

OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Julia Felske

Möglichkeiten und Grenzen externer
Demokratieförderung:
Die Europäische Union und die
Bundesrepublik Deutschland in Georgien

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 01 (2011)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 01 (2011)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Dr. Daniela Heinemann

Dr. Kathrin Loer

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2011 für die beste Masterarbeit,
verliehen am 21. Juni 2011.

Jurymitglieder:

Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. (London)

Prof. Dr. Chryssoula Kambas

Prof. Dr. Ralf Kleinfeld

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Felske, Julia (2011) „Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratieförderung: Die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland in Georgien“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 01 (2011).

Oktober 2011

Danksagung

Bei der Erstellung dieser Arbeit haben mir viele Personen unterstützend zur Seite gestanden, denen ich an dieser Stelle ganz herzlich dafür danken möchte. Zuerst möchte ich meinen BetreuerInnen danken. Meine Erstbetreuerin, Frau Prof. Dr. Ingeborg Tömmel, stand mir während der Zeit meiner Masterarbeit wohlwollend und jederzeit für Fragen zur Verfügung und half mir durch ihre kritischen und konstruktiven Anregungen bei der Eingrenzung, Strukturierung und Bearbeitung des Themas. Mein herzlicher Dank gilt auch meinem Zweitbetreuer, Herrn Prof. Dr. Ralf Kleinfeld, der sich trotz seiner hohen, anderweitigen Arbeitsbelastungen zur Korrektur und Bewertung meiner Arbeit bereit erklärt hat.

Ein besonderes Dankeschön richtet sich an die Leitung und an die Mitarbeiter des Referats „Südkaucasus, Zentralasien“ des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, insbesondere an Herrn Sebastian Lesch und Herrn Frederik Gaul, die mich während meines Praktikums im Sommer 2009 dort bei der Themensuche sowie bei der Quellenrecherche und der inhaltlichen Erarbeitung dieser Arbeit maßgeblich unterstützt haben. Ohne ihre große Hilfsbereitschaft, ihre inhaltlichen Anregungen und die vielen Gespräche mit ihnen wäre die Arbeit in ihrer jetzigen Form nicht möglich gewesen.

Überdies danke ich meiner Familie, meinen Freunden und meinem Freund für ihre unermüdliche und moralische Unterstützung und ihren Rückhalt während dieser Zeit.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	
Abkürzungsverzeichnis	
1 Einleitung.....	1
2 Konzeptionelle Grundlage	6
2.1 Was ist „Externe Demokratieförderung“ und welchen Einfluss haben internationale Rahmenbedingungen?.....	7
2.2 Akteure der Demokratieförderung und ihre Motive	8
2.3 Adressaten der Demokratisierungspolitik und ihr zeitlicher Horizont	10
2.4 Potentielle Instrumente und Strategien externer Demokratieförderung.....	11
2.5 Wirkungsmechanismen und Konzipierung des Bewertungsrahmens	13
3 Die EU als Förderer von Demokratie und Menschenrechten	16
3.1 Meilensteine in der Geschichte europäischer Demokratieförderung	16
3.2 Akteure und Organisation der europäischen Demokratieförderung.....	17
3.3 Konzepte und Motive europäischer Demokratisierungspolitik	20
3.4 Strategie und Instrumente europäischer Demokratieförderung.....	23
3.5 Kohärenzprinzip und Koordinierung mit den Mitgliedsstaaten	25
3.6 Zwischenfazit.....	27
4 Demokratieförderung als Bestandteil deutscher Außenpolitik.....	29
4.1 Geschichte und Tradition deutscher Demokratisierungspolitik.....	29
4.2 Akteure und Organisationsstruktur deutscher Demokratieförderung	30
4.3 Deutsche Konzepte und Motivlagen	32
4.4 Instrumente deutscher Demokratieförderung.....	35
4.5 Deutscher Einfluss auf die europäische Demokratieförderung	38
4.6 Zwischenfazit.....	40
5 Georgien – Transformation und fragile Staatlichkeit.....	41
5.1 Der Transformationsprozess Georgiens bis zur Rosenrevolution 2003.....	41
5.2 Demokratie und Staatlichkeit Georgiens: Ein Failing State?	42
5.3 Herausforderungen und Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.....	45

6	Die europäische Demokratieförderung in Georgien	48
6.1	Europäische Interessen und europäisch-georgische Beziehungen.....	48
6.2	Konzept und Strategie europäischer Demokratieförderung in Georgien.....	51
6.2.1	Die 1990er Jahre bis zur Rosenrevolution.....	51
6.2.2	ENP und Östliche Partnerschaft	53
6.3	Instrumente europäischer Demokratieförderung in Georgien.....	56
6.3.1	Konditionalität	56
6.3.2	Diplomatie.....	57
6.3.3	Politische Zusammenarbeit.....	57
6.3.3.1	TACIS und ENPI	58
6.3.3.2	Thematische und krisenbedingte Instrumente	60
6.4	Europäische Geberkoordinierung in Georgien.....	62
6.5	Zwischenfazit.....	65
7	Die Bundesrepublik als Förderer von Demokratie in Georgien	67
7.1	Bilaterale Beziehungen und deutsche Interessen im Südkaukasus.....	67
7.2	Konzepte und Strategien der Demokratieförderung in Georgien	69
7.3	Instrumente und Programme zur Demokratieförderung in Georgien.....	72
7.3.1	Deutsche Demokratieförderung durch die GTZ in Georgien.....	73
7.3.1.1	Rechts- und Justizberatung in Georgien und im Südkaukasus	73
7.3.1.2	Unterstützung der Finanzkontrollkammer.....	76
7.3.1.3	Kommunale Demokratie und Städtenetzwerk Südkaukasus.....	77
7.3.2	Aktivitäten der politischen Stiftungen.....	79
7.4	Koordinierungsmechanismen deutscher Demokratieförderung.....	81
7.5	Zwischenfazit.....	82
8	Vergleich und Evaluierung der deutschen und europäischen Demokratieförderung	83
9	Schlussfolgerung und Ausblick	92
	Quellen- und Literaturverzeichnis	94

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BTC-Pipeline	Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline
BTI	Bertelsmann-Transformations-Index
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)
CIS	Commonwealth of Independent States
CPI	Corruption Perception Index
CSU	Christlich Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DFID	Department of International Development (Großbritannien)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DO	Durchführungsorganisation
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECHO	European Commission Humanitarian Service
EDF	Externe Demokratieförderung
EDPRP	Economic Development and Poverty Reduction Program
EED	Europäischer Entwicklungsdienst
EEP	Europäische Entwicklungspolitik
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUMM	European Union Monitoring Mission in Georgia
EUSR	Europäischer Sonderbeauftragter
EUV	Vertrag über die Europäische Union

EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNF	Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
FKK	Finanzkontrollkammer (Georgien)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD DEV	Generaldirektion für Entwicklung
GD RELEX	Generaldirektion für Außenbeziehungen
GEPLAC	Georgian-European Policy and Legal Advice Centre
GHP	Gemeinsame Handelspolitik
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
IFS	Instrument for Stability (Stabilitätsinstrument)
IIZ-DVV	Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
LSP	Länderstrategiepapier
MDG	Millennium Development Goals
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NATO	Nordatlantikpakt
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSA/LA	Non State Actors and Local Authorities in Development
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖP	Östliche Partnerschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PFM	Public Finance Management
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
RAG	Ratsarbeitsgruppen
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
RRM	Krisenreaktionsmechanismus
SCP-Pipeline	South Caucasus-Pipeline
Sektor-AG	Sektor-Arbeitsgruppe
SPD	Sozialdemokratische Partei
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
SU	Sowjetunion
StäV	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange

Abkürzungsverzeichnis

TZ	Technische Zusammenarbeit
UNOMIG	United Nation Observer Mission in Georgia
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organisation
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

1. Einleitung

„Democracy does not belong to any country or region but is a universal right.“ (Kofi Annan, 2005)

Dieses Zitat von Kofi Annan beschreibt die Universalgültigkeit von Demokratie, die vor dem Hintergrund der weltweiten Erfahrungen aus den letzten 200 Jahren als die erstrebenswerteste aller bisher erlebten Staatsformen betrachtet werden kann, besonders aufgrund ihrer Fähigkeit, langfristig ein gerechtes, freiheitliches, wirtschaftlich erfolgreiches und friedfertiges politisches Zusammenleben zu ermöglichen. Trotz des Bekenntnisses fast aller Mitglieder der Vereinten Nationen zu demokratischen Prinzipien und Menschenrechten (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948) verfügen jedoch viele Staaten aus den verschiedensten Gründen nicht über ein funktionierendes, demokratisches politisches System, das die Achtung der Menschenrechte und Grundrechte, die politische Teilhabe und Partizipation aller Bürger, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung gewährleistet. Die Überzeugung von der Überlegenheit und universellen Gültigkeit der Demokratie ist die Grundmotivation für das Anliegen der westlichen Staaten, die Durchsetzung und Verbreitung dieser Staatsform aktiv in anderen Ländern zu fördern. Ihre externe Demokratisierungspolitik bildet zudem ein wichtiges Instrument zur Umsetzung nationaler, wirtschaftlicher, sicherheits- oder geopolitischer Ziele und Interessen, z. B. zur politischen Stabilisierung von Staaten, zur Abwendung externer Bedrohungen und zur Erhöhung ihres machtpolitischen oder hegemonialen Einflussbereichs.

Seit dem Zweiten Weltkrieg und auf Basis der positiven Erfahrungen in Ländern wie Deutschland, Österreich oder Japan ist externe Demokratieförderung daher ein immer wichtigeres Element der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der OECD-Länder geworden, weshalb Demokratieförderung weltweit mittlerweile ein jährliches Volumen von 10 Milliarden Euro (10% der gesamten Entwicklungshilfe) umfasst (Gravingholt, et al. 2009b: 28). Dabei erfolgt externe Demokratieförderung sowohl auf multilateraler Ebene im Rahmen internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder der Europäischen Union (EU) als auch auf nationaler Ebene, besonders durch die USA und die europäischen Länder, so dass die einzelnen Staaten auf unterschiedlichen Ebenen in der externen Demokratieförderung aktiv sind. Für einen möglichst effektiven und effizienten Einsatz von finanziellen und politischen Ressourcen ist es deshalb im Interesse der einzelnen Länder, für die Durchsetzung ihrer eigenen Konzepte und Strategien auf internationaler Ebene einzutreten und für eine möglichst hohe Komplementarität und Kohärenz der eigenen Politik mit internationalen Aktivitäten zu sorgen. Durch die komplexen Entscheidungsstrukturen, die hohe Anzahl der beteiligten Akteure und deren Interessen sowie die strukturellen Rahmenbedingungen in internationalen Organisationen ist es aber in der Realität kaum vorstellbar, die eigenen nationalen Interessen ohne größere Kompromisse umsetzen zu können. Die größte Wahrscheinlichkeit einer hohen Interessensdurchsetzung sowie einer engen Koordination in diesem Politikbereich existiert bei Akteuren, die die gleichen Werte, eine hohe Kommunikationsfrequenz sowie eine starke Verflechtung ihrer Strukturen und Institutionen aufweisen. Als bestes Beispiel dafür gilt die EU mit ihren 27 Mitgliedstaaten, die, wie am Fallbeispiel Deutschlands untersucht werden soll, trotz ihrer EU-Mitgliedschaft und der stark intergouvernemental geprägten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der gemeinsamen Entwicklungspolitik weiterhin eigenständig als Demokratieförderer tätig sind.

Problemhintergrund und politikwissenschaftliche Relevanz

Die Bundesrepublik Deutschland betreibt als eigenständiger Nationalstaat im Rahmen ihrer Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) externe Demokratieförderung, ist jedoch zugleich größter EU-Mitgliedsstaat und hat damit das Ziel, auch in dieser Funktion ihre Interessen und Positionen, vor allem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie in der Europäischen Entwicklungspolitik (EEP) soweit wie möglich durchzusetzen. Diese Politik wird stark von der Europäischen Kommission sowie von allen 27 Mitgliedsstaaten mit unterschiedlichen historischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Hintergründen sowie divergierenden Interessen gestaltet, die sich auch in der externen Demokratisierungspolitik (außerhalb der Erweiterungspolitik) widerspiegeln. Hinzu kommt, dass der Bereich der externen Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe gilt, die in alle Dimensionen der externen Außenbeziehungen der EU, besonders in die GASP, die EEP und die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) integriert ist und umgesetzt werden soll (Jünemann, et al. 2007a: 9). Die Zuständigkeit mehrerer Politikbereiche mit unterschiedlichen institutionellen Strukturen für demokratiefördernde Maßnahmen ist typisch für die Governance im europäischen Mehrebenensystem und die starke Politikverflechtung zwischen den einzelnen Ebenen. Dies erfordert für die europäische Demokratieförderung zum einen die Sicherstellung der Kohärenz der verschiedenen Instrumente auf Unionsebene und eine politikbereichsübergreifende Abstimmung zwischen den EU-Akteuren und zum anderen eine enge Koordinierung von europäischer Politiken mit nationalen Demokratieförderungsprogrammen, um die auf Ratsebene klar formulierten Ziele der erhöhten Sichtbarkeit, Effektivität und Effizienz sowie Glaubwürdigkeit europäischer und nationaler Demokratieförderungspolitik zu erfüllen.

