



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Demokratieförderung der EU:
Konjunkturen einer Politik“

Verfasserin

Andrea Schmidtberger

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Cengiz Günay

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Einleitung	7
1. Forschungsziel und Annahmen	9
2. Theoretische Einbettung	11
2.1. Begriffsdefinitionen	11
2.2. Werte und Normen	16
2.3. Stand der Forschung	18
3. Methode	20
3.1. Zentrale Begriffe.....	20
3.2. Korpus	24
3.3. Forschungsprozess	25
4. Historische Einbettung.....	28
4.1. Die Entwicklungspolitik der EU.....	28
4.2. Die Beziehung zwischen den AKP-Staaten und der EU	31
4.3. Entwicklungsschritte der EU-Demokratieförderungspolitik.....	37
4.3.1. Die 1990er-Jahre: NGOs und Zivilgesellschaft	39
4.3.2. Ein EU-Kommissar für Außenbeziehungen.....	40
4.3.3. Die Menschenrechts- und Demokratieklausele.....	42
4.3.4. European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)	43
4.3.5. European Endowment for Democracy (EED).....	45
4.3.6. Der Arabische Frühling	48
4.4. Eine Charakterisierung der EU-Demokratieförderungspolitik.....	49
4.5. Exkurs: Democracy Promotion in den USA.....	55
5. Themenfelder im Diskurs: Konjunkturen	57
5.1. Themenfeld: Konditionalität und geopolitisches Umfeld	58
5.2. Themenfeld: Legitimität	64
5.3. Themenfeld: Bedarfsorientierung und Ownership	67

5.4. Themenfeld: Good Governance.....	70
5.5. Themenfeld: Armutsbekämpfung und Harmonisierung	73
6. Conclusio	77
6.1. Ausblick.....	79
Literaturverzeichnis.....	81
Anhang	89
Zusammenfassung	89
Abstract.....	90
Lebenslauf	91

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
CSS	Country Support Strategy
EDF	European Development Fund
EEAS	European Union External Action Service
EED	European Endowment for Democracy
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EIDHR	European Initiative/Instrument for Democracy and Human Rights
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
NGO(s)	Non-Governmental Organizations
ODA	Official Development Assistance
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete

Einleitung

In der vorliegenden Arbeit wird die Demokratieförderungspolitik der Europäischen Union untersucht, wobei zuerst die Entstehung dieser Politik nachgezeichnet wird. Daraus ergeben sich Themenfelder, die mit Demokratieförderung verknüpft sind. Die Konjunkturen dieser Themen und die Relevanz werden anhand des wissenschaftlichen Diskurses überprüft.

Die Wahl des Themas ergab sich aus einem persönlichen Interesse einerseits an EU-Politik, andererseits an Demokratisierungs- und Transitionsprozessen und den unterschiedlichen wissenschaftlichen Erklärungsansätzen dafür.

Entgegen der ursprünglichen Annahme, Demokratieförderungspolitik ausschließlich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) untersuchen zu wollen, wurde im Laufe der Arbeit klar, dass, um der Forschungsabsicht gerecht werden zu können, diese Beschränkung nicht aufrechterhalten werden kann. Um den politischen Leitlinien von Demokratieförderungspolitik gründlich nachgehen zu können, wurde die Sichtweite auf die Bereiche erweitert, in denen sie ebenfalls eine Rolle spielt, nämlich der Außenpolitik sowie, in geringerem Ausmaß, der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik.

Im Text wird von der EU, der Europäischen Union, die Rede sein, wenn nicht anders angeführt auch dann, wenn es sich eigentlich um die rechtlichen Vorgängerinnen der EU handelt, etwa die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäischen Gemeinschaften (EG).

Die Arbeit gliedert sich in sechs Kapitel, wobei im ersten die Forschungsfragen vorgestellt werden und im zweiten eine theoretische Einbettung des Forschungsgegenstandes vorgenommen wird. Dabei werden Begriffe definiert, der Stand der Forschung abgefragt sowie theoretische Konzepte vorgestellt. Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Methode, anhand derer diese Forschungsarbeit durchgeführt wurde. Dafür wird auf diskursanalytische Vorgehensweisen und solche aus der Grounded Theory zurückgegriffen. Im vierten Kapitel wird die Demokratieförderungspolitik der EU im zeitlichen Verlauf in einen geopolitischen Kontext eingebettet. Von einem kurzen Überblick über die Entwicklungspolitik der EU ausgehend werden exemplarisch die Beziehungen zwischen der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) und der EU dargestellt. Danach wird die Demokratieförderungspolitik der EU und dafür wichtige institutionelle Entwicklungsschritte betrachtet, wobei schließlich eine Charakterisierung der EU-Demokratieförderungspolitik vorgenommen wird. In diesem Kapitel folgt außerdem ein Exkurs über die

Demokratieförderungspolitik der USA. Das fünfte Kapitel widmet sich fünf Themenfeldern, die sich im untersuchten Diskurs mit Demokratieförderung verbunden zeigen; es sind dies Konditionalität, Legitimität, Bedarfsorientierung, Good Governance und Armutsbekämpfung. Abschließend wird im sechsten Kapitel ein Conclusio aus den Ergebnissen gezogen, ein Überblick über die aktuellen Entwicklungen und ein Ausblick auf die möglichen weiteren gegeben.

1. Forschungsziel und Annahmen

Das Forschungsziel dieser Arbeit ist das Erfassen von Leitlinien und Themenkonjunkturen in der EU-Demokratieförderungspolitik. Diese Erfassung soll durch die Überprüfung des wissenschaftlichen Diskurses über Demokratieförderung gelingen.

Dafür ist es zuerst notwendig festzuhalten, wie sich die Demokratieförderungspolitik der Europäischen Union – EU-Kommission und, wenn relevant, auch die des Europäischen Parlaments und des Rates – im zeitlichen Verlauf entwickelt. Besonderes Interesse gilt dabei der EU-Demokratieförderungspolitik gegenüber der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP). Sie wird hier als Beispiel angeführt, da die Beziehungen zwischen EU und AKP bereits über einen verhältnismäßig langen Zeitraum geführt werden und dabei Politikstrategien gut sichtbar werden.

Untersucht wird also in einem ersten Schritt die geopolitische Einbettung der Demokratieförderungspolitik über die Zeit. Im Zentrum der Analyse stehen die Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges. Zum Zweck einer umfassenderen Darstellung erfolgen Rückgriffe auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, denn das geopolitische Umfeld zeigt maßgebliche Auswirkungen auf das Verständnis von und den Umgang mit Demokratieförderungspolitik.

Aus dieser historisch-kontextuellen Darstellung werden Themenfelder herausgearbeitet, die als relevant eingestuft werden. Die Ableitung dieser Themenfelder erfolgte aus dem ersten Schritt, dem Nachzeichnen der Demokratieförderungspolitik. Diese Themenfelder können erst im Rahmen des weiteren Analyseprozesses verfeinert werden. Um die Relevanz und die Entwicklung der Themenfelder, die zu Beginn der Forschungsarbeit nur vermutet werden können, zu überprüfen, wird der wissenschaftliche Diskurs herangezogen. Erst indem im wissenschaftlichen Diskurs Nachschau gehalten wird, können die Dimensionen der Themenfelder bestimmt werden und kann die Auffüllung mit Inhalt erfolgen.

Wie Relevanz festgestellt und mit welchen methodischen Vorgängen Themenfelder fixiert werden, wird bei der Beschreibung des Forschungsprozesses (Kapitel 3.3.) näher erläutert. Hier werden nun die Themenfelder und Annahmen angeführt, die am Diskurs überprüft und gefüllt werden:

Angenommen wird, dass das Themenfeld *Konditionalität* mit Demokratieförderung verknüpft wird. Mit der Einführung einer Menschenrechts- und Demokratieklausele in die Verträge der EU

mit Drittstaaten hat die EU ihren auswärtigen Beziehungen diesbezüglich eine eindeutige Richtung gegeben.

Demokratieförderung wird deswegen als legitim betrachtet, weil der Staatsform Demokratie eine normative Überlegenheit zugeschrieben wird. Aber besonders in Zeiten, in denen Demokratisierung nicht erfolgreich zu sein scheint, wird die Frage nach der Berechtigung von Demokratieförderung gestellt. Angenommen wird daher, dass das Themenfeld *Legitimität* mit Demokratieförderung verknüpft wird.

Gemäß den Erkenntnissen, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit dort Erfolge erzielen, wo das Verantwortungsgefühl der Beteiligten hoch ist, wird angenommen, dass das Thema *Bedarfsorientierung* bzw. *Ownership* auch mit Demokratieförderung verknüpft wird.

Seit seinem Aufkommen findet das Konzept *Good Governance* große Zustimmung im Entwicklungskontext. Vor allem das gepaarte Auftreten mit Demokratie lässt annehmen, dass *Good Governance* mit Demokratieförderung verknüpft wird.

Die Relevanz, die dem Thema *Armutsbekämpfung* in der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler Ebene und im Speziellen in der EU beigemessen wird, wirkt als Querschnittsmaterie in andere Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit hinein. Angenommen wird folglich, dass das Themenfeld *Armutsbekämpfung* mit Demokratieförderung verknüpft wird.

2. Theoretische Einbettung

„Democracy promotion is only weakly present in scholarly research circles. It sits awkwardly in between the disciplines of international relations, comparative politics, development studies, and law—related to all four but not finding a home in any one.“ (Carothers 2004, 2)

Thomas Carothers, Vizepräsident für Lehre am renommierten Carnegie Endowment for International Peace und Koryphäe in der wissenschaftlichen Forschung zu Demokratieförderung, stuft den Bereich Demokratieförderung in der Forschungslandschaft als nur schwer zu verorten ein. Dies führt er auf die Interdisziplinarität des Forschungsgegenstandes zurück, wenn, wie im Zitat erwähnt, die Internationalen Beziehungen, die Vergleichende Politikwissenschaft, die Entwicklungsforschung und die Rechtswissenschaften daran teilhaben bzw. durch die „Brille“ der jeweiligen Disziplin auf den Gegenstand der Demokratieförderung geblickt und mit den jeweiligen Methoden daran herangegangen wird. Die dadurch entstehende Fragmentierung des Forschungsobjekts wird auch durch eine Kombination der verschiedenen Methoden zumeist nicht aufgehoben, da sie nicht in Beziehung zueinander gesetzt werden (vgl. Jahn 2012, 687f).

2.1. Begriffsdefinitionen

Demokratie hat im Laufe seiner Begriffsgeschichte unterschiedliche Bedeutungen getragen und stand für ebenso unterschiedlich Konzepte, die eine allgemeingültige Definition schwierig machen. Der heutige Demokratiebegriff mit seinem „universale[n] Gleichheitsanspruch“ (Schmidt 1997, 17) hat nur mehr wenig gemein mit dem ursprünglichen aus der griechischen Antike, der etwa mit Volk, „demos“, nur die männlichen, steuerzahlenden und waffenfähigen Bürger meinte. Auch die Frage, welche Institutionen und in welcher Form diese eine Demokratie ausmachen, wurde im Laufe der demokratischen Entwicklungsgeschichte unterschiedlich beantwortet (Buchstein 2013, 104), ebenso wie die Bewertung ihrer Qualität. Die positiven Konnotationen zum Demokratiebegriff sind ein Kennzeichen der westlichen Industrieländer und auch das erst seit dem 20. Jahrhundert, in antiken Zeiten wurde eine demokratische Staatsordnung zu den negativen Herrschaftsformen gezählt. Chaos durch Pöbelherrschaft sei zu befürchten, so lautete der Tenor von Philosophen und Denkern wie beispielsweise Platon. (Schmidt 1997, 18f.; Buchstein 2013, 105) „Heute ist die Transformation zu einem Positivbegriff zumindest im westlichen Kulturkreis abgeschlossen. [...] Die Demokratie findet in modernen Demokratien zwar viele interne Kritiker an ihrer Verfassungsrealität, aber nur wenige grundsätzliche Gegner.“ (Buchstein 2013, 105) Das Verständnis von Demokratie unterscheidet sich aber nicht nur im zeitlichen Verlauf, denn auch

in der heutigen Politik und in ihren Spektren wird Unterschiedliches unter dem Demokratiebegriff verstanden – eine liberale Definition von Demokratie trägt andere Züge als eine konservative. Mit Theorien der Demokratie haben sich andere¹ ausführlich beschäftigt, hier soll nur abgeklärt werden, was in der vorliegenden Arbeit darunter zu verstehen ist bzw. mit welchem Begriff in den Institutionen der Europäischen Union gearbeitet wird.

In einer amtlichen Veröffentlichung der EU, in der der Beschluss der Einrichtung eines Finanzierungsinstrumentes für Demokratieförderung und Menschenrechte bekanntgegeben wird, wird abgeklärt, was unter Demokratie verstanden wird: „[D]emocracy has [...] to be seen as a process, developing from within, involving all sections of society and a range of institutions, in particular national democratic parliaments, that should ensure participation, representation, responsiveness and accountability.“ (European Parliament/Council 2006, 2) Bemerkenswert hier ist einerseits, dass Demokratie deutlich als Prozess, nicht als ein Ergebnis verstanden wird, und andererseits der für die EU bezeichnende zweigeteilte Fokus auf Gesellschaft (worunter auch Zivilgesellschaft fällt) und Institutionen. Für diese Arbeit wird diese Definition verwendet, weil sie dem Forschungsgegenstand entstammt und somit zutreffend verwendet werden kann.

In dieser Arbeit wird der Begriff *Demokratieförderung* als Äquivalent zum englischen Begriff „democracy promotion“ verwendet. Im englischen Wort „promotion“ kommt deutlich zum Ausdruck, dass es sich bei der Förderung von Demokratie nicht nur um Maßnahmen und Programme handelt, sondern auch um eine Werbung für Demokratie. Da diese Arbeit auf Deutsch verfasst ist, wird dennoch der Begriff *Demokratieförderung* verwendet; die im Englischen transportierte Bedeutung soll hier aber mitgemeint bleiben. Mitunter ist in der Literatur auch von „democracy assistance“ die Rede, das manchmal als Äquivalent zu „democracy promotion“ verwendet wird, in anderen Fällen wiederum die konkreten Maßnahmen, Projekte und Instrumente beschreibt, die zur Förderung von Demokratie betrieben werden (vgl. Azpuru et al. 2008). „Democracy promotion is defined here as assistance provided from a donor state to a receiving state in the form of ODA [Official Development Assistance] targeted towards supporting democracy.“ (Barry 2012, 304) *Demokratieförderung* ist – unter anderem – eine Form der Entwicklungshilfe bzw. „foreign aid“, die in unterschiedlicher Form ausgeführt wird, etwa durch die Unterstützung und Beobachtung von Wahlen, Maßnahmen im

¹ Vgl. Schmidt 1997; oder auch: Dunn, John (2005): *Setting the People Free. The Story of Democracy*, London: Atlantic Books; Saage, Richard (2005): *Demokratiethorien. Historischer Prozess, theoretische Entwicklung, soziotechnische Bedingungen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Reihe: Grundwissen Politik, Band 37)

Bereich Rechtsstaatlichkeit und Gesetzgebung oder Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Initiativen. Vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union – gemeint sind sowohl die Europäische Kommission und ihre diversen Programme und Instrumente sowie die Mitgliedsstaaten – wird Demokratieförderung selten so ausgewiesen, dass ein einfacher Vergleich mit anderen Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit oder zwischen den Ausgaben unterschiedlicher Länder möglich wäre. Ausgaben für Wahlbeobachtung, für Unterstützung der Zivilgesellschaft oder für Meinungs- und Pressefreiheit usw. werden oft in eine gemeinsame Kategorie gefasst, oder im Gegenteil in keiner eigenen Kategorie aufgelistet: „Donors do not neatly report categories of foreign aid and do not actually distinguish democracy promotion from other approaches to enhancing better governance practices, such as human rights, good governance, or even conflict mitigation/prevention.“ (Barry 2012, 308) Doch nicht nur an der Europäischen Union wird dies kritisiert: Auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD) weist einen Sektor „Government & Civil Society“ aus, in dem eine breite Variation an Unterkategorien² verdeutlicht, wie vielfältig die Bereiche sind, die im Zusammenhang mit Demokratieförderung stehen – bzw. von denen ausgegangen wird, dass sie damit verbunden sind. Gemäß dem eben beschriebenen breiten Verständnis wird auch in dieser Arbeit Demokratieförderung aufgefasst um anzuerkennen, dass Demokratisierung sich durch eine Vielzahl an Maßnahmen und Herangehensweisen auszeichnet, dass kein Universalkonzept dafür vorhanden ist, dass nicht immer klar abzugrenzen ist, aus welchem Grund eine Entwicklung stattfindet oder ausbleibt. In der Beschäftigung mit der Forschungsgegenstand wird klar, dass Demokratieförderung über Entwicklungszusammenarbeit hinausgeht. Sie wird etwa in Form von diplomatischen Beziehungen, internationalen Beziehungen oder militärischen Interventionen sowie Wirtschafts- und Sicherheitspolitik betrieben. „Democracy promotion refers to an array of measures aimed at establishing, strengthening, or defending democracy in a given country. Such measures may range from diplomatic pressure to conditionality on development aid to economic sanctions, and even to military intervention.“ (Azpuru et al. 2008, 151)

² Der Sektor „Government & Civil Society“ wird in der OECD-Statistik unterteilt in die zwei Bereiche „Government & Civil Society general“ und „Conflict, Peace & Security“; unter ersteren Bereich fallen elf Kategorien die hier aufgelistet werden sollen, um ein Verständnis für die breite der Thematik zu vermitteln: Public sector policy and administration management, Public finance management, Decentralisation and support to subnational government, Anti-corruption organisations and institutions, Legal and judicial development, Democratic participation and civil society, Elections, Legislatures and political parties, Media and free flow of information, Human rights, Women’s equality organisations and institutions.

Von Knodt/Jünemann (2007, 16) werden unter Demokratieförderung alle Strategien und Instrumente verstanden, die zu einer Demokratisierung oder demokratischen Konsolidierung eines Drittstaates beitragen; diese Maßnahmen können von einem Staat, einer internationalen bzw. supranationalen Organisation oder privaten Akteur/innen (im Gegensatz zu öffentlichen) ausgehen. Sowohl Knodt/Jünemann (ebd.) als auch Burnell (2007) beziehen sich mit ihren jeweiligen Definition dabei auf ein inoffizielles Strategiepapier der EU, das mittlerweile nicht mehr zur Verfügung steht; es wurde 2006 vom Rat der Europäischen Union verfasst und trägt den Titel „The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations. Food for Thought“. Darin wird „democracy promotion“ beschrieben als Konzept „to encompass the full range of external relations and development cooperation activities which contribute to the development and consolidation of democracy in third countries“ (European Council of Ministers 2006, 1, note 1, zit. nach Burnell 2007, 1) und als „all measures designed to facilitate democratic development“ (European Council of Ministers 2006, 3, zit. nach Burnell 2007, 1). In diesem Dokument gesteht der Verfasser, der Rat der Europäischen Union, eine gewisse Vagheit und Schwammigkeit in der Begriffsverwendung ein. Offen ausgesprochen wird, dass trotz einer grundsätzlichen europäischen Übereinstimmung in der Zielsetzung der Begriffsgebrauch von Demokratieförderung „neither within and between Member states nor within EU institutions, nor generally in the international community“ von Konvergenz getragen ist (European Council of Minister 2006, 3, zit. nach Knodt/Jünemann 2007, 16). Obwohl das Konzept Demokratieförderung also auch von der EU bzw. ihren Vorgängerinnen schon jahrelang davor verfolgt wurde, schien im Kreise der Verantwortlichen in den EU-Institutionen erst 2006 die Notwendigkeit einer eindeutigen Begriffsklärung und Definition des Politikkonzepts erwachsen zu sein. In diesem grundlegenden, weil offen formulierten, aber nun (deswegen?) nicht mehr zugänglichen Papier wird weiters ein Bekenntnis zu Multilateralität geäußert, ein wichtiges Abgrenzungsmerkmal zur Demokratieförderungspolitik der USA (ebd.).

Weiters wird in dieser Arbeit unter anderem der Begriff *Entwicklungshilfe* verwendet. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass dieser Ausdruck kritisch zu hinterfragen ist, beschreibt er doch ein ungleiches Verhältnis verbunden mit Macht und Abhängigkeit. Im Entwicklungsdiskurs wurde „Entwicklungshilfe“ im Laufe der Zeit und nach Kritik meist durch „Entwicklungszusammenarbeit“ ersetzt, um die Partnerschaftlichkeit hervorzuheben. An den tatsächlichen Praktiken und am Verständnis hat sich jedoch meistens wenig geändert. Daher wird „Entwicklungshilfe“ – wo es notwendig erscheint – verwendet, denn dieser Begriff verschleiert eben nicht das oft dahinterliegende Konzept, das tatsächlich von einer ungleichen

Beziehung zwischen einem/r sogenannten „Geber/in“ und einem/r „Empfänger/in“ ausgeht. Es gilt aber ebenfalls anzuerkennen, dass die Einführung des Begriffes Entwicklungszusammenarbeit auch mit ernsthaften Bemühungen um eine tatsächlich partnerschaftliche Kooperation einherging, die eben dieses Ungleichgewicht zu vermeiden sucht.

Entwicklung wird für die Europäische Union ausführlich im Entwicklungspolitischen Konsens Europas („European Consensus on Development“) dargelegt, und unter dem Punkt „Common Objectives“ wird dazu näher erläutert: „[S]ustainable development includes good governance, human rights and political, economic, social and environmental aspects.“ (European Parliament/Council/Commission 2006, 2) Das Konzept Entwicklung nahm seinen Beginn mit US-Präsident Harry S. Trumans Rede im Jahr 1949, in der er erstmals von „Unterentwicklung“ sprach; damit geschah eine Einteilung der Welt in „entwickelt“, neben den USA fielen darunter die westeuropäischen Industrieländer, und „unterentwickelt“, was sich vor allem auf die ehemaligen Kolonien bezog. Entwicklung sollte eine Abkehr vom Imperialismus bedeuten und Globalisierung und Freihandel fördern. Die Modernisierungstheorie formulierte dieses Konzept aus mit der These, „unterentwickelte“ Länder (bzw. Regionen) könnten mit Unterstützung – „Entwicklungshilfe“ – den Weg der „entwickelten“ Staaten beschreiten und so zu ähnlichen sozialen und ökonomischen Verhältnissen gelangen. Dieses Konzept erfuhr und erfährt breite Kritik, etwa durch die Dependenztheorie in den 1960er-Jahren oder die Post-Development-Theorie in den 1980er- und 1990er-Jahren, die vor allem die durch dieses Entwicklungskonzept entstehenden Abhängigkeiten, die Hegemonie und Ungleichheit oder dessen Top-down-Charakter kritisierten. Wenngleich mitunter bereits das „Ende von Entwicklung“ postuliert wurde, wobei darunter das Ende des Konzeptes von Entwicklung gemäß Modernisierungstheorie verstanden wird, erfahren neue Konzepte und Sichtweisen wie ein Bottom-up-Ansatz und der Einbezug emanzipatorischer, sozialer Bewegungen Beachtung und verändern das bisherige Entwicklungsverständnis. In dieser Arbeit wird der Begriff Entwicklung in Anerkennung seiner Begriffsgeschichte verwendet. Kurz gefasst ist Entwicklung also ein Konzept, das hegemoniale Interessen stützen kann, das aber gleichwohl selbst eine Entwicklung durchlief und verändert wurde. Zudem wird hier der Ausdruck „Entwicklungsländer“ benutzt, der ähnlich wie der Entwicklungsbegriff gelagert ist. Beide Begriffe werden hier verwendet um der Tatsache gerecht zu werden, dass sie sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft nach wie vor in Verwendung sind bzw. die dahinterliegende Konzeption zum Tragen kommt. Mit einem solchen Verständnis verbunden ist auch eine dichotomische Einteilung in entwickelte und unterentwickelte Länder, die trotz Versuche, sie

aufzubrechen, weiterhin existiert. Wie auch die Begriffe „Geber/in“ und „Empfänger/in“ beschreiben sie eine asymmetrische Beziehung, die unmissverständlich ein Machtverhältnis und Abhängigkeitskonstrukt zum Ausdruck bringt. Diese Ungleichheit und Abhängigkeit gilt es zu hinterfragen, allerdings nicht zu verschleiern.

2.2. Werte und Normen

Nach einer Abklärung der Begrifflichkeiten, die verwendet werden, soll hier die Frage nach der Motivation für Demokratieförderung besprochen werden. Welche Beweggründe haben die EU und ihre Institutionen, sich als Akteurinnen zur Förderung von Demokratie zu betätigen? Einen Hinweis darauf kann das Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft geben, die die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte für sich und ihre Mitgliedsstaaten als ihre grundlegenden Werte definiert. Ein Verstoß gegen diese kann zu einem Aussetzen der EU-Mitgliedschaft führen; die Achtung dieser Werte ist Bedingung für einen EU-Beitritt. Als Wertegemeinschaft definierte sich die EU 1992 mit dem Vertrag von Maastricht³; neben internen Zielsetzungen beschloss sie mit diesem Vertrag auch externe in Form einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte als eines ihrer Ziele definierte. Diese Zielsetzung wurde in alle seither nachfolgenden EU-Verträge übernommen. Sie wird in der EU-Gesetzgebung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unter der Überschrift „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“ wie folgt expliziert:

Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Europäische Union 2010, 28)

Dieser weltweite Geltungsanspruch und die Etablierung der eigenen Werte als verbindende und verpflichtende Elemente führt nun daher zu der Annahme, dass Demokratie und Demokratieförderung Normen in internationalen Beziehungen darstellen, denn:

³ Der Vertrag von Maastricht – „Vertrag über die Europäische Union“ – ist ein Gründungsvertrag der Europäischen Union, der 1993 in Kraft trat und die rechtliche Grundlage der EU bildet. Ziele des Vertrags sind 1. die Stärkung der demokratischen Legitimität der EU-Organe, 2. die verbesserte Funktionsfähigkeit der Organe, 3. die Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion, 4. die Entwicklung einer sozialen Dimension, 5. die Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er wurde später ergänzt und verändert durch den Vertrag von Amsterdam 1997, den Vertrag von Nizza 2001 und den Vertrag von Lissabon 2007.

„[I]nternational norms can be seen as defining shared expectations of appropriate behavior.“ (Wolff/Spanger/Karakas 2012, 8) In diesem Fall wird Demokratie und darüber hinaus die Förderung von Demokratie als ein solches Prinzip verstanden, da im Fall der Europäischen Institution von einem gemeinsamen Verständnis und der Anerkennung der Relevanz dieser Normen ausgegangen werden kann. Diese internationalen Normen finden sich sowohl im Staatengeflecht der Vereinten Nationen, aber auch – und womöglich stärker verankert – in regionalen supranationalen Organisationen, etwa in der Europäische Union. (ebd.)

Im wissenschaftlichen Diskurs ist eine Debatte auszumachen, ob der EU-Politikkurs eher von normativen oder eher von realistischen Zügen geprägt sei, auch wenn diese Debatte „not always helpful“ (Youngs 2010b, 13) sei. Im Mainstream der Analyse wird davon ausgegangen, dass der EU-Ansatz zur Förderung von Demokratie ein normativ geprägter sei. Richard Youngs (2010b) vertritt gegen diese vorherrschende Meinung die Ansicht, dass europäische Demokratieförderungspolitik eher mit strategischen Interessen verbunden sei. Die Ansichten von Knodt/Jünemann (2007, 12) lassen sich im Mainstream verorten: Sie gehen davon aus, dass die EU als wertorientierte Gemeinschaft mit den 2009 im Vertrag von Lissabon festgelegten Grundwerten Achtung der Menschenwürde, Demokratie, Gleichheit, Menschenrechte inklusive Minderheitenrechte sowie Rechtsstaatlichkeit eine sogenannte wertorientierte Akteurin, „value-driven actor“, sei, die aufgrund der internen normativen Wertestrukturen ein Interesse daran habe, auch ihre Außenbeziehungen danach zu gestalten bzw. diese Werte selbst zu exportieren. Diese Identitätsfindung als demokratische Wertegemeinschaft wurde im Jahr 1973 in einer „Deklaration über die europäische Identität“⁴ (der damals Europäischen Gemeinschaft mit neun Mitgliedsstaaten) festgehalten und in ihr kommt bereits der normative Anspruch, die eigenen Überzeugungen auch in den Außenbeziehungen vertreten zu wollen, zum Ausdruck. Von Knodt/Jünemann (ebd., 13) wird dies beschreiben als „connection between the democratic self-image of the EC [European Community] and the normative orientation within external relations“. Beispielsweise kann die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (beide 1986) als Demokratieförderung gewertet werden, denn es galt, die ehemaligen Diktaturen und jungen Demokratien zu stabilisieren; ökonomische Interessen waren zweitrangig (ebd.). Dieses Beispiel kann als symptomatisch und auch handlungsanleitend für die darauf folgende, nun gegenwärtige Demokratieförderungspolitik der EU ausgelegt werden: Der Schwerpunkt liegt auf der EU-Erweiterung und in geographischer Hinsicht auf die unmittelbare Nachbarschaft, wobei die

⁴ http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Dokument_Identitaet.pdf
[21.01.2014]

Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik von Stabilitäts- und Sicherheitsinteressen geleitet werden.

