
Der Forschungsansatz – Demokratieförderung durch schwach integrierte Internationale Organisationen

2

2.1 Begriffe, Herausforderungen und Diskurse externer Demokratieförderung und ihrer Erforschung

2.1.1 Begriffe, Grundlagen und historischer Prozess

Die Revolutionen von 1989 waren von Beginn an *regime changes* mit hoher internationaler Aufmerksamkeit und internationaler Prägung (Kumar 1992, S. 440). Denn schließlich wandelte sich auch gleichzeitig – anders als bei den Systemwechseln in Lateinamerika der 70er und 80er Jahre – die gesamte globale Ordnung. Erst seitdem ist es für westliche Akteure möglich, umfassenden Einfluss auf zahlreiche sich demokratisierende oder nicht-demokratische Staaten zu gewinnen, die bis dahin während der Block-Konfrontation für die westliche Staatenwelt unantastbar waren. Offene Strategien von Demokratieförderung erlebten deswegen nach 1989 ihren *take off*. In der Phase davor bestand Demokratieförderung insbesondere in postkolonialen Zusammenhängen (Burnell 2000d). Externe Demokratieförderung hat also durch den zuweilen so bezeichneten „Sieg der Demokratie“ (Juan Linz) nach 1989 einen enormen Boom erfahren (Dauderstädt und Lerch 2005a). Es handelt sich um ein quantitativ und qualitativ in den 90er Jahren stark gewandeltes Betätigungsfeld (Schmitter und Brouwer 1999) – nach Thomas Carothers eine Art Wachstumsindustrie (Carothers 1999), das internationale Diskurse erheblich prägt. Schätzungen gehen davon aus, dass nach 1989 ca. 80 Staaten weltweit explizit Zielländer von Demokratieförderung verschiedenster Art waren (Gershman und Allen 2006) und – soweit sich das erfassen lässt – dafür jährlich zehn Milliarden Euro global investiert wurden – knapp ein Zehntel der jährlichen weltweiten Entwicklungshilfesaufwendungen (Burnell 2008b). Trotz dieser weiten Verbreitung von Demokratieförderung bleiben ihre genauen Mechanismen vielfach ein Rätsel, es ist ein „*remarkably extensive field of activity... [which] remains opaque to outsiders and poorly understood*“ (Santiso 2001b, S. 155).

Tab. 2.1 Zentrale Merkmale von Demokratieförderung. (Quelle: eigene Darstellung)

1. viele Akteure
2. komplexe Instrumente- und Adressatenauswahl
3. Effekte mit Zeitverzögerung
4. Begrenzung und Umverteilung von Macht führt zu Vetopotential
5. hartnäckige Autokratien
6. Diskreditierung von <i>imposing democracy</i>

Inzwischen ist überdies die Erkenntnis weitgehend unbestritten – nach der state- und nation-building-Euphorie am Anfang des Afghanistan- und des Irak-Einsatzes –, dass Demokratie bis zu einem gewissen Maß „home-grown“ sein muss, damit sie nachhaltig sein kann. Die veränderte Strategie der USA nach dem 11. September 2001, die in den Jahren danach Demokratieförderung auch unter Einschluss militärischer Mittel und in Kombination mit Terrorbekämpfung forcierten, hat sich letztlich nicht als funktional erwiesen (Dauderstädt und Lerch 2005a) – jedoch die Debatte um Demokratieförderung fruchtbar angeheizt. Bereits vor den Militäreinsätzen in Afghanistan und im Irak war unter Demokratieförderexperten die Ansicht verbreitet, dass es eine Fehleinschätzung sei, „*that any real democracy could owe its origin mainly to some act of external compulsion or imposition*“ (Whitehead 2001, S. 16).

Heute gilt als zentrale Herausforderung der internationalen Demokratieförderung, wie sie die spezifischen nationalen Prozesse von Demokratisierung fördern und begleiten soll. Da Demokratie eine sehr voraussetzungsvolle Regimevariante ist, beruht sie stets auf internen Vorbedingungen – welche dies sein mögen, wird immer wieder umfangreich diskutiert. Inzwischen lassen sich einige Standardvoraussetzungen extrahieren, beispielsweise die Tradition individueller Freiheit, ein gewisses konstitutionelles Bewusstsein sowie sozioökonomische Grundlagen. Letztere drücken sich paradigmatisch in der bekannten These von Lipset aus, die die modernisierungstheoretischen Debatten prägte, „*the more well to do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy*“ (Lipset 1959, S. 75). Parallel zu der Frage, welche Voraussetzungen eine Demokratie benötigt, wird diskutiert, ob auch Demokratieförderung voraussetzungsvoll sein muss, um gelingen zu können – diese Problematik wird später nochmals aufgegriffen. Die meisten Autoren sind sich einig: „*There is no simple model of recipes, aims and instruments to follow*“ (Dauderstädt und Lerch 2005a, S. 159).

Zentrale Merkmale von Demokratieförderung

Dementsprechend ist Demokratieförderung höchst komplex und zeigt *sechs* zentrale Merkmale (siehe Tab. 2.1). Sie ist *zum einen* komplex, weil eine Vielzahl von Akteuren international und vor Ort beteiligt ist, *zum anderen* weil die sorgsame Auswahl der Instrumente ausgesprochen schwierig und die Entscheidung für bestimmte Adressaten von Demokratieförderung auf beiden Seiten komplex ist. *Zum dritten*, weil potentielle Erfolge zumeist erst mit einiger Zeitverzögerung sichtbar werden, was den Glauben an den Erfolg

bei vielen Akteuren immer wieder auf die Probe stellen und somit ein Legitimitätsproblem darstellen kann. Überdies wird *viertens* de facto – auf welcher sanfter Art auch immer – in die innere Machtverteilung eines Staates eingegriffen und somit in sensible Bereiche nationaler Souveränität. Denn erfolgreiche Demokratieförderung führt zu Begrenzung und Umverteilung von bestehenden nationalen Machtverhältnissen. Die Profiteure des bisherigen nichtdemokratischen Systems werden in den meisten Fällen entmachteter werden, was sicherlich eines der schwerwiegendsten Hindernisse von Demokratieförderung ist und eine hohe Wahrscheinlichkeit birgt, Veto-Akteure auf den Plan zu rufen. Zwei jüngere Herausforderungen von Demokratieförderung sind überdies, dass *fünftens* nach den einfacheren Demokratisierungen unmittelbar nach 1989 heute eher hartnäckig autokratische Staaten Ziel von Demokratieförderung sind, die aufgrund verschiedener Bedingungen eine geringe Demokratiewahrscheinlichkeit haben. In Verbindung damit steht ein gewisser allgemeiner Misskredit von Demokratieförderung durch die Versuche militärisch oktroyierter Systemwechsel (*imposing democracy*) im Irak und in Afghanistan, den es auch für dort nicht beteiligte Akteure zu berücksichtigen gilt (siehe bspw. Sandschneider 2003a; Gravingholt et al. 2009).

Definitivische Grundlagen

Demokratieförderung weist weder ein einheitliches Konzept, noch eine einheitliche Begrifflichkeit auf. Die Vielfalt der Begrifflichkeit zeigt sich vor allem in der primär englischsprachigen Literatur: *democracy assistance*, *external democratization*, *democracy-related assistance*, *democracy promotion*, *political aid*, *political assistance*, *support for democratic development* (siehe Burnell 2000e, S. 4). Im deutschsprachigen Kontext stehen neben *Demokratieförderung* zudem *Demokratisierungshilfe* oder *Demokratisierungspolitik*. Die jeweilige Bedeutungszuordnung variiert – je nachdem, ob es sich eher um offizielles staatliches Handeln (ggf. mit staatlichen Adressaten) oder um zivilgesellschaftliches Handeln handelt. Burnell unterscheidet beispielsweise zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. So würden Letztere eher *democracy assistance* betreiben, weil sie nur eine freiwillige unterstützende Förderung betreiben könnten. Demokratieförderung durch Nationalstaaten oder Internationale Organisationen hingegen, die gegebenenfalls direkter einwirken können und in einem formelleren internationalen Kontext agieren, betrachtet er als *democracy promotion* (Burnell 2008a).¹ Entsprechend dieser Unterscheidung von Burnell wird in dieser Studie die deutsche Variante von *democracy promotion* gewählt: (*externe*) *Demokratieförderung*.

Peter Burnell präsentiert in seinem umfassenden Sammelband „Democracy Assistance“ überdies drei grundlegende definitivische Faktoren von Demokratieförderung: 1) Demokratieförderung muss die *primäre* (jedoch nicht unbedingt die einzige) *Intention* der entsprechenden internationalen Handlung sein. 2) Sie muss mit *friedlichen* Mitteln

¹ Vielfach wird insbesondere zwischen Demokratieförderung auf der einen und der Förderung sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen auf der anderen Seite unterschieden. Letztere markiert die definitivische Abgrenzung zur Entwicklungspolitik.

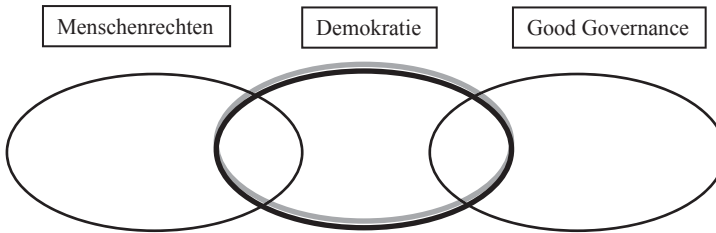


Abb. 2.1 Drei Dimensionen von Demokratieförderung. (Nach Crawford 2000a, S. 24)

ablaufen, womit er militärisches *state* und *nation building* aus dem Spektrum der Demokratieförderung ausschließt. 3) Ressourcenübertragungen im Rahmen von Demokratieförderungen haben prinzipiell *non-profit-Charakter*. Das bedeutet, dass Mithilfe zum Aufbau einer funktionierender Marktwirtschaft, Branchensteuerung eher der Entwicklungshilfe zugeordnet werden (Burnell 2000c).

Gordon Crawford präferiert eine inhaltliche Dreiteilung von Demokratieförderung in *Demokratie*, *Menschenrechte* und *policy-orientierte Good Governance* (siehe Abb. 2.1). Er fasst damit das Spektrum von Demokratieförderung sehr breit. Die Differenzierung zwischen Demokratie und Menschenrechten ist dabei insbesondere plausibel, da die Menschenrechte, anders als die nicht international definierte „Demokratie“, über eine ausgeprägte völkerrechtliche Schutz-Struktur verfügen, die sich in entsprechend expliziten internationalen Normen, sei es durch die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen oder den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR)(als Teil-Institution des Europarats) (Crawford 2000a, b). Good governance zielt auf die Qualität und Regelkonformität politischer Steuerung, die von außen primär durch verwaltungsbezogenes *capacity building* beeinflusst werden kann. Dies kann wiederum ein sehr breites Spektrum umfassen, beispielsweise durchaus auch Regularien der Marktwirtschaft und Finanzgesetzgebung (Burnell 2000c). Legt man diese sehr breite Dreiteilung von Demokratieförderung zugrunde, so konzentriert sich diese Studie im Prinzip auf den Kernbereich der Demokratie. Menschenrechtsförderung wird somit nicht berücksichtigt – good-governance-Aspekte nur in engen Teilbereichen (bspw. in Wahlsystems- oder Dezentralisierungsfragen).

Wie lässt sich nun also Demokratieförderung definieren? Eberhard Sandschneider argumentiert mit der Intention dieser Handlung. Er versteht unter Demokratieförderung „die Summe aller Versuche externer Akteure ..., die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, daß sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen“ (siehe Sandschneider 2003a, S. 3). Diese Definition nimmt als Referenzpunkt das Polyarchiekonzept von Dahl, das sich in der Demokratisierungsforschung zur verbreiteten Grundlagendefinition von Demokratie entwickelt hat (siehe dazu weiter unten).

Philippe C. Schmitter und Imco Brouwer setzen etwas breiter an und zielen nicht schematisch auf demokratische Minimalkriterien, sondern Ziel kann durchaus auch zunächst

einmal „nur“ die Liberalisierung eines Staates sein (als Vorstufe zum Systemwechsel)² sowie auch die Konsolidierung von kürzlich demokratisierten Regierungssystemen. Sie verstehen Demokratieförderung als „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, democratization of autocratic regimes, or consolidation of democracy in specific recipient countries“ (Schmitter und Brouwer 1999).³

Diese Definition wird für diese Studie zugrunde gelegt, unter Ergänzung eines weiteren Aspektes: Demokratieförderung soll auch abzielen auf die *Befähigung zur* und die *Erwünschtheit von* Demokratie bei Staatsbürgern und Funktionseliten des betreffenden Landes. Damit wird der heute verbreiteten Erkenntnis Rechnung getragen, dass nachhaltige Demokratie in einem gewissen Maße *home-grown* sein muss, also gewollt sein muss – denn eine Demokratie kann sich nicht schneller entwickeln, als ihre Bürger und ihre Eliten Schritt halten können.

Demnach liegt dieser Studie folgende Definition zugrunde:

Demokratieförderung bezeichnet sichtbare, freiwillige, nichtmilitärische Maßnahmen externer öffentlicher oder privater Akteure, mit dem Ziel der Liberalisierung, Demokratisierung oder demokratischen Konsolidierung ausgewählter Staaten. Sie zielt auf die Befähigung zur und die Erwünschtheit von Demokratie bei Staatsbürgern und Funktionseliten des betreffenden Landes.

Diese Definition enthält drei Aspekte, die hier von Bedeutung sind: eine grundlegende Offenheit gegenüber der Art der Maßnahmen (unter Ausschluss der militärischen Dimension) und dem Akteurstypus, eine breite Orientierung auf eine demokratieorientierte Transformation (sei es Liberalisierung, Demokratisierung oder Konsolidierung) eines Staates sowie drittens das Abzielen auf eine Kongruenz zwischen den Demokratiefördermaßnahmen und der örtlichen Demokratieperzeption – also der Legitimität von Demokratie.

Ein rudimentärer Demokratiebegriff

Die Frage danach, was ein rudimentärer Demokratiebegriff sein könnte, wenn es um die Demokratisierung eines autokratischen Staates geht, ist inhaltlich stark in der Systemwechselforschung verwurzelt. Anders, als in der auf westliche Demokratien ausgerichteten entsprechend differenzierten Demokratietheorie (in der bspw. post-demokratische

² Diese Unterscheidung zur Sandschneider-Definition ist bedeutsam, weil in den Demokratieförderungsdiskursen diskutiert wird, ob man sich gegebenenfalls mit der Einforderung von Rechtsstaatlichkeit begnügen soll, weil eine Gesellschaft für freie Wahlen nicht „reif“ sei.

³ Damit wäre Diplomatie aus dem Kanon der Demokratieförderung ausgeschlossen, weil sie nicht öffentlich sichtbar ist, obwohl sie natürlich großen Einfluss auf Demokratisierungen hat, siehe bspw. (Adesnik und McFaul 2006). Für die Analyse wäre sie ohnehin kaum greifbar, dies gilt auch für geheime Finanztransfers an oppositionelle Gruppen im Zielland.

Zustände oder neue governance-Formen diskutiert werden (bspw. Buchstein und Jörke 2003), geht es beim Übergang von Autokratie zu Demokratie zunächst einmal darum, sich an basalen Grundlagendefinitionen von Demokratie zu orientieren, um den angestrebten rudimentären Demokratie-Zustand einzugrenzen. Gleiches gilt eigentlich für das Demokratie-Ziel in der Demokratieförderung. Unter Praktikern und Analytikern von Demokratieförderung wird jedoch selten diskutiert, was eigentlich unter Demokratie verstanden werden kann. Vielmehr schwingt dies beim Demokratie-Export meist implizit mit.

An dieser Stelle wird ein rudimentärer Demokratiebegriff vorgestellt, verstanden als Referenzrahmen für die Präsentation von Demokratieförderstrategien weiter unten in dieser Studie. Dabei wird auf die umfassenden Debatten in der Transformations- und Systemwechselforschung zurückgegriffen, um gerade nicht die Konzepte westlicher etablierter Demokratien zu sehr als Blaupause zu nutzen. Dabei hat im Kontext der Debatten um die dritte und vierte Welle der Demokratisierung sowie in der darauffolgenden Debatte um *Demokratien mit Adjektiven* (bspw. defekte Demokratien, siehe Collier und Levitsky 1997; Croissant und Thierry 2000) der Bezug auf das Polyarchiekonzept von Robert Dahl breite Anerkennung gefunden, das als „demokratisches Minimum“ verstanden wird.⁴ Es besteht aus sieben Kernkriterien (Dahl 1971):

1. Wahl und Abwahl der Amtsinhaber
2. regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen
3. inklusives Wahlrecht: (nahezu) alle Erwachsenen sind bei der Wahl und Abwahl von Amtsinhabern aktiv und passiv wahlberechtigt
4. freie Meinungsäußerung
5. Informationsfreiheit
6. Organisations- und Koalitionsfreiheit zur Bildung politischer Parteien und Interessengruppen
7. inklusiver Bürgerschaftsstatus

Dieses Demokratiekonzept ist sowohl prozedural als auch institutionell ausgerichtet (Schmidt 2000) entlang der zwei zentralen Dimensionen *Wettbewerb* und *Partizipation*, bezogen auf die Kategorien politische Freiheit und Gleichheit. In jüngeren Debatten um das Polyarchiekonzept wird die Dimension der *Machtkontrolle* beziehungsweise *horizontal accountability* hinzugefügt. Sie bezieht sich auf die Gewährleistung, dass keine Machtübergriffe zwischen den zentralen Institutionen des Regierungssystems stattfinden sollen, also auf die Kontrolle der Beziehung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative (Collier und Levitsky 1997; Lauth 2004; Merkel und Puhle 1999; Schmitter und Karl 1991).⁵ *Machtkontrolle* wird gelegentlich durch die Kategorie der Rechtsstaatlichkeit (die

⁴ Ein weitergehendes Alternativkonzept wäre beispielsweise der „democracy audit“ von David Beetham, der 14 Aspekte umfasst (vgl. Beetham 1994).

⁵ Levitsky und Collier unterscheiden eine erweiterte Minimaldimension, indem sie dem Polyarchie-Konzept die „effective power to govern“ hinzufügen.

Tab. 2.2 Dimensionen eines transformationsorientierten Demokratiekonzeptes. (Quelle: eigene Darstellung)

Dimension	Kriterien
Partizipation	Wahl und Abwahl der Amtsinhaber
	Inklusives Wahlrecht
	Inklusiver Bürgerschaftsstatus
	Freie Meinungsäußerung
	Informationsfreiheit
Wettbewerb	Organisations- und Koalitionsfreiheit (Parteien, Interessengruppen)
	Organisations- und Koalitionsfreiheit (Parteien, Interessengruppen)
	Regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen
Machtkontrolle	Horizontal accountability
	Rechtsstaatlichkeit

in den Dahl-Kriterien implizit enthalten ist) ergänzt (Merkel 2007, S. 426). Daraus ergibt sich das folgende grundlegende Demokratiekonzept (siehe Tab. 2.2).

Das Demokratiekonzept und die Demokratieförderung

Wie lässt sich ein solches grundlegendes Demokratiekonzept nun mit Fragen der Demokratieförderung verbinden? Es sei vorausgeschickt, dass eine solche Frage in fast allen empirischen Demokratieförderstudien eigentlich nicht gestellt wird, so dass auf keine vorgefertigte Verknüpfung zurückgegriffen werden kann. Da die Präsentation der zu analysierenden Demokratieförderstrategien erst an späterer Stelle erfolgt (siehe 2.1.4 *Demokratieförderstrategien als „positive measures“*), sei an dieser Stelle zunächst Folgendes angemerkt:

In der Empirie sowie der Analyse von Demokratieförderstrategien spielen Wahlen und der Wahlprozess eine übergeordnete Rolle, da sie das wesentliche Fundament eines jeden Demokratisierungsprozesses sind. Die institutionellen Prozesse der Vorbereitung von Wahlen und die Wahlen selbst betreffen letztlich alle Kriterien der Partizipations- und Wettbewerbsdimension des rudimentären Demokratiebegriffs. Daneben spielt die Frage der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit (bspw. durch Gesetzesberatung, coaching oder auch Sanktionen) eine besondere Rolle in den Demokratieförderdebatten, weil sie teilweise als Schlüsselkategorie für weitere Spill-Over-Effekte der Demokratisierung betrachtet wird (Mansfield und Snyder 2005). Jüngst hat überdies die Förderung von Zivilgesellschaft erheblich an Bedeutung gewonnen, was sich in diesem Demokratiekonzept in dem Begriff der Koalitionsfreiheit finden würde. Schwer zuzuordnen sind die externen Bemühungen um das Funktionieren staatlicher Institutionen, sei es bei der Professionalisierung der Judikative oder der Parlamente. Gleichmaßen bemühen sich viele Demokratieförderakteure, insbesondere auch Europarat und OSZE, um die Dezentralisierung von Regierungssystemen, weil sie diese als Demokratienorm verstehen. Auch dieser Bereich staatlicher Institutionen lässt sich hier kaum abbilden. Die Dimension der *Machtkontrolle*

Tab. 2.3 Demokratiekonzept und Demokratieförderung. (Quelle: eigene Darstellung)

Dimension	Kriterien	Bedeutung für Demokratieförderung
Partizipation	Wahl und Abwahl der Amtsinhaber	+++
	Inklusives Wahlrecht	+++
	Inklusiver Bürgerschaftsstatus	+
	Freie Meinungsäußerung	+++
	Informationsfreiheit	+++
	Organisations- und Koalitionsfreiheit (Parteien, Interessengruppen)	+++
Wettbewerb	Organisations- und Koalitionsfreiheit (Parteien, Interessengruppen)	+++
	Regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen	+++
Machtkontrolle	Horizontal accountability	+
	Rechtsstaatlichkeit	++
Im Demokratiekonzept fehlend:		Professionalisierung staatlicher Institutionen +++
		Dezentralisierung ++

im Demokratiekonzept führt hier nicht weit genug, denn horizontal accountability zielt insbesondere auf die Vermeidung von Macht-Übergriffen, beispielsweise der Exekutive auf die Legislative, und nicht nur auf die Professionalisierung der jeweiligen Institutionen (siehe Tab. 2.3).

Aus diesem kurzen Vorgriff auf die weiter unten diskutierten Aspekte der Demokratieförderung lässt sich für die *Verknüpfung* von grundlegendem Demokratiekonzept und Demokratieförderung festhalten, dass die Partizipations- und Wettbewerbsdimension als *input*-bezogene Demokratiebereiche einen Schwerpunkt der gängigen Demokratieförderstrategien abbilden. Die große Bedeutung der Professionalisierung staatlicher Institutionen oder die Machtteilung durch Dezentralisierung, die den *output*-Bereich von Demokratie betreffen, bildet dieses Demokratiekonzept eher nicht ab.

Historische Entwicklungsschritte der Demokratieförderung

Die explizite Demokratieförderung hat eine vergleichsweise junge Geschichte. Sie begann als außenpolitisches nationalstaatliches Instrument: Als eine Art Geburtsstunde können die Bemühungen von Präsident Woodrow Wilson zur Neuordnung Europas nach dem Ende des Ersten Weltkriegs gesehen werden – insofern gelten die USA als die eigentlichen „Erfinder“ von internationaler Demokratieförderung und diese hat ihre Wurzeln im Idealismus der Zwischenkriegszeit. Wilsons Zielvorstellung bestand in der friedlichen Koexistenz souveräner Staaten, die demokratische Grundzüge tragen und in denen auch innerstaatliche Menschenrechts- und Demokratieaspekte eine Rolle spielen sollten. Eine neue Dimension war mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Demokratisierung

Westdeutschlands durch die Westalliierten erreicht. Ein zentrales Motiv war der Schutz vor kommunistischer Machtausbreitung. Während des Kalten Krieges galt Demokratieförderung als eine Art Nebenerscheinung des US-amerikanischen sicherheitspolitischen Primats und somit nicht als eigenständiges außenpolitisches Instrument (Brown 2005). Dies änderte sich Anfang der 80er Jahre unter Präsident Ronald Reagan mit der Gründung des *National Endowment for Democracy (NDI)* und einer Stärkung der *US Agency for International Development (USAID)*. Beide sind bis heute zentrale globale Akteure der Demokratieförderung (Carothers et al. 2007; Carothers 1997a).

Neben der amerikanischen Außenpolitik liegen die Wurzeln der externen Demokratisierung im späten Umgang der Kolonialmächte mit ihren Kolonien, beziehungsweise nach den Entkolonialisierungsprozessen in den internationalen Hilfestellungen für die früheren Kolonien. Dies ist gleichzeitig die Wurzel internationaler Entwicklungspolitik – beide Herangehensweisen sind naheliegender Weise miteinander verwoben. Insbesondere Frankreich und Großbritannien sind dementsprechend traditionelle Akteure der Demokratieförderung im postkolonialen Kontext. Demokratieförderung im postkolonialen Zusammenhang stand vielfach im Zeichen mühsam gewährter oder errungener staatlicher Souveränität – und in Folge dessen einer gewissen Ignoranz in Bezug auf die angenommene Überlegenheit der eigenen, exportierten Demokratiemodelle – so wie die britische Versuche, das Westminstermodell zu exportieren zeigten. Eine weitere Herausforderung bestand im zuweilen allzu liberalen Umgang mit autokratischen postkolonialen Regimen (Brown 2005; Meinhardt 2001; Burnell 2000a; Whitehead 2001).

Zeitlich nachgelagert, nach dem Beginn postkolonialer Demokratieförderzusammenhänge, liegen die Förderbemühungen bei den Demokratisierungen seit Mitte der 70er Jahre in Südeuropa und Lateinamerika, die jedoch nur ein schmaler Vorläufer der heutigen Aktivitäten waren. Der große Boom begann 1989 durch den Fall des Eisernen Vorhangs (Schmitter und Brouwer 1999).

Erst mit der Demokratisierungswelle in Lateinamerika und Südeuropa seit den 70er Jahren begann eine deutliche Verbreiterung des Akteursspektrums, nachdem Demokratieförderung seinen Ursprung in *nationalstaatlicher Außenpolitik* hatte (Carothers 2006). Damals kam es zu einem verstärkten Agieren nicht-staatlicher Akteure wie politischer Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der internationalen Demokratieförderung. Nichtsdestoweniger: Eine breite *Multilateralisierung* und *Internationalisierung* der Demokratieförderung begann erst mit den Demokratisierungen nach 1989 (Whitehead 1996).

2.1.2 Grundfragen internationaler Demokratieförderung

Dieses Unterkapitel gibt einen Überblick über Grundfragen internationaler Demokratieförderung: Bis heute ist es das zentrale Kennzeichen von internationaler Demokratieförderung, dass sie höchst disparat ist, was Akteure, Mechanismen, Ziele und Zielländer betrifft. Denn es existiert keine Norm internationaler Demokratieförderung und auch kein

Tab. 2.4 Grundlegende Herausforderungen internationaler Demokratieförderung. (Quelle: eigene Darstellung)

1.	Timing der Demokratieförderung
2.	Kontextsensibilität der Strategien
3.	Auswahl angemessener Förderadressaten
4.	Politische Kultur im Empfängerland
5.	Engagement der internationalen Akteure
6.	Gutes Länder- und Kontextwissen
7.	Coaching lokaler Akteure für eigenständiges Handeln
8.	Transparente Ziele
9.	Long term commitments
10.	Common ownership

internationales Regime in dieser Hinsicht. Die einzelnen Akteure, seien sie nationalstaatlich, nicht-staatlich oder intergouvernemental, verfolgen selbstentwickelte Ansätze, meist zugeschnitten auf ihr Kompetenzprofil und natürlich auch auf ihre (macht)politischen Interessen (Burnell 2000b). Dies geht meist einher mit einem Mangel an Reflexion, insbesondere unter den *high-politics*-Akteuren, sowie einem Kommunikationsmangel zwischen den verschiedenen Akteuren in einer Zielregion (Burnell 2007).

Grundlegende Herausforderungen internationaler Demokratieförderung

In Praxis und Wissenschaft gleichermaßen wurde und wird vielfach versucht, Basis- Herausforderungen von externer Demokratieförderung zu definieren. Zehn Aspekte (siehe Tab. 2.4) lassen sich zusammenfassend auflisten (Carothers 2002; Dalpino 2000; Freise 2004; Grävingholt et al. 2009; Sandschneider 2003a; Schmidt 2008): 1) Das *timing* der Demokratieförderung: Entscheidend ist die Transformationsphase des Empfängerlandes, beispielsweise haben Aktivitäten vor den Gründungswahlen erheblichen Einfluss, nach Wahlen ist das „window of opportunity“ hingegen zumeist zunächst wieder geschlossen. 2) Die Demokratieförder-Instrumente müssen zum *Zielland* und den Erwartungen vor Ort passen, das heißt, die Strategien sollten kontextsensibel sein. 3) Zentral ist die Auswahl angemessener *Förderadressaten*, zumeist verbunden mit der Frage, ob eher Eliten oder die Zivilgesellschaft unterstützt werden sollen. Insbesondere in jenen Staaten, in denen externe Demokratieförderung nur versteckt ablaufen kann, ist die Auswahl der Zielgruppen für die Demokratieförderung (Parteien, NGOs, Eliten) schwierig (siehe hierzu Dalpino 2000; Dauderstädt und Lerch 2005a; Ottaway und Chung 1999). 4) Das gesamte Demokratieförderinstrumentarium hat zu berücksichtigen, welche *politische Kultur* im Empfängerland vorherrscht – welche historischen Erfahrungen es etwa mit Autokratie oder Demokratie gibt. 5) Der Erfolg hängt überdies davon ab, welches *Tableau internationaler Akteure* sich im Zielstaat engagiert – ob beispielsweise „nur“ NGOs Zugang haben oder sich womöglich eine große Zahl internationaler Akteure oder Staatenvertreter vor Ort Konkurrenz macht (ein Beispiel dafür wäre Bosnien und Herzegowina). Wünschenswert wäre eine Koordination externer Demokratieförderung – was, anders als in

der Katastrophenhilfe, eher nicht die Regel ist. 6) Aus dem bisherigen lässt sich ableiten, dass ein gutes *Länder- und Kontextwissen* entscheidend für gute Demokratieförderung ist. 7) *Hilfe zur Selbsthilfe*: Demokratieförderung ist insbesondere auch Wissensvermittlung, es bedeutet coaching lokaler Akteure für eigenständiges Handeln. Externe Hilfe, die konzeptionslos verteilt wird, kreiert internationale finanzielle Abhängigkeit und verhindert nachhaltiges Eigenengagement (Burnell 2008a; Freise 2008; Spanger 2002b). 8) Glaubwürdigkeit: Ungünstig sind widersprüchliche Signale externer Akteure über die Motive ihrer Aktivitäten (bspw. bei geostrategischen oder energiepolitischen Interessen, die nicht kommuniziert werden), hingegen führen *transparente Ziele* zu konsistenten Demokratisierungsstrategien. 9) „*long term commitments*“: „democracy promotion should on the whole prepare to be patient“ (Dauderstädt und Lerch 2005a, S. 180). 10) Partizipative Ansätze oder wenigstens Mit-Reflexion örtlicher Akteure sollten angestrebt werden, so dass Demokratieförderstrategien ein gewisses Maß an so genannter *common ownership* aufweisen könnten. Die Frage nach Partizipation und *common ownership* ist auch Bestandteil der Bewertung der Demokratieförderstrategien von Europarat und OSZE in der empirischen Analyse weiter unten.

„Moral versus Interesse?“⁶ – Intentionen von Demokratieförderung

Die Intentionen von Demokratieförderung variieren naheliegender Weise je nach Akteur und Weltansicht (Burnell 2000a). Demokratieförderung durch einen einzelnen Nationalstaat unterliegt den außenpolitischen Interessen dieses Staates, Demokratieförderung durch eine intergouvernementale Organisation wie Europarat und OSZE unterliegt hingegen dem kleinsten gemeinsamen Nenner eines Gruppenwillens verschiedener Nationalstaaten. Die Frage nach der Intention von Demokratieförderung stößt in die Mitte IB-theoretischer Kontroversen und soll hier nur angeschnitten werden. Demokratieförderung ist am ehesten aus idealistischer und interdependenztheoretischer Sichtweise als Baustein internationaler friedensfördernder Kooperation zu verstehen.

Im Folgenden werden spezifische Motivlagen vorgestellt, die in der Realität wohl zu meist in unterschiedlichen Mischungen zu finden sind. Internationaler Demokratieförderung liegt sicherlich stets ein Mix dieser verschiedenartigen Motive zugrunde, die bislang eher zu schematisch in die Analysen einbezogen wurden: „*Given the multiplicity of international actors involved, motives behind democracy promotion and their implications on democracy aid policies will, therefore, most likely vary. However, this is an area where the current scholarship on democratisation aid and development co-operation remains deficient*“ (Magolowondo 2005, S. 44).

- Als zentrales idealistisches und auch interdependenzorientiertes Motiv lässt sich die *normative Wünschbarkeit von Demokratie aufgrund ihrer funktionalen Überlegenheit* festhalten. Diesem liegt die Annahme von Demokratie als grundlegend angemessener und menschenfreundlicher kollektiver Norm zugrunde, sowie die Annahme, dass de-

⁶ So ein Aufsatztitel zur Demokratieförderung (Spanger 2002b).

mokratisch gewählte Regierungen eine größere Neigung zu *Good Governance* haben und ihr Problemlösungspotential in einer komplexen globalen Umgebung größer ist als das von Autokratien. Dies betrifft gleichermaßen ihr sozio-ökonomisches Potential wie ihre verlässliche Wohlfahrtsstaatlichkeit, ihr ökonomisches Potential und ihr Ökologie-Verständnis (siehe bspw. Burnell 2000c; Sandschneider 2003a; Diamond 1995).

- Im Zusammenhang mit der *Idee des demokratischen Friedens* ist Demokratieförderung auch eine Art globale Sicherheitsstrategie mit idealistischer Motivlage: Die Idee des demokratischen Friedens als eine Intention der Demokratieförderung ist bis heute grundlegender Bestandteil der akademischen Debatten (siehe bspw. Baum 2008; Danilovic und Clare 2007; Gartzke 1998; Gat 2005) und gleichermaßen Element politischer Rhetorik (bspw. Annan 2002; Boutros-Ghali 1992). Die umfangreichen IB-Debatten um die Validität dieses Konzeptes sollen hier nicht nachgezeichnet werden, sondern nur knapp für die Demokratieförderungsfragen überprüft werden. Bekanntermaßen hat dieses Konzept seinen Ursprung in den Thesen Immanuel Kants in „*Zum ewigen Frieden*“ von 1795. Darin erklärte Kant die dauerhaft friedliche und verlässliche Kooperation von souveränen Republiken für möglich, auf Basis bestimmter Minimalbedingungen, wie insbesondere (knapp skizziert) „echten Friedensverträgen“, innerer und äußerer staatlicher Souveränität, Abschaffung stehender Heere und Verzicht auf verbrecherische Kriegshandlungen (bspw. ein jüngerer kommentierter Re-Print Kant 2009).

Die Gruppe der Befürworter dieser These, die das Phänomen des demokratischen Friedens für empirisch gültig erachten, ist bis heute relativ groß (Gelpi und Grieco 2008; Harnisch 1994; Hasenclever und Weiffen 2004; Hasenclever 2003; Lektzian und Souva 2009; Nielebock 1993; Oneal und Russett 1997; Souva 2004; Bennett 2006; Czempiel 1996). Gleichzeitig gibt es grundlegende Gegenrede gegen die angenommene erhöhte Friedlichkeit von Demokratien (siehe dazu bspw. Geis et al. 2006; Moravcsik 1996). Daneben stehen Einwände in Bezug auf Sicherheitsgefährdungen und Gewaltneigungen im *Prozess* der Demokratisierung (Gaubatz 1999; Mansfield und Snyder 1995; Mansfield und Snyder 2002b). Davon unterscheiden sich die Positionen, die dieses Theorem nicht für teilweise oder „halbdemokratisierte“ Staaten als gültig erachten (bspw. Carothers 1994; Goldsmith 2008) beziehungsweise hier eine besondere Sicherheitsgefährdung sehen (bspw. Maoz 1997). Gefragt wird zuweilen, ob es auch einen „dictatorial peace“ geben kann (siehe bspw. in Bezug auf Afrika Olsen 1998).

