Demokratiebegriffs erfolgt anhand des *Freedom House* Indexes. Er wird ergänzt durch den *Polity IV* und den Demokratie-Teilindex des Bertelsmann Transformations Indexes (BTI). Diese Indizes werden in der Literatur üblicherweise verwendet, um die Trends in der Regimeentwicklung festzustellen und eignen sich hier, um eine Grundlage für die Fallauswahl und die Analyse der Demokratieentwicklung auf der Makroebene zu bilden.²⁶² Unterschiede ergeben sich bei den Indizes aus divergierenden Demokratieverständnissen und deren Operationalisierung. Zusammen bilden sie ein ausgewogenes Bild der wichtigsten Demokratiemerkmale ab wie sie auch von Dahl definiert werden:

(a) *Freedom House* erscheint seit 1972 jährlich und misst auf der Grundlage einer liberalen Demokratievorstellung den Grad der bürgerlichen und politischen Freiheit, die ein Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern gewährt. Freiheitswerte werden in 193 Staaten mit sieben Teilindikatoren²⁶³ auf einer Skala von 1 (frei) bis 7 (unfrei) ermittelt (2008). Dabei gelten diejenigen als „frei“, deren Bewertung eine Quersumme aus den Teilindikatoren (politische und bürgerliche Rechte) zwischen 1,0 und 2,5 ergibt (2008: 89 Staaten). Die Werte 3,0 – 5,0 sollen einem „teilweise freien“ Staat entsprechen (2008: 62 Staaten) und 5,5 – 7,0 soll „unfreie“ Länder auszeichnen (2008: 42 Staaten).

(b) Im *Polity IV* Index von Monty G. Marsall und Keith Jagers vom US-amerikanischen *Center of Systemic Peace* versucht man seit 1975, den Grad des politischen Wettbewerbs und der Transparenz in 162 Staaten anhand von fünf Dimensionen

²⁶² Für eine kritische Auseinandersetzung mit Indizes zur Messung von Demokratie und *governance* siehe (Göbel/Leininger i.E.; Schlumberger 2009).

²⁶³ Die sieben Teilindikatoren sind für politische Rechte der Wahlprozess, politischer Pluralismus und eine funktionsfähige Regierung sowie für bürgerliche Rechte Meinungs- und Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, persönliche Autonomie sowie Individualrechte. Vgl. www.freedomhouse.org [Zugriff am 12.10.2009].

politischer Herrschaft²⁶⁴ zu messen.²⁶⁵ Der Regimetyyp und seine Ausprägungen werden auf einer Skala von -10 bis +10 erfasst, wobei Staaten, die zwischen -10 und -6 Punkte erhalten, als autokratisch eingestuft werden (2007: 25 Staaten); -5 bis +5 werden als „anocracies“ bezeichnet, und sind weder voll demokratisch, noch voll autokratisch (2007: 43 Staaten). Staaten mit Werten zwischen +6 und +10 gelten als demokratisch (2007: 94 Staaten).

(c) Der Bertelsmann Transformations Index (BTI) erscheint seit 2003 zweijährlich und umfasst 125 Staaten exklusive der Industrienationen.²⁶⁶ Ihm liegt ein Transformationskonzept zugrunde, das wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandel erfasst. Die unterschiedlichen Dimensionen des Transformationsbegriffs werden in mehreren Teilindizes operationalisiert. Der hier verwendete Demokratie-Teilindex wird anhand von fünf Kriterien und 17 Indikatoren gebildet.²⁶⁷ Die BTI-Skala reicht von 1 bis 10, wobei der Wert 1 für nichtdemokratisch und der Wert 10 für demokratisch steht. Wenngleich die Trennungslinie zwischen beiden Kategorien numerisch nicht explizit genannt wird, galten im Jahr 2007 nach dem BTI 75 Staaten weltweit als Demokratien und 50 als Autokratien weltweit aus.

5.6.3 DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNG

Demokratische Konsolidierung ist ein Prozess der Verfestigung und Vertiefung demokratischer Strukturen, Verhaltensweisen und Einstellungen politischer Akteure und der Bevölkerung eines politischen Regimes, der zu einer stabilen Demokratie führt. Dieser Prozess verläuft in der Empirie aber nie linear und teleologisch, d.h. autoritäre (Teil)Regressionen sind niemals auszuschließen bzw. in jungen Demokratien eher die Regel, denn die Ausnahme (Carothers 2002, 8). So festigen sich auch autoritäre Prakti-

²⁶⁴ Die fünf Dimensionen politischer Herrschaft nach *Polity IV* sind: (1) Wettbewerbsintensität politischer Partizipation, (2) Offenheit der Rekrutierung von Amtsinhabern, (3) Wettbewerbsintensität der Rekrutierung von Amtsinhabern, (4) Begrenzung der Exekutive und (5) für die Autokratiemessung zusätzlich die Regulierung politischer Beteiligung. Die Demokratie- und Autokratiemessung erfolgen getrennt voneinander. Vgl. <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [Zugriff am 12.10.2009].

²⁶⁵ Als Vorteil der Datenbank wird häufig genannt, dass sie alle Demokratisierungswellen umfasst, weil sie bis ins Jahr 1800 zurück reicht. Allerdings ist die Operationalisierung von politischer Partizipation bei *Polity IV* problematisch, weil das Wahlrecht außen vor bleibt. Die meisten europäischen Staaten würden bei Einbeziehung des allgemeinen, freien Wahlrechts im 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts wesentlich negativere Werte erhalten.

²⁶⁶ Vgl. www.bertelsmann-transformation-index.de [Zugriff am 12.10.2009].

²⁶⁷ Die fünf Kriterien sind: Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen und politische sowie soziale Integration. Die 17 Indikatoren sind in 52 Teilfragen unterteilt.

ken und Institutionen in der Konsolidierung. Gegebenenfalls bilden sie parallel zu demokratischen Elementen einen Bestandteil des politischen Regimes. Im weiten Sinn kann hier also auch von Konsolidierung gesprochen werden, allerdings von keiner demokratischen, sondern von einer Konsolidierung jener Faktoren, die die Verfestigung und Vertiefung der Demokratie behindern.

In der Analyse internationaler Demokratieförderung im Kontext von Konsolidierungsprozessen wird offen danach gefragt, welche strukturellen, institutionellen und handlungsbezogenen Faktoren demokratische Konsolidierung fördern bzw. hemmen. Ein schmaler Konsolidierungsbegriff erlaubt, die Wechselbeziehung zwischen diesen förderlichen und hemmenden Faktoren einerseits und dem Konsolidierungsprozess andererseits zu untersuchen. Zum anderen ist ein schmaler Begriff forschungspraktisch gut umsetzbar (Basedau 2003, 54). Ein möglicher schmaler Begriff ist die Gleichsetzung demokratischer Konsolidierung mit Regimedauerhaftigkeit. Eine Demokratie konsolidiert sich demnach dann, wenn sie über Zeit von Bestand ist und keine autoritäre Regression stattfindet. Dieses minimalistische Verständnis erleichtert die Operationalisierung des Begriffs und erhöht die Vergleichbarkeit des Konsolidierungsphänomens zu verschiedenen Zeitpunkten t_{x-z} .²⁶⁸ Jedoch reicht es nicht aus, um demokratische Verankerungs- und Verfestigungsprozesse zu erfassen. Wenn Herausforderungen und Probleme durch einen Anstieg des demokratischen Gehaltes eines politischen Regimes überwunden – und nicht nur autoritäre Regressionen verhindert werden sollen – dann beinhaltet Konsolidierung auch eine substanzielle Veränderung. Demnach ist Permanenz in der Zeit zwar eine unabdingbare Voraussetzung für demokratische Konsolidierung, sie ist aber nicht mit ihr gleichzusetzen (Nohlen 2005d, 470). Demokratische Konsolidierung wird hier in Anlehnung an die Arbeit von Timm Beichelt (2002) verstanden als Prozess der....

...Verankerung demokratischer Institutionen

...Habitualisierung politisch relevanter Akteure

...Ausdifferenzierung des politischen Willensbildungsprozesses.

²⁶⁸ Matthias Basedau fasst Konsolidierung als Regimedauerhaftigkeit. Dafür zieht er drei definitorische Kriterien heran: (1) Verfassung mit institutionellen Mindeststandards einer Demokratie im Dahlschen Sinne; (2) Verfassungswirklichkeit weicht von Verfassung nicht ab und (3) das erste und zweite Merkmal müssen dauerhaft fortbestehen (Basedau 2003, 48-55).

Nach diesem Verständnis ist die „Entwicklung von einem autoritären zu einem demokratischen Regime als Prozess der zunehmenden Ausdifferenzierung auf der Grundlage politischer Kerninstitutionen zu sehen“ (Beichelt 2002, 186). Dabei wird mit der Verwendung der Dahlschen Polyarchie-Kriterien ein enger Institutionenbegriff verwendet (vgl. Kap. 5.6.2). Der hier unterstellte Prozess (vgl. Tabelle 14) beginnt mit der Ablösung des autoritären Regimes durch eine minimale formaldemokratische Ordnung, in der politische Eliten durch freie, faire und regelmäßige Wahlen in ihre Ämter bestellt werden,²⁶⁹ die Bevölkerung politische Rechte genießt und die Regierenden an gesetztes Recht gebunden sind, welches sie gegenüber den Regierten rechenschaftspflichtig macht (*accountability*). Schreitet die Demokratisierung des politischen Systems weiter voran, so differenzieren sich nach idealtypischen Vorstellungen demokratische Willensbildungsprozesse und Institutionen weiter aus und die Leistungsfähigkeit sowie Problemlösungskapazitäten des Regimes steigen an. In der vertikalen Beziehung zwischen Regierung und Regierten formt sich ein intermediäres System (politische Parteien, Verbände, Zivilgesellschaft etc.), das die Interessen und Forderungen des Souveräns an die politischen Institutionen heranträgt (Beichelt 2002, 5). In der Untersuchung außenabhängiger Entwicklungsländer ist zu beachten, dass dort die Form intermediärer Institutionen nicht immer denjenigen in etablierten Demokratien westlicher Prägung entsprechen. Die Analyse sollte daher hinreichend offen sein, um funktionale Äquivalente identifizieren zu können. In der horizontalen Beziehung zwischen den Kerninstitutionen spielen sich politische Eliten auf demokratische Verfahren ein (Habitualisierung) und gewinnen Routine in der Steuerung demokratischer politischer Prozesse. Die Verankerung demokratischer Institutionen schreitet durch die verfassungsgemäße Nutzung und Gestaltung politischer Institutionen voran. Eine Vertiefung und weitere Festigung der Demokratie findet dann statt, wenn dieser Prozess von einer zunehmenden Unterstützungshaltung der Bevölkerung gegenüber der demokratischen Ordnung begleitet wird.

²⁶⁹ Beichelt macht hier einen Zwischenschritt, indem er davon ausgeht, dass auf die Erosion autoritärer Herrschaft ein minimal-demokratisches Regime im Sinne der von Josef Schumpeter eingeführten Konkurrenzdemokratie folgt (Schumpeter 1976). Hier sind Wahlen ein hinreichender Mechanismus zur Bestellung politischer Eliten. Dieser Zwischenschritt bleibt in dieser Arbeit außen vor, weil nicht davon auszugehen ist, dass freie und faire Wahlen ohne die Gewährung politischer Rechte, insbesondere der Versammlungs- und Informationsfreiheit, möglich sind. Zudem nutzen autoritäre Regime das Instrument der Wahlen, um ihrem System eine demokratische Fassade zu geben.

Tabelle 14: Konsolidierung als Ausdifferenzierung des demokratischen Regimes

Zunehmende Institutionalisierung der demokratischen Strukturen, Habitualisierung der politisch relevanten Akteure, Ausdifferenzierung des Willensbildungsprozesses	Regimotyp		Kriterien zur Präzisierung des Regimetyps
		Autokratisches Regime	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Auswahl der Regierenden durch die Regierten • Nichtgewährung oder Einschränkung politischer Rechte • Begrenzter Pluralismus
	Liberaler Demokratie	Formaldemokratisches Regime (verfassungsstaatliche Polyarchie)	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulationsfreie, freie, faire und regelmäßige Wahlen • Politische Rechte (Informations-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Redefreiheit) • Bindung der Regierenden an gesetztes Recht
Ausdifferenziertes liberal-demokratisches Regime		Zusätzlich: <ul style="list-style-type: none"> • Entwickeltes Parteiensystem ohne starke Antisystemparteien • Entwickeltes Verbändesystem • Entwickelte Zivilgesellschaft / Breites Spektrum staatsautonomer Gruppen • Weitgehende Unterstützungshaltung gegenüber den Institutionen der Demokratie 	

Quelle: Modifizierte Darstellung von Beichelt (2002), Tabelle 1.

Die Linearität des hier dargestellten Konsolidierungsprozesses gleicht einer idealtypischen Vorstellung der Entwicklung eines autoritären politischen Regimes hin zu einer gefestigten Demokratie. Dies soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konsolidierung einer demokratischen Ordnung – wie bereits eingangs formuliert – ergebnisoffen und reversibel ist (Svolik 2008, 154-155). Ein Ringen zwischen demokratischen bzw. autoritären Kräften und Gegenkräften ist daher ein eigentümlicher Bestandteil von Konsolidierung, der in die Analyse internationaler Demokratieförderung einfließen soll.

5.6.4 DEMOKRATIEFÖRDERUNG

Der Demokratieförderungsbegriff dient dazu, den Gegenstand für die empirische Analyse zugänglich zu machen.²⁷⁰ Durch ihn werden die zu untersuchenden Phänomene ein- und von anderen, für die Analyse irrelevanten Gegenständen abgegrenzt. Als Herausforderung stellt sich dabei dar, dass internationale Akteure in der Regel weder ihr Demokratie-, noch ihr Demokratieförderungsverständnis explizit und transparent darlegen (Huber 2008 und Kap. 3.5. in dieser Arbeit). Erschwert wird der Zugang zum Phänomen der Demokratieförderung zudem durch unterschiedliche Bezeichnungen wie *good governance* oder *state-building* für die gleichen, demokratiefördernden Maß-

²⁷⁰ Vgl. zur Funktion von Begriffen ausführlicher Kapitel 2.1.2.

nahmen. Es ist daher nicht möglich, Demokratieförderungsmaßnahmen einfach durch Übernahme von Definitionen und Verständnissen untersuchter Akteure zu identifizieren. Stattdessen kann das facettenreiche Handlungsfeld internationaler Akteure nur durch eine präzise begriffliche Eingrenzung des Gegenstands analytisch gefasst werden. Dies geschieht hier durch (1) eine allgemeine Definition von Demokratieförderung, (2) eine deduktive Ableitung der Bedeutung von Demokratieförderung aus den hier verwendeten Demokratie- und Konsolidierungsbegriffen (siehe oben). Für die Beobachtung zugänglich wird Demokratieförderung durch die (3) Identifizierung gängiger Instrumente und Arbeitsbereiche der politischen Praxis (vgl. Tabelle 15):

Ad (1) Demokratieförderung, oder auch Demokratisierungshilfe, wird in dieser Arbeit als ein Handlungsfeld internationaler Politik definiert, das friedliche Maßnahmen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in Entwicklungsländern umfasst. Es handelt sich dabei im Allgemeinen um Aktivitäten, die darauf abzielen, prodemokratische Erosionsprozesse autoritärer Herrschaft, die Etablierung einer demokratischen Ordnung sowie deren Verfestigung und Vertiefung zu fördern (Leininger 2005b; 2006).

Ad (2) Dem liberalen Demokratiebegriff dieser Arbeit entsprechend werden unter Demokratisierungshilfe Maßnahmen verstanden, die versuchen, einen Beitrag zur Verbesserung politischen Wettbewerbs und politischer Partizipation der Bevölkerung zu leisten. In demokratischen Konsolidierungsprozessen soll der demokratiefördernde Fokus – ebenfalls gemäß der vorhergegangenen Definition von Konsolidierung – auf der Verankerung demokratischer Institutionen, der demokratischen Habitualisierung politisch relevanter Akteure und der Ausdifferenzierung des politischen Willensbildungsprozesses liegen. Ergänzend zu dieser theoretisch-konzeptionellen Eingrenzung des Demokratieförderungsziels sollte in der empirischen Analyse das Demokratie- und Demokratieförderungsverständnis des jeweils untersuchten Akteurs herangezogen werden. Da in der Regel keine expliziten Definitionen seitens der Akteure selbst vorliegen, müssen die Inhalte der Demokratieförderungspraxis von Akteuren aus der Sekundärliteratur²⁷¹ und Primärquellen wie allgemeinen Dokumenten, politischen Verlautbarungen und Politikrichtlinien des Akteurs erschlossen werden.

²⁷¹ Die Literaturanalyse in Kapitel 3 hat gezeigt, dass bereits ein beachtlicher Fundus an systematisierenden Arbeiten vorliegt.

Tabelle 15: Demokratieförderung – Definition und Operationalisierung

DEMOKRATIEFÖRDERUNG	
Definition	Demokratieförderung, auch Demokratisierungshilfe, ist ein Handlungsfeld internationaler Politik, das friedliche Maßnahmen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen in Entwicklungsländern umfasst.
Zusatzdefinition	Verständnis der jeweils untersuchten Organisation
Operationalisierung	Instrumente, die auf die Förderung von demokratischen Kerninstitutionen und den Aufbau einer demokratischen politischen Kultur abzielen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ad (3) Die Operationalisierung von Demokratieförderung erfolgt anhand gängiger Instrumente und Arbeitsbereiche, die bereits in anderen Studien analysiert und systematisiert worden sind (vgl. Kap. 3.5). In demokratischen Konsolidierungsphasen interessieren vor allem (a) die Instrumente, die auf Sozialisation abzielen (politischer Dialog, positive politische Konditionalität, technische und politische Programme, materielle Unterstützung). Dazu gehören Maßnahmen, die darauf zielen, direkt auf politische Institutionen und Verhaltensweisen politischer Akteure sowie auf die Bevölkerung einzuwirken. Da friedliche Demokratieförderungsaktivitäten mit den betroffenen Regierungen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgehandelt werden, sind sie zudem offen und positiv. Sie können passiv sein, in Form von Konditionalitäten oder aktiv sein, in Form von gezielten technischen Programmen. (b) Arbeitsbereiche beziehen sich auf die Ausdifferenzierung demokratischer Institutionen, die Habitualisierung politischer Eliten und der Bevölkerung sowie die Ausdifferenzierung des Willensbildungsprozesses. Dies entspricht vor allem dem Auf- und Ausbau demokratischer Institutionen, der Förderung einer demokratischen politischen Kultur durch die Unterstützung politischer Eliten und der Entwicklung einer Zivilgesellschaft. Demokratische Grundelemente wie aktives Wahlrecht, Versammlungsfreiheit und Rechenschaftspflicht können nur gewährleistet werden, wenn ein funktionsfähiges Justizsystem etabliert wird. Daher zählt die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen ebenfalls zu den Kernbereichen internationaler Demokratieförderung.

5.7 Methoden und Forschungstechniken

Die vorliegende Ansatzentwicklung schließt mit der Identifizierung geeigneter Methoden und Forschungstechniken zur Analyse internationaler Demokratieförderung. Methodisch stehen dabei die Einzelfallanalyse und der Vergleich im Vordergrund. Hin-

sichtlich der Techniken folgen Ausführungen über die Bedeutung und Durchführung der Datenerhebung sowie von Interviews in der Untersuchung von Demokratieförderung. Zum Schluss werden Kriterien bereitgestellt, die zur empirischen Fallauswahl dienen, wenn der Ansatz zur Anwendung kommt.