Der normative, wertorientierte Zugang kann als ausschlaggebender, wenngleich nicht als einzig relevanter Faktor bzw. als Begründung für die EU-Demokratieförderung gesehen werden. Vor allem die Verbindung von ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen, etwa eine konfliktfreie EU-Nachbarschaft, mit dem politischen System eines Landes stellt einen weiteren relevanten Grund für Demokratieförderung dar – oder für das Ausbleiben von Demokratieförderung. Wäre EU-Demokratieförderung allein von einer normativen Herangehensweise geleitet, würde es ihr also nur daran gelegen sein, das eigene Modell zu verbreiten, müsste dies bedeuten, dass in allen Instrumenten und für alle Empfänger/innen das gleiche Konzept gilt und sich nicht an den Bedürfnissen der jeweiligen Partner/innen orientiert. (Knodt/Urdze 2010, 9) Ein „one size fits all“-Konzept würde der tatsächlich geleisteten EU-Demokratieförderung allerdings nicht gerecht werden, „[i]t [the normative motivation] can thus never be the sole explanation for the design of EU democracy promotion“ (ebd.). Ganz im Gegenteil, die Intensität sowie die Ausgestaltung von Demokratieförderung hängen stark von den Bedingungen im Partnerland ab und von den Interessen auf Seiten der EU.

2.3. Stand der Forschung

Die Förderung von Demokratie von Seiten der EU ist vor allem im Kontext der Transformation der EU-Nachbarstaaten nach Ende des Kalten Krieges bekannt und wissenschaftlich aufbereitet. EU-Demokratieförderung im Zuge von Entwicklungszusammenarbeit in Nicht-Nachbarstaaten hat im Vergleich mit der Demokratieförderungspolitik der USA und mit der EU-Erweiterungspolitik eine wesentlich geringere Bedeutung und die Rolle der EU als Demokratieförderin in ihren Außenbeziehungen wird wissenschaftlich erst seit Kurzem bearbeitet (Knodt/Jünemann 2007, 12).

In der wissenschaftlichen Forschung zu Demokratisierung wurde und wird die Frage, welche Faktoren einen solchen Prozess beeinflussen, umfassend diskutiert. Nach Knodt/Jünemann (ebd., 10) wird auch hier davon ausgegangen, dass folgende Faktoren den Demokratisierungsprozess eines Landes beeinflussen: Staatlichkeit und Nation Building; sozioökonomische Faktoren; kulturelle, politische und historische Faktoren; politisch-institutionelle Faktoren; Akteurskonstellationen; das internationale Umfeld.

Basierend auf Analysen und Kenntnis der US-amerikanischen Außenpolitik vertritt Thomas Carothers in seinem Werk „Aiding Democracy“ (1999) die These, dass Demokratieförderung

immer einen Bestandteil der Außenpolitik bildet, jedoch Wirtschafts- oder Sicherheitsinteressen nachgereiht wird:

[I]t [democracy promotion] remains at most one of several main U.S. interests, sometimes compatible with and sometime contrary to economic or security interests. When contrary, it is usually overridden. (Carothers 1999, Kapitel 1)

Dies wird von Carothers „semi-realist approach“ genannt und kann als Mainstream im US-amerikanischen wissenschaftlichen Diskurs verstanden werden. In jüngeren Diskussionen allerdings (Wolff/Spanger/Karakas 2012) wird dieser Mainstream vorsichtig kritisch hinterfragt; es wird argumentiert, dass nicht davon auszugehen sei, dass Demokratieförderung immer von anderen Interessen ersetzt wird, sobald diese dringlicher erscheinen. Diese Kritik wird untermauert mit dem Argument, dass Demokratieförderung besonders nach Ende des Kalten Krieges mit strategischen, pragmatischen Absichten, die anderen Interessen dienlich sein konnten, und nicht bloß aus ideellen, „soften“ Interessen betrieben wurde (ebd., 8). Nur auf den ersten Blick bzw. zu einem bestimmten Grad unterliegen demokratiefördernde Interessen jenen der Außenpolitik, wie dies die Sichtweise der realistischen Denkschule in der Theorie der Internationalen Beziehungen nahelegt – nicht alles, vereinfacht gesagt, wird materiellen Interessen untergeordnet, Demokratie bildet eine beständige Leitlinie der Politik, wenn auch nicht immer sofort sichtbar: „[E]ven when ‚material‘ interests were arguably privileged over democracy promotion, donors still felt obliged to justify their policies as normatively appropriate“ (ebd., 11), wobei die Norm in diesem Fall eben Demokratie bedeutet. Wolff/Spanger/Karakas (ebd., 18) kommen zu dem Schluss, dass „democracy promotion can neither be understood as simply norm-guided nor as purely interest-driven“. Im Laufe des Analyseprozesses wird sich herausstellen, dass beim aktuellen Stand der Forschung tatsächlich von keinem Entweder-Oder auszugehen ist, sondern dass je nach Kontext die Interessenslagen unterschiedlich sind und sich im Zeitverlauf verändern können. Demokratieförderung wird also weder konsequent von anderen Interessen überschattet, noch ist sie eine Politik, die ausschließlich ob ihres ideellen Wertes betrieben wird. Vielmehr kann festgestellt werden, dass durch sich verändernde Kontexte die Demokratieförderung selbst Veränderungen in ihrer Konzeption unterworfen ist.

3. Methode

3.1. Zentrale Begriffe

Die methodische Herangehensweise zur Bearbeitung des ausgewählten Forschungsgegenstandes erfolgt aus einer qualitativen Perspektive, wobei dafür die Diskursanalyse zu Hilfe genommen wird. Die Diskursanalyse wiederum bedient sich in ihrer Methodenwahl unter anderem bei der Grounded Theory, auf deren Methode und Methodologie auch hier zurückgegriffen wird. Zunächst ist es erforderlich zu verstehen, mit welchen theoretischen Begriffen die Diskursanalyse arbeitet und wie sie dieses Verständnis umsetzt. In seinem Werk mit dem Titel „Diskursforschung“, das dieses breite Forschungsfeld gut zu umfassen versteht, liefert Reiner Keller eine erste Begriffsdefinition:

Diskurse lassen sich als mehr oder weniger erfolgreiche Versuche verstehen, Bedeutungszuschreibungen und Sinn-Ordnungen zumindest auf Zeit zu stabilisieren und dadurch eine kollektiv verbindliche Wissensordnung in einem sozialen Ensemble zu institutionalisieren. (Keller 2011, 8)

Um sich einem Thema zu nähern, ist die Identifizierung eines Diskursstranges im Gesamtdiskurs sinnvoll. Diskursstränge lassen sich nach Siegfried Jäger (2011, 108) als „thematisch einheitliche Diskursverläufe“ definieren. Die synchrone sowie die diachrone Qualität eines Stranges können untersucht werden. Synchron bedeutet, dass ein Diskursstrang zu einem bestimmten Zeitpunkt untersucht wird, ein „synchroner Schnitt durch einen Diskursstrang“ (ebd.) gezogen wird, um den Stand der Diskussion erfassen zu können. Im Gegensatz dazu steht die diachrone Herangehensweise, die einen Aspekt über einen Zeitverlauf hin oder über verschiedene Stufen eines Verlaufes untersucht. Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass jeder Diskursstrang aus Texten besteht, allerdings eignet sich nach Jäger (ebd.) der Begriff „Diskursfragment“ besser als der Ausdruck Text, „da Texte mehrere Themen ansprechen können und damit mehrere *Diskursfragmente* enthalten (können)“ (ebd., Hervorhebung im Original). Ein Diskursfragment wiederum ist ein „Text oder [...] Textteil, der ein bestimmtes *Thema* behandelt“ (ebd., Hervorhebung im Original). Die Unterscheidung ist relevant, da innerhalb eines Textes mehrere Themen behandelt werden können, also unterschiedliche Diskursfragmente vorzufinden sind. Dieses gemeinsame Auftreten bezeichnet Jäger (ebd., 108f.) als „Diskursverschränkung“ oder „diskursiven Knoten“, wobei im ersten Fall innerhalb eines Textes klar Bezug auf ein anderes Thema oder mehrere andere Themen genommen wird, zwei Themen verschränkt werden. Im zweiten Fall wird nur lose auf ein anderes Thema verwiesen, die Themen werden also verknotet. Wichtig sind auch noch die Begriff „diskursives Ereignis“ und „diskursiver Kontext“: Ein diskursives Ereignis ist jenes,

das politisch und medial besondere Aufmerksamkeit bekommt und durch diese Relevanz die Qualität oder die Richtung eines Diskursstranges zu verändern imstande ist. Indem solche diskursiven Ereignisse ermittelt werden, kann der „diskursive Kontext“ eines Diskursstranges beschrieben werden. (ebd., 109f.) Diskursstränge verlaufen auf unterschiedlichen „Diskursebenen“; dies können die Wissenschaft, Politik, Medien, Verwaltung, Erziehung etc. sein. Die Ebenen, die auch als „soziale Orte“ bezeichnet werden können, stehen in Verbindung zueinander, es werden Diskursfragmente einer Ebene auf einer anderen verwendet, ein Diskurs kann von einer anderen Ebene erst aufgenommen und verändert werden. (ebd., 110) Als Resultate von Diskursanalysen lassen sich schließlich „Diskurspositionen“ feststellen. Mit einer solchen Position ist „ein spezifischer ideologischer Standort einer Person oder eines Mediums gemeint“ (ebd.). Von dieser Position aus

[erfolgt] eine Beteiligung am Diskurs und seine Bewertung für den Einzelnen und die Einzelne bzw. für Gruppen und Institutionen [...]. Die Diskursposition ist Resultat der Verarbeitung der besonderen diskursiven Verstrickungen, die sich aus den bisher durchlebten und aktuellen Lebenslagen der Diskursbeteiligten speisen. Sie ist somit Resultat der Verstricktheiten in diverse Diskurse“ (Jäger 2009, 367).

Nicht nur Ereignisse, auch Diskurse und Diskursstränge haben eine Geschichte, eine Gegenwart und eine Zukunft. Die Untersuchung über einen langen Zeitverlauf ermöglicht es, die unterschiedliche Qualität, Relevanz und Beschaffenheit eines Diskurses zu erfassen, ebenso wie damit Brüche oder das Wiederauftauchen eines Diskursstranges gezeigt werden können (Jäger 2011, 112). Praktisch wäre ein solches Unterfangen äußerst umfangreich und nur durch die Aufteilung in viele kleinere Untersuchungen möglich, gesteht auch Siegfried Jäger ein, wobei auch „Einzelprojekte [...] bereits sehr sinnvoll [sind], weil sie immerhin zu bestimmten diskursiven Teilbereichen sehr verlässliche [sic] Aussagen zulassen“ (ebd.). Dies führt schließlich zur Frage der Vollständigkeit, Repräsentativität und Allgemeingültigkeit von Diskursanalysen: „Vollständigkeit der Analyse ist dann erreicht, wenn die Analyse keine inhaltlich und formal neuen Erkenntnisse zu Tage fördert.“ (ebd., 113) Da es der Diskursanalyse vor allem um eine qualitative Erfassung geht, kann dieser Punkt relativ rasch erreicht werden, behauptet Jäger (ebd.). Sie erfordert nicht die Datenmengen einer quantitativen Untersuchung, weil es nur um „die Erfassung jeweiliger Sagbarkeitsfelder“ (ebd.) geht, also darum, was wann wo zu einem bestimmten Thema gesagt wurde. Allerdings kann auch ein quantitativer Aspekt zum Ergebnis beitragen, mit der Feststellung einer Häufung von Argumenten zum Beispiel kann ein „Parolencharakter“ verdeutlicht werden.

In der Analyse eines Diskursstranges kann die Frage gestellt werden, wie sich ein Diskurs in „Dispositiven“ niederschlägt (siehe Kasten „Fragestellungen sozialwissenschaftlicher Diskursforschung“ in: Keller 2011, 70). Als Dispositiv „bezeichnet Foucault [...] das Maßnahmenbündel, das einen Diskurs trägt und in weltliche Konsequenzen umsetzt“ (ebd., 52), also etwa Gesetze, behördliche Vorgaben, Verordnungen, Regelungen, aber auch „architektonische Manifestationen“ (ebd.) oder Redepraktiken. Diskurse werden „über Dispositive stabilisiert“ (ebd., 67), und schließlich stellen Diskurse „nicht nur die Bedeutungsstrukturen unserer Wirklichkeit her und damit *in gewissem Sinne* diese selbst, sondern sie haben auch andere reale Folgen“ (ebd., 52; Hervorhebung im Original). Eine Überkreuzung des Expertendiskurses mit Dispositiven, d.h. im vorliegenden Fall der Niederschlag in gesetzlicher Hinsicht, hat zum Ziel, die relevant erscheinenden wissenschaftlichen und politischen Dokumente aus den entsprechenden Entscheidungsprozessen heranziehen zu können.

Verschiedene Denkschulen haben sich im Laufe der Auseinandersetzung mit Diskursforschung gebildet, die ein unterschiedliches Verständnis und eine unterschiedliche Herangehensweise wählen, beispielsweise die „Discours analysis“, die Diskurslinguistik, die Kritische Diskursanalyse, oder die Kulturalistische Diskursanalyse. Diese Unterschiede rühren mitunter von der Entwicklung des Begriffes her. Relevante Einsichten zum Verständnis dieser Methode und zu ihrem Einsatz liefert aktuell die Wissenssoziologische Diskursanalyse. Eine Erklärung dieser Denkschule liefert Reiner Keller (2011) in „Diskursforschung“:

Der Wissenssoziologischen Diskursanalyse geht es [...] darum, Prozesse der sozialen Konstruktion, Objektivierung, Kommunikation und Legitimation von Sinn-, d.h. Deutungs- und Handlungsstrukturen auf der Ebene von Institutionen, Organisationen bzw. sozialen (kollektiven) Akteuren zu rekonstruieren und die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Prozesse zu analysieren. Das schließt unterschiedliche Dimensionen der Rekonstruktion ein: diejenige der Bedeutungsproduktion ebenso wie diejenige von Handlungspraktiken, institutionellen/strukturellen und materiellen Kontexten sowie gesellschaftlichen Folgen. Akteure formulieren die kommunizierten Beiträge, aus denen sich Diskurse aufbauen; sie orientieren sich dabei in ihren (diskursiven) Praktiken an den verfügbaren Ressourcen sowie den Regeln der jeweiligen Diskursfelder. (Keller 2011, 59, Hervorhebungen im Original)

Ihre Wurzeln hat die Wissenssoziologische Diskursanalyse in der soziologischen Wissenstheorie, in den Kulturalistischen Diskursforschung und besonders bei Foucaults Diskurstheorie. Nach diesen ist davon auszugehen, dass wir unser Wissen nicht von Natur aus besitzen, sondern aufgrund „gesellschaftlich hergestellte[r] symbolische[r] Systeme und

Ordnungen, die in und durch Diskurse produziert werden“ (ebd.). Ursprünglich war die Diskursanalyse auf die linguistische Ebene der Texte konzentriert. In der Entwicklung der Diskursanalyse lässt sich dann eine Erweiterung um die Ebene der Manifestation erkennen:

Foucaults Interesse an solchen Regelsystemen bezieht sich nicht auf die sprachlich-grammatikalischen Muster des Sprachgebrauchs, sondern einerseits auf die semantische Ebene der Bedeutungen bzw. die Regeln der Bedeutungserzeugung und andererseits auf die institutionell eingebetteten, stabilisierten Praktiken der Diskursproduktion. (Keller 2011, 46)

Dass bestimmte Aussagen in ihrem jeweiligen Zusammenhang gemacht werden ist laut Foucault nicht zufällig und lässt sich durch sogenannte Formationsregeln erklären, „die strukturieren, welche Aussagen in einem bestimmten historischen Moment an einem bestimmten Ort erscheinen können“ (ebd., 46f.). Kennzeichen von Foucaults Beschäftigung mit Diskurs ist die heterogene Herangehensweise, die keine einheitliche Methode oder Theorie vorschreibt. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse, die sich auf Foucault beruft, hat in den letzten Jahren besonders im deutschen Sprachraum besondere Relevanz erfahren, und wird über den Bereich der Soziologie hinaus in anderen Disziplinen verwendet.

Die Grounded Theory wiederum bezeichnet „ein Forschungskonzept [...] mit dem Ziel, Theorien über die soziale Wirklichkeit zu entwickeln, die den Kontakt zur Datenbasis nicht verlieren und die einen sozialen Sachverhalt unter Bezug auf seine Bedingungen (die Aktionen und Interaktionen durch die er konstituiert wird) und die aus ihm sich ergebenden Konsequenzen verständlich machen können“ (Hülst 2013, 281). Erstmals darüber publizierten die Soziologen Barney Glaser und Anselm Strauss im Jahr 1967. Die Grounded Theory beschreibt eher einen „relativ freizügigen Forschungsstil“ (ebd., Hervorhebung im Original) als eine Methode, weshalb zur besseren begrifflichen Unterscheidung oft auch von der „Grounded Theory“ (mit dem Forschungsziel einer Theorie) und der „Grounded Theory Methodology“ (mit dem Forschungsverfahren als Ziel) die Rede ist.

Ein signifikanter Begriff der Grounded Theory ist jener der „Kodierung“, mit dem der Prozess der Datenanalyse beschrieben wird – wobei „Kodieren die Vorgangsweise dar[stellt], durch die die Daten aufgebrochen, konzeptualisiert und auf neue Art zusammengesetzt werden. Es ist der zentrale Prozeß [sic], durch den aus den Daten Theorien entwickelt werden.“ (Strauss/Corbin 1996, 39) Im Analyseprozess werden dabei die Materialien kategorisiert, bzw. laut Begrifflichkeit der Grounded Theory „kodiert“. In der vorliegenden Arbeit bedeutet dieser Vorgang der Kodierung die Entwicklung von und Zuordnung zu „Themenfeldern“. Die Themenfelder wurden hier in Anlehnung an den Begriff „Thema“ der Diskursanalyse als solche

bezeichnet. Sowohl Diskursanalyse als auch Grounded Theory sind relativ methoden- und ergebnisoffen, erlauben also eine adäquate Anpassung an das eigene Forschungsvorhaben.

Ein weiterer relevanter Begriff der Grounded Theory Methodology ist der des „Theoretical Samplings“, der folgendermaßen definiert wird: „Theoretisches Sampling meint den auf die Generierung von Theorie zielenden Prozess der Datenerhebung, währenddessen der Forscher seine Daten parallel erhebt, kodiert und analysiert sowie darüber entscheidet, welche Daten als nächste erhoben werden sollen und wo sie zu finden sind.“ (Glaser/Strauss 2005, 53) Anders als etwa bei Forschungsvorhaben, die auf Repräsentativität abzielen, geht es bei der Grounded Theory Methodology um die theoretische Relevanz. Sampling in der Grounded Theory Methodology findet statt „auf der Basis von Konzepten, die eine bestätigte theoretische Relevanz für die sich entwickelnde Theorie besitzen“ (Strauss/Corbin 1996, 149). Konzepte gelten dann als relevant, wenn sie „1. Beim Vergleichen von Vorfall zu Vorfall *wiederholt auftauchen* oder *ganz offensichtlich abwesend* sind, und 2. durch die Kodierverfahren den *Status von Kategorien* erwerben“ (ebd., Hervorhebung im Original). Vergleiche werden also angestellt, um Kategorien (in diesem Fall: Themenfelder) ausarbeiten zu können, die sich im Zuge des Kodierungsprozesses ergeben haben. Das Ziel des Samplings liegt in der Verdichtung und Sättigung der Kategorien, um die entwickelte Theorie, die aufgestellten Annahmen, ausreichend bestätigen zu können.

3.2. Korpus

Bereits bei der Erstellung des Korpus wurde hier auf die Methodenvorschläge der Grounded Theory Methodology zurückgegriffen: Die Zusammenstellung wurde in Anlehnung an das Theoretical Sampling vorgenommen, denn schon die „Zusammenstellung von Daten [erfolgte] nach theoriegeleiteten, also reflektierten Kriterien“ (Keller 2011, 90). Die Auswahl des Materials erfolgte nicht zufällig, sondern nach „intensive[r] Beschäftigung mit dem jeweiligen Feld und der dort vorhandenen Literatur“ (Keller 2011, 90), damit überprüft werden konnte, ob die Auswahl der Texte und schließlich der Fragmente tatsächlich geeignet war für die Bearbeitung des Forschungszieles. Diese Kenntnis des Feldes und die Orientierung darin wurden erreicht durch das Nachzeichnen der Entwicklung der europäischen Demokratieförderungspolitik (siehe Kapitel 4 „Historische Einbettung“). Bei dieser historisch-geopolitischen Aufarbeitung und Einordnung wurde einerseits auf Originaldokumente der EU, beispielsweise Deklarationen, Verträge, Mitteilungen, Berichte, zurückgegriffen. Andererseits wurde die umfangreiche Beschäftigung des Wissenschaftlers Richard Youngs, Senior Associate am Carnegie Endowment for International Peace (Europe), mit der

Demokratieförderungspolitik der EU als Anhaltspunkt genommen, erweitert um einige zusätzliche wissenschaftliche Arbeiten dazu (vor allem: Carothers 2007; Diamond 2007; Richter/Leininger 2012; Santiso 2002 und 2011b; Slocum-Bradley/Bradley 2010). Aus der Einarbeitung in den Bereich ergaben sich Themenfelder, die anhand des wissenschaftlichen Diskurses in einer Feinanalyse überprüft werden sollten (dazu siehe Kapitel 3.3. „Forschungsprozess“). Zur Auswahl des Materials wurde also auf entsprechende Fachjournale und Publikationen, dies waren vor allem das „Journal of Democracy“ sowie Publikationen des Thinktanks FRIDE, herangezogen. Diese Zusammenstellung wurde schneeballartig anhand von in den Elementen selbst formulierten Bezügen erweitert, um eine Sättigung des Samplings erreichen zu können. Ein Sampling wurde dann als gesättigt bezeichnet, wenn „1. keine neuen oder bedeutsamen Daten mehr in bezug [sic] auf eine Kategorie [hier: Themenfeld] aufzutauchen scheinen; 2. Die Kategorienentwicklung dicht ist [...]; 3. Die Beziehungen zwischen den Kategorien gut ausgearbeitet und validiert sind.“ (Strauss/Corbin 1996, 159) Wurde das Sampling also anfangs möglichst offen begonnen, um die Aufnahme neuer Entdeckungen zuzulassen, musste schließlich selektiv vorgegangen werden – ein „diskriminierendes Sampling“ wurde angewendet, um Aussagen validieren und die Kategorien auffüllen zu können (ebd., 158). Gemäß Forschungsziel wurde von der Annahme ausgegangen, dass eine Entwicklung des Diskurses stattfindet und es zu einer Konjunktur von Themen im Diskurs kommt. Jedes Diskursfragment konnte also einen Hinweis auf eine tatsächliche – oder gegebenenfalls keine – Veränderung der Relevanz geben.

3.3. Forschungsprozess

Die konkrete Vorgehensweise in der vorliegenden Arbeit folgte Methoden der Grounded Theory, die zu den Ansätzen des „methodisch kontrollierten interpretativen Vorgehens der Textanalyse“ (Keller 2011, 77) zählt und die „das Bemühen um eine selbstreflexive Haltung“ kennzeichnet. Der Gegenstand, Demokratieförderungspolitik, wurde anfangs möglichst offen betrachtet, das heißt mit einem Forschungsziel vor Augen, jedoch noch ohne konkrete Forschungshypothesen. Dieses Ziel basierte auf bestehendem Vorwissen und sich entwickelnden Vorannahmen – ein Vorgehen, das die Grounded Theory Methodology explizit erlaubt – und kann mit der Frage nach Themenkonjunkturen in der EU-Demokratieförderungspolitik beschrieben werden. Das Vorwissen kam im vorliegenden Fall aus der Beschäftigung mit Transformations- und Demokratisierungsprozessen in Osteuropa nach Ende des Ost-West-Konfliktes, mit der EU-Erweiterung und allgemein mit Demokratietheorien im Rahmen von an der Universität Wien absolvierten Lehrveranstaltungen.

Ausgehend von diesem Forschungsinteresse wurde also ein Einstieg in den Themenbereich vorgenommen mit der Absicht, im Zuge der ersten Betrachtung auch erste Resultate und Kategorien – „Themenfelder“ – zu erlangen. Im vorliegenden Fall konnte nach einer Einarbeitung in den Bereich der europäischen Demokratieförderungspolitik angenommen werden, dass Themenfelder auftreten, die im Rahmen dieser Politik als relevant erachtet werden können. Unter Relevanz wurde hier verstanden, dass ein Themenfeld in der materiellen Wirklichkeit deutlich wird – dass ein Themenfeld wie beispielsweise Konditionalität in der EU-Demokratieförderungspolitik in Form einer gesetzlichen Klausel in der Politik verankert und expliziert wird. Die genaue Entwicklung der Themenfelder erfolgte im Rahmen der Auswertung des Materials, sie wurden also vorab nur grob festgelegt – ähnlich der Formulierung einer ersten Forschungshypothese bei empirischen Forschungsarbeiten – und dann schrittweise erweitert und verfeinert, wie dies das Kodieren in der Grounded Theory Methodology empfiehlt. Die Themenfelder, die sich daraus ergaben, wurden in diesem weiteren Analyseschritt einer Überprüfung unterzogen. Für diese Überprüfung wurde der Fachdiskurs zu Demokratieförderung herangezogen, damit Nachschau gehalten werden konnte, ob sich die Relevanz der Themenfelder im wissenschaftlichen Diskurs wiederfindet und wie sie dort diskutiert werden. In dieser Feinanalyse wurde also überprüft, welche Bedeutung, welche Ausformung und welche Zuschreibungen diese Felder erfahren. Dies erfolgte nach Keller (2011, 104f.) unter Berücksichtigung zweier Aspekte: einerseits der dimensional Erschließung des Phänomens, andererseits der inhaltlichen Ausführung der Dimensionen. Mit der dimensional Erschließung ist die Kodeentwicklung der Grounded Theory Methodology gemeint, also die Erschließung von Dimensionen und „Generierung abstrakter Kategorien zur Benennung einzelner Aussage- und damit Diskursbausteine“ (ebd, 105). Die Ausfüllung der Dimensionen mit Inhalt wiederum sollte „in verdichteter Weise“ (ebd.) und somit „im Hinblick auf ihre allgemeinen (verallgemeinerbaren) Inhalte“ (ebd.) vorgenommen werden. Ein Phänomen im vorliegenden Fall ist der Zusammenhang zwischen dem Forschungsziel und einem Themenfeld, zum Beispiel der Zusammenhang von Good Governance mit Demokratieförderungspolitik. Bei der Beschreibung des Themenfeldes, der Füllung mit Inhalt also, wurden die Wirkungsweise, die Wirkungsrichtung und der allgemeine Wirkungszusammenhang beschrieben.

In dieser Arbeit bedeutet das, dass aus dem Material heraus erschlossen wurde, welche Kategorien und in welcher Ausformung diese vorkommen. Auf Basis der herausgearbeiteten Phänomene konnte darauf geschlossen werden, dass diese Themenfelder mit Demokratieförderung verknüpft sind. Im Laufe der Feinanalyse sollte sich dann herausstellen,

dass diese Themenfelder in Bezug auf Demokratieförderung nicht immer die vermutete Relevanz hatten; dass sich erst in Verknüpfung mit weiteren Feldern eine Beziehung mit Demokratieförderung herstellen ließ; dass aufgrund zeitlicher und geopolitischer Entwicklungen diese Themen unterschiedliche Relevanz, Bewertung und Zuschreibung im Diskurs erfuhren.