„Wiederentdeckt“ wurde das Theorem des Demokratischen Friedens in den 80er Jahren durch die Thesen zur geringen Gewaltanfälligkeit in interdemokratischen Beziehungen von Michael Doyle 1986 (Doyle 1986). Verbreitet ist zudem die Auffassung, dass die Mitgliedschaft in demokratieorientierten Internationalen Organisationen als demokratie-typisch gilt und mindestens ein Begleitphänomen der These des demokratischen Friedens sei – vielleicht sogar der zentrale Grund für die Friedensneigung von Demokratien. Parallel dazu zeigt sich Misstrauen gegenüber Nicht-Demokratien und eine Neigung, diese aus den eigenen Kreisen auszuschließen (Hasenclever 2003; Risse-Kappen 1994). Diese Grundthesen machen den Gedanken des demokratischen Friedens als Motiv für Demokratieförderung, allzumal in internationalen Organisationen,

plausibel, insgesamt ist dieses Konzept bislang jedoch für den Bereich der internationalen Demokratieförderung nicht ausreichend konzeptionell nutzbar gemacht worden (siehe Richter 2005).

- *Das Homogenitätsstreben von Demokratien:* Unter konstruktivistischen Vorzeichen wird angenommen, dass der Außenpolitik eines Staates der Wunsch immanent ist, eine ähnlich strukturierte Umwelt um sich herum zu schaffen (Boekel et al. 1999). Das bedeutet, sowohl demokratische als auch autokratische Staaten wollen von ähnlich gestalteten Staaten umgeben sein und möchten ihre eigenen Werte in ihrem Umfeld verbreitet sehen.⁷ Für Demokratien ist insofern der Anreiz groß, demokratische Oppositionen im autokratischen Nachbarland zu unterstützen (Gleditsch und Ward 2006). Diese Ähnlichkeitsannahme erklärt auch, warum nationalstaatliche Demokratieförderung zum Export des eigenen (und ggf. für das Zielland nicht angemessenen) Demokratiemodells neigt (Carothers 1999; Magolowondo 2005). Übertragen auf Internationale Organisationen bedeutet dieses Argument, dass mehrheitlich demokratische ebenso wie mehrheitlich autokratische Organisationen dazu neigen, die jeweilige Prägung beizubehalten. Die Zahl der autokratischen Staaten in Europarat und OSZE lag maximal bei einem Drittel, so dass stets ein erheblicher Teil der Mitglieder ein echtes Demokratisierungsinteresse in Bezug auf die umliegenden Mitgliedsstaaten hatte.
- Das Ziel der *Ausweitung funktionierender Marktwirtschaften* und der *Etablierung neuer Märkte* ist unumstritten eine wesentliche Intention von Demokratieförderung (Burnell 2000b, c; Newberg und Carothers 1996). Mit Blick auf die Analyse Internationaler Organisationen ist dieses Argument jedoch primär für Organisationen relevant, die Politikwandel und Handelskooperation betreiben – an erster Stelle wohl die EU.
- *Geostrategische Interessen als „hidden agendas“:* In zahlreichen Fällen von Demokratieförderung schwingen versteckte Motive mit, die nicht offen artikuliert werden, weil sie eher den Eigeninteressen der Demokratisierer dienen als den Fremdinteressen der Demokratisierten. Strategische, normative, ökonomische Interessen, die „non-declared“ bleiben und sich in keinem Abkommen oder Förderprogramm nachlesen lassen, zeigen sich in verschiedensten Kombinationen (siehe für Afrika bspw. Olsen 1998).⁸ So mag beispielsweise bei dem Bemühen um Rechtsstaatlichkeit in einem anderen Staat die Sicherheit für ausländische Direktinvestitionen ein handfestes mittelfristiges Ziel sein (Schmitter und Brouwer 1999). Und *vice versa* – auffällige Zurückhaltung in der Demokratieförderung gegenüber manchen Staaten wird vielfach ebensolche Gründe haben. Häufig ist im Falle eines starken Eigeninteresses ein „gap between ambition and

⁷ Dass Autokratien die Demokratisierung von Nachbarstaaten als Bedrohung ansehen, zeigte sich beispielsweise anhand der Bemühungen Russlands gegenüber den farbigen Revolutionen in der Ukraine und in Georgien.

⁸ Aus gramscianischer Perspektive argumentiert beispielsweise Robinson, dass ein Ziel US-amerikanischer Demokratieförderung die Etablierung von *low-intensity democracies* sei, die in der Kooperation relativ verlässlich seien, aber nicht in der Lage wären, die globale Machtordnung herauszufordern (Robinson 1996).

know how“ (Carothers 2004, S. 2) unübersehbar: Je mehr eigenes Kalkül hinter Demokratieförderung steckt, desto weniger wird sich meist um Ortskenntnis bemüht, um die Erfassung der Präferenzen und Spielräume vor Ort.

Wie gezeigt werden konnte, lassen sich die meisten Motiv-Argumentationen jedoch am ehesten auf nationalstaatliche Strategien beziehen. Internationale Organisationen sind durch einen Mix nationalstaatlicher Motive, extrahiert etwa durch ihre jeweiligen Abstimmungsmodi und Koppelinteressen geprägt.

Area-Studies und Demokratieförderung

Die Debatten um und die Erforschung von Demokratieförderung changieren erheblich entsprechend den Herausforderungen der jeweiligen empirischen Region. Meist sind Praktiker und Analytiker als *area*-Experten derart in den Spezifika der einzelnen Regionen verhaftet, dass ein neutraler Blick auf Kritik und Chancen von Demokratieförderung schwer ist. Dabei lässt sich gerade aus der *area*-übergreifenden Perspektive erkennen, welche Potentiale Demokratieförderung bietet. Je nachdem, wie kulturell nah oder fern die Demokratieförderakteure der Zielregion der Demokratisierung stehen, schwankt auch die Übertragbarkeit der Demokratiekonzepte.

Derzeit lassen sich verschiedene *areas* unterscheiden, die im Kontext internationaler Demokratieförderung relevant sind:

- Postsozialistisches Ostmittel- und Osteuropa
- Mittel- und Südamerika
- Afrika
- Naher und mittlerer Osten
- Asien

Das postsozialistische *Ostmittel- und Osteuropa* (sowie Mittel- und Südamerika) stellen die großen Forschungsgebiete der Systemwechselanalyse dar, die Demokratieförderanalyse kam mit Zeitverzögerung hinzu. Die konzeptionelle Entwicklung der Demokratieförderdebatten ist eng mit den Demokratisierungen in Ostmittel- und Osteuropa verbunden. Der Einfluss von EU und NATO ist zumindest in Ostmitteleuropa dominanter als der von Europarat und OSZE. In Ostmitteleuropa besteht die Herausforderung primär in der *Konsolidierung der jungen Demokratien*, im postsowjetischen Osteuropa hingegen darin, die *Autokratien aufzuweichen*.

In *Mittel- und Südamerika* zeigen sich heute keine ganz schweren autokratischen Fälle mehr (abgesehen von Kuba), und es geht gleichermaßen um die *Konsolidierung* der Präsidialdemokratien aus der dritten Welle der Demokratisierung und die weitere Demokratisierung noch existenter *defekter Demokratien* (siehe bspw. Zilla 2006).

Anders stellt sich die Lage in *Afrika* dar: Demokratieförderung in Bezug auf diesen Kontinent ist zum einen eng verwoben mit entwicklungspolitischen Debatten (siehe weiter

unten). Im Vergleich zu Mittel- und Südamerika ist zudem die Zahl der Autokratien sehr hoch, daneben gibt es eine größere Gruppe halbdemokratischer Staaten und nur wenige Staaten, die als demokratisch gelten (bspw. Südafrika). Die Diskussion um die Übertragbarkeit „westlicher“ Demokratiemodelle hat hier größere Bedeutung als in Lateinamerika oder in Osteuropa (Crawford 2005, 2007; Magolowondo 2005; Nolting 2001).

Eine kritische Reflexion der Übertragbarkeit westlicher Diskurse und westlicher Kategorien prägt gleichermaßen die Debatten um den ebenfalls stark autokratischen *Nahen und Mittleren Osten* (Anderson 2006), in dem die Herausforderung gleichermaßen in der Befriedung gewalttätiger Konflikte wie im Aufbrechen autokratischer Regime besteht. Hier überlagert jedoch vielfach die globale sicherheitspolitische Bedeutung beispielsweise des Iran und des Irak die Rolle von Demokratieförderung (Assenburg 2005; Beck 2005; Byman 2003; Dalacoura 2005; Dobbins 2007; Fürtig 2005; Hobson 2005; Piazza 2007).

Ganz anders stellt sich die Situation in *Asien* dar: Abgesehen von den international relevanten Konfliktherden insbesondere in Afghanistan, Pakistan auf den Philippinen, oder in Sri Lanka ist der asiatische Raum kein primäres Gebiet internationaler Demokratieförderungsbemühungen und ebenso wenig Gegenstand entsprechender akademischer Diskussionen, obwohl es, beispielsweise mit China, Nordkorea, Burma, Laos und Kambodscha, eine stark autokratische Staatengruppe gibt. Ein Grund liegt sicherlich darin, dass Demokratieförderung auch bei regionalen internationalen Akteuren wie insbesondere der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) keine Rolle spielt, was mit der großen Bedeutung internationaler Nichteinmischung für das Selbstbild der Mitgliedsstaaten zusammenhängt – obwohl Asien markante Beispiele der dritten Demokratisierungswelle aufzuweisen hat (Ginsburg 2008). Überdies haben die starken westlichen Demokratieförderakteure wie die EU und die USA vergleichsweise geringeren Zugang zu autokratischen asiatischen als zu den afrikanischen Staaten. Mit der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) besteht sogar eine noch junge Regionalorganisation, die unter Führung Russlands und Chinas insbesondere den zentralasiatischen Staaten eine Alternative zur westlichen Annäherung bieten soll (Ambrosio 2008; Dosch 2008; Kuhonta 2006; Acharya 2004).⁹ Die zentralasiatischen Staaten sind jedoch nicht nur dem asiatischen Raum zuzuordnen, sondern können aufgrund ihrer zeithistorischen Prägung ebenso dem postsowjetischen Osteuropa zugeordnet werden – zumal als OSZE-Mitglieder. Dementsprechend werden sie in dieser Studie eingeordnet.

Die Tab. 2.5 führt die Varianzen zwischen den verschiedenen Demokratieförderzielregionen sehr grob kategorisiert auf. Dieser Überblick zeigt zum einen, dass bei einer vergleichenden Analyse, wie sie in dieser Studie vorgenommen wird, insgesamt drei Weltregionen eine prinzipielle Vergleichbarkeit in Bezug auf Demokratieförderfragen aufweisen: das postsozialistische Ostmittel- und Osteuropa (inklusive Zentralasien s. o.), Mittel- und Südamerika sowie Afrika. Hingegen sind die regionalen Bedingungen im Nahen und Mittleren Osten durch die globale sicherheitspolitische Bedeutung gänzlich anders; in Asien

⁹ Russland und vier der fünf zentralasiatischen Republiken sind sogar gleichzeitig in der anti-demokratischen SCO und der demokratischen OSZE Mitglied.

Tab. 2.5 Verschiedene *areas* und Demokratieförderung. (Quelle: eigene Darstellung)

Areas	Herausforderungen der Demokratieförderung
Postsozialistisches Ostmitteleuropa	Demokratische Konsolidierung
Postsozialistisches Osteuropa	„Aufweichen“ von Autokratien
Mittel- und Südamerika	Demokratische Konsolidierung
Afrika	„Aufweichen“ von Autokratien Demokratisierung sich liberalisierender Staaten
Naher und Mittlerer Osten	(Post-)Konflikt-Management „Aufweichen“ von Autokratien Demokratisierung sich liberalisierender Staaten
Asien	Starkes nationales Souveränitätsverständnis „Aufweichen“ von Autokratien Demokratisierung sich liberalisierender Staaten

ist die Abwehr gegenüber internationalem Einfluss enorm ausgeprägt. Von den somit drei für einen größeren Vergleich in Frage kommenden Zielregionen (Ostmittel- und Osteuropa, Mittel- und Südamerika sowie Afrika) wird Afrika aus kategorialen Gründen nicht in dieser Analyse einbezogen, da sich die Auswahl der Fallbeispiele nicht nach Regionen, sondern nach der Vergleichbarkeit der in Frage kommenden Regionalorganisationen richtet. Die Afrikanische Union würde sich, insbesondere da sie sich selbst eher als eine Art afrikanische EU denn als beispielsweise ein afrikanischer Europarat sieht, weniger in diese Auswahl passen als Europarat und OSZE (die Begründung der Fallauswahl findet statt in Unterkapitel 2.2.1 *Design und Methode des Vergleichs und die Fallauswahl*).

Systemwechselforschung und Demokratieförderung¹⁰

Die Verwobenheit von Demokratieförderung und Systemwechsel in den 80er Jahren (Lateinamerika, Südeuropa) und in den 90er Jahre (Osteuropa) prägte die Debatten um Demokratieförderung in den frühen 90er Jahren. Zwar war bereits in den 80er Jahren die Demokratisierungseuphorie erheblich, jedoch war der internationale Einfluss auf Lateinamerika und Südeuropa zunächst noch beschränkt (Whitehead 2001). Die frühe Systemwechselforschung hat externen Akteuren dementsprechend eine eher geringe Bedeutung zugemessen (O'Donnell et al. 1986) und man war skeptisch in Bezug auf die Einfluss-

¹⁰ Die breiten Diskussionen über *Demokratievoraussetzungen* in der Systemwechselanalyse (insbesondere mit auf Basis von modernisierungstheoretischen, machtreisourcenorientierten, kulturalistischen, strukturalistischen bzw. akteurstheoretischen Ansätzen) sollen hier nicht aufgegriffen werden (einen knappen Überblick bietet bspw. Merkel und Puhle 1999). Fixpunkt der Debatte ist nach wie vor das modernisierungstheoretische Argument, dass die Verbesserung der sozio-ökonomischen Basis in einem Land, einhergehend mit einer gesellschaftlichen Verbreitung der Machtverteilung (Mittelschichtenprägung), für eine Demokratisierung notwendig sei. Auch wenn dies nicht als plumpe Kausalität verstanden werden sollte, sondern schlicht davon ausgegangen werden soll, dass diese Phänomene die Wahrscheinlichkeit von Demokratie erhöhen (Epstein et al. 2006; Inglehart und Welzel 2009; bspw. Reuveny und Li 2003).

möglichkeiten (einen knappen Überblick dazu gibt Kneuer 2009). „*External actors tended to play an indirect and usually marginal role*“ (Schmitter 1986, S. 5). Schmitter hat sich später selbst revidiert (Schmitter 2001).

Zudem weisen manche Literaturbeispiele zu Beginn der 90er Jahre eine gewisse Naivität auf, dass Demokratisierung quasi per Baukastenprinzip exportiert werden könne (Wolf 1994; Allison und Beschel 1992). „*Democracy promoters in the 1980s and 1990s embraced the view that democracies could succeed anywhere, and could do so quickly... they tended to underestimate the complications... and to overestimate the power of elections*“ (Carothers 2007b, S. 24). Autoren wie Pridham, Whitehead, Carothers und Burnell haben sich hingegen schon früh differenziert mit Demokratieförderung auseinandergesetzt. Viele Demokratieförderanalysen im Kontext der Systemwechselanalyse der 90er Jahre setzten einen Schwerpunkt auf nationalstaatliche Demokratieförderung, insbesondere auf die veränderte Rolle der USA nach dem Ende der Blockkonfrontation in der globalen Demokratieförderung. Internationale Organisationen wurden zunächst weniger als Akteure mit zunehmender Bedeutung wahrgenommen (Carothers 1991, 1995; Diamond 1992; Lauth 1996).

Der Nexus zwischen Entwicklungshilfe und Demokratieförderung

Ein weiterer Diskursstrang um das Thema Demokratieförderung steht im Kontext der breiten Entwicklungshilfeforschung und fand unter den Schlagwörtern „*democracy and aid*“ statt (Burnell 2000b). Demokratie ist insbesondere Bestandteil neuer Entwicklungshilfestrategien, die zunehmend normgebunden sind und die Demokratiefrage in Entwicklungshilfe einbeziehen (vgl. bspw. Crawford 2001; Magolowondo 2005; Santiso 2001a). So hat sich die Entwicklungshilfe in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegend gewandelt, indem Demokratie und Good Governance in die Förderstrategien sowohl nationaler Akteure als auch der zentralen internationalen Akteure wie Weltbank und IWF nach und nach einbezogen wurden, was zu einer neuen entwicklungspolitischen Konditionalität führte (Crawford 1996, 2001; Leftwich 1993; Magolowondo 2005; Schmitz 2009). Die neue Normgebundenheit führt jedoch gleichermaßen zu neuen Problemen: So wurde die *Weltbank* vielfach dafür kritisiert, dass sie (insbesondere seit ihrer Restrukturierung 1997) unter Demokratie und Good Governance den Export neo-liberaler Politikmodelle verstand und damit wenig Kontextsensibilität, regionales Wissen und Flexibilität der Demokratieförderinstrumente zeigte (siehe bspw. Marquette 2001, 2004; Ruger 2005; Shaw 2005; Smith 2008; Stiglitz 2003; Teichman 2004). Ähnliches wird in Bezug auf die Konditionalität des *IWF* diskutiert (Stiglitz 2003).

Ursache für die neue Konditionalität war die Erkenntnis, dass sich trotz massiver Entwicklungsanstrengungen insbesondere im südlichen Afrika die ökonomische und soziale Situation wenig verbesserte, so dass die Institutionenqualität in den Zielländern stärker ins Zentrum rückte (Brown 2005; Meinhardt 2001). So erhoffte man sich stärkere Nachhaltigkeit von Entwicklungshilfe (Schuppert 2006; Spanger 2002a, 2004). Demokratieförderung im Kontext von Entwicklungshilfe hat nicht nur durch die vorhandene Kondi-

tionalität einen ganz anderen Entstehungs- und Wirkungszusammenhang als Demokratieförderung von Mitgliedsstaaten wie bei Europarat und OSZE. Die größten Unterschiede zu dieser *second generation* von Entwicklungshilfe (Santiso 2001a) bestehen in der Akteursstruktur, die in der Entwicklungshilfe zwischen *donor* und Empfänger in der Regel bilateral und asymmetrisch organisiert ist. Die Analyse der Demokratieförderstrategien von Europarat und OSZE befasst sich jedoch mit dem Handeln gegenüber Mitgliedern, über das die Zielstaaten der Demokratieförderung selbst mitentscheiden können – wenn auch nur als ein kleines Element im Kontext aller Mitgliedsstaaten. Entwicklungshilfe-strategien beinhalten überdies die Verteilung materieller Ressourcen zwischen *donor* und Empfänger, verbunden mit entsprechenden Risiken, beispielsweise in Form vorgetäuschter Reformen (siehe bspw. Burnell 2008a, S. 415 f.) – auch das entfällt bei Europarat und OSZE, die kaum über Ressourcen verfügen, im Prinzip. Aus dieser entwicklungspolitischen Ressourcenverteilung resultiert, dass in der entwicklungspolitischen Debatte um Demokratieförderung – ähnlich wie in den EU-bezogenen Debatten – der *Konditionalität* eine ganz erhebliche Bedeutung zukommt. Carlos Santiso geht sogar soweit, daraus drei verschiedene Formen von Demokratieförderung für den entwicklungspolitischen Kontext abzuleiten: *erstens* politische Konditionalität, also das Einfordern von Handlungen, die an bestimmte Leistungen geknüpft werden, *zweitens* die wirtschaftliche Entwicklungsförderung, die sich eher auf Handelsabkommen, Auslandsinvestitionen und ähnliches bezieht sowie *drittens* so genannte *Positivmaßnahmen der Demokratieförderung* („*positive measures*“), die aktiv, explizit und zielgerichtet der Demokratisierung dienen (Santiso 2001b). Diese Unterscheidung aus dem entwicklungspolitischen Kontext schärft den Blick für das Vorgehen dieser Studie: Europarat und OSZE verfügen weder über politische Konditionalität noch über ökonomische Anreize. Aus der breiten Palette ihrer Aktivitäten, die sich auf verschiedenste policy-Felder bezieht, interessieren in dieser Studie jene, die aktiv, explizit und zielgerichtet als *Positivmaßnahmen der Demokratieförderung* verstanden werden können.

Post-Konflikt-Demokratisierung als Friedensstrategie

Ein recht junger Bereich in der Demokratieförderdebatte ist die Post-Konflikt-Demokratisierung. Sie hat durch das zunehmende internationale Engagement in so genannten *failed states* größere Bedeutung erlangt, ausgelöst durch die Folgen der Balkan-Kriege der 90er Jahre in Europa und die Diskussionen zum Umgang mit Afghanistan und dem Irak. Aus der Befassung mit *failed states* resultierte das aktive Bemühen um und die entsprechenden Diskussionen über *state* und *nation building* (Debiel 2005). Beide Formen internationalen Einflusses sind viel grundlegender und intensiver als Demokratieförderung an sich. Das Ziel dabei ist es, nicht „nur“ Demokratie zu etablieren, sondern überhaupt erstmals ein funktionierendes Staatswesen zu installieren. Es ist umstritten, ob dies heute überhaupt erfolgreich möglich ist.

Mit der Demokratieförderung im Post-Konflikt-Zusammenhang verbindet sich die Hoffnung, dass diese sich auch als Friedensstrategie eignet (siehe dazu die Konzeption-

nalisierung von Richter 2005), dass also die Installierung von Demokratie die Friedenschancen erhöht (auf die Idee des demokratischen Friedens wurde bereits eingegangen). Post-Konflikt-Situationen sind jedoch besonders komplex und fragil und insofern ein besonders schwieriges und auch kostspieliges Feld für externen Einfluss, dessen Effektivität fraglich ist (Schmidt 2008; Zeeuw 2005; Zeeuw und Kumar 2006). Im Zentrum steht meist, Institutionensysteme zu installieren, die den vormals konfligierenden Parteien Machtausgleich in Aussicht stellt, das heißt, die Etablierung von Konkordanz-, Föderal- und power-sharing-Modellen ist ein wesentliches Element von Post-Konflikt-Demokratieförderung (beispielhaft dazu Dehnert 2008).

Im empirischen Kontext dieser Studie findet Demokratieförderung im Post-Konflikt-Zusammenhang insofern Beachtung, als Europarat und OSZE auch Demokratieförderung in den Balkanstaaten durchführen. Da es sich dabei jedoch nicht um *state* oder *nation building*-Aktivitäten handelt, sondern um Demokratieförderung, wie sie strukturell auch in anderen Mitgliedsstaaten durchgeführt wird, werden die Bemühungen von Europarat und OSZE auf dem Balkan in der empirischen Analyse nicht gesondert kategorisiert. Insofern spielen die Spezifika der *state* und *nation building*-Politik keine Rolle für diese Studie.

2.1.3 Diskussionspunkte zwei Dekaden nach Ende des Ost-West-Konfliktes

Zwei Dekaden nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und insbesondere einige Jahre nach Beginn des internationalen Engagements im Irak und in Afghanistan, ist die akademische und anwendungsorientierte Debatte um Demokratieförderung in eine Reflexionsphase eingetreten. Die Kritik an den bisherigen Mechanismen nimmt zu, Strategien sollen besser überdacht werden, nachdem „*easy victories for democracy promotion*“ (Burnell 2008a, S. 418) gewonnen wurden – worunter Demokratieförderung in tendenziell stabilen Staaten wie den jungen EU-Mitgliedsstaaten zu verstehen ist. Die Forderung nach neuen und verbesserten Demokratisierungsstrategien ist auf beiden Seiten des Atlantiks sowohl in Bezug auf Nationalstaaten als auch in Bezug auf Internationale Organisationen verbreitet (siehe bspw. Carothers 2004; Youngs 2006). Sie ist eine Reaktion auf die folgenden neuen Herausforderungen:¹¹

- *Harte Fälle*: die heutigen Nicht-Demokratien sind Staaten mit besonders geringem Demokratiepotential, anders als beispielsweise Ostmitteleuropa nach 1989.
- *Democracy promotion backlash*: Heutige autoritäre Staaten sind selbstbewusster und wehren Demokratieförderung expliziter ab als noch in den 90er Jahren.
- *Neues Selbstbewusstsein*: Geschickte semi-autoritäre Regime *imitieren* demokratische Reformen, anstatt sich substantiell zu ändern.

¹¹ Siehe beispielsweise (Burnell 2006, 2008a; Carothers 2006, 2009; Gershman und Allen 2006).

Daraus resultieren folgende jüngere Strategiedebatten:

Double shift Peter Burnell (Burnell 2008a) skizziert die Notwendigkeit eines *double shift* in der Demokratieförderung, indem er zum einen fordert, dass Demokratieförderakteure ihre Strategien nicht nur *ex post evaluieren* (was für viele Akteure nach wie vor eine Herausforderung darstellt), sondern auch eine explizite ex-ante-Folgenabschätzung vorlegen. Nachdem sich in den Voruntersuchungen keine Anzeichen dafür ergeben haben, dass dies in der Demokratieförderung von Europarat und OSZE eine Rolle spielt, wurden ex-ante-Evaluierungen nicht in die Analyse aufgenommen, ex-post-Evaluierungen hingegen schon.

Home grown Verstärkt wird die *demokratische Selbstbestimmung* ins Zentrum der Betrachtung von Demokratieförderung gerückt und festgestellt, dass ohne die vertiefte Akzeptanz von Demokratie im betreffenden Land, ohne das Bewusstsein, dass Demokratie an sich *home-grown* sein muss, Demokratieförderung nicht funktionieren kann (Burnell 2008a; Czempiel 2005; Crawford 2003a, b). Im Idealfall zeigten die Demokratieförderstrategien sogar ein gewisses Maß an *common ownership*, das heißt, sie werden von internationalen und lokalen Akteuren gemeinsam entwickelt – ein de facto wohl selten eingelöster Anspruch. Dieser Debattenaspekt lässt sich für das Agieren internationaler Organisationen nur schwer operationalisieren. Der zugrundeliegende Gedanke wird insofern in die Analyse einbezogen, als die Demokratisierungsstrategien dahingehend untersucht werden, ob die zu demokratisierenden Staaten in die Evaluierung einbezogen werden (*partizipative Evaluierung*).

Developmental versus political approach Es zeigt sich eine Abkehr von frühen „*one size fits all*“-Strategien hin zu notwendigen Diversifizierungen. Nach Carothers führt dies zu einer analytischen Zweiteilung der Ansätze zwischen einem *political approach* einerseits, bei dem ein institutioneller wertorientierter Demokratiebegriff im Zentrum steht und der Institutionen-, insbesondere Wahl-orientiert ist. Demokratieförderung findet durch direkte, offene Unterstützung demokratieorientierter Akteure statt, Abwehrreaktionen des aktuellen Regimes bei Unterstützung der Opposition werden in Kauf genommen. Im Gegensatz dazu richtet sich andererseits Demokratieförderung, die dem *developmental approach* zugeordnet wird, eher auf lange Zeiträume aus und stellt zunächst Wohlfahrtsförderung und Menschenrechtsförderung in den Mittelpunkt (Carothers 2009). Der oben angeführten Definition von Demokratieförderung entsprechend, interessieren in dieser Studie die offenen und expliziten Demokratieförderstrategien. Europarat und OSZE betreiben ohnehin primär politisch orientierte Demokratieförderung und Menschenrechtsförderung. Sozio-ökonomische Ansätze fallen mangels finanzieller Mittel nicht ins Gewicht.

Bottom-up Dieser Diskussionspunkt zielt auf die Aufweichung der in den 90er Jahren dominanten Fixierung auf staatliche Institutionen, insbesondere bei (inter-) gouvernementalen Vertretern der Demokratieförderung. Damals war die Förderung von Zivil-

gesellschaft – quasi in einer horizontalen Akteurslinie – das primäre Betätigungsfeld nicht-gouvernementaler externer Demokratieförderakteure. Inzwischen zeigt sich auch bei gouvernementalen Akteuren ein stärkerer Mix von top-down- und bottom-up-Ansätzen (Burnell 2004; Freise 2004; Ottaway und Carothers 2000; Ottaway und Chung 1999; Carothers 2006, S. 120), auch wenn in der Zivilgesellschaftsförderung erst langsam Kompetenzen errungen werden. Diesem Aspekt wird in der Analyse von Europarat und OSZE dergestalt entsprochen, dass die Demokratieförderstrategien Zivilgesellschaftsförderung und „Demokratieerziehung“ (*Civic Education*) kategorial begründet und in die Analyse einbezogen wurden.

Diffusion Diffusion bedeutet, dass sich eine Idee oder Innovation ohne spezifische Förderung über Grenzen hinweg verbreitet. Diejenigen, die die neue Ideen und Innovation umsetzen, haben nicht nur kognitive Kenntnis von ihr, sondern akzeptieren diese und setzen sie im eigenen Kontext um. Die Diffusion der Demokratie-Norm kann sowohl rational sein (wenn eine Idee den eigenen *benefit* erhöht), als auch konstruktivistische Ursachen haben (wenn eine Idee überzeugt), als auch eine Kombination aus beidem darstellen. Ein solcher Prozess ist kommunikativ umfassend und nicht strukturiert, ein expliziter „Sender“ der Idee ist vielfach nicht feststellbar. In Bezug auf Demokratisierung bedeutet Diffusion insbesondere, dass spezifische demokratische Verfahren und Institutionen, über die bloße Akzeptanz der Idee hinaus, als realisierbar wahrgenommen werden (Lauth und Pickel 2009, S. 40).

Die Diffusions-Argumentation im internationalen Kontext erstreckt sich vorrangig auf die Wirkungsmächtigkeit der EU für ihre Mitglieder und Nachbarstaaten (bspw. Manners 2006).¹² In Bezug auf das Verhältnis von Nationalstaaten untereinander wird davon ausgegangen, dass „*domestic political processes are deeply affected by what goes on in neighboring societies*“ (Gleditsch und Ward 2006, S. 930). In dieser Studie werden Diffusions-Annahmen nicht in die Analyse einbezogen, da diese sich auf *explizite* und *sichtbare* Strategien der Demokratieförderung von Europarat und OSZE bezieht.

Linkage und leverage Laut Steven Levitsky und Lucan Way findet internationaler Einfluss auf nationale Institutionen grundlegend gemäß zwei Prinzipien statt: „*linkage to the west*“, verstanden als „*the density of a country's ties to the United States, the European Union, and Western-led multilateral institutions*“¹³ sowie „*western leverage*“, verstanden als „*authoritarian governments' vulnerability to external democratizing pressure*“. Beide

¹² Siehe auch die seit 2009 laufende DFG-Kolleg-Forschergruppe an der FU-Berlin zum Thema „The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas“.

¹³ *Linkage* wird in fünf Varianten unterteilt: 1) *economic linkage* (Kredite, Investitionen, infrastrukturelle Wirtschaftsförderung), 2) *geopolitical linkage* (Beziehungen zu westlichen Regierungen und Organisationen), 3) *social linkage* (Tourismus, Migration, Diaspora-Gemeinden, internationale Elitenbildung), 4) *communication linkage* (elektronische Kommunikation, internationale Medien-Nutzung) 5) *transnational civil society linkage* (Kontakte zu internationalen NGOs, Kirchen, Parteien; vgl. (Levitsky und Way 2005, 21 ff.).

Autoren sind der Ansicht, dass mit leverage-Mechanismen demokratische Umschwünge in heutigen Autokratien nicht erreicht werden können. Hingegen sind „diffuse effects of linkage“ ein wesentlicher Beitrag für potentielle Demokratisierungen (Levitsky und Way 2005, S. 21 ff.). Übertragen auf die Analyse von Europarat und OSZE bedeutet dies, dass möglichst dichte Kontakte zu Institutionen, Akteuren und Vertretern anderer demokratischen Mitgliedsstaaten in den zwei Organisationen für die Effekte bei den weniger demokratischen Mitgliedsstaaten haben können. Dementsprechend ist es zum einen von Interesse, inwieweit die (General)-Sekretariate der zwei Organisationen, die durchaus auch Exponenten der demokratischen Normen der Organisationen sind, in die Demokratieförderstrategien eingebunden sind. Zum anderen interessiert, inwieweit Vertretungen der beiden Organisationen als zentrales linkage-Element in den weniger demokratischen Mitgliedsländern existieren. Drittens kann sich linkage darin zeigen, an welchen institutionellen Orten die Mitgliedsstaaten in der Organisation mitwirken können. Intensive Mitarbeit in einer Parlamentarischen Versammlung führt beispielsweise zu engen Arbeitskontakten zu Parlamentariern aus etablierten Demokratien. Wie hier angedeutet wurde, wird der *linkage*-Gedanke durch die Analyse des Institutionendesigns von Europarat und OSZE in diese Studie eingebaut. Aufgrund der fehlenden Konditionalität in den zwei Organisationen ist *leverage* nicht Bestandteil dieser Analyse.

Demokratien und Autokratien „mit Adjektiven“ Als eine Art Nachfolgedebatte zur Systemwechselanalyse hat sich die Diskussion um Demokratien und Autokratien „mit Adjektiven“ entwickelt (Morlino 2009; Croissant und Thierry 2000). In dieser geht es um Grauzonenregime zwischen Demokratie und Autokratie (insbesondere bezeichnet als defekte oder illiberale Demokratien, softe oder kompetitive Autokratien). Beispielsweise finden sich diese in Fällen, in denen Wahlen zwar relativ frei und fair stattfinden, aber die Exekutive Machtübergriffe auf Legislative oder Judikative vornimmt (Collier und Levitsky 1997; Levitsky und Way 2002; Means 1996). Insbesondere relevant ist diese Diskussion für die internationale Demokratieförderung dadurch, dass diesen Regimeformen das Transformatorische abgesprochen wird (Carothers 2002) und sie vielmehr als Regimeformen mit erheblichem Beharrungsvermögen verstanden werden sollen. Dieser Transformationspessimismus würde vorprogrammierte Erfolglosigkeit oder zumindest lange Zeithorizonte von Demokratieförderung bedeuten. In Bezug auf die Demokratieförderbemühungen von Europarat und OSZE trifft dies insbesondere auf den postsowjetischen Raum zu, also einen erheblichen Teil des Tätigkeitsspektrums von Europarat und OSZE, und sicherlich in gewisser Hinsicht auch auf problematische Balkanstaaten wie Bosnien- Herzegowina oder Montenegro. Anhand der Analyse der Demokratieförderstrategien kann sich zeigen, inwiefern diese auf langen Atem in Bezug auf die heutigen „harten Fälle“ der Demokratisierung ausgerichtet sind, wie viel langfristige Konzeption sich also erkennen lässt.

Die „gradualism“-versus-„sequentialism“-Debatte Ausgangspunkt für diese von US-amerikanischen Autoren geprägte dynamische Diskussion sind Desillusionierung-

gen in Bezug auf die geringe Wandlungsfähigkeit heutiger autokratischer Staaten oder semi-Autokratien.

Die Position des „*sequentialism*“ (vertreten durch Edward Mansfield und Jack Snyder) geht davon aus, dass zu ambitioniert und zu früh begonnene internationale Demokratieförderung zu „*premature democratization*“ führe, welche die Wahrscheinlichkeit von Gewaltausbrüchen erhöht und zu allgemeiner Unsicherheit führt. In Fällen augenscheinlich fehlender Demokratisierungsperspektive sollte die Förderung von *Rechtsstaatlichkeit* und *Staatlichkeit* zunächst als Ziel ausreichen, bevor auch die Förderung und Forderung von freien Wahlen angegangen wird. Denn die „zu frühe“ Durchführung kompetitiver Wahlen berge ein erhebliches Instabilitätsrisiko – beispielsweise wenn die Opposition noch nicht reif für eine Machtübernahme wäre. Überdies würde die Einführung von Rechtsstaatlichkeit ohnehin von selbst demokratiefördernde spill-over-Effekte auslösen, so dass sich weitere Demokratisierungsschritte aus dem Land selbst heraus ergeben können (Mansfield und Snyder 2002a, 2005, 2007). Diese Position ist letztlich ein Plädoyer für enge Kooperation mit Autokraten, ohne sie unter starken Demokratisierungsdruck zu setzen. Kritik findet sich sowohl in ethischer Hinsicht als auch in Bezug auf die zu erwartende Effizienz dieses Vorgehens.

In eine ähnliche Richtung argumentieren Adesnik, Fukuyama und McFaul (auch wenn sie sich nicht explizit in der sequencing-gradualism-Debatte positionieren). In Bezug auf die Außenpolitik der USA fordern sie, gegebenenfalls mit (so genannten liberalen oder freundlich gesinnten) Autokratien trotz geringer Veränderungen eng zu kooperieren und nicht zu schnell den großen Wandel zu fordern (Fukuyama und McFaul 2007; Adesnik und McFaul 2006). Auch wenn sie keine erhöhte Gewaltgefahr sehen, sondern ihre Argumentation dem langsamen Wachsen von Demokratie geschuldet ist, entspricht das Ergebnis dieser so genannten „*Dual-Track-Diplomacy*“ gegenüber „liberalen“ Autokratien doch dem sequentialism-Ansatz (und erinnert überdies an Ostpolitik-Diskussionen während des Kalten Krieges).