Methoden dienen als Werkzeug, um dem Erkenntnisinteresse nachzugehen, das zu Beginn dieses Kapitels identifiziert wurde. Demnach stehen hier die Funktionsweise und Charakteristika der Implementierungsebene von Demokratieförderungsprozessen in demokratischen Konsolidierungen in außenabhängigen Entwicklungsländern außerhalb Europas im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses.²⁷² Diesbezüglich wurde in der theoretisch-konzeptionellen Auseinandersetzung mit Befunden aus der Demokratisierungs- und Entwicklungsforschung festgestellt, dass die Bedeutung des Faktors „Demokratieförderung“ in demokratischen Konsolidierungsprozessen von der *input*-Seite der Demokratieförderungsseite sowie deren Wechselbeziehungen mit (Ent-)Konsolidierungsfaktoren abhängt, d.h. die Funktionsweise und Charakteristika der Durchführung von Demokratieförderung auf Länderebene spielen eine Rolle für den Erfolg oder Misserfolg durchgeführter Maßnahmen im engeren, und Konsolidierungsprozesse politischer Regime im weiteren Sinn. Hierbei hat sich die Einbettung von Demokratieförderung in ein komplexes System, das sich durch ständige Interaktionen und institutionelle Verflechtungen von Gebern und Empfängern kontinuierlich selbst reproduziert, als besonders relevant herausgestellt. Über die Dynamiken, Interaktionsmuster und institutionellen Verflechtungsprozesse in Demokratieförderungsprozessen liegen in der einschlägigen Forschung bislang keine Befunde vor. Primäres Ziel bei der Auswahl von Methoden ist daher, dass sie dazu beitragen, die Verwobenheit von Gebern und Empfängern besser zu VERSTEHEN. Verstehen wird hier nicht im Gegensatz zu „Erklären“ aufgefasst, sondern stellt ein ergänzendes Erkenntnismittel dar (Weber 1985, 596), das mithin die Voraussetzung dafür ist, die Bedeutung internationaler Demokratieförderungsmaßnahmen in Demokratisierungsprozessen erklären zu können.

5.7.1 FALLANALYSE

Die qualitative Fallanalyse ist der methodische Kern des vorliegenden Forschungsansatzes. Aus einer wissenschaftlichen Perspektive erfolgt diese Methodenwahl aufgrund

²⁷² Zur Herleitung vgl. Kapitel 5.1.

der hohen Komplexität und der daraus resultierenden umfassenden Anzahl an zu untersuchenden Faktoren für eine kontextsensible Analyse internationaler Demokratieförderung. Hinzukommt, dass in der Analyse historische Pfadabhängigkeiten sowie dichte Interaktionen und Verflechtungen auf der Makro-, vor allem aber auf der Meso- und Mikroebene internationaler Demokratieförderung erfasst werden müssen, die nur durch ein qualitatives Verfahren entdeckt und analysiert werden können. Das gilt umso mehr, weil das Phänomen der Demokratieförderung auf Länderebene durch einen relativ hohen Informalitätsgrad gekennzeichnet ist, der die Erhebung von Daten für statistische Verfahren ohnehin nahezu unmöglich macht. Außerdem wird die explorative Identifizierung relevanter und für einen Forschungsgegenstand konstitutiver Faktoren erst durch qualitative Untersuchungen machbar (George/Bennett 2005, 20).²⁷³

Allgemein basiert die Verwendung der Fallanalyse als zentrale Methode auf dem hohen Stellenwert, der ihr in der Forschung mittlerweile für sozialwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn und die wissenschaftliche Ausdifferenzierung politischer Phänomene zugesprochen wird (George/Bennett 2005, 6).²⁷⁴ Dementsprechend zielt die Fallanalyse hier darauf ab, Prozesse demokratischer Regimekonsolidierung in außenabhängigen Entwicklungsländern systematisch zu begreifen und Interaktions- und Handlungsmuster sowie gängige institutionelle Arrangements der Demokratieförderungspraxis in ihrem zeitlichen und räumlichen Kontext zu identifizieren. Demzufolge steht nicht die idiographische Darstellung einzigartiger Begebenheiten und Dynamiken, sondern die Suche nach wiederkehrenden Mustern und Prozessen im Mittelpunkt (Eckstein 1991, 21). Dabei wird bei einem Forschungsdesign mit einer kleinen Fallzahl Ergebnisse mit einem Generalisierungsgrad mittlerer Reichweite erwartet (Mahoney 2007, 134).

²⁷³ Im Original heißt es: „[...] statistical research is frequently preceded by case study research to identify relevant variables and followed by case study work that focuses on deviant cases and further refines concepts“ (George/Bennett 2005, 20).

²⁷⁴ Seit den Pionierarbeiten von Harry Eckstein über die Funktionen und Relevanz von Einzelfallanalysen in der politikwissenschaftlichen Forschung aus den 1970er Jahren hat sich das Urteil über den analytischen und theoretischen Mehrwert der Fallanalyse in der Politikwissenschaft stark verändert (Eckstein 1975). Lange Zeit wurde die Fallanalyse vor allem von quantitativ orientierten Forschern hinsichtlich ihres Beitrags zur Theoriebildung gegenüber Analysen mit einer hohen Fallzahl als „minderwertig“ eingestuft. Mittlerweile hat sich dies zugunsten einer komplementären Verwendung statistischer und qualitativer Verfahren verändert (Brady/Collier 2004).

In einer dichten Beschreibung – nicht im ethnologischen und anthropologischen, sondern im Sinne einer theoretisch-konzeptionell fundierten und systematischen Darstellung – sollen Erkenntnisse über die Funktionsweise von Demokratieförderung und deren Bedeutung in demokratischen (Ent-)Konsolidierungsprozessen außenabhängiger Entwicklungsländer gewonnen werden. Anstatt einzelne Demokratieförderungsstrategien und -programme bestimmter Geber als analytischen Ausgangspunkt zu nehmen, wird hier ein Perspektivenwechsel vorgenommen. Die zentrale Untersuchungseinheit ist das politische System des untersuchten Entwicklungslandes. Im Mittelpunkt stehen die Entwicklung des politischen Regimes und die Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitragen. Es wird davon ausgegangen, dass Konsolidierungsprozesse nicht teleologisch-linear- weg von einem autoritären und hin zu einem demokratischen Regime – verlaufen, sondern ergebnisoffen sind. Diese Ergebnisoffenheit von Prozessen des politischen Regimewandels impliziert, dass sich eine formaldemokratische Ordnung im Laufe der Zeit gar nicht, nur partiell oder weitgehend verfestigen kann (Tilly 2007, 23). Sehr unterschiedliche und auf verschiedenen Ebenen angesiedelte Faktoren tragen zu den Entwicklungen des politischen Regimes bei. Demokratieförderung stellt daher nur einen von vielen Faktoren in Konsolidierungsprozessen dar. Dabei steht der Faktor „Demokratieförderung“ in einer Wechselbeziehung zu anderen Einflussfaktoren sowie zum Phänomen demokratischer (Ent-)Konsolidierung (Burnell 2008a, 427). Vielmehr noch, empirische Arbeiten aus der einschlägigen Forschung haben belegt, dass Demokratieförderung auf Länderebene nur durch die direkte Interaktion mit Kontext- und Konsolidierungsfaktoren in politischen Prozessen der Empfängerländer zum Tragen kommen (Magen/Morlino 2009b, 29; McFaul 2006). Gängige Wirkungsanalysen, die auf die Beobachtung und Untersuchung dieses „integrierten Moments“ in der Demokratieförderung verzichten, können die Bedeutung von Demokratieförderung für Regimewandel gegenüber anderen Faktoren in außenabhängigen Entwicklungsländern nur schwerlich gewichten. Außerdem manifestiert sich das Phänomen der Demokratieförderung auf Länderebene im Rahmen entwicklungspolitischer Normen, Prozesse, Beziehungen und Institutionen. Sie steht zudem im unmittelbaren Kontext anderer Entwicklungsmaßnahmen eines und mehrerer Geber. In diesen entwicklungspolitischen Prozessen verflechten sich das politische System des Empfängers und Gebers bzw. der Geber dergestalt, dass ein eigenständiges integriertes System entsteht, das ebenfalls Gegenstand der Fallanalyse ist.

Die Fallanalyse ist entgegen tradierter dichotomer Verständnisse des Phänomens der Demokratieförderung nicht in zwei horizontal angeordnete Sphären – demokratische Entwicklung auf der einen und Demokratisierungshilfe auf der anderen Seite – aufgeteilt. Stattdessen wird ein Längsschnitt durch den Forschungsgegenstand vorgenommen. Ausgehend von der Makroebene, über die Meso- bis zur Mikroebene (*scaling-down*) werden demokratische Konsolidierung und Demokratieförderung analysiert (Gerring 2007, 165). Auf der jeweiligen Ebene wird eine Prozessanalyse vorgenommen, d.h. danach gefragt, wie der Konsolidierungsprozess des politischen Regimes nach der Etablierung einer formaldemokratischen Ordnung verlaufen ist und wie Demokratieförderung durchgeführt wurde. Dabei ist es wichtig, die Analyse nicht eng, auf das politische Regime, sondern weit, auf das gesamte politische System zu fokussieren. Besondere Berücksichtigung finden dabei die für Konsolidierung und das integrierte System charakteristischen und relevanten Faktoren (vgl. Tabellen 8, 9 und 10). Durch diesen längsschnitthaften Zugang können die Wechselbeziehungen zwischen Geber- und Empfängerfaktoren erfasst und die Verschränkung von Demokratieförderungs- mit Konsolidierungsprozessen im politischen System analysiert werden. Die in der üblichen Forschung gängige, detaillierte und von der Untersuchung des Demokratisierungsprozesses isolierte Analyse von Politikinhalten (*policies*) kann hier vernachlässigt werden (Zeeuw 2005). Wenn Maßnahmen inhaltlich an den Spezifika des jeweiligen Länderkontextes und Demokratisierungsproblemen vorbeigehen, dann tritt dies bei der *scaling-down*-Analyse durch die Feststellung inhaltlicher Kongruenzen und Inkongruenzen zu Tage.

5.7.2 VERGLEICH

Die Fallanalyse internationaler Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen kann für sich genommen als Einzelfallanalyse oder fallvergleichend als eine Zusammenschau mehrerer Fallanalysen in einem komparativen Forschungsdesign vorgenommen werden. Freilich erhöht sich der Generalisierungsgrad gewonnener Erkenntnisse mit dem Anstieg der untersuchten Fallzahl (Ragin 1989, 46). Aufgrund der hohen Komplexität des Gegenstandes und des geringen Erkenntnisgrades über Demokratieförderung in ihrem entwicklungspolitischen Kontext, sind beide Vorgehensweise von Relevanz für die politikwissenschaftliche Forschung. Erhöht wird der Erkenntnisgrad jedenfalls durch ein vergleichendes Design, das eine diachrone und/oder synchrone Form annehmen kann.

DIACHRONER VERGLEICH. Der diachrone Vergleich ermöglicht die Analyse des Forschungsgegenstandes in Abhängigkeit von seiner historischen Genese (Nohlen 2005e, 1084). Die Funktionsweise und Charakteristika von Demokratieförderung sowie ihre Bedeutung in demokratischen (Ent-)Konsolidierungsprozessen können am besten verstanden werden, wenn ihre historischen Pfadabhängigkeiten und Veränderungen über die Zeit herausgearbeitet werden. Zum einen werden die Entwicklung und Charakteristika des politischen Regimes zeitvergleichend untersucht. Fort- und Rückschritte, Stagnation und unerwartete Entwicklungen können so festgehalten werden. Anhand von Zäsuren im Konsolidierungsprozess (z.B. Regierungswechsel, Korruptionsskandale etc.) können Phasen gebildet werden. Zum anderen soll der Wandel der Kooperationsbeziehungen und -formate zwischen Gebern und Empfängern herausgearbeitet werden. Dabei sind die Entstehungs- und Reproduktionsprozesse des integrierten Systems, in dem Demokratieförderung abläuft, von hoher Relevanz. Es ist davon auszugehen, dass Demokratieförderungs- und Konsolidierungsprozesse aufgrund ihrer Ergebnisoffenheit nicht kongruent ablaufen. Politische Dynamiken und Ereignisse folgen in der Regel einer eigenen und nicht der Dynamik internationaler Programmzyklen. Daher sind der jeweilige Projektbeginn und das jeweilige Projektende keine geeigneten Indikatoren, um Phasen für den Vergleich zu bilden. Vielmehr sollte beobachtet werden, wie Akteure in Demokratieförderungsprozessen auf politische Dynamiken reagieren und wie sie sich an diese anpassen.

SYNCHRONER VERGLEICH. Der synchrone Vergleich bietet sich in der Analyse von Demokratieförderung zwischen zwei oder mehreren Fällen an. Hinsichtlich des Erkenntnisinteresse ist relevant, dass neben der Funktionsweise internationaler Demokratieförderung auch die Frage beantwortet werden soll, was für eine Bedeutung sie im jeweiligen Konsolidierungsprozess hat bzw. ob das integrierte System aus verwobenen Beziehungen, Handlungen und Institutionen zwischen Gebern und Empfängern ein Störfaktor in demokratischen Konsolidierungsprozessen ist. In diesem Ansatz wird davon ausgegangen, dass Demokratieförderung in ein komplexes System mit vielschichtigen Interaktionen und institutionellen Verflechtungen eingebettet ist. Die Wechselbeziehungen im System können nicht immer linear-kausal begriffen werden, weshalb das politische System hier die übergeordnete Vergleichseinheit darstellt. Der Zusammenhang zwischen demokratischer (Ent)Konsolidierung und Demokratieförderung kann gemäß der Differenzmethode vergleichend untersucht werden, indem Fälle mit einem homogenen, strukturellen Kontext und unterschiedlichen operativen Vari-

ablen herangezogen werden. Beispielsweise können aus der Grundgesamtheit außenabhängiger Entwicklungsländer Staaten herangezogen werden, die Divergenzen in ihrer Demokratieentwicklung und im integrierten System, aber ähnliche Kontextbedingungen aufweisen.

5.7.3 DATENERHEBUNG UND INTERVIEWS

Die Erhebung von Daten, die Einsicht in und Aufschluss über die Implementierung internationaler Demokratieförderung und Konsolidierungsprozesse in außenabhängigen Entwicklungsländern geben, ist zentral für eine kontextsensible Analyse. Auch Aussagen über den Verflechtungsprozess internationaler und nationaler Akteure können nur getroffen werden, wenn Daten über die operative Ebene von Demokratieförderungsmaßnahmen vorliegen wie Projektplanungen und -berichte, Protokolle von Projektsitzungen oder Informationen aus erster Hand von Projektmitarbeitern. Hinzu kommt, dass Interaktionen zwischen Akteuren teilweise hochgradig informell sind.

Insgesamt stellt sich die Datenlage in der Demokratieförderungsforschung bislang prekär dar (Molutsi 2007, 225).²⁷⁵ So steht die Wissenschaft hier bei der Datenerhebung vor Herausforderungen, die in der einschlägigen Forschung bislang kaum problematisiert werden. Bei der Durchführung einer qualitativen Kontextanalyse muss vor allem vier Problemen begegnet werden:

1. **SOZIOÖKONOMISCHE MAKRODATEN.** In der Entwicklungsländerforschung besteht ein Defizit in der Erhebung von sozioökonomischen Makrodaten in Entwicklungsländern (Khan 1991; Reamer/Cortright 1999). Die meisten armen Entwicklungsländern haben nur geringe Kapazitäten zur Datenerhebung, -bearbeitung und -archivierung. Zeitreihen, die gerade für die Vergleichbarkeit von Daten relevant sind, weisen teilweise große Lücken auf. Auch die Daten, auf die die Weltbank oder die OECD ihre Statistiken und damit auch ihre Entwicklungspolitik aufbauen, basieren auf lückenhaften Nationalstatistiken. Armutsraten werden beispielsweise durch Haushaltsbefragungen ermittelt, die einen sehr hohen Forschungsaufwand bedeuten. Der schiere Verweis auf das Flächenland Indien dürfte ausreichen, um den Aufwand zu erahnen. Außerdem werden die Finanzmittel,

²⁷⁵ Dadurch lässt sich auch die Tendenz zu konzeptionellen Arbeiten und die damit verbundene, relativ geringe empirische Fundierung in diesem Themenbereich erklären.

die aus OECD-Staaten in Entwicklungsländer zum Zwecke der Demokratieförderung fließen, nicht einheitlich erfasst (vgl. Kap. 5.4.1.1). Für die Analyse internationaler Demokratieförderung bedeutet dies, dass aus forschungspragmatischen Gründen auf gängige Makro-Datenbanken der OECD, Finanzinstitutionen oder VN zurückgegriffen werden muss, diese Daten aber einer kritischen Prüfung unterzogen werden sollten.

2. ERKENNTNISSTAND ÜBER POLITISCHE PROZESSE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN. Politikwissenschaftliche Kenntnisse über politische Prozesse und gesellschaftliche Dynamiken in außenabhängigen Entwicklungsländern sind im Vergleich zu Staaten in der OECD-Welt, Lateinamerika und den Nachbarstaaten der EU gering. Dies liegt vor allem am vergleichsweise schwierigen Zugang zu Informationen über die Entwicklungen in diesen Staaten. Zwar hat sich die Informationslage durch aktuelle Nachrichten im Internet und regelmäßige Berichte von privaten Forschungsinstitutionen (z.B. *Economist Intelligence Unit, Freedom House*) verbessert. Jedoch bedeutet die notwendige Präsenz vor Ort zur Generierung forschungsspezifischer Daten und Informationen die entscheidende Hürde vieler empirischer Arbeiten. Forschungsaufenthalte in Entwicklungsländern sind aufwendig und teilweise aufgrund prekärer Sicherheitslagen (z.B. Angola, Liberia, Nigeria) nur eingeschränkt durchführbar (Heberer 2003). Für die Analyse internationaler Demokratieförderung bedeutet dies, dass die Erhebung dringender Daten mit einem hohen Forschungsaufwand verbunden ist. Beispielsweise können historische Daten meistens nur über Nationalarchive abgefragt werden und geberspezifische Dokumente und Informationen sind oft nur in den Länderbüros vor Ort erhältlich, meistens aber nicht leicht zugänglich (siehe nächster Punkt).
3. INSTITUTIONELLES GEDÄCHTNIS BEI GEBERN. Das institutionelle Gedächtnis von Geberorganisationen ist häufig sehr schwach ausgeprägt. In ihren Hauptsitzen werden in der Regel Archive geführt, deren Bestandsqualität und Systematik je nach Organisation stark variieren. Beispielsweise verfügt die OAS über erstklassig archivierte und öffentlich zugängliche Projektdaten in Washington D.C., während die AU in Addis Abbeba keine systematische, zentrale und öffentliche Datenverwaltung hat. In Länderbüros divergieren archivierte Projekt- und Programmbestände beträchtlich, wobei

gerade diese in der Forschung für die Nachvollziehbarkeit von Aktivitäten notwendig sind. Als besonders problematisch stellt sich dar, dass die Verantwortung für EZ-Maßnahmen an eine kleine Gruppe oder einzelne Individuen in einer Institution gebunden sind. Der hohen Fluktuation internationaler Mitarbeiter ist es zuzuschreiben, dass Projektaktivitäten teilweise schon nach kurzer Zeit ihrer Beendigung nicht mehr komplett nachvollziehbar, und Projektberichte oder Gesprächsprotokolle nicht mehr auffindbar sind.²⁷⁶ Für die Analyse internationaler Demokratieförderung bedeutet dies, dass der Zugang zu wichtigen Projektdaten, die als Grundlage der Forschung dienen sollen, zeitintensiv und schwierig ist. Zudem variiert die Bereitschaft Projektverantwortlicher, sich für die Forschung zu öffnen und Projektinformationen bereit zu stellen stark.²⁷⁷

4. INFORMELLE DATEN. Entwicklungspolitische Entscheidungen werden in den Pausen zwischen formalen Sitzungen bei informellen Gesprächen getroffen bzw. vorbereitet (vgl. Kap. 5.4.3.3). So geben formale Protokolle offizieller Sitzungen oft nur wenig Aufschluss darüber, wie eine Entscheidung zustande gekommen ist. Interaktionen und Absprachen zwischen Mitarbeitern eines Projekts oder unterschiedlicher Projekte finden zudem im informellen Rahmen statt und können vom Forscher nur durch teilnehmende Beobachtung erfasst werden. Der Zugang zu informellen Informationen ist naturgemäß schwierig und kann entweder nur durch langjährige Kenntnis eines Falls, das Vertrauen von Mitarbeitern des untersuchten Projekts oder durch einen Aufenthalt im Projekt für die Forschung nutzbar gemacht werden. In der Regel erstreckt sich ein Untersuchungszeitraum über mehrere Jahre und eine Analyse umfasst mehr als ein Projekt oder Programm. Für die Analyse internationaler Demokratieförderung bedeutet dies, dass längere Feldaufenthalte geplant werden müssen und auf einen Großteil informeller Daten verzichtet werden muss.

²⁷⁶ Hier ergibt sich ein weites und nur gering bestelltes Feld für bürokratiethoretische und organisationssoziologische Analysen. Sie würden mit großer Sicherheit einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Wirksamkeit internationaler Interventionspolitik zu erklären.

²⁷⁷ Beispielsweise hat die Autorin während ihrer insgesamt fast zweijährigen Feldaufenthalte über Demokratieförderungsmaßnahmen internationaler Organisationen in Haiti und Mali trotz zeitintensiver Recherchen keinen Zugang zu bestimmten Daten erhalten, weil Projektverantwortliche kaum Zeit für ihre Bereitstellung hatten oder selbige unter Verschluss hielten.