4. Historische Einbettung

4.1. Die Entwicklungspolitik der EU

Um ihrem selbst erwählten Anspruch als Friedensprojekt gerecht zu werden und auch um als globale Akteurin glaubwürdig auftreten zu können, versucht die Europäische Union seit jeher (mit unterschiedlichem Erfolg), ihre Politiken und Instrumente besser aufeinander abstimmen, sicherheits-, außen-, entwicklungs-, umweltpolitische und diplomatische Strategien kohärent anzulegen. Darüber hinaus gibt es in der EU-Entwicklungspolitik Bestrebungen (oder zumindest Absichtserklärungen), Handlungen und Konzepte der Mitgliedsländer mit jenen der EU-Kommission sowie verschiedenster relevanter EU-Institutionen besser zu koordinieren. Lange gab es beispielsweise innerhalb der EU-Institutionen keine klar getrennten Zuständigkeiten für geographische Regionen oder für Programme und somit Überschneidungen und Zweigleisigkeiten, die für Ineffizienz und Inkohärenz sorgten. (vgl. Santiso 2002) In manchen Bereichen allerdings konnten Zuständigkeiten geklärt und Kohärenz hergestellt, und somit dem Ziel einer Harmonisierung und Koordination von Entwicklungspolitik der EU-Mitgliedsstaaten einen Schritt näher gekommen werden. Eine gemeinsame europäische Entwicklungspolitik wurde im Zuge des Entwicklungsprozesses der Europäischen Union vereinbart und in den Verträgen zur Gründung der Union (erstmalig im 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht) festgelegt. In der schließlich konsolidierten Fassung der EU-Verträge⁵ findet sich unter dem Titel „Zusammenarbeit mit Drittländern und Humanitäre Hilfe“ zur Entwicklungszusammenarbeit folgende Erklärung:

Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung. (Europäische Union 2010, 141)

Im Zuge der EU-Erweiterung wurde 2004 die Europäische Nachbarschaftspolitik (European Neighbourhood Policy; ENP) entwickelt, um mit den veränderten EU-Grenzen auch auf die

⁵ Der Gründungsvertrag der EU „Vertrag von Maastricht“ trat 1993 in Kraft, Änderungen ergaben sich 1997 durch den Vertrag von Amsterdam, 2001 durch den Vertrag von Nizza und 2007 durch den Vertrag von Lissabon.

somit veränderte Politik gegenüber den neuen Nachbarstaaten⁶ eingehen zu können – sie firmiert daher auch nicht unter Entwicklungspolitik, wenngleich durchaus Parallelen zu entwicklungspolitischen Maßnahmen und Absichten gezogen werden können. Die Zielsetzung der ENP ist laut Eigendefinition die Stärkung von Wohlstand, Stabilität und Sicherheit aller Beteiligten. Erreicht werden soll dies durch privilegierte Beziehungen der Nachbarstaaten mit der EU auf politischer und wirtschaftlicher Ebene, die auf einem Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, marktwirtschaftliche Prinzipien und nachhaltige Entwicklung beruhen. Kernelement der ENP sind die sogenannten Aktionspläne („action plans“ bzw. im Fall der östlichen Partnerstaaten auch „association agendas“) für jeden Partnerstaat, die eine Agenda mit kurz- und mittelfristigen Zielsetzungen für politische und wirtschaftliche Reformen im Partnerland vorgeben und die Bedürfnisse und Kapazitäten dieser sowie die Interessen der EU aufzeigen. (vgl. Europäische Kommission 2009)

2005 konnte mit dem sogenannten Entwicklungspolitischen Konsens Europas („European Consensus on Development“) als gemeinsames entwicklungspolitisches Oberziel für alle europäischen Akteure, das sind EU-Kommission, EU-Mitgliedsstaaten und Europäisches Parlament, ein wichtiger Entwicklungsschritt der Europäischen Union gemacht werden. Mit diesem Konsens wurde festgelegt, dass Armutsbekämpfung die primäre Zielsetzung der europäischen Entwicklungspolitik bleibt (in Übereinstimmung mit den im Jahr 2000 vereinbarten Millennium Development Goals der Vereinten Nationen). Außerdem wurden Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als grundlegende Elemente dieser Politik betont. Dem voraus ging die 2003 vom Europäischen Rat angenommene Europäische Sicherheitsstrategie, die deutlich einen Bezug zu Entwicklungspolitik herstellt, indem Armut als Bedrohung für die Sicherheit identifiziert – „[i]n weiten Teilen der dritten Welt rufen Armut und Krankheiten unsägliches Leid wie auch dringende Sicherheitsprobleme hervor“ (Rat der Europäischen Union 2003, 2) – und Armutsbekämpfung somit als Beitrag zur Sicherheitspolitik verstanden wird. Darüber hinaus wird Sicherheit als Bedingung verstanden, die Entwicklung erst ermöglicht.⁷ Demokratie spielt in der europäischen Sicherheitspolitik ebenso eine Rolle: „Der beste Schutz für unsere Sicherheit ist eine Welt verantwortungsvoll geführter demokratischer Staaten.“ (Rat der Europäischen Union 2009, 37) Knodt/Jünemann (2007)

⁶ Die 16 Staaten der ENP sind Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, das besetzte palästinensische Gebiet, Syrien, Tunesien und Ukraine.

⁷ Diese Auffassung gibt aber die Debatte nur stark verkürzt wider. Vielmehr müssen Sicherheit und Entwicklung als ineinandergreifend verstanden werden; auch in der wissenschaftlichen Debatte wird nicht so ohne weiteres von einer Sequenzialisierung oder Kausalität ausgegangen.

verorten diese Politik wie folgt: „This corresponds with the recent progression of a greater linkage of development and security policy, which accompanies the trend in security policy to consider the significance of democratic values and the rule of law for security and the stability of a country or region.“ (ebd., 14) „Fragile“, „failing“ oder „failed states“ werden in der europäischen Sicherheitspolitik nunmehr als Bedrohung für die Sicherheitslage und Entwicklungspolitik verstanden, Demokratieförderung wiederum als Beitrag zu Stabilität und Sicherheit (ebd.). Sicherheit und Entwicklung werden im Laufe der Entstehung einer eigenen EU-Entwicklungspolitik immer stärker und offensichtlicher miteinander verknüpft.

Ein weiterer Schritt zu einer gemeinsamen Politik wurde mit der Schaffung einer neuen Agentur gemacht: Am 3. Jänner 2011 wurde die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit „EuropeAid“ gegründet – analog zur US-amerikanischen Agentur „USAID“, die 1961 zur Koordinierung und Abwicklung von Entwicklungshilfe ins Leben gerufen wurde. EuropeAid entstand aus einem Zusammenschluss der ehemaligen Generaldirektion für Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten („Directorate General for Development and Relations with ACP States“; DG DEV) und dem EuropeAid-Kooperationsbüro („EuropeAid Cooperation Office“; AIDCO) und ist beim derzeitigen EU-Kommissar für Entwicklung, Andris Piebalgs, angesiedelt; Generaldirektor von EuropeAid ist aktuell Fokion Fotiadis. Die Aufgabe von EuropeAid besteht in der strategischen Erarbeitung europäischer Entwicklungspolitik sowie der Umsetzung von Entwicklungshilfe in Programmen und Projekten. In Übereinstimmung mit dem Entwicklungspolitischen Konsens Europas definiert auch EuropeAid seine obersten Ziele als Armutsbekämpfung, nachhaltige Entwicklung sowie Förderung von Demokratie, Friede und Sicherheit (in dieser Reihenfolge). Die 2009 im Vertrag von Lissabon festgelegten europäischen Werte („core values“) Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte liefern auch für EuropeAid den Rahmen, innerhalb dessen die Generaldirektion ihre Arbeit anlegt.

Ihrem Ziel von Koordination, Kooperation und Kohärenz in der Entwicklungspolitik kam die Europäische Union im Laufe ihres eigenen Entwicklungsprozesses näher; sie erkannte die Notwendigkeit, Definitionen und Zielsetzungen zu formulieren, die Politik danach auszurichten und Instrumente darauf abzustimmen. Gleichzeitig gelingt es oft weiterhin nicht, strukturelle Doppelgleisigkeiten zu verhindern, was vor allem dem EU-internen komplexen Gefüge der EU-Mitgliedsstaaten in Verbindung mit den EU-Institutionen geschuldet ist. Auch der Versuch der EU, in ihre entwicklungspolitischen Entscheidungen viele unterschiedliche Faktoren miteinzubeziehen in Anerkennung der Tatsache, dass ein Bereich wie Entwicklung und konkret

ein Bereich wie Demokratieförderung von verschiedenen Politikbereichen berührt wird und eine Problemlösung durch unterschiedliche Zugänge erfolgen kann, kann gleichzeitig die Gefahr einer Verwässerung und mangelnder Schwerpunktsetzung bedeuten. Ähnlich wie auf Ebene der Politik spiegelt sich diese Problematik auch im Diskurs über Demokratieförderung wider. Die Multi- und Interdisziplinarität der Forschung kann einerseits einen differenzierten Blick auf den untersuchten Gegenstand ermöglichen. Andererseits kann das aber auch verhindern, diesen Gegenstand klar festzumachen und zu erfassen. Eine dementsprechende Zerfransung auf wissenschaftlicher Ebene lässt nachvollziehen, wie komplex sich der Versuch auf politischer Ebene gestaltet, eine kohärentere Herangehensweise zu finden.

4.2. Die Beziehung zwischen den AKP-Staaten und der EU

Die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten; auf Englisch „ACP countries“ für „African, Caribbean and Pacific Group of States“) stellt ein Beispiel für die Entwicklung und Formalisierung der Beziehung der Europäischen Union mit sogenannten Entwicklungsländern dar. An dieser Beziehung wird deutlich, wie vielfältig sich europäische Politik mit Drittstaaten gestaltet, in welchem Ausmaß Handel, Wirtschaft, Entwicklung, Sicherheit verschränkt sind und inwiefern Demokratieförderung und strategische Interessen eine Rolle spielen.

Die AKP-Gruppe wurde 1975 mit dem Georgetown-Agreement gegründet und besteht aus 79 Entwicklungsländern; ihr Ständiges Sekretariat befindet sich in Brüssel, Belgien. Oberste Instanz ist der Gipfel der Staats- und Regierungschefs, ausführendes Organ ist der AKP-Ministerrat, zusätzlich gibt es noch einen AKP-Botschafterausschuss. Die AKP-Gruppe wird gegliedert in sechs Regionen, nämlich Karibik, Pazifik, Westafrika, Zentralafrika, Ostafrika und südliches Afrika. (Slocum-Bradley/Bradley 2010, 32)

Das im Jahr 2000 zwischen den AKP-Staaten und der EU beschlossene Abkommen von Cotonou ist eine Fortführung der formalisierten Beziehungen zwischen der EU bzw. den Vorgängerinnen der EU und der AKP-Gruppe in Form eines Vertrages mit dem Ziel „to promote and expedite the economic, cultural and social development of the ACP States, with a view to contributing to peace and security and to promoting a stable and democratic political environment“ (European Community 2000, 6). Weiters lautet die Zielsetzung der Partnerschaft: „The Partnership shall be centred on the objective of reducing and eventually eradicating poverty consistent with the objectives of sustainable development and the gradual integration of the ACP countries into the world economy.“ (ebd.) Das Cotonou-Abkommen wurde zwar

im Jahr 2000 unterzeichnet und zum Teil auch bereits angewandt, allerdings trat es offiziell erst am 1. April 2003 in Kraft, da es von den EU-Mitgliedsstaaten nicht eher ratifiziert worden war.

Diese Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der EU nahmen ihren Anfang allerdings bereits im Vertrag von Rom 1957, bei dem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begründet und infolgedessen auch Raum für die Assoziierung mit den Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG), zumeist Kolonien oder Gebiete, die in enger Verbindung mit den sechs EU-Gründerstaaten⁸ standen, geschaffen wurde. Mit der Unterzeichnung des Vertrags wurde der Europäische Entwicklungsfonds (EEF; auf Englisch European Development Fund, EDF) ins Leben gerufen, eines der wichtigsten Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit mit den ÜLG und (späteren) AKP-Staaten mit einer Laufzeit von jeweils fünf Jahren (für einen historischen Überblick siehe Abschnitt „FAQ“ (Frequently Asked Questions) auf der Webseite der AKP-Gruppe www.acpsec.org und European Commission 2012c). Der EEF steht außerhalb des EU-Haushalts, hat eigene Finanzvorschriften und wird finanziert durch direkte Zahlungen der EU-Mitgliedsländer. Für einen Überblick über die Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten sowie den dazugehörigen EEF siehe Tabelle 1.

Erstmals formalisiert wurde diese Beziehung zwischen der EU und den damals 18 unabhängigen afrikanischen Staaten (AASM – Assoziierte Afrikanische Staaten und Madagaskar)⁹ durch die beiden Jaunde-Abkommen – das erste wurde 1963 unterzeichnet und war von 1964–1969 in Kraft, das zweite im Jahre 1970, ebenfalls mit einer Laufzeit von fünf Jahren (1971–1975). Die Kooperation erfolgte auf technischer, finanzieller und handelspolitischer Ebene, außerdem in Form von einer Finanzierung sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturprojekte sowie Zollerleichterungen für Industriegüter. Die Handelspräferenzen erfolgten allerdings nicht auf Gegenseitigkeit und die Abkommen wurden zwischenstaatlich ausgehandelt – diese Praxis erfuhr in den nachfolgenden Abkommen eine Änderung. Das zweite Abkommen von Jaunde war größtenteils eine bloße Fortführung des ersten und konzentrierte sich auf Handelsbeziehungen und Lebensmittelhilfe. (vgl. European Centre for Development Policy Management (ECDPM) 2002b).

⁸ Die Gründerstaaten der EU sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Sie schlossen sich 1951 zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zusammen, 1957 unterzeichneten dieselben Staaten den Vertrag von Rom.

⁹ Diese Staaten waren Benin, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, die Zentralafrikanische Republik, der Tschad, die Republik Kongo, die Demokratische Republik Kongo, Côte d'Ivoire, Gabun, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Niger, Ruanda, Senegal, Somalia und Togo.

Mit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973 vergrößerte sich der assoziierte Staatenkreis um die Staaten, die im Commonwealth mit dem Vereinigten Königreich verbundenen waren. Denselben Effekt hatte der EU-Beitritt Spaniens im Jahr 1986, mit dem die ehemaligen Kolonien des Landes nun näher an die EU heranrückten. Der Zusammenschluss dieser Staaten erfolgte 1975 mit dem Georgetown-Agreement, mit dem offiziell das Bündnis der AKP-Staaten beschlossen wurde. Das Ziel der AKP-Gruppe ist es, für eine Koordination der Anliegen der Staaten bei der Umsetzung der AKP-EU-Abkommen zu sorgen. Im Laufe der Jahre erweiterten sich die Aufgabe von der Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit mit der EU um die Bereiche Handel, Politik, Wirtschaft und Kultur in weiteren internationalen Foren (vgl. Abschnitt „FAQ“ auf der Webseite der AKP-Gruppe www.acpsec.org).

Die in den folgenden Jahrzehnten gültigen Abkommen von Lomé – insgesamt vier an der Zahl – waren Nachfolgeabkommen von Jaunde, sie folgten dem Prinzip der Partnerschaft, waren vertraglicher Natur und umfassten die Bereiche Hilfe, Handel und Politik. Im Jahr 1975 wurde das Lomé-I-Abkommen von insgesamt 46 Staaten der AKP-Gruppe und den 9 Ländern der Europäischen Gemeinschaften (EG) unterzeichnet. Das Abkommen beinhaltete einseitige Handelspräferenzen zugunsten der Exporte aus AKP-Ländern in die EG, gegenseitige partnerschaftliche Anerkennung sowie auch die Anerkennung von Unabhängigkeit und eigenständigen Entscheidungen. (vgl. European Commission 2012b). Das Abkommen fokussierte auf Entwicklung der Infrastruktur sowie Landwirtschaft. Besonders das Vereinigte Königreich setzte sich außerdem für Handelspräferenzen bestimmter Agrargüter aus seinen ehemaligen Kolonien ein bzw. wollte die bestehenden Präferenzen für Zucker und Bananen gemeinsam mit den EG weiterführen, was bedeutete, dass diese Länder eine bestimmte Quote an Bananen und Zucker zollfrei in den europäischen Markt exportieren konnten. In den nachfolgenden Abkommen wurden für bestimmte Produkte, nämlich Zucker, Rinder- und Kalbfleisch sowie Bananen, weitere Handelsübereinkommen getroffen.

Um in den Jahren der Rohstoffkrise den AKP-Staaten ein Mindestmaß an Einnahmen aus Exporten von rund vierzig Agrarprodukten zu gewährleisten, wurde zeitgleich das STABEX-System (französisch: „Système de stabilisation des recettes d'exportation“, oder auf Englisch „Stabilization of export revenues“) eingeführt, mit welchem die EU den AKP-Staaten zinsenlose oder nicht rückzahlbare Kredite zur Überbrückung zusicherten, sollten die Einnahmen aus Exporten im Vergleich zum Vorjahresdurchschnitt geringer ausfallen.

STABEX war also ein wichtiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit Europas, das mit Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens 2000 jedoch auslief.

Die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und Investitionen in die AKP-Staaten beliefen sich bei Lomé I auf 3 Mrd. Euro, im Lomé-II-Abkommen wurden sie erhöht auf 4,7 Mrd. Euro. Die Unterzeichnung des zweiten Abkommens 1980 bedeutete eine Fortführung des bestehenden, einzig die Einführung des SYSMIN-Systems (auf Französisch „Système de stabilisation des recettes d'exportation de produits miniers“) 1979, das – vergleichbar mit STABEX im Bereich der Rohstoffe und Agrarprodukte – eine Stabilisierung der Exporterlöse von Bergbauprodukten der AKP-Staaten vorsieht, markierte eine Änderung. SYSMIN wurde jedoch unter anderem dafür kritisiert, zu wenige Produkte einzuschließen und somit nur für wenige Länder zugänglich zu sein (vgl. Maennig 1988), außerdem erlaubte es im Gegensatz zu STABEX keinen automatisierten Ersatz für Exportverluste; und schließlich wurde die Finanzierung einzig von der Europäischen Kommission bestimmt und gewährt (vgl. Raffer/Singer 2004, 101).

Inhaltlich neue Akzente wurden mit dem Programm des Lomé-III-Abkommens gesetzt, das erstmals Überlegungen eines politischen Dialoges zwischen den Staaten aufbrachte, sowie den bis dahin auf industrielle Entwicklung gerichteten Fokus nun auf selbstbestimmte Entwicklung und Ernährungssouveränität bzw. -sicherheit lenken konnte. Lomé III deckt sich mit dem sechsten EEF, der sich auf 7,4 Mrd. Euro belief. (vgl. European Commission 2012b)

Eine Neuausrichtung des Abkommens zwischen europäischen und AKP-Staaten erfolgte mit Lomé IV, dessen Laufzeit auf zehn Jahre angelegt war, wobei es zur Halbzeit einer Überprüfung unterzogen wurde. Diese Halbzeitüberprüfung, die auch in dem später folgenden Cotonou-Abkommen vorgesehen ist, sollte dazu dienen, die Vereinbarung auf dem neuesten Stand zu halten und gegebenenfalls einzelne Punkte nachzuverhandeln. Die mit dem Lomé-Abkommen verbundenen Finanzierungsfonds behielten ihre jeweils fünfjährige Laufzeit bei; der EEF 7 war mit 10,8 Mrd. Euro dotiert, EEF 8 mit 14,6 Mrd. Euro. Zentrale Themen bei Lomé IV waren erstmals Good Governance, Menschenrechte und Demokratie, ebenso Umwelt- und Genderthemen sowie die Diversifizierung der Wirtschaft der AKP-Staaten, regionale Kooperation und die Förderung des privaten Sektors (vgl. European Commission 2012b). 1994/1995 wurde das Abkommen plangemäß einer Revision unterzogen, wobei einigen Inhalten größere Relevanz verliehen wurde als anderen und auch Konditionalität eine Rolle spielte. So erfuhren Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Verankerung in

dem Abkommen, indem sie als verpflichtende Grundsätze festgeschrieben wurden, bei deren Nichteinhaltung die Zahlungen durch die Fonds ausgesetzt werden würden.

Tabelle 1: Überblick über Abkommen und EEF

Jahr	Abkommen	Anzahl der Partnerstaaten		EEF	
		AKP	Europa	Nummer (Laufzeit)	Höhe In Mio. Euro
1957	Vertrag von Rom, Assoziierung			1 (1959–1964)	569,40
1963	Jaunde I	18	6	2 (1964–1970)	730,40
1969	Jaunde II	18	6	3 (1970–1975)	887,30
1975	Lomé I	46	9	4 (1975–1980)	3 072,00
1980	Lomé II	58	9	5 (1980–1985)	4 542,00
1985	Lomé III	65	10	6 (1985–1990)	7 440,00
1990	Lomé IV*	68	12	7 (1990–1995)	10 800,00
1995	Lomé IV Überarbeitet	70	15	8 (1995–2000)	14 625,00
2000	Cotonou	78	15	9 (2000–2007)	13 800,00
2005	Cotonou Revision	78	25	10 (2008–2013)	22 682,00
2010	Cotonou 2. Revision	78	27	-	-

Quellen: Directorate General for Development 2000, 12; European Commission 2012b; Council of the European Union 2003

*Lomé IV: Dauer 10 Jahre, Halbzeitüberprüfung

Im Zuge der Halbzeitbewertung des Lomé-IV-Vertrages zwischen der EU und den AKP-Staaten 1995 und der Verhandlungen für den daran anschließenden Cotonou-Vertrag mehrte sich Kritik an der Inkohärenz und Ineffizienz der von der Europäischen Kommission betriebenen Entwicklungspolitik und Zusammenarbeit, an der unklaren und inkonsistenten Zielsetzung bei gleichzeitiger Ausweitung der Mittel und Maßnahmen. Die wirtschaftliche Situation in den meisten AKP-Staaten war zumeist unverändert oder gar prekärer als zu Beginn der Abkommen, auch die geopolitische Situation war nun eine andere, der Kalte Krieg war vorüber, neue Allianzen waren im Entstehen, was den Ruf nach einer Veränderung der Abkommen und somit der Beziehungen lauter werden ließ.

Dieser schrittweisen Veränderung der Beziehung zwischen der EU und den AKP-Staaten folgte ein neuer Vertrag, nämlich das auf zwanzig Jahre ausgerichtete Cotonou-Abkommen, unterzeichnet im Juni 2000 in Cotonou, Benin. Es handelt sich um ein umfangreiches Vertragswerk für die Entwicklungszusammenarbeit und Handelsbeziehungen – im Englischen treffender beschrieben mit „aid and trade“. Festgelegt wurden auch hier regelmäßige – im Abstand von fünf Jahren – Evaluationen des Abkommens. Die Dauer des 9. EEF betrug hingegen erstmals sieben Jahre; er lief von 2000 bis 2007 und betrug 13,8 Mrd. EUR. EEF 10 wurde erheblich aufgestockt und belief sich auf 22,7 Mrd. EUR, die Laufzeit betrug nun wieder fünf Jahre (2008–2013). Die Verhandlungen für einen 11. EEF konnten nicht rechtzeitig abgeschlossen werden, um ein Inkrafttreten mit 1.1.2014 zu ermöglichen. Daher wurde eine Überbrückungsfinanzierung beschlossen, die gültig ist bis zu dem Zeitpunkt, ab dem der 11. EEF tatsächlich in Kraft tritt (vgl. Council of the European Union 2013).

An der Macht und dem Einfluss, den die Europäische Kommission durch das Management des EEF über die AKP-Staaten hat, wird jedoch Kritik laut: „[T]he Commission currently has sole decision-making powers over the disbursement of the EDF. [...] As it is a separate instrument from the EU general budget, the European Parliament has no oversight over the Commission’s management of the EDF.“ (Slocum-Bradley/Bradley 2010, 46) Das Budget des EEF muss also nicht, wie dies beim generellen EU-Budget der Fall ist, eine demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament durchlaufen, sondern wird nach Einschätzung der Kommission gestaltet. Eine Konsultierung der AKP-Gruppe bei der Verwendung der Gelder sei zwar festgelegt, stelle sich jedoch als bloße Rhetorik heraus, kritisieren Slocum-Bradley/Bradley (ebd.). Eine weitere Manifestation der Asymmetrie in den Beziehungen ist die sogenannte Suspensionsklausel im Cotonou-Abkommen. Vonseiten der EU ist es als partnerschaftliches Abkommen mit Fokus auf Dialog zum Zweck des Informationsaustausches und des

gemeinsamen Abstimmungs der Zielsetzungen ausgelegt. So heißt es in Artikel 8 des Abkommens: „The Parties shall regularly engage in a comprehensive, balanced and deep political dialogue leading to commitments on both sides.“ (European Commission 2010b, 19) Im selben Artikel allerdings wird auch auf Konsequenzen hingewiesen, sollte der politische Dialog nicht ausreichen. Denn bei einem Verstoß der im Abkommen festgelegten essenziellen Prinzipien (es sind dies die Achtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit) kann eine der Vertragsparteien gemäß Artikel 96 Konsultationen beantragen. Diese Konsultationsverfahren bedeuten, dass im Falle einer Nichtbeachtung der vereinbarten Prinzipien in einem zeitlich abgegrenzten Gesprächsfenster (mit einer Dauer nicht länger als 120 Tage) Gespräche zur Evaluierung der Situation und Problemlösung geführt werden müssen. Sollte im Rahmen dieses Verfahrens keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, dann gilt: „appropriate measures may be taken“ (ebd., 85). Der Normalfall geht davon aus, dass sich eine Lösung findet, die von beiden Seiten akzeptiert werden kann, und dass weitere Maßnahmen zur Behebung der Vertragsverletzung vereinbart werden können. Für den Fall, dass auch diese Maßnahmen nicht eingehalten werden sollten, kann es gemäß Vertrag zu einer Aussetzung der Vereinbarung, zu weiteren Konditionalitäten oder gar zu einer vollständigen Einstellung der Zusammenarbeit („non-execution clause“) kommen. Der Vertrag erlaubt es, diese Maßnahmen unilateral zu beschließen, wenngleich nur als „measure of last resort“ (ebd.). Im Fall eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Vereinbarungen, der eine unmittelbare Reaktion verlangt, besteht außerdem das Recht, auf das Konsultationsverfahren zu verzichten und sofort die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Ein Verstoß gegen die essenziellen Elemente des Vertrages muss also nicht zwangsläufig zur Anwendung der Nichterfüllungsklausel führen, viel öfter kommt es zu einem Dialog und weiteren Maßnahmen. Vom glaubwürdig geäußerten Willen zur Problemlösung desjenigen, der die Vertragsverletzung begangen hat, hängen die weiteren Schritte ab. (Mbadinga 2002) Da die weiteren Maßnahmen und Bedingungen zur Wiederaufnahme der Kooperation aber von der EU vorgegeben werden, kann dies als weiterer Beleg für die Asymmetrie in den Beziehungen gewertet werden.

4.3. Entwicklungsschritte der EU-Demokratieförderungspolitik

Während in den USA in den 1980er-Jahren Demokratieförderung fast ausschließlich im Zuge antikommunistischer Politik und nebensächlich betrieben wurde, konnte sie im Laufe der Zeit einen festen Platz in der Außenpolitik bzw. Politik der USA – und der meisten anderen etablierten Demokratien – erlangen. Nach der Auflösung der Sowjetunion und somit der relativ klaren gegensätzlichen geopolitischen Strukturen musste allerdings erst ein Rahmen für

Demokratieförderung gefunden werden. Demokratieförderung konnte sich etablieren und mittlerweile ist es Usus, dass externe Akteur/innen an Demokratisierungsvorgängen beteiligt sind. Auch wenn es nicht immer sichtbar ist, betraf und betrifft Demokratieförderungspolitik einen großen Anteil der Weltbevölkerung und spielte in vielen Entwicklungsprozessen eine Rolle. (Carothers 2007, 112f) Jedoch war Demokratieförderung nicht oder nur selten die einzige treibende Kraft hinter Veränderungen, vielmehr liefert sie wichtige Unterstützung: „Democracy aid was not the driver of the ‚third wave‘ of democracy, but it was a useful partner in the process.“ (ebd. 113; vgl. auch Diamond 2007, 120) Diese dritte Welle der Demokratisierung¹⁰ ist mittlerweile vorüber. Gab es während der 1980er- und 1990er-Jahre noch klarere Vorstellungen, was zu tun sei und welches Ziel erreicht werden sollte, so stellt sich die Situation heute wesentlich komplexer dar. Viele Staaten, die sich damals in Transition befanden, sind heute semi-autoritäre Staaten, autoritäre Staaten oder gar „failed states“ beziehungsweise irgendwo dazwischen; nur wenige davon zählen heute tatsächlich zu den demokratischen Staaten. Um eine tatsächliche Veränderung, einen Aufschwung der Idee von Demokratie und Demokratisierung zu erreichen, bedürfe es einschneidender Maßnahmen, appelliert Diamond in einem Resümee (Diamond 2007, 120): Korrupte semi-demokratische Regime dürften nicht weiter mit Mitteln aus Demokratieförderung unterstützt, Normen und Funktionsweisen sollten drastisch geändert und nicht nur das Ausmaß an „Bad Governance“ reduziert werden. Mit Demokratieförderung alleine könnten diese Ziele nicht erreicht werden, es bedürfe mutiger Politik und eines politischen Willens auf diplomatischer Ebene, auf Ebene internationaler Institutionen und in der Entwicklungszusammenarbeit.

