

1 Einleitung

Im Gespräch mit einem ägyptischen Oppositionellen zog der damalige U.S.-Präsident George W. Bush 2007 eine überraschende Parallele: „I too am a dissident in Washington. Bureaucracy in the United States does not help change“ (Baker 2007). Seine *Freedom Agenda*, welche die weltweite Förderung von Demokratie propagierte, sei von Bürokraten¹ im *State Department* ignoriert und sabotiert worden. Bush beschreibt die amerikanische Bürokratie als einflussreichen außenpolitischen Akteur – eine Charakterisierung, die mit deren Selbstwahrnehmung übereinstimmt. Ein Mitarbeiter des *State Department* erklärte zur Entstehung politischer Positionen: „Policy is not what the president says in speeches [...]. Policy is what emerges from interagency meetings“ (Baker 2007).

Auch in Deutschland gelten Ministerialbürokratie, quasistaatliche Durchführungsorganisationen (DO) und politische Stiftungen nicht als willige und neutrale Erfüllungsgehilfen der Politik im Bereich externer Demokratieförderung. Institutionen wie die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) haben durch ihre jahrelange Erfahrung, ihre institutionelle Größe und die personellen Verflechtungen mit den sie beauftragenden Ministerien längst politischen Einfluss gewonnen. Die Zusammenarbeit der Akteure in diesem Bereich ist zudem von bürokratischem Konkurrenzdenken geprägt. Ein Mitarbeiter einer Durchführungsorganisation beobachtet: „Man kann jeden Vorschlag für ein Programm im [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit] killen, indem man sagt, dass er vom [Auswärtigen Amt] kommt“ (Interview KfW 2009).

Da es in der deutschen und amerikanischen externen Demokratieförderung offensichtliche interministerielle Konflikte und bürokratische Eigenmächtigkeiten gibt, stellt sich die Frage, wie dieses Phänomen die Formulierung und Implementierung einzelner politischer Vorhaben beeinflusst. Die vorliegende Dissertation untersucht diesen Zusammenhang. Sie analysiert den Einfluss bürokratischer Politik auf die Initiierung, Ausgestaltung und Umsetzung deutscher und amerikanischer Demokratieförderung in Polen und der Ukraine seit 1989. Dabei fragt sie danach, wann bürokratische Politik Einfluss auf Entscheidungen in diesem Politikfeld hatte und wie sie in den Phasen des politischen Prozesses sichtbar wurde.

¹ Aus Gründen der Lesbarkeit werden in dieser Arbeit auch dann grammatikalisch männlichen Formen verwendet, wenn Männer und Frauen gleichermaßen gemeint sind.

Die Arbeit leistet dabei nicht nur einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines zentralen theoretischen Ansatzes der Außenpolitikanalyse, der vergleichenden Bürokratieforschung und der Untersuchung externer Demokratieförderung. Sie ermöglicht politischen Entscheidungsträgern auch ein besseres Verständnis dafür, wie außen- und entwicklungspolitische Institutionen reformiert und Entscheidungsprozesse effizienter gestaltet werden können.

Das folgende Kapitel führt zunächst in die Thematik der vorliegenden Dissertationsschrift ein. Dazu werden der Ansatz der Arbeit und der diesbezügliche Stand der Forschung vorgestellt. Daraus folgt die Formulierung der Forschungsfrage und des Forschungsinteresses. Der Abschnitt 1.4 behandelt methodische Fragen, darunter die Auswahl der Fälle. Ein nachfolgender Abschnitt enthält Definitionen und Anmerkungen zur Verwendung bestimmter Begriffe. Erläuterungen zum Aufbau dieser Arbeit beschließen das Einleitungskapitel.

1.1 Forschungsansatz

Der Einfluss bürokratischen Handelns auf außenpolitisches Handeln spielt in unterschiedlichen Theoriesträngen der Politikwissenschaft eine Rolle. Diverse Ansätze der Außenpolitikanalyse führen die Frage nach den treibenden Kräften des außenpolitischen Handelns von Staaten auf innenpolitische Faktoren wie den Einfluss rationaler Akteure, Entscheidungsstrukturen oder Institutionen zurück. Diese Ansätze nehmen an: „how foreign policy is made influences the substance of foreign policy“ (Hermann 1978: 74).

Einer dieser Forschungsstränge, der Ansatz der rationalen Wahl (*rational choice*) führt Außenpolitik auf die Entscheidungen einzelner, rationaler Akteure zurück (vgl. Downs 1957, Arrow 1951, Olson Jr. 1965). Ein rationaler Akteur „ordnet alle Alternativen, denen er gegenübersteht, nach seinen Präferenzen so, daß jede im Hinblick auf jede andere entweder vorgezogen wird oder indifferent oder weniger wünschenswert ist; [...] er wählt aus den möglichen Alternativen stets jene aus, die in seiner Präferenzordnung den höchsten Rang einnimmt; [...] er trifft, wenn er vor den gleichen Alternativen steht, immer die gleiche Entscheidung“ (Downs 1968: 6, zitiert in Kaiser 2006 Kaiser 2006: 469). Dieser Ansatz geht von einem Interessenmuster aus, das die Entscheidung des Akteurs prognostizierbar macht. Dieser Determinismus wird nach den Aussagen vieler Praktiker und Beobachter den Realitäten in außenpolitischen Ent-

scheidungsprozessen jedoch nicht gerecht (u.a. Interview Sarles 2008, Interview Herman 2008, Baker 2007). Die Theorie der rationalen Wahl erkennt die tatsächliche Vielfalt der Akteure und ihrer Motive und kann daher die in dieser Arbeit zu untersuchenden Phänomene daher nicht erklären.

Im Gegensatz zu akteurzentrierten Theorien betrachten strukturalistische Ansätze den Einfluss von Kultur- und Denkstrukturen auf politische Entscheidungen (vgl. Lévi-Strauss 1949). Da sie eine Vielzahl von Verhaltensweisen, Rollen, Ideen und Muster in die Betrachtung einbeziehen, kommen sozialkonstruktivistische Theorien den zu erklärenden Phänomenen näher. Aufgrund der schwierigen Operationalisierbarkeit von Rollen, Denkbildern und Kultur bleiben sie jedoch im Ungefähren. Ihre Erkenntnisse, wie die Einordnung Deutschlands als Zivil- und Friedensmacht (vgl. Maull 1990), geben bestehende Phänomene zwar zutreffend wieder, sind aber zu vage um politikrelevant zu sein.

Institutionalistische Ansätze schließlich weisen institutionellen Strukturen die Schlüsselrolle bei der Durchsetzungskraft der Akteure zu (vgl. Weber 1972). Der aus der Wirtschaftswissenschaft entlehnte *principal agent* Ansatz beispielsweise weist auf Möglichkeiten für Eigenmächtigkeiten des implementierenden Akteurs hin, die durch die unterschiedliche Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer entstehen. Die Beziehung zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) lässt sich in fast allen Bereichen des politischen Geschehens beobachten – zwischen Parlament und Bürokratie, zwischen Leitern einer Institution und ihren Mitarbeitern, zwischen Ministerien und Durchführungsorganisationen etc. Diese Erkenntnisse des *principal agent* Ansatzes bilden eine Grundlage für den Ansatz der bürokratischen Politik, der in dieser Arbeit Anwendung finden wird. Da der *principal agent* Ansatz zwar das abweichende Verhalten von bürokratischen Akteuren beschreibt, jedoch kaum Aussagen zu den Formen und Folgen dieses Verhaltens trifft, kann er die fraglichen Phänomene nur unzureichend erklären.

Ein anderer institutionalistischer Ansatz, der akteurzentrierte Institutionalismus, verbindet die Theorie der rationalen Wahl (*rational choice*) mit der Organisation als strukturierendem Wertegerüst und dem Selbstbild der Akteure (Scharpf 1997: 63). Diese Verbindung verschiedener Analyseebenen liefert Einblicke in den Einfluss von Strukturen und die Verhaltensweise von Akteuren gleichermaßen. Der akteurzentrierte Institutionalismus sieht den Prozess der Aushandlung jedoch als reines Spiel im Sinne der Spieltheorie. Den Akteuren wird Entwicklung und in-

stitutionelles Lernen weitgehend abgesprochen – sie wirken schablonenhaft. Der statische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus kann daher nicht als theoretische Grundlage dieser Arbeit dienen, die auf ein differenziertes und detailliertes Bild der Geschehnisse zielt.