Empirische Unterstützung erhält die Grundthese des Instabilitätsrisikos von Mansfield und Snyder auch durch Arthur A. Goldsmith, der zu der Schlussfolgerung kommt, dass zu früh begonnene und deshalb nur halb gelungene Demokratisierungen aus globaler sicherheitspolitischer Perspektive ein zentrales Problem seien: „*partial democratization represents little or no improvement for international security*“ (Goldsmith 2008, S. 136). Allerdings galt seine Analyse muslimischen Staaten und der Befund könnte sich damit auch durch regionale Besonderheiten erklären lassen.

Die Gegenposition des „*sequentialism*“, bezeichnet als „*gradualism*“ (Carothers und Berman), geht hingegen davon aus, dass externe Demokratieförderung stets das maximale Ziel der wirklichen Demokratisierung verfolgen sollte, und dass der Beginn umfassender Demokratieförderung nicht von spezifischen demokratietauglichen Voraussetzungen abhängig zu machen sei.¹⁴ Dabei wird nicht bestritten, dass Demokratie an sich auf es-

¹⁴ Die gleiche inhaltliche Argumentation findet sich zuweilen auch unter dem Schlagwort „universalism“, siehe (Ginsburg 2008).

sentiellen Vorbedingungen beruht (bspw. konstitutionelle Tradition, sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau, Anerkennung von Pluralismus), hingegen wird nicht davon ausgegangen, dass explizite Demokratieförderung auf einen bestimmten Zeitpunkt möglicher Demokratisierungsreife zu warten hätte. Auch wird die *sequentialism*-Annahme bestritten, dass Rechtsstaatlichkeit als *first step* zu Demokratisierungs-spill-over-Effekten führen würde. Stattdessen sollte das allgemeine Tempo der Demokratieförderung von den lokalen Gegebenheiten abhängig gemacht werden („gradualism“), ohne dass internationale Akteure ihr eigentliches Ziel der Demokratisierung negieren müssten. Der zentrale Unterschied ist, dass die „Gradualisten“ Vertrauen in die förderliche Kraft von kompetitiven Wahlen in Autokratien haben und es für fatal halten, das Demokratieziel auf unbestimmte Zeit zu verschieben und sich auf die Förderung von Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit zu beschränken (Berman 2007a, b; Carothers 2007a, b).

Insgesamt ist diese Diskussion recht schematisch: Die Frage, ob freie Wahlen ein nachhaltiges Sicherheitsrisiko bergen oder ob geförderte Rechtsstaatlichkeit Demokratisierungs-spill-over-Effekte erzielt (Sequentialisten) oder nicht (Gradualisten), lässt sich pauschal nicht beantworten. Gerade sicherheitspolitische Risiken, als schärfstes Argument der Sequentialisten, hängen von zu vielen Faktoren ab, als dass sie auf „partial democracy“ oder „premature democratization“ zurückzuführen wären. Die „gradualism“-„sequentialism“-Debatte zielt überdies im Wesentlichen auf Strategieveränderungen in der Außenpolitik der USA und somit auf eine Variante *nationalstaatlicher externer Demokratieförderung*. Die jüngeren empirischen Entwicklungen der Demokratieförderstrategien von Europarat und OSZE weisen hingegen eine große Konjunktur bei der Unterstützung von Wahlen auf – dies ist eine zentrale Demokratisierungsstrategie. Bei Europarat und OSZE zielt diese auch auf autokratische Staaten – sei es durch Wahlbeobachtung oder durch *Election Assistance* im Vorbereitungsprozess von Wahlen. Eine akademische Streitdebatte um eventuelle negative Effekte dieser Demokratieförderstrategie gibt es nicht. Auch stellt sich die sicherheitspolitische Frage nicht, da die Wahlförderstrategien in eine Gesamtkooperation zwischen Staat und Regionalorganisation eingebettet sind.

Transatlantic divide over democracy promotion?: Von besonderem Interesse für diese Forschungsarbeit ist die existierende Debatte um eine eventuelle Differenzierung zwischen amerikanischen und europäischen Varianten der Demokratieförderung, auch wenn sich daraus nur indirekte Rückschlüsse für die empirische Analyse von Europarat und OSZE ableiten lassen, da die meisten Thesen – mehr oder weniger explizit – auf einen Vergleich der Akteure USA und EU abzielen.

Insbesondere Jeffrey Kopstein thematisierte den von ihm wahrgenommenen „*Transatlantic divide over democracy promotion*“ (so der Titel seines Aufsatzes, Kopstein 2006), davon ausgehend, dass die transatlantischen Unterschiede der Demokratieförderung sich anhand der divergierenden Perzeption der Revolutionen von 1989 zeigten: Aus US-amerikanischer Perspektive sei dies eher ein zivilgesellschaftliches bottom-up-Phänomen gewesen, die europäische Perspektive betone eher die top-down-Elemente des Endes des Ost-West-Konfliktes.

Insgesamt seien die Europäer in ihren Demokratieförderstrategien eher institutionenorientiert und insbesondere fixiert auf Wahlen. Er vergleicht dabei hauptsächlich die EU-

Erweiterung und den Krieg der USA im Irak. Dieser Vergleich ist zwar in seiner Grundthese des transatlantischen Unterschieds reizvoll, basiert jedoch auf letztlich unvergleichbaren Beispielen: Der Irak-Krieg war eine Besetzungssituation in einem geographisch weit entfernten nicht-westlich geprägten Territorium. Der EU-Beitritt war hingegen ein Wandel souveräner Staaten auf Basis scharfer Konditionalität im Anschluss an einen friedlichen Systemwechsel. Dennoch ist ein Grundmaß an prinzipieller Unterscheidbarkeit zutreffend: Dort, wo sich amerikanische und europäische Demokratieförderprogramme nebeneinander bewerten lassen, wird die *US-amerikanische Zivilgesellschaftsorientierung* und die *europäische Institutionenorientierung* in der Tat deutlich (siehe bspw. zur amerikanischen und europäischen Stiftungsarbeit in Ostmitteleuropa Freise 2004).

Die USA als der bedeutendste nationalstaatliche Akteur in der internationalen Demokratieförderung (Carothers 1994) verfügen über einen enormen Erfahrungsvorsprung in der Demokratieförderung seit Anfang des 20. Jahrhunderts (Burnell 2000d; Carothers 2006; Cox et al. 2000). Grundlegend ist internationale Demokratieförderung zentraler Bestandteil der amerikanischen Sicherheitspolitik, denn *„the transformation of powerful autocracies into democracies has ... served US national security interests“* (Fukuyama und McFaul 2007).

Michael McFaul geht davon aus, dass Demokratieförderung inzwischen als „world value“ zu betrachten ist, also eine erhebliche globale Zunahme der Legitimität von Demokratieförderung durch externe Akteure vorliegt. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass die USA ihre Monopolstellung in der Demokratieförderung eingebüßt hätten. Zwar geht McFaul nicht von einer klaren Gegenüberstellung zwischen „europäischer“ und „amerikanischer“ Variante aus, jedoch beschreibt er – im globalen Kontext – die offen postulierte Verankerung von Demokratieförderung als strategisches Element von Außenpolitik als US-amerikanisches Spezifikum (McFaul 2005).

Richard Youngs charakterisiert als europäische Variante, dass die EU als internationaler Akteur ihre Demokratieförderung weniger offen geostrategischen Prämissen unterwirft und anders als die USA mit der Artikulation expliziter Demokratiefördermotive zurückhaltend ist. Stattdessen werden breite Sozialisierungs- und Governance-Ansätze postuliert (Youngs 2001, 2008).

Aus der Perspektive dieser Studie ist es auffallend, dass Europarat und OSZE nicht im Fokus der transatlantischen Unterscheidungen stehen. Sie finden meistens nicht einmal Erwähnung in dieser transkontinentalen Unterscheidung. Hingegen basieren diese Unterscheidungen zumeist auf einem *asymmetrischen Vergleich*: Immer wieder wird die Außenpolitik der nationalstaatlichen Hegemonialmacht USA mit der „Außenpolitik“ der supranationalen Regionalorganisation EU verglichen. Die hier knapp skizzierte Debatte soll für die hier vorgenommene Analyse jedoch als *Diskursrahmen* dienen, indem der abschließende Vergleich von Demokratieförderstrategien in Europarat und OSZE auch danach fragt, inwieweit einige dieser für die USA und die EU als charakteristisch angesehenen Demokratieförderaktivitäten und Demokratiebilder sich gleichermaßen in den beiden Internationalen Organisationen erkennen lassen (siehe Tab. 2.6).

Tab. 2.6 Debatten neuerer Herausforderungen der internationalen Demokratieförderung. (Quelle: eigene Darstellung)

Debattenaspekte	Anliegen	Autoren	Nutzbarkeit für dieses Projekt
Double shift	Nicht nur ex-post, auch ex-ante-Evaluierungen	Burnell	Förderstrategien werden auf Ex-Post-Evaluierungen hin untersucht
Home grown	Förderung muss auf Demokratie-Bedürfnis vor Ort treffen <i>Common ownership</i> von Demokratisierungsstrategien	Burnell, Crawford, Czempiel	Förderstrategien werden auf partizipative Evaluierungen hin untersucht
Developmental versus political approach	Direkte offene Demokratieförderung versus langsame sozio-ökonomische Förderung	Carothers	Feststellung: Europarat und OSZE verfolgen in diesem Sinne einen „politischen Ansatz“
Bottom-up	Ziel von Demokratieförderung muss auch Zivilgesellschaft sein	Ottaway, Freise, Burnell, Carothers	Analyse von Zivilgesellschaftsförderung und <i>Civic Education</i>
Diffusion	„eigenständige“ grenzüberschreitende Verbreitung von Normen	Gleditsch, Ward Manners (Lauth, Pickel)	Gegebenenfalls als Nebenprodukt der Analyse erkennbar
linkage und leverage	Einfluss durch int. Beziehungsdichte und Empfänglichkeit für int. Druck	Levitsky Way	Analyse von Linkage zwischen Internationalen Organisationen-Institutionen und Mitgliedsländern Leverage-Potential liegt nicht vor
Demokratien/ Autokratien mit Adjektiven	Grauzonenregime mit Beharrungsvermögen Transformationspessimismus	Levitsky, Way, Collier Croissant Merkel	Frage nach Langfristigkeit in Demokratisierungsstrategien
Gradualism versus sequentialism	Demokratie als explizites Ziel auch in schwierigen Fällen (gradualism) Verzicht auf explizites Demokratie-Ziel, „Begnügen“ mit Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit als Förderziele	Mansfeld/Snyder Carothers	Europarat und OSZE stellen sich de facto als „Gradualisten“ dar
Transatlantic divide over democracy promotion?	„EU-Europa“: stärker institutionen-fokussiert und weniger geostrategisch orientiert, USA: stärker geostrategisch orientiert und weniger institutionen- fokussiert	Kopstein Mc Faul Youngs	Inwieweit bilden sich die Demokratieförderungsprioritäten der USA in der OSZE ab?

2.1.4 Demokratieförderstrategien als „positive measures“

Aufbauend auf den bisherigen Herleitungen zu Begriffen, Grundsatzfragen und aktuelleren Debatten von Demokratieförderung wird in diesem Unterkapitel die Auswahl der für die Analyse relevanten Demokratieförderstrategien vorgenommen und begründet. Der weiter oben angeführten Unterscheidung von Santiso entsprechend handelt es sich hierbei um „*positive measures*“ (Santiso 2001b), also um explizite, sichtbare *fördernde* Strategien. Allgemeine Sanktionen (die ein Regierungssystem allgemein bestrafen und nicht spezifisch demokratiefördernd wirken können) sind damit aus kategorialen Gründen ausgeschlossen. Gleichzeitig erübrigen sich diese auch nahezu empirisch, weil sie sich bei Europarat und OSZE nur in ganz begrenztem Rahmen im Menschenrechtsregime des Europarats zeigen.

Was Santiso „*measures*“ nennt, wird in dieser Analyse als „Strategien“ bezeichnet. *Strategie* wird hier verstanden als ein systematisierender Begriff für *demokratieförderndes Agieren* in den untersuchten Internationalen Organisationen. Es wird dabei davon ausgegangen, dass den demokratiefördernden Handlungen Konzepte oder mindestens ein konzeptartiges Verständnis zugrunde liegen. Im politikwissenschaftlichen Verständnis ist ein Akteur *strategiefähig*, wenn ein Konzept für *langfristige Ziele* des eigenen Handelns entwickelt wird und dieses Konzept auch *realisiert* werden kann. Dazu gehören (Rittberger und Zangl 2005)

- eine angemessene Problemdiagnose,
- daraus abzuleitende Zielfeststellungen,
- dazu passende Programmentscheidungen,
- deren Operationalisierung in konkrete Handlungsschritte.

Wenn beispielsweise die Parlamentarische Versammlung des Europarats freie und faire Wahlen in den Mitgliedsstaaten als ein Ziel verfolgt, so bieten sich ihr verschiedene Wege, Handlungskonzepte, mithin *Demokratisierungsstrategien*, dafür zu entwerfen und zu verfolgen. Auf den ersten Blick naheliegende Strategien wären hier Wahlbeobachtung und coaching in Wahlsystemfragen, welche auch in unterschiedlichem Maße tatsächlich stattfinden.

Bei der Etablierung und Nutzung von Demokratisierungsstrategien werden Akteure, wie in diesem Fall Internationale Organisationen, überdies nach einer Balance zwischen Teil- und Gesamtinteressen sowie zwischen lang- und kurzfristigen Interessen streben (Schmidt 1995, S. 940). Ein zentrales Beispiel hierfür kann die de-facto-Ausdehnung von Wahlbeobachtung in Europarat und OSZE auf Westeuropa bieten, um die „mahrender Zeigefinger-Politik“ gegenüber Osteuropa vom Anfang der 90er Jahre abzumildern und damit die Legitimität diese Strategie über einen anfänglichen Zeithorizont hinaus zu erhalten. Im vorherigen Unterkapitel wurde unter dem Aspekt von *Demokratien und Autokratien mit Adjektiven* bereits darauf verwiesen, dass die Frage der langfristigen Konzeption der Demokratisierungsstrategien Bestandteil der empirischen Analyse ist.

Die Ziel- und Programmentscheidungen zur Demokratieförderung werden jedoch nicht immer – wie vorher beschrieben – auf einer entsprechenden Problemdiagnose beruhen. Eine Grundlage der Entscheidung für Demokratieförderstrategien stellen auch die allgemeinen Demokratie-Normen in einer Internationalen Organisation dar, die zuweilen zu den Gründungsnormen zählten, also entstanden sind, bevor über Demokratieförderung nachgedacht wurde. In beiden Organisationen liegen den Demokratieförderstrategien jedoch heute mehr oder weniger konkrete und zu unterschiedlichen Zeiten entwickelte Demokratienormen zugrunde. Wie ausdifferenziert diese sind und welche Rolle sie spielen, zeigen die empirischen Analysen von Europarat und OSZE. Die Demokratieförderstrategien können somit sowohl Versuche darstellen, Demokratienormen (also grundlegende Programmentscheidungen der Internationalen Organisationen) zu realisieren als auch zuweilen einem erkennbaren ad-hoc-Pragmatismus entsprungen sein.

Die Demokratieförderstrategien, die in diesem Unterkapitel argumentativ hergeleitet werden, sind als zielgerichtete Aktivitäten von *eher förderndem Charakter* zu verstehen (Santiso 2001b; Hanisch 1996). Instrumente des Drucks (die Europarat und OSZE ohnedies nicht zur Verfügung stehen) wie *Konditionalität* und *Sanktionen* werden hier nicht als *Demokratieförderstrategien* verstanden (anders als bspw. Ethier 2003; Reiber 2009), sondern als allgemeine internationale Kooperations- und compliance-Mechanismen. Aus diesen Gründen werden beide Mechanismen hier nicht weiter berücksichtigt.

Demokratieexportierenden Nationalstaaten und Internationale Organisationen haben sehr unterschiedliche Auffassungen von ihrem demokratischen „Exportgut“. Insbesondere bei Nationalstaaten hängen die exportierten Demokratiemodelle auch von sich wandelnden politischen Prioritäten ab (Crawford 1996), gut sichtbar anhand der Verknüpfung von Demokratieförderung und internationaler Terrorismusbekämpfung. Nationalstaaten exportieren mehr oder weniger bewusst Blaupausen ihrer eigenen Politikmodelle. Bei Internationalen Organisationen als Demokratieförderakteuren kann hingegen ohnehin „nur“ von sehr allgemeinen Demokratiemodellen ausgegangen werden, die in der Demokratieförderung angewandt werden, da keine Einigkeit über Demokratiekonzepte existiert. Internationale Akteure tragen also *Rahmenkonzepte* von Demokratie in einzelne Staaten hinein (siehe bspw. Magolowondo 2005, S. 48; Pevehouse 2005).

Vor diesem Hintergrund wird, aufbauend auf der Betrachtung sehr grundlegender Unterscheidungen von Demokratieförderstrategien ein Strategieraster vorgestellt, das die Analysegrundlage des Vergleichs von Europarat und OSZE bildet.

Peter Burnell sieht Demokratieförderstrategien auf einem Machtkontinuum angesiedelt (Burnell 2008a, S. 420 f.). Dabei orientiert er sich zum einen an Nyes Außenpolitik-Unterscheidung von *soft power* und *hard power* (Nye 2005).¹⁵ Zum anderen bezieht er sich auf die bereits weiter oben vorgestellten Kategorien internationalen Einflusses von Levitsky und Way, die sowohl westliches *leverage* vorsehen, als „*degree to which governments are*

¹⁵ Soft power bezeichnet er als Fähigkeit, seine Ziele durch „attraction“ anstatt durch „coercion“ durchzusetzen, „hard power“ bezieht sich auf Letzteres.

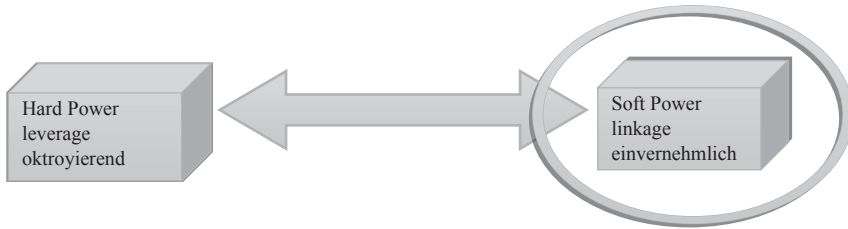


Abb. 2.2 Grundlegende Dimensionen der Demokratieförderung. (Eigene Darstellung in Anlehnung an Burnell 2008a)

vulnerable to external democratizing pressure“, als auch *linkage* als „*density of ties (economic, political, diplomatic, social and organizational) and cross-border flows (of trade and investment, people, and communication)*“ zwischen einem bestimmten Land und der „westlichen Welt“ (Levitsky und Way 2006). *Hard power* bezieht sich bei dieser Unterscheidung insbesondere auf konkreten militärischen oder allgemeinen sicherheitspolitisch relevanten Druck. *Leverage* lässt sich empirisch eher den Bereichen Konditionalität und Sanktionen zuordnen.

Diese Unterscheidung wird durch eine weitere Charakterisierung ergänzt, die die unterschiedlichen Wirkungsmechanismen an den verschiedenen Enden dieses Kontinuums noch stärker deutlich werden lassen: *Hard power* und *leverage* sind letztlich *oktroyierende Mechanismen* von institutionellem Wandel, *linkage* und *soft power* sind *einvernehmliche Varianten* von Demokratieförderung.

Das Burnell'sche Kontinuum ist mit dieser Ergänzung in Abb. 2.2 erkennbar. Der Kreis am rechten Ende weist auf den Charakter der im Weiteren elaborierten Demokratieförderstrategien dieser Studie.

Innerhalb des Spektrums der tendenziell weichen Demokratisierungsstrategien ist eine Unterscheidung zwischen drei zentralen Strategiegruppen verbreitet:

- Hilfen in Bezug auf *Wahlen* (freie und faire Wahlen, Aufbau von Parteien)
- Hilfen in Bezug auf *staatliche Institutionen* (coaching in Bezug auf Verfassungsgebung, Gesetzgebung, Rechtsstaatlichkeit, eine unabhängige Judikative, Dezentralisierung des Regierungssystems, Förderung von horizontal accountability)
- Hilfen in Bezug auf die *Zivilgesellschaft* (Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen, „civic education“, Medienhilfe).

Daraus ergibt sich die in Tab. 2.7 dargestellte sehr grundlegende Kategorisierung von Demokratieförderstrategien.

Diese basale Kategorisierung stellt die Grundlage der folgenden empirischen Analyse dar. Sie enthält jedoch noch keinerlei Bezüge zur Art des Demokratisierungsakteurs und muss deswegen vor dem Hintergrund des Agierens der Regionalorganisationen Europarat und OSZE genauer angepasst werden. Dem Charakter von Europarat und OSZE als flach

Tab. 2.7 Das „Democracy Template“ in Anlehnung an Carothers und Burnell. (Zusammenstellung in Anlehnung an (Burnell 2008a; Carothers 2006))

Sektor	Strategie
Wahlprozess	Hilfe zu freien und fairen Wahlen
	Aufbau starker Parteien
Staatliche Institutionen	Coaching in der Verfassungsgebung
	Coaching mit dem Ziel einer unabhängigen Judikative
	Förderung von Rechtsstaatlichkeit
	Stärkung der Parlamente
	Dezentralisierung des Regierens
	Förderung von horizontal accountability
Zivilgesellschaft	NGO-Förderung
	<i>Civic Education</i>
	Medienhilfe

integrierte intergouvernementale Regionalorganisationen entsprechend,¹⁶ wird das oben angeführte „democracy template“ für diese Analyse folgendermaßen modifiziert:

- Hinzugefügt wird ein grundlegendes *Monitoring* als allgemeine Strategie der Überwachung von *compliance*. Es kann bereits vorweggenommen werden, dass dies empirisch nur für den Europarat relevant ist.
- Als spezifische Form von Monitoring wird separiert die Strategie der *Wahlbeobachtung* behandelt. Wahlbeobachtung ist nicht zu verwechseln mit der in der Tab. 2.7 erwähnten Wahlhilfe, denn die Beobachtung von Wahlen folgt einer anderen Logik (wie im Abschnitt zu den Demokratisierungsstrategien Wahlbeobachtung und *Election Assistance* genauer beschrieben wird) als die coaching-orientierte Strategie der Wahlhilfe.
- Die in der Tabelle erwähnte Strategie der *Medienhilfe* (siehe dazu bspw. von Franque 2009) wird in dieser Analyse der etwas allgemeiner gefassten Demokratisierungsstrategie der Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit zugeordnet (siehe dazu weiter unten).
- Zudem wird die oben dargelegte Idee des *common ownership* von Peter Burnell aufgegriffen. Zwar wird nicht davon ausgegangen, dass die gemeinsame Entwicklung von Demokratieförderstrategien tatsächlich breite empirische Realität in Internationalen Organisationen ist. Jedoch zeigt sich, dass auch Partizipation auf niedrigerer Ebene, beispielsweise bei einer gemeinsamen „Evaluierung“ der Ergebnisse von Demokratieförderung, zu den jüngeren Phänomenen der Demokratieförderung gehört. Deswegen werden alle hier untersuchten Demokratieförderstrategien durch einen so genannten

¹⁶ Diese Organisationen sind in dieser Hinsicht eher selten politikwissenschaftlich charakterisiert worden (Brummer 2005; IFSH 2006, 2007; Sticht 2006; Tudyka 2007; Holtz und Council of Europe 2000).

Tab. 2.8 Die zu analysierenden Demokratisierungsstrategien von Europarat und OSZE. (Quelle: Eigene Darstellung)

Institutionelles Coaching
(1) Verfassungcoaching (Rechtsgrundlagen und Rechtsstaatlichkeitsförderung I)
(2) Förderung von Rechtsstaatlichkeit: Justizcoaching (Rechtsgrundlagen und Rechtsstaatlichkeitsförderung II)
(3) <i>Election Assistance</i>
(4) Dezentralisierung
Bottom-up-coaching
(5) Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit
(6) Zivilgesellschaftsförderung und <i>Civic Education</i>
Monitoring
(7) Reguläres post-Beitrittsmonitoring (nur Europarat)
(8) Wahlbeobachtung

„Querschnittsaspekt“ daraufhin hinterfragt, inwieweit sich eine *partizipatorische Evaluierung* zeigt.

- *Ausgeklammert* wurde die Förderung von *Parteien*, die im obigen „democracy template“ dem Wahlprozess zugeordnet wurde. Schmitter und Brouwer unterscheiden in diesem Zusammenhang Demokratieförderstrategien nach ihrer Zielrichtung auf die Zivilgesellschaft oder die „politische Gesellschaft“ (Schmitter und Brouwer 1999, S. 24). Letzterer ordnen sie unter anderem politische Parteien und politische Stiftungen zu. Dies ist eine hilfreiche Differenzierung in Bezug auf die Analyse von Internationalen Organisationen als Demokratieförderakteure: In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass Internationale Organisationen sich nur sehr zurückhaltend mit der Förderung der „politischen Gesellschaft“ befassen, da die Internationalen Organisationen strukturell dem Zwang zur Unparteilichkeit unterliegen. Parteienförderung würde jedoch in der Praxis bedeuten, engere Bindungen zu spezifischen Parteien aufzubauen, was innerhalb intergouvernementaler Organisationen bei wechselnden Parteizusammensetzungen in den jeweiligen nationalen Regierungen zu Spannungen führen kann – zumal, wenn es die Demokratieförderung erfordern würde, die politische Opposition zu fördern. Parteienförderung ist in der internationalen Demokratieförderung hingegen das primäre Tätigkeitsfeld westlicher Parteistiftungen. Hier wird somit für Europarat und OSZE von erheblicher Zurückhaltung ausgegangen, so dass Parteienförderung nicht in die Analyse einbezogen wurde (etwas anders sieht dies Erdmann 2009; in Bezug auf den Europarat wird diese These unterstützt durch Sticht 2006, S. 246).

Daraus ergibt sich das in Tab. 2.8 dargestellte Strategietableau, das die Grundlage des Vergleichs der Demokratieförderstrategien von Europarat und OSZE darstellt. Es ist auf das *softe* Handlungspotential der zwei Internationalen Organisationen zugeschnitten und ist zugleich eine Systematisierung, die eine sinnvolle Operationalisierung für die Analyse ermöglicht.

Europarat und OSZE werden jeweils anhand dieser acht Demokratisierungsstrategien untersucht. Diese acht Strategien sind inhaltlich in drei Bereiche geteilt, was sich auf den jeweiligen Mechanismus der Demokratieförderung bezieht: *Institutionelles Coaching* wird als Demokratiefördermechanismus für die Rechtsgrundlagen- und Rechtsstaatlichkeitsförderung angesehen. *Bottom-up-coaching* wird als Mechanismus zur Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit und zum Zivilgesellschaftsaufbau verstanden. *Monitoring* ist der Mechanismus, der sich sowohl auf die Bewertung der generellen Demokratiequalität im Mitgliedermonitoring des Europarats bezieht, als auch auf Wahlbeobachtungen.

Alle acht Demokratisierungsstrategien werden in der empirischen Analyse von Europarat und OSZE dahingehend hinterfragt, ob sie einigen der weiter oben vorgestellten grundlegenden Herausforderungen von Demokratieförderung entsprechen. Bei der Analyse der Demokratieförderstrategien wird auf folgende Aspekte besonders geachtet:

- *Partizipatorische Evaluation*: Eine jüngere Tendenz in der praktischen Demokratieförderung sowie gleichermaßen der Demokratieförderanalyse ist die grundlegende *Reflexion* der angewandten Strategien. Diese sollte unter Beteiligung der Zielakteure stattfinden, denn „*participatory evaluation of democracy promotion efforts can contribute to the process of democratization itself*“ (Crawford 2003a, S. 78, ebenso Burnell 2008a).¹⁷ Allerdings ist dies keine leichte Aufgabe: „*Good implementation of democracy assistance is hard. Good evaluation is even harder*“ (Carothers 2006, S. 281). Die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse erfordert zudem Strategie-Flexibilität seitens der Demokratisierer (Crawford 2003b). In Anlehnung daran forderte Burnell „feedback loops“ zwischen Demokratisierern und Demokratisierten, um Fehlhandlungen zu verhindern (Burnell 2008a, S. 427 ff.). Allerdings gibt es dabei die methodische Schwierigkeit, dass Mittelempfänger ihre Mittelgeber sicherlich kaum offen kritisieren werden, sondern eher zu taktischer Kritik neigen werden.
- *Medium oder long term commitments?* Wie bereits weiter oben angeführt, kann Demokratieförderung ohne größere Zeithorizonte nicht funktionieren (Dauderstädt und Lerch 2005a, S. 180).
- *Linkage*: Die Demokratisierungsstrategien werden unter anderem in Bezug auf die konkreten Kontakte zwischen den Institutionen von Europarat und OSZE und den Repräsentanten, Gruppen, Organisationen und weiteren Akteuren aus den Zielstaaten beleuchtet.

Die anschließende Vorstellung der Demokratisierungsstrategien dient einer knappen allgemeinen Einführung in die Grundzüge dieser Strategien. Es soll kurz aufgezeigt werden, welche Chancen, Probleme und Diskurse sich jeweils mit diesen verbinden, was den

¹⁷ In seinen Analysen über diverse nationale Förderorganisationen wie USAID und die kanadischen und schwedischen Pendanten stellt Crawford zwei praktische Ansätze der Evaluierung vor, die hier nicht näher erläutert werden sollen.

notwendigen Hintergrund für die später folgende empirische Analyse von Europarat und OSZE liefert.

Es wird der in der Tabelle angeführten Reihenfolge gefolgt, mit der Ausnahme, dass (3) *Election Assistance* und (8) Wahlbeobachtung wegen der thematischen Nähe gemeinsam vorgestellt werden – in der empirischen Analyse werden sie jedoch getrennt bearbeitet.

2.1.4.1 Verfassungskoaching

Verfassungskoaching¹⁸ ist ein Phänomen, indem sich primär Nationalstaaten engagieren, jedoch ebenfalls internationale Akteure aktiv sind. Das Themenfeld ist zwar in Einzelfallstudien ganz gut erforscht, jedoch bislang wenig systematisch betrachtet worden, insbesondere in Bezug auf die internationale Dimension von Verfassungsgebungsprozessen (bspw. Elster 1993, 1995; Rülke 2003). Im europäischen Kontext ist die Venedig-Kommission des Europarats ein zentraler Akteur, so dass deren Tätigkeit im Europarats-Kapitel weiter unten entsprechend vorgestellt wird.

Die empirische Hochphase der Verfassungshilfestellungen waren die frühen 90er Jahre, als zahlreiche osteuropäische Staaten, häufig nach westeuropäischen Vorbildern oder auch nach US-amerikanischem Vorbild, ihre Verfassungen fundamental wandelten. In diesem empirischen Zusammenhang wurden die Verfassungsgebungsprozesse weniger als Demokratieförderstrategien, denn als *bilaterale Kooperationsstrategien* diskutiert (Elster et al. 1998; Horowitz 1998; Ludwikowski 1996; Merkel et al. 1996; Stein 1992). Die Transformationsstaaten wurden dabei als aktive, auswählende Akteure verstanden. So betont Wolfgang Merkel im Systemwechsel-Lehrbuch: „die Import-Erklärung [besitzt] nur sekundäre Erklärungskraft. Sie gilt ...nur insoweit, als sich die Akteure nach Vorbildern und erfolgreichen Mustern im Ausland umsehen und mit ihren...eigenen Interessenkalkülen abgleichen“ (Merkel 1999).

Ein zentraler Unterschied zwischen Verfassungsberatung als bilateraler Kooperationsstrategie und Verfassungsberatung als externer Demokratieförderung internationaler Akteure besteht darin, dass bei ersterem die externe Hilfe primär nach den Wünschen des Gastlandes stattfindet und die Verfassungsberatung durchaus vollständig informell und hinter verschlossenen Türen stattfinden kann. Daneben besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Nationalstaaten zugunsten des Exports des eigenen Verfassungsmodells beraten – ungeachtet der Tatsache, wie dies zum Zielland passen mag. Anders hingegen bei Verfassungsberatungen internationaler Akteure: Deren Agenda ist meist transparenter, und auch die Art und Weise der Verfassungsentwicklung und -verabschiedung interessiert dabei. Überdies sind sie kaum einem spezifischen Verfassungsmodell verpflichtet. Auch wenn nicht unbedingt der konkrete Verfassungsberatungsprozess öffentlich gemacht wird, so ist doch der Beratungsvorgang an sich international-öffentlich bekannt und gegebenenfalls in *activity reports* belegt. Damit findet der Beratungsprozess nach den Spielregeln des internationalen Akteurs statt. Daneben spielt meist auch die Legitimität des Verfas-

¹⁸ Der Begriff ist identisch mit dem der Verfassungsberatung. Die Nutzung des Begriffs *coaching* erklärt sich aus den theoretischen Ansätzen dieser Analyse, die weiter unten dargestellt werden.

sungsgebungsprozesses eine Rolle, bei dem ein möglichst breiter gesellschaftlicher Konsens erzielt werden sollte.

Internationale Akteure haben in Bezug auf Verfassungsberatungen im globalen Kontext durch das zunehmende Bemühen um *state-* und *nation-building* in Post-Konflikt-Gesellschaften an Bedeutung gewonnen. Beispielhaft sei die Rolle der Vereinten Nationen im Verfassungscoaching in Kambodscha, Ost-Timor und Afghanistan genannt. Dabei gilt ein besonderes Interesse der Transparenz, der Legitimität, der umfassenden Einbindung nationaler Akteure in die Verfassungsgebung sowie dem nationalen Interessenausgleich zwischen den vormaligen Konfliktparteien in den Verfassungen (Arato 2009; Brandt 2005).

Die Verfassungsberatung von Europarat und OSZE gegenüber den Mitgliedsstaaten findet grundlegend in einer einvernehmlichen Kooperation statt. Beide Organisationen verfügen nicht über das Potential, spezifische Verfassungsvarianten einzufordern. Als Beispiel dafür kann die Todesstrafe in Russland angesehen werden, die zwar im Zuge des russischen Europaratsbeitritts 1996 mit einem Moratorium belegt wurde, aber formal nicht abgeschafft wurde – was in Krisensituationen, wie beispielsweise bei den Bombenattentaten in Moskau im März 2010, zu steten Forderungen der Wiederaufnahme der Todesstrafe führt. Art und Umfang der Verfassungsberatung waren jedoch insbesondere in Europarat und OSZE nach 1990 sehr heterogen: Sie bezogen sich nicht nur auf Detailspekte, sondern auch auf größere Grundsatzfragen in den Verfassungsdesigns.

2.1.4.2 Förderung von Rechtsstaatlichkeit – Justizcoaching: „the rule of law enterprise“¹⁹

Like a product sold on late-night television, the rule of law is touted as able to accomplish everything from improving human rights to enabling economic growth to helping to win the war on terror. (Kleinfeld-Belton 2005, S. 5)

Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit erscheint neben der Wahlunterstützung als sehr verbreitete und facettenreiche Demokratisierungsstrategie. Der Rechtsstaat kann ganz grundlegend politikwissenschaftlich definiert werden als *formeller* Rechtsstaat, in dem eine Rechtsordnung errichtet und garantiert²⁰ ist sowie als *materieller* Rechtsstaat, wenn normative Grundsätze festgeschrieben wurden (Schmidt 1995, S. 808 f.).²¹ Die Demokratiefördertätigkeit kann sich durchaus auf formelle und materielle Rechtsstaatsbereiche gleichermaßen beziehen, auch wenn die Installierung *demokratischer* rechtsstaatlicher Grundsätze, die in einem Staat festgeschrieben und garantiert werden sollen, sicherlich

¹⁹ Siehe Faundez 2005.

²⁰ Formale Rechtsstaatskriterien sind beispielsweise die Bindung der Staatsgewalt an das Gesetz, die Allgemeinheit, Bekanntheit und Verhältnismäßigkeit des Gesetzes oder das Verbot rückwirkender Gesetze (Lauth 2001).