Diese Pluralität der Akteure und die Komplexität der Entscheidungs-, Kompetenz- und Verfahrensstrukturen auf europäischer und nationaler Ebene werfen die Frage auf, ob die EU und ihre Mitgliedsstaaten diesen Anforderungen gerecht werden und insbesondere inwieweit die Mitgliedstaaten, in diesem Fall Deutschland, bei der konkreten Gestaltung der externen Demokratieförderung auf europäischer Ebene mitwirken und welche Möglichkeiten der Einflussnahme sie auf diese Politik haben, um eine möglichst hohen Mehrwert ihrer nationalen und europäischen Aktivitäten zu erzielen. Die politikwissenschaftliche Relevanz dieser Frage geht über den Politikbereich der Demokratieförderung hinaus und weist auf die grundsätzliche Fragestellung hin, welchen Einfluss die Mitgliedsstaaten bzw. einzelne Mitgliedstaaten auf die Politikgestaltung der Europäischen Union generell haben und wie dieser zwischen den Politikfeldern variiert. Diese Fragestellung wird seit den Anfängen der europäischen Integrationsforschung diskutiert, deren Debatte lange Zeit von Befürwortern der Theorie des Neofunktionalismus und des Intergouvernementalismus dominiert wurde. Darauf aufbauend stellt sich die Frage, inwieweit Deutschland auf nationaler Ebene und auf europäischer Ebene die gleichen oder zumindest ähnlichen politischen Strategien, Ziele und Politiken verfolgen kann, die seinen Interessen entsprechen, sowie zur Maximierung der Wirkungen seiner nationalen Politik die Koordinierung seiner Maßnahmen mit der europäischen Politik gewährleisten kann. In den Regierungsdokumenten der BRD sowie in den Strategiepapieren und Maßnahmenkatalogen der EU wird zwar beständig die Kohärenz, Koordination und Komplementarität der europäischen und nationalen Politiken hervorgehoben. Die Verfahren und Strukturen der konkreten Politikgestaltung sprechen aber für die Existenz gewisser Asymmetrien und Unterschiede in der Gestaltung der externen Demokratisierungspolitik. Anhand einer systematischen Untersuchung der beiden Demokratieförderungspolitik in ihrer grundsätzlichen Konzeption und am empirischen Fallbeispiel Georgien soll in dieser Arbeit eine Beantwortung dieser Fragestellung für diesen konkreten Fall erfolgen.

Leitfrage/ Auswahl der Akteure und Hypothese

Die vorliegende Arbeit soll in dem oben beschriebenen Kontext die Grenzen und Möglichkeiten der Demokratisierungspolitik externer Akteure in vergleichender Perspektive aufzeigen. Die externen Akteure sind in diesem Fall die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland, die als eigenständige Akteure in diesem Politikbereich aktiv sind. Die Europäische Union ist neben den Vereinten Nationen und der Weltbank der größte multilaterale Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit, besonders auch in der Demokratieförderung, und zunehmend als eigenständiger, außenpolitischer Akteur tätig. Sie hat durch ihre Beitritts- und Erweiterungspolitik große und überwiegend positive Erfahrungen mit externer Demokratieförderung.

Deutschland ist der größte Mitgliedsstaat der europäischen Union und größter Geber von Entwicklungshilfemitteln, der so genannten *Official Development Assistance (ODA)*, im absoluten Vergleich der EU-Länder. Es leistet den größten Beitrag im Haushalt der EU sowie im Europäischen Entwicklungsfonds und besitzt als einziges europäisches Land ein eigenständiges Entwicklungshilfeministerium (BMZ), in dem Demokratieförderung ein zunehmend wichtigeres Aktionsfeld wird. Aufgrund dieses starken finanziellen und politischen Gewichts Deutschlands wird davon ausgegangen, dass es das größtmögliche Einflusspotential aller Mitgliedsstaaten auf die europäische Politik besitzt. Ziel der Arbeit ist auf einer ersten Ebene die Erörterung der Frage, inwieweit sich die europäische und nationale Demokratieförderungspolitik gleichen oder ob sie gravierende Unterschiede aufweisen. Falls sich die Politiken als unterschiedlich erweisen sollten, soll auf einer zweiten Untersuchungsebene analysiert werden, ob und auf welchen Ebenen sie sich komplementär oder sogar widersprüchlich zueinander verhalten sowie die Frage nach den Ursachen gestellt werden. Dies soll anhand einer systematischen Analyse beider Demokratieförderungspolitiken und ihrer Strukturen, jedoch besonders anhand einer empirischen Analyse der Politiken und Strategien beider Akteure am Beispiel Georgien erfolgen. Die Analyse der EU-Politik beruht dabei ausschließlich auf den institutionellen Strukturen und Prozessen vor dem Lissabonvertrag, in deren Rahmen die bisherige Demokratieförderungspolitik der EU bis zum heutigen Tage stattfindet. Die potentiellen Auswirkungen der strukturellen Neuerungen im Lissabon-Vertrag sollen perspektivisch im Ausblick angesprochen werden.

Die Auswahl des Fallbeispiels Georgien erfolgte aufgrund der zunehmenden geostrategischen Bedeutung und den sicherheits- und wirtschaftspolitischen und normativen Interessen der Europäischen Union und Deutschlands in Georgien, bedingt durch die Osterweiterung 2004, die Beziehungen zu Russland und den zunehmende, europäischen Energiebedarf. Zudem bilden die grundsätzlich westliche Orientierung des Landes und die Existenz einer präsidentiellen Demokratie mit hohem Konsolidierungsbedarf gute Voraussetzungen für eine verstärkte Demokratisierungspolitik von außen. Sowohl die EU als auch die Bundesrepublik sind seit längerer Zeit in dem Land aktiv und verstärken sogar in letzter Zeit zunehmend ihr Engagement vor Ort.

Die *Hypothese* dieser Arbeit lautet, dass sich die europäische und deutsche Demokratieförderungspolitik in ihren übergeordneten Motiven und Zielen sehr ähnlich, jedoch die konkreten Ansätze, Einzelstrategien und Instrumente partiell verschieden sind, begründet in der Multilateralität der EU-Politik, der Komplexität der Entscheidungsstrukturen, der unzureichenden Koordinierung nationaler und europäischer Politiken sowie der Größe der Akteure.

Auf Basis der Beantwortung dieser Hypothese sollen zudem die sich daraus ergebenden Implikationen beleuchtet werden:

1. Kann nationale Politik Beiträge liefern, die auf europäischer Ebene nicht möglich sind oder umgekehrt? Inwieweit ist daher eine eigenständige, nationale Demokratisierungspolitik notwendig?
2. Welche Synergieeffekte ergeben sich aus nationaler und europäischer Politik?

3. Inwieweit kann die europäische Politik von der deutschen Politik lernen?
4. Welche Ursachen existieren für die potentielle Unterschiedlichkeit der beiden Politiken?

Vorgehensweise

Zur Erörterung der Fragestellung erfolgt zuerst eine Darstellung der wichtigsten Erkenntnisse und Grundprinzipien der Forschung zur externen Demokratieförderung, auf deren Basis ein eigener Bewertungsrahmen mit Kriterien entwickelt wird, anhand dessen sich die Ansätze und Strategien beider Akteure in Georgien untersuchen und vergleichen lassen (Kapitel 2). Anschließend werden der Kontext, die Ziele, die Akteure, die Konzepte, die Motive sowie die Instrumente der europäischen und deutschen Demokratieförderungspolitik im Allgemeinen analysiert und verortet, um den Rahmen der Aktivitäten der EU und Deutschlands in Georgien deutlich zu machen (Kapitel 3 und 4). Zum Verständnis der konkreten Strategien, Aktivitäten und Vorgehensweisen beider Akteure in Georgien, die in Kapitel 6 und 7 untersucht werden, erfolgt in Kapitel 5 eine Analyse des Transformationsprozesses, des politischen Systems sowie der aktuellen Herausforderungen in Georgien. Abschließend werden in Kapitel 8 die Politiken beider Akteure in Georgien gegenübergestellt und anhand des in Kapitel 2 entwickelten Bewertungsrahmens verglichen, besonders hinsichtlich ihrer Unterschiedlichkeit sowie ihrer potentiellen Komplementarität oder Widersprüchlichkeit.

Forschungsstand und Anspruch der Arbeit

Die bisher relativ junge akademische Forschung zur „Externen Demokratieförderung“ hat bisher keine eigene „Theorie der Demokratieförderung“ hervorgebracht, da die Erfassung aller notwendigen und denkbaren Variablen den Verlust ihres generellen und kontextgebundenen Charakter zur Folge hätte und reinen Deskriptionscharakter haben würde (Merkel 2010: 437). Eine Vielzahl von Studien aus den letzten Jahren beschäftigen sich jedoch mit dem Vorgehen unterschiedlicher Akteure in einzelnen Beispielländern, auf deren Basis einige Grundvoraussetzungen für Demokratieförderung sowie Teilaspekte der Demokratieförderung wie Ziele, Motive, Konzepte und Instrumenten systematisch erfasst wurden (z. B. der Sammelband von Erdmann, et al. 2008 oder verschiedene Aufsätze von Peter Burnell 2000, 2004, 2005 und 2007). Vergleichende Evaluationen von Strategien, Verläufen und Wirkungen externer Demokratieförderung gibt es nur wenige, die sich aber vor allem auf den Vergleich der Politiken internationaler Organisationen wie der EU oder auf die USA konzentrieren (Schraeder 2003; Jünemann, et al. 2007; Carothers 2009). Die Demokratieförderung der EU im Rahmen ihrer unterschiedlichen Politikfelder und geographischen Schwerpunkte wurde in den letzten Jahren in einigen Monographien, Sammelbänden und zahlreichen Aufsätzen untersucht (z. B. Nolting 2003, Smith 2008, Youngs 2001 + 2007), die als Grundlage für die vorzunehmende Analyse der europäischen Politik dienen sollen. Zur EU-Politik gegenüber Georgien sowie ihrer externen Demokratieförderung vor Ort existieren einige Veröffentlichungen (z. B. Jawad 2006, Lynch 2006, Steward 2009), die aber der Ergänzung durch Primärdokumente verschiedener EU-Institutionen bedürfen.

Umfassende Analysen der deutschen Demokratieförderungspolitik gibt es bislang kaum, nur einige Publikationen die jedoch noch nicht den aktuellsten Stand erfasst haben (Betz 1997, Rüland/ Werz 2002) oder sich auf ausgewählte Aspekte (z. B. Muth 2003, Lapins 2007, Heinz 2007) oder Akteure, besonders auf die politischen Stiftungen (Pinto-Duschinsky 1991; Mair 1997; Erdmann 2005) konzentrieren. Als Basis für eine umfassende Analyse der aktuellen Politik kön-

nen deshalb nur drei Aufsätze (Schraeder 2003, Kronberg 2006, Youngs 2007) dienen, die anhand von Primärdokumenten der Bundesregierung und der Durchführungsorganisationen vervollständigt werden. Die Analyse der deutschen Politik in Georgien basiert ausschließlich auf Internetquellen, offiziellen Regierungsdokumenten und Hintergrundgesprächen sowie Interviews mit Mitarbeitern der Bundesregierung. Informationen aus diesen Gesprächen werden im Text mit *Quelle Bundesregierung* zitiert.

Die Darstellung der Geschichte, des Transformationsprozesses, der aktuellen Situation und des politischen Systems in Georgien beruht auf zahlreichen Papieren, Aufsätzen und Studien, die in den letzten Jahren vor dem Hintergrund der Sezessions-Konflikte und den innenpolitischen Krisen entstanden sind (z. B. Fuller 2008; Kleinhanß 2008; Huber 2004) sowie Studien der Stiftung für Wissenschaft und Politik (z. B. Halbach, et al. 2009) und der Analyse des Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010.

Eine vergleichende Gegenüberstellung der nationalstaatlichen Demokratieförderungspolitik der EU-Mitgliedsstaaten und der europäischen Demokratieförderung liegt bisher nicht vor. Deshalb ist der Anspruch dieser Arbeit, exemplarisch am Beispiel Georgiens,

1. die bisher wenig erforschte, deutsche Demokratisierungspolitik hinsichtlich ihres Ansatzes, ihrer Ziele, Motive und Vorgehensweise zu untersuchen,
2. auf der Basis dieser Forschungsergebnisse die externen Demokratieförderungspolitiken der EU und der Bundesrepublik in vergleichender Perspektive zu analysieren und die Ursachen für eine unterschiedliche, kohärente oder widersprüchliche Politik aufzudecken. Abhängig vom Ergebnis soll diese Arbeit einen Anstoß für eine weiterführende und umfassendere, systematische und vergleichende Untersuchung der europäischen und nationalen Demokratieförderungspolitiken mit unterschiedlichen Länderbeispielen geben.

2. Konzeptionelle Grundlage

Im vorliegenden Kapitel sollen die bisherigen zentralen Forschungsergebnisse zum Forschungsfeld „Externe Demokratieförderung“ vorgestellt werden, auf deren Basis am Ende des Kapitels ein eigener Referenzrahmen für die vergleichende Analyse der europäischen und deutschen Demokratieförderung konzipiert wird. Die Darstellung orientiert sich an den zentralen Leitfragen und entscheidenden Untersuchungsparametern, die von Sandschneider (2003) modellhaft als „Sechseck der Demokratieförderung“ konzipiert wurden.

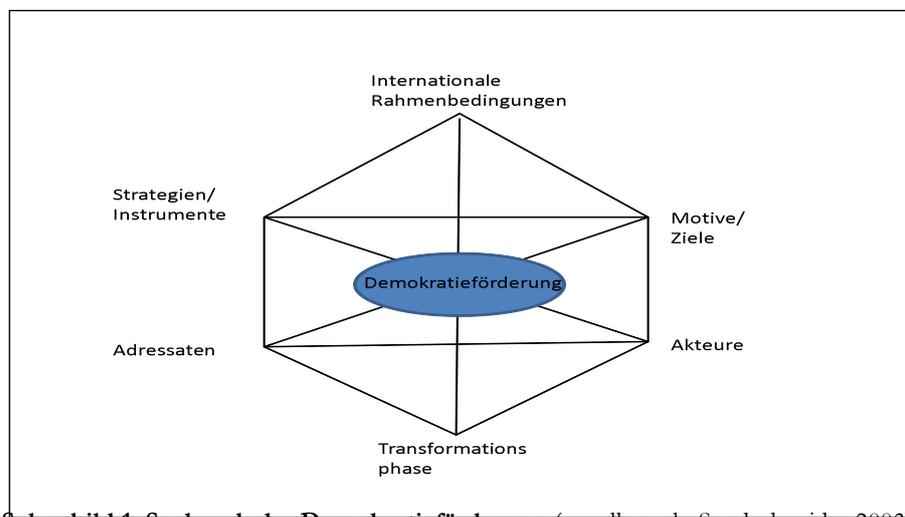


Schaubild 1: Sechseck der Demokratieförderung (erstellt nach: Sandschneider 2003)

Dieses Sechseck der Demokratieförderung besteht aus sechs wichtigen Einflussfaktoren, die in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander stehen, und sich in den folgenden operativen Fragen widerspiegeln: Welche Akteure sind in diesem Politikfeld aktiv und welche Motive sind grundlegend für ihr Handeln? Welche Länder fördern sie und zu welchem Zeitpunkt, mit welchem Zeithorizont und unter welchen internationalen Rahmenbedingungen erscheint es sinnvoll, andere Länder in ihrem Demokratisierungsprozess zu unterstützen? Welche konkreten Instrumente und Konzepte kommen zum Einsatz und wie lässt sich ihre Wirkung evaluieren? Dabei gilt dieses Strukturierungsraster primär für Zielländer, die sich bereits in der Liberalisierungs- bzw. Demokratisierungsphase des Transformationsprozesses befinden (Sandschneider 2003: 4, 10f.), was auf Georgien als Beispielland in dieser Studie zutrifft (siehe Kapitel 5). Vor der Beantwortung dieser Fragen ist jedoch eine Definition des Begriffs der externen Demokratieförderung sowie seiner Bedeutung erforderlich, die als Grundlage für die Betrachtung der verschiedenen Einflussfaktoren dienen.