Vor diesem schwierigen Hintergrund ist die sorgfältige und SYSTEMATISCHE Datenerhebung eine grundlegende Voraussetzung für die Analyse von Demokratieförderungsprozessen in spezifischen Länderkontexten. Der hohe Aufwand, der damit verbunden ist, ist nur bei einer kleinen Fallzahl zu bewältigen. Tabelle 16 gibt einen Überblick über Dokumententypen, Erhebungstechniken und Quellen, die bei der Datenerhebung im Demokratieförderungsbereich notwendig sind.

Tabelle 16: Erhebung von Primärdaten in der Demokratieförderungsforschung

	Datentyp	Erhebungstechnik	Datenquelle
Makroebene	Sozioökonomische Daten (z.B. Armutsrate, ODA-Mittel etc.)	Datenanalyse durch Internetrecherche / Bibliotheksaufenthalt	Einschlägige Datenbanken der Finanzinstitutionen, OECD oder VN
	Finanzmittel zur Demokratieförderung	Datenanalyse durch Internetrecherche / Bibliotheksaufenthalt	Einschlägige Datenbanken der OECD
Mesoebene	Konzeptionelle Strategiepapiere	Daten- und Internetrecherche	Archiv in Hauptsitz der Organisation*
	Projekt- und Programmdokumente (Planungsunterlagen; Zwischen- und Jahresberichte, Evaluierungen)	Dokumentenanalyse Einzel- und Gruppeninterviews; Netzwerkbildung	Projekte, Programme (Feldaufenthalt)
	Fakten über historische Ereignisse im untersuchten Land	Dokumentenanalyse	Nationalarchiv, meistens in der Hauptstadt
Mikroebene	Informelle Daten	Einzel- und Gruppeninterviews; Netzwerkbildung	Projekte, Programme (Feldaufenthalt)

* In den meisten Organisationen erfolgt der Zutritt zu einem Archiv über einen Mitarbeiter und ist nicht öffentlich zugänglich, z.B. bei der EU-Kommission in Brüssel oder bei UNDP in New York. In selteneren Fällen, z.B. OAS oder OSZE, sind Daten zentral archiviert und öffentlich.

Quelle: Eigene Darstellung

Schließlich muss das Studium von Primärdokumenten durch Interviews und Gespräche mit Expertinnen und Experten vor Ort ergänzt werden, um die Entstehungsdynamiken, Interaktionen und Handlungslogiken im Demokratieförderungsprozess zu untersuchen: (a) STRUKTURIERTE LEITFADENINTERVIEWS geben den notwendigen Rahmen, um allgemeine forschungsrelevante Aspekte zu klären (z.B. Klärung des Demokratieverständnisses eines Akteurs, Arbeitsbereiche, frühere und laufende Projekte, Projektbeteiligte, institutionelle Arrangements etc.) und spezifische Fragen, die im Forschungsprozess auftauchen, zu beantworten (Helfferich 2005, 24). Gleichzeitig lässt ein strukturierter Leitfaden genug Offenheit für die Bedürfnisse und Sichtweisen des jeweiligen Gesprächspartners. Diese Offenheit ist notwendig, um mikropolitische Inter-

aktionsdynamiken im jeweiligen Demokratieförderungskontext im Gesprächsverlauf herauszuarbeiten.

(b) Ein weiteres Instrument sind GRUPPENINTERVIEWS mit mehreren Beteiligten eines Projekts. Hierfür ist ein hoher Zustimmungsggrad der Demokratieförderungsakteure notwendig. In der Regel ist ein Gruppeninterview auch nur in laufenden Projekten durchführbar, was die Vergleichbarkeit zwischen abgeschlossenen und laufenden Projekten in einer Untersuchung erschwert. Der Vorteil liegt beim Gruppeninterviews aber darin, dass Gruppendynamiken erfasst werden können, wobei zu beachten ist, dass konfliktive Aspekte bei einmaligen Gesprächssituationen vor Dritten selten offen ausgetragen werden. Gruppeninterviews sind daher vor allem dann sinnvoll, wenn sie mehrmals mit der gleichen Gruppe durchgeführt werden (Crawford 2003a).²⁷⁸

Interviews und Gespräche sind außerdem relevant, um einen Einblick in die Netzwerke zu erlangen, die mit Demokratieförderungsmaßnahmen verknüpft sind (vgl. Kap. 5.4.3.3). Indem Muster der Zusammenarbeit, beteiligte Institutionen und Individuen systematisch erfragt werden, erschließen sich sukzessive und in einem Schneeballverfahren die für die Untersuchung relevanten Netzwerke (Jansen 2006, 73-74): Ausgehend von einer zentralen Untersuchungseinheit werden Schritt für Schritt Kooperationsbeziehungen nachvollzogen und weitere Einheiten und Netzwerke in Erfahrung gebracht. Um einen Perspektivenwechsel zu erreichen, ist es sinnvoll, von den zentralen Einheiten im Entwicklungsland auszugehen, z.B. Ministerium und Landesbüro des Gebers.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Gesprächsdynamiken zwischen Forschern aus der OECD-Welt und Projektbeteiligten vor Ort häufig von den gleichen Asymmetrien geprägt sind wie Geber-Empfängerbeziehungen (vgl. Kap. 5.4.3.1). Forscherinnen und Forscher aus dem „Norden“ werden von Befragten in Entwicklungsländern oft als Teil der Geberwelt wahrgenommen.

5.7.4 KRITERIEN ZUR FALLAUSWAHL

Der hier entwickelte Ansatz dient dazu, dem eingangs formulierten Erkenntnisinteresse nachzugehen, die Funktionsweise und die Charakteristika von Demokratieförderungsprozessen – inklusive ihrer Implementierungsebene – in jungen Demokratien in

²⁷⁸ Gruppeninterviews werden in der entwicklungspolitischen Praxis mittlerweile als partizipative Evaluierungsmethode eingesetzt (Neubert 2004).

Entwicklungsländern außerhalb Europas verstehen und erklären zu können. Im Laufe der Ansatzentwicklung wurde der empirische Gegenstandsbereich „junge Demokratien“ weiter ausdifferenziert und theoretisch wie begrifflich als demokratischer Konsolidierungsprozess in außenabhängigen Entwicklungsländern gefasst. Empirisch bezieht sich der Ansatz damit auf eine Grundgesamtheit von 39 außenabhängigen Entwicklungsländern (Stand 2008).²⁷⁹ Die Mehrheit davon sind afrikanische Staaten (27), gefolgt von neun asiatischen und vier lateinamerikanischen bzw. karibischen Staaten. Potenziell kommen 17 weitere Entwicklungsländer hinzu, die zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit noch autoritär regiert sind (vgl. Tabelle 7).

Die Fallauswahl einer oder mehrerer Länderfälle und Demokratieförderungsakteure richtet sich am oben formulierten allgemeinen Erkenntnisinteresse aus. Fünf Kriterien müssen in der folgenden Sequenz erfüllt sein, damit die Beobachtung des Verflechtungsprozesses von Demokratie unterstützenden Akteuren mit kontextspezifischen Akteurskonstellationen, Demokratisierungsdynamiken und Institutionen möglich ist:

1. GRAD DER AUßENABHÄNGIGKEIT: Die Außenabhängigkeit von öffentlicher, internationaler Entwicklungshilfe ist eine Voraussetzung dafür, dass ein Staat in die Untersuchung aufgenommen werden kann (vgl. Tabelle 12).²⁸⁰ Die Bestimmung der Grundgesamtheit der Länderfälle wurde auf Grundlage des ODA-Anteils an der Bruttokapitalformation (>3,8%) und der Höhe der ODA pro Kopf (>20 USD pro Kopf) vorgenommen. Ein weiterer aufschlussreicher Indikator ist der ODA-Anteil am Staatshaushalt. Hierfür liegen jedoch noch keine umfassenden Daten für alle Entwicklungsländer vor, sondern dies muss für den Einzelfall geprüft werden. Außerdem zeigt die Höhe der Auslandsverschuldung (absolut und anteilig am Bruttonozialprodukt) eines Staates an, wie groß seine außenwirtschaftliche Abhängigkeit ist. Sie ist nicht notwendigerweise ein Auswahlkriterium, kann aber Aufschluss über den politischen Spielraum einer Regierung geben. Schließlich ist die Präsenz internationaler *peacekeeping*-Missionen häufig ein weiteres Anzeichen dafür, dass ein Regime nicht die ausreichenden Ressourcen und Lösungsfähigkeit besitzt, um ein gesellschaftliches Problem eigenständig zu lösen.

²⁷⁹ Vgl. Kapitel 5.1.2.

²⁸⁰ Der Zusammenhang zwischen ODA-Abhängigkeit, Demokratieförderung und der Einflussnahme internationaler Geber wurde im Laufe der vorliegenden Analyse aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Daher wird hier auf eine erneute Darlegung verzichtet (vgl. stattdessen Kap. 5.5).

2. DEMOKRATISCHE KONSOLIDIERUNGSPHASE: Das Erkenntnisinteresse bezieht sich auf Demokratisierungshilfe in politischen Regimen, die nach 1989 eine demokratische Transitionsphase abgeschlossen haben, formaldemokratisch verfasst sind und sich in einer Konsolidierungsphase befinden. Bei der Fallauswahl können daher nur Regime mit abgeschlossener Transition (Ablösung der autoritären Elite durch demokratische Wahlen und Verabschiedung einer demokratischen Verfassung) einbezogen werden. Ob ein Regime sich in einer Konsolidierungsphase befindet, kann in einem ersten Identifizierungsschritt anhand des *Freedom House Indexes* festgestellt werden (Gesamtwert zwei 1,5 und 5) bzw. anhand von Tabelle 12 in dieser Arbeit identifiziert werden. Auf alle Staaten, die dort unter „frei“ oder „teilweise frei“ gefasst sind, trifft das Konsolidierungskriterium zu.
3. DEMOKRATIEENTWICKLUNG: Der demokratische Konsolidierungsgrad der 39 außenabhängigen Entwicklungsländer, die hier als Grundgesamtheit ausgewählt wurden, divergiert. Zudem ist der Verlauf der (Ent)Konsolidierungsprozesse in Teilsystemen und gesamtsystemisch unterschiedlich, z.B. haben einige Regime autoritäre Teilrückschritte erlebt (z.B. Bangladesch, Bolivien, Kenia, Nigeria, Senegal), während sich in anderen demokratische Verfahren und Praktiken verfestigt haben (Ghana, Kambodscha, Mali, Mongolei). Der Verlauf und die Qualität der Festigung politischer Regime bringen auf der Implementierungsebene spezifische Demokratieförderungsdynamiken mit sich. Die Entwicklung des Demokratiestands und Demokratisierungsverlaufs wird für die Fallauswahl quantitativ und qualitativ erfasst. Quantitativ können demokratische Fort- und Rückschritte anhand drei gängiger Demokratieindizes (BTI, *Freedom House Index*, *Polity IV*) eingeordnet werden (vgl. genauer dazu Kap. 5.6.2). Qualitativ geben Schlüsselereignisse im Demokratisierungsverlauf Aufschluss darüber was für eine Entwicklung ein politisches Regime in der Tendenz nimmt, z.B. manipulierte Wahlen, Kompetenzerweiterungen von Amtsträgern oder Korruptionsfälle (Richter 2009, 61). Freilich dürfen singuläre Ereignisse nicht mit einer substanziellen Demokratieentwicklung gleichgesetzt werden, sollten zur Fallauswahl jedoch hinzugezogen werden.
4. DEMOKRATIEFÖRDERUNGSAKTIVITÄTEN. Es ist evident, dass die Untersuchung internationaler Demokratieförderung nur erfolgen kann, wenn entsprechende

Maßnahmen in einem Untersuchungsfall durchgeführt werden. Die Identifizierung von spezifischen Demokratieförderungsaktivitäten in einem außenabhängigen Entwicklungsland setzt die Auswahl eines Akteurs voraus, dessen politische Prioritäten, Arbeitsbereiche und Förderdauer geklärt werden müssen:

5. DEMOKRATIEFÖRDERUNGSAKTEURE. In der Regel sind die größten OECD-Geberstaaten durch Länderbüros ihrer Entwicklungsagenturen und/oder Botschaften sowie internationalen Organisationen seit drei bis vier Jahrzehnten in den meisten außenabhängigen Entwicklungsländern vertreten. Demokratieförderung hat sich im Laufe der 1990er Jahren zu einer Hauptaufgabe der meisten Geber entwickelt und internationale Organisationen haben Demokratieklauseln in ihre Grundlagenverträge und Richtlinien übernommen (Whitehead 2004a, 148). Das erste Kriterium für die Auswahl demokratieunterstützender Akteure ist das Vorhandensein einer schriftlich fixierten Demokratienorm, die an ein entsprechendes handlungsleitendes Politikziel geknüpft ist. Zweitens muss eine Organisation im zuerst ausgewählten Entwicklungsland Demokratisierungsprozesse unterstützen. Die Eingrenzung des Umfangs, der Reichweite und der Dauer der Förderung kann nicht einfach durch bestehende Statistiken erfasst werden, sondern erfordert eine gründliche Vorrecherche (vgl. auch Kap. 5.7.4 zur Datenlage).

Bei der Auswahl der Demokratieförderungsakteure ist zu beachten, dass erstens die Demokratieförderungsforschung bislang – mit Ausnahme der EU – ihren Interessenschwerpunkt auf die Untersuchung nationalstaatlicher, bilateraler Akteure gesetzt hat (McCoy 2006). Dies gibt Anlass, den Fokus zu verschieben und die Funktionsweise internationaler Demokratieförderungspolitik multilateraler Akteure wie die AU, OAS, OSZE und UNDP in den Blick zu nehmen. In Bezug auf die EU besteht nach der Aufmerksamkeit, die die Erweiterungspolitik erhalten hat, Forschungsbedarf zur Demokratieförderungspolitik im außereuropäischen Raum, vor allem gegenüber den AKP-Staaten.²⁸¹ Zweitens liegen bislang vor allem Studien über die Aktivitäten einzelner Akteure in mehreren Staaten vor. Die Verflechtungsprozesse zwischen Geber- und Empfängerinstitutionen sowie -netzwerken gehen aber über die bilaterale Beziehung

²⁸¹ In jüngerer Zeit wendet sich die politikwissenschaftliche EU-Forschung vor allem der Politik der EU gegenüber ihren Nachbarregionen (Mittelmeerrain, Zentralasien, Kaukasus) und dem Mittleren und Nahen Osten zu.

zwischen zwei Akteuren (Geber und Empfänger) hinaus. Insbesondere seit Verabschiedung der Pariserklärung 2005 bemühen sich Geber um mehr Koordination vor Ort und schaffen neue, kollektive Institutionen zur Kooperation untereinander und mit dem Empfängerstaat. Diese steigende Komplexität der Interaktionen sollte bei der Fallauswahl durch die Einbeziehung mehrerer Demokratieförderungsakteure ebenfalls berücksichtigt werden. Ist es erklärtes Ziel einer Analyse, die Verflechtungsprozesse der Demokratieförderungspolitik unterschiedlicher Akteure zu untersuchen, ergibt sich daraus automatisch eine höhere Akteurszahl.

Schließlich sind im Falle einer Spezifizierung des Erkenntnisinteresses weitere Kriterien zur Fallauswahl aufzunehmen. Wenn beispielsweise die Verwobenheit von Demokratieförderung mit politischen Regimen in unterschiedlichen Länderkontexten untersucht werden soll, können Postkonflikt- gegenüber konstant friedlichen Fällen

5.8 Synthese

Die Entwicklung eines kontextsensiblen Ansatzes legte die analytischen, theoretisch-konzeptionellen, begrifflichen und methodischen Prämissen zur Untersuchung komplexer Demokratieförderungsprozesse in außenabhängigen Entwicklungsländern mit einer formaldemokratischen Ordnung dar (vgl. Tabelle 16). Zudem lieferte die Auseinandersetzung mit Erkenntnissen aus der Demokratie- und Entwicklungsforschung zwei wichtige Befunde über die Bedeutung von Demokratieförderung in demokratischen Konsolidierungsprozessen: (1) Betrachtet man das Phänomen der Demokratieförderung im Kontext des politischen Systems des Empfängerstaates und bezieht zudem den entwicklungspolitischen Kontext ein, wird die Verwobenheit der Geber- und Empfängerpolitiken deutlich. Das aus diesen Verflechtungsprozessen entstandene integrierte System kann sich als Störfaktor in Konsolidierungsprozessen herausstellen, insbesondere kann es die Dysfunktionalität politischer Institutionen verstärken, die Rechenschaftspflicht demokratischer Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen schwächen oder demokratische Praktiken unterminieren. (2) Bislang wurde in der einschlägigen Forschung angenommen, dass eine hohe makroökonomische Außenabhängigkeit von Entwicklungsländern zu einer besseren Hebelwirkung (*leverage*) internationaler Akteure führt und damit auch die Erfolgsaussichten für Demokratieförderung steigern. Befunde aus politikwissenschaftlichen Analysen über Kooperations- und Ver-

handlungsstrategien in entwicklungspolitischen Prozessen haben jedoch belegt, dass Verflechtungsdynamiken erwartete Erfolge aushebeln können.

Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, das eingangs formulierte Erkenntnisinteresse hinsichtlich der Funktionsweise und Charakteristika von Demokratieförderung in außenabhängigen Entwicklungsländern zu erweitern (vgl. Kap. 5.1.1): Außerdem soll mittels dieses Ansatzes die Frage beantwortet werden, ob, und wenn ja unter welchen Bedingungen, Demokratieförderung ein Störfaktor in demokratischen Konsolidierungsprozessen ist.

Tabelle 17: Forschungsansatz im Überblick

	Analysefokus und relevante Faktoren
Erkenntnisinteressen	(a) Funktionsweise und den Charakteristika von Demokratieförderungsprozessen – inklusive ihrer Implementierungsebene – in jungen Demokratien in Entwicklungsländern außerhalb Europas.
	(b) Demokratieförderung als Störfaktor demokratischer Konsolidierung
Empirische Grundgesamtheit	Außenabhängige Entwicklungsländer mit formaldemokratischer Ordnung (Stand 2008: 49)
Analytischer Zugriff	historisch-empirisch und kontextsensibel
Analysedimensionen	<i>Polity</i> und <i>politics</i>
Analyseeinheit	Politisches System
Analyseebenen	Makro-, Meso- und Mikroebene des Phänomens demokratischer (Ent-)Konsolidierung unter Berücksichtigung des Faktors „Demokratieförderung“
Theorie	Demokratische (Ent-)Konsolidierung als ergebnisoffener Prozess, in dem eine Vielzahl von Faktoren relevant sind. Demokratieförderung steht mit diesen Faktoren in einer Wechselbeziehung und wird nicht isoliert betrachtet.
	Demokratieförderung als Handlungsfeld internationaler Entwicklungspolitik
	Integriertes System: Verwobenheit des politischen Systems des Empfängerlandes und des Gebers durch die Verflechtung makrostruktureller, institutioneller und handlungsbezogener Faktoren.
Schlüsselbegriffe	Außenabhängigkeit, Demokratie, demokratische Konsolidierung, Demokratieförderung
Methoden	Fallanalyse
	Synchroner und/oder diachroner Vergleich
Forschungstechniken	Datenerhebung und Interviews
Anwendung	Kriterien zur Fallauswahl

Quelle: Eigene Darstellung

Im Gegensatz zu tradierten Verständnissen (vgl. Kap. 3 und 4) wird Demokratieförderung hier als Teil eines komplexen, integrierten Systems aus Interaktionen und Wech-

selbeziehungen zwischen makrostrukturellen, institutionellen und handlungsbezogenen Faktoren verstanden, in dem die Auswirkungen von Geber- und Empfängerpolitiken nur schwer voneinander zu unterscheiden sind. Daher steht nicht Demokratieförderung als isolierter Erklärungsfaktor für Demokratisierung im Mittelpunkt, sondern sie ist nur einer von vielen möglichen Faktoren. Der Forschungsansatz zielt daher zum einen auf die Analyse der Entstehung und der Reproduktion des integrierten Systems entwicklungspolitischer Prozesse sowie zum anderen auf die Wechselbeziehungen zwischen Demokratieförderung und Konsolidierungs- und entwicklungspolitischen Faktoren ab. Alle weiteren Merkmale des Ansatzes können Tabelle 17 entnommen werden.