Der Ansatz der bürokratischen Politik (*bureaucratic politics*), der in dieser Arbeit verwendet werden soll, geht weder von einem einheitlichen, rational agierenden „Entscheider“ oder determinierenden Strukturen aus, noch verliert er sich in philosophischen Betrachtungen zu historischen Erfahrungen, Kultur und Ideen. Das Modell der bürokratischen Politik betrachtet vielmehr das gesamte Konglomerat außenpolitischer Akteure, ihre Interessen und die Art und Weise, diese durchzusetzen. Nach diesem Modell ist Außenpolitik das Resultat intensiven Wettbewerbs, eines *pulling and hauling*, zwischen Entscheidungsträgern in einer hierarchisch strukturierten Regierungsbürokratie. Die Akteure werden dabei von ihren Wahrnehmungen und Erfahrungen, ihren Rollen und der Kultur ihrer Organisation beeinflusst. Sie treten – je nach Situation, Gegenstand und eigenen Interessen – für unterschiedliche außenpolitische Strategien ein, wodurch es zu Konflikten und Koalitionsbildungen kommen kann. Der Streit zwischen bürokratischen Einheiten wird als bürokratische Politik bezeichnet. Die mehr als zwanzig Annahmen und Aussagen des Modells lassen sich am prägnantesten in folgenden Thesen zusammenfassen: „Individuals share power. They differ about what must be done. Differences matter. This milieu necessitates that government decisions and actions result from a political process. [...] Sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternatives. Equally often, however, different groups pulling in different directions produce a result, or better a resultant² distinct from what any person or group intended“ (Allison/Zelikow 1999: 256).

Dabei wird die Idee des rationalen Akteurs nicht abgelehnt, sondern liegt dem Ansatz sogar zugrunde. Doch auch wenn einzelne Akteure ihre Interessen rational definieren, so entscheidet erst ihre Position in der Gesamtheit der außenpolitischen Akteure, ob diese Interessen durchsetzbar sind oder nicht: „Individuals are rational, a group is not“ (Allison/Zelikow 1999: 271). Damit prägt, analog zu institutionalistischen Theorien, die Struktur den Akteur – nicht umgekehrt.

Mit seinem Fokus auf die Interaktion von Akteuren in bürokratischen

² Der Begriff der Resultante (*resultant*) bezeichnet eine Kompromissentscheidung, die nicht deckungsgleich mit einem Ergebnis (*result*) ist.

Strukturen stellt der Ansatz der bürokratischen Politik den Zusammenhang zwischen Politikergebnis und Politikprozess her. Durch das theoretische und begriffliche Gerüst des Modells der bürokratischen Politik können Teilnehmer, ihre Interessen und die bürokratischen Prozesse zur Durchsetzung dieser Interessen identifiziert werden. Der analytische Schwerpunkt des Ansatzes liegt dabei auf einer eingehenden Erklärung der Zusammenhänge für die untersuchten Fälle, weniger in der Konstruktion einer *catch-all* Theorie. Daher ist die theoretische Reichweite des Ansatzes per definitionem geringer als beispielsweise bei der Theorie der rationalen Wahl (*rational choice*).

1.2 Forschungsstand

Die Fragestellung der Dissertation berührt unterschiedliche Forschungsstränge der Politikwissenschaft. Neben einem Beitrag für die Außenpolitikanalyse, welcher der Ansatz der bürokratischen Politik üblicherweise zugeordnet wird, bietet die Arbeit auch für die vergleichende Bürokratieforschung neue Erkenntnisse. Da die vorliegende Dissertation Fälle der externen Demokratieförderung untersucht, wird auch die politikwissenschaftliche Betrachtung der Demokratieförderung um eine neue Perspektive – die Gestaltung und Effizienz ihrer Entscheidungsstrukturen – erweitert.

1.2.1 Bürokratische Politik

Das Modell der bürokratischen Politik ist eines der meistzitierten und einflussreichsten Theoriemodelle der Außenpolitikanalyse (Schneider 1997, Chun/Jones 2008: 2). Seine Wurzeln liegen in der Organisationsanalyse der dreißiger Jahre. Herrings bahnbrechende Analyse der öffentlichen Verwaltung erkannte 1936 erstmals die politische Rolle der Bürokraten. Weitere Studien, u.a. von Appleby (1949) und Long (1949), betonten die Bedeutung bürokratischer Akteure bei der Formulierung und Umsetzung politischer Entscheidungen. Diese Forschungsbeiträge zur öffentlichen Verwaltung entwickelten jedoch noch kein theoretisches Modell bürokratischer Politik.

Erstmals formuliert wurde dieses als *governmental politics* bezeichnete Konzept im Kontrast zum Modell des rationalen Akteurs und zum Modell der Standardvorgehensweise (*standard operating procedures*) in Allison's „Essence of Decision“ (Allison 1971). Da es in dieser Fallstudie ausschließlich um die Anwendung der drei Ansätze auf die Kuba-Krise 1962

ging, fehlte es diesem Werk noch an der für ein Forschungsmodell notwendigen konzeptionellen Trennschärfe. Entsprechend kritisch war die Perzeption des Modells in der Außenpolitikanalyse (u.a. Krasner 1972).

Allison und Halperin (1972) verbanden das *governmental politics model* schließlich mit Elementen des Konzepts der Standardvorgehensweise und schufen daraus das Modell der bürokratischen Politik. Dieser Ansatz berücksichtigte nun auch den Einfluss von Routineentscheidungen und den Akteuren auf der Arbeitsebene. Außerdem fanden sich hier bereits Anklänge an die von Halperin ein Jahr später postulierte Organisationskultur (*organizational essence*) als prägender Einflussfaktor. Die ebenfalls eingeführte Unterscheidung zwischen *policy*, *decision* und *action games* spricht Aspekte der ebenfalls von Halperin (1973) ausführlich thematisierten Grenzen der Implementierung an und nimmt Anleihen bei der seit den 1950er Jahren in den USA zunehmend populären Spieltheorie. Nicht zuletzt bieten Allison/Halperin (1972) politischen Entscheidungsträgern mit ihrer Studie auch einen Leitfaden an, um das Spiel der bürokratischen Politik zu beherrschen. Verloren gingen in diesem Modell jedoch die in Allison's ursprünglichen Ansatz betrachteten Verhandlungen zwischen Legislative und Ministerialbürokratie. Stattdessen legten Allison/Halperin (1972) den Schwerpunkt auf innerbürokratische Verhandlungen.

In den neunziger Jahren wurde das Modell der bürokratischen Politik aufgegriffen und theoretisch weiterentwickelt (u.a. in Stern/Verbeek 2008). Seither versuchten Neuauflagen der klassischen Studien (Allison/Zelikow 1999, Halperin 2006) der Kritik durch die Einbeziehung neuer Variablen oder die Abschwächung von Gesetzmäßigkeiten zu begegnen. So wurde das einprägsame, aber kritisch rezipierte Milesche Gesetz („Where you stand depends on where you sit“) in der Neuauflage von „Essence of Decision“ relativiert. Statt sie zu determinieren, habe die Organisationszugehörigkeit der Akteure nur noch „substanziellen Einfluss“ auf ihre Interessenlage (Allison/Zelikow 1999: 307). Das revidierte Modell der bürokratischen Politik bleibt damit weit hinter der Klarheit des Originals zurück (Rosati 2000: 369). Auch Halperins Neuauflage (Halperin/Clapp 2006) bietet zwar eine interessante Sammlung von Fallbeispielen bürokratischer Politik seit der Regierungszeit Jimmy Carters, vermag die Komplexität der Akteure und Prozesse jedoch nicht in ein neues theoretisches Gerüst einzugliedern.

Obwohl der *bureaucratic politics* Ansatz wie beschrieben zum Standardgegenstand der Außenpolitikforschung gehört, gibt es nur wenige aktuelle Studien, die ihn verwenden (Paulsen/Colschen/Wagner 2000: 56). Aus-

nahmen sind einige Artikel von Jäger/Oppermann (2006), Schwerk (2006), Qingmin (2006) und Fuhrmann/Early (2008). Besonders offensichtlich ist die Forschungslücke bezüglich deutscher Außenpolitik: letztmals untersuchten Haftendorn et al. (1978) und Eberwein (1975) den Einfluss bürokratischer Politik in Deutschland in den siebziger Jahren. Ein „Lehrbuch zur bürokratischen Politik“ (Uthoff/Deetz 1980), das Kerntexte ins Deutsche übertrug und einige zusätzliche Beiträge enthielt, fasste den Stand der Debatte in den achtziger Jahren für den deutschen Markt zusammen.