Auf EU-Ebene musste eine gemeinsame Demokratieförderungspolitik erst gefunden werden, auch wenn Maßnahmen und Strategien bereits lange vorhanden und praktiziert worden waren, so wurde doch erst nach und nach auf kohärente Formulierung geachtet und institutionelle Schritte gesetzt, um das Erreichen zu können. Im folgenden Abschnitt sollen vor allem diese formalen Entwicklungsschritte nachgezeichnet werden.

¹⁰ Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Samuel P. Huntington wurde bekannt durch sein Werk „Clash of Civilizations“ über die Neuordnung der Welt nach dem Kalten Krieg. Außerdem erlangte er Bekanntheit durch die Einteilung der Entwicklung der Demokratisierung in drei Wellen: Die erste Welle reichte von 1828 bis 1926, im Zeitraum von 1943 bis 1962 erstreckte sich die zweite, die dritte Welle setzte Mitte der 1970er-Jahre ein, als die europäischen Diktaturen Griechenland, Portugal und Spanien zu demokratischen Staaten wurden und folgend Lateinamerika, Ostasien, schließlich die Sowjetunion und Afrika erreichte. Von manchen wird die dritte Welle allerdings nur für die lateinamerikanischen und südeuropäischen Demokratisierungen verwendet und die in Ländern des ehemaligen Ostblocks zu einer vierten Welle gezählt. (vgl. Buchstein 2013, 107)

4.3.1. Die 1990er-Jahre: NGOs und Zivilgesellschaft

Politische Entwicklungszusammenarbeit – im Unterschied etwa zu technischer Unterstützung oder einem Fokus auf wirtschaftliche Entwicklung – befindet sich seit den 1990er-Jahren auf der Agenda der EU, darunter fallen etwa Maßnahmen zur Demokratieförderung und die Stärkung demokratiepolitischer Prozesse. Seit den 1990er-Jahren also versucht die EU sich im Feld der Demokratieförderung zu positionieren – mit unterschiedlichem Erfolg. Ihre Ansprüche dabei waren und sind es, Demokratie in breitem Kontext zu verstehen und über demokratische Minimalanforderungen hinauszudenken. Eine systematische Herangehensweise sollte dafür gefunden werden, so die Zielsetzung der EU, vergleichbar mit dem Anspruch nach mehr Kohärenz und Konsistenz in der Entwicklungspolitik allgemein. Bis zur Mitte der 1990er-Jahre wurde der größte Teil der Mittel für Demokratieförderung zur Unterstützung von Wahlen verwendet. Man war also noch weit entfernt von einer umfassenden Herangehensweise (Youngs 2001, 5f.). Dies änderte sich bis Ende der 1990er-Jahre rasch, und Nichtregierungsorganisationen („non-governmental organizations“; NGOs) kristallisierten sich als Hauptempfängerinnen heraus, darunter besonders jene Gruppen, die sich mit grundlegenden Menschenrechtsfragen befassten (ebd., 5). Das hieß schließlich, dass mit Stand Ende der 1990er-Jahre mehr Mittel für Menschenrechtsbelange aufgewendet wurden als für Demokratieförderung. Der Überzeugung folgend, dass Demokratie und Entwicklung von lokalen und Basisorganisationen getragen werden muss, fokussierte EU-Förderung bald auf lokale, serviceorientierte Initiativen mit dem Ziel der Selbstverwaltung und Dezentralisierung (ebd., 6; Europäische Kommission 2000, 21). Während NGOs also bevorzugte Empfängerinnen waren, wurde Gewerkschaften, Parteien, Parlamenten, Projekte für Wahlunterstützung, Medien etc. – unmittelbare und direkte politische Sphären also – nur ein geringer Teil der Mittel zugestanden (ebd., 7). „The prioritisation of NGOs, human rights and grass roots projects was conceptualised by policymakers as a positive philosophy and a relative strength of the EU’s approach.“ (ebd., 10) Dies war wohl auch als Antwort auf die Kritik zu verstehen, dass Geber/innen sich zu sehr auf die formellen, institutionellen Aspekte bei Demokratieförderung konzentriert hätten. Allerdings muss angemerkt werden, dass die EU-Kommission und die EU-Staaten vor der Finanzierung von Initiativen zurückschreckten, die im Empfängerland von den jeweiligen Regierungen nicht gutgeheißen wurden. Beim Thema Menschenrechte entwickelte sich eine größere Akzeptanz, dieses konnte widerspruchslöser finanziert werden als eine Politik der Demokratieförderung, die auf Widerstand stieß: „They operated in a largely passive fashion, choosing between those proposals received rather than proactively deciding a range of projects of their own choosing.“ (ebd., 11)

Mit Ende der dritten Welle der Demokratisierung (nach Huntington) erhielt Zivilgesellschaft große Aufmerksamkeit – und NGOs als (vermeintliche) Vertreterinnen der Zivilgesellschaft entsprechend viele Mittel. Dies erfolgte mitunter aus einer Enttäuschung über die Ergebnisse bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen heraus. (vgl. Santiso 2011b) Doch auch dieser Schwerpunkt auf NGOs blieb nicht frei von Problemen und daher nicht von Dauer: „However, the initial enthusiasm towards civil society organisation appears to be receding: not all organisations of society are as civil as they appear and not all ‚non governmental organisations‘ are as non-governmental as they claim.“ (ebd., 161)

4.3.2. Ein EU-Kommissar für Außenbeziehungen

Eine zentrale Figur bei der Etablierung und Formulierung eines EU-eigenen Ansatzes und Umsetzens von Demokratieförderung war Ex-EU-Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten. Der Brite war von 1999 bis 2004 in der EU-Kommission im Amt. Die rechtliche Basis für Ausgaben und Programme zu Demokratie und Menschenrechten der EU-Kommission bilden zwei Verordnungen des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 1999.¹¹ Davor waren der EU-Kommission nur Ad-hoc-Maßnahmen zur Demokratieförderung im Rahmen regionaler Programme möglich, keine strategischen Aktivitäten in Eigeninitiative (Youngs 2006, 53). EU-Kommissar Patten war ein Verfechter eines partnerschaftlichen Prinzips (im Gegensatz zum einem Ansatz, der Demokratie erzwingen und diktieren will). Auch seine Nachfolgerin Benita Ferrero-Waldner folgte diesem Ansatz, wenngleich sie Demokratieförderung weit weniger Aufmerksamkeit schenkte als Patten und dieses Thema während ihrer Amtszeit an Relevanz verlor (ebd., 53f).

In einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern“ wurde wegweisend für die Ausrichtung der zukünftigen Politik festgehalten, dass „diese Fragen [der Menschenrechts- und Demokratisierungsstrategien] in alle Politikbereiche, Programme und Projekte der Gemeinschaft eingebracht werden [sollen].“ (Europäische Kommission 2001, 3) Dies geht von der Annahme aus, dass Armutsminderung als „das Hauptziel der Entwicklungspolitik der

¹¹ Dies war zum Ersten die „Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen“ und zum Zweiten die „Verordnung (EG) Nr. 976/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von anderen als die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Gemeinschaftsmaßnahmen, die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Drittländern beitragen“.

Europäischen Gemeinschaft [...] nur dort dauerhaft erreicht werden [kann], wo funktionierende partizipatorische Demokratien und verantwortliche Regierungen anzutreffen sind.“ (ebd., 4) Autoritäre, nicht-demokratische Regime hingegen würden zu Korruption tendieren, sich aus Mitteln der Entwicklungshilfe mitunter persönlich bereichern, zudem Konfliktpotential in sich bergen und zu Instabilität in einer Region beitragen, so die Erklärung weiter.

Die Handhabung der Demokratisierungspolitik der Kommission spiegelt allgemeine Konfliktfelder der Europäischen Union wider: Einerseits wird der Kommission zugestanden, dass sie diese Politik unvoreingenommener als so manches Mitgliedsland betreiben kann – im Hinblick etwa auf koloniale Vergangenheit der Mitgliedsstaaten oder sonstige politischen Beziehungen – und daher eine Führungsrolle in Demokratisierungsstrategien einnehmen könnte. Andererseits ist Demokratisierungsförderung wohl einer der politischsten der außenpolitischen Bereiche, und daher zeigt die Kommission selbst ein Zögern, diese Führungsrolle auch tatsächlich einzunehmen, um die Mitgliedsländer politisch nicht zu „überholen“ (Youngs 2006, 57f.).

Ein Problem stellt auch die fehlende Distinktion und Ausweisung von Demokratieförderung im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit dar: Im Gegensatz zu den USA weisen weder die EU noch die EU-Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur Demokratieförderung in einer eigenen Kategorie aus beziehungsweise verwenden die Stellen jeweils unterschiedliche Definitionen für den Beleg von Mitteln für politische Entwicklungszusammenarbeit. (Youngs 2001, 4) 2001 stellte Youngs fest, dass Mittel für politische Entwicklungszusammenarbeit der EU-Staaten in den 1990er-Jahren anstiegen, einen Höhepunkt um 1997–1998 erreichten, danach wieder abnahmen (ebd.).

Im Auswärtigen Dienst der Europäischen Union („European Union External Action Service“; EEAS) wurde neben geographisch zugeordneten Positionen von Sonderbeauftragten¹² 2012 schließlich auch die Stelle eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte geschaffen. Seither ist Stravos Lambrinidis Sonderbeauftragter für Menschenrechte mit der Aufgabe, für die „Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Menschenrechtspolitik“ (Rat der Europäischen Union 2012, 21) der EU zu sorgen; eine der politischen Zielsetzungen des Beauftragten ist es, einen „verstärkten Beitrag der Union zur Stärkung der Demokratie und des Institutionenaufbaus, der

¹² Die Sonderbeauftragten sind zuständig für die Afrikanische Union, das Horn von Afrika, Kosovo, Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Zentralasien, den Südkaukasus und die Krise in Georgien, den südlichen Mittelmeerraum, den Sudan und die Sahelzone. Zudem gibt es noch einen Sonderbeauftragten für den Nahost-Friedensprozess.

Rechtsstaatlichkeit, der verantwortungsvollen Staatsführung, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten weltweit“ zu leisten (ebd.).

4.3.3. Die Menschenrechts- und Demokratieklausele

Die Achtung der Menschenrechte und Demokratie wird seit 1992 als Klausel in alle Abkommen aufgenommen, die die EU mit Drittstaaten trifft, also etwa in Handels- und Kooperationsabkommen oder Assoziierungsabkommen. Als sogenannte „wesentliche Elemente“ sollen sie die Grundlage der Beziehung zwischen den Abkommenspartnerinnen bilden und die „Aussetzungsklausel“ als Bestandteil davon würde es ermöglichen, bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen geeignete Maßnahmen zu treffen. Diese Maßnahmen können entweder ein Aussetzen der Hilfe, Sanktionen oder etwa eine Änderung der Projekte sein (Europäische Kommission 2001, 9f.). Die Kommission setzt die in der Klausel erlaubten Strafmaßnahmen bei Verletzung jedoch kaum ein, da sie den Ansatz bevorzugt, durch positive Anreize statt mit straforientierten Reaktionen Signale zu setzen: „Bevor Sanktionen angewandt werden, werden alle anderen Möglichkeiten für ein Fortkommen ausgeschöpft.“ (ebd., 9) Ein Grund, warum die Kommission diese Klausel ungern anwendet, ist die Befürchtung, dass sowohl die handelspolitische Zusammenarbeit wie auch die Entwicklungszusammenarbeit davon über Gebühr Schaden nehmen würden (Youngs 2006, 54). Zudem wird die Menschenrechts- und Demokratieklausele von der Kommission eher als Anreiz, nicht als Strafmaßnahme ausgelegt: Wenn ersichtlich werden sollte, dass politische Freiheiten in den Drittstaaten nicht gewährleistet sind, muss das als Auftrag verstanden werden, Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen statt zu sanktionieren. „A distinctive Commission argument was that the democracy clause served a ‚positive‘ rather than ‚punitive‘ purpose.“ (ebd.) Das erste Mal aufgenommen wurde eine derartige Klausel 1989 in das Lomé-IV-Abkommen, danach in das Kooperationsabkommen mit Argentinien im Jahr 1990, ein essenzielles Element ist die Klausel zu Menschenrecht und Demokratie in Abkommen mit den baltischen Staaten sowie mit Albanien im Jahr 1992 inklusive einer Aussetzungsklausel im Fall von Verstößen gegen ein essenzielles Element; seit 1992 ist die Aufnahme der Klausel verpflichtend für alle Verträge. Zur ersten Suspendierung von Entwicklungshilfe, das heißt zur ersten tatsächlichen Anwendung von Konditionalität, kam es bereits 1977 in Folge von Massakern in Uganda unter Diktator Idi Amin. Zu diesem Zeitpunkt war eine Suspendierung gemäß Lomé-I-Abkommen allerdings im Vertrag nicht vorgesehen, de facto kam es allerdings zu einer Aussetzung, da weitere finanzielle Hilfe und somit möglicherweise die Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen aus moralischer Sicht für die EU nicht tragbar war und sie

politisch deswegen unter Druck stand. Am 21. Juni 1977 veröffentlichte der Rat daher folgendes Statement:

The Council deplores the consistent denial of basic human rights to the people in Uganda. The Council agrees to take steps within the framework of its relationships with Uganda under the Lomé Convention to ensure that any assistance given by the Community to Uganda does not in any way have as its effect a reinforcement or prolongation of the denial of basic human rights to its people. (Council of the European Communities General Secretariat 1977, 6)

Diese Erklärung wurde unter der Bezeichnung „Uganda Guidelines“ bekannt. Im konkreten Fall wurden Hilfszahlungen eingefroren und nur jene Projekte weiter unterstützt, bei denen man sich versichert hatte, dass diese der Bevölkerung und humanitären Zwecken zugutekommen, nicht aber dem Regime. Finanzielle und technische Hilfe hingegen wurde drastisch eingeschränkt: nur mehr fünf Prozent der ursprünglich zugesagten Mittel wurden ausbezahlt. (Fierro 2003, 45) In den folgenden Jahren gab es ähnlich gelagerte Fälle in der Zentralafrikanischen Republik (1978) und Äquatorialguinea (1979). Diese Philosophie, die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Standards nicht als Ergebnis von Entwicklung, sondern als deren Basis zu verstehen, die Einhaltung der Menschenrechte in Verträgen festzuschreiben und bei schweren Verstößen Entwicklungshilfe auszusetzen, fand Eingang in die nachfolgenden EU-AKP-Abkommen sowie in die europäische Außenpolitik. (ebd., 43f.)

4.3.4. European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)

Der EIDHR wurde 1994 ursprünglich als „European Initiative for Democracy and Human Rights“ auf Initiative des Europäischen Parlaments gegründet mit der Absicht, die verschiedenen für Demokratieförderung und Menschenrechte veranschlagten Posten des EU-Haushalts unter eine Haushaltslinie zu bringen. Diese Initiative lief im Jahr 2006 aus und aus ihr ging das „European Instrument for Democracy and Human Rights“ hervor. Die Aufgabe des EIDHR wird mit der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Drittstaaten, das heißt Nicht-EU-Staaten, definiert. Der Gründungsgedanke der Initiative bzw. des Instruments wurde geleitet von dem Wunsch nach Abkehr von der bisherigen Konditionalitätspolitik und von der Suche nach Positivmaßnahmen, mit Hilfe derer erwünschte Entwicklungsprozesse unterstützt und gefördert werden können, ohne auf Aussetzungs- und Sanktionsmaßnahmen zurückgreifen zu müssen. Die Stärken des EIDHR liegen gemäß Eigenangabe darin, dass es unabhängig agieren kann, das heißt Hilfsmittel bewilligen kann, ohne dafür die Einwilligung der Regierung des Drittstaats zu brauchen. Somit kann sie dann eingesetzt werden, wenn keine

anderen Kooperationsmöglichkeiten in dem betreffenden Land zur Verfügung stehen, etwa nach einem Aussetzen der offiziellen Zusammenarbeit aufgrund von Sanktionen. Mit dem EIDHR sollen besonders zivilgesellschaftliche und zwischenstaatliche Gruppen unterstützt werden, die sich für demokratische und menschenrechtliche Belange einsetzen: „[T]he Community [EU] provides assistance under this Regulation that addresses global, regional, national and local human rights and democratisation issues in partnership with civil society understood to span all types of social action by individuals or groups that are independent from the state and active in the field of human rights and democracy promotion.“ (European Parliament/Council 2006, 2) Der Leitsatz „[w]ork with, for and through civil society organizations“ (European Commission 2012a) fasst das charakteristische Kennzeichen des EIDHR prägnant zusammen. Dieser zivilgesellschaftlich orientierte Bottom-up-Ansatz kann ermöglichen, dass auch in Ländern, in denen eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen bzw. Regierungen nicht (mehr) möglich ist, dennoch Demokratisierung und Menschenrechtsarbeit unterstützt werden kann. Laut Gründungserklärung des EIDHR soll darauf geachtet werden, dass das Instrument komplementär in den Mitteln und kohärent in der Zielsetzung zur sonstigen EU-Entwicklungspolitik, Außenpolitik und anderen Instrumenten sowie Abkommen, wie etwa jenes von Cotonou, gestaltet wird. Mit dem Fokus auf Zivilgesellschaft als Partnerin stellt das EIDHR zumindest bezüglich Zielgruppe eine Ergänzung der übrigen Politik, die eher auf staatliche Institutionen abzielt, dar.

Die Mittel aus dem EIDHR werden von der Europäischen Kommission basierend auf Strategiepapieren und Jahresaktionsprogrammen sowie in Ausnahmefällen auch ad hoc für Sondermaßnahmen verwaltet und zugeteilt. Obwohl über die Jahre gestiegen – das Budget im Jahr 2000 betrug knapp 100 Millionen Euro, 2005 und 2006 betrug es knapp 120 Millionen Euro, 2007 dann 135 Millionen Euro –, umfasst das EIDHR etwa für das Jahr 2007 doch nur knapp zwei Prozent der gesamten Mittel für Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission (Youngs, 2008b, 162). Rechnet man allerdings die Ausgaben für Governance und Unterstützung für institutionelle sowie Wirtschaftsreformen dazu, so betragen im Jahr 2006 die Mittel rund 18 Prozent des gesamten Entwicklungshilfebudgets (ebd.). Diese Hineinnahme von Bereichen, die nicht explizit mit „Demokratie“ titulierte sind, ist durchaus sinnvoll, da sie dem breiten Verständnis von Demokratieförderungspolitik entspricht, dass die Kommission verfolgt. Bereits 2001 kritisierte Youngs (2001, 5), dass nur zwei Prozent des gesamten Budgets für Entwicklungshilfe der Europäischen Kommission an die EIDHR gingen, wobei der größte Anteil daran an Staaten im subsaharischen Afrika aus der Gruppe der AKP-Staaten ging. Ein weitaus größerer Teil der Mittel wurde für ökonomische Reformen verwendet. (vgl. ebd.) Für

die Periode 2007–2013 betrug das Budget des EIDHR 1,104 Mrd. Euro, das Unterstützung in Form von Programmen und Projekten; Zuschüssen für Projekte, die von NGOs oder anderen Organisationen eingereicht wurden; Zuschüssen für Menschenrechtsaktivist/innen; Mitgliedsbeiträgen für das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte sowie des Europäischen Interuniversitären Zentrums für Menschenrechte und Demokratisierung; Mitteln für die Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen oder öffentlichen Aufträgen gewährte. Nicht nur Organisationen der Zivilgesellschaft oder internationale zwischenstaatliche, sondern auch natürliche Personen, öffentliche oder gemeinnützige Agenturen oder parlamentarische Gremien können diese Unterstützung beantragen. Die Zielsetzungen des EIDHR sind recht allgemein gehalten, so lauten beispielsweise im Strategiepapier für den Zeitraum 2007–2010 sowie in jenem für 2011–2013 die ersten beiden der insgesamt fünf Oberziele „1) Enhancing respect for human rights and fundamental freedoms in countries and regions where they are most at risk; 2) Strengthening the role of civil society in promoting human rights and democratic reform, in supporting the peaceful conciliation of group interests and in consolidating political participation and representation“ (European Commission 2010a, 4).

4.3.5. European Endowment for Democracy (EED)

Ein neues Vorhaben der EU als Ergänzung der bestehenden Kooperationsinstrumente ist der Europäische Demokratiefonds (European Endowment for Democracy; EED) mit dem Ziel der Förderung von Demokratie in der geographischen Nachbarschaft der EU. Seine Gründung wurde im Dezember 2011 beschlossen, tatsächlich etabliert wurde der EED schließlich im Juni 2012 als privatrechtliche Stiftung mit Sitz in Brüssel unter dem Eindruck des Arabischen Frühlings und der Niederschlagung der Demonstrationen nach den Wahlen in Belarus unter dem polnischen EU-Ratsvorsitz. Der Gründungsgedanke war, dass vor allem Länder, die eine Transition von Kommunismus oder Diktatur zu Demokratie hinter sich haben, mittels ihrer Erfahrungen zu einer effektiveren Demokratieförderung beitragen können. Eine relevante Frage bei der Gründung des EED war, welchen Mehrwert er zu den bereits bestehenden Mechanismen und Politiken der EU bieten könne. In der Absichtserklärung des EED wird festgehalten, dass bedürfnisorientiert und flexibel auf die jeweilige Situation eingegangen werden soll, dass die EU-Politik genau verfolgt werden soll um Komplementarität zu gewährleisten und eine Doppelgleisigkeiten von Strukturen und Maßnahmen zu vermeiden, sowie dass eine solche Arbeit nur unterstützend geleistet werden kann, Demokratisierungsbestrebungen nicht exportiert oder oktroyiert werden können, sondern Eigenverantwortlichkeit, „local ownership“, unverzichtbar sei (vgl. Abschnitt „Our Mission“ auf der Webseite des EED www.democracyendowment.eu). Die Transitionserfahrung der

zentral- und osteuropäischen Staaten zeigt, dass die gewählte Methode der Transition den weiteren Verlauf und das Ergebnis beeinflussen kann (Meijnenfeldt 2011, 2). Die damals angewandte Methode der runden Tische zur Aushandlung der Transition hat sich bewährt, weil dabei alle relevanten Entscheidungsträger/innen in den Prozess eingebunden werden konnten. Es konnte ein demokratischer Konsens diskutiert werden, der schlussendlich in einer Verfassung mündete: „Democratisation is most sustainable when it is predicated upon such broad-based dialogue and consensus.“ (ebd., 2f.) Im Policy Brief „A European Foundation for Democracy: What is Needed“ fasst von Meijnenfeldt zusammen, welche Eigenschaften und Funktionen der EED haben sollte, um erfolgreich zu sein und einen Mehrwert zu bieten. Dieser Policy Brief wurde einige Monate vor der tatsächlichen Einrichtung des EED verfasst und weist nachdrücklich darauf hin, dass die Unabhängigkeit der neuen Einrichtung gewährleistet sein muss, um effektiv und glaubwürdig ihr Ziel verfolgen und das Vertrauen von Partner/innen erlangen zu können. Außerdem soll der Fokus vorerst auf die unmittelbare Nachbarschaft der EU gelegt werden, erst nach einigen Jahren der Erfahrung sollte mit geographisch weiter entfernten Partner/innen gearbeitet werden. Weiters sollen Flexibilität und Transparenz als wichtige Grundsätze zum Tragen kommen – Flexibilität bei der Wahl der Wege und Methoden, nicht bei der Festlegung der Ziele, klare Verantwortlichkeiten und Transparenz bei Ergebnissen und Finanzen soll zur Vertrauenswürdigkeit und Zuverlässigkeit der Institution beitragen. Inhaltlich sollte, so von Meijnenfeldts Vorschlag, das Programm des EED auf drei Säulen ruhen: Pre-Transitionsprogramme, Transitionsprogramme und Programme zur Unterstützung der Post-Transition (ebd., 5). Tatsächlich wurden viele Vorschläge von Meijnenfeldts zumindest teilweise berücksichtigt: der EED operiert (derzeit noch) nur in der unmittelbaren geographischen Nachbarschaft der EU¹³, er zielt ab auf die Unterstützung von sozialen, zivilgesellschaftlichen Gruppen bzw. Akteur/innen sowie unabhängigen Medien und Journalist/innen und konzentriert sich auf Staaten, in denen ein Transitionsprozess im Gange ist. Ein Vorschlag von Meijnenfeldts wurde nicht umgesetzt: eine Änderung des Namens der Einrichtung, da mit dem Wort „Endowment“, Stiftung bzw. Fonds, nach von Meijnenfeldts Ansicht der Eindruck erweckt werde, auf die finanzielle Unterstützung von Demokratieentwicklung zu fokussieren, wenn die Arbeit des EED doch viel eher auf eine partnerschaftlichen Zusammenarbeit ausgerichtet sein würde. Die budgetären Mittel vonseiten der EU-Kommission kommen aufgrund geographischer Übereinstimmung aus dem

¹³ Dies sind Algerien, Marokko, Tunesien, Libyen, Ägypten, das besetzte palästinensische Gebiet, Jordanien, Libanon, Syrien, Belarus, Ukraine, Moldawien, Aserbaidschan, Georgien und Armenien. Abgesehen von Israel entsprechen diese Staaten den Zielgebieten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).

Europäischen Nachbarschaftsinstrument (European Neighbourhood and Partnership Instrument; ENPI); außerdem sollen freiwillige Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten sowie Spenden und Fördermittel den EED finanzieren.¹⁴ Die finanzielle Unabhängigkeit des Fonds vom EU-Haushalt würde dem EED nicht nur Flexibilität gewähren (die in der Umsetzung erst zu zeigen ist) und ihn vom damit verbundenen bürokratischen Aufwand entbinden, sie ist auch Grund für Kritik, denn damit unterliegt er gleichzeitig nicht der Kontrolle und Rechenschaftspflicht wie EU-eigene Instrumente. Unklar ist auch, ob die ausreichende Finanzierung des Fonds tatsächlich gewährleistet ist, denn obwohl alle EU-Mitgliedsstaaten im Vorstand vertreten sind, haben erst wenige eine Zahlung geleistet. Außerdem wird erwartet, dass Mitgliedsstaaten aufgrund von Gruppendruck („peer pressure“) Zahlungen leisten, was, vorsichtig formuliert, Zweifel am Finanzierungsplan des Fonds aufkommen lässt. (vgl. Richter/Leininger 2012 und Skoba 2013)

Trotzdem die Gründung des EED im November 2011 festgelegt wurde, konnte er aufgrund von Uneinigkeiten über die Finanzierung schließlich erst im Juni 2012 seine Arbeit aufnehmen, und dementsprechend gibt es noch kaum Analysen oder Evaluierungen über die Tätigkeiten des EED. Die wenigen Einschätzungen, die über den EED abgegeben werden, sind bestenfalls abwartend, zumeist aber kritisch. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, wenn der Fonds zwar unter anderem unter dem Eindruck des Arabischen Frühlings und als effizientes, unbürokratisches Instrument in Leben gerufen wurde, aufgrund der EU-internen Diskussion über sein Budget und Verantwortlichkeiten aber erst ab 2013 den Transitionsprozess des Arabischen Frühlings zu unterstützen begann (vgl. Asseburg 2013, 58). Als großes Vorbild für den EED diente dem polnischen Außenminister Radoslaw Sikorski als Vertreter der polnischen EU-Ratspräsidentschaft, und somit federführend bei der Gründung des EED, der US-amerikanische National Endowment for Democracy (NED). Diese Einrichtung hatte die polnische Demokratisierung in den 1990er-Jahren erfolgreich unterstützt. Auch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Catherine Ashton, unterstützte Polens Vorstoß, da im Anbetracht des Arabischen Frühlings deutlich zu werden schien, dass die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen und die vorsichtige, indirekte europäische Herangehensweise bisher keinen Regimewandel herbeiführen und den laufenden nur schwer unterstützen konnte, ein neues Instrument somit angebracht schien. Kritische Stimmen zur Errichtung des EED und zu seiner Organisationsform kamen aus der EU-Kommission und dem

¹⁴ Das Anfangsbudget des EED beträgt rund 14 Millionen Euro, davon kamen 6,2 Millionen von der Europäischen Kommission, 5 Millionen von Polen und der Rest von den EU-Mitgliedsstaaten Schweden, Niederlande, Belgien, Estland und Slowakei sowie von der Schweiz.

