

9 Schlussfolgerungen und Ausblick

Dieses Kapitel fasst zunächst die Ergebnisse der Fallstudien zusammen und stellt sie einander gegenüber. Der Vergleich der vier Fallbeispiele bildet die Basis für Schlussfolgerungen zur Erklärungskraft des Ansatzes der bürokratischen Politik. Anschließend werden einige Thesen gebildet, welche diesen theoretischen Ansatz ergänzen und weiterentwickeln könnten. Daran schließen sich einige Überlegungen und Empfehlungen zur Reform von Abstimmungsprozessen in der deutschen und amerikanischen Demokratieförderung an. Der Verweis auf weitere mögliche Forschungsfelder beschließt die Arbeit.

9.1 Vergleich der Fallstudien

Wie das dritte und vierte Kapitel herausgestellt haben, unterscheiden sich die bürokratischen Strukturen und Prozesse in Deutschland und den USA deutlich. Das deutsche und das U.S.-amerikanische Verwaltungssystem reflektieren in ihrer Ausprägung den Unterschied zwischen einer Konsens- und einer Mehrheitsdemokratie und die beiden Modellen zugrunde liegende politische Kultur. Während das konsensual angelegte deutsche System die Einbeziehung vieler Akteure auch auf der Ebene der Verwaltung erfordert, konzentriert sich das auf Mehrheitsentscheidungen gerichtete amerikanische System auf Effektivität im politischen Prozess (Lijphart 1999: 2).

Aufgrund der daraus folgenden unterschiedlichen Ausprägung der Variablen „Politisierung“, „Homogenität des Personals“ und „Ressourcen des Parlaments“, die im Modell der bürokratischen Politik als Erfolgsfaktoren gelten, wären daher Unterschiede zwischen bürokratischem Handeln in Deutschland und den USA zu erwarten. Nachfolgend sollen die Ergebnisse der Fallstudien daher noch einmal rekapituliert werden und mit den im Theoriekapitel herausgearbeiteten Thesen abgeglichen werden.

Ob bürokratisches Agendasetting möglich ist, wird durch die Bedeutung des Themas für politische Akteure und den Wissens- und Informationsvorsprung der Bürokratie bestimmt: Hat das Thema eine hohe politische Bedeutung, ist ein geringerer bürokratischer Einfluss zu erwarten; verfügt die Verwaltung hingegen über mehr Wissen und Informationen als politische Entscheider, wird sie größeren Einfluss ausüben können (siehe 2.3.1). Für deutsche Entscheidungsträger war insbesondere der demokratische Wandel Polens wichtig und hatte ihre volle Aufmerksamkeit. Gleichzeitig konnte die Bürokratie im Fall der Ukraine einen größeren

Expertisevorsprung vorweisen, da bereits Erfahrungen aus den Ländern Mittel- und Osteuropas vorlagen. Es entspricht daher dem Modell der bürokratischen Politik, dass im Fall deutscher Demokratieförderung in der Ukraine mehr Agendasetting durch die Ministerialverwaltung zu beobachten war als im Fall deutscher Demokratieförderung in Polen. Auch im Fall amerikanischer Demokratieförderung in der Ukraine war zu beobachten, dass die Bürokratie häufiger die Agenda besetzen und bedeutendere Themen auf die politische Tagesordnung heben konnte als bei der Förderung der polnischen Transformation.

Ob bürokratisches Agendasetting erfolgreich ist, also vom Parlament angenommen wird, hängt von den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen und den Rechten und Ressourcen der Abgeordneten ab: Verfügt die Regierung über eine Mehrheit im Parlament, wird die Bürokratie über ihre politische Führung eine Initiative leichter durchsetzen können; haben die Parlamentarier jedoch gute personelle und zeitliche Ressourcen, um das Thema zu bearbeiten und verfügen sie über ausgeprägte Einflussmöglichkeiten, sinkt die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Initiative.

In einem parlamentarischen System wie Deutschland, in dem Außen- und Sicherheitspolitik in erster Linie Sache der Exekutive ist, wären die Rahmenbedingungen für eine Übernahme bürokratischer Initiativen demnach günstig. Folgt man der Logik des Modells der bürokratischen Politik, sollte in Deutschland also erfolgreiches Agendasetting wahrscheinlicher sein als in den USA. In den wenigen Fällen, in denen deutsche Ministerialbeamte die politische Agenda bezüglich der Ukraine zu bestimmen versuchten, war der Bundestag jedoch gar nicht involviert. Stattdessen waren die Initiativen auf eine neue Schwerpunktsetzung innerhalb der bestehenden Programme oder eine interne Umschichtung von Mitteln gerichtet, über die nur die politische Führungsebene des jeweiligen Ministeriums zu entscheiden hatte. Die Ministerialbürokratie musste daher nur die eigene Leitung von ihren Vorschlägen überzeugen.

Dass sich bürokratisches Agendasetting in Deutschland auf den Kompetenzbereich der Exekutive konzentrierte, hat drei Gründe. Erstens ist die Autonomie der bürokratischen Akteure für Schwerpunktsetzungen ohne die Einbeziehung der Legislative groß, da Demokratieförderung als Teil der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik zu den Politikfeldern gehört, die von der Exekutive geprägt werden (siehe 4.2). Zweitens war in Deutschland durch den überparteilichen Konsens und die fehlende Politisierung des Themenfeldes das Interesse politischer und parlamentarischer Akteure an Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa gering. Die