Sowohl die Fallstudien der vergangenen Jahrzehnte als auch die raren aktuellen Untersuchungen beziehen sich hauptsächlich auf U.S.-amerikanische Außenpolitik, hier vor allem auf sicherheitspolitische Krisensituationen (vgl. Allison 1971, Smith 1985, Holland 1999, Jäger/Oppermann 2006, Schwerk 2006, Fuhrmann/Early 2008)³. Dabei fällt eine – durch den Fokus auf Krisensituationen verständliche – Beschränkung auf die Phase der Initiative und Verhandlung politischer Entscheidungen auf. Dem Hinweis Halperins (1974) auf den Einfluss der Bürokratie in der dritten Phase des Politikzyklus, der Implementierung, wird in Fallstudien der Außenpolitikanalyse⁴ zumeist nicht nachgegangen.

Diese Dissertation schließt im Bereich der Außenpolitikanalyse daher drei Forschungslücken. Erstens ist sie das erste Forschungsprojekt, das den Einfluss von *bureaucratic politics* auf externe Demokratieförderung untersucht. Zweitens analysiert sie erstmals Aspekte aktueller deutscher Außenpolitik mit Hilfe dieses theoretischen Ansatzes. Drittens stellt sie eine Analyse bereit, die auch den Einfluss bürokratischer Politik bei der Implementierung politischer Entscheidungen im Blick hat.

1.2.2 Vergleichende Bürokratieforschung

Auch die Organisationslehre bzw. die vergleichende Bürokratieforschung, deren Erkenntnisse die Grundlage für den Ansatz der bürokratischen Politik bilden, hat den politischen Einfluss von Bürokratien untersucht. In den

³ In äußerster Kürze verweist Hellmann (2006) auf die Möglichkeit, mit Hilfe des *bureaucratic politics* Ansatzes auch die deutsche Ostpolitik und die 2+4-Verhandlungen im Vorfeld der deutschen Einheit zu analysieren.

⁴ Eine quantitative Studie aus dem Bereich der Organisationslehre (Schnapp 2004) untersucht hingegen die Rolle bürokratischer Akteure in allen drei Phasen des politischen Kreislaufs, ohne explizit Bezug auf den Ansatz der bürokratischen Politik zu nehmen.

theoretischen Arbeiten dieser Forschungsrichtung wurden dabei unter anderem die Beweggründe für bürokratisches Verhalten (v.a. Wilson 1989) und die Grundlage bürokratischer Interessen untersucht (v.a. Downs 1967). Dabei gibt es unterschiedliche Ansichten über die Hierarchie der Interessen: Während einige Autoren (u.a. Niskanen 1971, Kogan 1973) die Maximierung des Budgets als hauptsächlichen Antrieb für die Einflussnahme bürokratischer Akteure sehen, stellt beispielsweise Dunleavy (1991) das Streben nach Einfluss und inhaltlicher Verantwortung als prägende Variable heraus.

Für westliche Ministerialbürokratien liegen im Bereich dieser Disziplin außerdem einige deskriptive Studien vor. So beleuchten Mayntz/Scharpf (1995) die Rolle der bundesdeutschen Ministerialbürokratie bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen. Auch klassische Einführungswerke zeigen auf, wie die deutsche Verwaltung politische Prozesse beeinflusst (u.a. Ellwein/Hesse 2004: 315-318, 335-345). Einzelne komparative Analysen, wie die umfassende quantitative Arbeit von Schnapp (2004), behandeln u.a. das deutsche und das U.S.-amerikanische bürokratische System im Vergleich. Hinzu treten qualitative Studien einzelner Akteure wie des Bundeskanzleramtes (u.a. Knoll 2004).

Aufgrund ihrer Verortung in der Bürokratieforschung stellen diese Studien die Institutionen, Prozesse und Prinzipien der jeweiligen Verwaltungen einander gegenüber, ohne ein spezifisches Politikfeld – wie die Außen- oder Entwicklungspolitik – näher zu beleuchten. Die vorliegende Arbeit ergänzt daher auch die bisher in diesem Forschungsfeld gewonnenen Erkenntnisse um Einblicke aus dem Feld der externen Demokratieförderung. Dabei nutzt sie zum Teil Kategorien, die in quantitativen Studien der Organisationslehre (v.a. Schnapp 2004) gebildet wurden.

1.2.3 Forschung zur Demokratieförderung

Die politikwissenschaftliche Forschung zur Demokratieförderung wird im Allgemeinen der vergleichenden Politikwissenschaft oder der Demokratieforschung zugeordnet. Trotz einer rapiden Zunahme der Forschungsarbeiten in diesem Bereich, ist die Demokratieförderung „understudied and poorly understood“ (Carothers 1999: 8) – insbesondere wenn es um demokratiefördernde Strategien und Akteure geht. Die Literatur hat sich stattdessen weitgehend auf Effektivität und Grenzen der Demokratieförderung konzentriert. Die wenigen vorliegenden Studien zu Institutionen externer Demokratieförderung beschränken sich zumeist auf einzelne Akteure und deren Programme (z.B. Kearns 1994, Cavell 2002,

Pishchikova 2006) oder die Politik einzelner Geberländer in einzelnen Empfängerländern bzw. -regionen (u.a. Hawthorne 2003, Marsden 2005, Landolt 2007). Durchgängig orientieren sich diese Studien am *output* der Institutionen und treffen kaum Aussagen über den *input*, d.h. die politischen Entscheidungsprozesse, welche diesen Aktivitäten vorausgehen.

Andere Studien der vergleichenden Politikwissenschaft stellen die Institutionen der Entwicklungspolitik im Allgemeinen, ihre Entwicklung und ihren Reformbedarf in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen (u.a. Ruttan 1996). So skizziert Lancaster (2006) den Einfluss außenpolitischer Institutionen auf amerikanische Entwicklungspolitik und entwickelt mit van Dusen (Lancaster/Van Dusen 2005) Konzepte zur Steigerung der entwicklungspolitischen Effizienz. Ihre Analysen und Empfehlungen berücksichtigen Demokratieförderung jedoch nur am Rande.

Einzig Melia (2005) bietet einen Überblick über die spezielle *democracy bureaucracy*, d.h. die bürokratische Infrastruktur amerikanischer Demokratieförderung. Dieser Artikel gewährt wertvolle Einblicke in die Entstehung und Funktionsweise der bürokratischen Akteure in der amerikanischen Demokratieförderung. Er stellt jedoch – wie alle vorgenannten Studien – keinen Zusammenhang zwischen den untersuchten Institutionen und der Entwicklung von Strategien externer Demokratieförderung her, wie es die vorliegende Dissertation tut.

Insgesamt ist die Literatur in diesem Feld USA-zentriert. Eine umfassende Darstellung amerikanischer Demokratieförderung bietet z.B. der Sammelband von Cox/Ikenberry/Inoguchi (2000). Für Deutschland fehlt Vergleichbares: Wolf (1994) und Lapins (2007) skizzieren deutsche Demokratieförderung nur im Überblick; einzelne Fallstudien zur Demokratieförderung der politischen Stiftungen (Wagner 1994, Pogorelskaja 1997, Dakowska 2005a) liefern kein umfassendes Bild deutscher Demokratieförderung.⁵ Die vorliegende Arbeit schließt auch in dieser Hinsicht eine Forschungslücke.

Ein Mangel besteht zudem bei theoretisch fundierten, vergleichenden Studien zu deutscher und amerikanischer Demokratieförderung. Fallstudien wie Freise (2004), Pinto-Duschinsky (1991) oder Seebold (2006)

⁵ Umfangreicher ist hingegen die Literatur zu europäischen Bestrebungen, externe Demokratieförderung zu betreiben (u.a. Nolting 2001, Gillespie/Youngs 2002). Insbesondere für Süd- sowie Mittel- und Osteuropa liegen hier umfassende und fundierte Analysen vor (v.a. Kneuer 2007). Da die vorliegende Arbeit sich auf die Entwicklungspolitik zweier Geberländer konzentriert, können diese Studien jedoch lediglich der Kontextualisierung dienen.

bilden die Ausnahmen. Einige Autoren, darunter Youngs (2001) und Kopstein (2006), stellen „Democracy Promotion, American Style“ und „Democracy Promotion, European Style“ gegenüber, ohne die Gründe für die beschriebenen Unterschiede zu untersuchen. Der Sammelband von Magen, Risse und McFaul (Magen/Risse/McFaul 2009) vergleicht die verschiedenen Stile ausführlich, bietet jedoch ebenfalls kaum Einblicke in die Entstehung dieser Ansätze durch politische Prozesse im Geberland. Hier setzt die vorliegende Dissertation an.