2.1 Was ist „Externe Demokratieförderung“ und welchen Einfluss haben internationale Rahmenbedingungen?

Die bisher mangelnde Theoriebildung in der noch recht jungen Forschung zur externen Demokratieförderung (EDF) spiegelt sich bereits bei der Begrifflichkeit und der Definition zur Erfassung des Phänomens der EDF wieder. Vor allem in der englischsprachigen Fachliteratur existieren zahlreiche verschiedene Begriffe wie „democracy promotion“, „democracy assistance“, „democracy-related assistance“, „political aid“, „political assistance“, „political development aid“ oder „external support for democratic development“, denen es an der nötigen Verbindlichkeit, Trennschärfe und Präzision fehlt (Burnell 2000: 4f.). Merkel (2010) zufolge liegt diese begriffliche Vielfalt in der unterschiedlichen Weltanschauung der Nutzer und der hohen normativen Aufladung des Begriffes sowie in der starken Interdisziplinarität des Forschungsbereichs begründet. Daher herrscht bisher keine einheitliche Begriffsdefinition vor (Merkel 2010: 438).

Für die vorliegende, stark empirisch ausgerichtete Arbeit wird die Definition Sandschneiders (2003) gewählt, die in mittlerer Reichweite alle politischen und partiell auch ökonomischen Dimensionen und Kanäle der Demokratieförderung erfasst, ohne alle indirekt wirkenden Maßnahmen anderer Politikfelder mit einzubeziehen. Zudem integriert sie die oben angesprochenen Untersuchungsparameter für die Analyse der Politiken der EU und Deutschlands. Demnach wird unter Demokratieförderung

„(...) die Summe aller Versuche externer Akteure verstanden, die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, daß sie mindestens den Minimal Kriterien demokratischer Ordnungen entsprechen.“ (Sandschneider 2003: 3)

Diese so genannte „Summe aller Versuche“ umfasst zum einen die ganze Breite an weichen und harten sowie direkten und indirekten Instrumenten (Merkel 2010: 455f.), zum anderen auch eine Minimaldefinition von Demokratie. Diese berücksichtigt die Pluralität verschiedener Demokratiebegriffe und -konzepte je nach externem Akteur und kann als demokratischer Grundkonsens gelten, auf dessen Basis diese ihre Aktivitäten und unterschiedlichen Vorgehensweisen beim Demokratieexport entwickeln. Diese Minimalkonzeption dient einer einfacheren Operationalisierung des Demokratiekonzepts sowie einem besseren Vergleich der verschiedenen Förderprogramme externer Akteure und entspricht grundsätzlich fünf Hauptzielen: Der Erhöhung politischer Partizipation, freiem politischen Wettbewerb, dem Schutz der Menschenrechte, der Nutzung politischer Rechte sowie der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit (Mair 1997: 33). Diese fünf Kriterien entsprechen weitestgehend dem Polyarchie-Konzept Robert Dahls (1989)¹. Darüber hinaus sind sich die Wissenschaft und die politischen Akteure weitgehend einig, dass diese formalen Institutionen und Wahlverfahren einer angemessenen und politischen Kultur sowie einer entwickelten, die Demokratie unterstützenden Zivilgesellschaft bedürfen, die das Funktionieren des Systems gewährleisten (Freise 2004: 22).

Internationale externe Demokratieförderung fand aus historischer Perspektive bereits vor dem 20. und 21. Jahrhundert statt, z. B. durch die erste französische Republik, die in Folge der Französischen Revolution vor mehr als 200 Jahren ihr politisches System in die von der Revolutionsarmee besetzten Satellitenstaaten exportierte (Hanisch 1996: 6f.). Der Zusammenbruch der

¹ Laut Dahl müssen mindestens sieben Elemente gegeben sein, um ein politisches System als demokratisch zu charakterisieren: die Wahl der Amtsinhaber; freie, faire und regelmäßig stattfindende Wahlen; ein aktives und passives Wahlrecht für möglichst alle Erwachsenen, ein passives Wahlrecht für alle Erwachsenen, den inklusiven Bürgerstatus, Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit sowie Organisations- und Koalitionsfreiheit (Dahl 1989: 211).

Sowjetunion führte dazu, dass die externe Unterstützung bei der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation der Staaten Mittel- und Osteuropas seit Anfang der 1990er Jahre hoch auf der Agenda der OECD-Länder steht und ihr bis heute eine hohe Priorität bei westlichen Demokratien und internationalen Organisationen eingeräumt wird (Freise 2004: 24). In der Forschung war die potentielle Einflussmöglichkeit externer Akteure auf interne Demokratisierungsprozesse lange Zeit stark umstritten. Erst Laurence Whitehead (1986) sowie Samuel Huntington (1991) in seiner globalen Betrachtung von Demokratisierungswellen und unterschiedlichen Transformationsprozessen manifestierten die Bedeutung außenpolitischer Einflüsse auf staatliche Transformationsprozesse, sowohl für deren Ablauf als auch deren Ergebnis.² Externe Einflüsse umfassen zum einen indirekte Einflüsse, die ein begünstigendes, internationales Umfeld für Demokratisierungen schaffen und nicht auf ein Land speziell abzielen z. B. die Beitrittsbedingungen der EU, die für den Beitritt die Herausbildung eines demokratischen und marktwirtschaftlichen Systems als Kriterium definieren (Schraeder 2003: 4). Zum anderen gibt es direkte Einflüsse, die unmittelbar und zielorientiert einen bestimmten Demokratisierungsprozess unterstützen wollen und die im Vordergrund dieser Arbeit stehen. Dazu gehören aktive Positivmaßnahmen, politische Konditionalität, Diplomatie oder auch Sanktionen, die in Kapitel 2.4 ausführlich behandelt werden. Der Einfluss externer und internationaler Einflüsse auf nationale Demokratisierungsprozesse ist in der Forschung und bei den Praktikern mittlerweile universal anerkannt, jedoch bleiben der Bedeutungsgrad externer Demokratieförderung am gesamten Demokratisierungsprozess sowie die genauen Wirkungsmechanismen bisweilen umstritten (Schraeder 2003: 23f.; Hillenbrand 2003: 1).

2.2 Akteure der Demokratieförderung und ihre Motive

Die Vielfalt an externen Akteuren im Bereich der Demokratieförderung ist sehr hoch, sie lassen sich jedoch grundsätzlich in drei Gruppen unterteilen: multilaterale Organisationen, einzelne Nationalstaaten und Nichtregierungsorganisationen (NROs) in unterschiedlichen Politikfeldern. Diese drei Akteurstypen zeichnen sich jeweils durch schwerpunktmäßig unterschiedliche Aufgabenfeldern aus. Internationale/ multilaterale Organisationen stellen zumeist die modernisierungstheoretische Dimension und somit die ökonomische Fundierung des Demokratisierungsprozesses in den Vordergrund ihrer Aktivitäten, bei denen es konkret um die geeignete Wirtschaftspolitik, Finanzhilfen, die technische Beratung und die Koordinierung zwischen diesen Hilfsprogrammen geht. Diese Hilfen sind häufig politisch konditioniert mit Kriterien wie *Good Governance*³, der Ein-

2 Der amerikanische Politikwissenschaftler Samuel P. Huntington hat 3 Wellen der Demokratisierung ausgemacht, die sich als Zyklen aus Demokratisierungsschüben gefolgt von Rückschlägen darstellen. Die erste Welle umfasst die Zeitperiode von 1828-1926, in der sich die Demokratie von den USA nach Europa und in einige lateinamerikanische Länder ausdehnte. Hierauf folgte ein erster Rückschlag 1922-1942, als in 22 Staaten wie Deutschland oder Spanien die demokratische Ordnung zusammenbrach. Nach einer kurzen zweiten Welle der Demokratisierung von 1943-1962, die 40 junge Demokratien, v.a. in den Verliererstaaten des Zweiten Weltkrieges und einigen entkolonialisierten afrikanischen Staaten hervorbrachte, wurde das demokratische System in 22 Ländern wieder abgeschafft. Zurzeit befinden wir uns in der dritten Welle der Demokratisierung, begonnen durch die Demokratisierung Portugals und Spaniens ab 1974 und fortgesetzt mit der Transformation Mittel- und Osteuropas (Hanisch 1996: 12f.; Huntington 1991).

3 Es gibt keine allgemeingültige Definition für das Good Governance-Konzept in der Entwicklungspolitik. Seine Konkretisierung ist von den Interessen der Geberländer und dem organisatorischen Kontext abhängig. An dieser Stelle ist es sinnvoll, den Begriff der EU für Good Governance zu verwenden, der sich zwischen dem engen, technischen Begriff der Weltbank und dem partizipatorischen Begriff der DAC-Runde der OECD befindet und den Begriffsinhalt klar von Demokratie, Fragen der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit abgrenzt. Demnach ist „(...)

haltung der Menschenrechte und der Beachtung demokratischer Standards (Sandschneider 2003). Zu diesen Organisationen gehört auch die Europäische Union.

Neben den internationalen Organisationen leisten auch viele Nationalstaaten externe Demokratisierungshilfe, die häufig in Konkurrenz mit anderen außenpolitischen Zielen wie wirtschafts-, geo- oder sicherheitspolitischen Interessen steht oder für diese instrumentalisiert wird (Sandschneider 2003: 24). Ihre Hauptaufgaben sehen sie besonders in der Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen und der Gesetzgebung, im Rahmen von Beratungstätigkeiten und finanzieller Unterstützung sowie auch der Förderung der Zivilgesellschaft (Merkel 2010: 442f.)

Die dritte Akteurskategorie bildet die der nichtstaatlichen Akteure, die sogenannte „Gesellschaftswelt“ (Hanisch 1996: 28) die formal unabhängig organisiert ist, aber faktisch meistens von staatlicher Finanzierung abhängt und staatliche politische Projekte durchführt. Ihr Handlungs- und Entscheidungsspielraum ist jedoch im Vergleich zu staatlichen Akteuren relativ groß. Ihre Aktivitäten konzentrieren sich vor allem auf so genannte „weiche Unterstützungsmaßnahmen“, die primär zur Professionalisierung politischer Eliten, zur demokratischen Grundbildung, zur Verbesserung staatlicher Verwaltung und *Good Governance* dienen (Sandschneider 2003: 26f.; Mair 1997: 33). Zu ihnen zählen beispielsweise die deutschen Parteistiftungen.

Die Motive externer Akteure zur Leistung von Demokratieförderung können im Einzelfall sehr vielfältig sein, lassen sich jedoch in bestimmte Grundmuster einordnen. Das erste Motiv besteht in der Verbreitung und Festigung eigener politisch-moralischer Wertvorstellungen mit der Erwartung, dass innerstaatliche, demokratische Verfahren und institutionalisierte Konfliktlösungsmechanismen das Verhalten der Staaten in der internationalen Politik essentiell prägen. Ihr politisches Handeln sei deshalb von Kooperation statt Konfrontation bei der Lösung von Konfliktsituationen geleitet (Sandschneider 2003: 17f.). Hinzu kommt ein gewisses Maß an Altruismus, aus dem sich für demokratische Länder die moralische Verpflichtung ergibt, allen Menschen Zugang und Teilnahme an einem demokratischen System zu ermöglichen (Hanisch 1996: 16ff.). Dieser Altruismus legitimiert sich zudem aus internationalen Selbstverpflichtungen und Verträgen zur Einhaltung und Förderung von Demokratie und Menschenrechten, den eigenen Wertvorstellungen und der daraus entstehenden innenpolitischen Forderung demokratiefördernden Außenhandelns (Nolting 2003: 77). Dieses Motiv externer Demokratieförderung soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit als *normatives Motiv* bezeichnet werden.

Zweitens wird Demokratien eine höhere eigene Problemlösungskompetenz innerer Konflikte und Bedürfnisse zugeschrieben. Diese Kompetenz führt zu einer oft zur Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, zum anderen reduziert sie resultierende Probleme wie Migrationsbewegungen, Drogenschmuggel und Waffenhandel. Eng daran anknüpfend spielen zum Dritten explizite sicherheitspolitische Interessen eine Rolle, die auf der Annahme basieren, dass die sicherheitspolitische Hauptbedrohung von Nicht-Demokratien ausgeht, die klassisch militärischer Art sein können, aber auch indirekt durch Drogenschmuggel, Waffenproliferation oder staatlichen Terrorismus existieren. Somit dient die EDF als Instrument zum Selbstschutz der Förderstaaten und zur Abwehr dieser Gefahren (Sandschneider 2003: 17f.; Essouso 2008: 36).