Überzeugung von Parlamentariern und politischen Entscheidungsträgern wäre für die Bürokratie daher mit einem hohen Aufwand verbunden gewesen. Dadurch sank der Anreiz, in dieser Phase Einfluss auf demokratiefördernde Vorhaben zu nehmen. Drittens schließlich führten die ohnehin vorhandenen Freiheiten bei der Ausgestaltung und Umsetzung demokratiefördernder Programme dazu, dass der Nutzen eines umfassenden Agendasettings für die Bürokratie in keinem Verhältnis zu den aufzuwendenden Ressourcen stand. Die zu beobachtenden Unterschiede bei der Existenz bürokratischen Agendasettings in Deutschland und den USA waren daher abhängig von den jeweiligen Vorhaben; der Erfolg hingegen wurde wesentlich von länderspezifischen Faktoren wie dem Verhältnis der Bürokratie zum Parlament geprägt.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Bürokratie in der strategischen Interaktion bestimmt sich nach dem Ansatz der bürokratischen Politik nach dem Grad der Politisierung und der personellen Homogenität der jeweiligen Institution: Ist die ministeriale Führungsebene politisch besetzt und das Bürokratie heterogen, sinkt die Fähigkeit der Verwaltung zur effektiven strategischen Interaktion. Da die deutsche Bürokratie wenig politisiert und äußerst homogen ist (vgl. 4.1), müssten deutsche Ministerialverwaltungen in Verhandlungen mit politischen Akteuren deutlich erfolgreicher sein als die amerikanische Bürokratie. Stattdessen waren in Deutschland kaum inner- und interministerielle Konflikte zu beobachten. Durch das grundgesetzlich verankerte Kabinettsprinzip stand eine Alternative zur Konfliktaustragung zur Verfügung: die Arbeitsteilung zwischen den Ressorts. Dadurch musste die Ministerialbürokratie in vielen Fällen nur die eigene Führungsebene vom geplanten Vorhaben überzeugen. Deren persönliche Interessen deckten sich im Idealfall mit den Interessen ihrer Organisation, was die Überzeugungsstrategie der Bürokratie vereinfachte.

In den USA erzwangen eine stärkere Hierarchisierung des präsidentiellen Systems und vorhandene Abstimmungsgremien zur Außen- und Entwicklungspolitik die Konfliktaustragung mit Akteuren, die nicht der eigenen Organisation angehörten. So musste das *State Department* regelmäßig mit dem Nationalen Sicherheitsrat oder anderen Stellen des Weißen Hauses interagieren; die USAID wurde durch Rahmengesetze zur Abstimmung mit dem jeweiligen Koordinator im Außenministerium gezwungen. Bei der Existenz strategischer Interaktion gibt es dementsprechend Unterschiede zwischen Deutschland und den USA – der Erfolg bürokratischer Akteure in dieser Phase lässt sich aufgrund der geringen Zahl von interministeriellen Verhandlungen in Deutschland hingegen nicht vergleichen.

Die Möglichkeit zum bürokratischen Drift bestimmt sich nach dem Spezifizierungsgrad der ursprünglichen Entscheidung und den Kontroll- und Aufsichtsmechanismen: Ist die Entscheidung ungenau und fehlt eine effektive Kontrolle steigt die Möglichkeit für eine Zielabweichung (siehe 2.3.3). Koalitionsregierungen wie die deutsche Bundesregierung treffen weniger spezifische Politikentscheidungen als es in Präsidialsysteme der Fall ist, da sie eine größere Zahl von Meinungen einbinden müssen. Zudem fehlt es sowohl dem deutschen Parlament als auch einigen Organisationseinheiten der Exekutive an Interesse und den Ressourcen für eine effektive Kontrolle der Außen- und Entwicklungspolitik. Obwohl die deutsche Bürokratie durch diese Rahmenbedingungen Gelegenheit zum bürokratischen Drift hatte, zeigten die Fallstudien nur wenige Fälle tatsächlicher Zielabweichung. Dies verdeutlicht, dass die Gelegenheit zur Zielabweichung keinen Automatismus in Gang setzt – entscheidend ist, ob die bürokratischen Akteure gleichzeitig ein Interesse an einer nachträglichen Korrektur der Entscheidung haben. In Deutschland hatte die Bürokratie in der Phase der Implementierung zwar erheblichen Einfluss – sie übte diesen jedoch nicht in Form des Drifts von einer politischen Entscheidung aus, sondern war bei der Ausgestaltung der Programme weitgehend frei von politischen Vorgaben. Bei den untersuchten Fällen deutscher und amerikanischer Demokratieförderung ähnelten sich daher – aus gänzlich unterschiedlichen Gründen – die Zahl und Qualität bürokratischer Abweichungen.

Ungeachtet ihrer unterschiedlichen bürokratischen Strukturen zeigt der Vergleich der Fallstudien daher größere Unterschiede zwischen den Themen und Phasen des Transformationsprozesses in den Zielländern als zwischen der Verhaltensweise der deutschen und amerikanischen Bürokratie im Allgemeinen.¹ Dies hängt damit zusammen, dass laut *bureaucratic politics approach* nicht ein starres, unveränderliches Bürokratiesystem das Ergebnis bestimmt, sondern sich der Einfluss beteiligter Institutionen je nach politischem Thema verändert. Die Einflusschancen bürokratischer Akteure sind daher nicht allein an institutionelle Strukturen und Prozesse gekoppelt, sondern bemessen sich nach den – vom jeweiligen Verhandlungsgegenstand abhängigen – Interessen und Ressourcen aller beteiligten Akteure.

¹ Augenfällig ist zum Beispiel die Parallelität der strategischen Interaktion in beiden Ländern über Personalentsendungen an die jeweilige Botschaft in Warschau (vgl. 5.3.3 und 7.2.5).

Wie in den USA und Deutschland zu beobachten war, hatten politische und parlamentarische Akteure vor allem in der Phase direkt nach dem Systemzusammenbruch Interesse an Demokratieförderung in Polen und der Ukraine – und verringerten daher den Einfluss der Bürokratie zu diesem Zeitpunkt. Gleichzeitig waren bürokratische Akteure in beiden Ländern durch die Erfahrungen mit polnischen Transformationsprozessen etwas besser auf die Situation in der Ukraine vorbereitet und konnten so einen leichten Expertisevorsprung zur Geltung bringen.

Diese Aspekte sind im *bureaucratic politics* Ansatz bisher noch nicht klar genug benannt worden – auch weil vergleichende Studien fehlten. Im Folgenden sollen daher einige Mechanismen und Einflussfaktoren herausgearbeitet werden, die in das Theoriemodell einfließen sollten.