²¹ Materielle Rechtsstaatskriterien sind insbesondere die Gewährung von Grund- und Menschenrechten.

im Vordergrund steht. Deswegen sei ergänzend für den empirischen Zweck dieser Studie noch eine Definition aus der *Transformationsforschung* angeführt: „*truly democratic rule of law.... upholds the political rights, freedoms and guarantees of a democratic regime; ...it upholds the civil rights of the whole population; and...it establishes networks of responsibility and accountability which entail that all public and private agents, including the highest state officials, are subject to appropriate, legally established controls on the lawfulness of their acts*“ (O'Donnell 2004, S. 32 ff.). Diese Definition spiegelt die typischen Probleme von Transformationsstaaten oder defekten Demokratien dahingehend wider, dass zur Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit in eher noch unsicheren Kontexten Herrschaftstransparenz und accountability notwendig sind, damit sich Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit entwickeln kann.

Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit als Demokratisierungsstrategie wird hier verstanden als die Hilfe zur Befähigung zur Realisierung und Einhaltung der formellen und materiellen Rechtsstaatsgrundlagen. Die meisten Praktiker der Rechtsstaatsförderung zählen etwas praxisorientierter ein rechtsstaatlich geschultes, effizientes Justizwesen sowie die Macht, juristische Entscheidungen auch umzusetzen hinzu, ebenso wie konkrete Demokratienormen (wie Gleichheit vor dem Gesetz, Rechtsbindung von Regierungshandeln usw.) (Kleinfeld-Belton 2005).

Die Angriffe auf und Defekte von Rechtsstaatlichkeit können verschiedene Ursachen haben: In dramatischen Fällen sind es vor allem zentrale Regierungssysteminstitutionen selbst, wie die Exekutive, die Legislative oder föderale Behörden, Parteien, das Militär oder Sicherheits- und Geheimdienst, die diese hervorrufen. Zuweilen handelt es sich bei Angriffen auf den Rechtsstaat um einzelne Mitglieder von Funktionseliten in den Institutionen, den Einfluss organisierter Kriminalität auf das Justizwesen oder Korruptions- und Kartellstrukturen innerhalb der Justizhierarchie (Lauth 2001; USAID 2008, S. 5; als Beispiel einer empirischen Studie siehe Hensell 2009 zu Albanien und Georgien).

Demokratieförderung im Bereich von Rechtsstaatlichkeit hat unterschiedliche regionale Kulturen zu berücksichtigen. So gibt es beispielsweise ganz verschiedene Kulturen der Richterauswahl und ganz unterschiedliche rechtsstaatrelevante Erblasten von nicht-demokratischen Vorgängerregimen, beispielsweise entwickelt sich ein junger Rechtsstaat anders, wenn er sich für oder gegen eine juristische Aufarbeitung der Vorgängerregime entscheidet. Im postsozialistischen Raum zeigt sich bis heute die Herausforderung, die Tradition politischer Justiz der sozialistischen Zeit, also die Übergriffe der Exekutive auf die Judikative, zu überwinden. Der internationalen Öffentlichkeit am ehesten bekannt ist die Kritik an politischer Justiz in Russland gegenüber vormaligen Oligarchen (USAID 2008; Hammergren 2007). Neben politischer Justiz ist insbesondere Korruptionsbekämpfung ein zentrales Element von Rechtsstaatsförderung.

Die osteuropäischen Staaten, in denen Europarat und OSZE Rechtsstaatsförderung betrieben haben und betreiben, haben einen enormen institutionellen Wandel in diesem Bereich absolviert. Nicht zu übersehen ist, dass jene Europarats- und OSZE-Mitglieder die gleichzeitig in der EU und der NATO sind, ihre Rechtsstaatlichkeit vor allem durch dortige Beitritte reformiert haben.

Rechtsstaatlichkeit gilt als zentrale Dimension der Demokratieförderung (Magen und Morlino 2009). Wie bereits an anderer Stelle kurz dargestellt, ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit in den konzeptionellen Demokratieförderdiskussionen ein Aspekt vielfacher Auseinandersetzungen: So entzündete sich die *sequentialism-gradualism-Debatte* (siehe dazu 2.1.3 Diskussionspunkte zwei Dekaden nach Ende des Ost-West-Konfliktes) an der Frage, ob Rechtsstaatlichkeit als primäres Ziel von Demokratieförderung gelten solle, unter Vernachlässigung des eigentlichen Demokratieziels, davon ausgehend, dass Fortschritte in der Rechtsstaatlichkeit demokratische spill-over-Effekte auf andere Regimebereiche haben würde. Parallel dazu wird beispielsweise Weltbank und Internationalen Währungsfond *Rule of Law Orthodoxy* vorgeworfen, sie seien zu sehr auf die formale Schaffung rechtsstaatlicher Grundlagen fixiert und würden dabei die notwendigen kompetenzmäßigen und ideellen Voraussetzungen übersehen, durch die die formalen Grundlagen erst angemessen genutzt werden könnten (Golub 2003). Rachel Kleinfeldt-Belton argumentiert ähnlich und weist auf die Bedeutung einer Rechtsstaatskultur in einem Land hin (Kleinfeldt-Belton 2005).

Ein weiteres Problem internationaler Rechtsstaatsförderung ist, dass sie eventuell eher durch ein ökonomisches denn durch ein politisches Primat geleitet sein kann (Carothers 2003), denn Rechtsstaatlichkeit ist eine zentrale Voraussetzung für Auslandsinvestitionen. Javier Ciurlizza kommt deswegen in Bezug auf Lateinamerika zu der Unterscheidung zwischen einem *democratic approach* von Rechtsstaatsförderung, verstanden als Justizreformhilfen bezogen etwa auf Verfassungen, Menschenrechte, Strafrecht, und einem *economic approach*, bezogen auf Reformen in Handels-, Steuer- und Eigentumsrechten (Ciurlizza 2000). Faundez unterstützt diese Sichtweise durch den empirischen Blick auf die marktorientierte Rechtsstaatshilfe der Weltbank ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre (verbunden mit der Kritik mangelnder politologischer Aufarbeitung dieser Entwicklung) (Faundez 2005).

Die in dieser Studie berücksichtigten Aspekte von Rechtsstaatsförderung beziehen sich auf Bereiche, die Ciurlizza dem *democratic approach* zuordnen würde. Diese umfassen sowohl institutionelle Reformen als auch Verhaltenswandel – und beugen damit der weiter oben angeführten Kritik der Institutionenfixierung vor. Folgende zwei Aspekte fließen in die Analyse ein (in Anlehnung an Carothers 2006):

1. Beratung und Hilfen bei Reformen des Justizwesens, Polizei- und Strafvollzugswesens auf institutioneller Ebene (Institutionenwandel).
2. *Capacity building*: Training von Angehörigen des Justizwesens sowie Verbesserung der Ausbildungsstrukturen (bezogen auf Richter, Staatsanwälte, Polizisten) (Verhaltenswandel).

Damit ist die Förderung von Rechtsstaatlichkeit hier genau genommen als Förderung der Befähigung zur Rechtsstaatlichkeit zu verstehen, denn es geht weder um die Schaffung materieller rechtsstaatlicher Inhalte (das wäre Gesetzgebungscoaching, welches in dieser Studie nur im Zusammenhang mit konkreten Themen wie Dezentralisierung oder Wahlen

betrachtet wird), noch um die Ahndung von Verstößen gegen rechtsstaatliche Regeln (das wäre beispielsweise die Aufgabe des EGMR). Hingegen geht es um die Schaffung von kapazitären Grundlagen im Justiz- und im Justizvollzugsbereich, die jeder Rechtsstaat ebenso benötigt.

2.1.4.3 Wahlbeobachtung und Election Assistance – „beyond free and fair?“²²

The essential democratic institution is the ballot box and all that goes with it. (Riker 1965, S. 25 zitiert nach Hyde 2007, S. 39)

Auch wenn in der späteren Analyse die Strategien *Election Assistance* und Wahlbeobachtung aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionslogiken separiert behandelt werden, so sollen sie hier in Kombination vorgestellt werden, da sie ja den gleichen Gegenstand – die Wahlen – betreffen.

Election Assistance und *Wahlbeobachtung* sind wohl die sichtbarsten und bekanntesten Strategien der Demokratieförderung. Bis in die 80er waren sie auf VN-Operationen und US-Interventionen beschränkt. Allererste diesbezügliche Aktivitäten zeigten sich in den US-amerikanischen Initiativen der 20er und 30er Jahre in Zentralamerika und der Karibik, später gab es ab den 60er Jahren vereinzelte Wahlbeobachtungen, bevor in den 80er Jahren diese systematischer wurden und sich ab den 90er Jahren zu einem global verbreiteten Phänomen entwickelten.

Wahlbeobachtung

Als zentrale Funktion von Wahlbeobachtung gilt das Aufdecken und das Verhindern von Wahlbetrug (Carothers 1997b).²³ Seit den 1990er Jahren ist der allergrößte Teil der Wahlen in Übergangsregimen international beobachtet worden, sei es von Nationalstaaten oder von Internationalen Organisationen.²⁴ Die Attraktivität dieser Strategie liegt für externe Akteure in ihrer internationalen Sichtbarkeit – im Gegensatz zu vielen anderen Demokratieförderungsbereichen, die weniger öffentlich sind. Diese ist dadurch gegeben, dass diese Demokratisierungsstrategie auf konkrete, international bekannte Wahltermine hin ausgerichtet ist, in deren Umfeld sich meist prägnante Aussagen über die Demokratiequalität der Wahlen machen lassen. Diese Sichtbarkeit des eigenen Handelns führt dazu, dass Wahlbeobachtung zumeist unter den externen Akteuren eine hohe Legitimität genießt. Darüber hinaus sind Wahlen der essentielle Ausgangspunkt für weitere Demokratisierungsschritte. Daneben ist Wahlbeobachtung ein Instrument, bei dem die *tool box* nicht für jedes Land spezi-

²² So der Titel eines grundlegenden Buches zum Thema (Bjornlund 2004).

²³ In Anlehnung an Bjornlund wird hier kein systematischer Unterschied zwischen *election observation* und *election monitoring* gemacht, (vgl. Bjornlund 2004) Die Tätigkeit der Wahlbeobachtung gilt hier, entsprechend dem weiter unten dargelegten Analyseraster, als Monitoring-Aktivität.

²⁴ Nach Bjornlund sind zwischen 1989 und 2002 in von ihm ausgewählten 95 Übergangsregimen 86 % aller Wahlen beobachtet worden (Bjornlund 2004, S. 46).

fisch entwickelt werden muss, sondern vielfach übertragbar ist. Der Aufwand bleibt also kalkulierbar.

Der zentrale Demokratiefördermechanismus, dem diese Strategie hier zugeordnet wird, ist *naming and shaming*.²⁵ Dieser Mechanismus besteht aus der öffentlichen Benennung von Wahlbetrug oder anderen Defiziten im Wahlprozess, wie beispielsweise eines gesteuerten Wahlkampfes oder fehlerhafter Auszählungen. Es handelt sich dabei also um das Verleihen oder Entziehen *externaler Legitimität* für nationale Prozesse. Dieser Mechanismus wird dadurch ermöglicht, dass Wahlbeobachtung abläuft als „*the purposeful gathering of information about an electoral process and public assessment of that process against universal standards for democratic elections by responsible foreign or international organizations committed to neutrality and to the democratic process*“. Das Ziel der Wahlbeobachtung ist dabei „*building an international confidence about the election's integrity or documenting and exposing the ways in which the process falls short*“ (Bjornlund 2004, S. 40). Es handelt sich also um ein gezieltes Verfolgen des Ablaufs und eine Kontrolle der Wahlergebnisse mithilfe von Wahlbeobachtern auf Basis über-nationaler Standards.

Wahlbeobachtung gilt heute als „huge industry“ (Carothers 2006, S. 126) und als Königsdisziplin unter den Demokratieförderstrategien. Wahlen sind das Herzstück der meisten Demokratisierungsprozesse, so genannte *founding elections* als erste demokratische Wahlen nach einem Regimewechsel gelten als Wegmarke beim Wechsel von Regierungssystemen und die Ausprägung von Wahlsystemen demensprechend als zentrale institutionelle Elemente. So Elster, Offe und Preuss in Bezug auf Osteuropa: „*Choosing an electoral system has been one of the most intricate and important decisions to be made during the transition from communist rule*“ (Elster et al. 1998, S. 111). Sowohl autokratische Herrscher als auch aufrichtig um Demokratisierung bemühte Regierungen lassen Wahlbeobachtung häufig zu, um ihr internationales Ansehen aufzubessern. Zuweilen scheint es für das internationale Ansehen autokratischer Staaten günstiger zu sein, kritische Wahlbeobachtungsberichte in Kauf zu nehmen, als eine Beobachtung gänzlich zu vermeiden – was wie ein vorweggenommenes Schuldeingeständnis wirken kann (so im Fall der abgelehnten Parlamentswahlbeobachtung in Russland 2003).

Das allgemeine Anwachsen von Wahlbeobachtungen führt häufig zu einer Parallelität staatlicher, zivilgesellschaftlicher und internationaler Akteure. Je nach Bedeutung der Wahlen und nationaler Kooperationsbereitschaft kann es zu einem eher hinderlichen Massenaufmarsch von Wahlbeobachtern kommen, zu einer „zoo-like atmosphere“ (Carothers 2006, S. 143), die nicht unbedingt mit der Qualität der Wahlbeobachtung korreliert. Im Gegenteil: Der allgemeine Trend zur Wahlbeobachtung durch die unterschiedlichsten (nicht-)gouvernementalen Akteure führt auch zu einem wachsenden Anteil unerfahrener,

²⁵ *Naming and shaming* wird von unterschiedlichen internationalen Akteuren angewandt. Die Reaktion scheint erheblich von den Kontextbedingungen abzuhängen und kann auch negativ sein, also beispielsweise aus explizitem Protest bestehen. Zu diesem Ergebnis kommt Hafner-Burton in einer quantitativen Studie über Menschenrechts-*shaming* der Vereinten Nationen, siehe (Hafner-Burton 2008).

nicht-professioneller Wahlbeobachter. Unter den intergouvernementalen Akteuren gelten Europarat und OSZE – neben insbesondere VN, EU und dem Commonwealth – als die aktivsten und professionellsten Wahlbeobachter (Bjornlund 2004, S. 63, 130). Gerade EU, OSZE und Europarat versuchen Doppelungen durch *International Election Observation Missions* (IEOM) aus den Parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat, dem EU-Parlament und dem OSZE-Wahlbeobachtungsbüros ODIHR zu vermeiden.

Eine schwierige Frage, die in dieser Studie nicht analysiert wird, aber hier kurz benannt werden soll, ist die der Effizienz von Wahlbeobachtungen, also, ob Wahlmanipulationen verringert oder verhindert werden. Empirisch ist dies kaum nachweisbar. Allenfalls auf Mikro-Ebene und nur für bestimmte Manipulationsformen, wie beispielsweise Wahlzetteldiebstahl oder -austausch, gelingt der Nachweis, was beispielsweise Susan Hyde für die Präsidentschaftswahlen in Armenien 2003 nachwies (Hyde 2007).

Grundlegende Kategorisierung von Wahlbeobachtungen durch Internationale Organisationen

1. Die Zeitdimension: Handelt es sich um 1) Kurzzeitmissionen am Wahltag, 2) Missionen kurz vor und kurz nach dem Wahltag oder 3) um Langzeitmissionen? Bei Ersteren lassen sich vor allem „nur“ Manipulationen im unmittelbaren Wahlumfeld erkennen, beispielsweise den freien Zugang zum Wahllokal oder Wahlbetrug bei der Stimmabgabe und der Auszählung. In der zweiten Beobachtungsvariante lassen sich u. U. Manipulationen in der Schlussphase des Wahlkampfes wie auch bei den Stimmverrechnungen erkennen. Bei Langzeitmissionen hingegen lassen sich im Vorfeld Manipulationen bei Kandidatenzulassung, Behinderungen im Wahlkampf, Medienmanipulation, einseitige Wahlgesetzgebung sowie die Verfolgung Oppositioneller beobachten; im Nachhinein zudem gegebenenfalls Manipulation bei Stimmenverrechnungen und politisch motivierte Urteile zum Wahlausgang, falls eine gerichtliche Anfechtung des Wahlergebnisses vorliegt. Internationalen Akteuren wird nachgesagt, eher zu kurz zu beobachten und insgesamt zu sehr auf den Wahlvorgang selbst fokussiert zu sein (Bjornlund 2004, S. 129).
2. Die Personenkonstellation: Grundlegend lassen sich Wahlbeobachtungen zudem dadurch unterscheiden, ob sie durch politische Repräsentanten oder Regionalexperten durchgeführt werden. Erstere haben erleichterten Zugang zu Staatsinstitutionen, und bei ihren *mission visits* vor Ort stehen Begegnungen mit Regierungs- und Oppositionsvertretern im Vordergrund. Allerdings beobachten Politiker primär „nur“ in Kurzzeitmissionen. Ihre Stellungnahmen haben zwar größeres Gewicht, gleichzeitig üben sie jedoch üblicherweise politisch-diplomatische Zurückhaltung. Regionalexperten verfügen hingegen zumeist über bessere Vor-Ort-Kenntnisse, haben weniger Probleme mit Sprachbarrieren und verfügen über längerfristige Netzwerke vor Ort.
3. Die Ebenen der Wahlbeobachtung: Internationale Organisationen neigen dazu, sich vor allem auf nationale Wahlen zu konzentrieren, obwohl auch Regionalwahlen zentrale Bausteine für das Verständnis und zur Weiterentwicklung der jeweiligen Demokratie sind, ebenso wie Referenden oder Volksabstimmungen (zumeist über Verfassungsfra-

Tab. 2.9 Grundlegende Kategorisierung von Wahlbeobachtungsmissionen. (Eigene Darstellung)

Zeitraumen	Erkenntnismöglichkeiten
Kurzzeitmission am Wahltag	Freier Zugang zum Wahllokal Wahlbetrug bei Stimmabgabe, Auszählung
Kurzzeitmission kurz vor und nach dem Wahltag	Manipulation in der Schlussphase des Wahlkampfes Manipulation bei Stimmenverrechnungen
Langzeitmission	Vorher: Manipulation bei Kandidatenzulassung, Behinderung von Wahlkampf, Medienmanipulation, einseitige Wahlgesetzgebung, Verfolgung der Opposition Nachher: Manipulation bei Stimmenverrechnungen, politische Urteile bei gerichtlicher Anfechtung der Ergebnisse
<i>Personal</i>	<i>Tätigkeitsprofile</i>
Politiker	Begegnungen mit Regierungs- und Oppositionsseite Erleichterter Zugang zu Staatsinstitutionen Jedoch nur Kurzzeitwahlbeobachtung Politische Implikationen der Statements: deswegen eher diplomatische Aussagen
Experten	Gute Vor-Ort-Kenntnisse Lokale Kontaktnetzwerke Keine Sprachbarrieren
<i>Ebene</i>	<i>Bereiche</i>
Kommunalwahlen	Demokratiequalität der untersten staatlichen Ebene. Lokale Selbstverwaltung
Regionalwahlen	Demokratiequalität auf mittlerer staatlicher Ebene. Gegebenenfalls Funktionieren föderaler Strukturen
Nationale Parlaments-/Präsidentschaftswahlen	Nationale Demokratiequalität. Hohe Bedeutung für internationales Ansehen
Referenden/ Volksabstimmungen	Zumeist Verfassungsfragen oder zentrale Politikthemen

gen oder zentrale Politikthemen). Bei Europarat und OSZE ist die Beobachtungstätigkeit auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Europarat ist Wahlbeobachtung beispielsweise unterschiedlichen Teil-Institutionen zugeordnet (Parlamentarische Versammlung für nationale Wahlen, Kongress der Gemeinden und Regionen für lokale und regionale Wahlen), in der OSZE wird sie durch eine Spezialinstitution, ODIHR, organisiert. Im weiter unten vorgestellten Analysedesign wird genauer vorgestellt, dass in dieser Analyse das Institutionensystem von Europarat und OSZE als unabhängige Variablen zur Erklärung der Ausprägung der Demokratisierungsstrategien als abhängige Variable, wie in diesem Fall der Wahlbeobachtungen, herangezogen wird (siehe Tab. 2.9).

Grundlegende Herausforderungen von Wahlbeobachtungen durch Internationale Organisationen

Rechtliche Stellung: Generell basiert Wahlbeobachtung auf zwei verschiedenen Rechtsquellen: dem jeweiligen nationalen Recht und dem internationalen Recht, dem sich der beobachtete Staat verpflichtet hat. Wahlbeobachter haben in diesem Zusammenhang keine rechtliche Kompetenzen oder Funktionen und keine spezielle Immunität. Sie haben sich dem nationalen Recht unterzuordnen, müssen dem Wahlergebnis gegenüber politisch neutral sein, dürfen und sollen nicht in den Wahlprozess eingreifen. Ziel muss es sein, Fakten von Bewertungen zu trennen und auch im akuten Moment der Wahlrechtsverletzung keine Konflikte zu verschärfen. Um Neutralität zu sichern, wird in Internationalen Organisationen meist darauf geachtet, dass Akteure, die im Vorfeld *Election Assistance* betrieben haben – die beispielsweise an der Ausarbeitung von Wahlgesetzen beteiligt waren – nicht im Folgenden an einer Wahlbeobachtung im gleichen Land beteiligt sind (Bjornlund 2004, S. 131 ff.).

Post-Election-Statement: Ein grundlegendes Problem ist die Frage, wie scharf die öffentliche Kritik im Anschluss ausfällt. Internationale Organisationen neigen eher zu moderaten Stellungnahmen, anders als Beobachter von Nichtregierungsorganisationen. Keine Organisation will einen Mitgliedsstaat durch Wahlkritik übermäßig blamieren, um weitere Kooperationen zu ermöglichen: „*intergovernmental organizations like the United Nations, the OSCE, and the OAS are understandably reluctant to direct harsh criticism at member states, although in the past several years the OSCE and the OAS have begun to overcome this tendency*“ (Nachdruck von 1997 Carothers 2004, S. 91). In einer aktuelleren Vergleichsstudie von NGOS und Internationalen Organisationen in der Wahlbeobachtung kommt Kelley zu grundlegend ähnlich kritischen Befunden in Bezug auf Wahlbeobachtungen Internationaler Organisationen, verbunden mit der These, dass auch allgemeinere geostrategische Interessen eine Rolle spielen, insbesondere ökonomische und zudem die der Anteil nicht-demokratischer Mitgliedsländer entscheidend sei. Allerdings rangieren in ihrer Studie kritische Urteile von OSZE und EU noch weit vor der Zahl kritischer Urteile in Europarat, OAS und VN (Kelley 2009).

Daneben liegt die Herausforderung für die Erstellung eines Post-Election-Statements darin, möglichst zeitnah nach den Wahlen eine erste Stellungnahme abzugeben. Das schnell verblassende Interesse der Medien gewährt nur ein kurzes Zeitfenster zur Nutzung eines internationalen Öffentlichkeits-Effekts (Bjornlund 2004, S. 144 ff.). Dabei darf nicht übersehen werden, dass inhaltliche Differenzen zwischen Ergebnissen von Kurzzeit- und Langzeitbeobachtungen unvermeidlich sind, wie Sarah Mendelson anhand von Wahlbeobachtungen in Russland aufzeigte: „*Sunny day-after-election reports contrast with detailed reports issued months later that reveal many glaring inconsistencies in the voting process*“ (Mendelson 2001, S. 101). Für die compliance-Strategien von Internationalen Organisationen bedeutet dies, dass Kritikpunkte aus Langzeitmissions-Berichten kaum von der Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit begleitet werden. Zudem ist eine schwierige Frage, wie die Wissensweiterleitung der Missionsteilnehmer zu den Verfassern der Wahlbeobachtungs-Berichte stattfindet (wie bspw. subjektive Einschätzungen

objektiviert werden können) – schließlich sind diese Berichte das zentrale *naming-and-shaming*-Instrument dieser Strategie.

„*amateurs at work*“?²⁶ – *Kompetenz der Beobachter*: Die entscheidende Frage ist, ob die Beobachter zur Aufdeckung von Wahlmanipulationen und zur Beurteilung der Standards im Sinne des benchmarks „free and fair“ kompetent genug sind. In den frühen 90er Jahren wurden viele Beobachtungen eher amateurhaft durchgeführt, auf Basis unklarer Standards (Carothers 1997b). Nur wenige internationale Akteure begannen bereits zu dieser Zeit mit selbstkritischer Reflexion ihrer Beobachtungstätigkeit (Geisler 1993). Carothers zählte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit OAS und OSZE eines der hier bearbeiteten Fallbeispiele zu der kleinen Gruppe professioneller Wahlbeobachtungsakteure (ebenso wie amerikanische Akteure und die VN, der Europarat fand keine Erwähnung) (Carothers 2004, S. 88).

Instrumentalisierung und „strategic manipulation“: Im Zuge der Verbreitung von Wahlbeobachtungsmissionen in den späten 80er und frühen 90er Jahren hatte sich Kritik verbreitet, dass diese sich letztlich von den autoritären Regimen instrumentalisieren ließen, weil sie zu eng um den Wahltermin terminiert und zu wenig kompetent waren und Behinderungen im größeren zeitlichen Kontext nicht ausreichend wahrnehmen konnten (siehe zur Kritik der 90er Jahre bspw. Abbink und Hesseling 1999; Carothers 1997b; Geisler 1993; Pastor 1998). Dies führte ab Ende der 90er Jahre zur stärkeren Reflexion vieler Wahlbeobachtungsmissionen (hierzu bspw. als selbstkritische OSZE-Position Kaczorowski 2006), zum Ausbau und zu Verbesserungen von Wahlbeobachtungsmissionen, was jedoch eine Instrumentalisierung durch die nicht-demokratischen Amtsinhaber nicht grundlegend verhindern kann (Bjornlund 2004). Gemäß dem hier verwendeten Analyse-design wird weiter unten empirisch überprüft, inwieweit diese Reflexionsprozesse auch durch *partizipative Evaluierung*, also mit Akteuren in den Zielländern, stattfanden, oder nicht. Nicht vergessen werden darf jedoch, dass die Entscheidung über die Gewährung von Wahlbeobachtung, über ihren Umfang und ihre geographische Ausdehnung von den im Zweifelsfall nicht-demokratischen Regierungen getroffen wird. Vor diesem Hintergrund ist es schwierig, die nationalen Oppositionen in die Evaluierungen einzubeziehen.

Internationale Organisationen stehen generell vor einem Dilemma, denn es ist verschiedentlich gut möglich, dass Wahlbeobachtungen in autokratischen Staaten durch geschickte Fälschungen, die übersehen werden, zu ungerechtfertigten Legitimierungen durch die Wahlbeobachter führen. Wahlbeobachtungen befassen sich mit einem komplexen institutionellen Prozess, in dem die Palette möglicher Manipulationen groß ist. Die Verhinderung freier Wahlen reicht von direkten institutionellen Manipulationen, wie veränderten Wahlkreiseinteilungen, über direkten manipulativen Wahlbetrug, beispielsweise durch fehlerhafte Auszählungen, über Manipulationen und Austausch von Wahlzetteln oder breite politische Repression gegenüber der Opposition bis hin zu zahlreichen in-

²⁶ So Thomas Carothers in seinem Beitrag „The Observers observed“, erstmals erschienen 1997 (Carothers 2004, S. 87).

direkten Techniken der Benachteiligung und Behinderung der Opposition im Wahlkampf (Schedler 2002).

Wegen der Möglichkeiten geschickter, verdeckter Manipulationen reagieren Oppositionen bei beobachteten Wahlen inzwischen stärker mit Boykott, um gegebenenfalls eine Instrumentalisierung von Wahlbeobachtung anzuprangern, wenn sie eine internationale Legitimierung nicht-demokratischer Wahlen befürchten. Dies zeigte eine quantitative Studie von Beaulieu und Hyde für die 90er Jahre bis 2002 anhand von 107 Staaten (Beaulieu und Hyde 2009). Ein Grund liege darin, dass autoritäre Herrscher aus strategischen Gründen Wahlbeobachter ins Land lassen, weil dies ihre Anerkennung der internationalen Gemeinschaft erhöhe und – insbesondere bei ärmeren Staaten – ein Baustein zum Erhalt von internationaler Finanzhilfe sei (Knack 2004; Bjornlund 2004; Crawford 2001; Dunning 2004; Laakso 2002). Gleichzeitig hätten einige Autokraten jedoch Techniken der *strategic manipulation* verfeinert, indem sie Wahlmanipulationen vornähmen, die für ausländische Beobachter kaum erkennbar seien, allzumal nicht bei Kurzzeitbeobachtungen (Beispiele wären: Steuerung von Wahlkampfgeldern, nicht nachweisbarer Druck auf politische Gegner, intendiertes „Verwaltungsversagen“ bei Wählerregistern, „erfundene“ Anklagen gegen Oppositionelle usw.).²⁷ Die Positionen der autoritären Herrscher würden dann womöglich durch ein Gütesiegel der Beobachter gestärkt. Beaulieu und Hyde formulieren den *worst case so*: „*With the Western international community emphasizing internationally certified elections, the best strategy for any benefit-seeking incumbent without a firm normative commitment to democracy is to hold elections, invite international monitors, and rig the outcome in a way that is unlikely to provoke a negative report*“ (Beaulieu und Hyde 2009, S. 401). Oppositionelle Gruppen müssten dementsprechend rational abwägen, ob es ihre Glaubwürdigkeit unterminiert, an einer zu positiv bewerteten Wahl teilzunehmen beziehungsweise ob sie es vorziehen, durch einen Boykott international zu signalisieren, dass die Wahl prinzipiell nicht anerkennungswürdig ist.²⁸

Internationale Akteure sind sich dieser Gefahr bewusst, so entschied sich beispielsweise die EU 1999 gegen eine Wahlbeobachtung in Kasachstan. Das Wahlbeobachtungsbüro der OSZE, ODIHR, sieht diese Gefahr hingegen grundsätzlich nicht (nach Bjornlund 2004, S. 124). Inwiefern die zwei Organisationen sich zur Vermeidung falscher Legitimität explizit gegen einzelne Wahlbeobachtungen entschieden haben, wird Bestandteil der späteren empirischen Analyse der Demokratisierungsstrategien sein.²⁹

²⁷ Siehe beispielsweise zu Techniken des Wahlbetrugs durch Auszählungsmechanismen in Russland und der Ukraine (Myagkov et al. 2005).

²⁸ Zu einem gegenteiligen Urteil kam beispielsweise James Fearon in einer rational-choice-basierten Analyse: „*the theoretical analysis here thus supports the idea that international and domestic organizations that monitor whether elections are “free and fair” can significantly favor democratic consolidation if they send clearer public signals about whether elections were highly fraudulent*“ (Fearon 2006, S. 29). Ein empirischer Beweis lässt sich auch hierzu nur schwerlich erbringen.

²⁹ Inwieweit die Wahlbeobachtungsmissionen von Europarat, OSZE und OAS sich gegebenenfalls bei einzelnen Missionen im Land haben instrumentalisieren oder manipulieren lassen, wäre Gegenstand einer Effizienzanalyse der Demokratisierungsstrategien, die in dieser Studie nicht vorgenommen wird, sondern durch in-depth-Fallanalysen zu einzelnen Zielstaaten erarbeitet werden müsste.

Es ist das primäre Interesse der Wahlbeobachtungsanalysen dieser Arbeit, zunächst einmal die Art und Weise der Nutzung dieses Demokratisierungs-Instruments aufzuzeigen (bspw. die Frage, ob es sich um Langzeit- oder Kurzzeitmissionen handelt oder um solche von Politikern oder Experten und wie diese jeweils vorgehen). Solche Erkenntnisse können immerhin Indizien liefern für Möglichkeiten der Instrumentalisierung.

Dass jedoch die Instrumentalisierung von Wahlbeobachtungen kein einfaches Vorgehen ist, zeigen prominente Fälle der Ablehnung von Wahlbeobachtung, beispielsweise bei der Parlamentswahl in Russland 2003 sowie der Ausschluss der OSZE aus der Beobachtung eines Verfassungsreferendums in Armenien 2005 (zu dem nur der Europarat zugelassen wurde). Bei der Ablehnung oder taktischen Vermeidung einer internationalen Wahlbeobachtung muss davon ausgegangen werden, dass ein potentiell negativer Wahlbeobachtungsbericht vermieden werden soll, was immerhin ein Indikator dafür ist, dass einem solchen Bericht eine gewisse Bedeutung für das eigene Ansehen zugemessen wird – was ja von Kritikern von Europarat und OSZE vielfach bestritten wird.

Was ist *free and fair*? – Debatte um einen Schlüsselbegriff der Wahlbeobachtung

Free und *fair* gelten in der internationalen Öffentlichkeit als zentrale Begriffe zur Bewertung von Wahlen. Die Essenz von *free* kann in Anlehnung an Robert Dahl als unbeeinflusste Wahlfreiheit verstanden werden. Das Gegenteil wäre der aktive Zwang zu einer konkreten Wahlentscheidung oder das zwangsweise Fehlen von Wahlalternativen. Die Essenz von *fair* beinhaltet die Unparteilichkeit der potentiell einflussnehmenden Institutionen und die Regelkonformität des Wahlprozesses. Elklit und Svensson gehen davon aus, dass in Transformationskontexten *free* zunächst einen wichtigeren Baustein darstellt als *fair* (Elklit und Svensson 1997), weil es bei Ersterem um die Entfaltung oppositioneller politischer Kräfte geht.

In Tab. 2.10 wird eine entsprechende Charakterisierung dieser beiden kategorialen Begriffe nach Elklit und Svensson aufgelistet. Sie zeigt, dass *free* sowohl im Vorfeld als auch während und im Nachgang einer Wahl vergleichsweise leicht zu definieren ist. Die Erfassung des Kriteriums *fair* bedeutet hingegen, im Vorfeld auf sehr breite gesellschafts-politische Prozesse zu achten, während einer Wahl insbesondere technische Manipulationen zu erkennen und im Nachgang insbesondere die Möglichkeit der Wahlanfechtung zu überprüfen. Diese Tabelle fungiert als Operationalisierungsgrundlage für die empirische Analyse der Wahlbeobachtungsaktivitäten von Europarat und OSZE im weiteren Gang der Untersuchung.

Obwohl die Begriffe *free* und *fair* als Schlüsselbegriffe von Wahlbeobachtungen gelten, sind sie doch ebenso umstritten: „*The phrase ‚Free and fair‘ has tended to obscure rather than clarify*“. Sie suggerieren als „rhetorical touchstone“ eine Dichotomie, die es so nicht gibt, hingegen sollte diese Zuschreibung eher als Kontinuum gedacht werden (Bjornlund 2004, S. 95 ff.). Inzwischen sind manche Akteure auch bei der Verwendung dieser Begriffe zurückhaltender geworden, es finden sich stattdessen semantische Kompromisse: beispielsweise kann eine Wahl „*the will of the electorate*“ widerspiegeln oder als „*conform to minimal standards*“ bezeichnet werden. Ebenso werden Bewertungen mit

Tab. 2.10 Charakterisierung von Free and Fair nach Elklit und Svensson. (Aus: Elklit und Svensson 1997, S. 36)

„Free“	„Fair“
<i>Before polling day</i>	
Freedom of movement, speech, assembly, association, from fear in context with election campaign, equal and universal suffrage	A transparent electoral process; electoral system that grants no special privileges to any political party or social group; Absence of impediments to inclusion in the electoral register; Establishment of an independent and impartial election commission; Impartial treatment of candidates by the police, the army, and the courts of law; Equal opportunities for political parties and independent candidates to stand for election; An orderly election campaign (observance of a code of conduct); Equal access to publicly controlled media; Impartial allotment of public funds to political parties (if relevant); No misuse of government facilities for campaign purposes
<i>On polling day</i>	
Opportunity to participate in the election	Access to all polling stations for representatives of the political parties, accredited local and international election observers, and the media; Secrecy of the ballot; Absence of intimidation of voters; Effective design of ballot papers; Proper ballot boxes; Impartial assistance to voters (if necessary); Proper counting procedures; Proper treatment of void ballot papers; Proper precautionary measures when transporting election materials; Impartial protection of polling stations
<i>After polling day</i>	
Legal possibilities of complaint	Official and expeditious announcement of election results; Impartial treatment of any election complaints; Impartial reports on the election results by the media; Acceptance of the election results by everyone involved

positiven Verstärkungen verknüpft, falls eine Wahl „*a step forward*“ für die weitere Demokratisierung in einem Staat ist (Bjornlund 2004, S. 119 ff.). Insgesamt ist das Label *free and fair* heute somit zwar analytische Grundlage der Bewertung, aber die Detailanalyse orientiert sich stärker an dem individuellen Entwicklungspotential eines Landes.