Europäischen Parlament, die befürchteten, dass damit eine Duplizierung der eigenen Instrumente und Strukturen geschaffen werde, besonders des EIDHR. Auch lässt das vage gehaltene Statut des EED nicht hoffen, dass klare übereinstimmende Vorstellungen darüber existieren, wie eine effektive und akteurszentrierte Demokratieförderung umgesetzt werden soll. (vgl. Richter/Leininger 2012)

4.3.6. Der Arabische Frühling

Aufgrund und während der Ereignisse des Arabischen Frühlings seit dem Jahr 2011 wurden auch in der EU-Demokratieförderungspolitik neue Weichen gestellt: „Der arabische Frühling hat [...] das Ziel der aktiven Demokratieförderung auf der Agenda der EU wieder nach oben rücken lassen“ (Richter/Leininger 2012, 2). Derzeit betrifft diese veränderte Demokratieförderungspolitik vor allem diejenigen südlichen Mittelmeerstaaten, in denen der Arabische Frühling stattgefunden hat bzw. stattfindet. Es wurde klar, dass die Beziehungen zu den südlichen Nachbarstaaten überarbeitet, neue Initiativen geschaffen, aber auch die Programmatik der Politik neu ausgerichtet werden muss, um auf die Herausforderungen bei derartigen Ereignissen adäquater und rascher reagieren zu können, denn die bisherigen Instrumente und Mechanismen erwiesen sich als nicht ausreichend. Bereits in der ersten gemeinsamen Stellungnahme (European Commission; High Representative of the Union [sic] for Foreign Affairs and Security Policy 2011b) der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Catherine Ashton, und der Europäischen Kommission zu den Ereignissen des Arabischen Frühlings im März 2011 wird der „more for more“-Ansatz vorgestellt, der zukünftig die Partnerschaft beeinflussen soll. Partnerstaaten, die mehr demokratische Reformen durchführen, sollen mehr Unterstützung erhalten, oder in eigenen Worten: „[I]ncreased support in terms of financial assistance, enhanced mobility, and access to the EU Single Market is to be made available, on the basis of mutual accountability, to those partner countries most advanced in the consolidation of reforms.“ (European Commission 2014) Diese mit der Stellungnahme vom März 2011 eingeführte „Partnership for Democracy and Shared Prosperity“ mit den südlichen Mittelmeerstaaten soll als Reaktion der EU auf die Geschehnisse im Arabischen Frühling dazu dienen, demokratische Transformation wie etwa in Tunesien und Ägypten besser unterstützen zu können. Besonders für institutionelle Reformen und Wirtschaftswachstum soll Unterstützung gewährleistet werden, denn, so das Verständnis in dieser Erklärung, nur so könne der demokratische Transformationsprozess erfolgreich sein. (vgl. European Commission; High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011a)

4.4. Eine Charakterisierung der EU-Demokratieförderungspolitik

„European donors fund more work on human rights than on the political elements of democracy promotion.“ (Youngs 2008b, 165) Europäische Geberinnen, Mitgliedsstaaten wie auch die Europäische Kommission, verstehen Demokratieförderung in einem breiten Zusammenhang und ineinandergreifend mit Bereichen wie Menschenrechte, (gute) Regierungsführung und Unterstützung der Zivilgesellschaft (ebd., 160) – im Gegensatz etwa zu den USA, die den Bereich der „democracy aid“ sehr wohl als eigenständigen Bereich ihrer Entwicklungszusammenarbeit verstehen und ausweisen. Ein Vergleich zwischen der Demokratieförderung der USA und der EU gestaltet sich demnach schwierig (ebd.). „Europe sees its greatest opportunity to influence and to support democratization in integration rather than in the direct backing of democrats per se.“ (ebd., 168) Europa wählt, so die treffende Feststellung Richard Youngs, lieber einen indirekten, impliziten Ansatz, anstatt mit dem erklärten Ziel der Demokratieförderung ins Feld zu gehen. Beispielsweise sollen Trainings für Parlamentarier/innen eines Landes zu einer Verbesserung der Qualität des Parlaments führen und auf diesem Weg zu einer Stärkung der Demokratie. Die Zusammenarbeit mit Wahlkommissionen ist ein weiteres Beispiel für Demokratieförderung. Allerdings kann es vorkommen, dass trotz dieser Zusammenarbeit die Wahlen weniger frei und fair sind als zuvor, ein demokratischer Erfolg sich nicht eingestellt hat. Nach Youngs (ebd.) darf dies nicht verwunden, denn die Zielsetzung war in diesen Beispielen ja von vornherein institutionell und nicht qualitativ angelegt. Besonders bei diesem Fokus auf Institutionen und auf den strukturellen Rahmen besteht die Gefahr, dass das übergreifende – aber nicht ausgesprochene – Ziel der Demokratisierung verfehlt und stattdessen undemokratische Regierungsführung unterstützt wird. (ebd., 167) Auch populärere und scheinbar dringlichere Themen wie Sicherheit und Terrorismusbekämpfung drohen, Demokratisierungsversuche zu verwässern oder konterzuarieren. Eine dezidiert politische Ausrichtung der Demokratieförderung der EU fehle, so Youngs in seiner 2006 publizierten Studie „Survey of European Democracy Promotion Policies 2000–2006“ (Youngs 2006, 52). In diese Richtung geht auch die Analyse Santisos (2002, 1), wenn er die Entwicklungshilfe der EU-Kommission allgemein, nicht nur bezogen auf Demokratieförderung, beurteilt: „Even though the European Union is a major contributor to official development assistance, it has remained a political dwarf in the global aid regime.“ Und weiters konstatiert er, dass die EU „is being perceived more as a funding agency than a development partner with clearly demarcated aid strategies“. Daraus lässt sich schließen, dass nicht nur im Bereich der Demokratisierungshilfe eine klare Linie der EU-Politik fehlt, sondern es auch sonst in der EU-Entwicklungszusammenarbeit daran mangelt.

Diese Unschärfe wurzelt in der Vergangenheit: So waren bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren die entwicklungspolitischen Programme von demokratischen europäischen Staaten auf wirtschaftliche Entwicklung fokussiert, demokratische Entwicklungen sollten sich eher als erwünschter Nebeneffekt modernisierter Gesellschaften einstellen als durch dezidierte Demokratisierungsförderung, wie sie etwa die USA betrieben (vgl. Faath 2005, 34).

Was die erfolgreichste Strategie zur Demokratieförderung ist, darüber gibt es unterschiedliche Ansätze: Positive Maßnahmen wie etwa die Unterstützung von Projekten, die sich mit der Stärkung von Demokratie und Menschenrechte befassen, wobei diese Art politischer Hilfe meist als begleitende, nicht als primäre Maßnahme zu politischem Wandel wahrgenommen wird (Youngs 2001, 3). Andere Methoden sind beispielsweise diplomatischer Druck und Konditionalität bei den Zahlungen oder der Gewährung von Krediten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Da diese jedoch Sanktionen und Zwangsmaßnahmen verlangen, rufen sie Skepsis unter Wissenschaftler/innen hervor. Am ehesten kann im Diskurs noch positiver Konditionalität etwas abgewonnen werden (ebd., 1). Ein Beispiel dieser positiven Konditionalität etwa sind die sogenannten essenziellen Elemente im Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, mit denen zwar Bedingungen für die Gewährleistung von Hilfe gestellt werden und bei Nichteinhaltung mit einer Aussetzung der Mittel gedroht wird, allerdings wird von negativen Maßnahmen in den meisten Fällen abgesehen. Anstatt sogleich Sanktionen einzusetzen sollten vielmehr diese vereinbarten Richtlinien dazu dienen, Diskussionen anzustoßen, Probleme aufzuzeigen und Lösungen zu suchen, wenn Staaten diesen nicht nachkommen, (vgl. European Centre for Development Policy Management (ECDPM) 2002a).

Zu einer weiteren Einschätzung der von der EU-Kommission geleisteten Demokratieförderungspolitik kann auch ein Vergleich der US-amerikanischen und der deutschen Demokratieförderungspolitik herangezogen werden. In ihrer Analyse mit dem Titel „Between Norms and Interest: US and German Democracy Promotion in Comparison“ formulieren Wolff/Spanger/Karakas (2012) die gegensätzlichen idealtypischen Rollen der „civilian power“ und des „freedom fighter“ und untersuchen, inwieweit ihre Annahme, dass Deutschlands Politik der einer „civilian power“ entspricht, und die US-amerikanische der des Freiheitskämpfers. Exemplarisch kann Deutschland hier in einem gewissen Ausmaß für die Qualität der EU-Demokratieförderungspolitik stehen, die von einer ähnlichen Herangehensweise geprägt ist. Diese Eigenschaften beschreiben Wolff/Spanger/Karakas (2012) in ihrer Untersuchung wie folgt:

German governments proved reluctant to meddle in recipient countries' affairs and tolerant of deviance from German notions of liberal democracy and the rule of law. [...] Similarly, non-provocative and non-confrontational strategies predominate in the German democracy assistance portfolio: While the government's official democracy aid is focused on the public sector, governance-related issues and cooperation with the state, the parastatal Stiftungen emphasize an all-encompassing dialogue, gradual change and long-term capacity building. Overall, Germany's rhetoric on democracy promotion demonstrates a basic openness: It is characterized by vagueness in terms, restraint in political demands, and avoidance of dichotomous or teleological thinking [...]. (Wolff/Spanger/Karakas 2012, 14)

Die folgenden vier Dimensionen dieses jeweiligen Idealtypus von Demokratieförderern werden in dem Paper von Wolff/Spanger/Karakas (2012) zur näheren Analyse verwendet: Charakteristisch für die Demokratieförderung der „civilian power“ sind (1) „abstract and broad values, emphasizing human rights in general“, kennzeichnend für die Herangehensweise an Demokratieförderung sind (2) das Verständnis eines „long-term, quasi-revolutionary process of transformation“, außerdem (3) eine „reluctan[ce] to openly meddle in other states' affairs“ sowie (4) die Auffassung, dass Demokratieverweigerern bzw. Feinden der Demokratie mit „pragmatic changes of (institutional) cooperation and inclusion“ (ebd., 7) zu begegnen ist. Wolff/Spanger/Karakas (2012) kommen zu dem Schluss, dass Deutschlands Demokratieförderungspolitik der idealtypischen Rolle tatsächlich entspricht, die Politik der USA hingegen Elemente von beiden Typen enthält. Auch Knodt/Jünemann (2007, 16) halten in ihrer Charakterisierung der EU-Demokratieförderungspolitik fest, dass aufgrund der Eigendefinition der EU als Wertegemeinschaft sie sich in ihrer Rolle als außenpolitische globale Akteurin als „civilian power“ versteht, die militärische Intervention zum Zwecke eines Regimewechsels oder einer Demokratisierung ausschließt und stattdessen auf wirtschaftliche und diplomatische Verbindungen setzt.

Die EU als Demokratieförderin gilt gemeinhin als glaubwürdig und wird geachtet: „It is widely agreed that the EU's credibility as a supporter of democratic norms and human rights has increased in comparison to that of the United States in recent years.“ (Youngs 2010b, 1) Dies gilt sowohl für den Erweiterungsprozess der EU, dem auch oft ein Demokratisierungsprozess der Kandidatenstaaten vorausgegangen war, als auch für die Demokratieförderung in sogenannten Drittstaaten. Besonders durch den Erweiterungsprozess der Union 2004 und der damit erforderlichen Unterstützung des Transitionsprozesses der ehemals kommunistischen Staaten konnte die EU ihre Position stärken, gilt doch die Demokratisierungsförderung dieser Länder als gelungenes Beispiel. Im Gegensatz zu Drittstaaten verfolgte die EU hier eine vergleichsweise rigide Konditionalitätspolitik; wohl aus einem stärkeren Eigeninteresse heraus

(vgl. ebd., 9). Doch am selben Beispiel lässt sich auch Kritik festmachen, erwies sich doch der anfänglich überaus erfolgreiche Demokratisierungsprozess dieser Staaten als größere Herausforderung als ursprünglich angenommen und war bzw. ist weiterhin von Rückschlägen gekennzeichnet. Die Finanzkrise 2008 erweiterte sich zu einer Wirtschafts- und Sozialkrise, deren Auswirkungen sich auch auf die Demokratieförderung niederschlugen; manche im wissenschaftlichen Diskurs äußern gar Zweifel, ob Demokratieförderung überhaupt noch zukunftsfähig sei. Wenn Demokratieförderung auch weiterhin eine Rolle spielen soll, muss sie grundlegenden Reformen unterzogen werden und müssen Mängel ausgeglichen werden, allen voran muss ein größeres Augenmerk auf eine Orientierung an den Bedürfnissen der Empfänger/innen gelegt werden. (vgl. ebd., 2)

Youngs (2010b) kommt zu dem beinahe vernichtenden Schluss, dass trotz anderslautender Versicherungen,

European governments are only weakly committed to promoting political change in third countries. Overall, the EU is failing to meet the challenges of a more complex international environment for democracy and human rights, having declined fundamentally to reassess its democracy support in either qualitative or quantitative terms. [...] [T]he EU has failed to fulfill its idealistic commitments to support democratic reform and instead favors a more cautious mix of norms and realpolitik. (Youngs 2010b, 6)

Weiters hält Youngs (ebd.) fest, dass Drittstaaten, die sich nicht an die mit der EU vereinbarten Vorgaben zu demokratischen Reformen hielten, dennoch weiterhin Mittel bzw. eine Erhöhung der Mittel und Handelspräferenzen erhielten und keine Einstellung der Kredit- oder Subventionsvergabe erfolgte. Einer Stabilisierung einer Region oder eines Staates, auch wenn dies Kooperation mit autoritären Regimen bedeutete, wurde stets Vorzug gegenüber einer aktiveren, sich einmischenden Demokratieförderungspolitik gegeben, zumindest nach den Analysen und geographisch ausgewogen gewählten Fallbeispielen im von Youngs herausgegebenen Sammelband „The European Union and Democracy Promotion“ (ebd.). Youngs sieht die Ursachen für mangelnden Demokratisierungserfolg aber vielmehr in den Empfängerländern als aufseiten der Demokratieförderer; externe Faktoren wie internationale Demokratieförderung spielen seiner Einschätzung nach in den meisten Fällen eine zweitrangige Rolle (ebd., 8). Drei strategische Faktoren lassen sich ausmachen, die die Demokratieförderungspolitik der EU bestimmen (ebd., 10f): Erstens, die Demokratieförderung der EU wird zwar beeinflusst von der Beziehung zu den jeweiligen Staaten, jedoch nicht ausschließlich – sie sei „vital but not determinant“ (ebd., 10). Je enger die politisch-institutionellen Verbindungen, desto mehr Einfluss haben die externen Kräfte; allerdings wird

selbst in diesen Fällen selten Gebrauch gemacht von Konditionalität; weiters warnt Youngs (ebd., 11): „It is too simplistic to assert that the EU merely replicates internal democratic norms as part of a self-sustaining institutionalist logic or an identity-driven normative dynamic.“ Zweitens, die unterschiedliche EU-Demokratieförderungspolitik in den jeweiligen Drittstaaten wird vielmehr von deren internen politischen Strukturen bestimmt als von EU-eigenen. Drittens, europäische strategische Eigeninteressen bestimmen die Demokratieförderungspolitik je nach Drittstaat in verschiedenster Weise mit, und zwar können sie sowohl als Antrieb wirken als auch ver hindernd.

Darüber hinausgehend will Youngs (ebd., 12) festgehalten wissen, dass es in manchen Politikbereichen tatsächlich eine geeinte EU-Politik gibt, andere Bereiche sich hingegen fragmentierter darstellen, mit einer Vielzahl an Politiken. Eine große europäische Gemeinsamkeit, der Youngs (ebd.) zufolge zu wenig Beachtung geschenkt wird, ist der Fokus auf Regierungsführung statt auf Demokratieförderung: „[W]hat has been labeled democracy policy has in practice generally been aimed at governance changes rather than democratization. [...] [T]he EU supports certain aspects of governance reform more assertively than it does the political dimensions of democracy.“ (ebd., 12) Mit diesen Schlussfolgerungen konstatiert Youngs (ebd., 12), dass vieles, was als Demokratieförderung bezeichnet wird, tatsächlich Governance-Reformen sind, die nur bedingt demokratisierend wirken.

Im Gegensatz zu Youngs' (ebd.) Schlussfolgerungen stufen Knodt/Jünemann (2007) die Europäische Union als Exporteurin der eigenen Werte ein, die beabsichtigt, sowohl ihr Wertemodell in Drittländer zu exportieren als auch die Art und Weise des Exports auf ihrem Wertemodell zu basieren. Konsequenterweise und in der Auffassung von Demokratie als Querschnittsmaterie integriert die EU in all ihren Handels- und Partnerschaftsabkommen seit 1992 eine Menschenrechts- und Demokratieklause l, was ihr wiederum die Kritik einbringt, nur eine Antwort bzw. bloß ein Konzept für alle Empfänger/innen zu haben. Dadurch, dass diese Regel für alle gelten soll, würde die Gefahr der sogenannten „one size fits all“-Herangehensweise bestehen, bei der unabhängig vom Partnerland dieselbe Politikstrategie angewendet und wenig Rücksicht auf Bedarfsorientiertheit und Ownership genommen wird. Diese Kritik wird von Knodt/Jünemann (2007) nicht geteilt, sie betonen, dass „differences in both the agreement clauses and their implementations are apparent“. (ebd., 15) Denn es wird nicht beachtet, dass Instrumente und Maßnahmen es erlauben, ihre Anwendung anzupassen und auf die jeweiligen Empfänger/innen abzustimmen. Dennoch ist nicht allein ein normatives, wertorientiertes Interesse die Motivation für Demokratieförderung. Wenn tatsächlich ein „lack

of strong European commitment to supporting democracy as part of foreign policy“ (Youngs 2010b, 5f.) feststellbar ist, wie von Youngs hier angenommen, wird dieses fehlende Engagement mit einem Festhalten an traditionellen strategischen Interessen wie Wirtschaft und Sicherheit einhergehen. Die Außenpolitik der EU ist auch immer mit Sicherheitsinteressen verbunden. Sicherheit wird auch in der Europäischen Sicherheitsstrategie (Rat der Europäischen Union 2003) mit Demokratieförderung verbunden, indem der Schluss gezogen wird, dass die Verbreitung von Demokratie mit einer Förderung der Sicherheit und Stabilität einhergeht, da argumentiert wird, dass Demokratien untereinander keine kriegerischen Auseinandersetzungen führen und Konflikte friedlich lösen würden. Das gleiche Konzept wird auch für ökonomische Interessen übernommen, wenngleich sich das als historisch nicht haltbar zeigt: Wenn Länder miteinander wirtschaftlich und durch Handel eng miteinander verbunden sind, ist die Gefahr eines kriegerischen Konfliktes klein. Die Schlussfolgerung nach Knodt/Urdze (2010, 10) ist daraus nicht, dass die EU ein besonderes Interesse an Demokratieförderung dort zeigt, wo sie ihre Sicherheitsinteressen bedroht sieht. Vielmehr ist aus der Sichtweise der Sicherheitspolitik zu befürchten, dass in autoritären Regimen ein Transitionsprozess, der demokratische Reformen, mehr Möglichkeiten der Partizipation und weniger Repression bringt, zu Instabilität und Konflikten führt – zumindest temporär. Die Gefahr der Ausbreitung einer instabilen Situation von einem Land auf die gesamte Region oder dass der Transitionsprozess blockiert und auf dieser Stufe bleibt, lässt aus sicherheitspolitischen Überlegungen von einer engagierten Demokratieförderung abraten. Diese beiden Interessen stehen sich demnach in diesem Fall entgegen. „Thus, the security interest of the EU does not necessarily have to be congruent with the democratisation of a third country.“ (ebd., 10) Diese Überlegungen können helfen zu verstehen, warum die europäische Demokratieförderungspolitik in manchen Fällen als zögerlich und unschlüssig beurteilt wird.

Mit der Schaffung zahlreicher Instrumente und Initiativen, die im Bereich Demokratieförderung tätig sind, das ist beispielsweise der EIDHR, der EED und vieler andere, ist zu befürchten, dass die erwünschte Kohärenz nicht geschaffen wird, vielmehr deutet das auf weitere Fragmentierung und inhaltliche Doppelgleisigkeiten hin: „Alles in allem ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Diversifizierung der Fördertöpfe auf europäischer Ebene zu einer weiteren Fragmentierung der Demokratieförderung auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene führt und Kohärenzbildung erschwert.“ (Richter/Leininger 2012, 6)

4.5. Exkurs: Democracy Promotion in den USA

Die USA werden immer wieder als weltweit wichtigster Akteur und zudem als weltweit größter Geber im Bereich der Demokratieförderung bezeichnet (vgl. etwa Wolff/Spanger/Karakas 2012). Die US-amerikanische Demokratieförderungspolitik, so streichen zumindest Wolff/Spanger/Karakas (2012) in ihrer Untersuchung heraus, enthalte Elemente der deutschen bzw. europäischen „civilian power“-Strategie, allerdings zeigten die USA eine größere Bereitschaft zu Sanktionen, Maßregelungen bei demokratischen Verstößen und einer offeneren Unterstützung oppositioneller (zivilgesellschaftlicher) Gruppen und werden daher als sogenannte „freedom fighters“ eingestuft. Anstrengungen zur Ausbreitung und Förderung von Demokratie haben in den USA eine lange Geschichte und Tradition in der Außenpolitik, mindestens seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts. Getragen wurde und wird dieses Engagement in den USA von der Überzeugung, dass Demokratien keine Kriege gegeneinander führen würden, eine Investition in Demokratie somit eine in Frieden sei. Ein „liberale[s], demokratische[s] und marktwirtschaftliche[s] Ordnungssystem[...] [wird] als ein in jeder Hinsicht – auch moralisch – überlegenes System“ (Faath 2005, 23) begriffen, dessen Verbreitung sowohl durch entwicklungspolitische als auch militärische Maßnahmen angestrebt werden soll. Der Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg wie auch die Bemühungen nach Ende des Zweiten Weltkrieges waren unter anderem geleitet von einem Glauben an Freiheit und Demokratie und die Wichtigkeit deren Verbreitung. Festmachen lässt sich dies etwa an der Gründung der Organisation amerikanischer Staaten (Organization of American States; OAS), die aus panamerikanischen Bemühungen hervorgegangen im Jahr 1948 mit der Absicht geschaffen wurde, Sicherheit und Frieden sowie Demokratisierung zu fördern; ebenso an der 1949 auf Betreiben der USA erfolgten Gründung des Europarates mit den Zielen der Sicherung menschenrechtlicher und demokratischer Grundsätze; schließlich auch in einem gewissen Sinn im Zusammenschluss zur Organisation des Nordatlantikvertrages (North Atlantic Treaty Organization; NATO) 1949, die in ihrem Gründungsvertrag neben der militärischen Pflicht zur kollektiven Selbstverteidigung auch die Wahrung und Anerkennung demokratischer Prinzipien, neben Rechtsstaatlichkeit und Freiheit, nennt. (vgl. NATO 1949 und Faath 2005) US-Präsident John F. Kennedy gründete nicht nur USAID, sondern etablierte sich auch als Vertreter der Demokratieförderung. Schließlich jedoch veränderten sich die geopolitischen Gegebenheiten und die Jahrzehnte des sogenannten „Kalten Krieges“ beeinflussten auch die Demokratisierungsbemühungen der USA. Wie schon oben angeführt, zählten strategische Interessen und Allianzen eher als nachhaltige und authentische demokratische Reformen, die Ausweitung des jeweils eigenen Einflussgebietes für die Gegenspielerinnen USA und

Sowjetunion hatte Priorität. Forderungen nach Demokratie und Demokratisierung wie etwa von US-Präsident Jimmy Carter und US-Präsident Ronald Reagan können eher als Rhetorik denn als tatsächliche Handlungsanleitungen eingestuft werden, autoritäre Regime beispielsweise wurden aus strategischem Kalkül ebenso unterstützt. US-amerikanische Anti-Sowjet-Politik wurde mit Demokratieförderung begründet und etikettiert und Demokratieförderungspolitik diente als grundlegende Struktur der US-Außenpolitik (vgl. Carothers 1999) Mit der Auflösung der Sowjetunion und somit des Ost-West-Denkens konnte die US-amerikanische Politik der Demokratieförderung eine Renaissance erleben – bei den sich nun neu- oder wiederzugründenden Staaten, die zuvor unter dem Einfluss der ehemaligen Sowjetunion standen, herrschte der Wunsch nach einer demokratischen Staatsordnung, und die USA standen bereit, die Etablierung dieser zu unterstützen. (vgl. Faath 2005) Unter US-Präsident Bill Clinton änderte sich nach Ende des Ost-West-Konfliktes die inhaltliche Ausrichtung der US-Demokratisierungspolitik, anstatt institutioneller wurden nun stärker gesellschaftliche Aspekte der Demokratie betont, womit etwa Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Medien und Justiz und Grundrechte wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit gemeint sind. Ihren Höhepunkt bzw. anders betrachtet ihre Niederschrift fand diese Entwicklung in den Millennium Development Goals im Jahr 2000, in denen zwar Armutsbekämpfung oberste Priorität hat, gleichwohl aber auch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten anvisiert wird. (vgl. ebd. 2005) Dennoch wird gerade an der Demokratieförderungspolitik der USA deutlich, dass strategische Interessen – Sicherheitsinteressen – die Richtung vorgeben. Die Clinton-Regierung beispielsweise hatte trotz der zur außenpolitischen Priorität erhobenen Demokratieförderung kein umfassendes Konzept dafür, sondern sie wurde je nach strategischer Interessenslage des Staates verfolgt. (vgl. ebd. 2005)

5. Themenfelder im Diskurs: Konjunktoren

In diesem ersten Schritt wurde also nun ein Überblick über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union gegeben und konnte die Entwicklung der europäischen Demokratieförderungspolitik genauer nachgezeichnet und eingeordnet werden. Basierend auf dieser Zusammenschau in historischer und geopolitischer Hinsicht wurden Themenfelder sichtbar, die einen relevanten Zusammenhang mit Demokratieförderung zeigen. Als relevant eingestuft wurde ein Thema dann, wenn dieses eine Verankerung in konkreter Politik gefunden hatte – oder umgekehrt: konnte eine Explizierung einer Policy (etwa anhand einer Deklaration oder eines Gesetzes) ausgemacht werden, ließ dies darauf schließen, dass dem Thema eine Relevanz im Diskurs zugemessen wurde.

Auf Basis der historischen Einbettung der Demokratieförderungspolitik konnten fünf Themenfelder ausgemacht werden, die im wissenschaftlichen Diskurs im Hinblick auf ihre Einordnung und ihren Inhalt überprüft werden sollten. Als Themenfelder ergaben sich erstens Konditionalität, zweitens Legitimität, drittens Bedarfsorientierung und Ownership, viertens Good Governance und fünftens Armutsbekämpfung. Die Konditionalitätspolitik in der Entwicklungspolitik und die Einführung der Menschenrechts- und Demokratieklausele legten nahe, dass dem Themenfeld „Konditionalität“ Relevanz beigemessen wird und dieses daher näher untersucht werden sollte. Auch beim Themenfeld „Bedarfsorientierung und Ownership“ bestand die Vermutung, dass dieses mit Demokratieförderung verknüpft vorgefunden werden würde, erreichte diese Herangehensweise doch in der Entwicklungspolitik große Aufmerksamkeit, was sich etwa im partnerschaftlichen Ansatz des Cotonou-Abkommens oder der 2005 verabschiedeten „Paris Declaration“ der OECD widerspiegelt. „Good Governance“ als Themenfeld sollte betrachtet werden aufgrund der beinahe unvergleichlichen Konjunktur dieser Strategie seit ihrem ersten Aufkommen und der breiten Aufnahme in die politischen Konzepte. Für das Themenfeld „Armutsbekämpfung“ ließ die Festlegung von Armutsbekämpfung als Oberziel der europäischen Entwicklungspolitik darauf schließen, dass diese Thematik sich als bedeutend für Demokratieförderungspolitik erweisen könnte. Schließlich wurde hier noch das Themenfeld „Legitimität“ ausgemacht. Das ergab sich zwar anders als die übrigen nicht im Sinne einer „Umsetzung in weltliche Konsequenzen“, allerdings drängte es sich als Folgefrage aus der grundlegenden Kritik an und der Hinterfragung von Demokratieförderung als eigenes Themenfeld auf.