9.2 Übergeordnete Schlussfolgerungen

Durch die Anwendung des Theorieansatzes der bürokratischen Politik auf vier Fallbeispiele versuchte die vorliegende Arbeit drei Leitfragen zu beantworten:

- Wann tritt bürokratische Politik auf?
- Wie laufen bürokratisches Agendasetting, strategische Interaktion und bürokratischer Drift ab?
- Wann sind bürokratische Akteure bei Agendasetting, Interaktion und Drift erfolgreich?

Obwohl aus den untersuchten Fallbeispielen einige Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden können, müssen bezüglich der Übertragbarkeit drei Relativierungen vorgenommen werden. Erstens ist die Aussagekraft der Arbeit durch die Materiallage eingeschränkt. Durch die Archivgesetze beider Länder standen zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht alle Dokumente zur Verfügung, die für eine umfassende Bewertung der Vorgänge notwendig wären. Die in dieser Arbeit dargestellten Ereignisse können daher nur eine erste Version der Geschichte sein. Zweitens birgt eine Auswahl von Fallbeispielen immer die Gefahr, dass eine Übertragbarkeit der Ergebnisse nicht uneingeschränkt möglich ist – dies ist auch hier der Fall. Schließlich erschwert die begrenzte theoretische Reichweite des Ansatzes der bürokratischen Politik eine Verallgemeinerung der Schlussfolgerungen. Dennoch können nachfolgend einige potentielle Einflussfaktoren für die Existenz, den Ablauf und den Erfolg bürokratischer Politik dargestellt werden.

9.2.1 Faktoren für die Existenz bürokratischer Politik

Nicht in allen untersuchten Initiativen, Verhandlungen und Zielabweichungen war bürokratische Politik der einflussreichste Faktor. In manchen Fällen hatten politische Entscheidungsträger oder das Parlament eine wichtigere Rolle. Dies zeigt, dass bürokratische Politik kein Automatismus ist. Ob Bürokraten Einfluss auf die Planung, Ausgestaltung und Umsetzung politischer Vorhaben haben, hängt vielmehr vom Zusammenwirken zweier Faktoren ab: Gelegenheit und Motivation oder in den Worten Machiavellis: *occasione* und *ambizione* (Machiavelli 1842).

Die Gelegenheit für den Einfluss ist davon abhängig, ob es andere interessierte Akteure gibt, insbesondere welche Haltung die politischen Akteure einnehmen, und ob Expertise und Ressourcen der bürokratischen Einheit für eine aktive Rolle ausreichen. Die Motivation für eine Einflussnahme wird hingegen davon beeinflusst, ob eine aktive Rolle in der Initiierung, Ausgestaltung, nachträglichen Veränderung oder Verhinderung eines Vorhabens im Organisationsinteresse der bürokratischen Akteure liegt. Dies wird dann der Fall sein, wenn das Programm ihren Einfluss, ihr Budget oder ihre Autonomie erweitert bzw. beschneidet. Ein solcher Anreiz wird auch vorhanden sein, wenn das jeweilige Verhalten von politischen Akteuren positiv sanktioniert wird.

9.2.2 Ablauf bürokratischer Politik

Aus den Fallstudien lassen sich einige typische Strategien und Abläufe bürokratischer Politik herausarbeiten. Zwischen dem Verhalten der Verwaltung bei Initiativen, Verhandlungen und Zielabweichungen gibt es dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede.

Bürokratisches Agendasetting scheint üblicherweise mit dem Versuch zu beginnen, die Idee und Argumente für ihre Umsetzung zu entwickeln sowie Verbündete zu gewinnen. Bei letzteren muss es sich nicht notwendigerweise um andere bürokratische Akteure oder politische Beamte des eigenen Ressorts handeln. Auch ein direktes Bündnis mit dem Parlament, das politische Vorgesetzte umgeht, scheint möglich. Lassen sich keine oder zu wenig einflussreiche Verbündete in Exekutive oder Legislative finden, kann die Verwaltung die eigene Position ggf. durch eine Veröffentlichung stärken. Dazu gehört die Weitergabe von ausgesuchten Informationen an die Presse ebenso wie die öffentliche Festlegung politischer Akteure durch Reden, Interviews, bilaterale Verträge oder ähnliches (vgl. unter anderem die öffentliche Festlegung Morningstars auf

die *Partnership for Freedom*, 6.1.2, und die Initiierung deutsch-ukrainischer Verträge, 8.1.2).

Auch im Bereich der strategischen Interaktion lassen sich einige typische Verhaltensweisen von bürokratischen Akteuren herausarbeiten. Als Faustregel scheint dabei zu gelten, dass Bürokratien risikoavers sind und im Zweifel den Status Quo bevorzugen. Gibt es politische Initiativen, die ihre Organisationsinteressen bedrohen, reagieren sie darauf mit Blockaden. Können sie das neue Vorhaben nicht verhindern und sind gezwungen, es auszugestalten, werden sie höchstwahrscheinlich eine bereits getestete und vorbereitete Strategie anbieten, die ihren Aufwand minimiert (vgl. die Übernahme der *Democratic Pluralism Initiatives* für Mittel- und Osteuropa, 6.1.1).

In den untersuchten Beispielen strategischer Interaktion traten regelmäßig Konflikte zwischen Organisationen und Personen auf, die sich anhand ihrer Motivation weiter differenzieren lassen. Konflikte zwischen Verwaltungseinheiten traten zum einen auf, wenn deren bürokratische Rollen kollidierten. So war die Arbeitsteilung zwischen deutschen Ministerien im Rahmen des TRANSFORM-Programms weitgehend unproblematisch, da sich ihre Ansätze und ihre Schwerpunkte voneinander unterschieden. Zwischen der USAID und dem *Bureau for Democracy, Human Rights and Labor* (DRL) im *State Department* hingegen kam es zu Friktionen, als das DRL Programmverantwortung für einen Bereich übernahm, den die USAID als ihren eigenen reklamierte. Auch mit den Regionalbüros des Außenministeriums geriet das DRL in Konflikt, da diese ihren eigenen Einfluss schwinden sahen.