Abschließend ist anzumerken, dass die Relevanz hinsichtlich des wissenschaftlichen Erkenntnisgewinns und die Praktikabilität des hier entwickelten Ansatzes erst durch die Anwendung in der empirischen Forschung zu Tage treten. Eine Verfeinerung und Anpassung an Herausforderungen in der Forschungspraxis müssen ebenfalls anwendungsbezogen erfolgen.

6. Schlussbetrachtung

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung bestand darin, zunächst die Probleme tradierter Ansätze und Verständnisse des Gegenstands in der politikwissenschaftlichen Forschung über Demokratieförderung zu identifizieren, um dann einen neuen Ansatz zu entwickeln, der eine kontextsensible und angemessene Analyse internationaler Demokratieförderung ermöglicht. Ausgangspunkt für dieses Forschungsziel war die Beobachtung, dass weder die Komplexität von Demokratieförderungsprozessen, noch ihre Einbettung in das System internationaler Entwicklungspolitik in einschlägige Forschungsarbeiten Eingang findet. Der Untersuchungsgang in dieser Arbeit wurde lediglich durch diese Beobachtung und grundsätzlichen Überlegungen zur Konstruktion von Forschungsgegenständen sowie der Funktion und Bedeutung von Ansätzen vorstrukturiert. Der weitere Verlauf der Analyse verlief weitgehend ergebnisoffen.

Die Literaturanalyse des einschlägigen politikwissenschaftlichen Forschungskanons brachte ein dichotomes und unterkomplexes Verständnis des Phänomens der Demokratieförderung zu Tage. Der Forschungsgegenstand wird in der Regel in zwei eigenständige Sphären geteilt, die in ein „Inneres“ (Demokratie in einem politischen Regime) und ein „Äußeres“ (internationale Demokratieförderung) getrennt werden. Entsprechend des vorherrschenden Erkenntnisinteresses, nämlich die Wirkung von Demokratieförderung auf Demokratisierung zu erklären, wird die innere mit der äußeren Sphäre durch einen einfachen linearen Zusammenhang verbunden. Insbesondere die Analyse gängiger Demokratie- und Demokratieförderungsbegriffe hat gezeigt, dass einerseits bislang vor allem die Angebotsseite internationaler Demokratieförderung (z.B. *policies* und Instrumente der Geber) hohe Aufmerksamkeit gefunden hat. In dem noch jungen Forschungsbereich diente dies vorerst der Systematisierung des Handlungsfeldes der Demokratieförderung. Zudem herrscht ein statisches und teilweise normatives Demokratieverständnis vor.

In der Problemanalyse wurden neben der Darstellung wichtiger Befunde über Demokratieförderung zum einen die Forschungslücken („weiße“ Flecken) aufgedeckt, die in zukünftigen Studien bearbeitet werden können und sollten. Zu diesen zählen das Wissen über Dynamiken, Prozesse und intermediäre Institutionen auf der Implementierungsebene von Demokratieförderung, insbesondere in demokratischen Konsolidierungsprozessen außerhalb des EU-Raums (vgl. Tabelle 4). Zum anderen wurde ge-

zeigt, dass mit dem tradierten dichotomen und linearen Verständnis des Phänomens der Demokratieförderung eine Perspektive auf den Forschungsgegenstand eingenommen wird, durch die für das Untersuchungsobjekt konstitutive Faktoren ausgeblendet werden („blinde“ Flecken) und die zudem nicht geeignet ist, um die identifizierten Forschungslücken zu schließen. Dies ist zurückzuführen auf die mangelnde Integration politikwissenschaftlicher Erkenntnisse über Faktoren demokratischer Konsolidierung in die Analyse von Demokratieförderung sowie die Ausblendung von Befunden aus der Entwicklungsforschung über das entwicklungspolitische System und dessen institutionelle Charakteristika (vgl. Tabelle 5). Dies führt dazu, dass die Komplexität und Prozessdimension von Demokratisierungs- und Demokratieförderungsprozessen keinen Raum in gängigen Analysen erhalten und die Bedeutung von Demokratieförderung in Empfängerländern nur unzureichend bewertet werden kann. Außerdem fokussieren sich tradierte Forschungsarbeiten meistens auf eine, höchstens zwei Ebenen des Forschungsgegenstandes, häufig die Mesoebene (Instrumente des Gebers) bei der „äußeren“ und die Makroebene (*outcome* der Demokratieentwicklung) bei der „inneren“ Sphäre. Insgesamt ist an tradierten Untersuchungen auffällig, dass über das Ziel, die Wirkung von Demokratieförderung auf Demokratisierung erklären zu wollen, vergessen wird, dass ein Phänomen erst in seiner Komplexität und seinen Eigenheiten verstanden werden muss, damit es überhaupt erklärt werden kann.

Die Entwicklung eines Forschungsansatzes baute auf die Ergebnisse der Literatur- und Problemanalyse auf. Der Ansatz zielt darauf ab, die Funktionsweise und Dynamiken von Demokratieförderung auf der Implementierungsebene in außenabhängigen Entwicklungsländern mit einer formaldemokratischen Ordnung zu verstehen und dadurch das Erklären des Phänomens zu ermöglichen. Dieses Erkenntnisinteresse fußt auf den Beobachtungen, dass, erstens, Demokratieförderung in Konsolidierungsprozessen politischer Regime bislang nur selten untersucht wurde. Zweitens ist die Einflussnahme internationaler Akteure auf die Inhalte und Gestaltung von *policies* in Staaten hoch, die von ODA-Zuflüssen abhängig sind. Empirisch begründet sich diese analytische Ausrichtung mit der hohen Zahl außenabhängiger Entwicklungsländer (Stand 2008: 49), insbesondere in Afrika, die ein formaldemokratisches Regime etabliert haben und gegenwärtig wie in der absehbaren Zukunft ODA-Mittel erhalten.

Im Gegensatz zum gängigen dichotomen und reduktionistischen Verständnis der Demokratieförderung, wird der Forschungsgegenstand im hier entwickelten Ansatz systemisch und im Kontext seines entwicklungspolitischen Umfeldes konstruiert. Die

zentrale Analyseeinheit ist das politische System, das auf der Makro-, Meso- und Mikroebene untersucht wird. Es wird angenommen, dass Konsolidierungsprozesse in einer formal etablierten demokratischen Ordnung nicht linear, sondern ergebnisoffen verlaufen. Dieser komplexe Prozess wird von vielfältigen strukturellen, institutionellen und handlungsbezogenen Faktoren bestimmt, die in einer Wechselbeziehung zueinander stehen und zu einer Gleichzeitigkeit ungleichzeitiger Prozesse und Entwicklungsrichtungen führen. So können in Konsolidierungsphasen auch autoritäre Elemente verfestigt und verstetigt werden und sich dauerhaft ins politische Regime integrieren. Entsprechend wurden die Schlüsselbegriffe (Außenabhängigkeit, Demokratie, demokratische Konsolidierung, Demokratieförderung) des vorliegenden Ansatzes prozessorientiert und ergebnisoffen definiert. Die Untersuchung einschlägiger Arbeiten aus der Entwicklungsforschung hat verdeutlicht, dass Demokratieförderung in ein komplexes entwicklungspolitisches System von Normen, Institutionen und Interaktionen eingebunden ist. So kam in der Analyse zum Vorschein, dass die *input*-Seite internationaler Demokratieförderungsprozesse (intermediäre Institutionen im politischen System des Empfängers, Verhandlungen etc.) dazu beiträgt, dass das eigentliche Politikziel – die Unterstützung der Demokratisierung – von den Aktivitäten desselben oder mehrerer internationaler Akteure konterkariert werden kann. Auch die aktuellsten Reformbestrebungen der internationalen Entwicklungsarchitektur und Geber-Empfängerbeziehungen haben hier noch keine Früchte getragen. Das *ownership*-Prinzip ist zwar darauf angelegt, mehr politischen Gestaltungsspielraum für Empfängerregierungen und nichtstaatliche Akteure zu schaffen, doch geht es gleichzeitig mit strengeren Kontrollen durch Geberorganisationen einher. Methodisch wird das Phänomen der Demokratieförderung mittels einer Fallanalyse und des Vergleichs erfasst. Problematisiert wird die Erhebung von Primärdaten, die aufgrund schwieriger Kontextbedingungen in internationalen Geberorganisationen und in Entwicklungsländern häufig nur schwer zugänglich sind.

Die Auseinandersetzung mit Erkenntnissen aus empirischen Arbeiten der Entwicklungs- und Demokratieforschung brachte zwei Einsichten, deren Beachtung bei der Anwendung des hier entwickelten Forschungsansatzes und bei der politikwissenschaftlichen Erforschung von Demokratieförderung von Relevanz sind:

(1) DEMOKRATIEFÖRDERUNG ALS STÖRFAKTOR DEMOKRATISCHER KONSOLIDIERUNGSPROZESSE. Die Verflechtung makrostruktureller, institutioneller und handlungsbezogener Faktoren des politischen Systems des Empfängers und des ent-

wicklungspolitischen Systems kann zu einem eigenständigen integrierten System führen, das sich selbst reproduziert. Dies hat nicht nur zur Konsequenz, dass Demokratieförderer Objekt UND Gegenstand ihrer eigenen Unterstützungsmaßnahmen sind, sondern kann auch demokratische Konsolidierungsprozesse verhindern oder zumindest stören, z.B. kann durch das integrierte System die Dysfunktionalität politischer Institutionen in ohnehin schwachen Entwicklungsländern verstärkt werden, ein Beitrag zur Unterminierung demokratischer Praktiken geleistet werden oder es wird die Rechenschaftspflicht (*accountability*) demokratischer Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen geschwächt, weil sie eher die Forderungen von Gebern als ihrer Wählerschaft erfüllen.

(2) AUßENABHÄNGIGKEIT UND EINFLUSSNAHME VON GEBERN. Bislang wurde in der einschlägigen Forschung angenommen, dass eine hohe makroökonomische Außenabhängigkeit von Entwicklungsländern zu einer besseren Hebelwirkung (*leverage*) internationaler Akteure führt und damit auch die Erfolgsaussichten für Demokratieförderung steigen. Befunde aus politikwissenschaftlichen Analysen über Kooperations- und Verhandlungsstrategien in entwicklungspolitischen Prozessen haben jedoch belegt, dass Verflechtungsdynamiken und die Persistenz des integrierten Systems im Demokratieförderungsprozess (siehe oben) erwartete Demokratisierungserfolge durch Unterstützungsmaßnahmen aushebeln können. Folglich ist die angenommene höhere Hebelwirkung von Gebern, die in außenabhängigen Entwicklungsländern aktiv sind, von Fall zu Fall zu überprüfen.

6.1 Politikwissenschaftlicher Mehrwert des entwickelten Forschungsansatzes

Die folgenden Ausführungen zum Mehrwert des hier entwickelten Forschungsansatzes für die Untersuchung internationaler Demokratieförderung erfolgt auf der Grundlage empirischer Erkenntnisse aus der Demokratie-, Entwicklungs- und Demokratieförderungsforschung sowie auf theoretischen Überlegungen. Mögliche Schwächen und Stärken des Ansatzes müssen zudem nach seiner Anwendung zur empirischen Analyse demokratischer (Ent-)Konsolidierungsprozesse und Demokratieförderung in außenabhängigen Entwicklungsländern herausgearbeitet werden. Erst durch eine solche Anwendung ist seine Relevanz für den Erkenntnisgewinn in der Demokratisierungsforschung und seine Praktikabilität zu ermitteln. Außerdem bildet die Verwendung des Ansatzes eine Grundlage für seine Verfeinerung und Verbesserung. Im Wesentli-

chen sind die folgenden Aspekte des hier entwickelten Ansatzes zu nennen, die einen Mehrwert für die politikwissenschaftliche Analyse internationaler Demokratieförderung bilden:

ERKLÄRENDES VERSTEHEN DES PHÄNOMENS DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG. Die bisherige Forschung zielte vor allem darauf ab, die Wirkung von Demokratieförderung auf Demokratisierung zu erklären. So stand die Erklärung, d.h. der lineare Wirkungszusammenhang zwischen den jeweils isolierten Faktoren „Demokratieförderung“ (unabhängige Variable“) und „Demokratieentwicklung“ (abhängige Variable) häufig im Mittelpunkt der Untersuchungen. Zweifelsohne ist dieser Zusammenhang von hoher Relevanz für die Forschung und Praxis. Welcher Geber möchte nicht wissen, ob seine Maßnahmen die erwarteten Ziele erbringen? Über die Versuche, eine Erklärung für die Effekte internationaler Demokratieförderung auf Demokratisierung zu erbringen, wurde allerdings vernachlässigt, das Phänomen in seinem komplexen Sinnzusammenhang zu verstehen. Jedoch setzt eine valide Erklärung das Verstehen voraus(Weber 1922). Der hier entwickelte Ansatz soll einen Beitrag zu einem angemesseneren Verständnis des Phänomens der Demokratieförderung und einer entsprechenden Konzeptionalisierung leisten. Dies geschieht durch die...

...KONTEXTUALISIERUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG. Der hier entwickelte Forschungsansatz bietet eine doppelte Kontextualisierung des Gegenstands der Demokratieförderung. Auf der theoretisch-konzeptionellen Ebene wird er in seinen entwicklungspolitischen Kontext eingebettet und damit das Verständnis des Phänomens weiter ausdifferenziert. Auf der empirischen Ebene hebt er darauf ab, Demokratieförderung im Kontext des politischen Systems des jeweils geförderten Staates zu sehen. Die Wechselbeziehungen zwischen Demokratieförderungsmaßnahmen und Konsolidierungs- sowie Kontextfaktoren des „integrierten Systems“ im politischen System des Empfängers ermöglichen die Erfassung der Komplexität und des Sinnzusammenhangs internationaler Demokratieförderung. Dadurch werden...

...KONSTITUTIVE FAKTOREN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG aufgedeckt. Demokratieförderung ist ein Bestandteil internationaler Entwicklungspolitik und von den Normen, Prozessen und Handlungslogiken dieses Politikfeldes bestimmt. Dieser bislang vernachlässigte Tatbestand hat dazu geführt, dass konstitutive Faktoren für Demokratieförderung wie z.B. intermediäre Institutionen des entwicklungspolitischen Systems oder zu erreichende Oberziele außen vor blieben. Die Funktionsweise und Durchfüh-

rung demokratiefördernder Maßnahmen wurden teilweise auf die isolierte Betrachtung bestimmter Einzelinstrumente und -mechanismen reduziert, obwohl die Einbettung von Demokratisierungshilfe in das Gesamtportfolio eines oder mehrerer Geber die Ausrichtung und Erfolgswahrscheinlichkeiten der Demokratieförderung bedingt. Darüber hinaus ist die Erkenntnis, dass die *input*-Dimension von Demokratieförderung den (Miss-)Erfolg einer Maßnahme mitbestimmt (Stichwort „Störfaktor Demokratieförderung“), besonders relevant für die Analyse.

LICHT IN DER *BLACK BOX* DER INTERAKTION IN DEMOKRATIEFÖRDERUNGSPROZESSEN. Bislang wird der Erkenntnisstand über die Funktionsweise von Demokratieförderung in der Forschung als ungenügend dargestellt: „[...] *the precise mechanisms linking international forces and domestic causes of democratization (whether structure or agency) have not been carefully theorized*“ (Finkel et al. 2007, 407f.). Der hier entwickelte Ansatz leistet einen Beitrag dazu, mehr Licht in die *black box* der Wechselbeziehungen zwischen internationalen und nationalen Faktoren in der Demokratieförderung zu bringen. Hierfür bietet das Verständnis von Demokratieförderung als Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Grundlage. Denn die Untersuchung makrostruktureller Verflechtungen (Abhängigkeit von ODA-Mitteln), intermediärer EZ-Institutionen (*aid management system* und/oder integriertes System) und Handlungsmuster gibt den Blick frei auf bislang verkannte Verbindungsstücke zwischen Demokratisierungsprozessen und internationalen Bestrebungen, diese zu unterstützen.

DIFFERENZIIERTES ERKENNTNISINTERESSE IN DER DEMOKRATIEFÖRDERUNGSFORSCHUNG. Die Identifizierung internationaler Demokratieförderung als Störfaktor in demokratischen Konsolidierungsprozessen legt die Empfehlung nahe, forschungsleitende Fragestellungen in diesem politikwissenschaftlichen Interessensgebiet offener zu stellen. In der Regel herrscht in der Forschung das Interesse an der Wirkung von Demokratieförderung auf die Entwicklung von Demokratie vor. Hingegen wurde bislang kaum danach gefragt, ob, und wenn ja, wie, demokratieunterstützende Maßnahmen Demokratisierungsprozesse obstruieren oder zur Verfestigung autoritärer Elemente beitragen, z.B. durch klientelistische Netzwerke im integrierten System. Desweiteren werden die Effekte, die Demokratieförderung auf das gesamte politische System hat – anstatt nur auf das politische Regime – ebenfalls kaum beachtet. Der hier entwickelte Ansatz bietet diese Möglichkeiten.

WECHSELBEZIEHUNGEN AUF DER MAKRO- MESO- UND MIKROEBENE DEMOKRATISCHER (ENT-)KONSOLIDIERUNG. In bisherigen Untersuchungen liegt der Schwerpunkt auf ei-

ner, höchstens zwei Analyseebenen. Jedoch hat die Auseinandersetzung mit Konsolidierungsfaktoren politischer Regime und charakteristischen Faktoren des integrierten Systems gezeigt, dass (a) für Demokratieförderung und demokratische (Ent-)Konsolidierung relevante Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene angesiedelt sind und auf der jeweiligen Ebene interagieren; (b) die Wechselbeziehung unterschiedlicher Faktoren nicht nur horizontal zwischen Faktoren auf einer Ebene verlaufen (z.B. Stärke des Parlaments, Funktionsfähigkeit politischer Parteien und Kooperationsformate auf der Mesoebene), sondern auch vertikal zwischen den Ebenen interagieren (z.B. Verhalten politischer Eliten und Verankerung demokratischer Institutionen). Diesen Erkenntnissen wird im vorliegenden Ansatz Rechnung getragen.

Schließlich stellt der hier entwickelte Ansatz ein ergänzendes Element zur Untersuchung der Strategien, Konzepte und *policy*-Zyklen innerhalb einer Geberorganisation dar. Dies ist aber erst sinnvoll, wenn der Erkenntnisstand über die Implementierungsebene internationaler Demokratieförderung höher ist als zum Zeitpunkt des Verfassens der vorliegenden Arbeit. Wenn fundiertes, systematisches Wissen über die Dynamiken, Handlungsmuster und Institutionen der Verwobenheit politischer Systeme von Gebern und Empfängern, d.h. über das integrierte System, vorliegt, ist eine sequenzielle Untersuchung von Demokratieförderung ertragreich: Im ersten Analyseschritt wird das politische System der Geberorganisation untersucht. Hier stehen die gesamtpolitische Ausrichtung, Schwerpunktsetzungen und *policy*-Prozesse in der Demokratieförderung und die Kompetenzen bei der Kontrolle der Länderbüros vor Ort im Mittelpunkt. In einem zweiten Schritt erfolgt die Analyse der Durchführungsebene nach dem vorliegenden Ansatz. Hinzukommt, dass sich die konzeptionelle *policy*-Ebene der fördernden Organisation mit dem integrierten System auf der Länderebene verschränkt (vgl. Abbildung 7).

6.2 Entwicklungspolitische Relevanz der Forschungserkenntnisse

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit internationaler Demokratieförderung in Entwicklungsländern steht in einem praxisnahen Forschungszusammenhang. Daher soll abschließend noch bedacht werden, welche Implikationen zum einen der hier entwickelte Ansatz für die politisch-praktische Beratungsarbeit hat und, zum anderen, welche Konsequenzen aus den gewonnenen Erkenntnissen für die entwicklungspolitische Praxis gezogen werden können.

BRÜCKENFUNKTION ZWISCHEN WISSENSCHAFT UND PRAXIS. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit ist ein Politikfeld mit eigenen Regeln, Normen und Institutionen. Wissenschaftliche Erkenntnisse können vom entwicklungspolitischen System nur verarbeitet werden, wenn sie nicht zu abstrakt sind und Gegebenheiten der entwicklungspolitischen Praxis berücksichtigen. Handlungszwänge und institutionelle Pfadabhängigkeiten sowie globale Entwicklungsdiskurse bedingen den Handlungsspielraum entwicklungspolitischer und damit auch demokratiefördernder Akteure. Der vorliegende Forschungsansatz soll durch die Kontextualisierung von Demokratieförderung in ihrem entwicklungspolitischen Umfeld die Anschlussfähigkeit wissenschaftlicher Forschung an politisch-praktische Tatbestände erhöhen und dadurch beitragen, eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis zu schlagen.