Gefragt werden könnte schließlich, warum beispielsweise „Sicherheit“ oder „Ökonomie“ in dieser Forschungsarbeit keine eigenen Themenfelder bilden, scheinen sie doch ebenso

verknüpft mit Demokratieförderung. Im Sinne einer Offenlegung der Einschluss- bzw. Ausschlusskriterien wird das damit begründet, dass diese hier als Themen verstanden werden, die zwar in Berührung mit Demokratieförderung stehen, aber nicht aus dieser Politik heraus kommen. In anderen Worten: Demokratieförderung wird primär als Teil der Entwicklungspolitik verstanden, auch wenn sie darüber hinaus mittels Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik betrieben werden kann. Ohne Zweifel berühren sicherheits- und wirtschaftspolitische Fragen Demokratieförderungspolitik, durchziehen sie mitunter gar ähnlich einer Querschnittsmaterie. Allerdings wird wohl Sicherheitspolitik in einer hierarchischen Anordnung kaum als Subthema von Demokratieförderungspolitik oder Entwicklungspolitik gesehen werden, sondern als mindestens gleichwertiges (oder vielleicht übergeordnetes) politisches Feld. Good Governance, Konditionalitätspolitik, Armutsbekämpfungspolitik, Bedarfsorientierung und die Frage nach Legitimität der Demokratieförderung wiederum werden hier als Felder verstanden, die in der Entwicklungspolitik (und somit in der Demokratieförderungspolitik) ihren Platz finden bzw. aus ihr heraus entwickelt worden sind. In einer hierarchischen Darstellung würden diese demnach als Teil davon angeordnet werden.

Das Material wurde wie in Kapitel 3 „Methode“ beschrieben ausgewählt und die Fragmente den Themenfeldern zugewiesen, mit der Nachschau im Diskurs sollen nun die Dimensionen der Themenfelder abgesteckt und ihre inhaltliche Ausfüllung ermöglicht werden.

5.1. Themenfeld: Konditionalität und geopolitisches Umfeld

Die Herangehensweise der EU-Kommission an Entwicklungszusammenarbeit war und ist, wie hinreichend beschrieben, geprägt von einem partnerschaftlichen, oft indirekten Ansatz. Ownership, Partnerschaft und Dialog statt Konfrontation und Offensivität sollte auch im Zusammenhang mit der Förderung von Demokratie in Empfängerländern Leitmotiv sein, allein, die politische Realität schien die EU-Kommission und -Mitgliedsländer in den 1990er-Jahren zu zwingen, Bedingungen bei der Mittelvergabe und Hilfe stellen. Dies vor allem in jenen Fällen, in denen demokratische Reformen trotz Unterstützung nicht, nur schleppend oder oberflächlich umgesetzt wurden. Die Absicht war, vorab festzulegen, welche Ziele und Veränderungen erreicht werden sollten, wobei für die Umsetzung Mittel der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt wurden. Bei Nichteinhaltung der Bedingungen oder Nichterreichen der vereinbarten Zielsetzungen sollte die Mittelzuwendung eingestellt werden. Viele Praktiker/innen und Wissenschaftler/innen diskutierten und kritisierten diese Vorgehensweise, denn obwohl die Konditionen als Anreiz zur Umsetzung von

echten Reformen intendiert waren, wurden Ziele dennoch nicht erreicht und in nachträglichen Analysen erweist sich der Ansatz zusätzlich als wenig nachhaltig. Ein direkter Zusammenhang zwischen Mittelvergabe und erfolgreichen Reformen kann nicht festgestellt werden, wie etwa eine Weltbank-Studie aus dem Jahr 2001 (Devarajan et al. 2001) in Subsahara-Staaten zeigt: Alle zehn untersuchten Staaten unterzogen sich den von den internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfonds) verordneten Strukturanpassungsprogrammen, erhielten dementsprechend ein großes Ausmaß an finanzieller Unterstützung in Form von Krediten. Das Ergebnis, also der Erfolg der Reformen war jedoch höchst unterschiedlich, in manchen Fällen konnten Fortschritte erzielt werden, in anderen wiederum nicht. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass nicht die Höhe der Mittel und die an Konditionalität gebundene Vergabe ausschlaggebend für einen Erfolg war, sondern andere Faktoren wie etwa eine genuine Reformabsicht und eine von Ownership und Verantwortung geprägte Herangehensweise. (vgl. ebd.) Gerade an den Strukturanpassungsprogrammen findet sich ausreichend Kritik an deren ungleichem, wenig partnerschaftlichem Zustandekommen und neoliberalen Absichten, die in den meisten Fällen eine wirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierung – und damit einhergehend eine Öffnung des Marktzuganges für Geberstaaten – verlangten, wobei im Falle einer Nichteinhaltung der Vorgaben oder Nichterreichen der Zielsetzungen die Aussetzung der Hilfszusagen drohte. Mittlerweile gilt Konditionalität vielfach als gescheitert: „By now, the failure of conditionality to attain its desired objectives and bring about sustained economic and political development is widely recognised.“ (Santiso 2002, 8)

Offizielle Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance; ODA) ist, trotz anderslautender Bekenntnisse, nicht oder kaum an Vorgaben zur Demokratisierung gebunden. Zusagen der Empfängerländer bzw. -organisationen zu demokratischen Reformen und Bemühungen scheinen ausreichend zu sein, um Mittel zu erhalten. Staaten mit einem durchwachsenen Umgang mit Demokratie und einer erkennbaren Verschlechterung demokratischer Prozesse kommen dennoch in den Genuss von Schuldenerlass und Erhöhung der ODA (hier ist die Rede von der gesamten ODA, nicht nur auf Mittel für Democracy Promotion bezogen). (Youngs 2008a, 4)

In Zeiten des Kalten Krieges kam Entwicklungshilfe als Mittel zur Bildung strategischer Allianzen oft autoritären Regimen zugute, hatte also nicht unbedingt den Zweck, zu einem demokratiefreundlichen Klima beizutragen. Das politische System der Empfängerländer war insofern nur ausschlaggebend für diese ökonomische Unterstützung und Entwicklungshilfe durch die westlichen Staaten, solange es nicht sozialistisch/kommunistisch war und aufgrund

der Annahme der Hilfe es auch nicht zu werden drohte. Zur Förderung von Demokratie in den Empfängerländern bekannten sich etwa die USA zwar, ob ein System demokratisch war oder nicht bzw. nur dem Anschein nach, stellte in der Realität kein ausschließendes Kriterium für das Eingehen einer derartigen Partnerschaft dar; was zählte war, der Ausbreitung der sowjetischen Einflusszone Einhalt zu gebieten. (vgl. Faath 2005) Unterstrichen wird diese Erklärung mit dem Argument, dass die Drohung, Unterstützung bei mangelnder Demokratisierung nicht zu gewähren, relativ unglaubwürdig war, ging es in diesen Jahrzehnten des Kalten Krieges doch darum, geopolitischen Einfluss aufrechtzuerhalten und nicht, Demokratisierung voranzutreiben (vgl. Dunning 2004).

To the extent that donors actually prefer to promote democracy among recipient countries, threats to make aid conditional on the fulfillment of democratic reforms may not be credible, because withholding aid from autocratic countries could mean losing clients to the other Cold War power. (Dunning 2004, 411)

Geostrategischer Einfluss hatte für sogenannte westliche Geberstaaten demnach einen höheren Stellenwert als das Einfordern ernsthafter demokratischer Reformen. In dieser Zeit konnten sich autokratische Regime also mehr oder weniger darauf verlassen, weiterhin Mittel zu erhalten, selbst wenn keine oder nur unzureichende Schritte in Richtung Demokratie unternommen worden. Dies änderte sich jedoch mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes: „Since 1990, however, aid has often promoted and rewarded democratisation.“ (Brown 2005, 179)

Unterstützt wird diese Argumentation beispielsweise von Dunning (2004): In seiner Analyse stellt er für afrikanische Staaten die Hypothese auf, dass „the impact of aid on regime type varies between the Cold War and post-Cold War periods“ (Dunning, 2004, 419) – dass es also einen Unterschied macht, ob die Zeit während des Kalten Krieges oder danach auf einen Zusammenhang zwischen Öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance; ODA) und Liberalisierung/Demokratisierung (gemessen am Index von Freedom House¹⁵) untersucht wird. Erst bei ODA, die in der Zeit nach Ende des Kalten Krieges geleistet wurde, kann ein statistisch signifikanter Zusammenhang mit größerer Freiheit und mehr Demokratie festgestellt werden (gemessen am Index von Freedom House). Weiters zeigt Dunning (ebd., 419) auf, dass besonders Staaten, die während des Kalten Krieges von der

¹⁵ Kritisch hinterfragt werden muss hier jedoch, ob der Index von Freedom House tatsächlich aussagekräftig sein kann, wenn es um die Messung von Demokratisierung geht, konzentriert sich der Index doch vor allem auf Liberalisierung und hat einige konzeptuelle Unzulänglichkeiten, wie etwa mangelnde Nachprüfbarkeit. Nichtsdestotrotz ist dieser Index einer der bekanntesten und am häufigsten verwendeten. (vgl. Dunning 2004 und weiter Pickel, Susanne; Pickel, Gert (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung: Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.)

damaligen Sowjetunion unterstützt wurden, in den daran anschließenden Jahren (bis 1997) im Index von Freedom House rasant zugelegt haben, das heißt, nach dieser Messmethode freiere und demokratischere Staaten wurden. Die Ära nach dem Kalten Krieg erlaubte es den westlichen Gebern außerdem eher, so Dunning (ebd.), antidemokratisches Verhalten tatsächlich zu sanktionieren – wenngleich nicht in vollem Umfang und wenig konsistent.

Dunning (2004) kommt in seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass sich abhängig von der jeweiligen Ära der Einfluss von ODA auf den Regimetypus verändert. Er resümiert über seine Studie: „In any case, the goal of the empirical testing in this research note has [...] [been] to ask whether the structural impact of aid on regime type varies systematically with time period. Here, the answer of the model is clearly affirmative.“ (ebd., 421) Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass „the likelihood that aid may effectively promote democracy will in fact increase when the role of strategic or geopolitical factors in allocating aid diminishes“ (ebd., 422). Je weniger geostrategische Politik eine Rolle spielt, desto höher sind die Chancen, dass Demokratieförderung mittels Entwicklungshilfe wirkt, so Dunnings Schlussfolgerung. Auch Konditionalität als Mittel zur Zielerreichung kann erst in diesem Umfeld glaubwürdig sein, denn hier soll, wie bereits oben erwähnt, nicht die Suche nach strategischen Allianzen, sondern tatsächlich die Förderung von Demokratie das Ziel sein. „The theory and evidence [...] suggest that conditioning aid on levels of democracy in recipient countries may only be credible under certain global geostrategic circumstances – for example, those provided in Africa by the end of the Cold War.“ (ebd., 422)

Mit dem Ende der Sowjetunion und des Ost-West-Konfliktes veränderte sich der Fokus, die internen politischen Strukturen der Empfängerländer wurden für die Vergabe von Mitteln in Betracht gezogen – nicht nur von den USA, sondern vor allem aufgrund der Prioritätensetzung in den westeuropäischen Geberländern, allen voran den skandinavischen. Zum Erhalt von Mitteln mussten die Empfänger nun Anpassungen ihrer politischen Systeme vornehmen – und zwar hin zu einem demokratischeren –, eine Politik der Konditionalität entwickelte sich. Die Ergebnisse dieser Politiken zur Förderung von Demokratie sind jedoch nicht immer zufriedenstellend und wurden und werden zumindest kritisch evaluiert, denn „[t]he relationship between political conditionality and democratisation is unclear.“ (Brown 2005, 182) Eine Politik der Konditionalität wurde gemäß Brown (2005) weiterhin betrieben, obwohl es keinen eindeutig nachweisbaren Erfolg gab und manchmal sogar in das Gegenteil von dem, was eigentlich beabsichtigt wurde, umschlug. Als Ursache dafür, warum die gewünschte Wirkung nicht erzielt wurde, Konditionalität bei der Vergabe der Mittel also kaum zu einer

Demokratisierung führte, wird von den Geber/innen oft „Bad Governance“ – worunter in diesem Fall schlechte, ineffiziente Regierungsführung verstanden wird – in den Empfängerländern identifiziert. Die Etablierung bloßer Wahldemokratien oder sogar die Verstärkung ethnischer Konflikte bis hin zum Bürgerkrieg waren mitunter Resultate dieser Reformen, die von den Empfängerländern deshalb umgesetzt wurden, um Mittel aus den Fonds der Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten, nicht aus genuinen Absichten, – und somit meist nur oberflächlich. Genau diese oberflächliche Implementierung verhinderte in manchen Fällen eine echte Demokratisierung geradezu. (ebd., 182ff) In Kontrast zur sonst eher kritischen Bewertung der Konditionalitätspolitik im Diskurs ist die Empfehlung Browns (ebd.) einzuordnen: Demokratisierungsbemühungen seien nichtsdestotrotz fortzusetzen, trotz ungünstiger Strukturen in den Empfängerländern und trotz Unklarheit, ob politische Konditionalität überhaupt dazu beitragen kann: „Nonetheless, the evidence is insufficient to abandon democracy promotion.“ (ebd., 185)

Auch in die EU-AKP-Verträge wurden Klauseln zur Aussetzung von Hilfe aufgenommen, die dann zum Tragen kommen sollten, wenn gegen essenzielle Prinzipien der Abkommen verstoßen wird. Im Abkommen von Cotonou, das im Jahr 2000 unterzeichnet wurde, fallen unter die sogenannten „essential elements“ die Achtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit; außerdem wurde Good Governance als sogenanntes „fundamental element“ definiert, wobei bei einem Verstoß gegen dieses keine Einstellung von Hilfsmaßnahmen angedacht ist, es sei denn, es kommt zu schwerwiegenden Korruptionsfällen. Im Zuge der breiten Diskussion um das Prinzip der Konditionalität schienen jedoch auch die Verhandler/innen des Cotonou-Abkommens auf die bislang und breit geäußerte Kritik am Konditionalitätskonzept einzugehen, denn die Aussetzungsklauseln wurden erkennbar mit der Absicht formuliert, gegenüber Staaten, die gegen die essenziellen Elemente verstoßen, Positivmaßnahmen zu ergreifen anstatt negativer.

Eine Abkehr von konditionalitätsorientierter Politik erfolgte nach anfänglicher Begeisterung über das Konzept schon nach wenigen Jahren Mitte der 1990er-Jahre, als sich sowohl die Geber/innen- als auch die Empfänger/innenseite mit rhetorischen Bekenntnissen zu Demokratie zufriedengab, da eine echte Umsetzung nicht im Bereich des Möglichen zu liegen bzw. der Aufwand dafür nicht bewältigbar schien, womöglich gar nicht angestrebt werden sollte. Vielfach war das, was schließlich unter Demokratisierung subsummiert wurde, tatsächlich bloß eine politische Liberalisierung. Bestes Beispiel dafür ist in vielen Ländern die regelmäßige Abhaltung von Wahlen, die, auch wenn sie nicht den Standards von frei und fair entsprachen,

als Beweis für ein Streben nach demokratischen Reformen genügten; an einer tiefgehenden Demokratisierung der Strukturen und der Gesellschaft wurde hingegen nicht gearbeitet.

Mit dieser Betrachtungsweise lässt sich nachvollziehen, wie man zur Einschätzung gelangt, dass Interessen wie etwa Handelsbeziehungen und Sicherheit für Geber/innenstaaten stets Priorität gegenüber der Einhaltung von Demokratisierungszusagen haben. Ein Beleg dieser Sicht ist die Tatsache, dass Hilfszusagen in Form von Krediten, Zuschüssen oder ähnliches bei Nichteinhaltung von Demokratierichtlinien trotz auferlegter Konditionalität nicht eingestellt wurden, wenn es den Geber/innen-Absichten dienlich schien, etwa um strategische Partnerschaften und Stabilität in bestimmten Regionen nicht zu gefährden: „[T]he European Union and its member states were found to lack a serious commitment to democracy and human rights in Africa in the 1990s; their own interests continued to determine where aid was directed“. (Brown 2005, 188) Daraus lässt sich schließen, so Brown (2005) weiter, dass die Eigeninteressen der Geber/innen auch weiterhin im Mittelpunkt standen, trotz anderslautender Absichtserklärungen. Die Höhe von Mitteln der Entwicklungshilfe für ein Land ist weiterhin eher von dessen strategischer Bedeutung für die Geber/innen abhängig als vom tatsächlichen Bedarf: „[T]he amount of aid a country receives depends far more on that country's strategic value to donors than on its need for extra resources.“ (Kosack 2003, 5)

Aus geostrategischer Sichtweise kam hinzu, dass von den westlichen Geber/innen nach Ende des Kalten Krieges zwar echte Demokratisierungsmaßnahmen mit glaubwürdigerem Druck gefordert werden hätten können, da das geostrategische Interesse an Einflussnahme zum Zweck einer Allianzenbildung keine wesentlichen Faktor mehr darstellte. Damit einher ging allerdings auch eine schwindende Bedeutung von – vor allem afrikanischen – Staaten für die Geber/innen. Mangelnde Relevanz heißt diesen Überlegungen zufolge auch weniger Engagement und weniger glaubwürdiges Interesse an Unterstützung bei Reformen im Empfängerland. (Dunning 2004, 412f)

Im Zuge der breiten Kritik am Konzept der Konditionalität wurden auch verschiedene Möglichkeiten von unterschiedlichen Seiten – von Theoretiker/innen und Praktiker/innen der Entwicklungszusammenarbeit – aufgezeigt, mit deren Hilfe Konditionalität tatsächlich zu einer Strukturänderung führen hätte können, etwa eine verbesserte Analyse der Situation vor Ort und die dadurch auf das Land besser zugeschnittene Zielsetzung. Wenn allerdings die bisherigen Erfahrungen bereits darauf hindeuteten, dass die Interessen der Geber anders gelagert waren und die Regierungen der Empfängerländer geringes Interesse an einer grundlegenden, partizipativen Demokratisierung des politischen Systems und der Gesellschaft zeigten, so stellt

sich die Frage, wie sinnvoll diese Praxis der Konditionalität und jegliche Anstrengungen, diese zu optimieren, überhaupt noch waren. Wem diene dieser Erhalt? War es, um die Vergabep Praxis der Mittel zu rechtfertigen? War es, um die dahinterliegenden Interessen zu verschleiern? Und wenn, wie von Brown (Brown 2005, 190), endogene Demokratisierungsbestrebungen gefordert werden, weil nur diese substanziell und nachhaltig sein können, oder beim Fehlen dieser die Bemühungen der internationalen Akteure eben umso intensiver sein müssten, dann wirft das die Frage auf, ob tatsächlich davon ausgegangen wurde und wird, dass ein „more of the same“ der richtige Weg sei.

5.2. Themenfeld: Legitimität

Die Kritik an Konditionalität und ihren Auswirkungen führt weiter zu einer generellen Infragestellung von Demokratieförderung und schließlich Demokratie überhaupt. Die Frage nach Legitimität ist eine, die oft nicht explizit gestellt wird, aber die Grundlage für Kritik an Demokratieförderung bildet. Bewusst oder unbewusst ausgeblendet steckt sie häufig hinter kritischen Analysen zur Demokratieförderungspolitik. Ein Legitimitätsproblem tritt aber auch in etablierten Demokratien auf, worunter etwa eine sinkende Wahlbeteiligung, steigende Unzufriedenheit mit Politiker/innen und der Verteilung von politischer Entscheidungsgewalt, eine Entfremdung zwischen Bürger/innen und politischer Verwaltung (etwa die Wahrnehmung der EU als bürokratischen Apparat, der ohne Bürgernähe agiert; ähnlich den „Washington buereaucrats“). Aus diesen Gründen, weil auch in den Geberländern Demokratie unter Kritik steht, wird mittlerweile nicht nur die Rechtmäßigkeit von Demokratieförderung angezweifelt, sondern auch die Zielsetzung – Demokratie – an sich. (Benhabib et al. 2013, 3; Youngs 2008a, 1) Die normative Überlegenheit, die Demokratie nach Ende des Kalten Krieges zugeschrieben wurde, wird vielfach nicht mehr als solche empfunden. Denn auch Staaten, die nicht auf Demokratie setzen, konnten ökonomisch und hinsichtlich ihrer nationalen Identität erstarken. Demokratie scheint also nicht mehr Vorbedingung zu sein, um als Weltmacht aufstrebend zu können. Vor allem autokratische Staaten, die bestimmte demokratische Elemente integrieren, also als hybrid gelten, zählen dazu, und auch Staaten mit dem Modell des „autoritären Kapitalismus“, etwa China und Russland. (Youngs 2008a; Benhabib et al. 2013, 3; Carothers 2007, 114f.) Gleichzeitig fürchten diejenigen autoritären Regime, die die dritte Welle der Demokratisierung unbeschadet überstehen konnten, nun eine kraftvolle Widerstandsbewegung, die von der Zivilgesellschaft ausgeht, beispielsweise durch die sogenannten Farbrevolutionen¹⁶

¹⁶ Farbrevolution oder auf Englisch „colour revolution“ werden meist jene zivilgesellschaftlichen Widerstandsbewegungen genannt, die gewaltlos gegen autoritäre Regime protestieren; dies vor allem in den ehemaligen Staaten der Sowjetunion bzw. am Balkan. Die Bezeichnung findet aber auch für Bewegungen in

– ein Widerstand, der von externen Akteur/innen mittels Demokratieförderungsmaßnahmen unterstützt und initiiert werden könnte. Vor allem von den USA wurde und wird die Verbreitung und Förderung von Demokratie immer auch mit der Förderung von Frieden und daraus folgender Sicherheit begründet, denn demokratische Staaten würden gegeneinander keine Kriege führen, sie seien politisch stabiler und würden damit zur Stabilität in der Welt beitragen. Liberale Demokratien hätten das Potenzial, so die Erwartung und Argumentation weiter, wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu ermöglichen sowie Gewalt und Terrorismus einzudämmen. (vgl. Faath, 2005, 31f.) Dieser Legitimation von Demokratie und in weiterer Folge von Demokratieförderung steht allerdings entgegen, dass der Zusammenhang zwischen Demokratie und Frieden wissenschaftlich nicht einwandfrei belegt ist, auch wenn die Wahrscheinlichkeit eine sehr hohe ist. Dazu kommen in einem nicht unbedeutenden Ausmaß die geradezu verheerenden Nachwirkungen der Politik unter US-Präsident George W. Bush. Der nach dem Anschlag auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 von der US-Regierung forcierte Krieg gegen den Terrorismus („war on terror“) und der Irakkrieg mit Beginn 2003 wurden bzw. werden in den betroffenen Staaten eng mit der US-amerikanischen Absicht einer Demokratisierung verknüpft. Dies wurde auch von den USA selbst miteinander in Verbindung gebracht: Nicht nur zur Bekämpfung von Terrorismus, auch zum Zweck der Demokratisierung wurde Krieg geführt bzw. engagierte man sich in bewaffneten Konflikten. Zum Schaden der Demokratieförderung ist diese nun in weiten Teilen der Welt negativ besetzt, es haftet ihr der Beigeschmack der Rechtfertigung der Durchsetzung US-amerikanischer Sicherheitsinteressen an. Das, was eigentlich ein Regimewechsel war – im Fall von Afghanistan und Irak ein gewaltsamer – wird mit Demokratieförderung assoziiert bzw. (bewusst) verwechselt. (vgl. Carothers 2007, 114; Burnell 2008, 39) Jedenfalls kann sich eine Diskussion um Demokratieförderung mittlerweile nicht mehr nur um Methode und Inhalte drehen, es geht um die Legitimität von Demokratieförderung und von Demokratie selbst. Samuel P. Huntington zeigte sich bereits Mitte der 1980er-Jahre skeptisch, inwieweit es – in diesem Fall – den USA überhaupt möglich sein könnten, auf die Entwicklung eines staatlichen Systems hin zu einer Demokratie Einfluss zu nehmen (vgl. Huntington 1984). Noch in der Zeit des Kalten Krieges geschrieben befand Huntington im gleichen Text aus dem Jahr 1984 allerdings auch, dass die demokratische Entwicklung weltweit vermutlich abgeschlossen sei, keine weiteren nicht-demokratischen Staaten mehr zu Demokratien werden würden – womit er

anderen geographischen Räumen Anwendung. Beispiele sind die sogenannte Orange Revolution in der Ukraine 2004, die Rosenrevolution in Georgien 2003, die Zedernrevolution im Libanon 2005 u. v. a. m.

allerdings Unrecht behielt, da sich vor allem die ehemals kommunistischen mittel- und osteuropäischen Länder zu demokratischen Staaten entwickelten.

Demokratieförderung wurde besonders nach Ende des Kalten Krieges im Zuge der Transformation zentral- und osteuropäischer Staaten zu einer verbreiteten Praxis (nicht nur) in der Entwicklungszusammenarbeit und zu einem Standard im internationalen System. Dies war getragen von der Auffassung, dass Demokratie das einzige System sei, das Frieden, Entwicklung und Wohlstand gewährleisten kann, zudem noch legitimiert durch die Bürger/innen (vgl. Gershman¹⁷/Allen 2006, 36). In den weiteren Entwicklungen beobachtet Barry (2012) ein Divergieren der Einschätzungen im wissenschaftlichen Diskurs: Vor allem im Zuge der US-amerikanischen Demokratisierungsagenda unter US-Präsident George W. Bush meinen die einen, einen Beleg für die breite Akzeptanz und ein Anwachsen von Demokratieförderung sehen zu können, wurden doch viele außenpolitische Maßnahmen mit Demokratisierungsabsichten argumentiert und das Thema breit diskutiert, während die anderen genau darin einen Niedergang und das Ende der Blütezeit sehen (vgl. ebd.).

Zur Frage der Legitimität von Demokratieförderung werden jedoch auch positive Stimmen in die Diskussion eingebracht; und zwar kommen diese aus dem Umfeld der Praktiker/innen der Demokratieförderung. In einer großangelegten Befragung dieser Akteur/innen – zum größten Teil leitende Mitarbeiter/innen von Demokratieförderungs- oder Menschenrechts-NGOs, die Mittel aus den Demokratieförderungsprogrammen erhalten – stellte sich heraus, dass Demokratieförderung von diesen als notwendig eingestuft und geschätzt wird, dass gar „the demand for democracy exceeds the supply“ (Barkan 2012, 132). Nach Einschätzung der Befragten ist es selten die Bevölkerung eines Staates, die Demokratisierung verhindere oder sich zu wenig darum bemühe, sondern vielmehr die herrschenden Eliten in staatlichen Ämtern und in der Regierung, die aufgrund des Wunsches nach Machterhalt demokratische Entwicklung entweder verhindern oder sich nicht mit nachhaltigem Erfolg dafür einsetzen würden. Bemerkenswert ist, dass diese Sichtweise unabhängig von der geographischen Region, in der die Studienteilnehmer angesiedelt sind, geteilt wurde. Selbst wenn diese Antworten wenig erstaunlich sein mögen – kaum jemand würde seine Arbeit- oder Geldgeber/innen und wohl noch weniger die Berechtigung seiner Arbeit grundlegend in Frage stellen – so sind sie doch imstande, einen relevanten Eindruck aus Empfängersicht zu liefern. Ob das jeweilige Land erfolgreich zu einem demokratischen werde hänge laut diesen Studienergebnissen zum größten Teil von endogenen Faktoren und lokalen Akteur/innen bzw. von einem guten Zusammenspiel

¹⁷ Carl Gershman ist Präsident der US-amerikanischen „National Endowment for Democracy“ (NED).

mit Demokratieförderungsmaßnahmen ab. Aus Sicht der Befragten kann jedoch nicht Demokratieförderung allein zu einer gelungenen demokratischen Transformation führen, da Ownership eine wichtige, wenn nicht gar die wichtigste Komponente für ihren Erfolg ist. (ebd.)