Zum anderen wurden Konflikte zwischen Organisationseinheiten besonders dann sichtbar, wenn die zu verteilenden finanziellen Mittel begrenzt waren und sich die Akteure in Konkurrenz zueinander befanden. Ein Beispiel dafür ist wiederum das TRANSFORM-Programm, in welchem erst die Mittelkürzungen ab 1997 strategische Interaktionen zwischen den Bundesministerien erzwangen.

Neben interministeriellen Konflikten treten auch Spannungen zwischen Personen bzw. Personengruppen im Rahmen strategischer Interaktion auf. Diese lassen sich in drei Kategorien einordnen. Erstens kann es Konflikte zwischen bürokratischen und politischen Akteuren geben, wie sie bei der Gründung des *Polish-American Enterprise Fund* sichtbar wurden (siehe 5.2.2). Zweitens kommt es gelegentlich zu Friktionen zwischen verschiedenen Karrieregruppen in der Bürokratie, beispielsweise den *Personal*

Service Contractors und Beamten der USAID Anfang der neunziger Jahre (siehe 6.2.5). Schließlich lassen sich Konflikte zwischen Menschen mit unterschiedlichen Berufserfahrungen oder Ausbildungen beobachten, so unter anderem zwischen Wirtschafts- und Regionalspezialisten bei der Diskussion von Grundsatzfragen des amerikanischen Ukraine-Hilfsprogramms (siehe 6.2.5).

Die in der vorliegenden Arbeit beobachteten Mechanismen bürokratischen Drifts deuten darauf hin, dass eine offene Verweigerung der Implementierung sehr selten ist. Häufiger wird eine Anpassung von Programmen und Mittelverwendungen vorgenommen. Diese ist jedoch nicht notwendigerweise auf eine bewusste Abweichung von den ursprünglichen Zielen der Entscheidung gerichtet. Vielmehr kann eine autonome Programmanpassung durch die implementierenden Akteure vor Ort auch der Erreichung des ursprünglichen Ziels dienen und damit dem Interesse des Parlaments oder politischer Akteure entsprechen (siehe unter anderem 6.3.4). Darüber hinaus verkennt die amerikazentrierte *bureaucratic politics* Literatur, dass bürokratischer Drift nicht die einzige Möglichkeit für einen starken Einfluss der Verwaltung in der Implementierungsphase ist. Die in dieser Arbeit untersuchten Fälle deutscher Demokratieförderung zeigen, dass bürokratische Akteure ihre Eigeninteressen auch regelmäßig im Rahmen eines umfangreichen Mandates durchsetzen können, ohne vom Willen politischer Entscheider abzuweichen.

9.2.3 Faktoren für den Erfolg bürokratischer Politik

Für den Erfolg bürokratischer Politik in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses sind mindestens drei Einflussfaktoren zu beobachten. Erstens die Politisierung des Themas, zweitens der Expertisevorsprung der Bürokratie, drittens ihre Autonomie gegenüber politischen und parlamentarischen Akteuren.

Eine bürokratische Initiative oder strategische Interaktion kann erfolgreich sein, wenn das Parlament und/oder die Regierung keine ausgeprägte Haltung zu dieser Frage haben. Gleichzeitig darf das jeweilige Thema nicht apolitisch sein, da sonst der Anreiz für politische Entscheidungsträger fehlt, sich für die entsprechende Lösung einzusetzen. So trug der breite, überparteiliche Konsens zur Auslandshilfe dazu bei, dass sich deutsche Parlamentarier und politische Akteure in der Bundesregierung nicht mit einer stärkeren Fokussierung und Effizienzorientierung eines Hilfsprogramms wie TRANSFORM beschäftigten. In den USA hingegen gilt die

Beschäftigung mit Auslandshilfe – und der Versuch, sie effektiver und effizienter zu gestalten – seit Jahrzehnten als politisches Profilierungsthema. Auch Demokratieförderung zählt in den USA, anders als in Deutschland, zu den Kernthemen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Amerikanische Bürokraten finden daher auch für Detailfragen der Demokratie- und Transformationsförderung Sachwalter und Verbündete im Kongress.

Haben sich bürokratische Akteure entschieden, ein Agendasetting zu betreiben oder in eine strategische Interaktion einzutreten, brauchen sie für einen Erfolg erstens einen Expertisevorsprung, d.h. die Politik muss auf die Kompetenz der Bürokratie vertrauen, um sich von ihr überzeugen zu lassen, und zweitens eine geringe Politisierung des Themas. Insbesondere bei letzterem spielt der Faktor Zeit eine Rolle: sobald sich politische Akteure (öffentlich) festgelegt haben, ist es schwierig, sie von einer anderen Position zu überzeugen.

Eine nachträgliche Veränderung der politischen Entscheidung durch die sie umsetzenden Akteure ist umso schwieriger, je stärker sie von einer anderen Verwaltungseinheit, politischen Entscheidungsträgern oder dem Parlament beaufsichtigt werden. Dabei ist nicht entscheidend, ob formelle Kontrollmechanismen vorhanden sind, sondern ob und wie diese angewendet werden. Dabei spielen die Ressourcen und das Rollenverständnis der beaufsichtigenden Organisationseinheit ebenso eine Rolle, wie das persönliche Vertrauensverhältnis zu den durchführenden Institutionen oder die Wahrnehmung eines Expertiseungleichgewichts. So verhinderte die strikte Kontrolle des FSA-Koordinators im State Department zahlreiche Versuche der USAID, von Vereinbarungen und politischen Entscheidungen abzuweichen (siehe u.a. 6.3.3). Im Fall der Arbeit der deutschen politischen Stiftungen hingegen nahmen Botschaft und Auswärtiges Amt ihre Aufsichtsfunktion nicht wahr, da ihnen die personellen Ressourcen für eine Kontrolle und die Instrumente zur Erzwingung von Kohärenz fehlten (siehe 7.3.2).