Das vierte Motiv zielt in eine ähnliche Richtung und lässt sich aus der Theorie des demokratischen Friedens ableiten, (vgl. dazu auch: Müller 2002; Müller 2008; Geis 2001), nach der demo-

verantwortungsvolle Staatsführung die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung. Sie beinhaltet klare Beschlussfassungsverfahren der Behörden, transparente und verantwortungsvolle Institutionen, den Vorrang des Gesetzes bei der Verwaltung und Verteilung der Ressourcen und Qualifizierung zur Ausarbeitung und Durchführung von Maßnahmen insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung der Korruption“ (Conzelmann 2004: 299).

kratische Systeme friedensfähiger als andere politische Systemtypen sind, da ähnliche Handlungs- und Verhaltensweisen demokratischer Regierungen einen toleranten Umgang miteinander sowie gegenseitiges Verständnis bewirken und dadurch eine bessere zwischenstaatliche Kooperation ermöglichen. Demokratisierungsaktivitäten sollen demzufolge einen Beitrag zu weltweitem Frieden, Sicherheit und Stabilität leisten (Youngs 2001b: 11). In der Forschung ist die Universalgültigkeit dieses Prinzips jedoch umstritten (Geis 2001: 282ff.).

Das fünfte Handlungsmotiv sind wirtschaftliche Interessen, basierend auf der Hypothese, dass Demokratien einen hohen Grad an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Entwicklung aufweisen. Daher zielen externe Akteure mittels ihrer Demokratieförderung auf die Gewinnung neuer Handelspartner und Kapitalanlageländer sowie auf die Erschließung neuer Absatzmärkte (Freise 2004: 26).

Diese fünf grundlegenden Handlungsmotive externer Demokratieförderer können je nach Akteur und Zielland variieren, unterschiedliche Hierarchisierungen erfahren und in Konkurrenz oder im Einklang mit anderen Interessen stehen (Schraeder 2003: 33). Jedoch können entstehende Zielkonflikte die Glaubwürdigkeit der Politik externer Akteure zur Förderung von Demokratie- und Menschenrechte im jeweiligen Zielland, vor allem bei lokalen Eliten und der Bevölkerung, untergraben und als neoimperiale Politik wahrgenommen werden (Grävingholt, et al. 2009b: 31).

2.3 Adressaten der Demokratisierungspolitik und ihr zeitlicher Horizont

Internationale Rahmenbedingungen und externe Einflüsse beeinflussen die Transformations- und Entwicklungsprozesse von Nationalstaaten, die durch die politische und wirtschaftliche Verflechtung auch auf externe Unterstützung angewiesen sind. Jedoch sind die Möglichkeiten einer Einflussnahme von außen insoweit begrenzt, da externe Akteure Entwicklungs- und Transformationsprozesse von außen zwar verstärken oder beschleunigen, aber in der Regel nicht anstoßen können - abgesehen vom Fall einer militärischen Invasion (Hillenbrand 2003: 1). Zudem hängt die Art und Intensität externer Unterstützung nationaler Demokratisierungsprozesse entscheidend von der Entwicklungs- und Transformationsphase des jeweiligen Ziellandes ab. In der Transformationsforschung existiert ein dreistufiges Phasenmodell, das den idealen Ablauf dieses Prozesses vereinfacht darstellt: Liberalisierung, Demokratisierung/ Transition und Konsolidierung (Sandschneider 2003: 28). Die einzelnen Phasen überschneiden sich dabei häufig und variieren in ihrem zeitlichen Ablauf in großem Maße. Die erste Phase ist die *Liberalisierung*, die durch den anhaltenden Prozess der „Systemdelegitimierung“ autoritärer Herrschaft geprägt ist und an deren Ende der Niedergang, die Machtübergabe oder der Zusammenbruch des alten Regimes steht (Freise 2004: 35). Für externe Demokratieförderer ergeben sich abhängig vom Verlauf dieser Phase unterschiedliche Herausforderungen und Chancen, besonders bei der Unterstützung demokratiefreundlicher Eliten, der internationalen Legitimierung durch diplomatische Anerkennung und der finanziellen Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus (Sandschneider 2003: 30f.).

Die Praxis zeigt jedoch, dass externe Akteure besonders in der zweiten Phase der *Demokratisierung* sowie in der dritten Phase der *Konsolidierung* eine entscheidende Rolle spielen und diese Prozesse besonders durch politische, technische und wirtschaftliche Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen fördern. *Demokratisierung* bezeichnet den Aufbau eines neuen politischen Systems, das zumeist eine neue Verfassung, die Schaffung demokratischer Institutionen und demokratischer Verfahren wie Wahlen beinhaltet und am Ende von einer demokratiestützenden Zivilgesellschaft getragen wird. Die letzte und längste Phase des Transformationsprozesses ist die *Konsolidierung*, deren Ziel und Herausforderung die Verfestigung, Legitimierung und Stabilisierung des

neuen demokratischen Systems und seiner Institutionen umfasst. Sie gilt als weitgehend beendet, wenn es zu einer Festigung der zentralen politischen Verfassungsinstitutionen (konstitutionelle Konsolidierung), der Gewährleistung von Interessenrepräsentation durch Parteien und Interessenverbände (repräsentative Konsolidierung), der Akzeptanz der demokratischen Verfahren und Normen durch die politischen Akteure, das Militär und die Unternehmer (Verhaltenskonsolidierung) und der Existenz einer Staatsbürgerkultur (Konsolidierung der Zivilgesellschaft) gekommen ist (Merkel 2010: 112; Freise 2004: 35f.).

Die verschiedenen Phasenverläufe von Transformationsprozessen sind auch vom Typ des jeweiligen Regimes abhängig. Dabei lassen sich vier Typen unterscheiden: totalitäre Regime, fragile Staaten, autoritäre Regime und hybride Regime. Weder in der Theorie noch in der Praxis existieren bisher eindeutig bestimmbare Selektionskriterien, nach denen externe Demokratieförderer ihre Zielländer auswählen sollten. Die Geberentscheidungen sind zudem im Spannungsfeld zwischen moralischer Notwendigkeit, strategischen Interessen und politischer Machbarkeit zu verorten. Aus Gründen der politischen Machbarkeit bieten grundsätzlich hybride und autoritäre Regime bessere und weniger ressourcenintensive Bedingungen für externe Demokratieförderung als totalitäre Systeme oder fragile Staaten (im Detail: Merkel 2010: 447ff.). Die Variation an Systemtypen sowie die daraus resultierenden unterschiedlichen Verläufe von Transformationsprozessen machen jedoch zum einen deutlich, wie entscheidend der Zeitpunkt für den Beginn externer Unterstützungsmaßnahmen ist. Zum anderen dürfen externe Unterstützungsansätze nicht an vorgegebenen Wegen und Modellen sowie dem eigenen Entwicklungsweg im Detail orientiert sein, sondern sollten die bereits vorhandenen Möglichkeiten im Rahmen eines partizipativen Ansatzes mit den Zielländern stärken und für nachhaltige Fortschritte individuell auf das jeweilige Zielland und die konkreten Adressaten zugeschnitten sein (Hillenbrand 2003: 2f.).

Die wichtigste Komponente ist die richtige Adressatenauswahl je nach Transformationsphase, da Demokratisierungsprozesse in ihrem Erfolg von internen Trägergruppen, deren Erwartungen, Zielvorstellungen und dem Entwicklungsgrad der politischen Kultur abhängig sind. Die Akzeptanz der gewählten Einflussinstrumente bei Eliten und Bevölkerung bedingt deren Erfolgswahrscheinlichkeit. Weitere zu berücksichtigende Faktoren sind die ökonomische Situation des Ziellandes, nationale oder zwischenstaatliche Konflikte (Sandschneider 2003: 20-21, 31, 34), die außenpolitischen Konstellationen und die historischen Beziehungen zwischen Förder- und Zielland, die die Kooperationswilligkeit beeinflussen (Merkel 2010: 447). Der Verlauf und das Ergebnis des Transformationsprozesses werden letztendlich von der Anzahl externer Akteure am Demokratieaufbau im Land sowie deren Motive, Zielen und Vorgehensweise bestimmt (Hillenbrand 2003: 3f.; Freise 2004: 31).

Neben dem Zeitpunkt der Unterstützung spielt auch die Dauer des Engagements externer Demokratieförderung eine wichtige Rolle. Dies gilt nicht nur für den gesamten Förderzeitraum, sondern auch für die Dauer von einzelnen Projekten und Initiativen, die sich im Spannungsfeld zwischen schnellen, projektbezogenen Ergebnissen zur Legitimierung des Engagements und einer langfristigen Ausrichtung der Programme für nachhaltigere Wirkungseffekte mit einer nachweislich höheren Erfolgsquote befinden und diesen Zielkonflikten gerecht werden müssen (Merkel 2010: 453f.)

2.4 Potentielle Instrumente und Strategien externer Demokratieförderung

Der Frage des Zeitpunkts für externe Demokratieförderung und die Frage nach der entsprechenden Strategie und den passenden Maßnahmen sind eng miteinander verknüpft. Abhängig von der Transformationsphase und den internen Machtkonstellationen im Förderland können verschiede-

ne Strategien, Förderbereiche und Instrumente sinnvoll und angemessen sein. Die jeweils gewählte Strategie sowie die Instrumente spiegeln auch den Typ des externen Akteurs sowie seine spezifische Interessenlage wider, die abhängig ist von geographischer Nähe, wirtschaftlichen Beziehungen und sicherheitspolitischen Interessen zwischen Förder- und Zielland sowie den Zielvorstellungen und den Adressaten des Demokratisierungsprozesses (Sandschneider 2003: 37). Deshalb existiert keine universale, in allen Transformationsphasen, Ländern und Regimen verwendbare „Grand Strategy“, da sich die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit einer Strategie besonders durch ihre Kontextangemessenheit auszeichnet (Merkel 2010: 454). Burnell (2004) bezeichnet diese Herausforderungen für die Förderländer als „elusive quest for Grand Strategies“ (Burnell 2004: 100) und differenziert auf Basis einer ökonomische Unterstützung einschließenden Demokratieförderungsbegriff zwischen drei strategischen Handlungssphären: Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft.

Die Vielfalt an Instrumenten für Demokratieförderung reicht in diesen drei Dimensionen von bedingungslosen Positivmaßnahmen (positive Sanktion) bis zu militärischem Zwang (negative Sanktion) zur Durchsetzung eines Regimewechsels. Dazu gehört im Einzelnen die *klassische Diplomatie*, die eine Brandbreite von öffentlichen Forderungen nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien bis hin zum Abzug diplomatischer Vertretungen aufweist. Die *Politische Zusammenarbeit* hingegen umfasst die Bereitstellung von Expertise zum Aufbau von Strukturen der *Good Governance*, die Unterstützung bei der Verfassungsausarbeitung oder dem Aufbau demokratischer Institutionen (Merkel 2010: 455), im erweiterten Demokratiebegriff wird auch die Unterstützung für die marktwirtschaftliche Transformation beispielsweise in Form von Finanz- und Strukturhilfen oder der Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmen dazu gezählt (Sandschneider 2003: 40f.).

Das Instrument der *Politischen Konditionalität* enthält die Bindung von positiven Unterstützungsleistungen an die Verbesserung und Fortschritte guter Regierungsführung sowie, je nach Demokratiebegriff, auch an die Fortschritte bei der marktwirtschaftlichen Transformation. Das negative Pendant oder die Konsequenz politischer Konditionalität sind *Sanktionen*, besonders wirtschaftlicher Natur, die beispielsweise den Entzug von Entwicklungshilfe oder die Aussetzung von Meistbegünstigungsklauseln in der Handelspolitik umfassen (Merkel 2010: 455f.). Diesen friedlichen Mitteln stehen die beiden meist mit Gewalt verbundenen, rechtlich problematischen Instrumente *verdeckte Interventionen* oder *militärische Interventionen* entgegen, die mittels eines Putsches, der Vorbereitung von Staatstreichen gegen autokratische Regime, der Unterstützung von Guerillas und Paramilitärs oder Krieg auf die Erzwingung von Demokratie setzen (Schraeder 2003: 26 f.; siehe auch Pippin 2003).

Diese unterschiedlichen Instrumente spiegeln sich in verschiedenen Strategien wider, deren Differenz zumeist auf die verschiedenen Interventionsebenen zurückzuführen ist. Dabei wird oft zwischen Mikro-, Meso- und Makroebene unterschieden. Aufgrund des unterschiedlichen Verständnisses von Demokratieförderung und des Demokratiebegriffs gibt es bislang keine einheitliche, in der Forschung vorherrschende Systematisierung von Strategien. In dieser Arbeit wird daher auf das Modell Thomas Carothers' (1999) zurückgegriffen, der die Verwendung der verschiedenen Demokratieförderungsinstrumente auf verschiedenen Ebenen in „Top-down-“ und „Bottom-up-“ Ansätze unterteilt, diese operationalisiert und dadurch greifbar macht. Die *Top-down*-Strategie der Demokratieförderung konzentriert sich auf die Unterstützung der staatlichen Institutionen, insbesondere auf folgenden Bereiche: Wahlen, Verfassungsgebung, Rechtsstaat und Gerichtsbarkeit, Parlament, Dezentralisierung und lokale Regierungen sowie die zivil-militärischen Beziehungen. Durch die Konzentration auf staatliche Institutionen auf allen Ebenen ist der Erfolg dieser Hilfe stark von der Offenheit und Kooperationsbereitschaft des Regimes und der lokalen Organe abhängig (Carothers 1999: 87ff.).

Der *Bottom-up*-Ansatz hingegen konzentriert sich unter der Prämisse, dass alle Demokratie vom Volke ausgehe, auf die exklusive Förderung basisdemokratischer Zielgruppen und die Zivilgesellschaft, die sich für demokratische und rechtstaatliche Prinzipien sowie Menschen- und Bürgerrechte einsetzen (Burnell 2005: 19). Jedoch birgt dies die Gefahr einer Fragmentierung der begrenzten Förderaktivitäten einzelner Pilotprojekte, die nur Pilotprojekt bleiben, aber aufgrund des hohen, dafür notwendigen Ressourceneinsatzes und mangelnder Geberkoordination nicht die beabsichtigte systemische und gesamtgesellschaftliche Wirkung erzielen (Merkel 2010: 467).