Wie Entwicklungspolitik im Allgemeinen muss auch für Demokratieförderung nicht nur gegenüber Empfänger/innen, seien dies staatliche Stellen oder die Zivilgesellschaft, ein Nachweis ihrer Berechtigung erbracht werden, sondern auch gegenüber den Bürger/innen eines Geberstaates will Demokratieförderungspolitik gerechtfertigt werden. Die Ausgestaltung und das Engagement von Demokratieförderungspolitik liegen daher auch immer begründet in der Innenpolitik der Geber/innen. Eine zu ausgeprägte „appeasement policy“ einer Geberstaatenregierung gegenüber eines (teilw.) autoritären Regimes könnte beispielsweise in der demokratiepolitisch engagierten Zivilgesellschaft des Geberstaates zu Protesten führen. Diese kritische Begleitung der außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen durch die Zivilgesellschaft bildet zumindest ein Regulativ für die Handlungsweise der Geberregierungen, wenn sie wohl auch selten die gänzliche Abkehr von einer Politik bewirken kann. Ein Beispiel dafür ist die Beziehung der USA zu Pakistan, für die sich die politischen Entscheidungsträger/innen gegenüber den Bürger/innen rechtfertigen muss, selbst wenn sie deswegen nicht unbedingt Beziehungen abbrechen oder eine Kurskorrektur vornehmen würde (vgl. Wolff/Spanger/Karakas 2012, 11). Für die Regierung eines Empfängerstaats wiederum kann das bedeuten, dass sie einen Eingriff in die internen Angelegenheiten ihres Staates vermeiden kann, wenn sie sich demokratisch-orientiert zeigt (bzw. es tatsächlich zu sein beabsichtigt) und gute Werte in den Bereichen Stabilität, Friede und gute Regierungsführung vorweisen kann. Nichtdemokratische Elemente würden in einer derartig orientierten Staatsführung, so zeigt sich, von der Geberstaatengemeinschaft eher akzeptiert werden als in offen autoritären Staaten. Letztere würden stattdessen wahrscheinlicher offensive demokratiefördernde Maßnahmen und somit eine Einmischung hervorrufen; Geber/innen wie die USA sehen sich dadurch besonders veranlasst einzugreifen. (vgl. ebd., 12f)

5.3. Themenfeld: Bedarfsorientierung und Ownership

In dem vergangenen Jahrzehnt zeichnete sich ein Trend zu einer bedarfsorientierteren Herangehensweise ab und den Forderungen nach einer verstärkten Einbindung derer, die es betraf, schon in der Planungsphase wird eher nachgekommen. „The experience of the last decades shows that ownership of and commitment to reform constitute the major determinant for democratic consolidation and aid effectiveness.“ (Santiso 2011a, 390) Mit einer Orientierung an den Bedürfnissen einher geht Ownership, die Eigenverantwortlichkeit der

Betroffenen. Die Formulierung eigener Vorstellungen von Entwicklungswegen und eigenständige Entscheidungen sollen Demokratisierung zu einem größeren und vor allem nachhaltigen Erfolg verhelfen. Dies betrifft sowohl staatliche als auch die zivilgesellschaftliche Akteur/innen zu. Das Ownership-Konzept erlangte in der Entwicklungszusammenarbeit besondere Relevanz mit der 2005 unterzeichneten „Paris Declaration“. Diese Deklaration wurde von der OECD vorbereitet und von mehr als hundert Geber- und Empfängerländern unterzeichnet ebenso wie von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen und internationalen Gebereinrichtungen. Dieses Statement sollte das Verständnis anerkennen und zum Ausdruck bringen, dass die Empfängerländer die Zielsetzungen und Pläne für ihre Entwicklung selbst festsetzen sollten.

Trotz der Anerkennung von Ownership als relevantes Kriterium bleiben viele damit einhergehende Forderungen nach Verbesserung seit Jahrzehnten ungehört, etwa wenn es darum geht, dass in der tatsächlichen Arbeit immer noch ein Großteil der Mittel an internationale NGOs bzw. NGOs aus den Geberländern gehen statt an lokale (vgl. Youngs 2010a, 3). Eine Erhöhung der finanziellen Mitteln für Demokratisierungshilfe sei zwar immer wünschenswert, tatsächlich würden sich manche lokale Akteur/innen jedoch sogar eher wünschen, dass Druck auf die Regierungen ausgeübt werde, um die Forderung nach Demokratisierung zu untermauern, so Youngs (ebd., 11). Anstatt noch mehr Geld in Demokratisierungsinitiativen zu stecken, deren Auswirkungen nicht klar erkennbar seien, sollten Geberländer diese Absichten auf allen ihnen zur Verfügung stehenden Kanälen unterstützen: durch diplomatischen Druck, in Handelsbeziehungen, usw. Eine zivilgesellschaftliche Organisation benötigt zusätzlich zu Training und Projektfinanzierung etwa auch die Strukturen auf gesetzlicher Ebene, um etwas zu erreichen, und genau da müsse das Geberland ansetzen, seinen Einfluss für Demokratisierung und die Einhaltung der Menschenrechte geltend machen, und auch dies als Entwicklungszusammenarbeit verstehen. (ebd.) Eine engagierte Diplomatie ist indes nicht gleichzusetzen mit politischer Konditionalität, die schon einmal als herrschendes Paradigma der Entwicklungszusammenarbeit für erhebliche Kritik und Zweifel sorgte. Anstatt sich wie bisher auf ökonomische Sanktionen zu konzentrieren sei das Ansehen des Landes bzw. der Regierung ein möglicherweise viel besserer Ansatzpunkt für Druck (ebd.). Gerade diese Methode der Demokratieförderung, nämlich (unter anderem) diplomatischer Druck, zu verfolgen heftet sich die EU auf ihre Fahnen; Demokratieförderung soll nach eigenen Zielvorgaben auf drei Säulen ruhen: Erstens, positive *Anreize* um Reformen zu stimulieren, *Sanktionen* und diplomatischer Druck als zweite Säule, und schließlich Finanzierung von *Demokratisierungsprogrammen (democracy assistance)*. (Youngs 2008a, 1). Die Zielsetzung

der EU und das tatsächliche Ergebnis nach Wahrnehmung von lokalen Akteur/innen stimmen auch in diesem Fall – wie häufig im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – nur bedingt überein, bloß im Erweiterungsprozess der EU konnten dahingehend Erfolge verzeichnet werden (ebd.). Youngs kommt zu einem vernichtenden Urteil über die Politik der EU-Mitgliedsstaaten:

The detailed facts and examples lead to a clear conclusion. Most European governments do not now have a strategy for democracy promotion that is consistent, effective and based on a clear vision of the relationship between democratisation and other political objectives. (Youngs 2008a, 2)

Ein Konnex besteht nicht nur zwischen Entwicklungshilfe mit dem Ziel und mit Maßnahmen zur Demokratisierung, sondern umgekehrt ist Demokratisierung oft ausschlaggebend und Bedingung für die Effektivität von Entwicklungshilfe: „[L]ife quality will to some extent depend, and aid effectiveness will be conditional, on the level of democratization.“ (Kosack 2003, 3) Dabei, so Kosack (2003) zeige sich, dass Development Aid, also Entwicklungshilfe, in hohem Ausmaß ineffektiv sei, wenn sie in nicht-demokratischen Staaten geleistet werde. Es lasse sich jedoch ein Zusammenhang zwischen einer demokratischen Organisationsform eines Staates und der Steigerung der Lebensqualität – gemessen am Index für menschliche Entwicklung (Human Development Index; HDI) – in Folge von Entwicklungshilfe feststellen, was wiederum eine Abkehr vom gängigen Prinzip der Messung von Erfolg in Pro-Kopf-Einkommen bedeute. Ein gestiegenes Pro-Kopf-Einkommen kann keine Aussage über die Verteilung des Einkommens leisten, daher sei anzuraten, Lebensqualität als Indikator für die Messung des Erfolges von Entwicklungshilfe heranzuziehen. Entwicklungshilfe, die in autoritären Staaten geleistet wird, so Kosacks These weiter, führe zwar zu keiner Verschlechterung der Lebensqualität, allerdings wachse sie in weit geringerem Ausmaß als in Demokratien. (ebd., 6ff.) Weiters bestehe bei der Vergabe von Mitteln der Entwicklungshilfe an Autokratien die Gefahr, so warnt zumindest Kosack, dass diese für die herrschende Elite und nicht zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung eingesetzt wird. In Demokratien kann im Gegensatz davon ausgegangen werden, dass die Mittel zum Wohl der Bevölkerung verwendet werden, unter anderem deshalb, weil die Politik der Bevölkerung in einem vergleichsweise höheren Ausmaß rechenschaftspflichtig sei. Ein weiteres Ergebnis Kosacks Untersuchungen zeigt, dass Demokratien es besser verstehen, Entwicklungshilfe einzusetzen und so eine Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung erzielen können, im Gegensatz zu Autokratien. Bei ausbleibender Hilfe hingegen schaffen Demokratien es im Gegensatz zu Autokratien wiederum nur schwer oder kaum, die Lebensqualität weiter zu verbessern. (ebd. 2003, 11)

Eine Neuausrichtung und Evaluierung der bisherigen EU-Demokratieförderungspolitik wird besonders in jüngster Zeit gefordert. Diese soll stärker als bisher Rücksicht nehmen auf die Erfordernisse und Wünsche der Betroffenen. Das neue Paradigma solle „on the primacy of individuals, including their basic needs, their aspirations and their freedom to govern themselves in whatever way they prefer“ (Fioramonti 2012, 18) basieren, die EU solle zuhören lernen, um zu einem „facilitator“ (ebd.), das heißt zu einem Ermöglicher von Demokratie werden zu können. Mit Ownership und Verantwortlichkeit gingen, so ist anzunehmen, eine steigende Legitimität und erhöhte Erfolgsaussichten von Demokratie bzw. Demokratieförderung einher.

5.4. Themenfeld: Good Governance

Der Begriff „Good Governance“¹⁸ wurde erstmals 1989 in einer Weltbank-Studie erwähnt und definiert, und zwar im zwei Seiten langen Studienvorwort vom damaligen Weltbank-Präsidenten Barber B. Conable:

A root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public. (World Bank 1989, xii)

„Governance“ oder „Good Governance“ wird mit dem Begriff „Gute Regierungsführung“ in das Deutsche übersetzt und bezeichnet die Verwaltung und das Regelsystem eines Staates bzw. einer kleineren Verwaltungseinheit. 1992 schließlich konkretisierte die Weltbank das Konzept in einer 61-seitigen Publikation mit dem Titel „Governance and Development“. In dem vergleichsweise kurzen Vorwort – es ist nur zwei Absätze lang – des damals amtierenden Weltbank-Präsidenten Lewis T. Preston lautet es nunmehr nur knapp: „Good governance is an essential complement to sound economic policies.“ (World Bank 1992, v) Erst mit guter Regierungsführung könne demnach eine für Entwicklung günstige Umgebung geschaffen

¹⁸ Zur Etymologie des Begriffes Governance stellt der Übersetzungsdienst der Europäischen Union (Huynh-Quan-Suu o.J.) ein Dokument zur Verfügung, in dem die Herkunft sowie die weitere Verbreitung des Terminus erläutert wird: Ursprünglich vom griechischen „kubernân“ stammend, ins Lateinische mit „gubernare“ übernommen, bedeutete es, ein Schiff oder einen Streitwagen zu lenken, wurde aber bereits von Platon metaphorisch verwendet um das Regieren von Menschen zu beschreiben. Im Altfranzösischen stand der Begriff „gouvernance“ ursprünglich genauso wie „gouvernement“ für die Kunst oder die Art und Weise zu regieren; im 14. Jahrhundert wurde er mit „governance“ in die englische Sprache übernommen um den Akt oder die Art und Weise zu regieren zu beschreiben; außerdem gelangte er in weitere romanische Sprachen. Er geriet allerdings bald in Vergessenheit und wurde erst in den 1990er-Jahren wieder mit Bedeutung gefüllt: Er steht weiterhin für die Art und Weise zu regieren, allerdings mit zwei wichtigen Ergänzungen: Er unterscheidet sich von „gouvernement“ (Regierung) als Institution und weiters beschreibt es eine neue Art und Weise, die Staatsgeschäfte mit Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu führen.

werden und – indem gute Regierungsführung in diesem Dokument auch als gutes Entwicklungsmanagement („sound development management“; ebd., 47) verstanden wird – Armutsreduktion sowie nachhaltiges Wachstum ermöglichen (vgl. ebd.). Good Governance wird gemeinhin sowohl von Weltbank als auch von anderen westlichen Geber/innen mit demokratischen Elementen verbunden. Im Laufe der Zeit entwickelte die Weltbank einen engeren Konnex zwischen Good Governance und Demokratie: Good Governance sollte sich nicht nur an demokratischen Kriterien orientieren, sondern demokratische Strukturen schaffen, wobei Demokratisierung sowie demokratische Kriterien und Normen als Zielvorgabe und zur Orientierung entwicklungspolitischer Maßnahmen ausdrücklich genannt werden. (vgl. Faath 2005, 28f.). Die Vermutung liegt nahe, dass die Weltbank ihr Mandat, das eigentlich auf der Gewährleistung nachhaltiger ökonomischer und sozialer Entwicklung angelegt ist und sich nicht (unmittelbar) mit politischen Angelegenheiten befasst, nicht überzustrapazieren wollte und daher den Ausdruck „governance“ gewählt hat – statt mit dem Begriff „government“ klarzustellen, dass es tatsächlich auf die politische Ebene abzielen versucht: „[T]he use of the word governance rather than government seems intended to sound ‚managerial‘ rather than political.“ (Plattner 2013, 19) Im Zuge der Verbreitung von Good Governance befassten sich auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development; OECD) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme; UNDP) damit und erarbeiteten ihr Verständnis von Good Governance: Während jene Prinzipien der OECD „ebenfalls normativ orientiert und [...] sich an Demokratien aus[richten] [...] will sich das UNDP-Konzept ‚zielgenau‘ auf die Einführung demokratischer Prozesse und Institutionen sowie die Sicherung politischer und bürgerlicher Rechte und Freiheiten konzentrieren.“ (Faath 2005, 29) Die Europäische Union verschrieb sich ebenfalls erstmals im Jahr 1989 das Konzept Good Governance (zusammen mit einem Fokus auf die Förderung von Demokratie und Menschenrechten) und zwar im Lomé-IV-Abkommen mit den AKP-Staaten (vgl. European Commission 2012b). Auch im darauffolgenden Cotonou-Abkommen, fanden die Prinzipien der Menschenrechte, von Good Governance, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Eingang, wobei allerdings eine Unterscheidung gemacht wird zwischen sogenannten essenziellen Elementen – „essential elements“ – (Achtung der Menschenrechte, demokratischer Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit) und einem fundamentalen Element – „fundamental element“ – (Good Governance). Die Nichteinhaltung der essenziellen Elemente kann gemäß Abkommen zu einer Aussetzung von Hilfsmaßnahmen – „suspension“ – führen, nicht jedoch die Nichteinhaltung des fundamentalen Elementes, mit Ausnahme bei schwerer Korruption. In den

Vertragsverhandlungen intendierten die EU-Verhandler/innen eine Aufnahme von Good Governance in die Gruppe der essenziellen Elementen, die AKP-Staaten wehrten dies jedoch erfolgreich ab mit dem Argument, dass die Prinzipien von Good Governance bereits in den essenziellen Elementen hinreichend erfasst seien. (vgl. European Centre for Development Policy Management (ECDPM) 2002a) Schließlich konnte jedoch zumindest eine gemeinsame Begriffsdefinition von Good Governance gefunden werden:

[G]ood governance is the transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development. It entails clear decision-making procedures at the level of public authorities, transparent and accountable institutions, the primacy of law in the management and distribution of resources and capacity building for elaborating and implementing measures aiming in particular at preventing and combating corruption. (European Commission 2010b, 21)

Mit dieser Definition im Cotonou-Abkommen wird Good Governance mit dem Hinweis auf „management of resources“ sowohl als Prozess beschrieben als auch normativ als Ergebnis des Prozesses mit „equitable and sustainable development“ definiert. Auch die Weltbank gibt in ihrer Definition von Governance das Ergebnis mit „development“ vor (World Bank 1992, 1), wohingegen die Europäische Kommission in ihrer Definition auf den Prozess und die Art und Weise des Prozesses abzielt: „Governance refers to the rules, processes, and behaviour by which interests are articulated, resources are managed, and power is exercised in society.“ (Commission of the European Communities 2003, 3) (Slocum-Bradley/Bradley 2010, 34)

In der EU-Demokratieförderungspolitik findet sich, dem technisch geprägten und prozessorientierten Ansatz der EU-Entwicklungspolitik folgend, ein Fokus auf Good Governance. Denn auch wenn das Konzept Good Governance durchaus mit demokratischen Prinzipien verbunden ist, so ist es doch eine normative Vorgabe von Kriterien und Maßnahmen für die Ausgestaltung eines staatlichen Systems. Das Funktionieren von Staatlichkeit und der staatlichen Verwaltung – oft im Zusammenhang mit dem Einfordern von Transparenz und der Bekämpfung von Korruption – erlaubt, messbare und konkrete Ziele sowie Maßnahmen und Mittel dementsprechend festzulegen. Diese Mess- und Vergleichbarkeit stärkt die prominente Stellung, die das Konzept Good Governance einnimmt und auch deshalb, weil angenommen wird, dass dadurch eine politische Debatte um Demokratie vermieden werden kann, eine Demokratisierung dadurch aber indirekt erreicht werden könnte. Wenn Good Governance als Reformziel ausgesprochen wird, können Geber/innen darunter zwar den Weg zu Demokratie verstehen, Empfänger/innen müssen sich dazu jedoch nicht explizit bekennen, sondern können

sich beispielsweise auf Verwaltungsreformen, nicht aber auf Demokratisierung konzentrieren. Sichtbar wird dies etwa bei den Verhandlungen des Cotonou-Abkommens zwischen den AKP-Staaten und der EU, in der die EU von einer Verknüpfung und einem Zusammenwirken von politischen und ökonomischen Themen ausgehen wollte, die Gruppe der AKP-Staaten hingegen ihren Fokus auf Entwicklung richtete – und darunter ökonomische Entwicklung zu verstand. Eine Verpflichtung zu demokratischen Prinzipien wie auch zu Stabilität, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit usw. wird in den EU-AKP-Verträgen zwar prinzipiell eingefordert, lässt aber Raum für Interpretation. (vgl. Wolf/Spoden 2000, 9; Santiso 2002) Darüber hinaus tritt Governance und Demokratie im Diskurs außerdem deshalb oft gepaart auf, weil Demokratie mitunter mit effektiver Regierung gleichgesetzt wird und in den meisten Fällen auch tatsächlich übereinstimmt. Im Vergleich zu autoritären Regimen schneiden Demokratien in Hinblick auf effektive Regierungsführung zumindest gemäß des von der Weltbank unterstützten Governance-Indicators-Rankings¹⁹ tatsächlich besser ab – allerdings mit einigen Ausnahmefällen, in denen Demokratien hinter autoritären Staaten landen. Good Governance, wenn es als „effective governance“ verstanden wird, ist daher kein Alleinstellungsmerkmal von Demokratien und korreliert nicht automatisch mit Demokratie (vgl. Plattner 2013, 23). Den Zusammenhang zwischen Demokratie und Good Governance begründet Plattner (2013) darüber hinaus so, dass ein demokratisches Regime nicht für und wegen sich selbst geschätzt wird, sondern nur dann, wenn gut regiert wird und für die Bevölkerung ein Ergebnis spürbar wird – „democracy that delivers“ (ebd.), und zwar ökonomische und soziale Entwicklung ebenso wie Sicherheits- und Wohlstandsentwicklung.

5.5. Themenfeld: Armutsbekämpfung und Harmonisierung

Die Entwicklungspolitik der EU-Kommission (sowie der EU-Mitgliedsstaaten) ist eingebettet in globale Entwicklungen, übernimmt demnach in Teilen oder gänzlich Strategien anderer Akteur/innen wie etwa der internationalen Finanzinstitutionen bzw. arbeitet sie gemeinsam mit diesen an Entwicklungsagenden. (vgl. Santiso 2002, 6) Mit Armutsbekämpfung entwickelte sich einer der großen „Trends“ der Entwicklungspolitik im Laufe der 1990er-Jahre, der schließlich im Jahr 2000 in der Millenniumserklärung sowie 2001 in den daraus formulierten „Millennium Development Goals“ der Vereinten Nationen gipfelte. Diese Trends spiegeln sich

¹⁹ Das Projekt „Worldwide Governance Indicators“ erfasst seit 1996 Daten für 215 Ökonomien um anhand von sechs Dimensionen die Qualität von Governance zu messen. Diese sechs Dimensionen sind: „Voice and Accountability“, „Political Stability and Absence of Violence“, „Government Effectiveness“, „Regulatory Quality“, „Rule of Law“ und „Control of Corruption“. Governance wird dabei folgendermaßen definiert: „Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised.“ (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> [14.01.2014])

entsprechend in den Programmausrichtungen der verschiedenen Akteur/innen wieder. Mit dem großen Ziel, bis zum Jahr 2015 Armut weltweit zu halbieren, wurden von den Vereinten Nationen gemeinsam mit Weltbank, Internationalem Währungsfonds und dem Ausschusses für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD Leitsätze mit dafür erforderlichen Maßnahmen ausgearbeitet. Diesem übergreifenden Ziel der Armutsbekämpfung in ihrer Entwicklungspolitik verschrieb sich auch die EU-Kommission, unter anderem in ihrer Politik gegenüber den AKP-Staaten. Mit der Neuausrichtung der EU-AKP-Beziehungen durch das Cotonou-Abkommen wurde für jedes AKP-Land die Ausarbeitung einer Country Support Strategy (CSS) beschlossen, um die strategische Planung der Entwicklungszusammenarbeit zu erleichtern. Die CSS sollten von den Ländern und der EU gemeinsam erstellt werden, wobei für diesen Prozess nicht-staatliche, zivilgesellschaftliche Gruppen konsultiert werden, um eine möglichst breite Verankerung der Entwicklungsstrategie zu erreichen. Sowohl Herangehensweise als auch Inhalt dieser Strategiepapiere ähneln den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) der Weltbank. Die EU-Kommission selbst erklärte, die PRSPs zum Ausgangspunkt ihrer eigenen Planung von Entwicklungszusammenarbeit zu machen, was in Hinblick auf Kohärenz und Komplementarität von Hilfsmaßnahmen positiv bewertet wird. (ebd., 20) Eingeführt 1999, vereinten die PRSPs den Anspruch auf Armutsbekämpfung mit dem der Demokratieförderung, was in der wissenschaftlichen Literatur beinahe erleichtert kommentiert wird mit „democratisation has finally found a place in IMF and World Bank strategy“ (Spanger/Wolff 2003, I). Dem zugrunde liegt die Anerkennung einer politischen Dimension von Entwicklung, im konkreten Fall die Verbindung von ökonomischer und demokratischer Entwicklung, mit Hilfe dieser die Armutsbekämpfung gelingen sollte, was Spanger/Wolff (2003) vergleichsweise optimistisch feststellen.

Mit der Strategie der CSS konnte die Kommission Armutsbekämpfung in ihrer konkreten Zusammenarbeit mit den AKP-Ländern verankern, wobei die Kommission sowie in einer gemeinsamen Erklärung auch der Europäische Rat betonen, dass „[d]ie Armutsminderung – das Hauptziel der Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft – [...] nur dort dauerhaft erreicht werden [kann], wo funktionierende partizipatorische Demokratien und verantwortliche Regierungen anzutreffen sind.“ (Europäische Kommission 2001, 4) In der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission lässt sich also durchaus eine politische Dimension festmachen, die die Kommission auch immer wieder kommunizierte, etwa gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen. Denn während diese beispielsweise im Zuge von Entschuldungen hochverschuldeter Entwicklungsländer (Heavily Indebted Poor Countries; HIPC) hauptsächlich auf ökonomische Parameter zielten, versuchte die Europäische

Kommission den Vorschlag einzubringen, Entschuldung an politische Bedingungen zu knüpfen und im Fall demokratischer Rückschritte und nicht zufriedenstellender Regierungsführung Schuldenerlass nicht zu gewähren. Von Santiso hingegen (2002) wird die Überzeugung nicht unbedingt geteilt, dass eine demokratische Ebene Eingang in die Politik der internationalen Finanzinstitutionen gefunden hätte, sondern nur bei der vergleichsweise schwachen Akteurin EU-Kommission. Ihrer Stellung unter den globalen entwicklungspolitischen Akteur/innen geschuldet, wird ihrer Herangehensweise dann auch wenig Wirksamkeit zugeschrieben: „Since the EC has mainly been a ‚follower‘ in the process of the redefinition of aid strategies and governance conditionality since the late 1990s the stated objectives of EC aid run the risk of being diluted.“ (Santiso 2002, 12)

Armutsminderung nimmt auf den Agenden der entwicklungspolitischen Community also seit Jahrzehnten und verstärkt seit 2000 einen prominenten Platz ein. Damit einher ging im Laufe der Zeit auch das wachsende Bewusstsein, dass mangelnde Kooperation und Kohärenz von entwicklungspolitischen Maßnahmen auf Geberseite ein Erreichen der Ziele erschweren oder verhindern können. Die regelmäßige Abhaltung von Konferenzen, die sich mit der Effektivität und Harmonisierung von Entwicklungszusammenarbeit befassten, können als Ausdruck dafür aufgefasst werden.²⁰ Konstatiert wurde eine starke Fragmentierung der Entwicklungshilfe, die die Nehmerseite überforderte, etwa weil die personellen Ressourcen dafür fehlten. Darüber hinaus wollte man der Fungibilität der EZA-Mittel Einhalt gebieten: Besonders in wenig transparenten Staaten kann die Gewährung von Entwicklungshilfe auch bedeuten, dass die ursprünglich von staatlicher Seite dafür vorgesehenen Mittel stattdessen in wenig entwicklungsrelevante Sektoren (Ausgaben für den Kauf von Waffen, zur Unterstützung klientelistischer Netzwerke etc.) investiert werden. (Faust/Leiderer/Schmitt 2012) Besonders in qualitativer Hinsicht konnten mit Entwicklungshilfe nicht die beabsichtigten Erfolge erzielt werden, so die (selbst-)kritische Analyse.

The absence of coordinated aid interventions and the problem of fungibility can thus demonstrate how traditional aid geared primarily towards economic dimensions of development has proven to be ineffective in reducing poverty, increasing growth, and strengthening democracy. (Faust/Leiderer/Schmitt 2012, 441)

²⁰ 2003 auf Initiative der OECD in Rom das „First High Level Forum“, an dem hunderte Vertreter der Empfängerländer sowie von multilateralen und bilateralen Entwicklungseinrichtungen teilnahmen. Danach folgten: 2005 in Paris das „Second High Level Forum on Joint Progress toward Enhanced Aid Effectiveness“; 2008 in Accra das „Third High Level Forum on Aid Effectiveness“; 2011 in Busan das „Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness“

Von Geberseite wurde daher Harmonisierung der Vorgehensweise – beginnend bei den Kriterien für die Verteilung der Mittel über Monitoring und Evaluierung – angestrebt. Dem folgend sollte dies auch auf die Zielsetzungen zutreffen: Armutsbekämpfung sowie politische Reformen und Demokratisierung sollten als Maßnahmen eines einzigen Ansatzes verstanden werden. Mit dieser Abstimmung auf technischer und inhaltlicher Ebene sollten bessere Erfolge erzielt werden. Carothers (2012) benennt dies als das “all good things go together”-Konzept und erklärt dazu:

The idea gained new life in the wake of the Cold War. Freed from the pressures of superpower rivalries and conflicting ideologies, a new generation of Western actors saw the exciting potential for democracy and development to move ahead hand in hand and to reinforce core security goals, above all maintaining peace, in the process. (Carothers 2012, 389)

Wurde diese Politik nun über zwei Jahrzehnte verfolgt, mehren sich in jüngster Zeit Stimmen, die auf mögliche Fallen aufmerksam machen: So besteht die Möglichkeit, dass der erwünschte Erfolg mitunter deshalb nicht eintritt, da die Zielsetzungen widersprüchlich sind, in Konflikt zueinander stehen, sich gegenseitig behindern oder sich zumindest nicht verstärken. Diesem Eindruck widmet die Fachzeitschrift „Democratization“ im Jahr 2012 eine Sonderausgabe (Vol. 19, No. 3) mit dem Titel „Do all good things go together? Conflicting objectives in democracy promotion“. Hingewiesen wird dabei darauf, dass sich verschiedene Zielsetzungen sehr wohl gegenseitig verstärken können, allerdings erfordere dies ein Bewusstsein über die Komplexität der Aufgabe und eine genaue Abstimmung der Vorgehensweise und Zielhierarchisierung auf Geberseite. (Carothers 2012, 389; Faust/Leiderer/Schmitt 2012, 442) Denn, so Carothers abschließend: „Common political, economic, and security goals are now widely shared [...], yet still refuse to march in a simple line.“ (Carothers 2012, 389)

6. Conclusio

Im wissenschaftlichen Diskurs wurde hiermit also nachgeprüft, wie die herausgearbeiteten Themenfelder mit Demokratieförderung verknüpft werden und welche inhaltliche Ausgestaltung sowie welche Relevanz sie erfahren. Wie anfangs vermutet, konnte eine im Zeitverlauf wechselnde Bedeutung der Themenfelder festgestellt werden, eine Konjunktur der Themen, die in manchen Fällen stärker zutage tritt, in anderen wiederum wenig augenscheinlich wird. Nicht immer konnte die vermutete Wichtigkeit des Themas in Verknüpfung mit Demokratieförderung bestätigt werden. Eine einfach nachzuzeichnende, kontinuierliche Themenentwicklung ließ sich kaum feststellen – in anderen Worten, selbst wenn ein Konzept wie Armutsbekämpfung in einem bestimmten Zeitraum enormen Widerhall sowohl in der Politik als auch im Diskurs erfährt, bedeutet das nicht, dass andere Themen deshalb gänzlich von der Agenda verschwinden – ebenso wenig wie eine zeitlich klar abgegrenzte Abfolge von Themenkonjunkturen. Vorkommen kann aber auch eine Konkurrenz der einzelnen thematischen Zielsetzungen in der Politik, selbst wenn das im wissenschaftlichen Diskurs oft (lange) keine große Rolle spielt. Zum Schluss soll hier noch eine prägnante Zusammenschau und Einordnung der untersuchten Themenfelder vorgenommen werden.