9.2.4 Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung des theoretischen Ansatzes

Aus den beobachteten Einflussfaktoren auf Existenz, Ablauf und Erfolg bürokratischer Politik lassen sich einige Aussagen abzuleiten, die in der theoretischen Betrachtung dieser Prozesse bisher zu wenig beachtet wurden. Es ist beispielsweise zu beobachten, dass sich in einer Situation im

Wandel nicht automatisch der Einfluss der Verwaltung verstärkt, wie es der Ansatz der bürokratischen Politik impliziert (vgl. 2.3.1). Vielmehr muss die Gelegenheit für ein Agendasetting, wie sie ein Wandel der Rahmenbedingungen darstellt, mit einem Expertisevorsprung bürokratischer Akteure einhergehen. Durch ihre Größe und sprichwörtliche Unbeweglichkeit befindet sich die Bürokratie sonst gegenüber politischen Akteuren sogar im Nachteil. Ihr ist es selten möglich, durch eine Neustrukturierung und rasche Neueinstellungen ein entsprechendes Wissen aufzubauen, während politische Akteure häufig flexibler auf externe Expertise zurückgreifen können.

Dass bürokratisches Agendasetting in einer Situation des Wandels möglich wird, setzt zudem eine geringe Politisierung der Rahmenbedingungen voraus. So stellte die Aufmerksamkeit, die das Ende des Kalten Krieges auf die Länder Mittel- und Osteuropas lenkte, die deutsche und die amerikanische Ministerialbürokratie vor die Schwierigkeit, von politischen Akteuren unbearbeitete Themen zu identifizieren.

Bei der strategischen Interaktion deuten meine Untersuchungen darauf hin, dass eine Alternative zur Konfliktaustragung (z.B. durch eine etablierte Arbeitsteilung) als intervenierende Variable fungiert. Eine solche Gesetzmäßigkeit setzt voraus, dass Bürokraten einen Konflikt mit anderen Akteuren meiden, wenn sie ihre Organisationsinteressen anderweitig verfolgen können. Eine solche Abwägung ist nachvollziehbar, da Kontroversen zeitliche und machtpolitische Ressourcen verbrauchen. Dieser Gedankengang hat bis dato keinen Eingang in das Modell bürokratischer Politik gefunden. Insgesamt betont der theoretische Ansatz in seiner bisherigen Form (insbesondere bei Schnapp 2004) zu stark die Gelegenheit bürokratischer Einflussnahme, anstatt zu untersuchen, wann und warum sich Bürokraten für eine Einflussnahme entscheiden. Zu diesen Faktoren zählt auch die Reaktionsfähigkeit der jeweiligen Beamten. Können sie schneller als andere Akteure Vorschläge und Konzepte vorbringen, haben diese größere Chancen auf Umsetzung.

9.3 Reformüberlegungen für die politische Praxis

Bei der Präsentation der bisherigen Ergebnisse habe ich mich von theoretischen und empirischen Fragen leiten lassen. Nachfolgend sollen einige Schlussfolgerungen aus normativer Sicht gezogen werden. Die Reformvorschläge gehen dabei über den Bereich der deutschen und amerikanischen Demokratieförderung hinaus und nehmen auch Institutionen und

Konzepte der Entwicklungspolitik beider Länder in den Blick. Da bürokratische Politik nicht nur Auswirkungen auf die Effizienz der Demokratieförderung hat, sondern in der Phase der Implementierung auch die Anpassungsfähigkeit der Programme an den lokalen Kontext beeinflusst, werden nachfolgend ebenfalls Empfehlungen zur Steigerung der Effektivität gegeben.

Die praxisorientierten Vorschläge beruhen dabei auf einigen Vorüberlegungen zur Reform von Institutionen und Konzepten. Will man die Effizienz eines komplexen Systems steigern, müssen Handlungsanreize für Koordination geschaffen und Redundanzen sanktioniert werden. Dazu bedarf es einer übergeordneten Aufsichts- und Kontrolleinheit mit entsprechenden Kompetenzen. In den USA wäre dies durch eine Koordinierung durch den Nationalen Sicherheitsrat im Weißen Haus gegeben, in Deutschland müsste eine solche Koordinierung im Kanzleramt erfolgen. Für das amerikanische System ginge dies in jedem Fall mit einer Unterordnung der *Millennium Challenge Corporation* (MCC) unter einen regierungsweiten Koordinierungsprozess einher. Denkbar wäre auch die Gründung einer Entwicklungshilfebehörde aus MCC und USAID oder eine Eingliederung der USAID in das *State Department*. Für Deutschland setzte eine effektive Koordinierung eine Aufhebung der Trennung zwischen Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit voraus, die in einer gemeinsamen Institution zusammengeführt werden könnte. Alternativ wäre auch die Eingliederung des BMZ ins Auswärtige Amt oder eine anderweitige Stärkung der politischen Steuerungsfähigkeit denkbar. In jedem Fall bedarf es einer politischen Aufmerksamkeit für die Bedeutung effizienter Strukturen und Prozesse, wie sie in Deutschland bisher noch nicht ausgeprägt ist.

Die Nachteile solcher grundlegender institutioneller Reformen liegen dabei auf der Hand: sie sind zeitaufwändig und müssen bürokratische Beharrungskräfte überwinden. Da eine mögliche Neuordnung der Ministerien die Zahl politischer Machtzentren reduziert, ist auch die Unterstützung einer solchen Reform durch regierende politische Akteure unwahrscheinlich.² Darüber hinaus nimmt durch institutionelles

² Vorschläge, das BMZ in das Auswärtige Amt einzugliedern oder das BMU und das BMZ zu einem Ministerium für Umwelt und Entwicklung zu vereinen, waren Bestandteil jedes Bundestagswahlkampfes in den vergangenen zwanzig Jahren. So schlug SPD-Spitzenkandidat Rudolf Scharping im Wahlkampf 1994 eine Fusion von BMZ und AA vor (Adelmann 1994). Im Wahlkampf 2002 mochte sich die CDU nicht festlegen, ob sie weiterhin ein eigenständiges BMZ festhalten wolle (Thiel 2002). Im Wahlkampf 2009 forder-

Streamlining die Konkurrenz der Ideen ab – dies kann zu dysfunktionaler Uniformität führen (Mair 1997: 6-7, Freise 2004: 253). Statt der Konzentration auf einen einzigen Ansatz muss daher verhindert werden, dass einzelne Projekte konkurrieren oder sich decken. Dafür sind informelle und formelle Kooperations- und Informationsmechanismen (siehe unten) hilfreicher als eine erzwungene Koordinierung.