Als analytische Grundlage wird jede Wahlbeobachtungsmission diese beiden Bewertungskategorien implizit oder explizit unterschiedlich verstehen. Dies wird in der späteren Analyse der Wahlbeobachtungen von Europarat und OSZE empirisch herausgearbeitet werden. *Free and fair* reflektiert also auch das Demokratieverständnis der jeweiligen Wahlbeobachtungsakteure. Damit unterliegt diese Demokratisierungsstrategie der besonderen Gefahr, internationale Bewertungsmaßstäbe unangepasst auf nationale Kontexte zu übertragen, was zu einem *conceptual overstretching* im Sinne Giovanni Sartoris führen kann, also einer nicht adäquaten Übertragung von Konzepten auf einen anderen Kontext (Sartori 1970).

Election Assistance

Anders als die Demokratisierungsstrategie der Wahlbeobachtungen ist die Strategie *Election Assistance* erst in jüngerer Zeit systematischer diskutiert worden (Lindberg 2009). Zuvor stand im Vordergrund, dass es sich um einen Themenbereich handelt, der sehr

Tab. 2.11 Grundlegende Aspekte von Wahladministration. (Quelle: Eigene Darstellung (basierend auf Elklit und Reynolds 2000; Pastor 1999; Reilly 2003; Carothers 2006; Mozaffar und Schedler 2002))

1. Erstellung von Wählerregistern
2. Registrierung von Parteien und Kandidaten
3. Einhaltung von Wahlkampffregularien
4. Infrastruktur von Wahllokalen
5. Verlässliche Auszählung der Stimmen und Weiterleitung und Veröffentlichung der Ergebnisse
6. Mechanismen im Umgang mit Anfechtungen von Kandidatenzulassungen und Wahlergebnis

breite administrative Prozesse betrifft (siehe Elklit und Reynolds 2000; Pastor 1999; Reilly 2003). Zentrale systematisierende Publikationen finden sich insbesondere aus der Hand der Praktiker der Demokratieförderung (bspw. IDEA 2002; USAID 2000b). Die eher geringe empirische Befassung mit dem coaching und dem finanziellen und logistischen Support bei der administrativen Durchführung von Wahlen steht im Gegensatz zu ihrer erheblichen faktischen Bedeutung für die Legitimität von Wahlen und somit für den Wahlausgang, denn „*a conscious, positive and professional approach to election administration is crucial for the outcome of the electoral process and the way it is perceived by political actors at all levels*“ (Elklit und Reynolds 2000, S. 2).

Im Gegensatz zu Wahlbeobachtungen, die auf international bekannte feste Daten, die Phase davor und danach bezogen sind, betrifft *Election Assistance* zuweilen kaum sichtbare jahrelange Beratungen und Hilfestellungen in Bezug auf Wahlgesetze, Wahlkreiseinteilungen, den Aufbau von Wahlkommissionen, die Etablierung von Wählerregistern, die Schulung von Verwaltungspersonal und den Aufbau technischer Wahlinfrastruktur. Diese vielfältigen Aktivitäten sind analytisch schwerer greifbar. *Election Assistance* wird vielfach dann in das Tableau externer Demokratieförderakteure aufgenommen, wenn in vorangegangenen Wahlbeobachtungen Mängel beobachtet wurden, die durch diese Strategie abgemildert werden können (Pastor 1998). Es gibt eine profunde Debatte darüber, dass diese Strategie in bestimmten Kontexten auch zur Stabilisierung elektoraler Autokratien führen kann (Schedler 2009).

In dieser Studie wird *Election Assistance* zweigeteilt betrachtet (siehe dazu bspw. USAID 2000b) (siehe Tab. 2.11):

1. Der erste Bereich ist die *rechtliche Beratung* beim *Design des Wahlsystems* (Mehrheits-, Verhältnis-, Mischsystem, Wahlkreiseinteilung). Hinlänglich bekannt ist, dass diese Strategie die Gefahr eines institutionellen *bias* mit sich bringt, dass also vermieden werden muss, dass Demokratieförderer den Export des eigenen Systems vorantreiben, ohne dass dieser auf das Zielland passt. Internationale Organisationen verfolgen hingegen selten den Export bestimmter Politikmodelle (als ein Beispiel aus Praktikerperspektive siehe IDEA 2005; NDI 2008).
2. Der zweite Bereich ist *election administration* (oder auch *electoral governance*) (Birch 2008; Hartlyn et al. 2008; Lehoucq 2002; Mozaffar und Schedler 2002). Diese Strategie

lässt sich in sieben zentrale Teilbereiche unterteilen: Erstellung von Wählerregistern, Registrierung von Parteien und Kandidaten, kompetente Stimmauszählung, Einhaltung von Wahlkampffregularien, Infrastruktur von Wahllokalen, Mechanismen im Umgang mit Anfechtungen von Kandidatenzulassung und Wahlergebnis, verlässliche Auszählung der Stimmen und Weiterleitung und Veröffentlichung der Ergebnisse.

Entscheidend für die Ausführung dieser Teilbereiche ist es, wie die nationale oberste Wahlbehörde institutionell strukturiert ist, ob sie beispielsweise in die Regierungsstruktur inkorporiert ist und personell durch Parteien besetzt wird oder aus neutralen Experten besteht, dem Parlament verantwortlich ist oder gänzlich unabhängig ist. Manipulationsmöglichkeiten wird es bei jeder institutionellen Form geben. Je größer jedoch die formale Unabhängigkeit von den politischen Kräften eines Landes (sei es die Regierung oder die Parteien) ist, desto schwieriger sind Manipulationen durchzuführen. In zahlreichen jungen Demokratien haben sich formal unabhängige Institutionen entwickelt. In westlichen Demokratien ist es hingegen verbreitet, dass die Position des Bundeswahlleiters mit dem Innenministerium verknüpft ist, was auch in Deutschland der Fall ist. In seiner Tätigkeit ist der Bundeswahlleiter jedoch unabhängig. In Frankreich gibt es eine enge Einbindung in die Regierung. Entscheidend für die gesamte Legitimität der Wahlen ist, ob die oberste Wahlbehörde als politisch gesteuert angesehen wird oder nicht.³⁰

Internationale Demokratieförderakteure bemühen sich meist um eine möglichst enge Kooperation mit der nationalen obersten Wahlbehörde zur Förderung der oben beschriebenen Teilbereiche. Welche Bedeutung diese in der *Election Assistance* von Europarat und OSZE haben, beschreiben die jeweiligen Fallanalysen.

2.1.4.4 Dezentralisierung als Demokratisierungsstrategie

„*The new interest in decentralization in many parts of the world is related to democratization*“ – so eine Zwischenbilanz zur internationalen Demokratieförderung von Thomas Carothers (Carothers 2006, S. 192). Die Erwartung in Bezug auf Dezentralisierung als Demokratisierungsstrategie ist dementsprechend groß. Sie ist begründet durch die Hoffnung, dass in dezentralisierten Systemen das Regieren näher am Bürger stattfindet, dass politische Prozesse greifbarer und transparenter werden, dass mehr Partizipation ermöglicht wird, zusätzliche Kanäle von Repräsentation erschlossen werden und Machtteilung anstelle von Machtmonopolisierung stattfindet. Schließlich wird auch davon ausgegangen, dass gutes Regieren durch dezentrale Strukturen wahrscheinlicher wird (siehe bspw. zum Entwicklungsländerkontext Hadenius 2003). Obwohl die inhaltlichen Debatten hierzu von der Entwicklungsländerforschung geprägt sind, hat das Phänomen der Dezentralisierung

³⁰ Die institutionelle Struktur der jeweiligen obersten Wahlbehörde hängt durchaus auch von der generellen Struktur des (präsidentiellen oder parlamentarischen) Regierungssystems ab. „Alte“ Demokratie wie Großbritannien und die USA haben dezentrale Strukturen, die sich für junge Demokratien zumeist eher nicht eignen. Auch scheint es sinnvoll, dass Wahlbehörden über permanente Personalstäbe verfügen.

empirisch doch auch große Bedeutung für die postsozialistischen Staaten, aufgrund ihrer sozialistisch-einheitsstaatlichen Tradition.

In empirischer Hinsicht sind die zentralen post-autoritären Regionen der externen Demokratieförderung, Lateinamerika und Osteuropa, von einer starken zentralistischen Tradition bestimmt, der Zentralismus war wichtiges Merkmal der Autokratien in beiden Regionen. Deswegen haben zumindest rhetorisch viele Regime im Moment des Systemwechsels eine Abkehr vom Zentralismus angekündigt. Im vielfach präsidial-zentralstaatlich organisierten Lateinamerika zeigte sich eine „*quiet revolution in local government*“, wenn auch nicht im Bereich der *politischen* Dezentralisierung (Parteien waren vielfach zu schwach für den Aufbau dezentraler Strukturen), so doch in der *administrativen* Dezentralisierung (Sabatini 2003, S. 138). Im postsozialistischen Raum ist der Trend ambivalent: In Ostmitteleuropa kann die Etablierung von lokaler und regionaler Demokratie, also gewählten Gremien auf kommunaler und regionaler Ebene, nicht nur verstanden werden als bewusste Abkehr von der zentralstaatlichen Struktur der kommunistischen Vorgängerregime, denn ein Grund für den Zusammenbruch der Vorgängerregime bestand im Fehlen von dezentraler Selbst-Regulierung. Gleichzeitig ist sie ein Beitrag zum Aufbau europäischer Identität, als Teil des Weges in den europäischen Club, da die EU in den zehn postsozialistischen EU-Beitrittsstaaten eine zentrale Förderin von Dezentralisierungen war. Hier spielte jedoch auch der Europarat eine Rolle: Seine Charta zur kommunalen Selbstverwaltung ist ein wichtiger normativer Bezugspunkt (Bauer und Pitschel 2009; Campbell und Coulson 2006), so dass die Demokratisierungsstrategie der Dezentralisierung auf einer expliziten Norm beruht. In Bezug auf die Förderung konkreter Dezentralisierungsmodelle zeigen sich Internationale Organisationen zumeist neutral in Bezug auf die mögliche Ausprägung institutioneller Designs.³¹

In den osteuropäischen Staaten ohne EU-Beitrittsperspektive herrscht bislang meistens noch erheblicher Zentralismus, einhergehend mit nicht-demokratischer Macht-Akkumulation herrschender Eliten. In Russland zeigt sich zudem beispielsweise ein Föderalismus, der seit der ersten Putin-Präsidentschaft ab 2000 von Re-Zentralisierungen geprägt ist (bspw. Konitzer und Wegren 2006).

Insgesamt findet Dezentralisierung als Demokratisierungsstrategie bis heute wenig analytische und praktische Beachtung. Eine konzeptionelle Grundlage aus den 80er Jahren bildet das „local government strengthening“-Konzept von USAID. In den 90er Jahren wurden erst nach und nach Dezentralisierungen in das Demokratisierungstableau anderer Akteure aufgenommen. Dabei geht es nicht nur um die Norm erhöhter Demokratiequalität durch mehr Partizipation, sondern beispielsweise im Kontext von Weltbank-induzierten Reformen gelegentlich auch „nur“ um verbesserte Mechanismen von Ressourcenverteilung (siehe bspw. Romeo 2003) und Armutsreduktion (siehe bspw. Blair 2000).

³¹ Die möglichen Dezentralisierungsmodelle, also föderal-einheitsstaatliche Varianten, stehen bei dieser Frage der Anwendung der Dezentralisierungsstrategie nicht im Vordergrund und werden punktuell in den empirischen Kapitel diskutiert (Wollmann 2011; Benz und Simonis 2003).

Die normativen Hoffnungen, die sich mit Dezentralisierung verbinden, sind zum einen, dass Machtteilung demokratieförderlich ist, weil sie breitere Elitenrekrutierung ermöglicht und klientelistische Hierarchien abschwächt; zum anderen, dass örtliche und regionale Akteure über das relevante Wissen zur politischen Problemlösung verfügen – anders als das politische Zentrum, was die Effektivität der Problemlösungen steigern kann. Zum dritten kann die Verbindlichkeit der beteiligten Akteure und die allgemeine Legitimität der Politikentscheidungen steigen, weil Entscheidung und Ergebnis enger verknüpft sind (in Anlehnung an Lucy Gaster und Bruno Dente, hier nach Campbell und Coulson 2006, S. 548).

Vor diesem Hintergrund wird hier unter Dezentralisierung als Demokratisierungsstrategie Folgendes verstanden:

- Erstens jeder Beitrag zur Verlagerung von Kompetenzen auf subnationale Ebenen, sei es durch Dezentralisierungen innerhalb von Einheitsstaaten, die Schaffung föderaler Strukturen oder die Stärkung lokaler Einheiten (*Verlagerung der output-Strukturen*).
- Zweitens wird darunter die *Stärkung der input-Dimension* verstanden, also die Erschließung neuer subnationaler Partizipationsformen für die Bürger, sei es durch die Förderung von Referenden oder lokalen Partei-Strukturen.

Daraus ergeben sich drei zu untersuchende mögliche Strategien der Dezentralisierungsförderung:

- Unterstützung bei Institutionenwandel:³² Der Institutionenwandel kann drei Formen annehmen: *administrativ* durch den Transfer funktionaler Verantwortlichkeiten, *finanziell* durch den Transfer von Ausgaben- und Einnahmekompetenzen und *politisch* durch den Transfer von Accountability- und Repräsentations-Mechanismen (Carothers 2006, S. 189 f.; Barnett et al. 1997).
- Training und technische Hilfe für lokale/regionale Entscheidungsträger.
- Förderung des lokalen/regionalen Bewusstseins in Bezug auf die Bedeutung subnationaler Regierungsformen, also Förderung der input-Dimension oder des *"favourable enabling environment"* wie es im USAID-Kontext ausgedrückt wird (USAID 2000a).

Europarat und OSZE gelten alle als Akteure mit starkem Engagement in der Dezentralisierung (IDEA 2001, S. 215). Die Ausprägung der Dezentralisierungsstrategie wird anhand der oben skizzierten Dreiteilung analysiert.

2.1.4.5 Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit

Die Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit (die bekanntermaßen aufgrund der Herstellung von Öffentlichkeit essentiell für die Meinungs- und Willensbildung jeder

³² Weitere strukturelle Unterscheidungen von Dezentralisierung, wie „Devolution“, „Deconcentration“ und „Delegation“ spielen für diesen Makrostrategievergleich keine Rolle. (USAID 2000a).

Demokratie ist), findet in erster Linie unter dem Stichwort der Medienhilfe (media assistance oder media development) statt. Die zentralen Funktionen, die Medien übernehmen, sind die Bereitstellung politischer Informationen, die Übernahme einer Transmitter-Rolle für die Kommunikation zwischen Regierenden und Gesellschaft sowie im Idealfall die Fähigkeit, „watchdog“, in Bezug auf politisches Fehlverhalten zu sein (Faulstich 2004).

Da etablierte Demokratien über sehr unterschiedliche Mediensysteme verfügen, je nach Ausmaß der staatlichen Einflussnahme (die bspw. im nördlichen Europa wesentlich größer ist als in den USA), existiert kein klares *template* des Exports von Medienstrukturen (Mancini und Hallin 2003; von Franqué 2008) unter den Demokratieförderakteuren. Im postsozialistischen Raum hat unter anderem der US-amerikanische Einfluss in der Transformationsphase zu starker Medienprivatisierung und eher marktorientierten Medienstrukturen geführt (Carothers 2006). Medienhilfe reicht generell von sehr grundlegenden Beteiligungen an der Restrukturierung gesamter Mediensysteme bis hin zur Unterstützung kleiner unterdrückter oppositioneller Medien in Autokratien. Für diese Demokratisierungsstrategie gelten insbesondere die weiter oben dargelegten Herausforderungen der adäquaten Wahl von Kooperationspartnern im Zielland sowie langfristiger Zeithorizonte bis zu sichtbaren Erfolgen (Ross 2003).

Meinungs- und Informationsfreiheit ist eine zentrale Norm zahlreicher Internationaler Organisationen, so auch im Europarat und in der OSZE. Nicht zuletzt gibt es durch Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch ein globales Fundament für diese Norm.³³ Die Förderung von Mediensystemen durch Internationale Organisationen wird hier insofern als gezielte Förderung der *Grundbedingungen* von Meinungs- und Informationsfreiheit verstanden. Die Palette der Förderinstrumente, die von internationalen Praktikern genutzt werden, ist sehr breit (vgl. Price 2002; CIMA 2007). Medienhilfe ist ein Förderbereich, in dem nichtstaatliche Akteure über besondere Kompetenz verfügen und deswegen eine große Rolle spielen. Internationale Organisationen besitzen strukturell keine unmittelbare Medien- oder Journalismus-Expertise. Ihre Leistung kann deswegen erstens hauptsächlich darin bestehen, Mediensysteme in undemokratischen Kontexten zu beobachten und diese Beobachtungen international zu kommunizieren. Zweitens können sie versuchen, Mediensysteme in Bezug auf ganz allgemeine Grundstandards zu verbessern. Diese werden beispielsweise als *reliable journalism* definiert, sie basierend auf den Attributen *accuracy*, *impartiality* und *responsibility in the public interest* (Ross 2003, S. 10 in Anlehnung an den Code der International Federation of Journalists). Zu dieser Förderung müssten sich Internationale Organisationen Partner vor Ort suchen, die in ihrem Auftrag etwa Trainingsprogramme für Journalisten durchführen. Drittens liegt ihr Einfluss auf einer ganz formalen Ebene: insoweit Meinungs- und Informationsfreiheit als demokratiebezogenes Recht in den Dokumenten einer Internationalen Organisation kodi-

³³ “Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”

fiziert ist, können diese sich bei Missachtung des *Prinzips* Meinungs- und Informationsfreiheit um Rechtsanpassung bemühen.

Daraus ergeben sich für Internationale Organisationen (und somit für die Analyse von Europarat und OSZE) folgende primäre Bereiche der Demokratieförderung im Medienbereich zur Schaffung von Meinungs- und Informationsfreiheit:

- Beobachtung der Medienlandschaft und internationale Kommunikation darüber.
- Förderung der Etablierung rechtlicher Grundlagen für ein demokratieadäquates Mediensystem, insbesondere mit Blick auf politische und finanzielle Unabhängigkeit, vor dem Hintergrund der Normen zur Meinungs- und Informationsfreiheit, die in den jeweiligen Internationalen Organisation existieren.
- Training für Journalisten und andere im Medienbereich Tätige, in Bezug auf Medienethik, Demokratiewissen und Technikkompetenz.

2.1.4.6 Zivilgesellschaftsförderung und Civic Education – unverdächtige Allzweckinstrumente?

Die Strategie der Zivilgesellschaftsförderung weist einen kategorialen Unterschied zu den anderen bisher beschriebenen Strategien auf. Die primäre Differenz besteht darin, dass Rechtsgrundlagen- und Rechtsstaatlichkeitsförderung, Wahlbeobachtung und *Election Assistance*, Dezentralisierung sowie Meinungs- und Informationsfreiheit auf einem konkreten Rechtsrahmen fußen. Mit Ausnahme der Meinungs- und Informationsfreiheit berühren sie überdies recht unmittelbar das Machtgefüge von Regierungssystemen. Für die Entwicklung von Zivilgesellschaften bedarf es mehr als die formale Gewährung des Rechts auf Organisationsfreiheit. Zudem berührt Zivilgesellschaftsförderung als bottom-up-Strategie nicht unmittelbar das Machtgefüge eines Regierungssystems. Dies geschieht allenfalls langfristig durch die Erzeugung von Demokratiewillen, durch nachhaltige Appelle an Politiktransparenz und konkrete politische Forderungen seitens funktionierender Zivilgesellschaften.

Zivilgesellschaften sind Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation. Grundsätzlich handelt es sich um die Sphäre zwischen Staat und Markt auf der einen Seite und dem Individuum auf der anderen Seite, weswegen ebenso der Begriff intermediäre Sphäre Verwendung findet. Diamond definierte Zivilgesellschaft 1994 als „*the realm of organized social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules. It is distinct from ‚society‘ in general in that it involves citizens acting collectively in a public sphere*“ (Diamond 1994, S. 5). Es kann ergänzt werden, dass dieses Handeln in irgendeiner Form auf die *res publica* bezogen sein muss (so dass bspw. Freizeitaktivitäten nicht darunter fallen, siehe Merkel und Lauth 1998).

Je nach konzeptioneller Ausrichtung wird Zivilgesellschaft auf der einen Seite eher als gesellschaftlich mitgestaltender Entfaltungsraum des Individuums gesehen, also auch als „Schule der Demokratie“ für den einzelnen Bürger (Tocqueville'sche Tradition) oder auf der anderen Seite als Schutzschranke gegen staatliche Eingriffe gegenüber dem Einzelnen

(so bspw. der Philosoph Charles Taylor). Daneben steht die Sichtweise, dass Zivilgesellschaft ein Ort ist, der Sozialkapital erzeugt (Robert Putnam), welches zum Funktionieren des Gesamtstaates notwendig ist. Entwickelte Zivilgesellschaften verbreitern die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger, wodurch sich zudem das Wissen über Staat und Demokratie verbreitert. Gleichzeitig bedeutet die verstärkte Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft faktisch auch eine verstärkte gesellschaftliche Kontrolle und gegebenenfalls Kritik staatlichen Handelns (bspw. Blair 1998; van Thijn und Bernard 1998).

In den breiten Debatten um die Rolle von Zivilgesellschaft in den Demokratisierungen Ostmittel- und Osteuropas hat sich gezeigt, dass sich das Zivilgesellschaftsverständnis dort durch große Staatsskepsis von dem in westlich-europäischen Kontexten unterscheidet. In den sozialistischen Staaten hatten sich in der Spätphase Zivilgesellschaften entwickelt, die sich gegen den autokratischen Staat richteten. Dieses Verständnis hielt sich auch nach dem Systemwechsel und zeigt eine inhaltliche Nähe zum amerikanischen Verständnis von Zivilgesellschaft und Staat, auch wenn beide Phänomene unterschiedliche Wurzeln haben (Newberg und Carothers 1996). In den etablierten kontinentaleuropäischen Demokratien wird Zivilgesellschaft hingegen eher als inklusiver Bestandteil des Staates verstanden, auch wenn sich hier ebenfalls starke Unterschiede in den korporatistischen Ausprägungen zeigen (siehe zu Debatten über Empirie und Theorie bspw. Freise 2004; Merkel und Lauth 1998; Cohen und Arato 1992; Fine 1997; Pietrzyk 2003; Jünemann 2002; McMahon 2001; Bernard et al. 1998).

Die Bedeutung einer *demokratieorientierten* Zivilgesellschaft wurde in der klassischen Transformationsliteratur der 90er Jahre – also in den Analysen für den geographischen Kontext, der Gegenstand der Aktivitäten von Europarat und OSZE ist – zunächst unterschätzt. Zivilgesellschaftsförderung ist Bestandteil des Strategietableaus der meisten Demokratisierungsakteure: „[the] importance of civil society for democracy and democratisation has become widely acknowledged as part of the post-cold war democratic paradigm“ (Raik 2006, S. 8). Peter Burnell sieht jüngst sogar eine explosionsartige Zunahme des Interesses an Zivilgesellschaft im Kontext von Demokratieförderung (Burnell 2000a, S. 48). Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass in den allgemeinen Debatten um die Demokratisierungen nach 1989 nach Abschluss des Institutionen-aufbaus verstärkt auch nach dem gesellschaftlichen Unterbau von Demokratie gefragt wurde, dessen Bedeutung für nachhaltigen Regimewechsel im Moment der Institutionalisierung noch nicht gesehen worden war (Schmitter und Brouwer 1999). Bis heute hält die Debatte um die jeweilige Bedeutung von „top-down“- versus „bottom-up“-Demokratisierungsstrategien, um die Einflusskraft von Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung und damit ihre Förderungswürdigkeit an (siehe hierzu bspw. Ottaway und Chung 1999; Freise 2004; Ottaway und Carothers 2000; Burnell 2004). Susan Stewart bilanziert beispielsweise 2009 in einer Spezialausgabe von *Democratization*, dass die farbigen Revolutionen in Serbien, Georgien und der Ukraine im Vorfeld von verstärkter Zivilgesellschaftsförderung profitierten, diese jedoch im Nachgang zugunsten einer stärkeren Orientierung an den post-revolutionären staatlichen Akteuren wieder nachließ (Stewart 2009). Dies zeigt eine krasse Fehleinschätzung der langfristigen Fördernotwendigkeiten in diesen Zivilgesellschaften.

In einem autokratischen Regierungssystem ist die Gradwanderung in der Zivilgesellschaftsförderung für externe Akteure insgesamt schwierig, da der tatsächliche Handlungsspielraum meistens nicht formal festgelegt ist und de facto einer *trial-and-error*-Strategie unterliegt. Die Förderung findet zudem vielfach in kleineren gesellschaftlichen Kontexten statt und soll vor den autokratischen Herrschaftsapparaten verborgen bleiben. Überdies besteht bei zivilgesellschaftlichen Kooperationspartnern die besondere Herausforderung, dass abgeschätzt werden muss, inwiefern diese durch den Erhalt internationaler Hilfe Schikanen der eigenen Behörden ausgesetzt werden. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass Gruppen gefördert werden könnten, die nur scheinbar demokratieorientiert sind (Foley und Edwards 1996).

Der weiter oben benannte *democracy promotion backlash*, bezogen auf die zunehmend selbstbewusste Zurückweisung von Demokratieförderung durch heutige Autokratien, ist in der aktuellen Zivilgesellschaftsförderung besonders deutlich zu spüren: Die Techniken, ausländisch finanzierte NGOS zu schikanieren, sind differenzierter geworden (bspw. durch willkürliche Verbote im Zusammenhang mit formaler Registrierung, Finanzabrechnungen, Nutzung von Räumlichkeiten usw.). Dies lässt sich wohl auch damit erklären, dass noch in den 90er Jahren die Existenz einflussnehmender Zivilgesellschaft weit hinter dem Machthorizont vieler autokratischer Amtsinhaber lag. Inzwischen wurde der potentielle Machtfaktor Zivilgesellschaft erkannt, zum einen durch die Bildung einer Gegenöffentlichkeit, zum anderen für die Schaffung „sozialen Kapitals“ im Putnam'schen Sinne (Schatz 2006), was das Bedürfnis nach Demokratie erhöht. Dies empfinden Autokraten naturgemäß als Bedrohung. Zusätzlich zur Behinderung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und ihrer internationalen Förderung zeigen sich deswegen Gegenstrategien in Form der Gründung von regierungsnahen NGOs als top-down-geführte Organisationen, die nur vordergründig zur Zivilgesellschaft zählen (Gershman und Allen 2006), ein prominentes Beispiel hierfür ist die vom damaligen Präsidenten Wladimir Putin geschaffene russische Jugendorganisation „Nashi“.

Wie auch bei anderen Demokratieförderstrategien besteht bei der Zivilgesellschaftsförderung die Schwierigkeit, dass sie zu verschiedenen nicht-intendierten Effekten führt. Eine zentrale Gefahr besteht beispielsweise darin, eine extern finanzierte „künstliche“ NGO-Szene zu schaffen, die nicht auf entsprechend artikulierten gesellschaftlichen Interessen beruht und somit nicht zur Interessenaggregation, Interessenrepräsentation oder horizontalen Vernetzung in der Gesellschaft beitragen kann. Stattdessen wären solche Gruppen in klientelistischer Art und Weise auf ihre internationalen Geldgeber und deren finanzielle Infrastruktur ausgerichtet. Sie sind damit nicht förderlich für die zivilgesellschaftliche Entwicklung und stellen nicht den so wichtigen *link* zwischen Gesellschaft und Staat dar. Aufgrund der international gesicherten Finanzierung ist auch der Anreiz, die Mitgliederbasis zu erweitern, eher gering. Derartige Organisationen sind vielmehr ausführende internationaler Projektvorgaben (siehe bspw. Burnell 2004; Henderson 2002; Luong und Weinthal 1999; McMahon 2001).

Europarat und OSZE fördern zwar zivilgesellschaftliche Gruppierungen, zählen jedoch nicht zu den großen Geldgebern in diesem Bereich (wie bspw. USAID). So besteht diese

Gefahr in ihrem Tätigkeitsspektrum eher weniger. Anders als nichtstaatliche internationale Demokratieförderer müssen Internationale Organisationen zudem den Anschein vermeiden, sich zu eng und zu langfristig an bestimmte Gruppen zu binden, um offen für gesamtgesellschaftliche Prozesse zu bleiben. Internationale Organisationen als Förderer werden insbesondere darauf achten, staatliche Behörden ihrer Mitgliedsländer nicht zu reizen (Dauderstädt und Lerch 2005b; Brysk 2000; Gawrich und Lapins 2006).

Gerade für intergouvernementale Organisationen ist es schwierig, angemessene Partner für Zivilgesellschaftsförderung zu finden, denn sie sind als Akteure denkbar weit entfernt von der Ebene der NGOs. Sie sind auch umgekehrt nicht die primären Ansprechpartner für zivilgesellschaftliche Akteure in Demokratisierungskontexten. Dies sind vielmehr „westliche“ NGOs und Nationalstaaten.³⁴ Anders als nicht-gouvernementale Akteuren, die primäre Träger zivilgesellschaftlicher Förderprojekte sind (siehe bspw. Luong und Weinthal 1999), gelingt es ihnen weniger die notwendige Nachhaltigkeit von Kontakten und Projekten zu gewährleisten. Einer Organisation wie der EU mit erheblichem Konditionalitätspotential wird nachgesagt, gerade im zivilgesellschaftlichen Bereich der Demokratieförderung gelegentlich dilettantisch vorzugehen (Raik 2006). Rhetorisch zumindest steht auch bei der EU, wie inzwischen bei zahlreichen anderen Akteuren, das Bemühen hoch im Kurs, dem Vorwurf zu entgehen, sie würden lediglich einen „top-down-approach“ verfolgen – dementsprechend werden verstärkt Zivilgesellschaften gefördert.

Zivilgesellschaftsförderung hat für Europarat und OSZE eine erhebliche Bedeutung: In Ermangelung eines konditionalitätsgesteuerten Einflusses auf die jeweiligen Regierungen ist die Neigung größer, auf weiche, deliberative Demokratisierungsstrategien mit kooperationswilligen Akteuren in den Staaten abzielen, da ihnen kraftvolle *top-down*-Strategien versperrt bleiben. Gleichzeitig können sie wichtige Plattformen für NGOs sein – beispielsweise der Europarat. Dies ist als eine Form von *linkage*-Strategie zu verstehen und trägt zur Professionalisierung und Normorientierung von NGOs bei (vgl. bspw. Keck und Sikkink 1998).

In den Demokratieförderdebatten verschwimmt immer wieder die Unterscheidung von Zivilgesellschaftsförderung und *Civic Education*. Letzteres findet insbesondere gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren statt, jedoch ebenso gegenüber Vertretern aus dem Staatsapparat. Der Sinn von *Civic Education* besteht darin, die Attraktivität von Demokratie zu steigern (siehe bspw. Bratton et al. 1999). Martialisch ließe sich vom „Kampf um die Köpfe“ sprechen (Sandschneider 2003b, S. 4), etwas sanfter formuliert vom Wettbewerb um die überzeugendste Idee: „*sophisticated technical assistance cannot compensate for a real will to reform on the part of the recipient country*“ (Ottaway und Chung 1999, S. 103). Eine zentrale Herausforderung liegt in der Vermeidung von Indoktrinationen, die Ähnlichkeiten zu politischer Propaganda aufweisen. Überdies wird in Übergangsregimen das Werben für die Demokratie durch ausländische Akteure zuweilen konterkariert durch

³⁴ Unter letzteren stellen die USA die meisten Finanzmittel zur Verfügung, vor Kanada, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Norwegen und Schweden. Primäre Zielregionen sind Nordafrika, der Nahe Osten, Europa, Ostasien und Lateinamerika (Encarnación 2000).

unfähige staatliche oder korrupte Institutionen, die es schwierig machen, Demokratie überzeugend zu vermitteln (Carothers 2006). *Civic Education* will zum einen die Demokratie-Kompetenz und zum anderen die Akzeptanz demokratischer Werte steigern und damit schließlich demokratisches Verhalten hervorrufen (Blair 2003, S. 54).

Den verschiedenen möglichen Herausforderungen der Zivilgesellschaftsförderung und von *Civic Education* entsprechend – wie dem Verbot von NGOs, ihrer fehlenden Infra- und Finanzstruktur, mangelndem Demokratiewissen sowie fehlenden Lobbyingstrukturen – werden hier vier Substrategien der Zivilgesellschaftsförderung unterschieden (in Anlehnung an Hadenius und Ugglä 1996):

1. Hilfen bei der Durchsetzung des *Rechts auf Organisationsfreiheit* durch das Bemühen um die Zulassung von zivilgesellschaftlichen Gruppen in Autokratien.
2. Infrastruktur- (bspw. durch Rechtsberatung) und Finanzförderung zivilgesellschaftlicher Gruppen.
3. Allgemeine *Professionalisierungshilfe bei der Interessenaggregation und –artikulation* (Kommunikationstraining gegenüber Gesellschaft und anderen NGOs sowie Training von Lobbying gegenüber staatlichen Institutionen).
4. „*Can democracy be taught?*“³⁵ Förderung demokratiebezogener Bildung von primär zivilgesellschaftlichen Akteuren.

2.1.4.7 Reguläres Monitoring als singuläre Europaratsstrategie

Das reguläre Nachbeitrittsmonitoring stellt eine Demokratisierungsstrategie dar, die unter den zwei gewählten Fällen nur beim Europarat vorkommt. Dies lässt sich sicherlich damit erklären, dass die OSZE keine Welle von Neuaufnahmen nach 1989 zu bewältigen hatte, der Europarat hingegen auf die Neumitgliedschaft von zum Teil wenig demokratisierten Staaten zu reagieren hatte. Diese Strategie ist also eine Folge der Erweiterung des Europarats. Die Notwendigkeit eines Mechanismus zur stärkeren Regelanpassung der Mitgliedsstaaten wäre jedoch sicherlich auch in der OSZE gegeben.

Monitoring, also die Überwachung regelkonformen Verhaltens (*compliance*), ist eine zentrale Aufgabe Internationaler Organisationen (Rittberger und Zangl 2005). Es kann sich sowohl auf detaillierte policy-Fragen (bspw. beim EU-Beitrittsmonitoring) als auch auf breit gefächerte Problemlagen beziehen. In dieser Studie werden die demokratiebezogenen Elemente des allgemeinen Mitgliedermonitoring des Europarats analysiert.

In kooperationstheoretischer Hinsicht besteht die Kernaufgabe von Monitoring darin, das Kooperationsrisiko aufgrund fehlenden gegenseitigen Vertrauens zu minimieren und gemäß rationalistischer neo-institutionalistischer Annahme die Erwartungssicherheit unter den Beteiligten zu erhöhen (siehe hierzu beispielsweise Chayes und Chayes 1998; Underdal und Miles 2001). Monitoring führt zu gesteigerter Transparenz und insofern ermöglicht es, das Kooperationsdilemma zu verringern und Gewissheit darüber zu erlangen, wie stark manche Mitglieder von den Normen abweichen und welche Kooperationskosten

³⁵ Siehe (Finkel 2003).

dies für den eigenen Staat mit sich bringen könnte. In Organisationen ohne Konditionalitätsmechanismen, in denen es keine unmittelbaren Konsequenzen für negative Monitoring-Ergebnisse gibt, führt das Monitoring lediglich zu *schwachem Druck*.

Der Europarat verfügt nicht über Konditionalitätsmechanismen oder materielle Anreize, um die Mitgliedsstaaten durch Monitoring zur Einhaltung von Normen zu bewegen. Die Wirkkraft des Monitorings funktioniert deswegen in erster Linie über *naming and shaming*, also die Veröffentlichung regelwidrigen Verhaltens. Ein Staat kann dadurch den Anreiz haben, eine eventuelle Rufschädigung vor den anderen Mitgliedern zu vermeiden (vgl. bspw. Keohane 1984). Prinzipiell greift der gleiche Mechanismus wie bei der Wahlbeobachtung: Es handelt sich um *extern verliehene Legitimierung* nationalstaatlichen Handelns durch das international sichtbare Aussprechen von Lob oder Tadel. Die Strategie basiert darauf, dass die Akteure nach genau dieser externen Legitimierung streben, nur so kann *sozialer Druck* (also ohne Konditionalität hervorgerufener Druck) funktionieren. Wäre einem Staat sein Ansehen innerhalb einer Internationalen Organisation gleichgültig, würde dieser Mechanismus nicht funktionieren. Deswegen wird Monitoring hier analytisch auch mit dem Mechanismus des *social reinforcement*, also einer sozial induzierten Verstärkung erklärt (siehe dazu 2.2.2. *Theoretische Fundierung und Analyseraster*). Das Motiv für das Streben nach Regelkonformität, also nach *compliance*, kann sowohl im Glauben an den Sinn der entsprechenden Norm liegen als auch in einem einfachen Kost-Nutzen-Kalkül (Schimmelfennig 2003, S. 411; Johnston 2001; Finnemore und Sikkink 1998).