Im Diskurs ist ein grundlegender Auffassungsunterschied auszumachen im Bereich strategische Interessen und Konditionalität: Während die einen (vgl. etwa Brown 2005) davon ausgehen, dass strategische Interessen stets Vorzug gegeben wird gegenüber ernsthaften Demokratisierungsbemühungen und dies lange den Mainstream in der wissenschaftlichen Diskussion stellte, vertreten die anderen (vgl. etwa Wolff/Spanger/Karakas 2012) vorsichtig die These, dass zwar oberflächlich betrachtet tatsächlich Interessen vor Reformen stehen, bei genauerer Analyse allerdings Demokratisierung als Konstante dieser Interessen zum Ausdruck kommt. Die Einführung der Menschenrechts- und Demokratieklausele in Verträgen und Abkommen der EU mit Drittstaaten wurde ursprünglich begrüßt, erlaubte sie doch ein Aussetzen von Hilfe bei schweren Verstößen gegen demokratische oder menschenrechtliche Vereinbarungen. Diese Konditionalitätsklauseln wurden selten zur Anwendung gebracht, wobei dies von Kritiker/innen als Beweis für die strategischen Absichten interpretiert wird – denn gäbe es keine dahinterliegenden Interessen, würden Aussetzungsklauseln bei Verstößen gegen die Menschenrechte und demokratischen Vereinbarungen eingesetzt werden. Die Kritiker/innen sind sich hier also uneinig: Das Prinzip an sich wird beanstandet ob seiner Asymmetrie in den Beziehungen (wobei diese Kritik vor allem bezogen ist auf die Bedingungen

im ökonomischen Bereich, die für ein Erhalten von Hilfe den Empfängerstaaten auferlegt wurden), und seiner willkürlich scheinenden Anwendung.

Die Frage der Legitimität von Demokratieförderung tritt im untersuchten Diskursstrang regelmäßig auf. Verstärkt kommt sie zu jenen Zeiten auf, in denen eine gewisse Ernüchterung im Demokratisierungsprozess eingetreten ist, so zum Beispiel nach dem Abflauen der ersten Erfolge von Demokratisierung nach Ende des Kalten Krieges in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas. Legitimitätsfragen scheinen oft hinter der Kritik zu stecken, die an Demokratieförderung geäußert wird, auch wenn diese nicht explizit an der Frage der Berechtigung ansetzen. Im Zuge dieser Analyse konnte eine starke Verschränkung mit Sicherheit und Stabilität festgestellt werden, die als strategische Interessen einer Legitimation mit und Rechtfertigung durch Demokratieförderung bedürfen.

Festgestellt werden konnte im Laufe der Untersuchung des Themas, dass zwar vereinzelt die Wichtigkeit von Ownership und die Orientierung an den Bedürfnissen und Vorstellungen der Betroffenen betont wurden. Diese wurden in einem Fall (Santiso 2001a) gar als bestimmende Variablen eingeschätzt, die für den Erfolg oder Nichterfolg von Demokratisierungsprozessen ausschlaggebend sind. Allerdings hat sich im Großteil des Diskurses diese Relevanz nicht gezeigt, das Thema bekommt nicht die ihm nach dieser Einschätzung zustehende Bedeutung. Vermutet wird hier daher, dass das Thema Ownership in anderen Bereichen des Entwicklungsdiskurses eine größere Rolle spielt als im hier untersuchten Strang zu Demokratieförderung bzw. auf Ebene der Programme und Projekte, die in den Fachdiskurs zu Demokratieförderungspolitik jedoch keinen entsprechenden Eingang findet.

Good Governance und Demokratie scheinen im Diskurs untrennbar verbunden: Demokratieförderung wird immer auch als Förderung guter Regierungsführung interpretiert und umgekehrt. Diese wenig überraschende Erkenntnis bestätigt die Vorannahme, dass Good Governance ein bestimmendes Themenfeld in der Diskussion über EU-Demokratieförderung ist. Diese Verknüpfung wird vor allem von der EU-Kommission selbst geprägt, und findet besonders in ihrer Beziehung mit den AKP-Staaten Eingang. Das Konzept Good Governance findet seit seinem Aufkommen 1989 (im Lomé-Abkommen) bzw. 1992 (bei der Weltbank) beinahe durchgehend ungeteilte Aufmerksamkeit in der Diskussion, wobei Good Governance eher als technische Herangehensweise an Demokratieförderung bzw. mit dem Zweck von Demokratieförderung präsentiert wird.

Die Europäische Union verscrieb sich in ihrer Entwicklungszusammenarbeit im Einklang mit dem Beschluss der Millennium Development Goals die Bekämpfung von Armut als Oberziel. Besonders zur der Zeit des Entstehungsprozess der Goals war dieses Themenfeld ein populäres, das in der wissenschaftlichen Literatur zu Entwicklung umfangreich Erwähnung fand und vonseiten der EU forciert wurde. Die Verbindung von Armutsbekämpfung und Demokratieförderung begründete die Europäische Kommission damit, dass Armut nur dort nachhaltig bekämpft werden könne, wo demokratische Strukturen eine effektive Umsetzung ermöglichen würden. Basierend auf dieser Grundlage ist hier davon ausgegangen worden, dass diese Verknüpfung auch im wissenschaftlichen Diskurs wiederzufinden sein werde. Allerdings hat sich diese Annahme nur zum Teil bestätigt, und vor allem im Diskurs einige Jahre nach der Jahrtausendwende ist von einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit Armutsbekämpfung im Zusammenhang mit Demokratieförderung weniger zu merken. Angenommen worden war, dass das Thema Armutsbekämpfung mit Demokratieförderung verknüpft wird, da beide ein Oberziel und eine Querschnittsmaterie der europäischen Politik darstellen. Allerdings ist nach Analyse des Themenfeldes ersichtlich, dass Demokratieförderung nicht auf Entwicklungshilfe beschränkt bleibt, sondern sowohl ein außenpolitisches wie auch ein entwicklungspolitisches Thema der EU ist. Armutsbekämpfung hingegen bleibt eher in der Entwicklungszusammenarbeit verhaftet.

6.1. Ausblick

In Anbetracht des Arabischen Frühlings wird ein neues Paradigma der EU-Demokratieförderung gefordert: Die EU soll ihre Rolle anders anlegen und von einem „promoter“ (Förderin) zu einem „facilitator“ (Vermittlerin, Ermöglicherin) von Demokratie werden. Besonders in den Ländern des Arabischen Frühlings zeigte die EU ein großes Interesse an Stabilität, was oft bedeutete, mit autoritären Regimen zu kooperieren und in Hinsicht auf Demokratisierung die Forderungen auf minimalem Niveau zu halten, da davon ausgegangen wurde, sie seien unverwüstlich. Sicherheit und Stabilität wurden höher bewertet als Demokratieförderung. Diese zunehmende „securitization“ nicht nur der Entwicklungs- und Demokratieförderungspolitik geschah auf Kosten einer glaubhaften Demokratie- und Menschenrechtspolitik der EU, die kritisch als Doppelmoral aufgefasst werden kann. (Fioramonti 2012, 17f.) Mit „securitization“ ist gemeint, dass Sicherheitsinteressen (neben vielen anderen) den Bereich der Demokratieförderung durchziehen und er fast nur mehr aus diesem Blickwinkel gesehen wird. Einerseits erfährt Sicherheit eine so große Aufmerksamkeit weil, wie oben dargestellt, Demokratien als Garant für Frieden und somit Sicherheit gelten, andererseits wurde im Zuge der US-amerikanischen „war on terror“-Politik die Verbindung

zwischen Demokratieförderung und Sicherheit noch einmal verstärkt. Dieser Sichtweise folgend ist Demokratieförderung ein Instrument der Sicherheitspolitik und Demokratieförderung für die Geber nur in den Fällen von Interesse, in denen die Empfänger in sicherheitspolitischer Weise relevant sind. (vgl. Wolff/Spanger/Karakas 2012, 6) Mit dem Aufkommen und Anhalten der Umbrüche in den südlichen Mittelmeerstaaten scheint nun diese in Position in Frage gestellt, es steht der Vorwurf im Raum, dass die EU schon viel früher und stärker die – ja offensichtlich vorhandenen – demokratischen Bestrebungen fördern hätte sollen anstatt „cozy relations with autocrats and dictators“ (Fioramonti 2012, 17) zu führen.

Die derzeitige Neuorientierung der EU-Politik findet im Bereich der Außenbeziehungen, Entwicklungspolitik und Nachbarschaftsbeziehungen statt, bei der es darum geht, demokratische Reformen ausdrücklicher zu belohnen. „Leistungsbezogenheit und Konditionalität“ gelten als die neuen bzw. erneuerten Schlagworte und „Förderung soll in Zukunft an politischen Wandel in den Partnerstaaten gebunden werden“ (Richter/Leininger 2012, 2). Mit dem 2012 beschlossenen Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy will die EU darüber hinaus Menschenrechte und Zivilgesellschaft wieder in den Fokus der EU-Programme und -Politiken rücken (ebd.).

Die große Frage bei der Betrachtung europäischer Demokratieförderung scheint zu sein, ob diese Politik erfolgreich ist aufgrund dessen Ausgestaltung oder ob es genau diese Eigenschaften sind, die einem größeren Erfolg im Weg stehen. Zugespitzt formuliert: Ist die Werte- und Normenverbreitung der EU gegenüber Drittstaaten, die hier als implizit und indirekt charakterisiert wird, ein Erfolg? Oder ist sie, eben weil implizit und indirekt, nur eine Ausrede, um mangelnden Durchsetzungswillen und Ernsthaftigkeit der Bemühungen zu überdecken bzw. von anderen Interessen abzulenken? Eine eindeutige Antwort kann auf diese Fragen wohl nicht gegeben werden und findet sich auch im wissenschaftlichen Diskurs nicht. Um allerdings eine Einschätzung zu gewinnen, erweisen sich Analysen des Diskurses als hilfreich.

Literaturverzeichnis

- Asseburg, Muriel (2013): The Arab Spring and the European Response. In: The International Spectator, Vol. 48, No. 2, June 2013, 47-62.
- Azpuru, Dinorah et al. (2008): Trends in Democracy Assistance. What has the United States been doing? In: Journal of Democracy, Vol. 19, No. 2, April 2008, 150-159.
- Barkan, Joel D. (2012): Democracy Assistance: What Recipients Think. In: Journal of Democracy, Vol. 23, No. 1, January 2012, 129-137.
- Barry, Jack J. (2012): Democracy Promotion and ODA: A Comparative Analysis. In: Contemporary Politics, Vol. 18, No. 3, September 2012, 303-324.
- Benhabib, Seyla et al. (2013): The Democratic Disconnect. Citizenship and Accountability in the Transatlantic Community. Transatlantic Academy.
<http://www.gmfus.org/archives/the-democratic-disconnect-citizenship-and-accountability-in-the-transatlantic-community/> [28.01.2014]
- Brown, Stephen (2005): Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa. In: The European Journal of Development Research, Vol. 17, No. 2, June 2005, 179-198.
- Buchstein, Hubertus (2013): Moderne Demokratietheorien. In: Schmidt, Manfred G.; Wolf, Frieder; Wurster, Stefan (Hg.): Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Springer Fachmedien, 103-130.
- Burnell, Peter (2007): Does International Democracy Promotion Work? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper No. 17.
<http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3094/pdf/BurnellPromotionWork.pdf>
[29.01.2014]
- Burnell, Peter (2008): International Democracy Promotion: A Role for Public Goods Theory? In: Contemporary Politics, Vol. 14, No. 1, March 2008, 37-52.
- Carothers, Thomas (1999): Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. E-Book, Kindle File.
- Carothers, Thomas (2004): Critical Mission. Essays on Democracy Promotion. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, Thomas (2007): A Quarter Century of Promoting Democracy. In: Journal of Democracy, Vol. 18, No. 4, October 2007, 112-115.

- Carothers, Thomas (2012): Foreword. In: *Democratization*, Vol. 19, No. 3, June 2012, 389-390.
- Commission of the European Communities (2003): Governance and Development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels, 20.10.2003, COM(2003) 615 final.
- Council of the European Communities General Secretariat (1977): Press release. Luxemburg, 21.06.1977. <http://aei.pitt.edu/3234/1/3234.pdf> [28.01.2014]
- Council of the European Union (2003): Financial Regulation of 27 March 2003 applicable to the 9th European Development Fund. Brussels: Official Journal of the European Union.
- Council of the European Union (2013): Council Decision of 12 December 2013 regarding transitional EDF management measures from 1 January 2014 until the entry into force of the 11th European Development Fund. Brussels: Official Journal of the European Union.
- Devarajan, Shantayanan; Dollar, David; Holmgren, Torgny (Hg.) (2001): *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Diamond, Larry (2007): A Quarter Century of Promoting Democracy. In: *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 4, October 2007, 118-120.
- Directorate General for Development (2000): ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000. Supplement to Courier. http://aei.pitt.edu/37653/1/Cotonou_2000.pdf [22.01.2014]
- Dunning, Thad (2004): Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa. In: *International Organization*, Vol. 58, No. 2, Spring 2004, 409-423.
- Europäische Kommission (2000): Bericht der Kommission über die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung demokratischer Grundsätze im Zeitraum 1996-1999. Brüssel, 14.11.2000, KOM(2000) 726 endgültig.
- Europäische Kommission (2001): Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel, 08.05.2001, KOM(2001) 252 endg.

- Europäische Kommission (2009): Die Politik: Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?
http://ec.europa.eu/world/enp/policy_de.htm [17.01.2014]
- Europäische Union (2010): Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190dec_002.pdf [22.01.2014]
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2002a): Cotonou Infokit: Essential and Fundamental Elements (20). ECDPM. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/CB07326BCA078083C125799000505880/\\$FILE/Reprint%2020e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/CB07326BCA078083C125799000505880/$FILE/Reprint%2020e.pdf) [22.01.2014]
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (2002b): Cotonou Infokit: History and Evolution of ACP-EU Cooperation (3). ECDPM. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/F9742D75BA1854EFC1257995004CE1D4/\\$FILE/03e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/F9742D75BA1854EFC1257995004CE1D4/$FILE/03e.pdf) [10.01.2014]
- European Commission (2010a): European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Strategy Paper 2011–2013. C(2010)2432, 21.04.2010.
- European Commission (2010b): The Cotonou Agreement. Signed in Cotonou on 23 June 2000, revised in Luxembourg on 25 June 2005, revised in Ouagadougou on 22 June 2010.
- European Commission (2012a): European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR). http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm [26.01.2014]
- European Commission (2012b): From Lomé I to IV. http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm [22.01.2014]
- European Commission (2012c): The Cotonou Agreement. <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/> [22.01.2014]
- European Commission (2014): EU response to the Arab Spring. http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arab_spring/index_en.htm [22.01.2014]
- European Commission; High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2011a): A new response to a changing Neighbourhood. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 303 final.

European Commission; High Representative of the Union [sic] for Foreign Affairs and Security Policy (2011b): A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 08.03.2011, COM(2011) 200 final.

European Community (2000): Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000. Official Journal of the European Communities.

European Parliament; Council (2006): Regulation (EC) No 1889/2006 of the European Parliament and the Council of 20 December 2006 on establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide. Brussels, 29.12.2006, Official Journal of the European Union.

European Parliament; Council; Commission (2006): Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: „The European Consensus“. Official Journal of the European Union. 2006/C 46/01.

Faath, Sigrid (2005): „Globale Demokratisierung“ als außenpolitisches Ziel: Begründungen und Erwartungen. In: Faath, Sigrid (Hg.): Demokratisierung durch externen Druck? Perspektiven politischen Wandels in Nordafrika/Nahost. Hamburg: Deutsches Orient-Institut, 23-37.

Faust, Jörg; Leiderer, Stefan; Johannes, Schmitt (2012): Financing Poverty Alleviation vs. Promotion Democracy? Multi-Donor Budget Support in Zambia. In: Democratization, Vol. 19, No. 3, June 2012, 438-464.

Fierro, Elena (2003): The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice. The Hague: Kluwer Law International.

Fioramonti, Lorenzo (2012): Promoting Human Rights and Democracy: A New Paradigm for the European Union. In: Peters, Joel (Hg.): The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East. Plymouth, UK, u.a.: Lexington Books, 17-31.

- Gershman, Carl; Michael Allen (2006): The Assault on Democracy Assistance. In: Journal of Democracy, Vol. 17, No. 2, April 2006, 36-51.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (2005): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern: Huber. 2., korrigierte Auflage.
- Hülst, Dirk (2010): Grounded Theory. In: Friebertshäuser, Barbara; Langer, Antje; Prengel, Annedore (Hg.): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Weinheim, Basel: Juventa, 281-300. 4., durchgesehene Auflage.
- Huntington, Samuel P. (1984): Will more countries become democratic? In: Political Science Quarterly, Vol. 99, No. 2, Summer 1984, 193-218.
- Huynh-Quan-Suu, Corinne (o.J.): Étymologie du terme „gouvernance“. Service de Traduction. http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf [22.01.2014]
- Jäger, Margret (2009): Fatale Effekte. Die Kritik am Patriarchat im Einwanderungsdiskurs. Analyse einer Diskursverschränkung. In: Jäger, Siegfried (Hg.): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster: Unrast, 364-380. 5., gegenüber der 2., überarbeiteten und erweiterten (1999), unveränderte Auflage.
- Jäger, Siegfried (2011): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: Keller, Reiner et al. (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 91-124. 3., erweiterte Auflage.
- Jahn, Beate (2012): Rethinking democracy promotion. In: Review of International Studies, Vol. 38, 685-705.
- Keller, Reiner (2011): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 4. Auflage.
- Knodt, Michèle; Jünemann, Annette (2007): Introduction: Theorizing EU external democracy promotion. In: Jünemann, Annette; Knodt, Michèle (Hg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. European External Democracy Promotion. Baden-Baden: Nomos, 9-29. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Band 58.)
- Knodt, Michèle; Urdze, Sigita (2010): Beyond Carrots and Sticks: Explaining the EU's external democracy promotion in countries beyond the European Neighbourhood. Paper

- presented at the SGIR 7th Pan-European International Relations Conference on IR, Stockholm, 09-11.09.2010. http://www.eisa-net.org/bebruga/eisa/files/events/stockholm/Beyond%20carrots%20and%20sticks%28Knodt_Urdze%29-1.pdf [25.01.2014]
- Kosack, Stephen (2003): Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life. In: World Development, Vol. 31, No. 1, 1-22.
- Maennig, Wolfgang (1988): SYSMIN: An Evaluation. In: Intereconomics – Review of European Economic Policy, Vol. 23, No. 1, 35-38.
- Mbadinga, Moussounga Itsouhou (2002): The Non-Execution Clause in the Relationship between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific States (ACP). In: German Law Journal, Vol. 3, No. 11. <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=210> [28.01.2014]
- Meijenfeldt, Roel von (2011): A European Foundation for Democracy: What is Needed. FRIDE Policy Brief No. 93, September 2011. <http://www.fride.org/publication/941/a-european-foundation-for-democracy:-what-is-needed> [28.01.2014]
- NATO (1949): The North Atlantic Treaty (1949). http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_e_n_light_2009.pdf [22.01.2014]
- Plattner, Marc F. (2013): Reflections on „Governance“. In: Journal of Democracy, Vol. 24, No. 4, October 2013, 17-28.
- Raffer, Kunibert; Singer, Hans (2004): The economic North-South divide: Six decades of unequal development. Cheltenham, Glos. u.a.: Elgar.
- Rat der Europäischen Union (2003): Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel, 12.12.2003.
- Rat der Europäischen Union (2009): Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Rat der Europäischen Union (2012): Beschluss 2012/440/GASP des Rates vom 25. Juli 2012 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Menschenrechte. Brüssel: Amtsblatt der Europäischen Union.
- Richter, Solveig; Leininger, Julia (2012): Flexible und unbürokratische Demokratieförderung durch die EU? Der Europäische Demokratiefonds zwischen Wunsch und Wirklichkeit.

- SWP-Aktuell No. 46, August 2012. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A46_rsv_leininger.pdf
[28.01.2014]
- Santiso, Carlos (2002): Promoting Democracy by Conditioning Aid? Towards a More Effective EU Development Assistance. In: Internationale Politik und Gesellschaft, No. 3/2002. http://www.fes.de/ipg/IPG3_2002/ARTSANTISO.HTM [20.10.2013]
- Santiso, Carlos (2011a): Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas. IPG No. 4/2001, 386-397.
- Santiso, Carlos (2011b): International Co-operation for democracy and governance. Moving toward a second generation? In: European Journal of Development Research, Vol. 1, No. 1, June 2011, 154-180.
- Schmidt, Wolfgang G. (1997): Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich. 2. Auflage.
- Skoba, Laine (2013): European Endowment for Democracy: Hopes and Expectations. Library Briefing, Library of the European Parliament, 30.04.2013. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130458/LDM_BR I\(2013\)130458_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130458/LDM_BR I(2013)130458_REV1_EN.pdf) [28.01.2014]
- Slocum-Bradley, Nikki; Bradley, Andrew (2010): Is the EU's Governance „Good“? An assessment of EU governance in its partnership with ACP states. In: Third World Quarterly, Vol. 31, No. 1, 31-49.
- Spanger, Hans-Joachim; Wolff, Jonas (2003): Poverty Reduction through Democratisation? PRSP: Challenges of a New Development Assistance Strategy. PRIF Reports No. 66. <http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/prif66.pdf> [29.01.2014]
- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz, Psychologieverlagsunion.
- Wolf, Susanna; Spoden, Dominik (2000): Allocation of EU Aid towards ACP-Countries. ZEF Discussion Papers on Development Policy No. 22. http://www.zef.de/fileadmin/webfiles/downloads/zef_dp/zef_dp22-00.pdf
[09.01.2014]
- Wolff, Jonas; Spanger, Hans-Joachim; Karakas, Cemal (2012): Between Norms and Interests: US and German Democracy Promotion in Comparison. PRIF/HSFK Working Paper No.

- 15, November 2012. http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/PRIF_WP_15.pdf
[28.01.2014]
- World Bank (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study. Washington, D.C.: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1989/11/439705/crisis-sustainable-growth-sub-saharan-africa-long-term-perspective-study> [28.01.2014]
- World Bank (1992): Governance and Development. Washington, D.C.: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>
[28.01.2014]
- Youngs, Richard (2001): Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy. CEPS Working Document No. 167, October 2001. <http://www.ceps.be/book/democracy-promotion-case-european-union-strategy> [28.01.2014]
- Youngs, Richard (2008a): Is European Democracy Promotion on the Wane? CEPS Working Document No. 292, May 2008. <http://www.ceps.be/book/european-democracy-promotion-wane> [28.01.2014]
- Youngs, Richard (2008b): Trends in Democracy Assistance. What has Europe Been Doing? In: Journal of Democracy, Vol. 19, No. 2, April 2008, 160-169.
- Youngs, Richard (2010a): How to Revitalise Democracy Assistance: Recipients' Views. FRIDE Working Paper No. 100, June 2010. <http://www.fride.org/publication/777/how-to-revitalise-democracy-assistance:-recipients'views> [28.01.2014]
- Youngs, Richard (2010b): Introduction: Idealism at Bay. In: Richard Youngs (Hg.): The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press, 1-15.
- Youngs, Richard (Hg.) (2006): Survey of European Democracy Promotion Policies 2000–2006. FRIDE. <http://www.fride.org/publication/132/survey-of-european-democracy-promotion-policies-2000-2006> [22.01.2014]
- Youngs, Richard (Hg.) (2010c): The European Union and Democracy Promotion. A Critical Global Assessment. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.

Anhang

Zusammenfassung

Das Forschungsziel dieser Arbeit ist das Erfassen von Leitlinien und Themenkonjunkturen in der EU-Demokratieförderung und die Einbettung in einen zeitlichen Verlauf. Untersucht wurde die Demokratieförderungspolitik der Europäischen Union (EU-Kommission und, wenn relevant, Europäisches Parlament und Rat). Dies wurde durch Rezeption des wissenschaftlichen Diskurses erfasst, wobei die EU-Demokratieförderungspolitik gegenüber der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) beispielhaft aufgearbeitet wurde.

Als erstes wurde die geopolitische Einbettung der Demokratieförderungspolitik in einem zeitlichen Verlauf untersucht. Dabei standen die Jahre nach Ende des Kalten Krieges im Zentrum, allerdings wurde für eine umfassende Darstellung Rückgriffe auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vorgenommen, denn das geopolitische Umfeld zeigt maßgebliche Auswirkungen auf das Verständnis von und den Umgang mit Demokratieförderungspolitik.

Daraus wurden fünf Themen herausgearbeitet, die mit Demokratieförderung im Diskurs verknüpft waren. Diese sind Konditionalität, als dessen Kennzeichen sich das geopolitische Umfeld zeigte; außerdem die Frage nach Legitimität, die sich immer dann zu stellen schien, wenn sich der Erfolg von Demokratieförderung nicht einstellen wollte; Bedarfsorientierung im Zusammenhang mit Ownership als weiteres Thema, dessen Relevanz sich im Diskurs allerdings nicht bestätigt fand; untrennbar mit Demokratie und Demokratieförderung verbunden ist Good Governance, wie sich in der Analyse auch bestätigte; schließlich Armutsbekämpfung, das als Oberziel der Entwicklungspolitik vergleichsweise geringen Eingang in den Diskurs zu Demokratieförderung gefunden hat.

Abstract

This paper examines trends in democracy promotion by the European Union (European Commission and, if relevant, European Parliament and Council) over a certain period of time as well as their embedding in a geopolitical context. This is done by analyzing scientific discourse on democracy promotion. The EU relations to the African, Caribbean and Pacific group of states (ACP) serve as an example for this development.

As a first step, geopolitical context is being examined in order to show steps and measures that were taken to foster development of EU democracy promotion. The period after the end of Cold War is being analyzed and defined as investigation period. In order to get a comprehensive overview, development after the end of World War II is considered as well. This analysis is done based on the assumption that geopolitical environment shows significant impact on the understanding and following of democracy promotion policy.

Resulting from this, five groups of topics are identified as being closely associated with democracy promotion in the discourse. These are: conditionality including its geopolitical embedding; the question of legitimacy of democracy and democracy promotion which seems to arise whenever democracy promotion does not prove to be successful; a demand-led approach with regards to ownership, although its relevance in the discourse cannot be fully confirmed; good governance proved to be intrinsically tied to democracy and democracy promotion; and ultimately poverty reduction which, while being an overarching goal of development aid, is found to not influence the discourse of democracy promotion as expected.

Lebenslauf

Name: Andrea Schmidtberger

Okt 2012 – Dez 2013	Research Assistant, Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation (VCDNP), Wien
Jan–Apr 2011	Volontariat, Ständige Vertretung Österreichs bei der EU, Brüssel
Okt–Dez 2010	Tutorin, „Einführung in wissenschaftliches Arbeiten“, Internationale Entwicklung, Universität Wien
Feb–Dez 2010, Mai–Dez 2011	Assistentin, Abteilung Klinische Studien, Novo Nordisk Pharma, Wien
Sep 2009 – Feb 2010	Volontariat, Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip), Wien
Jul–Aug 2009	Praktikum, Sozialplattform Oberösterreich, Linz
Jun–Aug 2007	Volontariat, Österreichisches Kulturforum, Prag
Okt 2006 – Aug 2007	Auslandsjahr (Erasmus), Karlsuniversität, Prag

Sprachkenntnisse: Deutsch (Muttersprache), Englisch, Französisch, Tschechisch