Auf Grundlage dieser Überlegungen lassen sich sowohl konkrete institutionelle und strukturelle Veränderungen als auch einige strategisch-konzeptionelle Reformvorschläge ableiten. Die nötigen institutionellen Maßnahmen in Deutschland zielen dabei auf eine verbesserte politische Steuerungsfähigkeit. Statt der Reform von institutionellen Strukturen müsste dafür die Verbesserung von Prozessen im Mittelpunkt stehen.

Bisher erfahren im parlamentarischen Haushaltsverfahren nur die Berichterstatter der Fraktionen für den Einzelplan 23 des BMZ von dessen geographischen und sektoralen Schwerpunkten im folgenden Haushaltsjahr. Andere Parlamentarier, darunter die Fachpolitiker des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, werden nicht en detail über die Programmplanungen des Entwicklungsressorts informiert. Eine größere Transparenz bei der Festlegung des Budgets für entwicklungspolitische Programme könnte die Unterstützung der Abgeordneten für die Entwicklungszusammenarbeit wiederherstellen und sicherstellen, dass bürokratische Vorstöße kritisch aber fachkundig geprüft würden. Die Prüfung durch die entwicklungspolitischen Experten im zuständigen Bundestagsausschuss würde der technokratische Charakter der Mittelzuweisung reduziert und eine politische Richtungsdiskussion ermöglicht. Für eine inhaltliche Prüfung der zahlreichen Vorhaben müssten den Mitgliedern des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gegebenenfalls zusätzliche Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden.

Gleichzeitig brauchen zentrale Akteure der Exekutive – insbesondere das Auswärtige Amt und das BMZ – eine solide Personalausstattung, um ihr Aufsichts- und Kontrollrecht gegenüber Durchführungsorganisationen und politischen Stiftungen wahrzunehmen.³ Das deutsche Entwicklungs-

te die FDP die Abschaffung des BMZ (Niebel 2009). Letztendlich konnte bisher jedoch keine Partei auf diesen Ausgleichsposten verzichten (vgl. zur politischen Bedeutung des BMZ in Koalitionsregierungen 4.3).

³ Die derzeitige Reform der entwicklungspolitischen Durchführungsorganisationen, die mit der Schaffung von 200 zusätzlichen Stellen im BMZ einhergeht, ist diesbezüglich ein Schritt in die richtige Richtung.

ministerium muss beispielsweise auch in der Arbeit vor Ort vertreten sein, um eine eigene Expertise aufzubauen und um die Implementierenden wirksam überprüfen zu können. Es ist daher notwendig, Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit an allen deutschen Auslandsvertretungen einzusetzen, die Vorhaben der technischen, finanziellen oder personellen Zusammenarbeit betreuen. Die bisherige Praxis, WZ-Referenten vorwiegend in Schwerpunktländer der bilateralen Zusammenarbeit zu entsenden, ist – auch im Hinblick auf die Koordinierung mit anderen Gebern und den überregionalen Erfahrungsaustausch – nicht mehr zeitgemäß. Beim Einsatz der Referenten sollte ihre enge Anbindung an das BMZ gewährleistet sein. Die befristete Übernahme der Entwicklungsexperten in den Auswärtigen Dienst erschwert und verzögert bis dato die offizielle Unterrichtung des entwicklungspolitischen Fachressorts (siehe 4.4.1). Gleichzeitig darf die Anbindung an das BMZ nicht zu einer künstlichen Arbeitsteilung und einer Verschlechterung der Koordinierung führen. Einige bisherige Ansätze wie die Finanzierung der Referenten für Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) in Krisenländern über die GTZ trennen die Entwicklungszusammenarbeit personell und organisatorisch von der koordinierenden Botschaft. Eine Auslandsvertretung des BMZ sollte daher beispielsweise auch räumlich Teil der Botschaft sein, um die interministeriellen Gräben nicht zu verbreitern.

Ein großes Hindernis für eine effiziente politische Steuerung deutscher Demokratieförderung ist schließlich das Generalistenprinzip. In allen mit entwicklungspolitischen Fragen betrauten Ministerien sollten vermehrt Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Regionalwissenschaftler, Ethnologen und Kulturwissenschaftler eingesetzt werden, die länderspezifische Konzepte erarbeiten oder zumindest fachkundig kommentieren können (vgl. dazu auch Nuscheler 2006a: 473).⁴ Damit würde auch die politische Kontrolle der Durchführungsorganisationen verbessert, da deren Expertisevorsprung schmilzt.