Generell ist umstritten, ob Verhaltensänderung aufgrund von Monitoring relevante Anreize zu vorgeblicher, also „potemkinscher“ Demokratisierung liefert (siehe King 2001). Der Aufbau von Demokratie-„Fassaden“, um einem negativen öffentlichen Urteil zu entgehen, würde letztlich einer demokratischen Entwicklung schaden. Da diese Forschungsarbeit jedoch keine Effektivitätsanalyse vornimmt, interessiert an dieser Stelle die Art der Anwendung dieser Strategie. Insbesondere wird danach gefragt, welche Teil-Institutionen des Europarats das Monitoring durchführen und ob sich thematische oder geographische Konjunkturen in den vergangenen zwei Dekaden erkennen lassen.

2.2 Das Forschungsdesign – die theoretisch-methodische Grundierung

2.2.1 Design und Methode des Vergleichs und die Fallauswahl

Warum vergleichen? Die Antwort soll mit Berg-Schlosser und Müller-Rommel in Bezug auf die Bedeutung der vergleichenden Politikwissenschaft gegeben werden: weil „*die ihr innewohnende methodische Perspektive in die Lage versetzt, die jeweils eigenen politischen Verhältnisse kritisch am Beispiel anderer zu überprüfen und zu allgemein gültigen Aussagen zu gelangen*“; so „*kann sie auch zur Überwindung der jeweiligen Subjektivität und Ethnozentriertheit beitragen*“ (Berg-Schlosser und Müller-Rommel 2006, S. 13).

Diese Studie hat zum Ziel, durch den Vergleich von Regionalorganisationen zu einem vertieften Verständnis des Funktionierens solcher Organisationen beizutragen. Die oben angesprochenen „eigenen politischen Verhältnisse“ sowie eine gewisse Ethnozentriertheit beziehen sich in diesem Forschungsdesign darauf, die politikwissenschaftliche EU-Fixiertheit und durch diesen Vergleich von Europarat und OSZE ein wenig aufzubrechen. Damit liegt dieser Studie eine gewisse Unzufriedenheit mit der Forschungslandschaft zugrunde, die nach Blatter ein zentrales Motiv für die Fallauswahl einer qualitativen Analyse bildet (Blatter et al. 2007, S. 32).

Warum zwei Fälle vergleichen? – Grundlagen der Fallauswahl: Diese *small-n*-Untersuchung mit den ausgewählten zwei Fällen Europarat und OSZE stellt den unteren Rand von Vergleichsdesigns mit so genannter mittlerer Fallzahl dar, zu denen man gemeinhin Vergleichsstudien mit bis zu 20 Fällen rechnet. Die hier vorgenommene qualitative Analyse mit kleiner Fallzahl gilt für Lijphart als die „eigentliche“ vergleichende Methode (Lijphart 1971; Aarebrot und Bakka 2006). Berg-Schlosser sieht in diesem Vergleichsdesign erheblichen Forschungsbedarf. Obwohl seines Erachtens der analytische und theoriebezogene Ertrag gerade bei diesem Untersuchungsdesign besonders hoch sei und es geradezu einen „Königsweg“ darstelle, wird dieses eher selten angewandt (Berg-Schlosser 2006). Jedoch finden sich auch zahlreiche Kritiker in Bezug auf einen eventuell zu spezifischen und kaum generalisierbaren Ertrag von Fallstudienvergleichen (siehe zur Debatte bspw. Mahoney 2000b). Genna und De Lombaerde folgend muss die Tatsache überlappender Mitgliedschaften in der vergleichenden *small-n*-Analyse von Regionalorganisationen explizit gemacht werden, schließt diese jedoch nicht aus (Genna und Lombaerde 2010).

Leuffen benennt zwei zentrale Motive für Studien mit kleiner Fallzahl: zum einen, wenn die Grundgesamtheit potentieller Fälle nicht besonders groß ist, zum anderen, wenn ein möglichst präzises Verständnis kausaler Zusammenhänge erreicht werden soll (allgemein dazu Leuffen 2007). Übertragen auf die Fallauswahl dieser Studie kann zum einen festgehalten werden, dass die Grundgesamtheit der intergouvernementalen Regionalorganisationen, die sich mit Demokratieförderung befassen, nicht sehr groß ist, zum anderen ist es das Ziel dieser Arbeit, kausale Zusammenhänge in Bezug auf die Nutzung der Demokratieförderstrategien in Europarat und OSZE.

Die Grundannahmen von qualitativer Forschung basieren „auf einem Weltbild, das grundsätzlich eher von einer großen Vielfalt und Heterogenität sozialer Phänomene ausgeht.... [Es liegt] ein Kausalitätsverständnis zugrunde, das von der kombinatorischen, nicht-linearen und heterogenen Wirkung von Einflussfaktoren ausgeht“ (Blatter et al. 2007, S. 35). Dies entspricht – anders als in quantitativ-analytischen Ansätzen – dem Bedürfnis, sich sehr intensiv mit dem einzelnen Forschungsgegenstand auseinanderzusetzen und diesen als höchst komplexes Phänomen begreifen zu wollen (Muno 2009, S. 125).

Bei einer vergleichenden qualitativen Analyse mit kleiner Fallzahl ist die Gefahr des *selection bias* besonders groß (für den IB-Kontext bspw. Kacowicz 2004) und es muss sowohl analytischen als auch forschungspraktischen Kriterien Rechnung getragen werden, deswegen ist „eine der wichtigsten zu fällenden methodischen Entscheidungen die

Auswahl der Fälle für ein Forschungsprojekt“ (Aarebrot und Bakka 2006, S. 61). Nach Charles Ragin, der eine Lanze für fallorientiertes Vergleichen im Gegensatz zu variablenorientiertem Vergleichen bricht, ist die zentrale Aufgabe qualitativen Vergleichens zunächst einmal die solide Konzeptualisierung von sozialen Phänomenen als Fälle (Ragin 2004, S. 125). In diesem Sinne wird im Folgenden die Fallauswahl von Europarat und OSZE näher begründet.

Similar cases with different outcomes: Die Auswahl der zwei Internationalen Organisationen Europarat und OSZE basiert auf dem Fallauswahl-Kriterium der *similar systems* (bzw. eigentlich der *similar cases*). Dieser Fallauswahlstrategie liegt die Annahme zugrunde, dass es sich bei den zwei Organisationen, im Hinblick auf die Nutzung von Demokratisierungsstrategien, um so genannte *similar systems with different outcomes* (SS-DO) handelt (Jahn 2006, S. 236 ff.).³⁶ Im *SS-DO-Design* werden *ähnliche* Fälle ausgewählt, die mehrheitlich als ähnlich angenommene unabhängige Variablen aufweisen sowie variierende abhängige Variablen. Die Gründe für die Varianz der abhängigen Variablen werden dann in der Varianz von einigen der ansonsten ähnlichen unabhängigen Variablen gesucht (Kovarianz) (zur Differenzmethodenlogik auch Lieberson 1991, S. 313; Jahn 2006, S. 237).

Konkret heißt dies: Europarat und OSZE gelten als ähnliche Fälle, weisen jedoch Unterschiede in der Nutzung der acht Demokratisierungsstrategien auf, die als abhängige Variablen verstanden werden. Diese Varianzen werden auf Detailunterschiede im Institutionendesign der grundlegend ähnlichen Regionalorganisationen zurückgeführt. Die verschiedenen Teile des Institutionendesigns von Europarat und OSZE werden als unabhängige Variablen betrachtet.

Zur Fallauswahl

Die Auswahl der Regionalorganisationen als *similar cases* lässt sich anhand von sieben zentralen Ähnlichkeitsmerkmalen begründen:

1. *Ein schwaches Integrationsniveau*: Alle beiden Organisationen verfügen weder über ökonomische Anreize (wie den EU-Binnenmarkt) noch über kraftvolle Konditionalitätsmechanismen (wie im EU- oder durchaus auch NATO-Beitrittsprozess) oder über ausdifferenzierte verbindliche Integrationsstandards oder supranationale Institutionen. In der Terminologie von Rittberger und Zangl sind sie *selbstkoordinierende* Organisa-

³⁶ In Bezug auf die Nutzung dieser und ähnlicher methodischer Grundlagen herrscht bislang häufig Sprachverwirrung. In Anlehnung an Jahn (Jahn 2005, 2006, S. 233 f.) wird davon ausgegangen, dass das SS-DO nicht mit dem *most similar system design* nach Lijphart zu verwechseln ist, da Letzteres, anders als das hier vorgenommene SS-DO, auf einer negativen Fallauswahl basiert. Des Weiteren weist das SS-DO zwar große Ähnlichkeiten zur Mill'schen Differenzmethode auf und entspricht seiner Analyselogik, jedoch war Mills Differenzmethode als experimentelle Versuchsanordnung gedacht (siehe dazu Berg-Schlosser 2006; George und Bennett 2005). Andere ähnliche Konzeptionalisierungen, wie beispielsweise Geddes (Geddes 1990), fokussieren ihre Fallauswahl auf die Ähnlichkeit der abhängigen Variable und orientieren sich somit eher am Ansatz der Konkordanzmethode.

tionen, in denen die zentralen Entscheidungseinheiten die Nationalstaaten bleiben, im Gegensatz zu *Verbundorganisationen*, wie der EU, in denen Entscheidungen übertragen oder „gepoolt“ werden und Souveränität partiell auf supranationale Organe delegiert wird (Rittberger und Zangl 2005). Europarat und OSZE sind also stark *souveränitätsbasierte* Organisationen, dementsprechend ist ihre Autorität im Vergleich zur EU (mit Ausnahme des Menschenrechtsgerichtshofs des Europarats) eher schwach.

2. *Eine heterogene und umfassende Mitgliederstruktur*: Sie haben eine im regionalen Rahmen sehr umfassende und heterogene Mitgliederstruktur, sind also weder universal, wie die VN, noch auf Teile ihres jeweiligen Kontinents beschränkt, wie der Mercosur, die EU oder die NATO. Der Europarat hat derzeit 47 Mitgliedsstaaten, die OSZE 57 so genannte teilnehmende Staaten (siehe Tab. 2.12). Die Bandbreite der in ihnen versammelten Regierungssysteme ist insofern recht hoch.
3. *Eine mäßig demokratische Mitgliederstruktur*: Alle beiden Organisationen verfügen mit gut 20 bis knapp 30% über eine relativ hohe Zahl an nicht-demokratischen Mitgliedern. Die entsprechenden Daten sind in Tab. 2.13 ersichtlich. Dafür wurden zum einen die Klassifizierungen von *Freedom House* herangezogen, zum anderen als weiterer Indikator die Dimension „voice and accountability“ des *World Bank Governance Indicator*, die sich primär auf demokratische Mitwirkungsrechte bezieht (vgl. zur Indikatornutzung bspw. Lauth 2006). Es kann somit von einer erheblichen *non-compliance* in Bezug auf die Demokratienormen unter den Mitgliedsstaaten von Europarat und OSZE ausgegangen werden.
4. *Staaten der „dritten Welle“ als Ziel der Demokratieförderung*: Die demokratiesschwächeren Mitgliedsstaaten zählen in allen beiden Organisationen zur so genannten dritten Welle der Demokratisierung (Huntington). Gemäß den Annahmen der Transformations- und Konsolidierungsforschung weisen sie ähnliche Perspektiven und Hindernisse der Demokratisierung auf. Beiden Organisationen umfassen somit jeweils keine homogene geopolitische Konstellation, sondern verschiedene historische Entwicklungsstränge im Nebeneinander von traditionsreichen Demokratien aus der OECD-Welt und Staaten mit diktatorischer Vergangenheit (siehe zu homogenen und heterogenen geographischen Kontexten Aarebrot und Bakka 2006, S. 62).
5. *Asymmetrische Mitgliederstruktur*: Im Kontext der Regionalismusforschung werden Regionalorganisationen nach verschiedenen Aspekten kategorial unterschieden: Es wird differenziert zwischen solchen, die eher aus *core regions* oder aus *peripheral regions* bestehen und solchen, in denen sich beide Varianten eher mischen und die damit eine erhebliche Asymmetrie der Mitglieder aufweisen (Hettne et al. 2000). Die Unterscheidung zwischen *core* und *peripheral* wird aus global-machtpolitischer Perspektive getroffen und lässt sich durch die Rolle in der Weltpolitik, beispielsweise G 20-Zugehörigkeit und Sicherheitsratsmitgliedschaft oder durch ökonomische Indikatoren begründen. Die hier ausgewählten Organisationen haben eine sich maßgeblich überschneidende *asymmetrische Mitgliederstruktur* von „westlichen“ und „östlichen“ Staaten. Sie vereinen *core regions* (beim Europarat ist dies die EU, bei der OSZE zusätzlich Nordamerika) und *peripheral regions* (für den Europarat ist dies Osteuropa

Tab. 2.12 Mitgliedsstaaten von Europarat und OSZE 2013. (Quellen: www.coe.int, www.osce.org (Zugriff 02/2013).)

Mitgliedsstaaten Europarat (47)	Mitgliedsstaaten OSZE (57)
Albanien	Die 47 Europaratsstaaten, sowie
Andorra	Belarus
Armenien	Kanada
Aserbaidshjan	Kasachstan
Belgien	Kirgistan
Bosnien und Herzegowina	Mongolei
Bulgarien	Tajikistan
Dänemark	Turkmenistan
Deutschland	Vatikan
Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	Usbekistan
Estland	USA
Finnland	
Frankreich	
Georgien	
Griechenland	
Großbritannien	
Irland	
Island	
Italien	
Kroatien	
Lettland	
Liechtenstein	
Litauen	
Luxemburg	
Malta	
Moldawien	
Monaco	
Montenegro	
Niederlande	
Norwegen	
Österreich	
Polen	
Portugal	
Rumänien	
Rußland	
San Marino	
Schweden	
Schweiz	

Tab. 2.12 (Fortsetzung)

Mitgliedsstaaten Europarat (47)	Mitgliedsstaaten OSZE (57)
Serbien	
Slowakei	
Slowenien	
Spanien	
Tschechische Republik	
Türkei	
Ukraine	
Ungarn	
Zyperus	

Tab. 2.13 Demokratie-Level der Mitgliedsstaaten von Europarat und OSZE. (Quelle: Freedom House 2013)

	Gründung	Gründungs-MG	MG 2013	Demokratiedefekte gemäß Freedom House 2012
ER	1949	10	47	10 (PF 8, NF 2) 21 %
OSZE	1975	35	57	16 (PF 9, NF 7) 28 %

mit Ausnahme Russlands, sowie der Kaukasus, bei der OSZE ist dies zusätzlich Zentralasien und Belarus).

6. *Regulative Programmorganisationen*: Gemäß einer allgemeinen Klassifizierung von Internationalen Organisationen in *Programmorganisationen* (wie VN und EU) auf der einen Seite, die auf allgemeine Normen und Verhaltensregeln gegenüber den eigenen Mitgliedsstaaten ausgerichtet sind und *operativen Organisationen* (wie IMF und UNHCR) auf der anderen Seite, die eher funktional auf die internationale Implementierung von politischen Programmen ausgerichtet sind (und nicht unbedingt über eine Mitgliedsländerstruktur verfügen müssen), zählen OSZE und Europarat zu den *Programmorganisationen* (vgl. Rittberger und Zangl 2005).

Sie sind zudem keine (re-)distributiven Internationalen Organisationen, bieten also keine materiellen Politikprogramme (wie bspw. Handelsorganisationen wie der Mercosur), sondern sie sind *regulative Programmorganisationen*, verfolgen also verhaltens- und normorientierte Politikprogramme. Das heißt, beide Organisationen agieren *primär normbildend* und *normimplementierend* gegenüber ihren Mitgliedern und nicht materiell-distributiv. Diese Zuweisung im europäischen Kontext nehmen auch Schimmelfennig, Engert und Knobel vor: „*The EU and NATO have opted for an exclusive material reinforcement strategy because they produce material (economic and military) collective goods. On the one hand, these goods give them the capability to use material incentives and disincentives for socialization purposes.... By contrast, the OSCE and the CE [Europarat] do not produce material collective goods to an important extent.*

Therefore their socialization strategies were limited to persuasion and social reinforcement and they could afford to admit new members quickly“ (Schimmelfennig et al. 2006a, S. 7). So sind im Gegensatz zu Europarat und OSZE die Beitritte zu EU und NATO für diese Organisationen sehr kostspielig. Jeder neue Beitritt birgt die Gefahr einer Nutzenreduzierung für die Altmitglieder, daraus resultiert ihre große Zurückhaltung bei Neuaufnahmen. Für OSZE und Europarat gilt diese nicht, woraus ihr *inklusive Charakter* resultiert (ibid).

7. *Kein Sanktions- und Konditionalitätspotential*: Damit im Zusammenhang steht, dass alle drei Organisationen ein geringes bis kein Konditionalitäts- und Sanktionspotential aufweisen. Es besteht beim Europarat lediglich im Tätigkeitsfeld des Menschenrechtsgerichtshofs ein gewisses Sanktionspotential, auch wenn eine Nicht-Einhaltung letztlich „nur“ mit Suspendierung belegt werden könnte. In zahlreichen anderen Themenfeldern, so auch in der grundlegenden Demokratisierungsfrage, gibt es in Europarat und OSZE kein Sanktionspotential, so dass deliberative Mechanismen eine größere Rolle spielen.

Abschließend stellt sich die Frage, wie diese positive Fallauswahl aus der Grundgesamtheit von Regionalorganisationen (abgesehen von NATO und EU, die ja bereits kategorial ausgeschlossen wurden) zu begründen ist. In erster Linie wäre hier die Afrikanische Union (AU) zu nennen, die eine ähnlich breite Mitgliedschaft hat und sich ebenfalls für Demokratieförderung engagiert. Ein zentraler Unterschied ist jedoch, dass diese sich formal-institutionell explizit an der EU orientiert, anders als Europarat und OSZE, auch wenn sie de facto nach wie vor eher intergouvernemental funktioniert. Ähnliche regionale Bedeutung hätte die ASEAN, diese basiert jedoch besonders ausgeprägt auf dem Verständnis nationaler Souveränität, so dass Demokratieförderstrategien keine Rolle spielen. Viele andere Regionalorganisationen sind „nur“ subregional verbreitet, wie SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) und überdies auf Handelskooperation ausgerichtet, wie beispielsweise der lateinamerikanische Mercosur (Mercado Común del Sur) oder die westafrikanische ECOWAS (Economic Community of West African States) und sind somit *redistributive* Organisationen im Sinne von Rittberger und Zangl (Rittberger und Zangl 2005).

Die beiden ausgewählten Organisationen Europarat und OSZE sind also, wie gezeigt, im Spektrum der Regionalorganisationen in Bezug auf das Integrationsniveau, die Mitgliederstruktur, den Transformationszeitpunkt ihrer weniger demokratisierten Mitgliedsstaaten und ihren Charakter als Programmorganisationen ähnlich strukturiert (siehe Tab. 2.14).

Zur Datengrundlage dieser Studie

Der qualitative Vergleich erstreckt sich auf einen Zeitraum von 1990 bis 2010. Er wurde auf Basis zahlreicher Primärquellen der beiden Organisationen, einer umfangreichen Auswertung von Sekundärstudien zu den beiden Organisationen sowie auf Basis von offe-

Tab. 2.14 Ähnlichkeitsmerkmale: Europarat und OSZE als *similar cases*. (Quelle: eigene Darstellung)

(1) ein schwaches Integrationsniveau
(2) eine heterogene und umfassende Mitgliederstruktur
(3) eine mäßig demokratische Mitgliederstruktur
(4) Staaten der „dritten Welle“ als Ziel der Demokratieförderung
(5) eine asymmetrische Mitgliederstruktur:
(6) regulative Programmorganisationen
(7) kein Sanktions- und Konditionalitätspotential

nen leitfadengestützten Experteninterviews mit Funktionsträgern in Europarat und OSZE durchgeführt.³⁷

- Die *schriftlichen Quellen* der beiden Organisationen bestehen aus drei verschiedenen Kategorien: Zum Ersten aus offiziellen Dokumenten, wie Resolutionen, Verordnungen und ähnlichen Dokumenten der entscheidungsbefugten Organe in Europarat und OSZE, zum Zweiten aus regulären Publikationen der beiden Organisationen, wie Tätigkeitsberichten und ähnliches, zum Dritten wurden Veröffentlichungen einbezogen, die Bestandteil der Demokratiefördertätigkeiten sind, wie beispielsweise Handreichungen für WahlbeobachterInnen.
- Die ausgewerteten *Sekundäranalysen* (verstanden als verbale Daten, siehe Behnke et al. 2006, S. 322) bestehen zumeist aus politikwissenschaftlichen oder völkerrechtlichen Fallstudien zu den drei Organisationen. Zum Europarat liegt überdies ein Lehrbuch vor, und in Bezug auf die OSZE sind die OSZE -Jahrbücher des Hamburger OSZE-Forschungsinstituts hervorzuheben, deren Beiträge thematisch umfangreich, jedoch häufig knapp und praxisbezogen sind.
- Insgesamt wurden rund 60 offene *leitfadengestützte Interviews* geführt, sowohl mit den konkreten Verantwortlichen der Demokratieförderung als auch mit Akteuren mittlerer bis höherer Führungsebenen in Europarat und OSZE sowie mit Diplomaten aus den Mitgliedsstaaten. Eine größere Zahl von Informationsgesprächen fand mit deutschen Mitarbeitern des Auswärtigen Amtes statt, sowohl in Berlin als auch in den diplomatischen Vertretungen in Straßburg und Wien. Daneben gab es auch Gespräche mit anderen Bundesministerien, wie dem Justizministerium und Innenministerium, die über Zuständigkeiten in der deutschen Europapolitik verfügen. Nach einer ersten Runde von face-to-face-Interviews und Gesprächen in Warschau, Straßburg und Wien, wurden darauf aufbauend zahlreiche Telefoninterviews geführt (siehe zu Experteninterviews Glaser und Laudel 2009). Im Text werden die Interviews ohne Namensnennung angegeben und stattdessen nummeriert und mit Zuordnungskürzeln versehen.

³⁷ Die Vor-Ort-Interviews fanden im September 2007 bei OSZE/ODIHR in Warschau statt, im Juni 2008 im Europarat in Straßburg sowie im März 2009 bei der OSZE in Wien. Daran anschließend wurden zahlreiche Telefoninterviews bis 2011 geführt.

- In beiden Organisationen konnte jeweils auch eine *teilnehmende Beobachtung* in einer Teil-Institution durchgeführt werden. Diese hat zum besseren Hintergrundverständnis des Funktionierens von Europarat und OSZE beigetragen. Teilgenommen wurde im Juni 2008 an der Sitzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in Straßburg sowie im März 2009 an einer Sitzung des Permanent Council der OSZE in Wien.³⁸

2.2.2 Theoretische Fundierung und Analyseraster

Im Folgenden werden relevante theoriegeleitete Forschungsströmungen auf ihre Nutzbarkeit für diese empirische Analyse überprüft und gegebenenfalls für die Anwendung zugeschnitten und verknüpft. Dies entspricht einer Forschungsaufforderung von Blatter: „*Gute qualitative Politikforschung basiert auf einem theoretischen Analyserahmen, wobei darin idealer Weise nicht nur ein, sondern mehrere Erklärungs- oder Interpretationsansätze enthalten sind.*“ (Blatter et al. 2007, S. 35). Die Analyse von Demokratieförderstrategien im internationalen Kontext bezieht sich auf Mechanismen zur Übernahme von „unbequemen internationalen Normen“ (Börzel und Risse 2002, S. 153) in nicht- oder halbdemokratischen Staaten.

Im Folgenden wird zunächst erarbeitet, welche theoretischen Ansätze der Analyse der *abhängigen Variable* dieser Studie zugrunde liegen, also den Demokratisierungsstrategien (Unterkapitel 2.2.2.1 und 2.2.2.2). Dazu werden *compliance*-Analyse und *internationale Sozialisierungsanalyse* herangezogen. Zuvor findet eine analytische Abgrenzung von der *Konditionalitätsanalyse* statt. Alle drei Ansätze stellen die derzeit primären Forschungsströmungen zur Analyse von Normanerkennung und Normeinhaltung in Internationalen Organisationen dar (Schimmelfennig und Sedelmeier 2002; bspw. Richter 2005). Für die Analyse der vier *unabhängigen Variablen*, die sich primär auf das Institutionendesign von Europarat, und OSZE beziehen, wird hingegen auf den *historischen Institutionalismus* zurückgegriffen (Unterkapitel 2.2.2.3). In Unterkapitel 2.2.2.4. wird die Forschungsfrage gemeinsam mit den Hypothesen dieser Forschungsarbeit sowie den abhängigen und unabhängigen Variablen erläutert (siehe Tab. 2.15).

De facto sind alle diese Ansätze empirisch erheblich EU-zentriert. Sie basieren jedoch auf sehr grundlegenden Fragen in Bezug auf international induzierten Verhaltenswandel von Nationalstaaten und können insofern hier Verwendung finden. Jede Analyse von schwach integrierten intergouvernementalen Internationalen Organisationen steht also vor der Aufgabe, in Frage kommende Theorien oder theoriegeleitete Konzepte auf den eigenen Analysegegenstand zu übertragen. Den Mehrwert dieser Anwendung auf andere Gegenstände hat beispielsweise Checkel für die internationale Sozialisierungsanalyse festgehalten: „*Europe is... our laboratory for getting at some bigger issues*“ (Checkel

³⁸ Für die Kontaktvermittlung in allen beiden Organisationen, die Ermöglichung zahlreicher Gespräche und der teilnehmenden Beobachtung danke ich besonders den diplomatischen Vertretern des deutschen Auswärtigen Dienstes.

Tab. 2.15 Theoretische Grundlagen dieser Analyse

Abhängige Variable	Int. Sozialisierungsanalyse Compliance-Analyse
Unabhängige Variablen	Historischer Institutionalismus

2005, S. 802). Im Folgenden werden zunächst die drei Strömungen kurz präsentiert und anschließend ihre Nutzbarkeit für diese Forschungsarbeit hergeleitet. Dabei liegt es fraglos auf der Hand, dass die Konditionalitätsforschung für die Analyse von Europarat und OSZE kaum nutzbar ist. Für das analytische Verständnis des Charakters der zu untersuchenden Demokratisierungsstrategien sind hingegen Aspekte sowohl der internationalen Sozialisierungsforschung als auch der compliance-Analyse hilfreich.

2.2.2.1 Zur Relevanz von Konditionalitätsforschung, Compliance- und internationaler Sozialisierungsanalyse

No carrots and no sticks – Abgrenzung von der Konditionalitätsforschung

„conditionality is inherently most effective in prompting a political liberalisation, less effective in ensuring a full transition and least effective in promoting consolidation.“ (Brown 2005, S. 185)

Aufgrund der fehlenden Konditionalitätsmechanismen weisen Europarat und OSZE grundlegend ein deliberatives Strategietableau auf. Sie unterscheiden sich von NATO und EU dadurch, dass sie keine Verhaltensänderung durch materielle Verstärkung erzielen können, sie müssen sich also weitgehend auf Überzeugung und so genannte „social incentives“, also die Bedeutung des sozialen Status eines Landes in einer der beiden Internationalen Organisationen beschränken (Schimmelfennig et al. 2006a).

Die Mechanismen und Potentiale von Konditionalität, verstanden als ein System von Forderungen und Belohnung, das die Möglichkeit bietet, Letztere auch vorzuenthalten oder zu entziehen („carrots and stick“ oder „Zuckerbrot und Peitsche“) sind spätestens seit der Evaluierung der EU-Beitrittsprozesse differenzierter erforscht worden (bspw. Vachudova 2005; Grabbe 2006). Als kaum überbietbarer Konditionalitätsmechanismus gilt der Anreiz des EU-Beitritts beziehungsweise die Drohung von Beitrittsverweigerung oder -verzögerung in Fällen von non-compliance, dies garantiert das Einflusspotential der EU-Konditionalität (Pop-Eleches 2007).³⁹

Die Belohnungen oder Anreize, die für Norm-konformes Verhalten geboten werden, müssen – aus rationalistischer Perspektive – letztlich die nationalen Adaptionskosten

³⁹ Die sehr umfassende EU-Konditionalität stellt bereits die „zweite Generation“ von Konditionalitätsmechanismen dar. Die „erste Generation“ lag in der Konditionalisierung der Entwicklungshilfemechanismen, wie seitens der Weltbank und des Währungsfonds (Hughes et al. 2004b, S. 15; Babb und Carruthers 2008).

übersteigen – sonst bleiben sie wirkungslos. Je höher die politischen Kosten der Annahme internationaler (Demokratie-)Normen sind, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass Regierungen sich dafür entscheiden (Schimmelfennig und Sedelmaier 2005a; Richter 2009a). Dennoch wurde erkannt, dass in Bezug auf die EU-Osterweiterung eine Kombination aus rationalistischen und normbasierten Ansätzen notwendig ist, um die Anpassungsprozesse wirklich erklären zu können (Schimmelfennig und Sedelmaier 2005; Grabbe 2001; Hughes et al. 2004a; Kelley 2004). Die EU-Erweiterung als „*the most massive international rule transfer in recent history*“ (Schimmelfennig und Sedelmaier 2005b, S. 6) hat Maßstäbe gesetzt, an deren Einflusskraft bis heute keine andere Internationale Organisation heranreicht.

Konditionalität im Demokratieförderkontext bedeutet nach Ethier „that foreign actors require from a sovereign state that it installs or consolidates democracy before benefiting from promised advantages, which supposes that this state will be sanctioned or deprived of foreseen rewards if it does not comply with external decision-makers requirements“ (Ethier 2003, S. 100). Diese Position wird von verschiedenen Autoren vertreten, die davon ausgehen, dass nur diese „echte“ Konditionalität, in der die Gewährung des angebotenen Anreizes bis zur Erfüllung der Anforderungen unsicher bleibt, zu tatsächlichem Wandel führen kann (bspw. zudem Kelley, Schimmelfennig, Sasse, Vachudova). Alles andere, also die Gewährung von Anreizen ohne wirkliche Verweigerungsdrohung, bezeichnet Ethier als Pseudo-Konditionalität. Ihre Kritik bezieht auch Europarat und OSZE mit ein.⁴⁰

Trotz dieser Grundüberzeugung gibt es unter den EU-Konditionalitäts-Forschern auch erhebliche Kritik und Skepsis: Es hat sich gezeigt, dass Konditionalität kein objektiv-mechanisches, sondern ein politisch-flexibles Instrument ist, das dem Präferenzwandel der beteiligten Akteure unterliegt, es erscheint also „chameleon-like“ (Sasse 2009). Dies kann zu Glaubwürdigkeitsproblemen bei den Rezipienten führen (Hughes et al. 2004b; Brusis 2005; Epstein 2006). Beispielsweise, zeigte eine Studie von Hughes, Sasse und Gordon, dass der Erfolg der Beitrittseuropäisierung durch Konditionalität von der Formalisierung der Vorgaben im *acquis communautaire* (rechtlicher Besitzstand der EU) abhängt – je weniger formalisiert diese sind, desto schwieriger ist die Anpassung (Hughes et al. 2004b). Überdies haben Studien zur Nach-Beitrittssituation gezeigt, dass der Beitrittsprozess selbst zu sehr auf die formal-rechtliche Umsetzung fokussiert war und zu wenig auf die tatsächliche Implementierung von EU-Vorgaben. Auch wenn nach den Beitritten kaum Fälle drastischer Politikumkehr zu beobachten sind, bleibt die Implementierung von EU-Vorgaben in den jungen Mitgliedsstaaten doch zuweilen mäßig (siehe bspw. Pridham 2008).

Es reift dementsprechend die Erkenntnis, dass eine Kombination norm- und konditionalitätsbasierter Ansätze viel Erklärungskraft hat: „*conditionality motivated the actors while socialization-based efforts guided them*“ (Kelley 2004, S. 453). Sie bezieht dies auf eine gewisse Arbeitsteilung zwischen der EU als Konditionalitätsakteur auf der einen Seite und OSZE und Europarat als parallele Sozialisierungsakteure auf der anderen Seite.

⁴⁰ Empirisch vergleicht sie den EU-Beitrittsprozess mit diversen Entwicklungshilfeprogrammen.

In ihrem Verständnis sind OSZE, Europarat und EU komplementäre Akteure beim Wandel der neuen EU-Mitgliedsstaaten, und den beiden hier analysierten Organisationen werden, anders als beispielsweise bei Schimmelfennig, immerhin Teileffekte des Wandels zugeschrieben. Auch Vachudova versucht die Rolle von OSZE und Europarat im Rahmen der EU-Erweiterungskonditionalität zu klären, jedoch mit einem anderen Fokus: Sie sieht OSZE und Europarat de facto als Bestandteil der EU-Konditionalität, indem die EU deren Forderungen in ihren eigenen Forderungskatalog inkorporiert habe, insbesondere in den Themenbereichen, die nicht im EU-*acquis* abgedeckt seien, also Menschenrechts- und Minderheitsfragen (Vachudova 2006, S. 11 f.). Denn gerade am wenigsten formalisierte Bereiche sind nur schwer in Konditionalität zu integrieren. Dadurch gerieten Demokratieaspekte in der EU-Konditionalität eher in den Hintergrund (vgl. bspw. Giesendorf 2009).

Für den Forschungsgegenstand dieser Studie bleibt somit festzuhalten, dass OSZE und Europarat in der EU-basierten europäischen Konditionalität als Randphänomene beziehungsweise als Instrumente der EU-Konditionalität betrachtet werden.

Die bisherigen Erkenntnisse aus der Zeit nach den EU-Beitritten scheinen die Positionen der Konditionalitätsprotagonisten zu bestätigen. In der Nachbeitrittsära rückte in der Konditionalitätsforschung insbesondere die neue Nachbarschaftspolitik der EU in den Vordergrund (bspw. Emerson und Noutcheva 2004; Kelley 2006; Lippert 2007; Barbé und Johansson-Nogués 2008; Gawrich et al. 2010), außerdem ihre Demokratieförderpolitik gegenüber anderen Regionen ohne Beitrittsperspektive (Jünemann und Knodt 2007). Bislang hat sich gezeigt, dass der fehlende Anreiz der EU-Mitgliedschaft zu einer wesentlich schwächeren Konditionalität führt, denn die EU hat unterhalb des Beitritts als stärkste Anreize „nur“ den Binnenmarktzutritt sowie insbesondere Visa-Erleichterungen anzubieten. Das reicht nicht für erhebliche Wandlungsprozesse (Gawrich et al. 2009). Der EU-Beitritt bleibt die zentrale Anreiz-„Karotte“. Auch aus diesen Erfahrungen resultiert eine verbreitete Skepsis gegenüber nicht-konditionalitätsbasierten Angleichungsprozessen. Diese Skepsis hat jedoch zugleich zu einer Vernachlässigung ihrer Erforschung geführt – die Bedeutung weicher Ansätze zum Normenwandel wird mangels ausreichender empirischer Befassung unterschätzt. Überdies müsste analytisch stärker zwischen der Leistungsfähigkeit von Konditionalität in konkreten Fragen auf der einen Seite und beim grundlegenden Wandel in Bereichen der Demokratisierung auf der anderen Seite unterschieden werden.

Überprüft man die EU-Konditionalität vor dem Hintergrund der weiter oben umfassend diskutierten Grundlagen und Herausforderungen von Demokratieförderung, so ist zudem festzuhalten, dass diese, ungeachtet der verbreiteten Konditionalitäts-euphorie, einige strukturelle Schwächen aufweist: Zum einen handelt es sich um eine *top down*-Strategie, in der Politikwandel in erster Linie durch politische Verhandlungen mit oberen Funktionsebenen in den Zielstaaten hervorgerufen werden soll. Die *bottom-up*-Dimension fehlt hingegen weitgehend. Zudem basiert die EU-Konditionalität auf einer erheblichen *Asymmetrie* zwischen dem Zielstaat und der EU, verbunden damit, dass eine Einbindung der Zielstaaten durch *partizipative Evaluierung* keinen Platz hat. Überdies haben in der Praxis der EU-Konditionalität Anpassungen in diversen policy-Bereichen größere Bedeutung ge-

habt als die weitere Demokratisierung eines Regierungssystems. EU-Konditionalität ist also faktisch bislang eher ein policy-Instrument als ein Demokratisierungsinstrument.