1.3 Forschungsfrage und Forschungsinteresse

Die Dissertation fragt nach dem Einfluss bürokratischer Politik auf die Initiierung, Ausgestaltung und Umsetzung deutscher und amerikanischer Demokratieförderung in Polen und der Ukraine seit 1989. Dabei analysiert sie, wann bürokratische Politik Einfluss auf Entscheidungen in diesem Politikfeld nahm und wie bürokratische Politik in den einzelnen Phasen ausgeprägt war, d.h. welche Mechanismen und Verlaufsformen zu beobachten waren.

Ausgehend von dieser Fragestellung verfolgt die Arbeit drei Forschungsinteressen. Erstens bietet sie eine systematische Datensammlung zu Akteuren, Entscheidungsprozessen und Strategien externer Demokratieförderung in den USA und Deutschland (empirisches Forschungsinteresse). Zweitens analysiert sie den Zusammenhang zwischen politischen Ergebnissen und bürokratischer Politik, indem sie das *bureaucratic politics* Modell anwendet (analytisches Forschungsinteresse). Drittens dient die Anwendung des Ansatzes der bürokratischen Politik nach Allison/Halperin (1972) und die Untersuchung aller drei Phasen des Politikzyklus auch dem theoretischen Forschungsinteresse: Die sich aus der Analyse ergebenden Beobachtungen können als Forschungsthesen für die Untersuchung weiterer Fallbeispiele dienen und so ein Grundgerüst für eine theoretische Weiterentwicklung bilden.

1.4 Untersuchungsmethode

Um die beschriebenen Forschungsinteressen zu verfolgen, finden Forschungsmethoden der komparativen Außenpolitikanalyse Anwendung. In vier Fallstudien werden Daten mittels Experteninterviews und Inhaltsanalysen gewonnen und ausgewertet. Diese Methodenwahl ermöglicht eine präzise Darstellung der Funktionsweise bürokratischer Politik, die zum Verständnis der inner- und inter-institutionellen Zusammenhänge beiträgt.

Der *bureaucratic politics* Ansatz setzt detaillierte Einblicke in institutionelle Verhandlungsmuster voraus, um beispielsweise die tatsächlich Verantwortlichen für die Formulierung von Strategien externer Demokratieförderung zu identifizieren. Qualitative Methoden ermöglichen es, die dafür erforderliche breite Datenbasis zu erarbeiten und auszuwerten.

1.4.1 Fallstudien

Da eine detaillierte Analyse aller oder einer großen Zahl von Fällen externer Demokratieförderung durch amerikanische oder deutsche Akteure (*large n analysis*) weder durchführbar noch vielversprechend ist⁶, werden insgesamt vier Fallstudien ausgewählt. Fallstudien ermöglichen das Verständnis komplexer Sachverhalte, indem eine regionale, zeitliche oder sektorale Einschränkung der Untersuchung vorgenommen wird. Sie sind besonders angebracht, „when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident“ (Yin 1984: 23). Damit ist die Fallstudie als Methode besonders geeignet für die Untersuchung komplexer Strukturen und Prozesse. Sie ermöglicht die Filterung und eingehende Untersuchung des wesentlichen Untersuchungsgegenstandes im Sinne eines *process tracing* (King/Keohane/Verba 1994: 226ff.). Dabei untersucht der Wissenschaftler die Kette von Ereignissen, die unter bestimmten Voraussetzungen zu bestimmten Ergebnissen führt. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, der die unabhängige Variable und das Ergebnis verbindet, wird in kleinen Schritten untersucht (Van Evera 1997: 64).

Besonders aussagekräftig sind Fallstudien dann, wenn sie vergleichend verwendet werden und mittels qualitativer Methoden eine eingehende Analyse der Fälle erfolgt. Dieser Anforderung wird in der vorliegenden Auswahl in zweierlei Hinsicht Rechnung getragen. Zum einen werden zwei verschiedene Bürokratien untersucht, die in unterschiedlichen politischen und institutionellen Kontexten (Deutschland und den USA) mit dem gleichen Thema befasst sind (Demokratieförderung). Zum anderen erfolgt die Untersuchung für Strategien in zwei verschiedenen Zielländern (Polen und der Ukraine, siehe zusammenfassend dazu Abbildung 1). Gleichwohl macht es die Verwendung von Fallstudien schwierig, generalisierbare Aussagen zu treffen. Da jedoch bereits eine theoretische Grundlage für die ausgewählten Fälle vorliegt, kann die Gültigkeit des

⁶ Wie Carothers darstellt, ist amerikanische Demokratieförderung „almost everywhere strikingly similar“ (Carothers 1999: 85).

theoretischen Ansatzes für die Fallbeispiele untersucht werden. Gegebenenfalls bietet die Untersuchung auch Hinweise darauf, wie die einzelnen Aussagen des Ansatzes der bürokratischen Politik zu gewichten sind.

Abbildung 1: Untersuchungsmatrix

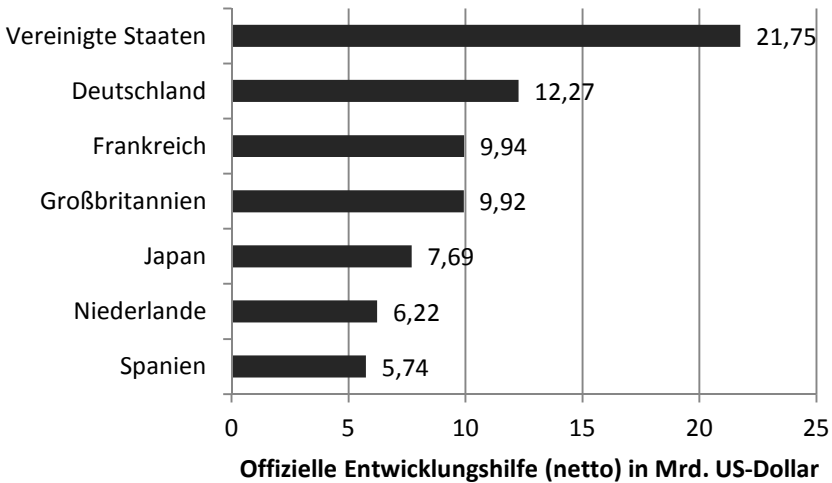
	Zielland 1	Zielland 2
Bürokratie 1	Deutsche Demokratieförderung in Polen	Deutsche Demokratieförderung in der Ukraine
Bürokratie 2	Amerikanische Demokratieförderung in Polen	Amerikanische Demokratieförderung in der Ukraine

Quelle: Eigene Zusammenstellung

1.4.2 Auswahl der Fälle

Um den Einfluss bürokratischer Politik auf Demokratieförderung untersuchen zu können, muss ein *most different cases design* gewählt werden (Przeworski/Teune 1970: 32ff). Dabei sollten die Umgebungsfaktoren unterschiedliche Werte aufweisen und nur die untersuchte abhängige (Demokratieförderung im Empfängerland als Politikergebnis) und unabhängige Variable (*bureaucratic politics* im Geberland) kovariieren. Die ausgewählten Fälle müssen zudem *critical cases* sein, d.h. besonders relevante Fälle, die Schlussfolgerungen nach dem Prinzip „If this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases“ ermöglichen (Flyvbjerg 2006: 230).⁷

⁷ Die Übertragbarkeit ist durch begrenzte Reichweite des *bureaucratic politics* Ansatzes jedoch eingeschränkt.

Abbildung 2: Größte Entwicklungshilfegeber 2007

Quelle: BMZ 2009b: Anlage 2

Deutschland und die USA sind die zwei größten Geber demokratiefördernder Entwicklungshilfe (vgl. Abbildung 2), es handelt sich bei ihnen also unbestritten um *critical cases*. Gleichzeitig verfolgen sie, wie in Kapitel 3 und 4 darzustellen sein wird, grundsätzlich unterschiedliche Strategien im Bereich der Demokratieförderung. Deutsche und amerikanische Akteure setzen beispielsweise andere regionale Schwerpunkte, teilen ihre Mittel anders ein und haben unterschiedliche Planungshorizonte. Dies legt nahe, dass auch konkrete politische Vorhaben, die in der vorliegenden Arbeit untersucht werden sollen, unterschiedlich konzipiert, ausgestaltet und durchgeführt wurden.