Gleichzeitig könnte ein institutionalisierter Personalaustausch zwischen

⁴ Seit einigen Jahren ist bei politisch besonders relevanten Themen oder Regionen wie Afghanistan eine langsame Abkehr vom Generalistenprinzip im Auswärtigen Amt zu erkennen: Einzelne Beamte rotieren zwischen Einsätzen in den *Provincial Reconstruction Teams*, dem Afghanistan-Pakistan-Sonderstab in der Zentrale und Abordnungen an relevante internationale Organisationen wie die NATO. Dieses Prinzip hat es ihnen unter anderem ermöglicht, über mehrere Jahre sogenannte *lessons learned* zusammenzutragen, die die Effektivität der deutschen Afghanistan-Politik verbessern sollen (Interview AA Ländereferent 2010).

dem Auswärtigen Amt, dem BMZ, dem BMWi, dem BMU und anderen mit Fragen von Transformation, Entwicklung und Demokratieförderung befassten Ressorts und Bundesbehörden dabei helfen, die interministerielle Zusammenarbeit zu verbessern. Erstens erleichtern die durch einen derartigen Austausch entstehenden informellen Netzwerke den unbürokratischen Erfahrungs- und Informationsaustausch. Zweitens fördert die direkte Begegnung mit den Organisationskulturen und Interessen anderer Ressorts auch nach einer Rückkehr in das Heimatministerium das Verständnis für die Prioritäten und Standpunkte anderer Akteure. Dadurch wirkt der Austausch der ausschließlichen Identifizierung einzelner Bürokraten mit den Organisationsinteressen ihres Ministeriums entgegen, die interministerielle Koordinierung hemmen können. Der Personalaustausch reduziert daher einige negative Auswirkung der bürokratischen Politik und fördert die Identifizierung mit übergeordneten (nationalen) oder persönlichen Interessen. Um die persönlichen Interessen der Bürokraten zusätzlich von den Interessen ihrer Organisation zu lösen (siehe zu deren üblicher Parallelität 2.2.2), müssten weitere strukturelle Anreize geschaffen werden: Die Teilnahme an einem Personalaustausch sollte auf der Referatsleiterenebene zu den Beförderungskriterien zählen und erfolgreiche interministerielle Koordinierung von politischen Bürokraten oder einer übergeordneten Stelle honoriert werden.

In den USA liegt die zentrale entwicklungspolitische Reformaufgabe in der personellen und institutionellen Stärkung der USAID. Um trotz ihres fehlenden Kabinettsstatus Entwicklungspolitik prominent vertreten und politisch steuern zu können, braucht die USAID personell gut ausgestattete Referate zur Entwicklung von Konzepten und Haushaltsplänen. Eine enge Angliederung an das State Department, wie sie der F-Prozess erzwang, sorgt zwar für eine größere Einheitlichkeit. Sie ordnet jedoch die Entwicklungspolitik aber außenpolitischen Erwägungen unter. Da die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern einer anderen Logik folgt als diplomatische Kontakte im Allgemeinen, beschneidet eine solche Unterordnung die Expertise und Kreativität des entwicklungspolitischen Ressorts. Eine umfassende Zuständigkeit der USAID für entwicklungspolitische Belange würde ihr die nötigen Freiräume schaffen. Der Kongress, der Nationale Sicherheitsrat sowie regelmäßige Strategieprozesse (Nationale Sicherheitsstrategie, *Quadrennial Defence Review*, *Quadrennial Diplomacy and Development Review* usw.) werden dabei auch weiterhin die Kohärenz der Entwicklungshilfe mit außenpolitischen Zielen gewährleisten. Vor Ort sollten sich die jeweilige USAID-Außenstelle und die ört-

liche U.S.-Botschaft formell und informell abstimmen und eine grundsätzliche Arbeitsteilung etablieren.

Eine Stärkung der USAID-Expertise sollte ein weniger intrusives Mikromanagement des Kongresses nach sich ziehen.⁵ Der Rechtfertigungsdruck der entwicklungspolitischen Bürokratie gegenüber dem Parlament schadet der Effektivität der Entwicklungspolitik: er macht sie abhängig von kurzfristigen Erfolgen, die in diesem Bereich per definitionem selten sind. Das amerikanische Parlament sollte der gestärkten Entwicklungsbehörde daher größere Programmautonomie zugestehen und ihr zum Beispiel durch überjährige Zuweisungen eine größere Flexibilität einräumen. Diese Delegation von Detailfragen an Fachleute der Exekutive ist seit Jahrzehnten beim amerikanischen Verteidigungshaushalt üblich und muss auch im weniger umfangreichen aber nicht minder komplexen Entwicklungshilfebudget Anwendung finden.

Die Strategien und Konzepte deutscher und amerikanischer Demokratieförderung bedürfen ebenfalls der Reform: Beide Länder müssen ihren entwicklungspolitischen Werkzeugkasten erweitern, um politische und gesellschaftliche Transformationsprozesse extern unterstützen zu können. Die Konzentration von Ressourcen mag dort angebracht sein, wo kurzfristiger Erfolg wahrscheinlich ist, langfristiges Engagement dort, wo es um Mentalitätswandel in Transformationsgesellschaften geht. Beide Geberländer sollten daher in der Lage sein, sowohl kurzfristige und konzentrierte als auch langfristige und nachhaltige Programme zu implementieren. Um diese Fähigkeit zu stärken, müssen die amerikanische und deutsche Akteure aus den Erfahrungen des jeweils anderen – sowie anderer internationaler Geber und Geberinstitutionen – lernen.⁶

Deutschland braucht ergänzend zu seinen langfristigen Partnerschaften in Transformations- und Entwicklungsländern Projekte, die eine kurze Laufzeit und einen geringeren Umfang haben. Diese sollten mit geringerem bürokratischen Aufwand zu einem günstigen Zeitpunkt beginnen können. Die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) ist ein solches Instrument, das außerhalb von Krisenregionen entspre-

⁵ Auch innerhalb der Exekutive sollte die Fixierung auf Evaluationen abnehmen, da – wie Natsios (2010: 3ff.) überzeugend ausführt, die wichtigsten Programme der Demokratie- und Transformationsförderung häufig am schlechtesten messbar sind und von der auf Zielerreichung fixierten *counterbureaucracy* verhindert werden.

⁶ Im Zuge eines bilateralen und internationalen Erfahrungsaustauschs erscheint es unter anderem sinnvoll, auf internationaler Ebene verstärkt entwicklungspolitische Beamte auszutauschen.

chend für die Demokratisierungs- und Transformationshilfe adaptiert werden könnte.