KONTEXTSENSIBILITÄT IN DER BERATUNGSARBEIT. Der hier entwickelte Ansatz „zwingt“ zu einer qualitativen Analyse mit einer kleinen Anzahl an Länderfällen, bei einer gleichzeitigen hohen Zahl an untersuchungsrelevanten Faktoren. Dies entspricht in der Regel den Bedürfnissen von Geberorganisationen, die auf kontextsensibles Wissen angewiesen sind. Denn Geber interessieren sich kaum für abstrakte Erkenntnisse, die für ein bestimmtes Phänomen wie Demokratieentwicklung relevant sind, sondern vielmehr für maßgeschneiderte Lösungen für konkrete Probleme in Konsolidierungsprozessen in ihren sogenannten Partnerländern.

SENSIBILISIERUNG FÜR DOPPELTE *ACCOUNTABILITY* UND IHRE DEMOKRATIEHEMMENDEN EFFEKTE. Die Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen Verhandlungs- und Kooperationsformaten seit den 1990er Jahren hat gezeigt, dass *ownership* einstimmig als Voraussetzung für erfolgreiche Entwicklungspolitik gilt. In der Umsetzung des *ownership*-Prinzips entstehen jedoch Probleme, die sowohl die Bereitschaft zur Durchführung und die Kontrolle von Entwicklungsvorhaben durch Empfängerregierungen und -organisationen erschweren, als auch die demokratische Konsolidierungsprozesse beeinflussen. Ein wichtiges Beispiel ist hier die doppelte *accountability*, die bei der Planung und Implementierung entwicklungspolitischer Maßnahmen und damit auch bei der Demokratieförderung auftritt. Geber versuchen zwar durch Reformen von Kooperationsformaten und der Betonung der Partnerschaftlichkeit, dem *ownership*-Prinzip gerecht zu werden. Gleichzeitig sind sie aber auch ihren Bevölkerungen und Mitgliedern Rechenschaft schuldig wie und für was und mit welchem Ergebnis ODA-Mittel in Entwicklungsländern eingesetzt werden. So führt mehr *ownership* der Empfänger in der Regel zu mehr Kontrolle durch Geberorganisationen. Da Regierungen außenab-

hängiger Entwicklungsländer zur Umsetzung ihrer *policies* in der Gegenwart und Zukunft auf ODA-Mittel angewiesen sind, neigen sie dazu, erst die Forderungen von Gebern zu erfüllen und Erwartungen der Bevölkerung zweitrangig zu behandeln. Dies kann zur Delegitimierung eines politischen Regimes führen und die Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsfindungsprozesse unterminieren. Außerdem können durch die Effekte doppelter *accountability* Demokratieförderungsmaßnahmen konterkariert werden. Das Dilemma, das aus der Dopplung von rechenschaftspflichtigen Beziehungen zwischen zwei (formal)demokratischen Staaten entsteht, kann nicht gelöst, sondern nur durch die Sensibilisierung beteiligter Akteure abgeschwächt werden.

DEMOKRATIEFÖRDERUNG ALS QUERSCHNITTSAUFGABE. Neue Prinzipien und Kooperationsformate bergen für die entwicklungspolitische Praxis nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen für die Förderung demokratischer Konsolidierung bzw. für die Einbindung von Gegenkräften zu Demokratisierungsprozessen. Erstens ist die internationale EZ durch die Betonung der Relevanz politischer Institutionen für sozioökonomische Entwicklungsprozesse politischer geworden. Sie zielt nicht mehr nur auf makroökonomischen Strukturwandel, sondern auch auf den Umbau politischer Institutionen und inklusive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sowie auf demokratisches Regieren ab. Da sich der Aufbau funktions- und leistungsfähiger staatlicher Institutionen und die Verfestigung demokratischer Institutionen und Praktiken überschneiden, beinhalten viele Maßnahmen ein Potenzial für Demokratieförderung. Dies setzt aber voraus, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Geberorganisationen über Kenntnisse des politischen Systems und nicht nur über technokratisches Wissen verfügen. Zweitens bieten sich Politikdialoge wie Verhandlungsprozesse und PRSPs dazu an, Entwicklungsprozesse inklusiv zu gestalten und nicht einem kleinen Zirkel politischer Eliten zu überlassen. Versuche in diese Richtung wurden in der zweiten PRSP-Runde ab 2005 unternommen, indem zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen wurden. Allerdings wurde die Auswahl von NROs oft im integrierten System getroffen, so dass die Selektion vor allem auf Partnerorganisationen internationaler Geber fiel. Damit Politikdialoge einen Beitrag zur Veränderung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sowie zur Ausdifferenzierung politischer Entscheidungsprozesse leisten, bedarf es einer Verlagerung dieser Prozesse ins Parlament und zu gesellschaftlichen Gruppierungen.

ORGANISATIONSLERNEN IN DER PRAXIS. Schließlich erfordert die Komplexität von Demokratieförderungsprozessen und die Ergebnisoffenheit von Konsolidierungsprozessen

sen politischer Regime ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Geberorganisationen. Wie in der Ansatzentwicklung gezeigt wurde, existieren keine blaupauseähnlichen Modelle für erfolgreiche Demokratisierung. Stattdessen handelt es sich um ein komplexes Zusammenspiel verschiedener Faktoren, das von Land zu Land variiert. Sich an unerwartete Entwicklungen und Ereignisse anzupassen, ist eine der größten Herausforderung internationaler Demokratieförderung. Sie kann nur bewältigt werden, wenn Organisationen lernfähig sind und an ihren Herausforderungen wachsen.

Anhang

Liste der *Least Developed Countries* nach VN-Klassifizierung (Stand: 2008)

LDCs (Jahr der Aufnahme in die Liste)	
Afghanistan (1971)	Malawi (1971)
Äquatorial Guinea (1982)	*Malediven (1971)
Äthiopien (1971)	Mali (1971)
Angola (1994)	Mauretanien (1986)
Bangladesch (1975)	Mosambik (1988)
Benin (1971)	Nepal (1971)
Bhutan (1971)	Niger (1971)
Burkina Faso (1971)	Osttimor (2003)
Burma (1987)	Ruanda (1971)
Burundi (1971)	Sambia (1991)
Dem. Rep. Kongo (1991)	*Samoa (1971)
Djibouti (1982)	São Tome und Principe (1982)
Eritrea (1994)	Senegal (2000)
Gambia (1975)	Sierra Leone 1982
Guinea (1971)	Solomon Inseln (1991)
Guinea-Bissau (1981)	Somalia (1971)
Haiti (1971)	Sudan (1971)
Jemen (1971)	Togo (1982)
Kambodscha (1991)	Tschad (1971)
Kiribati (1986)	Tuvalu (1986)
Komoren (1977)	Uganda (1971)
Laos (1971)	Tansania (1971)
Lesotho (1971)	Vanuatu (1985)
Liberia (1990)	Zentralafrikanische Republik (1975)
Madagaskar (1991)	

* Samoa und die Malediven werden nach einem Beschluss des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen im Dezember 2010 bzw. Januar 2011 von der Liste graduieren, wenn sie bis dahin ihren sozioökonomischen Entwicklungsstand halten.

Quelle: VN: <http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/62/> [Zugriff am 3.1.2010].

Literaturverzeichnis

- Abrahamsen, Rita (2001): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, New York: Zed Books.
- (2004): The Power of Partnerships in Global Governance, in: *Third World Quarterly* 25 (8), 1453-1467.
- Acemoglu, Daron/Johnson, Simon/Robinson, James (2004): *Institutions As the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, NBER Working Paper 10481, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Adam, Markus (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* 41 (10), 272-274.
- Afrobarometer (2009): *Neither Consolidating Nor Fully Democratic: The Evolution of African Political Regimes, 1999-2008*, Mai 2009, Afrobarometer Briefing Paper No. 67:
- Aké, Claude (1996): *Democracy and Development*, Washington.
- Almond, Gabriel A. (1960): *A Functional Approach to Political Science*, Princeton: Princeton University Press.
- (1989): The International - National Connection, in: *British Journal of Political Science* 19 (2), 237-259.
- Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G./Strøm, Kaare/Dalton, Russell J. (2007): *Comparative Politics Today. A World View*, 8. Auflage, London: Pearson Education.
- An-Na'im, Abdullahi Ahmed (2008): *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Appleby, R. Scott (2000): *The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence and Reconciliation*, London: Lanham.
- Arndt, Channing (2000): Technical Cooperation, in: Tarp, Finn (Hg.): *Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for the Future*, London: Routledge, 154-177.
- Asche, Helmut (2005): *Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte*, Discussion Paper 5/2006, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Ashoff, Guido (2004): *Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Åslund, Anders/McFaul, Michael (Hg.) (2006): *Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, Washington: Endowment for International Peace.
- Aspinall, Edward Thomas (2000): *Political Opposition and the Transition from Authoritarian Rule: The Case of Indonesia.*, Stanford: Stanford University Press.
- Barber, Benjamin R. (1994): *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Berlin: Rotbuch Verlag.

- Barkan, Joel D. (1997): Can Established Democracies Nurture Democracy Abroad? Lessons from Africa, in: Hadenius, Axel (Hg.): *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 371-403.
- Barnett, Michael/Zürcher, Christoph (2006): *The Peacebuilder's Contract: How External State-building Reinforces Weak Statehood*, Berlin/Minnesota: RPPS Working Paper.
- (2009): The Peacebuilder's Contract. How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood, in: Paris, Roland/Sisk, Timothy (Hg.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London: Routledge, 23-52.
- Barrios, Harald (1999): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Uruguay und Chile*, Opladen: Leske+Budrich.
- Basedau, Matthias (2003): *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika. Ein systematischer Vergleich ausgewählter Länder*, Opladen: Leske+Budrich.
- (2007): Do Party Systems Matter for Democracy? A Comparative Study of 28 Sub-Saharan Countries, in: Basedau, Matthias / Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hg.): *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala: KwaZulu-Natal Press, 105-137.
- (2008): *Die innenpolitische Rolle des Militärs im subsaharischen Afrika*, GIGA Focus Nr. 12/2008, Hamburg:
- (2009): Religion und Gewaltkonflikt im subsaharischen Afrika: Zur Rolle religiöser Faktoren in Benin und der Elfenbeinküste, in: *Politische Vierteljahresschrift, PVS Sonderheft* November (1), 150-176.
- Basedau, Matthias/Erdmann, Gero (2007): Party Systems in Africa: Problems of Categorising and Explaining Party Systems, in: *Journal of Modern African Studies* 26 (3), 241-258.
- Basedau, Matthias/Erdmann, Gero/Mehler, Andreas (2007): *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala: KawZulu-Natal Press.
- Baudais, Virgine/Chauzal, Grégory (2006): Les partis politiques et l'indépendance partisane d'Amadou Toumani Touré, in: *Politique Africaine* 104, 61-80.
- Beck, Linda J. (1998): Senegal's Enlarged Presidential Majority: 'Deepening Democracy' or a Detour?, in: Joseph, Richard (Hg.): *State, Conflict and Democracy in Africa*, edited by Richard Joseph, Boulder: Lynne Rienner Press, 197-216.
- (2008): *Brokering Democracy in Africa. The Rise of Clientelist Democracy in Senegal*, New York: Palgrave Macmillan.
- Beichelt, Timm (2002): Demokratie und Konsolidierung im postsozialistischen Europa, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hg.): *Zwischen Diktatur und Demokratie. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen: Leske+Budrich, 183-198.
- Benhabib, Seyla (Hg.) (1996): *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.

- Berg-Schlosser, Dirk/Stammen, Theodor (1992): *Einführung in die Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck Verlag.
- Bergamaschi, Isaline (2009): Mali: Patterns and Limits of Donor-Driven Ownership, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 217-245.
- Berger, Mark (2006): From Nation-building to State-building: The Geopolitics of Development, the Nation-state System and the Changing Global Order, in: *Third World Quarterly* 27 (1), 5-25.
- Bernhard, Michael/Nordstrom, Tim/Reenock, Christopher (2001): Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival, in: *Journal of Politics* 63 (3), 775-803.
- Beyme, Klaus von (1991): *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert : von der Moderne zur Postmoderne*, 1. Aufl., Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (1992): *Die politischen Theorien der Gegenwart, eine Einführung*, 7. Auflage, Piper Sozialwissenschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bloch, Ernst (1985): *Erbschaft dieser Zeit*, 4. Auflage (Erstauflage 1932), Frankfurt: Suhrkamp.
- BMZ (2009): *Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik*, BMZ Konzepte 172, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit.
- Boeckh, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme - Theorien - Strategien*, Bonn: Dietz Verlag, 110-130.
- Bogdandy, Armin/Häußler, Stefan/Utz, Raphael/Hanschmann, Felix (2005): State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches, in: Wolfrum, Rüdiger/Bogdandy, Armin (Hg.): *Max Planck United Nations Yearbook 9*, Heidelberg: Martinus Nijhoff Publishers, 579-613.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2005): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.): *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, 57-82.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas (2002): Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michéle (Hg.): *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen: Leske+Budrich, 141-181.
- (2004): *One Size fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy, and the Rule of Law*, Workshop on Democracy Promotion, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, 4.-5. Oktober 2004.
- Boyer, Christopher (2006): Stabilisation of Power through Social and Consumer Policy in the GDR, in: Borezsja, Jerzy W./Ziemer, Klaus (Hg.): *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, Warschau: Berghahn Books, 209-227.

- Brady, Henry E./Collier, David (Hg.) (2004): *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bratton, Michael (1998): Second Elections in Africa, in: *Journal of Democracy* 9 (3), 51-66.
- (2009): Sub-Saharan Africa, in: Haerpfer, Christian/Bernhagen, Patrick/Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (Hg.): *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 339-355.
- Bratton, Michael/Chang, Eric C.C. (2006): State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together? , in: *Comparative Political Studies* 39 (9), 1059-1083.
- Bratton, Michael/McCoy, Jennifer/Mustillo, Thomas M. (2008): Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America, in: *Comparative Political Studies* 41 (1), 73 - 98.
- Bratton, Michael/Van de Walle, Nicolas (1994): Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa, in: *World Politics* 46 ((Juli 1994)), 453--489.
- Bratton, Michael/van de Walle, Nicolas (1997): *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brautigam, D. (1992): Governance, Economy and Foreign Aid, in: *Studies in Comparative International Development* 27 (3), 3-25.
- (2000): *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Bräutigam, Deborah/Knack, Stephan (2004): Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa, in: *Economic Development and Cultural Change* 52 (2), 255-285.
- Brinkerhoff, Derick W. (1996): Process Perspectives on Policy Change: Highlighting Implementation, in: *World Development* 24 (9), 1395-1401.
- Brinkerhoff, Jennifer M. (2002): *Partnership for International Development: Rhetoric or Results?*, London: Lynne Rienner.
- Brinks, Daniel/Coppedge, Michael (2006): Diffusion is no Illusion. Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy, in: *Comparative Political Studies* 39 (4), 463-489.
- Brown, Marc Mallow (2003): Democratic Governance: Towards a Framework for Sustainable Peace, in: *Global Governance* 9, 142-146.
- Brown, Stephen (2005): Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa, in: *Journal of European Development Research* 17 (2), 179-198.
- Brown, Stephen/Kaiser, Paul (2007): Democratisations in Africa: Attempts, Hindrances and Prospects, in: *Third World Quarterly* 28 (6), 1131-1149.
- BTI (2009a): *Haiti. Country Report*, Gütersloh: Bertelsmann Transformationsindex.
- (2009b): *Mali. Country Report*, Gütersloh: Bertelsmann Transformationsindex.
- Burnell, Peter (1994): Good Government and Democratization: A Sideways Look at Aid and Political Conditionality, in: *Democratization* 1 (3), 485-503.

- (1998): Arrivals and Departures: A Preliminary Classification of Democratic Failures and Their Explanation in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 36 (3), 1-29.
 - (2000a): Democracy Assistance: The State of the Art, in: Burnell, Peter (Hg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London/Portland: Frank Cass, 339-363.
 - (2000b): Democracy Assistance: The State of the Discourse, in: Burnell, Peter (Hg.): *Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, 339-362.
 - (2004): Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategy, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3/2004, 100-116.
 - (2005a): Democratization, in: Burnell, Peter/Randall, Vicky (Hg.): *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press, 186-202.
 - (2005b): Political Strategies of External Support for Democratization, in: *Foreign Policy Analysis* 1 (3), 361-384.
 - (2006a): Autocratic Opening to Democracy: Why Legitimacy Matters, in: *Third World Quarterly* 27 (4), 545-562.
 - (2006b): *Promoting Democracy Backwards*, Madrid: FRIDE.
 - (2007a): *Does International Democracy Promotion Work?*, DIE Discussion Paper 17/2007, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
 - (2007b): Methods and Experiences of Evaluating Democracy Support: A Moving Frontier, in: IDEA International/SIDA (Hg.): *Evaluating Democracy Support. Methods and Experiences*, Stockholm: IDEA International/SIDA, 15-44.
 - (2008a): From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion in: *Political Studies* 56 (2), 414-434.
 - (2008b): International Democracy Promotion: A Role for Public Good Theory?, in: *Contemporary Politics* 14 (1), 37-52.
 - (2008c): Promoting Democracy, in: Caramani, Daniele (Hg.): *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 625-652.
- Burnell, Peter/Calvert, Peter (2007): Democracy: Persistent Practice or Durable Idea, in: *Democratization* 14 (4), 271-284.
- Burnell, Peter/Randall, Vicky (2008): Introduction, in: Burnell, Peter/Randall, Vicky (Hg.): *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press, 1-12.
- Burton, Michael/Higley, John (1998): Political Crises and Elite Settlements, in: Dogan, Mattei/Higley, John (Hg.): *Elites, Crises, and the Origins of Regimes*, Lanham: Rowman & Littlefield, 47-70.
- Buxton, Julia (2006): Securing Democracy in Complex Environments, in: *Democratization* 13 (5), 709-723.
- Caramani, Daniele (ed.) (2008): *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Carapico, Sheila (2002): Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World, in: *Middle East Journal* 56 (3), 379-395.

- Cardoso, Fernando Henrique (1973): *Dependent Capitalist Development in Latin America*, in: *New Left Review* 80, 83-95.
- Carothers, Thomas (1997a): *Democracy Assistance: The Question of Strategy*, in: *Democratization* 4 (3), 109-132.
- (1997b): *The Rise of Election Monitoring. The Observers Observed*, in: *Journal of Democracy* 8 (3), 17-31.
- (1999): *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2000): *Taking Stock of US Democracy Assistance*, in: Cox, M./Ikenberry, J./Inoguchi, T. (Hg.): *American Democracy Promotion - Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, 181-200.
- (2002): *The End of the Transition Paradigm*, in: *Journal of Democracy* 13 (5), 5-21.
- (2003): *Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge*, Carnegie Working Papers, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2004): *Critical Mission. Essays on Democracy Promotion*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2007): *The Sequencing Fallacy*, in: *Journal of Democracy* 18 (1), 12-27.
- (2008): *Democracy Assistance without a Plan* Development & Transition, London.
- (2009a): *Democracy Assistance: Political vs. Developmental?*, in: *Journal of Democracy* 20 (1), 5-19.
- (2009b): *Stepping Back from Democratic Pessimism*, Carnegie Endowment Papers 99, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas/Ottaway, Marina (2000): *The Burgeoning World of Civil Society Aid* in: Ottaway, Marina/Carothers, Thomas (Hg.): *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington: Brookings Institution Press, 3-20.
- Carrión, Julio (2006): *The Fujimori Legacy : The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*, University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Chabal, Patrick/Daloz, Jean François (1999): *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford: James Currey.
- Chalmers, Douglas A. (1993): *Internationalized Domestic Politics in Latin America. The Institutional Role of Internationally Based Actors*, New York: Columbia University
- Checkel, Jeffrey T. (2005): *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, in: *International Organization* 59 (4), 801-826.
- Cheeseman, Nicholas (2007): *The Rise and Fall of Civil-Authoritarianism in Africa: Patronage, Participation and Political Parties in Kenya and Zambia*, Doktorarbeit, Oxford: University of Oxford.
- Chesterman, Simon (2004): *Making States Work. From State Failure to State-Building*, New York: United Nations University Press.
- (2005): *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, New York: Oxford University Press USA.