Die unterschiedlichen Umgebungsfaktoren, die das *most different cases design* fordert, sind in den USA und Deutschland vorhanden⁸. In ihnen stehen sich ein präsidentielles und ein parlamentarisches Regierungssystem, eine Mehrheits- und eine Konsensdemokratie gegenüber. Wie in Kapitel 3 und 4 darzustellen sein wird, unterscheiden sich die beiden Länder

⁸ Aus methodischer Sicht ist darüber hinaus anzuführen, dass es sich bei den USA und Deutschland um Fälle mit einer überdurchschnittlich guten Datenbasis handelt – eine Voraussetzung für das notwendige *process tracing*.

zudem im Verhältnis der Exekutive zur Legislative und dem Verhältnis der bürokratischen Einheiten zueinander.

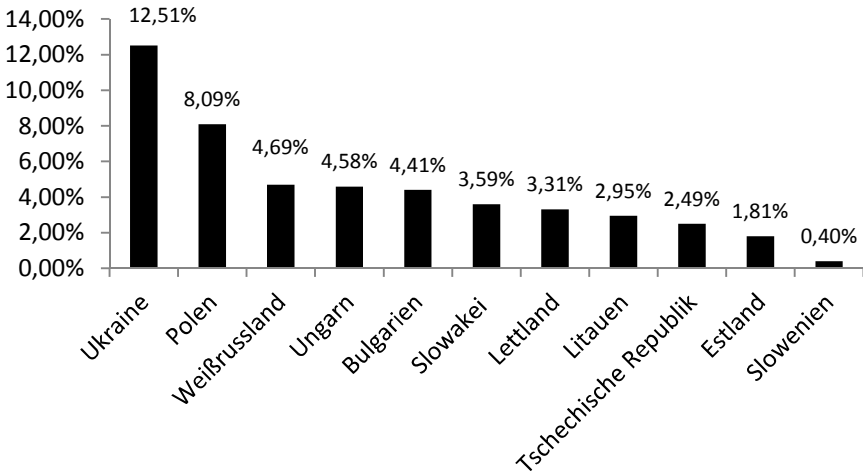
Die USA und Deutschland verkörpern zwei fast idealtypisch unterschiedliche Bürokratiemodelle. Während die deutsche Ministerialbürokratie nach dem Weberschen Modell einer rationalen Bürokratie konzipiert wurde, handelt es sich beim U.S.-amerikanischen Pendant um eine partizipative und politisierte Bürokratie (siehe ausführlicher dazu 3.1 und 4.1).⁹ Die politischen Aushandlungsprozesse in Deutschland und den USA folgen demnach anderen Spielregeln.

Die Auswahl der untersuchten Zielländer basiert auf Daten zur Beteiligung deutscher und amerikanischer Akteure an extner Demokratisierung (u.a. Finkel/Perez-Linan/Seligson 2006, Herman/Piccone 2002). Auch hier sollen kritische Fälle ausgewählt werden. Durch die Konzentration auf Fälle aus einer Weltregion soll eine geringe Varianz der beteiligten Akteure gewährleistet bleiben. Da die Aktivitäten sowohl deutscher als auch amerikanischer Akteure in Mittel- und Osteuropa überdurchschnittlich hoch waren (vgl. Pinto-Duschinsky 1991: 2, Davis/Dombrowski 1997, Dombrowski/Davis 2003), bietet sich eine Selektion kritischer Fälle aus dieser Region an. Neben Russland¹⁰ sticht die Ukraine bei der Untersuchung externer Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa besonders hervor. Zwischen 1990 und 2000 gaben die USA mehr als eine Milliarde Dollar in der Ukraine aus (siehe Abbildung 4). Damit war die Ukraine Ende der neunziger Jahre drittgrößter Empfänger amerikanischer Hilfe weltweit (Youngs 2001: 50). Auch aus Deutschland erhielt die Ukraine beträchtliche Unterstützung: Bis 2007 gab Deutschland als drittgrößter Geber für die Ukraine 87,5 Millionen Euro in bilateralen Programmen und über 115 Millionen Euro im Rahmen des TRANSFORM-Programms aus (Interview AA Länderreferent 2009a, siehe Abbildung 3).

⁹ Auch die U.S.-Verwaltung sollte nach der Vorstellung früher Reformer wie Woodrow Wilson nach dem Modell der rationalen Bürokratie geschaffen werden (Wilson 1887: 209f.). Dass die Trennung zwischen Bürokratie und Politik nicht umgesetzt wurde, lag an der Komplexität der Politikentscheidungen in einem so großen und vielfältigen Land wie den USA.

¹⁰ Eine Untersuchung externer Demokratieförderung in Russland wäre lohnenswert, ließ sich im Rahmen dieser Dissertation jedoch nicht realisieren.

Abbildung 3: Regionale Verteilung der deutschen Transformationshilfe in Mittel- und Osteuropa (ohne Russland), 1993-2003



Quelle: InWent 2003: 4

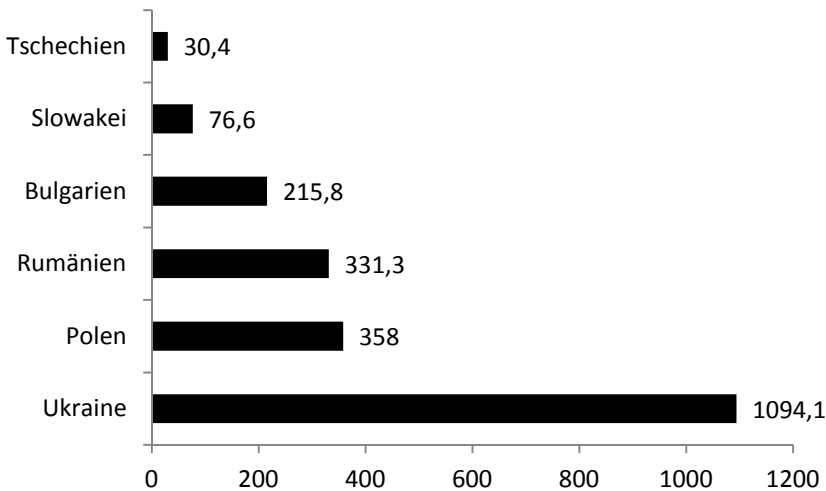
Als Vergleichsfall eignet sich das *capacity building* in Polen, da hier in den neunziger Jahren ein ähnlich intensives Engagement beider Akteure vorlag. Deutschland stellte zwischen 1993 und 1998 67,56 Millionen Euro allein für Beratungsleistungen zur Verfügung. Damit war Polen das mittel- und osteuropäische Land, für das die meisten Mittel bereitgestellt wurden (BMZ 2005b). Die amerikanische Entwicklungshilfebehörde USAID gab von 1990 bis 2000 358 Millionen Dollar für die Unterstützung der Transformation Polens aus. Zwischen 1989 und 1995 erhielt Polen den mit Abstand größten Anteil amerikanischer Entwicklungshilfe für diese Region, in den Folgejahren war Polen hinter der Ukraine zweitgrößter Empfänger¹¹ (Zeuli/Ruttan 1996: 505, siehe Abbildung 4).

Die Konzentration auf Fallbeispiele nach 1990 ist zudem sinnvoll, da im Zuge der Wiedervereinigung in Deutschland zahlreiche bürokratische Umstrukturierungen, zum Beispiel im Auswärtigen Amt und im Bundeskanzleramt, erfolgten (vgl. Knoll 2004: 298, 310). Zudem wurde erst Anfang der neunziger Jahre mit der Formulierung der Fünf Kriterien der

¹¹ Diese Rangfolge lässt die amerikanische Transformationshilfe für Russland unberücksichtigt.

Entwicklungszusammenarbeit die Förderung von Demokratie als Programm- und Projekttyp in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eingeführt (Heinz 2002: 12). Ebenfalls 1990 vollzog die USAID eine historische Neuausrichtung, indem sie die Förderung von Demokratie als eines ihrer Hauptziele festschrieb (Diamond 1995: 11). Damit wurde der Kreis der per definitionem an Demokratieförderung beteiligten Akteure in den USA deutlich erweitert – ein Vergleich von Aushandlungsprozessen vor und nach diesem Datum wäre daher nicht zielführend.

Abbildung 4: Transformationshilfe der USA in Mittel- und Osteuropa (ohne Russland), 1990-2000, in Mio. Dollar



Quelle: U.S. Federal Government 2010

1.4.3 Experteninterviews und Inhaltsanalyse

Das Modell der bürokratischen Politik stellt besondere Herausforderungen an die Datenerhebung: „Accurate accounts of the bargaining that yielded a resolution of the issue are rarer still. Documents often do not capture this kind of information, since they themselves are often resultants. Much information must be gleaned from the participants themselves. But, ex hypothesis, each participant knows one small piece of the story“ (Allison/Zelikow 1999: 312). Um dieses Puzzle zusammenset-

zen sind Interviews mit möglichst vielen Experten in unterschiedlichen Funktionen und mit unterschiedlichen Perspektiven notwendig.