Neben dieser Flexibilisierung seiner Programme sollte sich deutsche Demokratieförderung stärker auf Sektoren und Länder konzentrieren, in denen Deutschland einen kompetitiven Vorteil gegenüber anderen internationalen Gebern hat und in denen Fortschritte wahrscheinlich sind. Dazu gehören beispielsweise Regionen in Osteuropa, dem Kaukasus oder Lateinamerika und Sektoren wie Demokratie-, Rechtsstaats- und Verwaltungsförderung. Eine solche Konzentration muss auch mit der Vergewisserung einhergehen, welchen Zielen deutsche Entwicklungspolitik im Allgemeinen und deutsche Demokratieförderung im Besonderen dienen soll. Mit Hilfe eines Rahmengesetzes oder eines Strategiedokuments sollten daher deutsche Interessen und Werte in diesem Politikbereich benannt werden. Die einflussreichen deutschen Durchführungsorganisationen müssten sich künftig bei der Wahl ihrer regionalen und sektoralen Schwerpunkte an einem solchen Dokument orientieren, wodurch das Primat der Politik in diesem Bereich gestärkt würde.

In den USA hingegen muss die Detailsteuerung durch Kongress und Weißes Haus auf ein angemessenes Maß beschränkt werden (siehe oben). Die Entscheidung für Projekte und Projektpartner sollte nicht durch parlamentarische *earmarks* erzwungen, sondern von Regionalexperten innerhalb der Regierung festgelegt werden können. Die Vergabe von überjährigen Zuwendungen (*grants*) und eine verstärkte Zusammenarbeit mit lokalen Partnern⁷ würde die amerikanische Entwicklungszusammenarbeit um langfristige und nachhaltige Angebote ergänzen.

9.4 Weitere Forschungsfragen und Ausblick

Die Einschränkungen, die sich aufgrund der Methoden- und Fallauswahl für die vorliegende Arbeit ergeben, bieten Ansatzpunkte für künftige Forschungsarbeiten. Erstens wird sich der Zugang zu Unterlagen, der die Untersuchung erschwerte, in den kommenden Jahrzehnten verbessern. Die Untersuchung könnte daher gewinnbringend in 20 bis 25 Jahren wiederholt werden, wenn weitere Akten in Archiven zugänglich sind.

Um die empirische Basis zu verbreitern, sollte zweitens die Auswahl der

⁷ Wie eine Studie der OECD bereits 1991 feststellt, erhöht eine Zusammenarbeit mit lokalen Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit der Projekte um 15 bis 30 Prozent (Jepma 1991).

Fälle in weiteren Studien variiert werden. Die vorliegende Untersuchung müsste zum einen um Arbeiten zur außen- und entwicklungspolitischen Rolle von Bürokratien anderer großer Geberländer (Großbritannien, Japan, Kanada, Frankreich) ergänzt werden. Zum anderen sollte in nachfolgenden Studien eine Varianz der Zielländer erfolgen, beispielsweise anhand ihrer politischen Bedeutung für die jeweiligen Geberländer. Eine vergleichende Arbeit zur Demokratieförderung in einer strategisch wichtigen Region wie dem Nahen Osten und für Deutschland und die USA weniger prioritären Regionen wie dem Kaukasus könnte die Bedeutung nationaler, geopolitischer Interessen für das Verhalten der Bürokratie aufzeigen. Dabei ist eine Übertragung der in dieser Dissertation gewonnenen Erkenntnisse auf Entwicklungsländer fraglich, da in diesen das Spektrum der Akteure begrenzter sein wird. Die interministerielle Dynamik wird in Ländern, in denen hauptsächlich entwicklungspolitische Erwägungen eine Rolle spielen, daher eine andere sein. Bei der Demokratieförderung in Konfliktregionen erinnert das Nebeneinander der unterschiedlichen bürokratischen Akteure (Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit, Militär, usw.) hingegen schon auf den ersten Blick an die interministeriellen Konflikte, die in dieser Arbeit am Beispiel von Demokratisierungshilfe für Transformationsgesellschaften herausgearbeitet wurden. Eine Untersuchung der bürokratischen Politik am Beispiel deutscher und amerikanischer Demokratisierungs- und Entwicklungshilfe in Afghanistan könnte daher überraschende Parallelen offenbaren.

Offen bleiben müssen vorerst auch die Konsequenzen für die Weiterentwicklung des theoretischen Ansatzes. Weitere empirische Forschung ist nötig, um tatsächliche Gesetzmäßigkeiten zu eruieren und das Theoriemodell Allison's und Halperin's – und ihrer Erben – zu erweitern. Diese Arbeit liefert Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren, die im Modell der bürokratischen Politik bisher unzureichend berücksichtigt wurden, und kann Ausgangspunkt für weitere Forschungsarbeiten sein.

Meine Aussagen über die Rolle der Bürokratie im außenpolitischen System Deutschlands und der USA könnten zudem Ansätze für Forschungsprojekte zu nichttraditionellen Feldern der Außenpolitik bieten. Interessant wäre es beispielsweise, den Einfluss von bürokratischen Experten auf neue außen- und sicherheitspolitische Fragestellungen wie die Auswirkungen des Klimawandels oder der Migration zu untersuchen. Lässt sich hier ein Agendasetting beobachten oder haben politische Akteure die Bedeutung dieser Themen bereits frühzeitiger erkannt als die Verwaltung? Versucht die Bürokratie gegebenenfalls traditionelle Tätig-

keitsbereiche zu schützen, indem sie die Umsetzung von Vorhaben in diesen Bereichen behindert? Oder nimmt sie die Vorgaben auf, gestaltet die Programme aber nach eigenen Vorstellungen aus?

Eine derartige Untersuchung könnte helfen, die Zeitlosigkeit des Modells der bürokratischen Politik aufzuzeigen und ihren zentralen Platz unter den Theorien der Außenpolitikanalyse zu stärken. Bei allen Schwächen und Entwicklungsmöglichkeiten bietet der *bureaucratic politics* Ansatz doch eine präzise und wirklichkeitsnahe Analyse außenpolitischer Prozesse und ermöglicht damit Schlussfolgerungen, die über die Wissenschaft hinaus relevant sind.