- Clapham, Christopher (1999): Sovereignty and the Third World State, in: *Political Studies* 1999 (XLVII), 522-557.
- Club du Sahel (2007): *Aid Reform, A review of Aid: Co-Ordination Mechanisms*, SAH/REFA 3, Paris:
- Cohen, John M. (1992): Foreign Advisors and Capacity Building: The Case of Kenya", in: *Public Administration and Development* 12 (5), 493-510.
- Collier, David/Adcock, Robert (1999): Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts, in: *Annual Review of Political Science* 2, 537-565.
- Collier, David/Brady, Henry E./Seawright, Jason (2004): Critiques, Responses, and Trade Offs. Drawing Together the Debate, in: Brady, Henry E./Collier, David (Hg.): *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, 195-227.
- Collier, David/Gerring, John (2009a): *Concepts & Methods in Social Science: Giovanni Sartori & His Legacy*, New York: Routledge.
- (Hg.) (2009b): *Concepts and Methods in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New York/London: Routledge.
- Collier, David/Levitsky, Steven (1997): Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research, in: *World Politics* 49, 430-451.
- (2009): Democracy. Conceptual Hierarchies in Comparative Research, in: Collier, David/Gerring, John (Hg.): *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New York/London: Routledge, 269-288.
- Collier, David/Mahon, James (1993): Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis, in: *American Political Science Review* 87 (4), 845-855.
- Collier, Paul (1997): The Failure of Conditionality, in: Gwin, Catherine/Nelson, Joan (Hg.): *Perspectives on Aid and Development*, London: Overseas Development Council 51-78.
- (2007): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Cooper, Andrew F./Legler, Thomas (2005): A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela, in: *Global Governance* (11), 425-444.
- Cox, Michael/Ikenberry, John G./Inoguchi, Takashi (2000): *American Democracy Promotion - Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press.
- Coyne, Christopher J. (2008): *After War: The Political Economy of Exporting Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Crawford, Gordon (200): *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- (2001): *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- (2003a): Promoting Democracy From Without - Learning From Within (Part I), in: *Democratization* 10 (2), 1-20.
- (2003b): Promoting Democracy From Without - Learning From Within (Part II), in: *Democratization* 10 (1), 77-98.
- Crawford, Gordon/Kearnton, Iain (2002): *Evaluating Democracy and Governance Assistance*, Leeds: Institute for Politics and International Studies.
- Croissant, Aurel (2008): The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional Authority - Lessons from Cambodia and East Timor, in: *Democratization* 15 (3), 649 - 668.
- Cumming, Gordon (2001): *French and British Aid to Africa: A Comparative Study*, Aldershot: Ashgate.
- Dahl, R. A. (1998): *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert Alan (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dauderstädt, Michael/Lerch, Marika (2005): International Democracy Promotion: Patiently Redistributing Power, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2005 (4), 159-183.
- Diamond, Larry (1999): *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Dimitrova, Antoaneta/Pridham, Geoffrey (2004): International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits, in: *Democratization* 11 (5), 91-112.
- Djiré, Moussa/Keita, Amadou (2004): *La pratique institutionnelle de la troisième République du Mali. - 1992-1997: l'apprentissage de la démocratie*, unveröffentlichtes Manuskript, Bamako
- Dobbins, James (2005): *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Washington D.C.: RAND.
- Dogan, Mattei/Pelassy, Dominique (1984): *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics - Comparative Politics & the International Political Economy*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Doorenspleet, Renske (2001): *The Fourth Wave of Democratization: Identification and Explanation*, Doktorarbeit, Universität Leiden.
- (2004): The Structural Context of Recent Transitions to Democracy, in: *European Journal of Political Research* 43, 309-335.
- Doorenspleet, Renske/Kopecký, Petr (2008): Against the Odds: Deviant Cases of Democratization, in: *Democratization* 15 (4), 697-713.
- Doorenspleet, Renske/Mudde, Cas (2008): Upping the Odds: Deviant Democracies and Theories of Democratization, in: *Democratization* 15 (4), 815-832.
- Dreze, Jean/Sen, Amartya (1991): *Hunger and Public Action*, Oxford: Oxford University Press.

- Easterly, William Russel (2007): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, London: Penguin Books.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Eckstein, Harry (1975): Case Studies in Political Science, in: Greenstein, Fred/Polsby, Nelson (Hg.): *Handbook of Political Science*, Massachusetts: Addison-Wesley Press, 79-138.
- (1991): Case Study and Theory in Political Science, in: Rustow, Dankwort A./Erikson, Kenneth P. (Hg.): *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, New York: Harpercollins, 79-137.
- Edgren, Gus (1984): Conditionality in Aid, in: Stokke, Olav (Hg.): *European Development Assistance. Third World Perspectives on Policies and Performance*, Oslo: The Norwegian Institute of International Affairs, 153-162.
- Ekman, Joakim (2009): Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes, in: *International Political Science Review* 30 (1), 7-31.
- Ellinger, A.E. (2000): Developing Interdepartmental Integration: An Evaluation of Three Strategic Approaches for Performance Improvement, in: *Performance Improvement Quarterly* 13 (3), 41-59.
- Epstein, David/Bates, Robert/Goldstone, Jack/Kristensen, Ida/O'Halloran, Sharyn (2006): Democratic Transition, in: *American Journal of Political Science* 50 (3), 551-569.
- Erdmann, Gero (2004): Party Research: Western Bias and the 'African Labyrinth', in: *Democratization* 11 (3), 63-67.
- (2005): *Hesitant Bedfellows: The German Stiftungen and Party Aid in Africa. Attempt of an Assessment*, Workshop 'Globalising Party-based Democracy', Warwick University, 2005.
- Erdmann, Gero/Engel, Ulf (2006): *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept*, GIGA Working Papers 16, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hg.) (2008): *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Eriksen, Erik Oddvar/Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (Hg.) (2003): *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, Oslo: Arena.
- Ethier, Diane (2003): Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives, in: *Democratization* 10 (1), 99-120.
- Evers, Hans-Dieter (2005): *Wissen ist Macht: Experten als strategische Gruppe*, Working Paper 8, Bonn: Center for Development Research.
- Farer, Tom (Hrsg.) (1996): *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore/London: The John Hopkins University Press.
- Faust, Jörg/Lauth, Hans-Joachim (2003): Politikfeldanalyse, in: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung*, Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 289-314.

- Faust, Jörg/Leiderer, Stefan (2008): Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (1), 129-152.
- Faust, Jörg/Messner, Dirk (2007): *Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture – Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Faust, Jörg/Vogt, Thomas (2002): Politikfeldanalyse und Internationale Kooperation, in: Lauth, Hans-Joachim (Hg.): *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 419-449.
- Fengler, Wolfgang (2000): Die Zukunft der Entwicklungspolitik, in: Scherpenberg, Jens van/Schmidt, Peter (Hg.): *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 412-430.
- Finkel, Steven E. (2003): Can Democracy be Taught?, in: *Journal of Democracy* 14 (4), 137-151.
- Finkel, Steven E./Pérez-Linan, Aníbal/Seligson, Mitchell A. (2007): The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003, in: *World Politics* 59 (April 2007), 404-439.
- Finkel, Steven/Linan-Pérez, Aníbal/Seligson, Mitchell A. (2006): *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Study*, Pittsburgh: University of Pittsburgh/USAID.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathrin (1998): International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52 (4), 881-912.
- Foerster, Heinz von (2008): Entdecken oder Erfinden. Wie läßt sich Verstehen verstehen?, in: Stiftung, Carl Friedrich Siemens (Hg.): *Einführung in den Konstruktivismus*, München: Piper Verlag, 41-88.
- Føllesdal, Dagfinn/Walløe, Lars/Elster, Jon (1977): *Rationale Argumentation. Ein Grundkurs in Argumentations- und Wissenschaftstheorie*, New York: de Gruyter.
- Franck, Thomas (1994): The Democratic Entitlement, in: *University of Richmond Law Review* 29 (1).
- Fraser, Alistair (2009): Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 45-73.
- Fraser, Alistair/Whitfield, Lindsay (2009): Understanding Contemporary Aid Relationships, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 74-107.
- Freyburg, Tina (2009): *Democrats without Democracy? Linkage and Socialization into Democratic Governance in Authoritarian Regimes*, Working Paper No. 37: National Centre of Competence in Research (NCCR), ETH Zürich.
- Friedman, Michael (1958): Foreign Economic Aid: Means and Objectives, in: *Yale Review* 47 (4), 500-516.
- Fuhr, Harald (1997): 'Governance' in Entwicklungsländern - neue Strukturangepassungspolitiken mit Demokratisierungspotential?, in: Hanisch, Rolf (Hg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens*, Hamburg: Übersee-Institut, 231-271.

- Führmann, Bettina (2003): *Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung*, Heft 71/2003, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden.
- Fukuyama, Francis (2004): *Staaten bauen*, Berlin: Probyläen.
- (2005): Building Democracy After Conflict: "Stateness First", in: *Journal of Democracy* 16 (1), 84-88.
- (2007): Liberalism versus State-building, in: *Journal of Democracy* 18 (3), 10-13.
- Fukuyama, Francis (1992): *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Furtado, Xavier/Smith, James W. (2009): Ethiopia: Retaining Sovereignty in Aid Relations, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 131-155.
- Gasiorowski, Mark J./Power, Timothy J. (1998): The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence from the Third World in: *Comparative Political Studies* 31 (6), 740-771.
- Gawrich, Andrea (2007): *Strategien von Demokratieförderung: Europarat, OSZE und OAS im Vergleich - No Carrots and Small Sticks?*, 13.7.2007, Darmstadt: Zweite offene IB-Sektionstagung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft.
- Gazibo, Mamadou (2005): Foreign Aid and Democratization: Benin and Niger Compared, in: *African Studies Review* 48 (3), 67-87.
- Geddes, Barbara (2009): Changes in the Causes of Democratization Through Time, in: Landman, Todd/Robinson, Neil (Hg.): *Handbook of Comparative Politics*, London: Sage, 278-298.
- Geis, Anna (2001): Diagnose: Doppelbefund - Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den "demokratischen Frieden", in: *Politische Vierteljahresschrift* 42 (2), 282-297.
- George, Alexander L/Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007): Review Article: The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box, in: *British Journal of Political Science* 38, 161-179.
- Gerrits, André (2007): Is There a Distinct European Democratic Model to Promote?, in: van Doorn, Marieke/Meijerfeldt, Roel von (Hg.): *Democracy: Europe's Core Value?*, The Hague: Eburon Delft, 51-66.
- Ghani, Ashraf/Lockhart, Clare/Carnahan, Michael (2005): *Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building*, Working Paper 253, September 2005, London: Overseas Development Institute.
- Gibson, Clark C./Andersson, Krister/Ostrom, Elinor/Shivakumar, Sujai (2005): *The Samaritanian's Dilemma. The Political Economy of Development Aid*, Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1997): *Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gillespie, Richard/Youngs, Richard (2002): Themes in European Democracy Promotion, in: *Democratization* 9 (1), 1-16.

- Glaserfeld, Ernst von (2008a): Konstruktion der Wirklichkeit und des Begriffs der Objektivität, in: Stiftung, Carl Friedrich von Siemens (Hg.): *Einführung in den Konstruktivismus*, München: Piper Verlag, 9-40.
- (2008b): Radikaler Konstruktivismus oder die Konstruktion des Wissens, in: Watzlawick, Paul/Nardone, Giorgio (Hg.): *Kurzzeittherapie und Wirklichkeit. Eine Einführung*, München/Zürich: Piper Verlag, 43-58.
- Gleditsch, Kristian S./Ward, Michael D. (2000): War and Peace in Space and Time: The Role of Democratization, in: *International Studies Quarterly*, 1-29.
- Gleditsch, Kristian S./Ward, Michal D. (2006): Diffusion and the International Context of Democratization, in: *International Organization* 60 (Herbst 2006), 911-933.
- Glickman, Harvey (1995): *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, New Brunswick: African Studies Assoc. Press.
- Göbel, Christian (i.E.): Semi-Authoritarianism, in: Ishiyama, John/Breuning, Marijke (Hg.): *21st Century Political Science: A Reference Handbook*, Thousand Oaks: CA: Sage.
- Göbel, Christian/Leininger, Julia (i.E.): Democracy, in: Kurian, George Thomas (Hg.): *The Encyclopedia of Political Science*, Washington: CQ Press.
- Goertz, Gary (2006): *Social Science Concepts. A User's Guide*, Princeton / Oxford: Princeton University Press.
- (2008): Concepts, Theory, and Numbers: A Checklist for Constructing, Evaluating, and Using Concepts or Quantitative Measures, in: Box-Steffensmeier, Janet M./Brady, Henry E./Collier, David (Hg.): *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: Oxford University Press, 97-118.
- (2009): Point of Departure. Intension and Extension, in: Collier, David/Gerring, John (Hg.): *Concepts and Methods in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New York / London: Routledge, 181-202.
- Goldsmith, Andrew (2007): Does Nation-building Work?, in: Brinkerhoff, D. (Hg.): *Governance in Post-Conflict Societies - Rebuilding Fragile States*, New York: Routledge, 25-44.
- Goodson, Larry (2005): Building Democracy After Conflict: Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan, in: *Journal of Democracy* 16 (1), 24-38.
- Gould, Jeremy (2004): *Introducing Aidnography*, Occasional Paper 24, Roskilde: International Development Studies.
- Gourevitch, Peter (1978): The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics, in: *International Organization* 32 (4), 881-912.
- Grande, Edgar/Risse, Thomas (2000): Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (2), 235-264.
- Grävingholt, Jörn (2007): Ohne Gewähr: Demokratieförderung in Zentralasien, in: *Ost-europa* 57 (8-9), 401-416.

- Grävingholt, Jörn/Leininger, Julia/Schlumberger, Oliver (2009): *The Three Cs of Democracy Promotion Policy: Context, Consistency and Credibility*, Briefing Paper 1/2009, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Green, Andrew T./Kohl, Richard D. (2007): Challenges of Evaluating Democracy Assistance: Perspectives from the Donor Side, in: *Democratization* 14 (1), Februar 2007, 151-165.
- Grimm, Sonja (2009): *Erzwungene Demokratie. Politische Neuordnung nach militärischer Intervention unter externer Aufsicht*, Frankfurt: Campus Verlag (i.E.).
- Grotz, Florian (2000): *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei im Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- (2005): Kontextanalyse, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München: C.H. Beck Verlag, 476-477.
- Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (2007): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft, in: Dies. (Hg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme - Strategien - Anwendungen*, Frankfurt/New York, 13-35.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (Hg.) (2004): *Democratic Reform in Africa. The Quality of Progress*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Haber, Stephen H./North, Douglass C./Weingast, Barry R. (2008): *Political Institutions*, Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen (1999): Drei normative Modelle der Demokratie, in: Habermas, Jürgen (Hg.): *Die Einbeziehung der Anderen. Studien zur Politischen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp, 277-292.
- Hadenius, Axel (Hg.) (1997): *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haerpfer, Christian/Bernhagen, Patrick/Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (Hg.) (2009): *Democratization*, Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hanisch, Rolf (Hg.) (1999a): *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg: Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg.
- (1999b): Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: Hanisch, Rolf (Hg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg, 3-91.
- Hanke, Stephanie (2001): *Systemwechsel in Mali. Bedingungen und Perspektiven der Demokratisierung eines neoptramonialen Systems*, Hamburg: Institut für Afrikakunde.
- Harris, Dan/Moore, Mick/Schmitz, Hubert (2009): *Country Classifications for a Changing World*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Harrison, Graham (1999): *The World Bank and Africa The Construction of Governance States*, London: Routledge.

- (2004): *The World Bank and Africa The Construction of Governance States*, London: Routledge.
- Hart, Robert (2000): Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions, in: *Political Research Quarterly* 53 (2), 267-284.
- Hartlyn, Jonathan /McCoy, Jennifer/Mustillo, Thomas M. (2008): Electoral Governance Matters, in: *Comparative Political Studies* 41 (1), 73-98.
- Hartmann, Christof (1997): Demokratisierung und das internationale System. Anmerkungen zu einigen Querverbindungen zwischen IB-Forschung und Komparatistik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/1997, 329-346.
- (1999a): *Ethnizität, Präsidentschaftswahlen und Demokratisierung in Afrika*, Hamburg:
- (1999b): *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Länder*, Opladen: Leske+Budrich.
- (2008): Democracy as a Fortuitous By-product of Independence. UN Intervention and Democratization in Namibia, in: *Taiwan Journal of Democracy* 5 (1), 27-50.
- Hawkins, Darren (2008): Protecting Democracy in Europe and the Americas, in: *International Organization* 62 (Sommer 2008), 373-403.
- Haynes, Jeff (2000): Democratic Consolidation in the Third World: Many Questions, Any Answers?, in: *Contemporary Politics* 6 (2), 123-141.
- (2001): *Democracy in the Developing World*, Cambridge: Politiy Press.
- (2002): *Politics in the Developing World: A Concise Introduction*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Hearn, Julie (2000): Aiding Democracy? Donors and Civil Society in South Africa, in: *Third World Quarterly* 21 (5), 815-830.
- Hearn, Julie/Robinson, Mark (2000): Civil Society and Democracy Assistance in Africa, in: Burnell, Peter (Hg.): *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, 241-262.
- Heberer, Thomas (2003): Der Wissenschaftler als Reisender - Ein Essay zum wissenschaftlichen Reisebetrieb, seinem Nutzen und Erkenntniswert, in: Fues, Thomas/ Hippler, Jochen (Hgs.) (Hg.): *Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft*, Duisburg: Stiftung Entwicklung und Frieden, 357-378.
- Heckmann, Friedrich (1992): Interpretationsregeln zur Auswertung qualitativer Interviews und sozialwissenschaftlich relevanter "Texte". Anwendungen der Hermeneutik für die empirische Sozialforschung, in: Hoffmeyer-Zlotik, Jürgen (Hg.): *Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten*, Opladen: Leske+Budrich, 142-167.
- Held, David (2006): *Models of Democracy, 3*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Helfferrich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Henderson, Sarah (2002): Selling Civil Society: Western Aid and the NGO Sector in Russia, in: *Comparative Political Studies* 35 (2), 139-167.

- Hermes, Niels/Lensink, Robert (1999): *Financial Development and Economic Growth: Theories and Experiences from Developing Countries*, Oxford: Routledge.
- Heydemann, Steve (2007): Social Pacts and the Persistence of Authoritarianism in the Middle East, in: Schlumberger, Oliver (Hg.): *Debating Arab Authoritarianism Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford: Stanford University Press, 21-38.
- Hibou, Béatrice (2002): The World Bank: Missionary Deeds (and Misdeeds), in: Schraeder, Peter (Hg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, 173-192.
- Hicks, Alexander (1999): *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Huber, Daniela (2008): Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies, in: *Mediterranean Politics*, 13 (1), 43-62.
- Huntington, Samuel (1984): Will More Countries Become Democratic?, in: *Quarterly of Political Science* 99 (2), 193-218.
- (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma: ??
- Hyde, Susan D. (2006): The Observer Effect in International Politics. Evidence from a Natural Experiment, in: *World Politics* 60 (October 2006), 37-63.
- Hydén, Göran (2008): After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power, in: *Development Policy Review* 26 (3), 259-274.
- IEO (2007): *International Evaluation Office of the International Monetary Fund: An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*, Washington D.C.: IEO.
- Ikenberry, John G./Kupchan, Charles A. (1990): Socialization and Hegemonic Power, in: *International Organization* 44 (3), 283-315.
- Inoguchi, Takashi (2000): Three Frameworks in Search of a Policy: US Democracy Promotion in Asia-Pacific in: Cox, Michael/Ikenberry, John G./Inoguchi, Takashi (Hg.): *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, 267-286.
- Jackson, Robert (1990): States and Quasi-states, in: Ders. (Hg.): *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 13-26.
- Jahn, Beate (2007): The Tragedy of Liberal Diplomacy: Democratization, Intervention, Statebuilding (Part I), in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 1 (1), 87-106.
- Jann, Werner (2009): Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 50, 476-505.
- Janoski, Thomas (1998): *Citizenship and Civil Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jansen, Dorothea (2006): *Einführung in die Netzwerkanalyse: Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele*, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

- Jaramillo, Juan (1994): *Wahlbehörden in Lateinamerika. Politische Organisation und Repräsentation in Lateinamerika*, Opladen: Leske+Budrich.
- Jawad, Pamela (2005): *Democratic Consolidation in Georgia after the "Rose Revolution"?*, PRIF Reports No. 73, Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt.
- (2007): The European Union as an External Democracy Promoter in the South Caucasus Region?, in: Jünemann, Annette/Knodt, Michèle (Hg.): *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union - European External Democracy Promotion*, Baden-Baden: Nomos, 269-292.
- (2008): Conflict Resolution through Democracy Promotion? The Role of the OESCE in Georgia, in: *Democratization* 15 (3), 611-629.
- Joseph, Richard (1997): Democratization in Africa, in: *Comparative Politics* 29 (3), 363-382.
- Joyner, Christopher, C. (2002): The United Nations: Strengthening an International Norm, in: Schraeder, Peter (Hg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, 131-146.
- Jünemann, Annette/Knodt, Michèle (Hg.) (2007): *The EU as an External Democracy Promoter. Die externe Demokratieförderung der EU, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Kahler, Miles (1992): External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment, in: Haggard, Stephen/Kaufman, Robert (Hg.): *The Policy of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 89-136.
- Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Karl, Terry (1995): The Hybrid Regimes of Central America, in: *Journal of Democracy* 6 (3), 72-86.
- Karl, Terry Lynn/Schmitter, C. Phillippe (1991): Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe, in: *International Social Science Journal* (128), 269-285.
- Khan, Habibullah (1991): Measurement and Determinants of Socioeconomic Development: A Critical Conspectus, in: *Social Indicators Research* 24 (1), 153-175.
- Killick, Tony (1998): *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London: Overseas Development Institute.
- (2006): Conditionality and IMF Flexibility, in: Paloni, Alberto/Zanardi, Maurizio (Hg.): *The IMF, World Bank and Policy Reform*, London: Routledge, 253-264.
- Klingebiel, Stephan/Leiderer, Stefan/Schmidt, Petra (2005): Programmfinanzierung und öffentliche Budgets. Neue Instrumente und Ansatzpunkte der Entwicklungspolitik, in: Messner, Dirk/Scholz, Imme (Hg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, Frankfurt: Nomos Verlag, 73-87.
- Knack, Stephan (2001): Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests, in: *Southern Economic Journal* 68 (2), 310-329.