Folglich ist eine angemessene, je nach Transformationsphase und politischem Regime variierende, kontextgebundene, abgestimmte und flexible Mischung von Elementen beider Strategien zu empfehlen, die auf eine langfristige und nachhaltige, systemische Unterstützung abzielen und nicht allein auf kurzfristig geförderte Teilelemente wie Wahlen oder politische Parteien konzentriert sind (Grävingholt, et al. 2009a: 2). Dies kann pro Land durch verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure erfolgen, die im Idealfall ihre Aktivitäten koordinieren und sich jeweils auf bestimmte Aktionsfelder, in der sie die größte Expertise und Durchschlagskraft aufweisen, konzentrieren. Trotzdem fällt eine exakte Evaluierung der Wirkungsmechanismen externer Demokratieförderung schwer, wie im Folgenden erläutert werden soll.

2.5 Wirkungsmechanismen und Konzipierung des Bewertungsrahmens

Bisher in der Forschung durchgeführte qualitative und quantitative Studien zur Erfassung der Wirkung externer Akteure kommen zu keiner überzeugenden Identifikation von Wirkungszusammenhängen. Dies liegt in der Kombination von Außeneinflüssen mit komplexen internen Transformationsprozessen begründet, die die Identifizierung von Kausalitätsmechanismen fast unmöglich macht. Einerseits existiert die Problematik, dass Demokratieförderung jeglicher Art in das Spannungsfeld zwischen „Demokratie und Entwicklung“ sowie Demokratie und Marktwirtschaft“ eingebunden ist. Andererseits verdeutlicht die politische Praxis, dass sich externe Akteure, wie z. B. die deutschen Parteistiftungen, aus Angst vor Delegitimationseffekten ihrer Arbeit „gegenüber kritischen Einblicken erfolgreich abschirmen“ (Betz 1996: 221-222).

In der praktischen Demokratieförderung finden interne Evaluierungs- und Monitoringverfahren statt, die sich nur auf einzelne Projekte hinsichtlich ihrer Effizienz, Qualität und Wirkung beschränken. Die Hauptprobleme sind dabei der Eintritt der gewünschten Effekte mit einer erheblichen Zeitverzögerung, die Planung in kurzen Zyklen und die starke Projektbezogenheit, deren Wirkungen in *Output*- (messbare, konkrete Resultate) und nicht *Outcome*-Faktoren (Wirkung der Resultate, Erreichung des Gesamtziels) gemessen werden sowie die Beschränkung auf harte quantitative Daten (Merkel 2010: 470). Problematisch ist zudem die Subjektivität interner und externer Evaluierungsversuche, ausgelöst durch das Eigeninteresse der Förderorganisation, die erhaltenen Mittel zu rechtfertigen und neue Mittelgenerierung zu legitimieren, sowie durch das Interesse der Adressaten, weitere Unterstützung von ihren Förderern zu erhalten. Die größten Schwierigkeiten bei der Evaluierung von Wirkungszusammenhängen sind das breite Spektrum externer Akteure und die mangelnde Koordinierung ihrer Aktivitäten und Projekte, die eine Identifizierung von präzisen Kausalitätsmechanismen zwischen konkretem Projekt und erzielter Wirkung verhindern (Sandschneider 2003: 43). Peter Burnell (2007) hat die Schlüsselfrage, ob externe Demokratieförderung Wirkung zeigt, wie folgt beantwortet:

„Yes? No? We really do not know. Because the art of assessing democracy support has not yet caught up with the art of assessing the state of democracy.“(Burnell 2007: 12)

Folglich muss zuerst dieser Mikro-Makro-Link zwischen Projektebene und der Demokratisierung des Landes insgesamt verstanden und erforscht sowie eine multivariate Regressionsanalyse gefunden werden, die die Binnenfaktoren der Demokratisierung von externen Einflüssen eindeutig trennen kann, bevor eine Beantwortung der Frage „Does international democracy promotion work?“ erfolgen kann (Merkel 2010: 471). Deshalb soll die Frage nach der Wirkung und den erwartbaren Erfolge externer Demokratieförderungsmaßnahmen in dieser Arbeit nicht im Vordergrund stehen, sondern der Vergleich der beiden Demokratieförderungsstrategien hinsichtlich ihrer Unterschiedlichkeit, Komplementarität sowie Widersprüchlichkeit und die Erforschung von deren Ursachen. Zu deren Untersuchung dient der folgende Bewertungsrahmen, dessen Kriterien auf der vorhergehenden Analyse der Einflussfaktoren externer Demokratieförderung beruhen. Auf dieser Basis soll die Koordinierung, Komplementarität bzw. Kohärenz der deutschen und europäischen Politik evaluiert werden. Die folgende Tabelle bildet einen Überblick über die Bewertungs- und Vergleichskriterien, die am Ende jedes Kapitels als Grundlage für das Zwischenfazit dienen und im letzten Kapitel die Basis für den Vergleich und die Bewertung der Demokratieförderungspolitiken bilden.

2. Konzeptionelle Grundlage

Kriterien	Indikatoren und Charakteristika
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> - Akteure auf Seiten beider Geber: Staatliche oder nichtstaatliche Akteure - Schlüssige und kohärente Organisationsstruktur der externen Demokratieförderung
Motive	<ul style="list-style-type: none"> - Motive und Interessen beider Akteure - Externe Demokratieförderung in der Praxis im Vordergrund oder gegenüber anderen Interessen in den Hintergrund?
Demokratiebegriff und Förderungskonzept	<ul style="list-style-type: none"> - Definition von Demokratie - Demokratieförderungskonzept
Zeitpunkt und Dauer des Engagements externer Akteure	<ul style="list-style-type: none"> - Zeitpunkt des Einstiegs in die externe Demokratieförderung - Entsprechende Maßnahmen je nach Zeitpunkt - Langfristigkeit des Engagements und Kontinuität - Nachhaltigkeit der Maßnahmen
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> - Langfristigkeit der Strategien - Standard- oder kontextangemessene Strategie - Schwerpunkte der Zusammenarbeit in der externen Demokratieförderung und Handlungssphären der Demokratieförderung (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) - <i>Top-down</i> oder <i>Bottom-up</i>-Ansatz - Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen externer Demokratieförderung miteinander - Interventionsebenen: Makro-, Meso-, Mikroebene
Adressaten der Politik	<ul style="list-style-type: none"> - Kooperation mit staatlichen Akteuren (Regierung und Opposition), gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie mit der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft - Einbezug bei der Festlegung, Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen - Akzeptanz und „<i>Ownership</i>“ der Maßnahmen
Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> - klassische Diplomatie, politische Zusammenarbeit, politische Konditionalität, Wirtschaftssanktionen, verdeckte Interventionen, militärische Interventionen
Methodik der Projekte und Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> - befinden sich Projekte im Rahmen der Strategie - Ansatz und Methodik der Projekte - Einbeziehung der Bevölkerung und Berücksichtigung der individuellen örtlichen Gegebenheiten - Nachhaltigkeit (Langfristigkeit der Projekte) oder schnelle Ergebnisse - Stärkung des Potentials zur innergesellschaftlichen/ innerstaatlichen Konfliktlösung in diesem Rahmen
Interne Koordinierung	<ul style="list-style-type: none"> - Koordinierung der Projekte im konkreten Fall - Koordinierungsmechanismen - Funktionalität der Koordinierung

Tabelle 1: Bewertungsrahmen für die vergleichende Analyse der Demokratieförderungspolitiken der EU und BRD im Allgemeinen und in Georgien (eigene Darstellung)

3. Die EU als Förderer von Demokratie und Menschenrechten

Die EU ist gemeinsam mit ihren Mitgliedsstaaten in politischer und finanzieller Hinsicht der bedeutendste Demokratieförderer weltweit. Diese Rolle nimmt sie auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Instrumenten wahr. Auf der Basis des entwickelten Bewertungsrahmens behandelt dieses Kapitel die Akteure, die allgemeinen Strukturen, die Kompetenzverteilung, Verfahrensweisen, Konzepte und Instrumente europäischer Demokratieförderungspolitik, die den Rahmen der europäischen Politik in Georgien bilden und entscheidend auf die Umsetzung vor Ort einwirken. Einen Schwerpunkt bildet auch die Thematisierung der Effektivitäts- und Koordinierungsprobleme innerhalb der EU, mit ihren Mitgliedsstaaten sowie in Brüssel und im Partnerland selbst, die sich aus den komplexen institutionellen Strukturen und Verfahren, der Anzahl der Akteure und den vielfältigen Interessen der Mitgliedsstaaten ergeben.

3.1 Meilensteine in der Geschichte europäischer Demokratieförderung

Die Entwicklung der EU zum globalen Demokratieexporteur begann im Laufe der dritten Welle der Demokratisierung und dem Ende des Kalten Krieges, der die Mitgliedsstaaten vor neue Herausforderungen stellte. Durch diese Ereignisse bekam der Export von Demokratie eine neue Dynamik und wurde als legitimer Eingriff in andere Länder und zur Stabilisierung der ehemaligen Ostblockstaaten akzeptiert (Smith 2008: 147). Das interne Bekenntnis der Europäischen Union bzw. Europäischen Gemeinschaft (EG) zu demokratischen Werten und Menschenrechten reicht bis zu ihrer Gründung durch die Römischen Verträge 1957 zurück. Seitdem hat sie besonders im innereuropäischen Kontext mit der vorrangig wirtschaftlichen Integration maßgeblich zur Stabilisierung junger Demokratien wie Deutschland und Italien in den 1950er sowie Portugal, Griechenland und Spanien in den 1970er Jahren beigetragen (Merkel 2010: 445).

Einen ersten Meilenstein bildete die Luxemburg-Deklaration 1991, die die zukünftige Berücksichtigung der Achtung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien bei der Durchführung außenpolitischer Aktivitäten der EU festschrieb. Sie wurde im gleichen Jahr durch eine Resolution der Entwicklungshilfeminister offiziell zum Ziel und zur Kondition jeder Entwicklungskooperation der EU und ihrer Mitgliedstaaten erklärt (Crawford 2000: 91). Der Maastrichter Vertrag 1993 stellte für die EU einen weiteren, wichtigen Entwicklungsschritt zum internationalen Akteur, besonders als Demokratieexporteur, dar, in dem die Achtung von Menschenrechten zum Grundprinzip der EU erklärt wurde. Art. 11 EUV und Art 177, II EUV in Verbindung mit Art. 181a EGV lieferten die rechtliche Grundlage für die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der GASP und in der Entwicklungszusammenarbeit der EG, insbesondere in der ökonomischen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Europäische Kommission 2010b). Die Erweiterungspolitik der EU setzte diese rechtlichen und deklaratorischen Schritte zur Demokratieförderung in die Tat um, indem die EU 1993 die Kopenhagener Kriterien als Beitrittsbedingungen für neue Mitgliedstaaten einführte und die Existenz stabiler demokratischer und politischer Institutionen nach Art. 6 EGV einforderte, deren Erfolg sich in der Osterweiterung 2004 widerspiegelt (Olsen 2002: 137f.).

Schließlich ist seit 1995 auf Initiative der Kommission in allen Abkommen mit Drittstaaten eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel enthalten sowie eine Suspensionsklausel, die bei

Nichterfüllung dieser Standards in Kraft treten soll. Diese Klauseln stellten die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf eine neue Stufe (Magolowondo 2005: 84 f.) und ermöglichten ein aktiveres Vorgehen der EU in diesem Bereich in den bilateralen Beziehungen. Die Änderungsverträge von Amsterdam und Nizza festigten diese Politik, stärkten die Handlungsfähigkeit der GASP und die Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit sowie fundamentaler Freiheiten und wurden zum Querschnittsziel für alle Kooperationsbeziehungen mit Drittstaaten erklärt (Baracani 2004: 7), was als *Democracy Mainstreaming* bezeichnet wird. Die bisherige Erfahrung zeigt jedoch, dass Demokratieförderung vor allem eine „ad hoc policy with low priority“ (Olsen 2002: 131) gewesen ist, die in der Interessenkonkurrenz mit sicherheits- und auch wirtschaftspolitischen Zielsetzungen oft den Kürzeren zog. Die Gründe sind in der institutionellen Struktur und den divergierenden Interessen der beteiligten Akteure verankert, insbesondere durch die Fragmentierung des Demokratieexports auf verschiedene Politikfelder, die Einstimmigkeitsregelung und das informelle Konsensprinzip im Ministerrat, besonders in der GASP, sowie die Teilung der Kompetenzen auf nationaler und europäischer Ebene.

3.2 Akteure und Organisation der europäischen Demokratieförderung

Die Strukturen der europäischen Außenbeziehungen, in die auch die Aufgabe der externen Demokratieförderung als Querschnittsthema fällt, sind höchst komplex und vielschichtig. Zum einen durch ihre Ergänzung durch die nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten, zu denen die europäischen Politiken in einem komplementären und koordinierten Verhältnis stehen sollen. Zum anderen durch die Verankerung von Demokratieförderungsmaßnahmen in hauptsächlich drei Politikfeldern: die Gemeinsame Handelspolitik (GHP), die GASP und die Europäische Entwicklungspolitik (EEP), die inhaltlich in einem engen Spannungsfeld zueinander stehen. Die Trennung dieser Politikfelder ist durch die historische Entwicklung der EU sowie durch die unterschiedliche inhaltliche und zeitliche Fortentwicklung einzelner Politikfelder bedingt (Müller 2007: 71 f.). Die Entwicklungszusammenarbeit geht beispielsweise insoweit über die GHP oder auch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hinaus, als dass neben den handelspolitischen Zielsetzungen nach Art. 131 EGV die rechts- und gesellschaftspolitischen Ziele nach Art. 177, I, II EGV gleichrangig nebeneinander stehen. Diese unterschiedliche Gewichtung der Ziele und die historische Abgrenzung der Politikfelder sind entscheidend für die Zuordnung des Verfahrens, nach dem die angestrebte politische Maßnahme beschlossen werden soll, zumal die drei Politikfelder teilweise auch ähnliche Instrumente verwenden. Dies sind insbesondere die Möglichkeit zur Schließung von Abkommen mit Drittstaaten nach Art. 300 EGV oder 310 EGV sowie die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit nach Art. 181a EGV (Müller 2007: 73). Das jeweilige Verfahren legt die Kompetenzen der einzelnen Organe sowie die Höhe ihres Einflusses auf die Politikgestaltung fest, so dass die Konzipierung der Demokratieförderungspolitik der EU entscheidend von den beteiligten Akteuren und Verfahren abhängig ist, weshalb deren Rolle und Funktion in den Außenbeziehungen kurz dargestellt wird.