Im Unterschied zu anderen Formen des offenen Interviews werden die Interviewpartner beim Experteninterview als Funktionsträger begriffen, deren gemeinsam geteiltes Wissen im Vordergrund steht. Im vorliegenden Fall geht es um das „Betriebswissen“ der Experten, d.h. die Interviews werden mit dem Ziel geführt, etwas über das Wissens- und Organisationsgefüge der Institutionen zu erfahren, denen die Experten verbunden sind (Meuser/Nagel 2002: 72). Für eine detaillierte Untersuchung dieses Betriebswissens eignen sich qualitative Erhebungsverfahren (Ludwig-Mayerhofer 2004). Die Befragungsmethode stützte sich daher auf offene halbstandardisierte Fragekomplexe mit der Möglichkeit der offenen Gesprächsführung (Leitfadeninterviews).

Die Auswertung dieser qualitativen Interviews sollte „nicht mit feinanalytischen sequenziellen Verfahren erfolgen, da im Zentrum nicht die Expertin oder der Experte als ‚Fall‘ steht, sondern eher das (nicht notwendig diskursiv verfügbare) Wissen, welches ExpertInnen im Kontext der Institution einsetzen“ (Ludwig-Mayerhofer 2004). Es wurde daher eine inhaltsanalytisch orientierte Auswertung vorgenommen, wie sie Meuser/Nagel (2002: 80) empfehlen und beschreiben. Mit Hilfe der Inhaltsanalyse wurden jedoch nicht nur die teiltranskribierten und paraphrasierten Experteninterviews ausgewertet. Sie diente auch der Auswertung anderer relevanter Dokumente, wie den Geschäftsordnungen der Ministerien und vergleichbaren Rechtsdokumenten, Jahresberichten, Budgetplanungen und Organigrammen. Durch die Anwendung dieser Methoden wird eine *thick description*, d.h. eine dichte, detaillierte Beschreibung des Sachverhaltes erreicht, die bei der Analyse von Fallstudien gefordert wird (Geertz 1973: 4).

Da eine Vollerhebung von Interviews und Dokumenten durch Einschränkungen der Verfügbarkeit nicht möglich war, musste eine Auswahl getroffen werden. Diese ist insofern schwierig, da einerseits die Datenbasis handhabbar bleiben muss, gleichzeitig jedoch ein möglichst großer Zeitraum und ein möglichst breites Spektrum von Perspektiven abgedeckt werden soll. Auch der Zugang zu Informationen musste berücksichtigt werden (siehe 1.4.4.). Die Auswahl der Interviewpartner und der verwendeten Dokumente erfolgte daher aufgrund bereits gesammelter Erkenntnisse zum Untersuchungsgegenstand, also als informationsorientierte Auswahl. So wurden für Expertengespräche jene Praktiker ausgewählt, die in Bezug auf die untersuchten Entscheidungs- und Umsetzungsver-

fahren zentrale Positionen in der Ministerialbürokratie und den Durchführungsorganisationen inne hatten. Identifiziert wurden sie vorwiegend aufgrund der Analyse von Organigrammen und internen Richtlinien sowie durch die Empfehlungen anderer Interviewpartner. Außerdem halfen Hintergrundgespräche mit langjährigen Beobachtern bürokratischer Vorgänge (Wissenschaftler, Journalisten, Lobbyisten) bei der Identifikation geeigneter Interviewpartner. Als schriftliche Daten wurden öffentlich verfügbare Strategiedokumente, Berichte, Organigramme und Geschäftsordnungen herangezogen. Wenn möglich wurden diese Dokumente um interne Anweisungen, Vermerke und Schriftverkehr ergänzt.

1.4.4 Methodische Herausforderungen

Aus der Konzeption der vorliegenden Arbeit ergaben sich drei methodische Schwierigkeiten: der Zugang zu Informationen, die Objektivität der Daten und die Zuordnung von Quellen. Die Sammlung der nötigen Daten aus Dokumenten und Experteninterviews war dabei in zweierlei Hinsicht erschwert. Zum einen sind fragliche Regierungsunterlagen nach den Archivgesetzen der USA und Deutschlands erst dreißig Jahre nach ihrer Erstellung zugänglich. Davor ist die Einsicht abhängig vom Ermessen diverser Regierungsstellen. Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit waren die Bemühungen, eine Einsicht in deutsche Akten nach dem Bundesarchivgesetz und dem Informationsfreiheitsgesetz zu erlangen, nur teilweise erfolgreich. Auch in den USA lieferte eine Anfrage über eine Vertrauensperson nach dem *Freedom of Information Act* keine zielführenden Informationen. Zur Begründung der begrenzten Auskunft wurde auf die politische Sensibilität und die Vertraulichkeit der internen Vorgänge verwiesen. Es mussten daher zum Teil Unterlagen herangezogen werden, die von Interviewpartnern zur Verfügung gestellt wurden. Das Schutzbedürfnis der Informanten erforderte in diesen Fällen eine teilweise Anonymisierung der Dokumente (siehe unten).

Schwierigkeiten ergaben sich zum anderen bei der Sammlung von Daten durch Experteninterviews. Nicht alle angefragten Personen waren zu Gesprächen bereit, insbesondere wenn sie noch immer in politischer Verantwortung standen. Sie begründeten dies mit Terminschwierigkeiten, Erinnerungslücken oder der Sensibilität der Thematik. Teilweise konnten zentrale Akteure nicht erreicht werden oder einzelne Angaben nicht durch eine zweite oder dritte Person verifiziert werden. In derartigen Fällen habe ich mich auf eine Kontextanalyse beschränkt und dies im Text deutlich gemacht. Die Darstellung der Ereignisse kann aus diesen Gründen nur

eine vorläufige Version der Geschichte sein, die durch spätere Forschungen ergänzt werden muss.

Zweitens muss die vorliegende Forschungsarbeit mit dem Problem umgehen, dass die Objektivität der Informationen über interne Vorgänge und interministerielle Konflikte per definitionem eingeschränkt ist. Gesprächspartner werden die jeweiligen Ereignisse durch ihre begrenzte Perspektive nur unvollständig und geprägt durch ihre subjektive Wahrnehmung wiedergeben können. Fälle von – zum Teil unbewusster – nachträglicher Verklärung oder Dramatisierung sind dabei nicht ungewöhnlich (Meuser/Nagel 2002: 91). Auch bei internen Dokumenten kann keine Objektivität angenommen werden, da sie für bestimmte Adressatenkreise erstellt wurden und von deren Interessen und Vorwissen ausgehen.

Diesem Phänomen kann nur durch das sogenannte *cross checking* begegnet werden, d.h. indem möglichst viele unterschiedliche Quellen und Interviewpartner herangezogen werden (Dean/Whyte 1979: 182ff.). Meuser/Nagel beobachten durch eine solche Strategie auch eine Abnahme bewusster Täuschungen und Verfälschungen: „Eine Gewähr dafür, dass die ExpertInnen sich nicht allzuweit vom Boden der Tatsachen entfernen, besteht [...] darin, dass sie damit rechnen, dass auch KollegInnen interviewt werden“ (Meuser/Nagel 2002: 91).

Neben dem Zugang und der Objektivität der Quellen lag die dritte Schwierigkeit in ihrer wissenschaftlichen Verwendungs- und Zitierfähigkeit. Der vertrauliche Charakter einiger Interviews und Dokumente und die damit zusammenhängenden Auflagen machten es gelegentlich notwendig, von der sonst üblichen Zitierweise abzuweichen, Gesprächspartner zu anonymisieren und die Quellen bestimmter Unterlagen nicht vollständig offenzulegen. Die Alternative zu diesem Vorgehen wäre gewesen, aus formalen Gründen auf die Erstellung einer Arbeit zu verzichten, die – wie auch viele andere prozesshafte Fragestellungen der Außenpolitik- und Policy-Analyse – zu den zentralen Forschungsinteressen der Politikwissenschaft zählt. Das Akzeptieren bestimmter Auflagen bei einem geringen Teil der verwendeten Quellen erscheint mir daher vertretbar.