- (2004): Does Foreign Aid Promote Democracy?, in: *International Studies Quarterly* 48, 251-266.
- Kneuer, Marianne (2002): Der Einfluss externer Faktoren: Die politische Strategie der EU bei demokratischen Transformationen am Beispiel der Slowakei als defekte Demokratie, in: Bendel, P./Croissant, A./Rüb, F. (Hg.): *Zwischen Diktatur und Demokratie*, Opladen: Leske+Budrich, 237-261.
- (2007): *Demokratisierung durch die EU: Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Knight, Andrew W. (2007): Democracy and Good Governance, in: Weiss, Thomas/Daws, Sam (Hg.): *Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford/New York: Oxford University Press, 620-633.
- König, René (1973): Die Beobachtung, in: König, René (Hg.): *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Stuttgart: Thieme Verlag, 1-65.
- Kopstein, Jeffrey. (2006): The Transatlantic Divide over Democracy Promotion, in: *The Washington Quarterly* 29 (2), 85-98.
- Körner, Peter/Vüller, Johannes/Basedau, Matthias (2009): *Kriegsursache oder Friedensressource? Religion in afrikanischen Gewaltkonflikten*, GIGA Focus 2, Hamburg: GIGA.
- Krasner, Stephen D. (2005): Building Democracy After Conflict: The Case for Shared Sovereignty, in: *Journal of Democracy* 16 (1), 69-83.
- Krennerich, Michael (2010): Defekte Demokratie, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München: C.H. Beck, 127-129.
- Kumar, Krishna (2000): International Assistance for Post-Conflict Elections, in: Burnell, Peter (Hg.): *Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization*, London, 191-209.
- (2005): Reflections on International Political Party Assistance, in: *Democratization* 12 (4), 505-527.
- Künkler, Mirjam/Leininger, Julia (2009): The Multi-faceted Role of Religious Actors in Democratization Processes: Empirical Evidence from Five Young Democracies, in: *Democratization* 16 (6), 1058-1092.
- Laakso, Liisa (2002): Promoting a Special Brand of Democracy: Denmark, Finland, Norway, and Sweden, in: Schraeder, Peter (Hg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, 55-72.
- Landoldt, Laura K. (2007): USAID, Population Control, and NGO-Led Democratization in Egypt: The Fate of the ICPD Programme of Action, in: *Democratization* 14 (4), 706-722.
- Lauga, Martín (1999): *Demokratiethorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften*, Opladen: Leske + Budrich.
- Lehnert, Matthias/Miller, Bernhard/Wonka, Arndt (2007): Na Und? Überlegungen zur theoretischen und gesellschaftlichen Relevanz in der Politikwissenschaft, in:

- Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (Hg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*, Frankfurt: Campus Verlag, 39-62.
- Leininger, Julia (2003): *Die externe Demokratieförderungspolitik der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Haiti und Peru im Vergleich*, Magisterarbeit, Heidelberg: Universität Heidelberg.
- (2005a): Amartya Sen, in: Riescher, Gisela (Hg.): *Politische Theorie der Gegenwart in Einzeldarstellungen*, Kröner Verlag: Stuttgart, 441-444.
- (2005b): Demokratieförderung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck Verlag, 132-133.
- (2006): Demokratieförderung, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hg.): *Kleines Lexikon der Politik*, München: C.H. Beck Verlag, 67-71.
- (2009): Demokratieförderung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck Verlag.
- (2010): 'Bringing the Outside In': Illustrations from Haiti and Mali for the Re-Conceptualisation of Democracy Promotion, in: *Contemporary Politics* (i.E.).
- Lemarchand, René (1972): Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building, in: *American Political Science Review* 66, 91-122.
- (1992): African Transitions to Democracy: an Interim (and Mostly Pessimistic) Assessment, in: *Africa Insight* 22, 178-185.
- Lensink, Robert/White, Robert (1999): *Aid Dependence. Issues and Indicators*, 1999:2, Groningen/Stockholm: Report of the Expert Group on Development Issues.
- Levitsky, Steven/Way, Lucan (2003): *Ties that Bind? International Linkage and Competitive Authoritarian Regime Change in Africa, Latin America, and Postcommunist Eurasia*, Konferenzbeitrag für die American Political Science Association, Philadelphia, USA., 27.-30. August 2003.
- Levitsky, Steven/Way, Lucan A. (2005): International Linkage and Democratization, in: *Journal of Democracy* 16 (3), 21-34.
- (2006): *Competitive Authoritarianism: Origins and Evolution of Hybrid Regimes in the Post-cold War Era*, Harvard University/University of Toronto: unveröffentlichtes Manuskript.
- Lévy-Strauss, Claude (1978): *Traurige Tropen*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Lijphart, Arend (2004): *Parliamentary versus Presidential Government*, Paperback, repr., Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press.
- Lindberg, Staffan (2006a): *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindberg, Staffan I. (2006b): The Surprising Significance of African Elections, in: *Journal of Democracy* 17 (1), 139-151.
- Linz, Juan (1978): Crisis, Breakdown, and Reequilibration, in: Linz, Juan/Stepan, Alfred (Hg.): *The Breakdown of Democratic Regimes*, London: Johns Hopkins University Press, 3-86.

- (1990a): The Perils of Presidentialism, in: *Journal of Democracy* 1 (1), 1045-5736.
- (1990b): The Virtues of Parliamentarism, in: *Journal of Democracy* 1 (4), 1045-5736.
- (2000a): *Totalitarian and Authoritarian Regimes* London: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J. (2000b): *Totalitäre und autoritäre Regime*, Potsdam: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore / London: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1960): *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York: Anchor Books.
- Loewe, Markus (2005): *Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Loewe, Markus/Fues, Thomas (2005): *Between Frustration and Optimism: the Development Outcome of the Millennium+5 Summit*, Briefing Paper 7/2005, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- MacKuen, Michael/Rabinowitz, George (2003): *Electoral democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MacMillan, J. (2003): Beyond the Separate Democratic Peace, in: *Journal of Peace Research* 40 (2), 233-243.
- Magen, Amichai A. (2009): The Rule of Law and its Promotion Abroad. Three Problems of Scope, in: *Stanford Journal of International Law* 45 (1), 51-115.
- Magen, Amichai A./Morlino, Leonardo (2009a): Hybrid Regimes, the Rule of law, and External Influence on Domestic Change, in: Magen, Amichai A./Morlino, Leonardo (Hg.): *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?*, New York: Routledge, 1-25.
- (2009b): Methods of Influence, Layers of Impact, Cycles of Change: A Framework for Analysis, in: Magen, Amichai A./Morlino, Leonardo (Hg.): *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?*, New York: Routledge, 26-52.
- (2009c): Scope, Depth and Limits of External Influence: Conclusions, in: Magen, Amichai A./Morlino, Leonardo (Hg.): *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring Democracy?*, New York: Routledge, 224-257.
- Magolowondo, Augustine Titani (2005): *Democratisation Aid as a Challenge for Development Co-operation. A Comparative Study of Overall Policies of Two Bilateral and Two Multilateral Development Agencies and How they are Implemented in Malawi*, Dissertation, Ruhr-Universität Bochum (unveröffentlicht).
- Mahoney, James (2007): Qualitative Methodology and Comparative Politics, in: *Comparative Political Studies* 40 (2), 122-144.
- Maihold, Günther (2005): Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4, 30-48.

- Mainwaring, Scott/Pérez-Liñán, Aníbal (2003): Level of Development and Democracy. Latin American Exceptionalism, 1945-1996, in: *Comparative Political Studies* 36 (9), 1031-1067.
- Mair, Stefan (1997): *Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben*, Ebenhausen:
- (2000): Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges, in: Burnell, Peter (Hg.): *Democracy Assistance. International Cooperation for Democratization*, London: Frank Cass Publisher, 128-149.
- (2005): *Partnerschaft mit Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Manin, Bernard/Przeworski, Adam/Stokes, Susan Carol (1999): Introduction, in: Manin, Bernard/Przeworski, Adam/Stokes, Susan Carol (Hg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-26.
- Mansfield, Edward D./Snyder, Jack (2002): Democratic Transitions, Institutional Strength, and War, in: *International Organization* 56 (2), 2002, 297-337.
- Mansfield, Edward/Snyder, Jack (2007): The Sequencing "Fallacy", in: *Journal of Democracy* 18 (3), 1-9.
- Mayntz, Renate (2004): Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena, in: *Philosophy of the Social Sciences* 34 (2), 237-259.
- (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Westdeutscher Verlag, 33-57.
- McCoy, Jennifer (2006): International Response to Democratic Crisis in the Americas, 1990-2005, in: *Democratization* 13 (5), 756-775.
- McFaul, Michael (2002): The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World, in: *World Politics* 54 (Januar 2002), 212-244.
- (2006): *Importing Revolution: Internal and External Factors in Ukraine's 2004 Democratic Breakthrough*, CCDRL Working Papers Nr. 59, Stanford: Stanford University.
- McMahon, Edward R./Baker, Scott H. (2006): *Piecing a Democratic Quilt?: Regional Organizations and Universal Norms*, Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Médard, Jean François (1982): The Underdeveloped State in Africa: Political Clientelism or Neo-patrimonialism?, in: Clapham, Christopher (Hg.): *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism and the Modern State*, London: Frances Pinter, 162-189.
- Mehler, Andreas (1999): Verbände und Interessengruppen im Transformationsprozeß in Afrika. Annäherungen an ein wenig erforschtes Thema, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hg.): *Systemwechsel 4. Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*, Opladen: Leske+Budrich, 221-243.
- Melber, Henning (2002): Alter Wein in neuen Schläuchen? Die "neue Partnerschaft" für Afrikas Entwicklung, in: *afrika süd* (Mai/Juni 2002) (3), 20-22.
- Menzel, Ulrich (1997): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, 4. Auflage, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation*, Opladen: Leske+Budrich.
- (2004): Embedded and Defective Democracies, in: *Democratization* 11 (5), 2004, 33-58.
- (2006): Demokratie durch Krieg?, in: *WZB-Mitteilungen* 111, 8-12.
- (2009a): Externe Demokratisierung, in: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemtransformation - Theorien und Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag, 436-486.
- (2009b): *Systemtransformation - Theorien und Analysen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Jürgen (1998): Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 6-7), 1998, 3-12.
- Messner, Dirk (2005): Der Bericht des "UN Millenniums-Projekts": Wie kann die weltweite Armut halbiert werden?, in: *Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization* 80 (3-4), 263-282.
- Meyer, Stefan/Schulz, Nils-Sjard (2007): *Ownership with Adjectives. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Synthesis Report, Working Paper 58*, Madrid: FRIDE.
- Meyer, Thomas/Hinchman, Lewis (2007): *The Theory of Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moestrup, Sophia (1999): The Role of Actors and Institutions: The Difficulties of Democratic Survival in Mali and Niger, in: *Democratization* 6 (2), 171-186.
- Møller, Bjørn (2006): *Religion and Conflict in Africa with a Special Focus on East Africa 6*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies Report.
- Molutsi, Patrick D. (2007): The Evaluation of Democracy Support Programmes: An Agenda for the Future Debate, in: IDEA International/SIDA (Hg.): *Evaluating Democracy Support. Methods and Experiences*, Stockholm: IDEA International/SIDA, 217-226.
- Moore, Barrington (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, Mick (1998): Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World, in: White, G/Robinson, Mark (Hg.): *Towards a Democratic Developmental State*, Oxford: Oxford University Press.
- Moravcik, Andrew (1993): Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hg.): *Double-edged Diplomacy*, Berkeley: University of California Press, 5-9.
- Morlino, Leonardo (2009): Are there Hybrid Regimes? Or are they Just an Optical Illusion?, in: *European Political Science Review* 2009 (1), 2.
- Mosley, Paul/Harrigan, Jane/Toye, John (1991): *Aid And Power. The World Bank And Policy Based Lending*, London: Routledge.
- Moss, Todd/Petersson, Gunilla/Van de Walle, Nicolas (2006): *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Working Paper 74, Geneva: Center for Global Development.

- Moyo, Dambisa (2009): *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Mozaffar, Shaheen/Scaritt, James (1999): The Specification of Ethnic Cleavages and Ethnopolitical Groups for the Analysis of Democratic Competition in Contemporary Africa, in: *Nationalism & Ethnic Politics* 5 (1), 82-117.
- Mozaffar, Shaheen/Scaritt, James/Galaich, Glen (2003): Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies, in: *American Political Science Review* 97, no. 3: 379-390.
- Müller, Harald (2004): The Antinomy of the Democratic Peace, in: *International Politics* 41 (4), 494-520.
- Munck, Gerardo L./Verkuilen, Jay (2002): Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices, in: *Comparative Political Studies* 35 (1), 5-34.
- Muñoz, Heraldo (1994): A New OAS for a New World, in: Lowenthal, Abraham F./Treverton, Gregory F. (Hg.): *Latin America in a New World*, Boulder: Westview Press, 191-202.
- Murrell, Peter (2002): The Interaction of Donors, Contractors, and Recipients in Implementing Aid for Institutional Reform, in: Martens, Bertin/Mummert, Uwe/Murrell, Peter/Seabright, Paul (Hg.): *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge: Cambridge University Press, 69-111.
- Neubert, Susanne (2004): Akteurszentrierte Wirkungsanalyse – konzeptionelle Überlegungen und Scaling up für die Verwaltungszusammenarbeit, in: Simon, Klaus (Hg.): *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess - Wirkungen und Evaluierung von Verwaltungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Newman, Edward/Rich, Roland (2004): *The UN Role in Promoting Democracy - Between Ideals and Reality*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press.
- Nohlen, Dieter (1988): Mehr Demokratie in der Dritten Welt?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B25-26, 3-16.
- (2004a): Demokratisierung ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/2004, 80-106.
- (2004b): *Wahlrecht und Parteiensystem*, 4. Auflage, Opladen: Leske+Budrichas.
- (2005a): Ansatz, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe.*, München: C.H. Beck Verlag, 24-25.
- (2005b): Begriff, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck, 68-69.
- (2005c): Historisch-empirisch, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Begriffe, Methoden.*, München: C.H. Beck Verlag, 347.
- (2005d): Konsolidierung, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.), München: C.H. Beck Verlag, 469-472.
- (2005e): Vergleichende Methode, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck Verlag, 1080-1090.

- (2007a): *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo*, Buenos Aires/Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.
- (2007b): Nord-Süd-Konflikt, in: Woyke, Wichard (Hg.): *Handbuch Internationale Politik*, Stuttgart: UTB, 275-285.
- (2008): *Conceptos y concexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*, Working Paper 265, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- (2005): Begriff, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, München: C.H. Beck, 68-69.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.) (2002): *Lexikon Dritte Welt*, 11. Auflage, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Nohlen, Dieter/Fernandez, Mario (Hg.) (1991): *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (1999): Elections and Electoral Systems in Africa, in: Nohlen, Dieter/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard (Hg.): *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford: Oxford University Press, 1-40.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (1994): Ansatz, in: Kriz, Jürgen/ Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politik. Politikwissenschaftliche Methoden*, München: C.H. Beck Verlag, 27-29.
- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard (1994): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Theorien, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.) (Hg.): *Systemwechsel I*, Opladen: Leske+Budrich, 195-228.
- (1996): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, in: Merkel, Wolfgang (Hg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen: Leske + Budrich, 195-228.
- (2005): Politisches System, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München: C.H. Beck Verlag, 776-778.
- North, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Nuscheler, Franz (2004): *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*, Bonn: Dietz Verlag.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C./Whitehead, Laurence (1986): *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- OECD (2007): *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, OECD/DAC (2007) 39/Final, Paris: Organisation of Economic Cooperation and Development, Development Co-operation Directorate.
- (2009): *Development Co-operation Report 2009*, Paris: OECD.
- OECD und UNDP (1998): *Review of the International Aid System in Mali: Synthesis and Analysis. Mali Aid Review*, 2.-3.3.1998, Paris: OECD.
- Olukoshi, Adebayo O. (2005): State, Conflict, and Democracy in Africa: The Complex Process of Renewal, in: von Doepf, Peter/Villalón, Leonardo (Hg.): *The Fate of*

- Africa's Democratic Experiments: Elites and Institutions*, Bloomington: Indiana University Press, 451-465.
- Ortiz Ortiz, Richard (2004): Institutionelle Ansätze und die Präsidentialismusdebatte in Lateinamerika - Die Heidelberger Schule und der historisch-empirische Ansatz, in: *Lateinamerika Analysen* 7 (Februar 2004, Hamburg.).
- Osabu-Kle, Daniel Tetteh (2000): *Compatible Cultural Democracy: The Key to Development in Africa*, Ontario: Broadview Press.
- Ostrom, Elinor/Gibson, Clark C./Shivakumar, Sujai/Andersson, Krister (2002): *Aid, Incentives, and Sustainability : An Institutional Analysis of Development Cooperation*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Ottaway, Marina (1999): *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction?*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2000): Social Movements in Africa, in: Carothers, Thomas/Ottaway, Marina (Hg.): *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 77-104.
- (2002): Rebuilding State Institutions in Collapsed States, in: *Development and Change* 33 (5), 1001-1023.
- (2003): *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2008): *Democracy Promotion in the Middle East: Restoring Credibility*, Mai 2008, Policy Brief 60, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ottaway, Marina/Carothers, Thomas (2000): *Funding Virtue : Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ottaway, Marina/Chung, Theresa (1999): Debating Democracy Assistance: Toward a New Paradigm, in: *Journal of Democracy* 10 (4), 99-113.
- Paris, Roland (2002): International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice', in: *Review of International Studies* 28 (4), 637-656.
- (2004): *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press
- Paris, Roland/Sisk, Timothy (2009a): Introduction: Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding, in: Paris, Roland/Sisk, Timothy (Hg.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London: Routledge.
- Paris, Roland/Sisk, Timothy D. (Hg.) (2009b): *The Dilemmas Of Statebuilding: Confronting The Contradictions Of Postwar Peace Operations*, London: Routledge.
- Pastor, Robert (1999): A Brief History of Electoral Commissions, in: Schedler, Andreas/Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (Hg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner, 75-83.
- Pender, John (200): Country Ownership. The Evasion of Donor Accountability, in: Brickerton, J. Christopher /Cunliffe, Philip/Gourevitch, Alexander (Hg.): *Politics*

- without Sovereignty. A Critique of Contemporary International Relations*, London: UCL Press, 112-130.
- (2007): Country Ownership. The Evasion of Donor Accountability, in: Brickerton, J. Christopher / Cunliffe, Philip/Gourevitch, Alexander (Hg.): *Politics without Sovereignty. A Critique of Contemporary International Relations*, London: UCL Press, 112-130.
- Peou, Sorpong (2007): *International Democracy Assistance for Peacebuilding: Cambodia and Beyond*, Rethinking Peace and Conflict studies, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peruzzotti, Enrique (2001): *The Nature of the New Argentine Democracy The Delegative Democracy Argument Revisited*, Cambridge: Cambridge University.
- Peters, B. Guy (1998): *Comparative Politics. Theory and Methods*, New York: New York University Press.
- Peters, Guy, B. (2001): *The Politics of the Bureaucracy*, 5. Auflage, New York/London: Longman.
- Pevehouse, Jon C. (2002a): Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization, in: *International Organization* 56 (3), 515-549.
- (2002b): With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy, in: *American Journal of Political Science* 46 (3), 2002, 611-626.
- (2005): *Democracy from Above? Regional Organizations and Democratization*, New York: Cambridge University Press.
- Pfeiffer, Costanze (2007): *Die Erfolgskontrolle der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Realitäten. Eine organisationssoziologische Studie zu Frauenrechtsprojekten in Afrika* Bielefeldt: Transcript Verlag.
- Philpott, Daniel (2004): The Catholic Wave, in: *Journal of Democracy* 15 (2), 32-46.
- Pinder, Wilhelm (1926): *Das Problem der Generation in der Kunstgeschichte Europas*, Berlin: Frankfurter Verlagsanstalt.
- Posner, Daniel N. (2007): Regime Change and Ethnic Cleavages in Africa, in: *Comparative Political Studies* 40 (11), 1302-1327.
- Posner, Daniel N./Young, Daniel J. (2007): The Institutionalization of Political Power in Africa, in: *Journal of Democracy* 18 (3), 126-140.
- Potter, David (2005): Explaining Democratization, in: Potter, David/Goldblatt, David/Kiloh, Margaret/Lewis, Paul (Hg.): *Democratization*, Cambridge: Public Press, 1-40.
- Pradhan, Sanjay (1996): *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews*, World Bank Discussion Paper 323, Washington D. C.: World Bank.
- Pridham, Geoffrey (1991): International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Linkage Politics, in: Ders. (Hg.): *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester: Leicester UP, 1-28.