Europäische Kommission

Der EU-Kommission kommt in der Demokratieförderung durch ihre „Koordinations- und Kommunikationsfunktion innerhalb des EU-Systems“ (Nolting 2003: 92) eine Schlüsselrolle zu, die nicht ihrer formellen Macht in den Verfahren entspricht. Durch die Vergemeinschaftung der Handelspolitik und die Einführung der Europäischen Entwicklungspolitik hat sie die zentrale

Aufgabe, zwischen den Interessen der Drittstaaten und europäischen Interessen sowie auch zwischen den divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten zu vermitteln. Dadurch verfügt sie über eine große, informelle Machtfülle. Ihre Repräsentationsfunktion in Form ihrer internationalen Präsenz durch die EU-Delegationen in vielen Ländern gewährt ihr einen Informationsvorsprung vor dem Rat und den direkten Zugriff auf Informationen aus den verschiedenen Kooperationsländern (Nolting 2003: 93). Als direkter Verhandlungspartner der Drittstaaten vor Ort kann sie zudem vorbehaltlich entsprechender Entscheidungen in der EU Verträge abschließen, nationale Indikativprogramme und NRO-Projektanträge genehmigen und beschließen sowie einige EU-Programme direkt implementieren und dadurch die konkrete inhaltliche Politikgestaltung stark beeinflussen (Youngs 2007: 52f.)

Im Bereich der Entwicklungspolitik, in dem das Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet, hat sie die Kompetenz, Gesetzesvorschläge einzubringen, die Politiken in Form von Mitteilungen zu formulieren, die Haushaltspläne aufzustellen und einzelne Budgetlinien zu verwalten, die von Rat und Parlament in der jährlichen Haushaltsberatung beschlossen werden. Zudem ist sie für die Durchführung der von Parlament und Rat beschlossenen Programme wie die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) verantwortlich, in deren Rahmen sie Strategien, Programme und Projekte formuliert sowie deren Durchführung kontrolliert und evaluiert (Bernotaite 2007: 39). In der GHP und der GASP obliegt der Kommission ebenfalls die Aufgabe, dem Rat Vorschläge für die Durchführung einer gemeinsamen Politik zu unterbreiten sowie im Namen der EU und auf Mandat des Rates die Verhandlungen über Abkommen mit Drittstaaten zu führen und deren Implementierung sicherzustellen. Der entscheidende Unterschied zwischen diesen beiden Politikfeldern ist jedoch, dass die Kommission in der GHP Vorschläge auf eigene Initiative mit einem großen inhaltlichen Spielraum vorlegen kann (Art. 133, II EGV), in der GASP jedoch ausdrücklich nur auf Aufforderung des Rates und in einem eng vorgegebenen inhaltlichen Rahmen (Art. 14, IV EUV; Art. 300 EGV), womit sie dort ihre Kernaufgabe der Politikformulierung aus den vergemeinschafteten Politiken verliert.

Aus Sicht der Demokratieförderung sind besonders die Generaldirektionen (GDs) „Entwicklung“ (DEV) und „Außenbeziehungen“ (RELEX) relevant, da diese für die Länderprogrammierungen zuständig sind und sich die Federführung für bestimmte Sektorpolitiken teilen. Dabei ist RELEX u.a. für die Zusammenarbeit mit allen mittel- und osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der Beitrittskandidaten zuständig. Die Generaldirektion „EuropeAid“ ist für die praktische Umsetzung und Implementierung der Außenhilfe und somit auch für Demokratieförderungsmaßnahmen in allen Ländern mitverantwortlich. Des Weiteren ist die Kommission für die Koordinierung und Harmonisierung der Gemeinschaftspolitiken mit den 27 nationalen Politiken verantwortlich und befindet sich mit diesen in einem Austausch von Expertenwissen (Baum, et al. 2008: 19, 60ff.). Diese Vielfalt an Politikfeldern und Verfahren im Bereich der Demokratieförderung führten in der Vergangenheit zu der Entstehung von Doppelstrukturen, Kompetenzstreitigkeiten und Konkurrenzverhältnissen zwischen den beteiligten Generaldirektionen, die durch eine dünne Personaldecke in der GD DEV und die Gründung der GD „EuropeAid“ verschärft wurden. Dies führte zu großer Unzufriedenheit innerhalb der Kommission, zu Ineffizienzen und der Verzögerung bei der Projektimplementierung sowie beim Mittelabfluss. Besonders die Demokratieförderung als vergleichsweise eher kleiner Bereich wurde gegenüber Projekten anderer Sektoren zurückgestellt, so dass eine effiziente, zeitnahe Durchführung der Programme kaum zu gewährleisten war (Nolting 2003: 95ff.). Dazu trägt auch maßgeblich die Zuständigkeit von drei Kommissaren für die Außenbeziehungen bei (Youngs 2007: 58f.).

Rat der Europäischen Union

Ähnliche Doppelstrukturen wie bei der Kommission existieren auch beim Ministerrat: Es muss zwischen dem Ministerrat im Gemeinschaftsbereich in seinen jeweiligen Fachministerkonstellationen als zentrales Entscheidungsgremium in der EG und dem Außenministerrat in der GASP sowie ihren jeweiligen Unterstrukturen unterschieden werden. Die GASP wird berechtigterweise als eindeutige Domäne der Mitgliedsstaaten betrachtet, da sie durch stark intergouvernementale Regelungen der Politikgestaltung geprägt ist, die einen geringen Einfluss supranationaler Akteure (nur auf den unteren administrativen Ebenen) sowie durch das Einstimmigkeitsprinzip die Wahrung der Interesse jedes Mitgliedsstaates gewährleistet. Dem Ministerrat übergeordnet ist der Europäische Rat, bestehend aus den europäischen Staats- und Regierungschefs, der die Grundsatzentscheidungen trifft sowie die politischen Leitlinien der europäischen Politik festlegt (Müller 2007: 23f.).

Zuständig für die gemeinschaftlichen Außenbeziehungen (EEP und GHP) ist der „Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA)“, für dessen Vorbereitung und das Tagesgeschäft der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV II) mit den Ratsarbeitsgruppen zuständig ist (Baum, et al. 2008: 52). In der GASP hingegen bereitet das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) die Ratsentscheidungen vor, so dass der Rat über einen weit gefächerten Unterbau verfügt und für politikfeldübergreifende Politiken wie die Demokratieförderung Doppelzuständigkeiten existieren. Hinzu kommt das Generalsekretariat des Hohen Beauftragten für die GASP sowie die halbjährliche Ratspräsidentschaft, die die Repräsentation der EU und der GASP nach außen darstellen (Nolting 2003: 100). Für die Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe zwischen Gemeinschaftspolitiken und der intergouvernementalen GASP haben diese institutionellen Strukturen folgende Konsequenzen: Der Rat ist zentrales Entscheidungsorgan und teilweise Exekutivorgan in den meisten Fragen der Außenbeziehungen der Gemeinschaft sowie in allen Fragen der GASP und Spiegelbild der mitgliedstaatlichen Positionen. Der Rat allein hat die Befugnis zum Abschluss von Abkommen mit Drittländern, je nach Art und Inhalt des Abkommens mit qualifizierter Mehrheit oder mit Einstimmigkeit, die jedoch im Regelfall im Konsens verabschiedet werden. Er begleitet und kontrolliert die von der Kommission geführten Verhandlungen durch ein spezielles Ausschusswesen, im EU-Jargon Komitologie genannt. Vom Rat verabschiedete Basisrechtsakten auf Vorschlag der Kommission dienen als Grundlage für Programme wie die ENP und er entscheidet gemeinsam mit dem Parlament über den EU-Haushalt, und somit auch über die Haushaltlinien für die Außenbeziehungen (Bernotaite 2007: 37). Die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat wird auf den unteren Arbeitsebenen, wo ein Großteil des Tagesgeschäfts stattfindet, durch Zuständigkeitsstreitigkeiten und Doppelstrukturen auf beiden Seiten erschwert und ruft die Gefahr von Koordinations- und Kohärenzproblemen sowie Reibungs- und Effizienzverlusten hervor (Nolting 2003: 100).

Europäisches Parlament

Als einziges direktdemokratisch legitimes Organ der EU verfügt das Europäische Parlament in der externen Demokratieförderung über vergleichsweise wenig formale Kompetenzen. Nur in den vergemeinschafteten Bereichen, besonders in der EEP, besitzt es über das Mitentscheidungsverfahren gleichwertige Mitwirkungsrechte gegenüber dem Rat. Zudem verfügt es in der Handelspolitik über das Ratifikationsrecht von internationalen Verträgen wie Assoziierungsabkommen. In den im Rahmen der GASP abgeschlossenen Abkommen nach Art. 300 EGV oder beschlossenen ESVP-Missionen genießt das EP jedoch grundsätzlich nur ein Anhörungs- und

Informationsrecht (Müller 2007: 24 f., 33). Jedoch nimmt das EP indirekt Einfluss durch seine mit dem Rat geteilte Budgethoheit, im Rahmen derer es über Budgetlinien und die Festsetzung bestimmter Ausgaben mitentscheiden kann. Außerdem hat es die Kontrolle über nicht obligatorische Aufgaben des Haushaltsplans inne. Dies gilt insbesondere für die entwicklungspolitische Ausgaben in der EEP, jedoch nicht für die in der GASP finanzierten, operativen Programme und Aktionen, die teilweise aus einer Mischfinanzierung aus nationalen und gemeinschaftlichen Beiträgen bestehen. Darüber hinaus übt es in Form von Anfragen, Anhörungen oder Debatten eine wichtige Kontrollfunktion gegenüber der Kommission und dem Ministerrat aus (Baum, et al. 2008: 50f.; Nolting 2003: 102). Diese formell wenig bedeutende Rolle wird besonders in der Demokratieförderung durch die praktische Politikgestaltung und systeminternen Strukturen seiner demokratischen Konstitution kompensiert. Dies geschieht zum einen auf der parlamentarischen Ausschussebene sowie durch die Verabschiedung von Resolutionen oder die Teilnahme am operativen Geschäft der EU wie Wahlbeobachtungsmissionen (Baum, et al. 2008: 48). Durch zahlreiche, erfolgreiche Initiativen auf dieser Ebene, wie z. B. die Initiative zum 1994 eingeführten „European Instrument for Democracy and Human Rights“ (EIDHR) oder die Pflicht zur Einfügung einer Menschenrechtsklausel in alle Abkommen mit Drittstaaten, wird das EP als moralische Instanz der EU und im Institutionengefüge der EU als konsequentester Anwalt für Demokratie und Menschenrechte betrachtet (Bernotaite 2007: 42f.). Diese Rolle übernimmt es auch im Rahmen interparlamentarischer Delegationen, die sich mit der Durchführung internationaler Abkommen der EU beschäftigen, durch in Abkommen institutionalisierten Treffen der Parlamentarier mit Kollegen aus Drittstaaten sowie durch die Einladung von Staatsoberhäuptern ins EP nach außen (Nolting 2003: 102).

Zur institutionellen Struktur der EU im Hinblick auf Aspekte der Demokratieförderung lässt sich daher zusammengefasst feststellen, dass der Rat das zentrale Gremium bei den grundlegenden und formellen Entscheidungen ist, besonders für die GASP. Er steht in wechselseitiger Interdependenz zur Kommission, die vor allem für die inhaltliche Konzeption der vergemeinschafteten Instrumente und deren Durchführung als machtvolleres Exekutivorgan zuständig ist. Durch ihre Verhandlungsführung und Delegationen ist sie zudem auch das sichtbarste Organ in der Demokratieförderung, besonders gegenüber Drittstaaten. Der Rat als eigentliches Entscheidungsgremium bleibt, nur durch seinen jeweiligen Ratsvorsitz repräsentiert, nach außen hin bisher eher unsichtbar. Das Parlament ist formell nur über die EEP und den Haushalt direkt an der Demokratieförderung beteiligt und sein Handlungsrahmen dadurch begrenzt, die Abgeordneten nutzen jedoch in hohem Maße alle ihnen zur Verfügung stehenden Einflusskanäle.

3.3 Konzepte und Motive europäischer Demokratisierungspolitik

Trotz der Weiterentwicklung europäischer Demokratieförderung in den letzten Jahren fehlt es der EU bisher an einer klaren und kohärenten Strategie zur Demokratieförderung über das einzelne Förderland hinaus. Dies ist besonders den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten, der hohen Anzahl an Instrumenten, die durch verschiedene Strukturen geschaffen wurden, sowie der Fragmentierung der Generaldirektionen in ihrer Zuständigkeit für Maßnahmen der Demokratieförderung geschuldet (Merkel 2010: 446). 2006 legte der Ministerrat der EU in seinem Bericht „The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations“ ein Konzept europäischer Demokratieförderung vor, das Demokratieförderung als

“the full range of external relations and development cooperation activities which contribute to the development and consolidation of democracy in third countries” definiert, d. h. „all measures designed to facilitate democratic development.“ (Rat der Europäischen Union 2006b: 3)

Dieses Konzept schließt alle wirtschaftlichen, sozialen und entwicklungspolitischen Maßnahmen sowie ihre zumeist indirekten Wirkungen auf den Demokratisierungsprozess ein und betont das Verständnis der EU, das wirtschaftlichen Fortschritt und demokratische Entwicklung als einen sich wechselseitig verstärkenden Prozess ansieht (Olsen 2002: 136; Smith 2008: 152). Dieses Verständnis von Demokratieförderung spiegelt sich auch in dem Konzept der Kommission zu „democratic governance“ (Europäische Kommission 2006c: 5) wider, dessen Begriff auf den ersten Blick eine normative Verbindung zwischen Demokratie und *Good Governance* aufzuweisen scheint. Sie nimmt jedoch keine Definition der Begrifflichkeit vor, sondern definiert ausschließlich den Handlungsrahmen der zur Umsetzung von „democratic governance“ zu verwendenden Maßnahmen, die sich nicht ausschließlich auf die Förderung demokratischer Legitimität und rechtsstaatliche Prinzipien guter Regierungsführung beziehen, sondern ebenfalls ökonomische, umweltpolitische und soziale Maßnahmen einschließen. Es werden keine prioritären Förderungsbeispiele benannt, sondern der Ansatz ausdrücklich als ganzheitlich betrachtet (Smith 2008: 155). Diese weite Definition ist gleichzeitig Ergebnis und Ursache für ein fehlendes Demokratiekonzept der EU, dessen Fehlen mit der je nach Land unterschiedlich zu entwickelndem Demokratie-Modellen begründet wurde, und der EU eine hohe Handlungsflexibilität bei der Förderung demokratischer Prinzipien und Strukturen in ihren Außenbeziehungen sowie die Rechtfertigung anderer Interessen mit demokratie- und menschenrechtspolitischen Zielen ermöglicht.