1.5 Anmerkungen zur Begriffsverwendung

Max Weber versteht Bürokratie als legitime und rationale Herrschaftsform (Weber 1972: 125ff.). Sie ist gekennzeichnet durch Arbeitsteilung und hierarische Strukturen. Dies ermöglicht eine Berechenbarkeit und

Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns. Bürokratie ist daher Ausdruck des Rationalisierungsprozesses (Wrong 1970: 32). In dieser Arbeit werden – wie in der deutschen Standardsprache und der Mehrheit der Sekundärliteratur üblich – die Begriffe „Verwaltung“ und „Bürokratie“ synonym verwendet. Beide Begriffe sollen zudem, ebenso wie die Bezeichnungen „Beamter“ und „Bürokrat“, als deskriptive, nicht normative, Begrifflichkeiten verstanden werden. Die Begriffe beziehen sich dabei auch dann auf die nationalstaatliche Ebene, wenn sie nicht mit der Erweiterung „Ministerial-“ oder *federal* gekennzeichnet sind.

Bei der Betrachtung des Einflusses bürokratischer Politik auf politische Entscheidungsprozesse muss zwischen politischen Amtsträgern und Mitarbeitern der Bürokratie unterschieden werden. Insbesondere im amerikanischen System, das eine Vielzahl politisch ernannter Beamter (*political appointees*) kennt, ist diese Unterscheidung ebenso relevant wie schwierig. Eine theoretisch saubere Trennung scheint dabei nicht möglich (vgl. Schnapp 2004: 23). Im Falle der USA hilft eine formale Klassifikation der politischen Beamten: die *political appointments* und die *political appointments with Senate confirmation*. Bei letzteren wird die Zuordnung zur politischen Sphäre durch die parlamentarische Zustimmung deutlich gemacht. Zu ihnen zählen Minister, Staatssekretäre und andere exponierte Mitarbeiter. Ihre Interessen werden den Interessen anderer Gruppen im bürokratischen System gegenübergestellt (vgl. 2.2.2). Andere politische Beamte in der U.S.-Regierung, die ohne Zustimmung des Senats vom Präsidenten ernannt werden, bewegen sich im Sinne der bürokratischen Politik noch stärker zwischen der bürokratischen und politischen Sphäre. Sie können sich die Interessen der sie umgebenden Bürokratie zu Eigen machen oder sich als Instrument der Durchsetzung präsidentieller Interessen innerhalb der Bürokratie verstehen.

In Deutschland werden im Beamtenstatusgesetz diejenigen als politische Beamte bezeichnet, die im Gegensatz zu Karrierebeamten jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (§§ 30f. BeamStG). Dies betrifft unter anderem alle Staatssekretäre, Ministerialdirigenten in Bundesministerien (üblicherweise Abteilungsleiter) sowie bestimmte höhere Beamte des Auswärtigen Dienstes ab Besoldungsgruppe B3 und alle Botschafter. Mit dieser beamtenrechtlichen Einordnung ist jedoch keine Aussage über die politik- und organisationswissenschaftliche Einordnung verbunden. Hier werden parlamentarische Staatssekretäre und Minister üblicherweise dem politischen Bereich zugeordnet. Beamtete Staatssekretäre und Abteilungsleiter in Bundesministerien sind in erster Linie der

Verwaltungssphäre zuzurechnen, auch wenn bei ihrer Berufung oder Beförderung politische Erwägungen eine Rolle gespielt haben mögen. Sowohl bei amerikanischen als auch bei deutschen Entscheidungsträgern wird zwischen politischen Akteuren in der Exekutive und den parlamentarischen Akteuren der Legislative unterschieden.

Die Regionalbezeichnungen Mittel- und Osteuropa (MOE) und Neue Unabhängige Staaten (NUS) werden in dieser Arbeit verwendet, um zwischen den Ländern der ehemaligen Sowjetunion – zu denen unter anderem die Ukraine gehört – und den anderen postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas – dazu zählt Polen – zu differenzieren. In einzelnen Zitaten muss der Begriff Mittel- und Osteuropa bzw. *Central and Eastern Europe* (CEE) hingegen als Oberbegriff verstanden werden, der auch das Gebiet der ehemaligen Sowjetrepubliken einschließt. Dies geht jedoch aus dem jeweiligen Kontext hervor.

Begrifflich abzugrenzen ist auch das Politikfeld, in dem sich die genannten Akteure bewegen. Unter Demokratieförderung versteht man gemeinhin alle nichtmilitärischen Maßnahmen, die der Etablierung, Stärkung oder Wiederherstellung demokratischer politischer Ordnung dienen. Um Demokratie in anderen Ländern zu fördern, stehen dabei verschiedene Instrumente zur Verfügung, von diplomatischen Maßnahmen wie Anreizen oder Sanktionen bis zu eher entwicklungspolitisch geprägten Ansätzen wie dem *capacity building*.¹² Im englischen Sprachgebrauch wird häufig zwischen *democracy assistance* und *democracy promotion* unterschieden. Erstere bezieht sich auf direkte, demokratiefördernde Maßnahmen, letztere kann darüber hinaus militärische und ökonomische (Zwangs-)Maßnahmen beinhalten (Grävingholt 2009: 2).

Demokratieförderung kann unterschiedliche Sektoren im Empfängerland ansprechen. So kann zwischen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, der Zivilgesellschaftsförderung, der Parteienzusammenarbeit und der Unterstützung freier Wahlen sowie der Förderung effektiver und verantwortlicher Regierungsstrukturen (*good governance*) unterschieden werden. Externe Demokratieförderung lässt sich außerdem nach Transitions- und

¹² Unter Bezug auf die Handlungstheorie identifiziert die Demokratieforschung (u.a. Youngs 2001) insgesamt vier Kategorien möglicher Instrumente: erstens Anreizstrukturen (*incentives*) wie politische Versprechen, Beitrittsperspektiven (EU/NATO) oder konditionale Entwicklungshilfe, zweitens diplomatische Bemühungen (*persuasion*), drittens Zwangsmaßnahmen (*coercion*) wie Sanktionen, Boykotte oder militärische Interventionen sowie viertens die Unterstützung der Fähigkeiten des Ziellandes (*capacity building*) durch Förderung der Zivilgesellschaft, des Institutionenaufbaus oder ähnliche Maßnahmen.

Konsolidierungsförderung trennen – je nachdem, in welcher Phase des Transformationsprozesses die externe Unterstützung einsetzt. In der deutschen Demokratieförderung wird die Transitionsförderung, also die Unterstützung eines Landes beim Übergang zur Demokratie, auch als Demokratisierungshilfe bezeichnet. Ebenso kann der Ort der Hilfsleistungen – im Empfängerland selbst oder durch Trainings und Maßnahmen im Geberland – zur Einteilung genutzt werden. Zudem können direkte und indirekte Maßnahmen unterschieden werden.¹³ Abbildung 5 fasst einige dieser Kategorien zusammen.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf entwicklungspolitische Maßnahmen zur Förderung von Demokratie, d.h. all das, was im Deutschen unter Demokratieförderung und im Englischen unter *democracy assistance* verstanden wird. Zuweilen wird in dieser Arbeit aber in englischen Zitaten auch der Begriff der *democracy promotion* fallen, während deutsche Gesprächspartner von Demokratisierungshilfe sprechen.