Bezüge zur compliance-Forschung

Die *compliance*-Forschung konzentriert sich zum einen auf die Mechanismen der Normdurchsetzung, die Internationale Organisationen anwenden, zum anderen auf die Frage der Wirkung von Institutionen für die Normeinhaltung also für die Schaffung regelkonformen Verhaltens. Bei internationalen Normen bedeutet dies de facto ihre Übernahme in nationales Recht sowie den tatsächlichen Einfluss (impact), den die Regel entfaltet (Checkel 2001). Anders als in dieser Analyse, in der die abhängige Variable in den Mechanismen (Demokratisierungsstrategien) besteht, die Regelkonformität hervorrufen sollen, besteht in den meisten compliance-Untersuchungen die abhängige Variable in der Analyse des Umfangs der Regelkonformität in den Zielstaaten.

Empirisch gesehen ist die Compliance-Forschung insbesondere in der EU-Forschung verankert (bspw. Neyer und Zürn 2001; Toshkov 2008; Joerges und Neyer 1997; Mendrinou 1996; Falkner und Treib 2008; Haas 1998) weiterhin thematisch auch in compliance-Fragen der globalen Handelspolitik (Zangl 2001; bspw. Krajewski 2001; Moran 2005; Petersmann 1997; Young 2009; Gerhart 2000). Verschiedentlich sind Compliance-Analysen auch thematisch eher begrenzte legalistische Bilanzen von Umsetzungsprozessen internationaler Regelungen in den nationalen Bereich, die konzeptionell wenig Anknüpfungspunkte für diese Studie bieten. Explizite Verknüpfungen von compliance-Fragen und Europarat sowie OSZE sind Ausnahmen (siehe Checkel 2003 mit einer knappen persuasion-Analyse).

Die Compliance-Analyse unterteilt vor diesem Hintergrund compliance-Mechanismen in drei verschiedene Gruppen: Sie geht zum Ersten von einer eher dialogischen deliberativen Form der Durchsetzung (*management*) aus, zum Zweiten von der politisch durchgeführten Sanktionierung (*enforcement*)⁴¹ sowie zum Dritten von der juristisch durchgeführten Sanktionierung beziehungsweise Beschämung (*adjudication*)⁴² (siehe Zangl 2001; Tallberg 2002).

⁴¹ Dem so genannten *norm enforcement* liegt das rationalistische Argument zugrunde, dass es das Ziel einer Internationalen Organisation ist, in ihren Mitgliedsstaaten die Kosten einer Normmissachtung aufgrund von Sanktionen höher zu halten als die Kosten der Normbefolgung. Problematisch ist jedoch, dass Sanktionen immer auch politisch motiviert sind und somit die Gefahr von Sanktionswillkür besteht. Überdies wird die Legitimität einer Norm kaum durch Sanktionen gesteigert (vgl. bspw. Downs et al. 1996; Zangl 2001) und ihre Wirksamkeit hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab (siehe bspw. Hufbauer und Oegg 2003; Hazelzet 2001; Risse und Ropp 1999; Risse et al. 1998). In Bezug auf Demokratieförderung sind Sanktionen äußerst umstritten, weil sie meist die Zivilbevölkerung treffen, ohne das Machtgefüge zu verändern, auch wenn vermehrt „smart sanctions“ angewandt werden, die gezielt die Führungsspitze treffen sollen, wie beispielsweise Reisesanktionen gegenüber Spitzenpolitikern (einen guten Überblick über die Problematik bietet Rudolf 2006).

⁴² Die Strategie der *norm-adjudication* plädiert für „gerichtsähnliche Institutionen der Norminterpretation“ (Zangl 2001). Dieser Ansatz bietet den Vorteil, dass Normierungslücken auf juristischem Weg aufgezeigt werden und ein verbindlicher Pfad zur Normbeachtung festgelegt wird. Überdies

Da in dieser Forschungsarbeit „*positive measures*“ von Demokratieförderung (Santiso 2001b) analysiert werden, also die gezielten, aktiven, zugewandten Strategien, sind aus dem Kontext der compliance-Forschung lediglich Aspekte der *management*-Schule verwendbar. Die *adjudication*-Strategie steht im Europarat für die spezielle Thematik der Menschenrechte durch den Menschenrechtsgerichtshof zur Verfügung (Helfer und Slaughter 1997). Jedoch wurde die Menschenrechtspolitik in dieser Studie aus der Demokratisierungsanalyse ausgeschlossen. Die *enforcement*-Strategie bezieht sich auf Sanktionspolitik, die in Europarat und OSZE „nur“ in Form des Entzugs von Mitgliedschaftsrechten zur Verfügung steht und keine demokratiebezogenen „*positive measures*“ darstellt. Auch sie ist deswegen für diese Analyse nicht nutzbar.

Beim *norm management* wird davon ausgegangen, dass viele Normverletzungen durch unklare und falsch wahrgenommene Normsetzung und infrastrukturelle Überforderung bedingt sind und damit durchaus auch unabsichtlich geschehen (Chayes und Chayes 1993). In diesem Fall könnten die Ursachen durch Sanktionen nicht behoben werden, diese hätten sogar gegenteilige Wirkung, denn die Überforderung würde eher gesteigert, die Legitimität der Norm und ebenso die *compliance*-Bereitschaft könnte sinken. Die Lösung liege vielmehr in der Hilfe zur Normrealisierung, also im *capacity building* durch kooperative Lösungsstrategien zwischen Mitgliedsland und Internationaler Organisation, beispielsweise in Form von Verwaltungsdialogen sowie in der Präzisierung der Normen (vgl. bspw. Chayes und Chayes 1998; Zangl 2001; Börzel und Risse 2002). Ebenso sieht es Wiener: „*Given the likelihood of contestation, agreements on the rules, principles and procedures of democratic constitutionalism in beyond the state contexts depend on dialogue*“ (Wiener 2007, S. 4). Dennoch ist der *management*-Ansatz nicht gänzlich weich: auch von *bargaining*-Prozessen bei der Normumsetzung wird ausgegangen, ohne dass unbedingt die Legitimität der Norm gefährdet sein müsste (Joerges und Neyer 1997, Chayes und Chayes 1998).

Die Forschungsliteratur der compliance-Forschung im Bereich der internationalen Kooperation unterscheidet zudem verschiedene Typen von Normen: *fundamental norms*, *organizing principles* (dies betrifft beispielsweise den eher intergouvernementalen beziehungsweise eher supranationalen Charakter einer Organisation) und *standardized procedures* (bspw. Mehrheits- oder Einstimmigkeitsregeln). Sie unterscheidet diese drei Normarten entsprechend dem Grad der Generalisierung und der ethischen Grundlagenbedeutung (Wiener 2007, S. 7 ff.). Bei Grundlagennormen, zu denen demokratische Werte zu zählen sind, ist die Übertragung auf internationale Kontexte prinzipiell problembeladen:

kann diese Strategie durch ihre politische Neutralität Glaubwürdigkeit erzeugen. Da die Zahl internationaler Gerichte und gerichtähnlicher Instanzen angewachsen ist, hat auch die Relevanz dieser Strategie zugenommen (vgl. dazu Keohane et al. 2000; Zürn und Zangl 2004). In der Demokratieförderung autokratischer Staaten hilft *adjudication* jedoch nur begrenzt, da der autokratische Zielstaat mit großer Sicherheit Defizite im nationalen Rechtswesen aufweist und faktisch die eigene Verfassung nicht einhält. Dann ist es umso weniger wahrscheinlich, dass er sich im internationalen Kontext an Gerichtsvorgaben hält (*doppeltes non-compliance*).

„Once ... norms are dealt with outside their socio-cultural context of origin, a potentially conflictive situation emerges“ (ibid.). Aufgrund der Kulturgebundenheit von Normen beginnt ein Interpretationsproblem: „while in supranational contexts actors might well agree on the importance of a particular norm... the agreement about a type of norm does not allow for conclusions about the meaning of norms“ (Wiener 2007, S. 4). Dieses Interpretationsproblem begleitet jede Form von Normimplementierung, ist jedoch für eine Grundlagennorm wie die Demokratie besonders wahrscheinlich, weil es sich um eine sehr komplexe Norm handelt, die schwer zu definieren ist (vgl. bspw. Zürn 1998; Lord 2007; Flockhart 2005c; Grugel 2005).

Neben der Unklarheit der Norm ist entscheidend, welche Kosten die Normrealisierung bedeutet (im Falle der Demokratisierung droht Machtverlust für die Funktionseliten) und über welche Legitimität die Norm verfügt. Positive Umfeldbedingungen für Norm-Legitimität liegen in akzeptierten Entstehungsbedingungen, in der gleichen Geltung der Norm für alle Teilnehmer und ihrer als fair empfundenen Anwendung (vgl. Chayes und Chayes 1998; Franck 1990; Wiener 2007).

Je größer die Interpretationsspielräume und je unklarer die Norm, desto schwieriger ist es zu bemessen, ab wann von einer Norm abgewichen wird beziehungsweise wo die Grenze zwischen *compliance* und *non-compliance* liegt. Selbst bei bester Absicht können bei sehr unbestimmten Normen unfreiwillige Regelbrüche auftreten. Die Entscheidung darüber kann in einer Internationalen Organisation auf politische (bspw. durch Regierungsvertreter) oder auf juristische Art (durch Gerichtshöfe) stattfinden. In ersterem Fall müsste man auch taktische Entscheidungen, politische Rücksichtnahmen, *package-deals* u. ä. erwarten. Überdies ist die Interpretation einer Norm prinzipiell zeit- und interessengebunden, das heißt, sie wird permanent von allen Akteuren in gegebenenfalls sich wandelnder Weise interpretiert. Je länger eine Norm existiert, desto höher steigen zumeist die Ansprüche an *norm compliance*, was die Wahrscheinlichkeit der Nutzung von Sanktionen oder gerichtlichen compliance-Festlegungen erhöht.

Internationale Organisationen mit schwacher oder fehlender Konditionalität, wie Europarat und OSZE haben per se ein enormes Problem mit der fehlenden freiwilligen compliance-Bereitschaft ihrer Mitgliedsstaaten. Denn in Abwesenheit von Konditionalität überwiegt unter Umständen das Bedürfnis, das innerstaatliche Setting zunächst einmal vor internationalen Eingriffen zu schützen. Erklären lässt sich dies beispielsweise mithilfe des „republican liberalism“ nach Moravcsik, der davon ausgeht, dass in autokratischen Staaten die Partikularinteressen einzelner Gruppen durch eine Demokratisierung gefährdet würden und sie deswegen internationale Demokratisierungsversuche zu hemmen versuchen (siehe dazu bspw. Schieder 2003). Es gibt also einen hohen internen Anreiz, sich außen politisch nicht regelkonform zu verhalten, wenn es um demokratische Standards geht. So ist es nahe liegend, dass demokratische Normen lediglich unvollständig oder nur als Fassade umgesetzt werden, wenn keine Konditionalitätsmechanismen dazu zwingen können. Es drohen „superficial compliance“ (immer wieder diskutiertes Beispiel ist Russland, siehe bspw. Mendelson 2001) und eine „potemkin Democracy“ (siehe King 2001).

Bezüge zur Internationalen Sozialisierungsanalyse

Die heutige internationale Sozialisierungsanalyse entstand in den 90er Jahren infolge der innerwissenschaftlichen konstruktivistischen Wende in den Internationalen Beziehungen sowie infolge der neuen Herausforderungen in Bezug auf das Verständnis des internationalen Einflusses auf die Demokratisierungsprozesse nach 1989. Sie hat grundlegend interdisziplinäre Züge und hat Anleihen unter anderem aus Organisationssoziologie und Sozialpsychologie genommen. Im Zentrum steht die Internalisierung von Normen, so dominierte vielfach der Fokus auf die „logic of appropriateness“ (Johnston 2001; Schimmelfennig 2003).

Auch der Analysezeitweig der internationalen Sozialisierung hat eine starke empirische Verankerung im Kontext der EU-Forschung, wie beispielsweise ein Themenheft der Zeitschrift *International Organization* 2005 zeigte (Hooghe 2005; Beyers 2005; Lewis 2005; Schimmelfennig 2005). Die EU-Studien beziehen sich teilweise sehr detailliert auf Rollenwahrnehmungen im Kontext des EU-Rats oder der EU-Kommission und kommen für diesen empirischen Zusammenhang in Bezug auf die Internationale Sozialisierung eher zu ernüchternden Befunden (siehe die Arbeiten von Hooghe, Beyer und Lewis).

Die internationale Sozialisierungsanalyse fragt nicht nur nach der formalen Einhaltung von Regeln, also nach compliance, sondern versucht, den Prozess der Internalisierung der Normen und Regeln zu verstehen – zumeist in Bezug auf das Verhalten von Staaten als Mitglieder in Internationalen Organisationen, aber auch gegebenenfalls in Bezug auf das Verhalten von individuellen Akteuren beispielsweise in EU-Institutionen (Hooghe 2005). Die internationale Sozialisierungsforschung war in der Grundtendenz zunächst konstruktivistisch orientiert, inzwischen hat sich jedoch eine erweiterte Perspektive durchgesetzt, die eine Einbeziehung sowohl konstruktivistischer als auch rational-choice-orientierter Handlungslogiken vorsieht (siehe bspw. Schimmelfennig et al. 2006a; Zürn und Checkel 2005; Kelley 2004). Im Zentrum steht also die Frage, wie es zu einer Kongruenz zwischen internationalen Normen und den jeweiligen nationalen Normen kommen kann, was für die nationalstaatliche Seite auch als *norm localization* bezeichnet wird (Acharya 2004).

Für Checkel gehört zu einem internationalen Sozialisierungsprozess sowohl u. U. rationalistische „strategic calculation“ (Abwägung eines Verhaltenswandels), als auch „role playing“ als Übergang von einer rationalistischen zu einer konstruktivistischen Handlungslogik sowie „normative suasion“ im Sinne einer aktiven Internalisierung einer neuen Rolle (Checkel 2005). Hier zeigt sich beispielhaft, dass es in der internationalen Sozialisierungsforschung konzeptionell primär um den Verhaltens- und Einstellungswandel der Zielakteure geht, weniger um die Analyse der dazugehörigen Strategien der Internationalen Organisationen. Die abhängige Variable ist also zumeist die Kombination von Verhaltens- und Einstellungswandel. Da in dieser Studie die Strategien der Internationalen Organisationen die abhängige Variable darstellen, gilt es, Grundgedanken der internationalen Sozialisierungsanalyse für das Analyseraster dieser Forschungsarbeit anzupassen, was im nächsten Unterkapitel geschieht.

Internationale Sozialisierung kann definiert werden als einen Prozess „durch den Staaten veranlasst werden sollen, die Grundschemata und -regeln einer internationalen Ge-

sellschaft zu übernehmen“ (Schimmelfennig 2003, S. 406). Im Ergebnis geht man davon aus, dass die Regelübernahme nachhaltig erfolgt: *„Its outcome is sustained compliance based on the internalization of these new norms.... In adopting community rules, socialization implies that an agent switches from following a logic of consequences to a logic of appropriateness; this adoption is sustained over time and is quite independent from a particular structure of material incentives or sanctions“* (Checkel 2005, S. 804).

Im Unterschied zur compliance-Analyse geht es also nicht primär um die Regelbefolgung. Wie bereits erwähnt: Für diese Forschungsarbeit interessiert nicht das Ergebnis eines internationalen Sozialisierungsprozesses, sondern es interessieren die Mechanismen, mit denen versucht wird, sozialisiertes Verhalten, also die Übernahme von internationalen Normen und Regeln in nationale Kontexte bei den Mitgliedsstaaten– in diesem Fall der demokratiebezogenen Normen.

Das Vorgehen dieser Forschungsarbeit findet sich am ehesten in der obigen Argumentation von Schimmelfennig, bei der es um den *Prozess* geht, der Staaten zu Verhaltenswandel veranlasst. Dieser Prozess kann so verstanden werden, dass Demokratisierungsstrategien von Internationalen Organisationen die Staaten *veranlassen*, die demokratischen *Grundschemata und Grundregeln* zu übernehmen. Die Begriffe *Grundschemata und -regeln* zeigen an, dass es der internationalen Sozialisierungsanalyse um grundlegende Normen geht, nicht um policy-Normen, wie beispielsweise das Engagement des Europarats im Bereich der europäischen Sport-Ethik.⁴³

2.2.2.2 Zur Anwendung von Compliance- und Sozialisierungsansätzen in dieser Studie

Das Grundproblem bei der Generierung des Analyseansatzes für diese Studie in Ableitung aus compliance- und internationaler Sozialisierungs-Analyse besteht zunächst darin, dass beide Strömungen zum einen empirisch auf „starke“ Internationale Organisationen ausgerichtet sind (EU, NATO, WTO usw.), zum anderen, dass beide konzeptionell auf die Resultate von compliance (Normdurchsetzung) beziehungsweise auf erkennbare Sozialisierung bezogen sind (bspw. der Sammelband von Flockhart 2005b), in dieser Studie hingegen die Demokratisierungsstrategien selbst in der Analyse stehen. So gilt es also, den konzeptionellen Rahmen so zu gestalten, dass er für die zwei Internationalen Organisationen, die nicht über Konditionalität verfügen und damit in ihren Ressourcen und Instrumenten beschränkt sind, nutzbar ist. Ziel ist es, die grundlegenden Demokratieförderdiskurse, die bislang selten mit grundlegenden IB-Diskursen verknüpft wurden, für die empirischen Fälle Europarat und OSZE zu verbinden und zu einem angemessenen und anspruchsvollen Analysedesign zu kommen. Damit wird de facto auch der Forschungsaufforderung von Peter Burnell nach einer engeren Verknüpfung von IB-Literatur und Demokratieförderungsansätzen entsprochen (Burnell 2008a, S. 427).

⁴³ Der Begriff internationale Gesellschaft legt nahe, dass der Kontext nicht eine einzelne Internationale Organisation sein muss, sondern es sich um Gruppen von Internationalen Organisationen handeln kann, aber ebenso um Regime usw.

Formen der Gemeinschaftsbildung: Hilfreich ist zunächst eine Zuordnung zu einer sehr grundlegenden Unterscheidung in der internationalen Sozialisierungsanalyse. Schimmelfennig, Engert und Knobel unterscheiden zwischen einer *exklusiven Strategie* der Gemeinschaftsbildung, bei der neue Mitglieder von Internationalen Organisationen erst nach dem Erreichen einer gewissen Regelkonformität aufgenommen werden (EU- und NATO-Strategie) und einer *inklusive Strategie*, die auf eine Sozialisierung „from within“ setzt, so dass Mitglieder erst aufgenommen werden und anschließend das Bemühen um deren Sozialisierung stattfindet. Insbesondere gilt die OSZE als inklusiv agierende Organisation, da sie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens nach dem Staatszerfall quasi automatisch nach 1989 beziehungsweise 1991 aufnahm. Der Europarat gilt als *intermediärer* Fall zwischen beiden Kategorien, weil er nach einer ersten sehr inklusiven Beitrittschwelle zu Anfang der 90er Jahre ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre strengere Aufnahmekriterien entwickelte, auch wenn diese nicht vergleichbar sind mit der EU- und NATO-Aufnahme-konditionalität und de facto nur selten aufnahmeverzögernd wirkten (Schimmelfennig et al. 2006a, S. 31 ff.). Dies zeigt, welcher kategoriale Unterschied zwischen OSZE und Europarat auf der einen Seite und EU und NATO auf der anderen Seite besteht.

In einer weiteren Kategorisierung unterscheiden Schimmelfennig, Engert und Knobel zwischen den internationalen Sozialisierungs-Strategien *persuasion* und *reinforcement*. Die erste gilt als Mechanismus der Überzeugung, der für dieses Analyseraster später weiter ausdifferenziert wird, die zweite bedeutet die Verstärkung von Handeln entweder durch soziale Anerkennung, also die Verleihung von Legitimität (*social reinforcement*), oder durch die drei materiellen Mechanismen Belohnung (*reward*), Bestrafung (*punishment*) oder Förderung (*support*). Im Fall von NATO und EU sind dies ökonomische und sicherheitsbezogene „Güter“.

In ihrer Studie interessieren Schimmelfennig, Engert und Knobel insbesondere diese drei materiellen „reinforcement“-Strategien, da sie sich empirisch mit NATO- und EU-Strategien auseinandersetzen. Gerade diese Strategien sind für diese Studie nicht relevant. Für OSZE und Europarat sind hingegen die Strategien *persuasion* und *social reinforcement* als grundsätzliche Handlungsmechanismen auszumachen: „*whereas the EU and NATO pursue exclusive socialization strategies and employ... material reinforcement, in addition to persuasion and social incentives, the OSCE and the CE [Europarat] are more inclusive and almost entirely rely on persuasion and social reinforcement*“ (Schimmelfennig et al. 2006a, S. 7).

Da es bei der internationalen Sozialisierung um die Übernahme von „constitutive rules“ (Schimmelfennig/Engert/Knobel) einer Internationalen Organisation geht, lässt sich diese Unterscheidung als angemessener Rahmen zum grundlegenden Verständnis der Demokratisierungsstrategien verstehen, denn die demokratiebezogenen Regeln der drei Organisationen können jeweils als konstitutiv gelten, anders als zahlreiche andere Regelungsbereiche, die sich auf verschiedene Politikfelder beziehen (bspw. Sozialpolitik, Umweltpolitik, Genpolitik usw.) (siehe Tab. 2.16).

Tab. 2.16 Internationale Sozialisierung durch Internationale Organisationen. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schimmelfennig (Schimmelfennig et al. 2006a, S. 33, 40))

Gemeinschaftsbildungsvarianten:	Persuasion	Reinforcement			
		Social	By reward	By punishment	By support
Inklusiv	OSZE,	EU, NATO, Europarat, OSZE,	EU, NATO		
Intermediär	Europarat,				
Exklusiv	EU, NATO				

Die Unterscheidung zwischen *persuasion* und *social reinforcement* wird im Folgenden für die weitere Präzisierung der Demokratisierungsstrategien von Europarat und OSZE genutzt. Strategien, die einer *persuasion*-Logik folgen, entsprechen eher einer konstruktivistischen Handlungslogik, *social reinforcement*-Strategien eher dem einer rationalistischen Handlungslogik. Eine analytische Verknüpfung beider Handlungslogiken wird sowohl in der compliance- als auch in der internationalen Sozialisierungsanalyse als adäquat angesehen (siehe bswp. Zürn und Checkel 2005; Börzel und Risse 2002).

Im Folgenden soll überprüft werden, ob die Unterscheidung von *persuasion* und *social reinforcement* ausreichend ist, um die im Abschn. 2.1.4 *Demokratieförderstrategien als „positive measures“* herausgearbeiteten acht Demokratisierungsstrategien insgesamt zu erfassen.

Persuasion durch coaching: Es wird davon ausgegangen, dass *persuasion* vor allem durch die Förderung der Befähigung zur Regeleinhaltung stattfindet. Das Bemühen um die Befähigung zur Regeleinhaltung spiegelt sich in den ausgewählten Demokratisierungsstrategien Verfassungscoaching, Justizcoaching, *Election Assistance*, Dezentralisierung, Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit sowie Zivilgesellschaftsaufbau. Demokratisierung durch *persuasion* wird in Europarat und OSZE in erster Linie mithilfe von „coaching“ durchgeführt, verstanden als Training zur Befähigung der Einhaltung von Regeln einer Internationalen Organisation. Es ist ein deliberatives Instrument, weil „coaching“ kaum in einer kommunikativen Zwangssituation denkbar ist (vgl. Dryzek 2009).⁴⁴ Der Gedanke des „coaching“ findet sich ebenso in der management-school der compliance-Forschung, ihm liegt das Verständnis zugrunde, dass Regelverletzungen aus Unkenntnis oder Kapazitätsschwächen heraus entstehen und es deswegen primär vonnöten sei, durch gemeinsame Dialoge über die Regelbrüche zu informieren und *capacity building* zur Verhinderung weiterer Regelbrüche zu betreiben (Zangl 2001; Chayes und Chayes 1998) – an diesem Punkt werden also compliance-Analyse und internationale Sozialisierungsanalyse kombiniert.

Im Kontext des internationalen Norm-Einflusses gibt es jedoch einen Bedeutungsunterschied zwischen „coaching“ und „teaching“. Letzteren Begriff hat Gheciu für das

⁴⁴ Flockhart versteht *persuasion* in Anlehnung an Checkel als Strategie, die eher für die Staats- und Elitenebene geeignet ist, denn für die gesellschaftliche Ebene, weil sie eine gewisse Kontinuität und Professionalisierung erfordert. Hier wird jedoch davon ausgegangen, dass sie gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren ebenso nutzbar ist (vgl. (Flockhart 2005a, S. 49).

Beispiel der NATO verwendet (Gheciu 2005).⁴⁵ Der Begriff „teaching“ meint ein asymmetrisches Lehrer-Schüler-Verhältnis. Gheciu sieht dies in Anlehnung an Adler und Barnett (Adler und Barnett 1998) sowie Barnett und Finnmore (Barnett und Finnmore 1999) als Vorstufe zu *persuasion*, um zunächst eine gemeinsame Wissensgrundlage zu schaffen. Gheciu erkennt korrekt: „*A significant, although subtle, form of power is involved in this because, if the pedagogic work is effective, it effectively shapes subjects, leading them to regard the schemes of thought and action disseminated by the socializing Agent not as a contingent cultural product, but as the normal way of thinking and doing things*“ (Gheciu 2005, S. 979 f.). Normwandel durch diese subtile Form der Machtausübung mag funktionieren bei stark formalisierten Normen in Kombination mit einem stark asymmetrischen Verhältnis, wie es in den Beitrittssituationen von NATO und EU gegeben ist, bei denen es beispielsweise um die Anpassung der militärischen Kommandostrukturen an NATO-Standards geht oder im Falle der EU um die Übernahme des *acquis communautaire*. In Bezug auf Demokratisierungsstrategien passt dieses Konzept jedoch nur sehr begrenzt, aufgrund von zwei Aspekten: Erstens geht „teaching“ am Kern moderner Demokratisierungsstrategien vorbei, da die Anpassung von Demokratisierungsstrategien an Vor-Ort-Bedingungen sowohl analytisch als auch praktisch zu einem zwar nicht immer umgesetzten, jedoch zumeist angestrebten zentralen Prinzip geworden ist. Es gibt kein zu lehrendes *template* oder *curriculum*, das sich überall gleichermaßen anwenden ließe, beispielsweise in Bezug auf Demokratieförderung in den Bereichen Wahlgesetzgebung, Dezentralisierung oder Mediengesetzgebung.

Zweitens: Gerade weil es keine fertigen Konzepte zu vermitteln gibt, geht es darum, möglichst keine asymmetrische „teaching“-Situation herzustellen, sondern eher eine möglichst gleichberechtigte „coaching“-Situation, in der die Befähigung zum adäquaten Handeln – anstatt die Anpassung des Handelns an Normen – in den Vordergrund gestellt wird. Auch Checkel stellt das deliberative Element in den Vordergrund, verbunden mit dem Hinweis, dass die Bereitschaft zur Informationsaufnahme gegeben sein muss (Checkel 2001, S. 543). Ziel ist die Befähigung zum eigenverantwortlichen normbasierten Handeln, beispielsweise die Befähigung zur Schaffung eines für das eigene Land sinnvollen Dezentralisierungsmusters, das gleichzeitig die Demokratiefähigkeit erhöht.

„Coaching“ geht somit von einem tendenziell gleichberechtigten Ansatz aus, der beinhaltet, dass die *Coach* sich bei ihren Hilfestellungen auf die lokalen Gegebenheiten der *Coachees* einstellen und ihre Konzepte nach diesen ausrichten, was weitgehend gleichberechtigte Interaktionen erfordert. Mit Goodman und Jinks lässt sich festhalten, dass es im Rahmen von „coaching“ als *persuasion*-Strategie notwendig ist, Informationen zu „rahmen“, also an schon vorhandene Normen anschlussfähig zu machen (Goodman und Jinks 2004, S. 636). Auch Checkel nimmt beispielsweise an, dass der *persuasion*-Prozess erfolgreicher ist, wenn „*the persuader does not lecture or demand*“ und stattdessen durch einen deliberativen Prozess zu überzeugen sucht (Checkel 2003, S. 213). Jede Form von

⁴⁵ Finnmore benutzt in einer frühen internationalen Sozialisierungsstudie zwar auch den Begriff *teaching*, verlegt sich konzeptionell jedoch eher auf „*persuasion*“ (Finnmore 1993).

Tab. 2.17 Theoretische Grundlagen der Demokratisierungsstrategien. (Quelle: eigene Darstellung)

Persuasion durch institutionenbezogenes coaching
Verfassungcoaching
Rechtsstaatsförderung durch Justizcoaching
<i>Election Assistance</i>
Dezentralisierung
Persuasion durch bottom-up-coaching
Förderung von Meinungs- und Informationsfreiheit
Zivilgesellschaftsaufbau
Social reinforcement – Legitimitätsvergabe durch Kontrolle
Reguläres Post-Beitrittsmonitoring
Wahlbeobachtung

Demokratieförderung, welche hingegen einem festen „Raster“ beispielsweise in der Dezentralisierung oder Richterausbildung folgen würde, wäre tendenziell weniger effektiv. Daneben geht er davon aus, dass es sich insbesondere um einen Mechanismus regionaler Kooperation handelt, bei dem „*the ,interactions between individuals‘ may (potentially) lead to deeper levels of cooperation*“. Er bezeichnet dies als *thick persuasion* (Checkel 2004, S. 11).

Social reinforcement als Kontrolle: Dieser Mechanismus bezeichnet die Inaussichtstellung der Verleihung von oder die Drohung mit dem Entzug von Legitimität. Hier wird also ein Anreiz angeboten, der von einer rationalistischen Handlungslogik des Gegenübers ausgeht und der in internationaler Anerkennung und im Imagegewinn beziehungsweise in der Vermeidung von Image- und Statusverlust, also in der Vermeidung von internationalem *naming and shaming* besteht (Johnston 2001). Es wird davon ausgegangen, dass Zielstaaten, die mit diesem Mechanismus konfrontiert werden, sich zumindest in einem Mindestmaß mit der jeweiligen Internationalen Organisation identifizieren, sonst würde der Mechanismus wirkungslos bleiben (Schimmelfennig 2003, S. 411 ff.). Zugeordnet wird dieser Mechanismus in dieser Analyse den Demokratisierungsstrategien *reguläres Monitoring* (was nur beim Europarat vorliegt) und *Wahlbeobachtung*, die als spezifische Form von Monitoring angesehen wird, da diese für die beobachteten Staaten jeweils positive oder negative Urteile zur Folge haben. Wahlbeobachtung liegt in beiden Organisationen vor.

Somit wird davon ausgegangen, dass den für die Analyse ausgewählten Demokratieförderstrategien zwei theoriegeleitete Mechanismen zugrunde liegen: *Persuasion durch coaching* sowie *social reinforcement* (siehe Tab. 2.17).

2.2.2.3 Historischer Institutionalismus als Basis der Analyse des Institutionendesigns von Europarat und OSZE

Nach der Elaborierung der theoretischen Grundlagen der Demokratisierungsstrategien als abhängige Variable gilt es nun, die analytische Grundlage der unabhängigen Variablen darzulegen. Als solche gelten die Institutionensysteme der beiden Organisationen; anhand

dieser wird in der empirischen Analyse erklärt, wie und warum Europarat und OSZE die Demokratisierungsstrategien unterschiedlich nutzen. Als theoretische Analysegrundlage dient der Ansatz des *historischen Institutionalismus*. Damit liegt den unabhängigen Variablen dieser Studie also ein neo-institutionalistisches Verständnis von Europarat und OSZE zugrunde.⁴⁶

Der Neo-Institutionalismus bietet insbesondere einen dynamischen Institutionenbegriff sowie ein komplexes Kausalitätsverständnis. Folgt man der Ursprungsidee der „Wiederentdecker“ des institutionalistischen Ansatzes, March und Olsen (March und Olsen 1984, 1989, 1998), so war zentral, dass sie Institutionen grundlegend als autonome Einheiten begriffen haben, damit wurde eine analytische Betrachtung von Institutionen als unabhängige Variablen, wie sie in dieser Studie vorgenommen wird, seit den 80er Jahren „salonfähig“ (vgl. Spehn 2006, S. 183). Institutionen liefern Erwartungssicherheit, sie bieten Akteuren Orientierung und haben überdies im Idealfall auch erzieherische Funktionen (Kaiser 2006, S. 319).

Insgesamt wurde der historische Institutionalismus sowohl für Regierungssystemanalysen und -vergleiche (bspw. Immergut und Anderson 2008; Immergut 1997; einen Forschungsüberblick bieten Pierson und Skocpol 2002; Pierson 1994; Thelen 2004) als auch für Internationale Beziehungen und Organisationen empirisch genutzt und konzeptionell weiterentwickelt. Der IB-analytische Zweig ist schwerpunktmäßig auf den empirischen Gegenstand der EU-Analyse angewandt worden (bspw. Lindner und Rittberger 2003; Pierson 1996; Ackrill und Kay 2006; Bulmer 2009).

Der historische Institutionalismus zeichnet sich bekanntermaßen durch eine Mittelposition, zwischen dem akteurszentrierten rational-choice-Institutionalismus, der von einem nutzenmaximierenden Handeln der Akteure ausgeht und dem soziologischen Institutionalismus aus, der normen- und ideenbasierte Handlungsgrundlagen annimmt und gesellschaftliche Strukturen einbezieht (March und Olsen 1984, 1989; Kaiser 2006; Hall und Taylor 1996; Morisse-Schilbach 2005; Pierson 2004).

Der historische Institutionalismus wird für diese Studie genutzt, da er es ermöglicht, die innere Struktur eines Institutionensystems differenziert zu analysieren und beispielsweise Machtasymmetrien zwischen Teil-Institutionen zu berücksichtigen oder Pfadabhängigkeiten deutlich zu machen. (Hall und Taylor 1996, S. 938).

Historisch-institutionalistische Konzepte gehen davon aus, dass der Institutionenanalyse eine Kombination der zwei Handlungsmaximen „logic of appropriateness“ und „logic of consequences“ zugrunde liegen kann (Hall und Taylor 1996, S. 940; vgl. auch Pierson 1996; Immergut 1998). Institutionen werden verstanden „*as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy*“ (Hall und Taylor 1996, S. 938). Der Begriff „polity“ muss dabei nicht nur auf Nationalstaaten bezogen sein, sondern kann gleichermaßen auf Internationale Organisationen wie Europarat und OSZE angewandt werden. Der historische Institutio-

⁴⁶ Siehe zur Angemessenheit der Nutzung des Neo-Institutionalismus für flach integrierte Organisationen wie Europarat, OSZE und OAS auch die Europaratsanalyse von MacMullen (MacMullen 2004).

nalismus fragt insbesondere nach längerfristig prägenden Weichenstellungen politischer Entwicklungen und geht davon aus, dass Entscheidungen in der Vergangenheit sowohl aus rationalen wie auch aus normativ-ideellen Gründen zu Pfadabhängigkeiten bei späteren Entscheidungsprozesse führen – das heißt, frühere Entscheidungen begrenzen spätere Wahlmöglichkeiten (Kaiser 2006, S. 314; zum grundlegenden Konzept siehe North 1990; Kay 2005). Das Konzept der Pfadabhängigkeit, das hier als empirische Kategorie und nicht als theoretisches Konzept verstanden wird (Kay 2005), geht davon aus, dass ein positiver oder auch halbwegs zufriedenstellender outcome früherer Entscheidungen es unwahrscheinlich macht, in der Gegenwart von einem bestimmten Handlungsmuster oder politischen Kurs abzuweichen, so dass der Handlungsrahmen sich faktisch verengt. Dies kann aus rationalen Erwägungen geschehen, weil die Kosten neuer Pfade schwer kalkulierbar sind, denn *„the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time“* (Pierson 2000, S. 252). Es kann ebenso aus normativen Erwägungen geschehen, weil das bislang Erreichte überzeugt („positive feedback“). Die normativ-ideelle Seite wird jedoch auch im historischen Institutionalismus nicht immer ausreichend berücksichtigt, obwohl sich politische Strategien und Politikwandel nur begrenzt verstehen lassen, ohne die darunterliegenden regulatorischen Ideen nachzuvollziehen (siehe als jüngere Argumentation hierzu beispielhaft Béland 2009), dabei soll der historische Institutionalismus *„the strategies but also the goals that actors pursue“* erkennen lassen (Thelen und Steinmo 1992, S. 8). Anders als die Bezeichnung dieses Theoriekonzeptes vermuten lässt, bedarf es in einer solchen nicht unbedingt langer historischer Analysezeiträume. Vielmehr ist es grundlegend bedeutend, dass *Prozesse* nachgezeichnet werden, die gegebenenfalls durch *„events that take place in the early stages of an overall historical sequence“* (Mahoney 2000a, S. 510) erklärt werden können. In dieser Studie, die den Zeitraum 1990 bis gegen Ende des ersten 2000er Jahrzehnts umfasst, gelten als eine solche frühe Phase eines historischen Prozesses die ersten Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, also der Anfang der 90er Jahre, in deren Transformations-Euphorie die Grundlagen der Demokratieförderstrategien gelegt wurden. Die damals getroffenen (oder nicht getroffenen) Entscheidungen waren wegbereitend für die spätere Entwicklung der Demokratieförderstrategien in Europarat und OSZE. Was in dieser Zeit begonnen oder versäumt wurde, prägte die ersten zwei Dekaden der Demokratieförderung erheblich.