Erst im Jahr 2009 wurde auf Initiative der tschechischen und schwedischen Ratspräsidentschaften die Entwicklung eines „Europäischen Konsens über Demokratie und Demokratieförderung“ angestoßen, der für die Partnerländer die Transparenz und Fairness der Zusammenarbeit und die Kohärenz, erhöhen soll (Meyer-Resende, et al. 2009). Daraufhin haben die Kommission und das Ratssekretariat 2009 ein gemeinsames Papier zum „Democracy Building in EU External Relations“ als Beitrag zu diesem Diskussionsprozess veröffentlicht, der die Kohärenz, Effektivität und Glaubwürdigkeit europäischer Demokratieförderung stärken soll und sich für eine Zuspitzung existierender Instrumente sowie deren enge Koordinierung ausspricht. Dieser Beitrag nimmt erstmals eine implizite Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Demokratieförderung vor, jedoch werden nur bei letzterer klare Handlungsfelder wie gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, lokale Selbstverwaltung, Dezentralisierung und Entwicklung der Zivilgesellschaft aufgezeigt (Rat der Europäischen Union 2009c: 5). Die bisherigen sehr stark auf westlich-liberale Demokratien ausgerichteten Konzepte sowie dieses Diskussionspapier sind jedoch aufgrund ihrer geringen Trennschärfe zwischen den Zielen der verschiedenen Politikbereiche, ihrer mangelnden inhaltlichen Präzision und Vorläufigkeit kaum als Basis für die Analyse und Klassifizierung der europäischen Demokratieförderungspolitik geeignet.

Als Grundsätze für die europäische Demokratieförderung werden aber durchweg folgende Prinzipien benannt: erstens die Förderung eines demokratischen Systems, das die länder- und kulturspezifischen Kriterien berücksichtigt; zweitens langfristiges Engagement zur Festigung einer nachhaltigen und konsolidierten Demokratie; drittens die Kombination lang- und kurzfristiger Demokratisierungsinstrumente; viertens eine kontinuierliche Partnerschafts- und Dialogbeziehung mit dem Partnerland unter Einhaltung des „Ownership-Prinzips“; fünftens die Beteiligung der Zivilgesellschaft und demokratischer Organe sowie sechstens das Prinzip der Demokratieentwicklung von innen, die von außen unterstützt, jedoch nicht initiiert und erzwungen werden kann (Benita Ferrero-Waldner, et al. 2006: 2; Rat der Europäischen Union 2009a: 18). Diese kön-

nen jedoch nur für die geographischen Programme wie die ENP gelten, nicht jedoch für thematische Instrumente wie das EIDHR (siehe Kapitel 3.4).

Ein Konzept für den Zeitpunkt europäischer demokratischer Unterstützungsleistungen liegt nicht vor. Im Diskussionspapier von Generalsekretariat und Kommission findet zwar eine Unterscheidung zwischen Ländern im Transformationsprozess, autokratischen Regimen und fragilen Staaten statt, diese bleibt jedoch relativ allgemein und undifferenziert ähnlich wie die je nach Situation zu ergreifenden Maßnahmen und Programme und hebt vor allem die länderspezifische Strategiewahl hervor (Rat der Europäischen Union 2009c: 20f.). Dies birgt die Gefahr einer willkürlichen, intransparenten Strategiewahl je nach Land und einer stark interessengeleiteten, nicht vergleichbaren Vorgehensweise.

Die europäische Demokratieförderung basiert auf einer umfassenden Motiv- und Interessenlage, die die wesentlichen Motivelemente der in Kapitel 2.3 diskutierten Theoriebildung enthält. Das Hauptmotiv für den europäischen Demokratieexport in Drittstaaten beruht auf dem Prinzip der Innen-Außen-Analogie, nach dem die EU ihre intern geltenden Normen und Werte auf die internationale Umwelt übertragen möchte (Jünemann, et al. 2007a: 12). Dieses Handeln beruht auf der eigenen Erfahrung, dass Demokratie die Mitgliedsstaaten zu hoher wirtschaftlicher Prosperität und einem friedlichen Zusammenleben geführt hat. Diese zu exportierenden Werte sind bereits seit dem Maastrichter Vertrag gemäß Artikel 6 I EUV festgeschrieben:

„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (...).“ Nach Art. 6, IV EUV „stättet [sie] sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“

Art. 181a EGV dehnt dieses Prinzip auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten explizit aus. Dieser Anspruch auf ihre Rolle als normative Macht in der Welt wurde durch die Verabschiedung der Charta der Europäischen Grundrechte 2001 sowie deren Integrierung in den Lissabon-Vertrag bestärkt. In dieser Funktion setzt die EU bei der Demokratieförderung stets auf Dialog und Partnerschaft mit Drittländern (Burnell 2005: 376). Dieser vordergründige Altruismus ist jedoch nicht ihr einziges Motiv. In der europäischen Sicherheitsstrategie 2003 wird deutlich, dass die EU auch aus sicherheitspolitischen Gründen langfristig auf die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik zielt. Dies geschieht unter der Annahme, dass die Qualität der Staatengemeinschaft von der Qualität der sie führenden Regierungen abhängt sowie der internen Problemlösungsfähigkeit stabiler und demokratischer Staaten, die ungleich höher ist als in fragilen oder autoritären Regimen und die von ihnen ausgehenden sicherheitspolitischen Risiken wie Terrorismus, Menschenhandel oder organisierter Kriminalität geringer. Schließlich stelle die Demokratie aus der empirischen Beobachtung heraus die beste Systemform für wirtschaftlichen und materiellen Wohlstand der Zielländer dar (Europäische Union 2003: 2), was natürlich indirekt auch der Handels- und Außenwirtschaftspolitik der EU zu Gute kommt. Außerdem spielen die Annahmen, dass sich Menschenrechte in demokratischen Staaten besser etablieren lassen und dass Demokratien friedlicher agieren als Nicht-Demokratien, eine wichtige Rolle (Smith 2008: 151f.). Darüber hinaus stärkt laut Olsen (2002) das Ziel der Demokratieförderung als Widerspiegelung der eigenen Werte die Legitimierung einer europäischen Außenpolitik vor den EU-Bürgern. Die EU bekennt sich explizit zur Konkurrenz demokratiefördernder Maßnahmen mit anderen politischen Zielen, jedoch ist ihr Wille zu erkennen, Kurzzeitinteressen langfristigen Demokratisierungsmaßnahmen nicht überzuordnen (Rat der Europäischen Union 2009c: 20). Die praktische Umsetzung des europäi-

schen Demokratieexports erfolgt über Instrumente der GASP, EZ und GHP, die im Folgenden erläutert werden.

3.4 Strategie und Instrumente europäischer Demokratieförderung

Die europäische Demokratieförderung findet im Rahmen zweier Ansätze statt: Der erste Ansatz ist das *Democracy Mainstreaming*, demzufolge alle Außenbeziehungen der EU auf der Einhaltung demokratischer Werte und Menschenrechte beruhen, z. B. durch Konditionalitätsklauseln in der GHP (Jünemann, et al. 2007a: 9). Der Zweite Ansatz umfasst die aktive Förderung von Demokratie und Menschenrechte im Rahmen globaler Finanzierungsinstrumente und geographischer Partnerschaftsprogramme. Die in diesen enthaltene Instrumente lassen sich nach dem in Kapitel 2.4 verwendeten Analyseraster klassifizieren: politische Konditionalität, Diplomatie, politische Zusammenarbeit bzw. so genannte Positivmaßnahmen und Sanktionen sowie der Einsatz zivilmilitärischer Mittel in Übereinstimmung mit den Partnerländern.

Das Instrument der politischen Konditionalität als „Mainstreaming-Instrument“ verwendet die EU besonders im Rahmen ihrer Beitritts- und Ostpolitik, indem sie europäische Leistungen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpft, entweder in Form von Sanktionen (negative Konditionalität) wie der Aussetzung von Handelsbeziehungen oder in Form von positiven Anreizen bei der Erfüllung der Bedingungen (Smolnik 2008: 17f.). Die EU setzt in ihren Außenbeziehungen besonders das Instrument der positiven Konditionalität in Form von zusätzlicher technischer oder finanzieller Hilfe, politischer Zusammenarbeit oder der Teilnahme an Teilregimen des Binnenmarktes ein, jedoch spielen auch Menschenrechts- und Demokratiekláuseln in all ihren Abkommen mit Drittstaaten eine wichtige Rolle, die die Achtung von demokratischen Prinzipien und Rechten zum fundamentalen Bestandteil des Abkommens erklären (Smith 2008: 157). Ergänzt wird sie durch eine Suspensionsklausel, mit der sich die EU das Recht vorbehält, im Falle von Verletzungen jener Prinzipien die Kooperation zeitweise auszusetzen oder zu beenden. Die Anwendung der Klausel wird als letztes Mittel betrachtet, wenn andere Instrumente, vor allem im Bereich der Diplomatie oder Positivmaßnahmen, keine Wirkung zeigen (Youngs 2001a: 18f.). Die hohen Erwartungen an diese Klauseln sind jedoch bisher stark enttäuscht worden, da die EU ihre Anwendung gegenüber Drittstaaten scheut und somit die Glaubwürdigkeit dieser Klauseln untergräbt. Gründe dafür liegen in der höheren Priorität wirtschafts- oder sicherheitspolitischer sowie geostrategischer Interessen (im Detail: Youngs 2007: 54; Smith 2008: 157f.) und in den Einzelinteressen der Mitgliedsstaaten in den betreffenden Ländern, die sie vor dem Einsatz von Sanktionen bzw. der Durchsetzung der Konditionalität zurückschrecken lassen, z. B. die Kolonialmächte Frankreich und Spanien gegenüber ihren ehemaligen Kolonien (Emerson, et al. 2005: 177). Konsequente Anwendung und Wirkung entfalten die Klauseln und positiven Anreize allein in der Beitritts- und Erweiterungspolitik, wo die Anreize zu politischen Reformen und Demokratisierung hoch genug sind (Börzel, et al. 2004: 12f.).

Neben politischer Konditionalität setzt die EU auch auf Wege der klassischen Diplomatie. Dazu gehört der im Rahmen jedes Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) oder Assoziierungsabkommens institutionalisierte politische Dialog, der u.a. der Überzeugung der Partnerländer von den Vorzügen rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien sowie der Achtung der Menschenrechte dient und im Rahmen dessen die Umsetzung der Demokratie- und Menschenrechtsvereinbarungen thematisiert und Verbesserungsvorschläge diskutiert werden (Youngs 2007: 56; Youngs 2001a: 45). Zum Repertoire europäischer Demokratieförderung gehört zudem die ganze Breite diplomatischer Instrumente wie öffentliche Erklärungen des Ratsvorsitz, „Gemeinsame Standpunkte“ der Außenminister der Mitgliedsstaaten zur Menschen-

rechts- und Demokratielage, politische Demarchen oder die Einbestellung von Diplomaten der Drittstaaten (Nolting 2003: 121; Smith 2008: 163f.). Zudem können im Rahmen der GASP EU-Sonderbeauftragten entsendet werden, die in Konfliktgebieten eingesetzt werden und die Sichtbarkeit der politischen und diplomatischen Rolle der EU in dem jeweiligen Land erhöhen sollen. Demokratieförderung und die Diskussion über Menschenrechte spielen jedoch in diesem Zusammenhang eine eher sekundäre Rolle (Youngs 2007: 59).

Die kostenintensivste Möglichkeit zur Förderung von Demokratie ist die politische Zusammenarbeit bzw. die Positivmaßnahmen, die die EU zur Unterstützung des Demokratisierungsprozesses im Partnerland durchführt. Diese Maßnahmen kennen unterschiedliche Zugangswege, die sich in direkte, auf das Regierungshandeln ausgerichtete Programme sowie in auf die Förderung der Zivilgesellschaft konzentrierte Maßnahmen unterscheiden lassen. Die größten Programme mit direkter Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen sind die jeweiligen regionalen Entwicklungshilfe-Budgetlinien, z. B. das Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) für Osteuropa und die Mittelmeerländer (Fröhlich 2008: 37). Oberziel dieser Programme ist die Unterstützung der Demokratisierung, der Rechtsstaatlichkeit und der marktwirtschaftlichen Transformation in diesen Ländern, weshalb die Förderung der demokratischen Institutionen, einer transparenten Regierungsführung und der Menschenrechte einen wichtigen Schwerpunkt der Zusammenarbeit darstellen (Olsen 2002: 136) und in Form länderspezifischer Programme umgesetzt werden. Diese werden durch zusätzliche Instrumente ergänzt, wie z. B. die Governance-Fazilität als finanzielles Belohnungs- und somit auch positives Konditionalitätsinstrument für besonders gelungene Reformanstrengungen und verantwortungsvolle Staatsführung sowie „Twinning“- und „TAIEX“-Programme, typische Erweiterungsinstrumente, die mittels des Austauschs von EU-Beamten mit Kollegen des Partnerlandes politische und rechtliche Reformen im Partnerland vorantreiben sollen (Europäische Union 2006d: 1ff.).