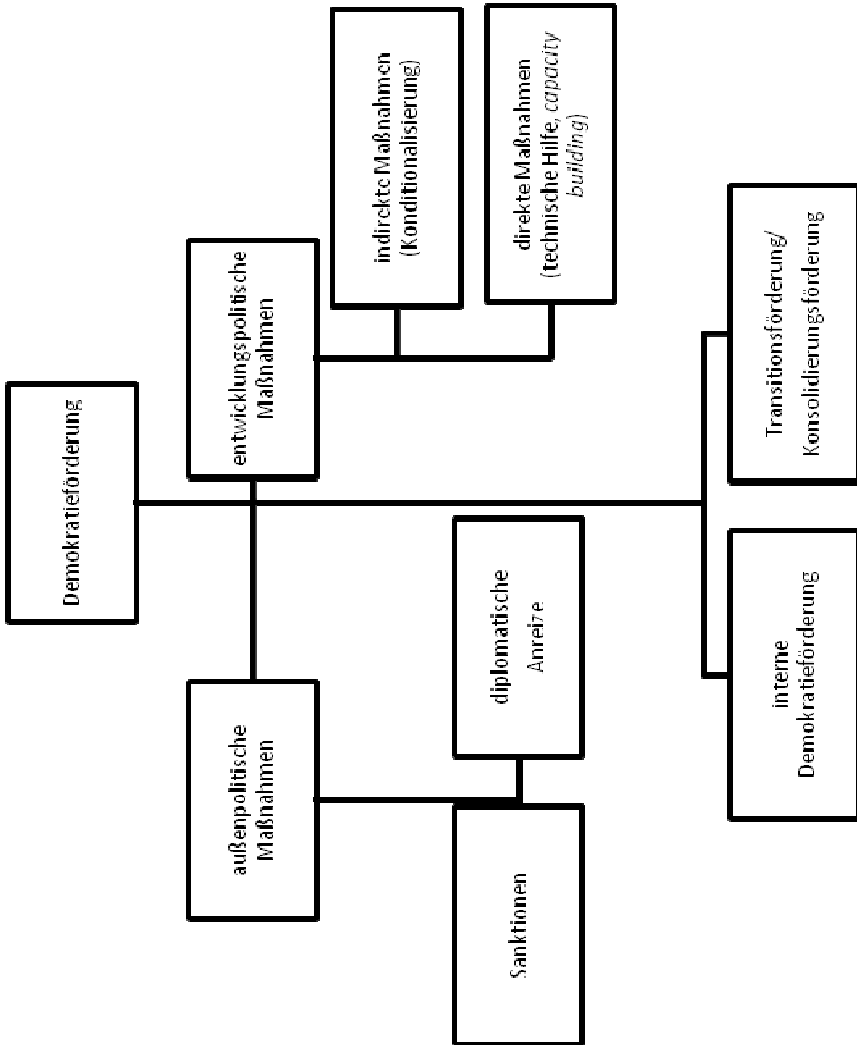
Die in dieser Arbeit verwendete Definition von Demokratieförderung schließt in erster Linie technische Hilfe, Verwaltungsförderung, Beratungshilfe, Trainings- und Austauschprogramme, die Förderung von Parteien und Nichtregierungsorganisationen sowie Wahlbeobachtung ein.¹⁴ Der rein kulturelle Austausch, militärische Hilfe und Ausstattungshilfe, geheimdienstliche Aktivitäten, sowie Drogen- und Terrorismusbekämpfung werden hingegen nicht erfasst. Das besondere Augenmerk der Arbeit wird auf Maßnahmen aus dem Bereich des *capacity building* liegen, die sich auf das Potential des Empfängerlandes beziehen und auf die Stärkung seiner personellen und institutionellen Kapazitäten zielen.¹⁵ Dieser Bereich ist – im Gegensatz zu manchen diplomatischen und außenwirtschaftspolitischen Maßnahmen – unumstritten auf eine demokratische Entwicklung des Ziellandes gerichtet. Der Einfluss der Bürokratie kann hier anhand einzelner Projekte und Programme analysiert werden.

¹³ Als weitere Kategorisierung sind die vor allem in Deutschland übliche Einteilung in multilaterale und bilaterale Aktivitäten, sowie die technische (TZ) und die finanzielle (FZ) Zusammenarbeit möglich.

¹⁴ Das *State Department* subsumiert unter Demokratieförderung folgende Aktivitäten: „Civic education; Civic organization; Civic-military relations; Conflict prevention/resolution; Ethnic, racial, and religious diversity programs; Human rights education and training; Information exchange; Legislative training/development; Media training and development; Political party development; Public administration development; Rule of law; Support for elections/election reform; Trade union development“ (GAO 1994: 10).

¹⁵ Der Begriff ist damit weitgehend deckungsgleich mit der Kategorie der technischen Zusammenarbeit im deutschen Sprachgebrauch.

Abbildung 5: Maßnahmen der Demokratieförderung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Schmitter/Brouwer 1999

Die Entwicklungspolitik, welcher die Demokratieförderung damit zugeordnet werden kann, verwendet unterschiedliche Bezeichnungen für ihre Aktivitäten in Entwicklungsländern. Die deutsche Entwicklungspolitik besteht auf dem Begriff der Entwicklungszusammenarbeit, um die Partnerschaftlichkeit ihres Ansatzes zu betonen. Im amerikanischen Kontext sind die Bezeichnungen Entwicklungshilfe (*development aid*) oder der Oberbegriff der Auslandshilfe (*foreign aid*) gebräuchlicher.

1.6 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in insgesamt neun Kapitel, von denen die ersten vier dem Leser eine Einführung in die zugrundeliegenden theoretischen und methodischen Aspekte sowie die Institutionen und Funktionsweisen deutscher und amerikanischer Bürokratie anbieten. Das Theoriekapitel (Kapitel 2) stellt jene Aspekte des Modells der bürokratischen Politik, anderer soziologischer und politikwissenschaftlicher Ansätze sowie Beiträge der Verwaltungswissenschaft vor, die als theoretischer Rahmen für die Fallstudien dienen. Dabei werden Annahmen bezüglich der Teilnehmer des Entscheidungsprozesses, ihrer Interessen sowie der Spielregeln, denen der Abstimmungsprozess folgt, aufgestellt. Ausführlich werden auch die Handlungsoptionen bürokratischer Akteure in verschiedenen Phasen des Politikzyklus und deren Erfolgsfaktoren hergeleitet. Dabei sollen theoriegeleitete Aussagen zu Akteuren, Rahmenbedingungen, Interessen, Handlungen und Erfolgsfaktoren zu einem Analyseraster verdichtet werden.

Basierend auf diesem theoretischen Gerüst werden im dritten und vierten Kapitel grundlegende Strukturen und Prozesse der mit Demokratieförderung betrauten Bürokratie in den USA und Deutschland analysiert. Durch eine Darstellung der institutionellen Entwicklungen in beiden Ländern zeigen beide Kapitel die Rahmenbedingungen auf, unter denen bürokratische Akteure in den USA bzw. Deutschland agieren. Auch die Demokratieförderungsansätze beider Länder kommen zur Sprache. Anschließend analysiert das jeweilige Kapitel die Organisationsinteressen verschiedener bürokratischer Einheiten und identifiziert dadurch Konfliktfelder, die sich in den Fallstudien widerspiegeln könnten. Eine Gegenüberstellung beider Bürokratiekontexte am Ende des vierten Kapitels zeigt unterschiedliche Einflussmöglichkeiten auf.

Inwiefern diese Möglichkeiten bei der Initiierung, Konzeptionalisierung und Implementierung deutscher und amerikanischer Demokratieförde-

rung in Polen und der Ukraine genutzt wurden, wird in den nachfolgenden Kapiteln fünf bis acht deutlich. Diese sind das Kernstück der Arbeit, da hier ausgewählte Fallstudien nach dem entwickelten Analyseraster untersucht werden. Sie basieren auf den Ergebnissen einer qualitativen Untersuchung mit Hilfe von Experteninterviews und der Analyse zahlreicher Dokumente. Jede der vier Fallstudien zeichnet in einem ersten Teil zunächst Initiativen für demokratiefördernde Programme nach. Ein zweiter Teil beschreibt die Phase der Verhandlungen zwischen bürokratischen und politischen sowie zwischen verschiedenen bürokratischen Akteuren über die Ausgestaltung der Programme. Schließlich werden mögliche bürokratische Eigenmächtigkeiten bei der Umsetzung thematisiert. In jeder der Phasen benennen die Fallstudien die jeweiligen Verbündeten und Gegner, identifizieren Argumente und Strategien bürokratischer Akteure und rekonstruieren Spielregeln und Einflusskanäle.

Nicht jede in dieser Arbeit dargestellte politische Entscheidung wird dabei maßgeblich durch die Bürokratie beeinflusst worden sein. Sofern es andere prägende Faktoren, zum Beispiel den Standpunkt des Parlaments, führender Politiker oder der öffentlichen Meinung, gegeben hat, werden diese benannt. Da der Fokus der Arbeit auf dem Einfluss der Bürokratie liegt, werden diese Fälle jedoch nur verkürzt dargestellt. Ausführlicher behandelt werden jene Beispiele, an denen sich bürokratische Politik rekonstruieren und analysieren lässt.

Das Schlusskapitel fasst zunächst die Ergebnisse der Fallstudien zusammen und stellt sie einander gegenüber. Der Vergleich ermöglicht anschließend einige übergeordnete Schlussfolgerungen zu einzelnen Aussagen des Modells bürokratischer Politik und stellt einige Thesen zu dessen Weiterentwicklung zur Diskussion. Der nachfolgende Abschnitt bietet auf Basis der empirischen Ergebnisse und zahlreicher Hintergrundgespräche einige Überlegungen zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität deutscher und amerikanischer Demokratieförderung. Einige Hinweise auf lohnenswerte Forschungsprojekte, die auf diese Arbeit aufbauen könnten, beschließen die vorliegende Dissertationsschrift.