Politikentwicklung in Institutionen kann somit durch evolutionäre, inkrementalistische Prozesse erklärt werden (Thelen 1999, S. 388); zudem jedoch auch durch *„critical junctures“* hervorgerufen werden, die definiert werden können als *„relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest“* (Capoccia und Kelemen 2007, S. 348) und an denen eine tatsächliche Wahl zwischen verschiedenen Politikoptionen vorliegt (Mahoney 2000a). In dieser Studie wird somit auch danach gefragt, inwiefern Demokratieförderstrategien sich langsam entwickeln oder auf solche *„critical junctures“* zurückzuführen sind, was eine deutliche zeitliche Sequenzierung der Entwicklung der Demokratieförderstrategien erkennen lassen würde.

Neben diesen prozesshaften Überlegungen gilt es, Grundgedanken des historischen Institutionalismus der Institutionenanalyse von Europarat und OSZE genauer zuzuordnen.

Zunächst geht es dabei um die zentrale Entscheidungsinstanz der intergouvernementalen Ebene von Europarat und OSZE (bestehend aus den Außenministertgremien sowie den entsprechenden Arbeitsebenen) sowie daneben um die parlamentarische Ebene (also die Parlamentarischen Versammlungen in OSZE und Europarat) als von der intergouvernementalen Ebene unabhängiger, jedoch vergleichsweise schwacher Institutionenbereich. Zudem werden grundsätzliche Überlegungen in Bezug auf die Rollenaufteilungen zwischen der intergouvernementalen Ebene und den untergeordneten Institutionen in Europarat und OSZE angestellt.

Intergouvernementale und parlamentarische Ebenen und Demokratieförderstrategien

Innerhalb des Analysezeitraums dieser Studie von 1990 bis gegen Ende des ersten 2000er-Jahrzehnts, hat die Analyse beider Teil-Institutionen zum einen den Fokus auf eventuelle zeitliche Prozesse der Entscheidungen über Demokratieförderung gerichtet, also auf deutliche Kontinuitäten, zum anderen auf „critical junctures“ als Impuls für Entscheidungswegmarken. Daneben wird darauf geachtet, ob bestimmten Demokratieförderentscheidungen durch sichtbare *thematische Koalitionen* unter den Mitgliedsstaaten geprägt sind. Die Präferenzen der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Demokratieförderung sind, meist korrespondierend mit der Demokratiequalität im eigenen Land, äußerst heterogen. Autokratische Staatenvertreter werden sich dabei vor zu viel Einfluss schützen wollen, Parlamentarier der gleichen Staaten werden sich hingegen unter Umständen (so sie aus der Opposition kommen) in den Parlamentarischen Versammlungen für Demokratieförderung einsetzen. Gemäß der im historischen Institutionalismus kombinierten rationalen und normbasierten Logik können solche Gruppenbildungen sowohl insbesondere durch die engagierte Verfechtung demokratischer Ideale geprägt sein, als auch durch *bargaining-Prozesse* mit mächtigeren Mitgliedsstaaten (siehe zu einer ähnlichen analytischen Perspektive in Bezug auf die EU Lindner und Rittberger 2003). Gleichzeitig sind für die *Entscheidungsmodi* die Mehrheitsverhältnisse zwischen autokratischen und nichtautokratischen Staaten relevant. Es sei vorweggenommen, dass in Europarat und OSZE autokratische Staaten stets eine zu kleine Gruppe darstellten, um eigene Agenden durchzusetzen. Gleichwohl wird gerade auf intergouvernementaler (aber nicht auf parlamentarischer) Ebene vielfach Konsens angestrebt, so dass sie natürlich über das Blockadepotential verfügen, sich beispielsweise gegen Demokratieförderung zu stellen.

Die Beziehungen zwischen intergouvernementaler Ebene und anderen Institutionen in Europarat und OSZE

Welchen Einfluss hat nun die innere Struktur des Institutionensystems auf die Nutzung der Demokratieförderstrategien? Für diese Frage interessieren die Machtbeziehungen und Mitgestaltungsmöglichkeiten weiterer Teil-Institutionen in Europarat und OSZE, abseits der intergouvernementalen Ebene. Um diese analysieren zu können, wird der historisch-institutionalistische *Prinzipal-Agent*-Ansatz in Anspruch genommen, obwohl es sich nicht um Machtkonstellationen „gepoolter“ Souveränität mit supranationalen Institutionen handelt, wie in der EU, so dass hier keine „lupenreine“ *Prinzipal-Agent*-Konstellation vorliegt

(bspw. Bauer 2002).⁴⁷ Die Umsetzung intergouvernemental getroffener Beschlüsse durch Teil-Institutionen von Europarat und OSZE entspricht jedoch *Prinzipal-Agent*-Konstellationen. So liegt die für diesen Ansatz typische „partial autonomy“ von nicht-intergouvernementalen Teil-Institutionen in Verbindung mit einem potentiellen „gap of member state control“ vor (Pierson 1996).

Der *Prinzipal Agent*-Ansatz bezieht sich auf eine rational-choice-orientierte Argumentation zum Akt der Delegation von Aufgaben. Er geht davon aus „that instrumentally rational actors (voters or legislators at the domestic level, states at the international level) delegate powers to executive and judicial Agents systematically in order to lower the transaction costs of policy-making“ (Pollack 2006, S. 2). Der Begriff „executive“ sei hier ganz grundlegend im Sinne von ausführend gemeint.

Die EU-Analyse nutzt den *Prinzipal-Agent*-Ansatz insbesondere für die Frage, ob und wie die supranational angelegte EU-Kommission als „Agent“, also als Umsetzungsinstanz der Policy-Aufträge des intergouvernementalen Rats („*Prinzipal*“) politikgestaltend wirkt. Dabei wird von einem Informationsvorsprung der Kommission ausgegangen.⁴⁸ Dieser wird auch dadurch begünstigt, dass die Kommission durch ihre Wahl alle fünf Jahre über einen längerfristigen Akteurszeitraum verfügt, wohingegen sich die politische Zusammensetzung des Rats durch Regierungswechsel in den Mitgliedsstaaten häufig ändert. Nicht nur dadurch, sondern auch formal hat die Kommission einen erheblichen eigenständigen Handlungsspielraum bei der Umsetzung der intergouvernementalen Politikvorgaben. Die Beziehung zwischen Rat (*Prinzipal*) und Kommission (*Agent*) ist durch ein Spannungsverhältnis zwischen den Vorteilen der Aufgabendelegation an die Kommission und den Risiken unvollständiger Handlungskontrolle durch die Staaten geprägt (bspw. Hooghe und Keating 1994; Kerremans 2004).

Zwei Varianten der *Prinzipal-Agenten*-Beziehungen aus der EU-Forschungen sind für diese Studie konkreter relevant (die folgende Konzeptualisierung bezieht sich auf Bauer 2002; Kerremans 2004):

1. „Agenten“ bemühen sich unter Umständen um eigenständige Politik-Gestaltung durch „discourse framing“ (siehe Bauer 2002), das heißt ein Politikbereich wird konkreter konzeptualisiert als es die Vorgaben des „Prinzips“ vorsehen. So ist es denkbar, dass die nicht-gouvernementalen Institutionen in Europarat und OSZE (Generalsekretariate, Parlamentarische Versammlungen, Vorort-Missionen und -Büros, weitere Teil-Institutionen) demokratische Normen als Zielvorgabe der Demokratisierungsstrategien kon-

⁴⁷ Der *Prinzipal-Agent*-Ansatz entstammt ursprünglich der ökonomischen Theorie und war auf Machtübertragung innerhalb von Unternehmen bezogen (siehe bspw. Mas-Colell et al. 1995; Arrow 1985). Seine Übertragung auf die Analyse der EU und somit regionaler Integration ist verbreitet, wird aber auch immer wieder kritisch diskutiert. Das grundlegende Anliegen des ökonomischen *Prinzipal Agent*-Ansatzes konzentriert sich auf die Frage, wie die *Prinzipale* Unsicherheit reduzieren und Kontrollfähigkeit gegenüber dem *Agenten* steigern können. In der EU-Analyse geht es nicht unbedingt um diese Zielrichtung, sondern vielmehr um die analytische Frage, an welchen Orten Politikgestaltung in der EU stattfindet.

⁴⁸ Das wird grundlegend für *Prinzipal-Agent*-Beziehungen angenommen (vgl. Pollack 2003, S. 26).

kreter oder anders definieren als die intergouvernementale Ebene, gerade wenn sie dort eher vage formuliert waren. Dies würde bedeuten, dass auch die einzelnen Demokratieförderstrategien eigenständig interpretiert und gestaltet werden.

2. „Agenten“ streben eventuell nach, „*competence maximization*“ (siehe Kerremans 2004), also danach, die eigene Position zu stärken, indem manchen Handlungsbereichen, also gegebenenfalls der Demokratieförderung, eine eigene Prägung gegeben wird. Somit kann es sein, dass Demokratieförderstrategien erheblich durch Teil-Institutionen gestaltet sind. Wenn der angestrebte output allerdings eklatant von den Vorgaben des „Prinzipals“ abweicht, besteht für die „Agenten“ die Gefahr einer ex-post-Sanktionierung durch den „Prinzipal“. Im Forschungskontext von Europarat und OSZE ist eine zentrale Möglichkeit der ex-post-Sanktionierung insbesondere die Budget-Beschneidung von Teil-Institutionen durch die intergouvernementale Ebene, so dass ihr zukünftiges Handeln stark eingeschränkt würde.

Die Motive der „Agenten“ sowohl für „discourse framing“ als auch für „competence maximization“ können nicht nur in reinen Machtinteressen gesucht werden, sondern durchaus in der Überzeugung, selbst angemessenere Strategien aufzeigen zu können, als seitens der „Prinzipale“ vorgegeben (vgl. Kerremans 2004, S. 367). Ziel wäre dann möglichst effektive Demokratieförderung und damit eine Ansehenssteigerung der Teil-Institution. Das Bedürfnis nach Eigenständigkeit seitens der „Agenten“ korrespondiert mit der Tatsache, dass es sich bei dem „Prinzipal“ um einen *kollektiven Prinzipal* handelt, der sich aus der Summe der Mitgliedsstaaten von Europarat und OSZE zusammensetzt und von einem „*complex mix of sometimes conflicting preferences*“ (Thelen und Steinmo 1992, S. 8) geprägt ist. Je größer die Divergenzen in den Präferenzen der Mitglieder dieses kollektiven „Prinzipals“, desto schwieriger wird es, klare und stringente Vorgaben zu erzielen, was das Handeln der „Agenten“ erschwert (siehe grundlegend dazu Nielson und Tierney 2003, S. 247; Lyne et al. 2003).

Innerhalb von Europarat und OSZE gibt es sowohl Teil-Institutionen, die sich eindeutig als *Agenten* identifizieren lassen, als auch solche, die vergleichsweise unabhängig vom kollektiven *Prinzipal* agieren. Mit Pollack (Pollack 2001, S. 229 ff.), der dies für die EU analysiert hat, kann davon ausgegangen werden, dass auch solche tendenziell unabhängigen nicht-intergouvernementalen Institutionen de facto auch einer Machtdelegation seitens der intergouvernementalen Ebene unterliegen und sich insofern sehr wohl in einer *Prinzipal-Agent-Konstellation* befinden.

Pollack argumentiert (mit Blick auf die Europäische Zentralbank und den Europäischen Gerichtshof, also zwei eher unabhängige EU-Institutionen), aufschlussreich seien „*the administrative procedures which the principals may establish to define ex ante the scope of agency activities, as well as the procedures which allow for ex-post overseeing and sanctioning of errant Agents*“. Er nimmt deswegen an „*agency autonomy is likely to vary across issue-areas and over time, as a function of the preferences of the Member States*“ (Pollack 2001, S. 229). Somit können *Prinzipal-Agent-Beziehungen* in ihrem Abhängigkeitsverhältnis sehr unterschiedlich sein. Pollack plädiert dafür, sie als ein Abhän-

Tab. 2.18 Analyserahmen des Institutionendesigns von Europarat/OSZE (unab. Variablen)

Intergouvernementale und parlamentarische Ebenen:
Zeithorizonte (Pfadabhängigkeiten und „critical junctures“)
Gruppenbildungen
Entscheidungsfelder zwischen intergouvernementaler Ebene und anderen Institutionen:
<i>Prinzipal-Agent</i> -Beziehungen

gigkeits-Eigenständigkeits-Kontinuum zu betrachten (Pollack 2006),⁴⁹ beispielsweise in Anlehnung an Dichotomisierungen von Grant und Keohane. Deren dichotomisierte Unterscheidung (Grant und Keohane 2005) zwischen der eng begrenzten Delegation („instrumental *Agents*“) und einer Machtübertragung mit viel Eigenständigkeit an „discretionary authorities“ als mögliche Bandbreite von *Prinzipal-Agent*-Beziehungen bedeutet übertragen auf diese Studie, dass die Sekretariate von Europarat und OSZE als instrumentelle *Agenten* zu verstehen sind. Demgegenüber ist beispielsweise der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats eher als „discretionary authority“ zu betrachten – also als eher eigenständiger Agent. Denn das Ministerkomitee legt seinen Handlungsrahmen fest und er ist durch die intergouvernementale Festlegung seines Budgets eingegrenzt. Innerhalb des Europarats gilt er formell als beratendes Organ des Ministerkomitees. Faktisch ist er jedoch in seinem Handeln höchst eigenständig, insbesondere in seinem Monitoring und in der Wahlbeobachtung. Jedoch ist er durch den äußeren Handlungsrahmen vom Wohlwollen des Ministerkomitees abhängig, so dass er dessen Politikpräferenzen in seiner Arbeit vermutlich antizipiert (auch das ist nach Pollack ein Kriterium für einen „Agenten“).

Somit lässt sich die variierende Nutzung der acht Demokratieförderstrategien in Europarat und OSZE einerseits mithilfe von Fragen nach prozesshaften oder punktuellen Entscheidungen sowie nach Gruppenbildungen auf intergouvernementaler und parlamentarischer Ebene erklären. Zum anderen durch die Machtverteilung innerhalb der Institutionenstruktur von Europarat und OSZE bezogen auf die Beziehung zwischen intergouvernementaler Ebene („*Prinzipal*“) und Teil-Institutionen, die dieser untergeordnet sind (*Agenten*) (siehe Tab. 2.18).

2.2.2.4 Forschungsfrage, abhängige und unabhängige Variablen, Hypothesen

Fallstudien sind darauf ausgerichtet, „Kausalmechanismen im Untersuchungsfeld zu identifizieren“ (Blatter et al. 2007, S. 135). Auch für diese Studie besteht dabei das typische Dilemma von vielen möglichen Variablen bei kleiner Fallzahl, das durch eine Auswahl von „Schlüsselvariablen“ gelöst werden soll (Aarebrot und Bakka 2006; Berg-Schlosser 2006; Lijphart 1975; Lijphart 1971). Nach Gerring kann davon ausgegangen werden, dass

⁴⁹ Pollack (Pollack 2006) tut dies in seiner Kritik an den Dichotomisierungen von „Delegation“ von Majone (Majone 2001) und Grant/Keohane (Grant und Keohane 2005).

es gerade dieses Spezifikum der Fallstudienanalyse mit sich bringt, dass von einer eher starken kausalen Beziehung zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen ausgegangen wird, anders als in quantitativen *large-n*-Untersuchungen, die eindeutig probabilistisch angelegt sind (Gerring 2007, S. 53 f.).

Die Forschungsfrage

Die zentrale Forschungsfrage dieser Forschungsarbeit lautet:

Welche der Demokratisierungsstrategien wenden Europarat und OSZE in welcher Ausprägung und welcher Intensität an, um ihre Mitgliedsstaaten zu einer Anpassung an die Demokratie-Normen zu bewegen und **wie** lassen sich Varianzen in der Nutzung von Demokratisierungsstrategien erklären? ⁵⁰

Es wird davon ausgegangen, dass die Varianzen in den Demokratisierungsstrategien anhand eines vertieften Verständnisses der Institutionen und ihrer Mechanismen in Europarat und OSZE, anhand variierender Eigeninteressen institutioneller Akteure sowie anhand einzelner einflussnehmender historischer Prozesse (Pfadabhängigkeiten) und Gegebenheiten („critical junctures“) erklärt werden können.

Die abhängige Variable – Varianzen in den Demokratisierungsstrategien

Dieser Forschungsfrage entsprechend gelten Ähnlichkeiten und Varianzen in der Nutzung der acht herausgearbeiteten Demokratisierungsstrategien in den zwei Internationalen Organisationen als zu erklärende *abhängige Variable* in dieser Studie. Nicht nur werden die Unterschiede in Intensität und Zeithorizonten der Demokratisierungsstrategien aufgearbeitet, auch das gänzliche Fehlen einzelner Demokratisierungsstrategien wird gegebenenfalls aus dem Institutionensystem heraus erklärt.

Die unabhängige Variable – Institutionelle Konfigurationen in Europarat und OSZE

Zur Erklärung der abhängigen Variable werden verschiedene Erklärungsfaktoren herangezogen, die im Folgenden als unabhängige Variablen und Hypothesen vorgestellt werden, denn „unabhängige Variablen erfassen jene Sachverhalte, von denen angenommen wird, sie üben auf das Auftreten oder die Ausprägung der abhängigen Variablen Einfluss aus“ (Patzelt 2005, S. 30).

Unabhängige Variable 1 – Kodifizierte Demokratienormen in Europarat und OSZE als formale Legitimation der Demokratisierungsstrategien: Die Festlegung der Demokratie-Norm wird als eine grundlegende *Programmentscheidung* der beiden Organisationen verstanden. Für beide ist es sinnvoll, zum einen die *Gründungsnormen* und zum anderen die *Post-1989-Normen* auf ihre Demokratiebezüge hin zu überprüfen. Burnell bezeichnet

⁵⁰ Siehe zu diesem Typus von Forschungsfragen (beispielsweise Patzelt 2005, S. 41). Gemäß seiner Unterscheidung ist dies eine vergleichende Forschungsfrage, die nach dem Zusammenwirken von institutionellen Regeln und Eigeninteressen institutioneller Akteure fragt, um erkennbare Handlungsketten (in diesem Fall Demokratisierungsstrategien) herauszuarbeiten und zu vergleichen (siehe ebenfalls Westle 2009, S. 126 ff.).

die Rolle von Demokratie-Klauseln in Internationalen Organisationen nach 1989 als „increasing movement“ (Burnell 2000c, S. 7 f.).

Die Demokratie-Normen einer Internationalen Organisation bieten Aufschluss über die Grundlage der Nutzung der Demokratisierungsstrategien. Es wird also danach gefragt, ob die Strategien Bezüge zu kodifizierten Normen aufweisen und damit auf einer *formalen* Legitimation beruhen. Ist dies der Fall, existieren Dokumente, die sich dezidiert zur normativen Erwünschtheit beispielsweise von freien Wahlen, Dezentralisierung oder Rechtsstaatlichkeit äußern (und nicht nur solche, die Demokratie ganz allgemein fordern), so kann zunächst einmal angenommen werden, dass die Existenz von kodifizierten Normen sich auch in der Nutzung einer entsprechenden Demokratisierungsstrategie niederschlägt. Als zweites ist zu fragen, ob diese Norm sehr allgemein gehalten, oder inhaltlich klar und präzise formuliert ist. Beide Aspekte können analytisch aus den Konzepten der EU-Erweiterungsanalyse übernommen werden, in der davon ausgegangen wurde, dass eine möglichst hohe Formalität und inhaltliche Präzision sehr entscheidend für die Regelübernahme ist (Schimmelfennig und Sedelmeier 2005b, S. 12 f.). Eine Demokratisierungsstrategie kann besser entwickelt werden, wenn sie generell im formalen Rahmen von Compliance-Forderungen zu verorten ist und wenn sie zudem auf einem gewissen Maß an Kohäsion und Determination innerhalb der Internationalen Organisation beruht (Ethier 2003, S. 112).

Es kann davon ausgegangen werden, dass Internationale Organisationen vor allem den Bereich der Grundrechte in Demokratien kodifizieren. Normbildungen zu bestimmten Regimetypen sind unwahrscheinlich, da die Mitgliedsstaaten, die die intergouvernementale Ebene bilden, selbst eine große Heterogenität von Demokratietypen vertreten. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass kodifizierte Normen insbesondere zu den hier nur stichwortartig genannten Ausprägungsvarianten Präsidialismus oder Parlamentarismus, Föderalismus oder Zentralstaatlichkeit oder Mehrheits- oder Verhältniswahlssysteme getroffen werden.

Damit bezieht sich die erste unabhängige Variable auf die variierende institutionelle normative Basis, die den einzelnen Demokratisierungsstrategien zugrunde liegt und die die formale Legitimation der jeweiligen Demokratisierungsstrategien mitbestimmt.

► **Hypothese 1** Es wird angenommen, dass die Nutzung aller Demokratisierungsstrategien davon abhängt, ob sie erkennbaren und möglichst klar formulierten kodifizierte Normen zugeordnet werden können. Liegt keine kodifizierte Legitimation vor, so wird davon ausgegangen, dass dies eine Nutzung der Demokratisierungsstrategien unwahrscheinlicher macht, beziehungsweise dass ihre Nutzung schwach ausgeprägt oder unstet ist.

Unabhängige Variable 2– Hemmnis intergouvernementaler Verankerung? Wie in den obigen Theorieabschnitten hergeleitet, ist ein weiterer entscheidender Faktor zur Erklärung der Nutzung der Demokratisierungsstrategien in Europarat und OSZE ihre Nähe oder Ferne zur intergouvernementalen Ebene oder zu nicht-intergouvernementalen Teil-Institutionen.

In Anlehnung an Lindner und Rittberger kann davon ausgegangen werden, dass grundlegende programmatische Entscheidungen (sie nennen diese „polity ideas“) in intergouvernementalen Zusammenhängen – anders als distributive Entscheidungen – bei konfligierenden Interessenlagen (von denen bei den Demokratieförderstrategien zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten ausgegangen wird) *wenig spezifisch* entschieden werden, so dass die künftige Ausgestaltung der relevanten Programmatik Interpretationsspielraum lässt (Lindner und Rittberger 2003).⁵¹ Die Differenzen um die konkrete Politik-Ausgestaltung werden damit nicht aufgehoben, aber aufgeschoben, beziehungsweise auf untere Ebenen verlagert (was mithilfe des *Prinzipal-Agent*-Ansatzes erklärt werden kann). Übertragen auf die Politikgestaltung der Demokratisierungsstrategien in Europarat und OSZE kann deswegen davon ausgegangen werden, dass die intergouvernementalen Entscheidungen über Demokratisierungsstrategien tendenziell allgemein gehalten sind, insbesondere da Staaten prinzipiell bestrebt sind, in der intergouvernementalen Integration *autonomieschonend* zu agieren (Rittberger 2003, S. 209).

Die konkrete Ausgestaltung der Demokratisierungsstrategien wird also eher nicht auf intergouvernementaler Ebene vermutet. Wenn doch, dann wird davon ausgegangen, dass Demokratisierungsstrategien, die sehr kleinteilig und direkt der intergouvernementalen Ebene untergeordnet sind, eher gehemmt genutzt werden, weil die Entscheidungsfindung auf dieser Ebene zumeist dem kleinsten gemeinsamen Nenner aller Mitgliedsstaaten entspricht. *Vice versa* wird angenommen, dass die Umsetzung einer einmal festgelegten Demokratisierungsstrategie umso unkomplizierter und intensiver stattfinden kann, je unabhängiger ihre Ausführung von der jeweiligen intergouvernementalen Ebene in Europarat und OSZE ist.

Als intergouvernementale Ebene gelten im Europarat das Ministerkomitee und seine verschiedenen intergouvernementalen nachgeordneten Ebenen (insbesondere die so genannten Stellvertreter der Minister, bestehend aus den nationalen Delegationen) sowie die nicht formalisierten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. In der OSZE besteht die intergouvernementale Ebene aus dem Ständigen Rat der Ländervertretungen, dem Ministerrat sowie ebenfalls aus den Gipfeltreffen.

► **Hypothese 2** Wenn die Entscheidung über die konkrete Ausführung von Demokratisierungsstrategien unmittelbar und detailliert der intergouvernementalen Ebene in Europarat und OSZE unterliegt, führt dies zu einer eher gehemmten Nutzung der Demokratisierungsstrategien.

Unabhängige Variable 3 – Positive Rolle der Parlamentarischen Dimension: Wenn also davon ausgegangen wird, dass die Nutzungsmöglichkeit der Demokratisierungsstrategien mit der Distanz zu intergouvernementalen Entscheidungen steigt, so gilt es als nächstes

⁵¹ Im Gegensatz dazu wird davon ausgegangen, dass distributive Entscheidungen möglichst detailliert festgelegt werden, um den späteren Interpretationsspielraum möglichst gering zu halten.

zu fragen, welche Teil-Institutionen eine positive Rolle spielen. Eine bedeutende Rolle kommt den Parlamentarischen Versammlungen in OSZE und Europarat zu.

Marschall stellte in einer Analyse Parlamentarischer Versammlungen in Internationalen Organisationen fest, dass diese essentiell für die „*Demokratiefrage jenseits des Nationalstaates*“ seien (Marschall 2005, S. 19). Virulente Forderungen nach einer „Parlamentarisierung“ Internationaler Organisationen gehen mit der Hoffnung einher, gleichzeitig zu einer Demokratisierung der Internationalen Organisationen selbst beizutragen. Zwar sind die parlamentarischen Funktionen von internationalen Parlamentarischen Versammlungen ungleich schwächer ausgeprägt, als jene von nationalstaatlichen Parlamenten (das direkt gewählte EU-Parlament mit seinen nach schrittweise ausgeweiteten Kompetenzen stellt hier einen Sonderfall dar). Die Mitglieder internationaler Parlamentarischer Versammlungen werden zudem „nur“ aus den nationalen Parlamenten entsandt und nicht eigenständig gewählt, dennoch können sie Funktionen von Kontrolle, Transparenz, Interessenartikulation und Repräsentation wahrnehmen und dadurch die Demokratiequalität in Internationalen Organisationen steigern (ibid. 334). Auch wenn sie nicht über Gesetzgebungskompetenzen verfügen und die Kontrollfunktion sich nicht klassischerweise auf die „exekutive“ Ebene, also die Regierungsebene der Internationalen Organisation bezieht, so können sie doch zumindest durch kritische Begleitung intergouvernementaler Prozesse und Agenda-Setting in Verbindung mit einer erheblichen Öffentlichkeitsfunktion Einfluss ausüben und damit zu einer besseren *democratic accountability* der Internationalen Organisationen beitragen (Habegger 2005, 2010).

Es muss nun nicht automatisch angenommen werden, dass der Demokratisierungseffekt für Internationale Organisationen durch Parlamentarische Versammlungen auch mit einem wichtigen Beitrag der Versammlungen für Demokratisierungsstrategien gegenüber den Nationalstaaten einhergeht. Marschall kommt jedoch zu genau dieser Feststellung (bezogen auf Europarat und OSZE, NATO und WEU): „*Die PV haben auch bei den Demokratisierungsprozessen im Rahmen der Systemtransformation unterstützend mitgewirkt und tun dies auch heute noch*“ (Marschall 2005, S. 336). Marschall bescheinigt ihnen größere Offenheit bei der Einbindung von Kandidatenländern als den intergouvernementalen Ebenen (bspw. durch den Sondergaststatus der Parlamentarischen Versammlung des Europarats für Kandidatenstaaten). Ein Grund könnte darin liegen, dass die Einschränkung demokratischer Freiheiten zumeist insbesondere mit Einschränkungen von Wahlfreiheit einhergeht, wofür parlamentarische Funktionsträger besonders sensibel sind. Die Einbindung von Parlamentariern aus noch nicht beigetretenen halbdemokratischen Staaten bietet den Gast-Parlamentariern Einblicke in demokratische Abläufe in der Straßburger Parlamentarischen Versammlung. Zugleich muss festgestellt werden, dass sich dies nicht auszahlen muss, denn natürlich ist es ebenso möglich, dass Parlamentarier aus autoritären Staaten die Parlamentarischen Versammlungen als Plattform für regimetreues Agieren nutzen.

Grundlegend lässt sich also davon ausgehen, dass die Parlamentarischen Versammlungen auch eine *Sozialisationsfunktion* einnehmen, dass also *en passant* das Einüben demokratischer Praktiken für Mitglieder aus weniger demokratischen Staaten stattfindet. Überdies stellen sie einen Transmissionsmechanismus in die eigenen Staaten hinein dar,

zum einen dadurch, dass ihre Mitglieder über ein Doppelmandat verfügen (also in erster Linie Vollzeitbeschäftigte nationale Parlamentarier sind, was ein typisches Merkmal internationaler Parlamentarischer Versammlungen ist), zum anderen, weil sie später *back home* über tatsächliche Kontrollfunktionen gegenüber ihren nationalen Regierungen und zumeist generell über weitreichende Kontakte in die nationalen Administrationen hinein verfügen (siehe Habegger 2005, S. 35).

Abgesehen davon lässt sich prinzipiell annehmen, dass Konfliktlinien und Entscheidungshemmnisse, die sich auf der intergouvernementalen Ebene zeigen, nicht spiegelbildlich in den parlamentarischen Verhandlungen gegeben sein müssen. Parlamentarier können erheblich auf Distanz zu ihren intergouvernementalen Vertretern gehen. Auch kann sich eine Parlamentarische Versammlung insgesamt als bewusste Gegenspielerin der intergouvernementalen Ebene verstehen – auch im Bereich der Demokratieförderstrategien.

► **Hypothese 3** Es wird davon ausgegangen, dass die Parlamentarischen Versammlungen aufgrund eines verstärkten Interesses der Parlamentarier den Wahl-bezogenen Demokratisierungsstrategien besondere Aufmerksamkeit widmen, in der hier vorgenommenen Kategorisierung sind dies Wahlbeobachtung und Election Assistance.

Unabhängige Variable 4– Positive Rolle von weiteren Teil-Institutionen mit Demokratieförderungsrelevanz: Die Grundannahme zur unabhängigen Variable 2 war, dass die Nutzung der Demokratisierungsstrategien mit zunehmender Distanz zur intergouvernementalen Ebene steigt. Komplementär dazu wird angenommen, dass Demokratisierungsstrategien umso intensiver genutzt werden, je stärker ihnen Teil-Institutionen in Europarat und OSZE zugeordnet sind, die unterhalb der oder relativ unabhängig von der intergouvernementalen Ebene existieren. Solche Teil-Institutionen liegen gegebenenfalls innerhalb der jeweiligen Generalsekretariate oder stellen separate Einrichtungen dar. Die Generalsekretariate werden als die zentralen „Agenten“ der intergouvernementalen „Prinzipale“ verstanden. Daneben existieren *Spezialinstitutionen*, die explizite Bedeutung für die Demokratieförderung haben, wie beispielsweise das ODIHR der OSZE in Warschau (insbesondere zuständig für Wahlbeobachtung) oder die Venedig-Kommission im Europarat (insbesondere zuständig für Rechtsstaatlichkeitsförderung). Bedeutend kann auch die Rolle von Missionen und Büros vor Ort in den Mitgliedsstaaten sein. Für diese ist die relative institutionelle Unabhängigkeit von besonderer Bedeutung. Die Büros und Missionen vor Ort stellen unter den nicht-gouvernementalen Teil-Institutionen bei den Demokratisierungsbemühungen zudem wichtige *linkage*-Instrumente dar (Levitsky und Way 2006),⁵² denn sie ermöglichen *institutionelle Präsenz vor Ort*. Diese Institutionen, die über unterschiedliche Auftragskonstellationen verfügen, erleichtern Demokratieförderung

⁵² Wie oben beschrieben, geht das linkage-Konzept davon aus, dass dichte Beziehungen zwischen zu transformierenden Staaten und „westlichen“ Staaten oder Organisationen zu sozialem Lernen und damit Institutionenwandel und damit auch zu Demokratieförderung führen.

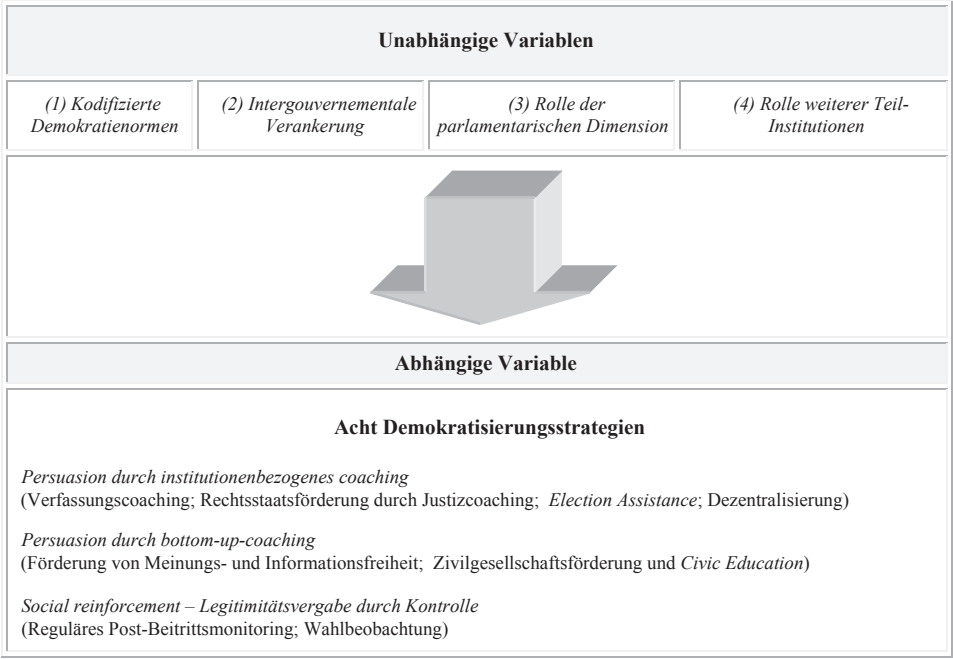


Abb. 2.3 Das Analyseraster dieser Studie

also durch eine gewisse Dichte der Beziehungen zu den Zielstaaten. Dies ist auf der intergouvernementalen Ebene kaum möglich. Es wird davon ausgegangen, dass diese Teil-Institutionen ein gewisses institutionelles Eigenleben führen und in unterschiedlichem Maße in einer „Agenten“-Beziehung zum intergouvernementalen „Prinzipal“ stehen.

- **Hypothese 4a** Nicht-intergouvernementale Institutionen verfügen über einen eigenständigen Handlungsspielraum zur Umsetzung der Demokratisierungsstrategien. Es wird angenommen, dass ein eher unabhängiges Verhältnis dieser „Agenten“ zum intergouvernementalen „Prinzipal“ sich positiv auf die Umsetzung von Demokratisierungsstrategien auswirkt.
- **Hypothese 4b** Die Existenz von Spezialinstitutionen im Kontext der Demokratieförderung ist ein Indikator für institutionalisierte Stärke einzelner Demokratisierungsstrategien. Es wird davon ausgegangen, dass solche Spezialinstitutionen in Europarat und OSZE sowohl „discourse framing“ als auch „competence maximization“ in Bezug auf die Umsetzung der Demokratisierungsstrategien anstreben.

Die analytische Grundlage dieser Studie lässt sich anhand der Abb. 2.3 überblicksartig erfassen:

Demokratieförderung von Europarat und OSZE

Ein Beitrag zur europäischen Integration

Gawrich, A.

2014, XIV, 435 S. 4 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19826-2