- (1995): *The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, in: Gunther, R./Diamandouros, P./Puhle, H.-J. (Hg.): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 166-203.
- Przeworski, A./Alvarez, M. E./Cheibub, J. A./Limongi, F. (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1988): *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts* in , , , , in: Elster, Jon/Slagstad, Rune (Hg.): *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1996): *What Makes Democracies Endure*, in: *Journal of Democracy* 7 (1), 39-55.
- Przeworski, Adam/Stokes, Susan Carol/Manin, Bernard (Hg.) (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Puddington, Arch (2007): *Freedom in the World 2007: Freedom Stagnation Amid Pushback Against Democracy*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2007> [Zugriff am: 16.7.2007].
- Puhle, Hans-Jurgen./Diamandouros, Nikiforos P./Gunther, Richard. (1996): *The Politics Of Democratic Consolidation: Southern Europe In Comparative Perspective* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ragin, Charles C. (1989): *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley et al: University of California Press.
- Rakner, Lise/Van de Walle, Nicolas/Mulaisho, Dominic (2001): *Zambia*, in: Devarajan, Shanta /Dollar, David R./Holmgren, Torgny (Hg.): *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Washington, D.C.: World Bank, 533-623.
- Randall, Vicky (2008): *Analytical Approaches to the Study of Politics in the Developing World*, in: Burnell, Peter/Randall, Vicky (Hg.): *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press, 15-34.
- Randall, Vicky/Svåsand, Lars (200): *Political Parties and Democratic Consolidation in Africa*, in: *Democratization* 9 (3), 30-52.
- (2002a): *Introduction: The Contribution of Parties to Democracy and Democratic Consolidation*, in: *Democratization* 9 (3), 1-10.
- (2002b): *Political Parties and Democratic Consolidation in Africa*, in: *Democratization* 9 (3), 30-52.
- Reamer, Andrew /Cortright, Joseph (1999): *Socioeconomic Data for Economic Development. An Assessment*, Washington D.C.: Economic Development Administration: U. S. Department of Commerce.
- Reiber, Tatjana (2009): *Demokratieförderung und Friedenskonsolidierung. Die Nachkriegsgesellschaften von Guatemala, El Salvador und Nicaragua*, Wiesbaden: VS Verlag.

- Remmer, Karen (1995): New Theoretical Perspectives on Democratization, in: *Comparative Politics* 28 (1), 103-122.
- (1996): The Sustainability of Political Democracy: Lessons from South America, in: *Comparative Political Studies* 29 (6), 611-634.
- (1997): New Theoretical Perspectives on Democratization, in: *Comparative Politics* 28, 103-122.
- Reynolds, Andrew (2005): Building Democracy After Conflict: Constitutional Medicine, in: *Journal of Democracy* 16 (1), 54-68.
- Richter, Solveig (2005): Frieden schaffen mit den Waffen der Demokratie? Theorie und Praxis von Demokratisierung als Friedensstrategie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (2005) 1, 77-116.
- (2009): *Zur Effektivität externer Demokratisierung. Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?*, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Riddell, Roger C. (2007): *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford: Oxford University Press.
- Riggs, Fred W. (1984): Development, in: Sartori, Giovanni (Hg.): *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Beverly Hills et al: Sage 125-204.
- Rivken, Arnold (1968): The Role of Institution-Building in Africa, in: Rivken, Arnold (Hg.): *Nations by Design: Institution Building in Africa*, New York: Anchor Books, 1-17.
- Robinson, Mark (1996a): *Strengthening Civil Society through Foreign Political Aid*, September 1996, Research Paper R 6234, Sussex: Institute of Development Studies.
- Robinson, William (1996b): *Promoting Polyarchy. Globalisation, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James (1969): Toward the Study of National-International Linkages, in: Ders. (Hg.): *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York: Free Press, 44-63.
- Rotberg, Robert (2004): The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair, in: Ders. (Hg.): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 1-50.
- Roth, Günther (1968): Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States, in: *World Politics* 20 ((Juli 1968)), 194-206.
- Rueschemeyer, Dietrich/Huber-Stephens, Evelyne/Stephens, John (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüland, Jürgen (1993): Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung - Thesen zum Forschungsstand, in: Simon, Klaus/Stockmayer, Albrecht/Fuhr, Harald (Hg.): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung, Gemeinde- und Verwaltungsförderung*, Nomos: Baden-Baden, 94-119.
- Rüland, Jürgen/Werz, Nikolaus (2002): Germany's Hesitant Role in Promoting Democracy, in: Schraeder, Peter (Hg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, 73-88.

- Rustow, Dankwart A. (1970): Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Modell, in: *Comparative Politics* 2 (3), 337-363.
- Sachs, Jeffrey (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*, New York: Penguin Press.
- Sandbrook, Richard (1996): Transitions without Consolidation: Democratization in Six African Cases, in: *Third World Quarterly* 17 (1), 69-87.
- Sandschneider, Eberhard (2003): *Externe Demokratieförderung*, München: Centrum für angewandte Forschung.
- Santiso, Carlos (2000): Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 4/2001, 386-397.
- (2002): Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, 107-133.
- Sardamov, Ivelin (2005): 'Civil Society' and the Limits of Democratic Assistance, in: *Government and Opposition* 40 (3), 379-402.
- Sartori, Giovanni (1970): Concept Misformation in Comparative Politics, in: *American Political Science Review* 64, 1033-1053.
- (1975): The Tower of Babel, in: Sartori, Giovanni/Riggs, Fred W./Teune, Henry (Hg.): *Tower of Babel: On the Definition and Analysis of Concepts in the Social Sciences*, International Studies Association, Occasional Paper No. 6, University of Pittsburgh.
- (1976): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- (1984a): Guidelines for Concept Analysis, in: Sartori, Giovanni (Hg.): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills: Sage, 15-85.
- (Hg.) (1984b): *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills: Sage.
- (1991): Comparing and Miscomparing, in: *Journal of Theoretical Politics* 3 (3), 243-257.
- (1993): Totalitarianism, Model Mania , and Learning from Error, in: *Journal of Theoretical Politics* 5 (1), 5-22.
- (1995): How Far Can Free Government Travel?, in: *Journal of Democracy* 6 (3), 101-111.
- (2009): Further Observations on Concepts, Definition, and Models in: Collier, David/Gerring, John (Hg.): *Concepts and Methods in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori*, New York/London: Routledge, 165-177.
- Schedler, Andreas (1998): What is Democratic Consolidation?, in: *Journal of Democracy* 9 (2), 91-107.
- (2001): Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation, in: *Democratization* 8 (4), 1-22.
- (2006): *Electoral Authoritarianism: The dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

- Schimmelfennig, Frank (2003): Internationale Sozialisation: Von einem 'erschöpften' zu einem produktiven Forschungsprogramm?, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hg.): *Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 401-427.
- (2005): *The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: a Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 21.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko (2006): *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schlumberger, Oliver (2008): *Autoritarismus in der arabischen Welt : Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, 1. Aufl., Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Baden-Baden: Nomos.
- (2009): Assessing Political Regimes: What Typologies and Measurements Tell Us – and What They Don't, in: Kienle, Eberhard (Hg.): *Democracy Building and Democracy Erosion. Political Change North and South of the Mediterranean*, London: Saqi (i.E.).
- Schlumberger, Oliver/Karadag, Roy (2006): Demokratisierung und Transitionsforschung, in: Barrios, Harald/Stefes, Christoph H. (Hg.): *Einführung in die Comparative Politics*, München: Oldenbourg Verlag, 226-249.
- Schmidt, Manfred (2000): *Demokratiethorien*, Opladen: Leske+Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart: Kröner Verlag.
- (2009): *Demokratiethorien. Eine Einführung*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmitter, Philippe/Brouwer, Imco (1999a): Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection, in: *Working Paper SPS 99 (9)*, Florence: European University Institute.
- Schmitter, Philippe C./Brouwer, Imco (1999b): Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection, in: *EUI Working Paper, 1999*, 44.
- Schmitter, Philippe/Terry, Karl (1992): The Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America, in: Volten, Peter (Hg.) (Hg.): *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*, Boulder, 42-68.
- Schmitz, Hans Peter (2004): Domestic and Transnational Perspectives on Democratization, in: *International Studies Review* 6 (3), 403-426.
- Schneckener, Ulrich (2007): *Rankings und Indizes: Welche Staaten gelten als fragil?*, März 2007, Diskussionspapier 3/2007, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schneider, Carsten Q./Schmitter, Phillippe C. (2004): Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization, in: *Democratization* 11 (5), 59-90.
- Schraeder, Peter (2003): The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of Joint European-North American Research Network, in: *Democratization* 10 (2), 21-44.

- Schubert, Gunter/Tetzlaff, Rainer (Hg.) (1998): *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schumpeter, Joseph (1976): *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Allen and Unwin.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2006): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Wiesbaden: Nomos Verlag.
- Scott, James M. (2002): Political Foundations and Think Tanks, in: Schraeder, Peter (Hg.): *Exporting Democracy. Rhetoric vs. Reality*, London: Lynne Rienner, 193-216.
- Scott, Zoe (2007): *Literature Review on State-Building*, Mai 2007, Birmingham: University of Birmingham, International Development Department.
- Seifert, Matthias/Wehr, Ingrid/Weiland, Heribert (Hg.) (2009): *Good Governance in der Sackgasse*, Baden-Baden: Nomos.
- Sen, Amartya (1999): Democracy as a Universal Value, in: *Journal of Democracy* 10 (3), 3-17.
- Shamsie, Yasmine (2004): Building 'low-intensity' Democracy in Haiti: the OAS Contribution, in: *Third World Quarterly* 25 (6), 1097-1115.
- Sisk, Timothy D. (1996): *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, New York: United States Institute of Peace Press.
- Smith, B.C. (2007): *Good Governance and Development*, New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, Brian (2005): State-building, in: Burnell, Peter/Randall, Vicky (Hg.): *Politics in the Developing World*, Oxford: Oxford University Press, 230-249.
- Smith, Tony (1995): *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press.
- Sørensen, Georg (2000): The Impasse of Third World Democratization: Africa Revisited in: Cox, Michael/Ikenberry, John G./Inoguchi, Takashi (Hg.): *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, 287-307.
- (2008): *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder: Westview Press.
- Spanger, Hans-Joachim (2004): Democracy Promotion Revisited - zur Historizität eines außen- und entwicklungspolitischen Paradigmas, in: Albert, Matthias/Moltmann, Bernhard/Schoch, Bruno (Hg.): *Die Entgrenzung der Politik. Internationale Beziehungen und Friedensforschung*, Frankfurt a.M./ New York: Campus Verlag, 117-139.
- Spanger, Hans-Joachim/Wolff, Jonas (2007): Universales Ziel - partikulare Wege? Externe Demokratieförderung zwischen einheitlicher Rhetorik und vielfältiger Praxis, in: Geis, Anna/Müller, Harald /Wagner, Wolfgang (Hg.): *Schattenseiten des Demokratischen Friedens* Frankfurt/New York Campus, 261-284.
- Stepan, Alfred/Skach, Cindy (1993): Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism, in: *World Politics* Oktober 1993, 1-22.

- Stiglitz, Joseph (2006): *Die Chancen der Globalisierung*, München: Pantheon.
- (2008): Is There a Post-Washington Consensus Consensus?, in: Serra, Narcis/Stiglitz, Joseph (Hg.): *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 41-56.
- Sulzer, Rolf / Zimmermann, Arthur (1996): *Organisieren und Organisationen verstehen. Wege der internationalen Zusammenarbeit.*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Svolik, Milan (2008): Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation, in: *American Political Science Review* 102 (2), 153-168.
- Tansey, Olsin (2007): The Concept and Practice of Democratic Regime-building, in: *International Peacekeeping* 14 (5), 633-646.
- Taylor, Ian (2002): South Africa's Promotion of 'Democracy' and 'Stability' in Southern Africa: Good Governance or Good for Business?', in: Breslin, Shaun/Hughes, Christopher/Philips, Nicola/Rosamond, Ben (Hg.): *New Regionalism in the Global Political Economy. Theories and Cases*, London: Routledge, 190-203.
- Tetzlaff, Rainer (1993): Strukturanpassung - das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme - Theorien - Strategien*, Bonn: Dietz Verlag, 420-445.
- Thibaut, Bernhard (2000): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*, Opladen: Leske+Budrich.
- Thomson, Alex (2000): *An Introduction to African Politics*, London/New York: Routledge.
- Tilly, Charles (1995): To Explain Political Process, in: *The American Journal of Sociology* 100 (6), 1594-1610.
- (2007): *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles/Goodin, Robert E. (2006): *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Tull, Dennis (2001): *Demokratisierung und Dezentralisierung in Senegal*., Hamburg: Übersee-Institut
- UN Millennium Project (2009): *The Millennium Development Goals Report 2009*, New York: United Nations.
- UNDP (2004): *Millenium Development Goals. China's Progress. An Assessment by the UN Country Team in China*, Peking: UNDP.
- EU (1992): *Vertrag über die Europäische Union 7.2.1992*, Maastricht.
- Van de Walle, Nicolas (2005): *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries: Politics, Policies and Incentives for Poor Countries*, Washington D.C.: Center for Global Development.
- van Hüllen, Vera/Stahn, Andreas (2007): *Different Actors, Different Tools? Approaching US and EU Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States*, 17.-19. Mai 2007, Montreal, Kanada: European Union Studies Association (EUSA), Tenth Biennial International Conference.

- (2009): Comparing EU and US Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States, in: Magen, Amichai A./Risse, Thomas/McFaul, Michael (Hg.): *Promoting Democracy and the Rule of Law. American and European Strategies*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 118-149.
- van Rooy, Alison (Hg.) (2000): *Civil Society and the Aid Industry*, London: Earthscan.
- Vanhanen, Tatu (1997): *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*, London: Routledge.
- Villalón, Leonardo/von Doepp, Martin (2005): Elite, Institutions, and the Varied Trajectories of Africa's Third Wave Democracies, in: Villalón, Leonardo/Von Doepp, Peter (Hg.): *The Fate of Africa's Democratic Experiments. Elites and Institutions*, Bloomington Indiana University Press, 1-26.
- Wagner, Christian (2009): *Demokratieförderung und Außenpolitik in Indien*, SWP Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Weber, M. (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundzüge der verstehenden Soziologie* Tübingen: Mohr Siebeck.
- (1985): *Max Weber: Gesammelte Werke* Tübingen: Mohr Siebeck.
- (1988): Die «Objektivität» sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Winckelmann, Johannes (Hg.): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Stuttgart: UTB, 146-214.
- Weiffen, Britta (2009): *Entstehungsbedingungen von Demokratien. Interne und externe Einflüsse im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos
- Weltbank (2007): Income Distribution, Inequality, and Those Left Behind, in: Dies. (Hg.): *Global Economic Prospects*, Washington: Weltbank, 67-99.
- Welzel, Christian (2009): Theories of Democratization, in: Haerpfer, Christian/Bernhagen, Patrick/Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (Hg.): *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 74-90.
- White, Howard / Dijkstra, Geske (2003): *Programme Aid and Development. Beyond Conditionality.*, London / New York: Routledge.
- Whitehead, Laurence (1996a): Democracy by Convergence: Southern Europe, in: Whitehead, Laurence (Hg.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, 59-92.
- (1996b): Three International Dimensions of Democratization, in: Whitehead, Laurence (Hg.): *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, 3-25.
- (2004a): Democratization with the Benefit of Hindsight: The Changing International Components, in: Newman, Edward/Rich, Roland (Hg.): *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, Tokyo et al: United Nations University Press, 135-165.
- (2004b): Significant Recent Developments in the Field of Democratization, in: Berg-Schlosser, Dirk (Hg.): *Democratization - The State of the Art*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 30-51.

- (2009): Loosing 'the Force'? The 'Dark Side' of Democratization after Iraq, in: *Democratization* 16 (2), 215-242.
- Whitfield, Lindsay (2009a): Aid and Power: A Comparative Analysis of the Country Studies, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 329-360.
- (Hg.) (2009b): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press.
- Whitfield, Lindsay/Fraser, Alistair (2009): Introduction: Aid and Sovereignty, in: Whitfield, Lindsay (Hg.): *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford: Oxford University Press, 1-26.
- Wigell, Mikael (2008): Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics, in: *Democratization* 15 (2), 230-250.
- Williams, David (2000): Aid and Sovereignty: Quasi-States and the International Financial Institutions, in: *Review of International Studies* 26 (4), 557-573.
- Williamson, John (Hg.) (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, edited by John Williamson, Washington: Institute for International Economics.
- (Hg.) (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, Washington: Institute for International Economics.
- (2008): A Short History of the Washington Consensus, in: Serra, Narcis/Stiglitz, Joseph (Hg.): *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 14-30.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Winkler, Tanja (2009): A Donor Agency Scramble for South Africa, in: *International Planning Studies* 14 (1), 7-24.
- Wippman, David (1997): Defending Democracy through Foreign Intervention, in: *Houston Journal of International Law* 659, 659-686.
- Wiredu, Kwasi (2003): Democracy and Consensus in African Traditional Politics: A Plea for a Non-Party Polity, in: Coetzee, Pieter/Roux, Justin (Hg.): *The African Philosophy Reader*, London: Routledge, 374-382.
- Wiseman, John A. (Hg.) (1995): *Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa*, London: Routledge.
- (1999): The Continuing Case for Demo-optimism in Africa in: *Democratization* 6 (2), 128-155.
- Wojkowska, Ewa (2006): *Doing Justice: How Informal Justice Systems can Contribute*, Dezember 2006, Oslo: UNDP Governance Center.
- Yilmaz, Hakan (2002): External-Internal Linkages in Democratization: Developing an Open Model of Democratic Change, in: *Democratization* 9 (2), 67-84.
- (2009): The International Context, in: Haerpfer, Christian/Bernhagen, Patrick/Inglehart, Ronald/Welzel, Christian (Hg.): *Democratization*, Oxford: Oxford University Press, 92-106.

- Zakaria, Fareed (2003): *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, 1st, New York: W.W. Norton.
- Zeeuw, Joroen de (2005): Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy in Post-Conflict Societies, in: *Democratization* 12 (4), 481-504.
- Zilla, Claudia (2007): Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen, in: López Rubí Calderón, José Ramón (Hg.): *Política y Ciencia Política en Dieter Nohlen*, Benemérita: Universidad Autónoma de Puebla, 75-100.
- (2009): *Demokratie und politische Parteien. Eine qualitativ-vergleichende Analyse der Demokratieauffassungen politischer Parteien in Argentinien und Chile*, Dissertationsmanuskript, Heidelberg.
- Zürcher, Christoph (2009): *External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies. An Introduction to the Project*, Berlin: Freie Universität Berlin.
- Zürcher, Christoph/Riese, Sarah/Roehner, Nora (2009): External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones. A Comparative-Analytical Framework, in: *Taiwan Journal of Democracy* 5 (1), 1-26.