Komplementär zu diesen regionalen Entwicklungsprogrammen wurden auf Initiative des Europäischen Parlaments 1994 alle Haushaltslinien zur Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit zur „European Initiative for Democracy and Human Rights“ zusammengefasst, und 2006 in „European Instrument for Democracy and Human Rights“ (EIDHR)“ umbenannt. Ziel des Programms ist die Förderung von Menschenrechten und Demokratie mittels der Zivilgesellschaft in Nicht-EU-Ländern, indem besonders lokale und internationale NROs, jedoch auch Programme des Europarates oder der OSZE finanziell unterstützt werden. Dazu werden seit 2005 in vierjährigen Richtprogrammen thematische Schwerpunkte gesetzt (Youngs 2007: 61, 66). Diese umfassen auch die Finanzierung von europäischen Wahlbeobachtungsmissionen sowie die Ausbildung lokaler Wahlbeobachter, wofür von 2000 bis 2006 17% des EIDHR-Budgets aufgewendet wurden (Europäische Kommission 2007c: 15). Das EIDHR unterscheidet sich in drei Punkten von den traditionellen Demokratieförderungsprogrammen der Regionalprogramme: das Instrument kann ohne Zustimmung des Einsatzlandes eingesetzt werden und beruht nicht auf der rechtlichen Grundlage von Abkommen, es wird vollständig aus dem Gemeinschaftsbudget finanziert und gibt schließlich nicht nur den geographischen Schwerpunkt, sondern auch konkrete, inhaltlich zu erreichenden Ziele der Programme vor (Magolowondo 2005: 87). In der Praxis hat sich das EIDHR als sichtbares Demokratie- und Menschenrechtsinstrument der Kommission und des EP erwiesen, das in kooperationsunwilligen Zielländern innovative Konzepte zur Stärkung von Zivilgesellschaft und Demokratie fördert und mit hohem politischem Risiko anwendet (Youngs 2007: 68f.). Das Budget des EIDHR lag 2000 noch bei 100 Mio. Euro (Youngs 2007: 62, 64), im aktuellen Finanzrahmen von 2007 bis 2013 sind 1.1 Mrd. Euro vorgesehen, für 2008 waren es 137 Mio. Euro (Baum, et al. 2008: 123).

Des Weiteren können in der GASP jederzeit Beschlüsse für konkrete demokratiefördernde Maßnahmen erfolgen, sei es im Rahmen von gemeinsamen Strategien, Aktionen oder Standpunkten, die sich auf Maßnahmen mit besonders hohem politischem Symbolwert und die Förderung politischer Prozesse wie Wahlbeobachtungsmaßnahmen oder materielle Wahlhilfe konzentrieren und im Auftrag der Mitgliedsstaaten von der Kommission organisiert werden. Entscheidungen für Wahlbeobachtungsmissionen finden damit sowohl im Gemeinschaftsbereich (EIDHR) als auch in der GASP statt, was in der Vergangenheit zu Missionen verschiedener Akteure im Namen der EU führte. Zur Behebung dieser Doppelstrukturen und des mangelnden einheitlichen Auftretens der EU nach außen verabschiedeten Rat und Parlament 2006 eine Vorlage der Kommission, die nun eine einheitliche Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen unter Führung eines MEPs vorsieht (Smith 2008: 161f.; Europäische Kommission 2007c: 33).

Neben diesen Hauptinstrumenten der europäischen Demokratieförderung wurde 2001 mit der Ratsverordnung (EG) Nr. 381/2001 der „Krisenreaktionsmechanismus (RRM)“ als zivilmilitärisches Instrument eingeführt, das als flexibles Mittel für Kurzezeiteinsätze (max. 6 Monate) von der Kommission zur Stärkung von demokratischen Reformen mit einem jährlichen Budget von ca. 30 Mio. Euro eingerichtet wurde. Der RRM wurde 2007 als Konsequenz aus dem Europäischen Entwicklungskonsens in das „Instrument for Stability (IfS)“ umgewandelt. Die Laufzeit beträgt nun 18 Monate und die inhaltlichen Schwerpunkte der Missionen wurden ausgeweitet. Dazu gehören insbesondere klassische Konfliktinterventionen, die Initiierung von vertrauensbildenden Maßnahmen und Versöhnungsprozessen sowie klassische politische Missionen wie die Unterstützung von Wahlen und Rechtsstaatsmissionen. Dessen Durchführung kann in Form von Projekten, Programmen, sektorbezogenen oder allgemeinen Budgethilfen und Einfuhrprogrammen (in Ausnahmefällen) sowie Beiträgen zu internationalen Fonds erfolgen (Youngs 2007: 78f.).

Diese Instrumentenvielfalt verdeutlicht die Kombination von verschiedenen *Top-down*-Instrumenten wie der ENP und *Bottom-up*-Instrumenten wie dem EIDHR, die besonders auf die Makro- und Mikro-Ebene zielen und das relativ breite Demokratieförderungsverständnis der EU verdeutlichen. Dieses große Instrumentenarsenal führt jedoch situationsbezogen zur Konkurrenz verschiedener EU-Akteure, die insbesondere durch unklare Kompetenzen und Zuständigkeitsstreitigkeiten sowie das Geltungsbedürfnis einzelner Akteure entstehen, und ein kohärentes Auftreten der EU als globaler Akteur behindern. Dieses Problem ist seit den 1980er Jahren bekannt und es wurden Mechanismen zur Herstellung dieser Kohärenz geschaffen, die im folgenden Kapitel kurz thematisiert werden.

3.5 Kohärenzprinzip und Koordinierung mit den Mitgliedsstaaten

Die komplexe institutionelle Struktur der europäischen Demokratieförderung, bedingt den Einbezug verschiedener Politikfelder, Instrumente und Finanzierungsformen, erzeugt zwei Problemfelder: zum einen das Problem der Gewährleistung der Kohärenz der Demokratieförderungsinstrumente aus verschiedenen Politikbereichen, zum anderen das Komplementaritätsproblem der Unionspolitiken mit den mitgliedsstaatlichen, bilateralen Politiken sowie generell die Geberkoordination im Förderland. Eine Optimierung der Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität sind politische Ziele, die auf nationaler und europäischer Ebene durchweg geteilt werden und die einer maximierten Ressourcennutzung, einer höheren Effektivität, Glaubwürdigkeit und Profilbildung der europäischen Außenpolitik dienen. Die fehlende Kohärenz und Koordinierung auf beiden Ebenen ist eine der Ursachen für die Unterschiedlichkeit nationaler und europäischer Demokratieförderungspolitik, die in dieser Arbeit am Fallbeispiel Georgien analysiert werden sollen.

Das Kohärenzgebot für die unionsinternen Koordinierung ist in Art. 3, II EUV vertraglich verankert, dass alle Organe der Gemeinschaft zur Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik verpflichtet (Müller 2007: 65). In dieser Arbeit wird jedoch ausschließlich die Kohärenz der verschiedenen Demokratieförderungsinstrumente thematisiert. Diese Aufgabe kann laut Nolting (2003) letztendlich nur die Kommission wahrnehmen, die über die besten Kenntnisse aller Programme verfügt sowie für deren Durchführung verantwortlich ist. Das Kohärenzgebot entspricht in der Praxis einer engen Koordinierung gemeinschaftlicher und europäischer Politiken, die negative Folgen europäischer Politiken auf die Entwicklungsländer verhindern soll. Die Kommission erstellt daher regelmäßig Berichte zur Kohärenzkontrolle und arbeitet Kohärenzklauseln in die jeweiligen Länderstrategiepapiere ein (Bernotaite 2007: 60). Der Rat folgt dieser Vorgabe, indem er alle außenpolitischen Themen (GASP, ESVP, Entwicklungszusammenarbeit) im RAA gemeinsam behandelt und somit entsprechend Art. 13, III EUV die Einheitlichkeit, Kohärenz und Wirksamkeit der Vorgehensweise gewährleistet (Müller 2007: 66). Der Mangel an Kohärenz manifestiert sich jedoch besonders bei der Implementierung der Politiken in den Partnerländern, weshalb der Rat 2009 eine Agenda für eine stärkere Kohärenz, Konsistenz und Effektivität der europäischen Demokratieförderung aufstellte, die eine enge Zusammenarbeit zwischen allen Verantwortlichen von der Planung bis zur Implementierung der verschiedenen Instrumente einfordert (Rat der Europäischen Union 2009a: 11).

Die zweite Ebene umfasst die Koordinierung und die Komplementarität der Maßnahmen von EU und den einzelnen Mitgliedsstaaten, die zwei Aspekte umfasst: Erstens die intergouvernementale Dimension der Demokratieförderung innerhalb des Entscheidungsprozesses, vor allem im Rahmen des Unterbaus von AStV, Ratsarbeitsgruppen und Fachausschüssen, in denen nationale Interessen zusammenkommen, am Ende des Prozesses aber eine gemeinsame Entscheidung getroffen wird, die eine einheitliche Durchführung eines Programms gewährleistet. Zweitens die Koordination zwischen europäischen und nationalstaatlichen Förderpolitiken, besonders zwischen den einzelnen bilateralen Programmen in der Durchführungs- und Implementierungsphase im Partnerland selbst, die von den jeweiligen Mitgliedsstaaten gesteuert werden. Deren Praxisbedeutung beschreibt Nolting (2003: 129) wie folgt:

„Selbst wenn die verschiedenen Maßnahmen nicht unmittelbar aufeinander einwirken, so verändern sie durch ihren jeweiligen Interventionscharakter doch stets die Rahmenbedingungen der jeweils anderen Politiken, deren Ergebnisse ihrerseits den vorliegenden Handlungskontext verlieren.“

Um die Folgen mangelnder Koordinierung wie Duplikationen, Zersplitterung oder die Fehlleitung von Ressourcen zu verhindern, ist die Koordinierung im RAA, aber besonders der mitgliedstaatlichen Vertreter in den Partnerländern unerlässlich.

Die rechtliche Basis für diese Koordinierung ist bereits in den Verträgen vorhanden, besonders im Rahmen der Entwicklungspolitik in Art. 180 I EUV, nach dem die Gemeinschaft und die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, ihre Politiken und Hilfsprogramme in der EZ zu koordinieren und abzustimmen. Dies gilt auch für alle Demokratieförderprogramme. Dabei soll die europäische Politik die nationalstaatlichen Programme und Maßnahmen ergänzen (Art. 177, I) (Müller 2007: 67f.). Durch den Mechanismus der Schließung von gemischten Abkommen bei internationalen Kooperations- oder Assoziierungsabkommen soll ebenfalls die Koordinierung der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft gewährleistet werden. Eine politische Lösung bot 2005 der „Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“, der unter der deutschen Ratspräsidentschaft als Impulsgeber in einem 2007 verabschiedeten Verhaltenskodex konkretisiert wurde. Ziel

ist die Effizienzsteigerung, die Verringerung von Transaktionskosten und Überschneidungen sowie eine starke Bedürfnisorientierung. Bereits im Jahr 2000 wurden die komparativen Stärken der Kommission identifiziert (weltweite Präsenz, Fähigkeit zur Koordinierung und Harmonisierung der europäischen Geber, Erfahrung bei der Demokratieförderung) und die Kommission einer umfassenden organisatorischen Neuordnung nach dem Prinzip der Dekonzentration unterworfen, deren Hauptelemente die Gründung einer eigenen GD EuropeAid zur Durchführung und Bereitstellung aller Außenhilfen sowie eine massive Stärkung der Verantwortung der EU-Delegationen vor Ort und eine damit verbundene Verlagerung von Zuständigkeiten und Personal waren (BMZ 2007: 14).

Der Europäische Entwicklungskonsens betont die Prinzipien Koordinierung, Kohärenz und Komplementarität, die Arbeitsteilung der Akteure auf Sektoren mit komparativen Vorteilen sowie eine differenzierte, länderspezifische und auf die Bedürfnisse der Partnerländer ausgerichtete, langfristige Umsetzung, möglichst unter Leitung der jeweiligen Partnerregierung. Die Freiwilligkeit dieses Verhaltenskodex setzt den politischen Willen der Mitgliedsstaaten voraus, die Koordinierungsbemühungen der Kommission in Brüssel und der EU-Delegationen vor Ort mitzutragen (BMZ 2007: 23). In der Praxis soll diese Koordinierung durch die Festlegung standardisierter Länderstrategiepapiere und formulierter Leitlinien zur operativen Koordinierung (BMZ 2007: 23) sowie über die klassischen Mechanismen wie Mitteilungen der Kommission und Ratsbeschlüsse für bestimmte Politikbereiche als auch durch informelle Treffen zwischen Kommission und Vertretern der Mitgliedsstaaten für politische Absprachen erfolgen. Bei der Programmdurchführung sind ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen der EU-Delegation, den ESVP-Missionen, dem EUSR und den Botschaften der Mitgliedsstaaten sowie gemeinsame Evaluationen und Ressourcenschonung durch Best-Practice-Leitfäden vorgesehen (Bernotaite 2007: 61f., 63). In den Länderstrategiepapieren jedoch finden sich die Leitprinzipien des Verhaltenskodex noch nicht wieder, da sie bereits vorher bis 2013 festgelegt wurden. Faktisch sind bereits einige Elemente wie die Sektorkonzentration⁴, die bereits 2000 festgelegt wurde, enthalten, jedoch wird die Umsetzung Zeit benötigen sowie vom jeweiligen Land abhängig sein und ein Umdenken in der bilateralen EZ der Mitgliedsstaaten zur Folge haben (Baum, et al. 2008: 32f.). Deshalb bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass der Verhaltenskodex einen qualitativ wichtigen Sprung in der EU-Koordinierung darstellt, dessen Umsetzung jedoch sehr zögerlich vorankommt.

3.6 Zwischenfazit

Erst seit Anfang der 1990er ist die EU explizit als externer Demokratieförderer aktiv, bedingt durch das Ende des kalten Krieges und die Auflösung der Sowjetunion, die sie vor die Herausforderung der territorialen, politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung ihrer neuen Nachbarstaaten stellten. Die hinter ihren Demokratieförderungsmaßnahmen stehenden Interessen sind grundsätzlich sicherheits-, friedens- und wirtschaftspolitischer sowie normativer Natur, können jedoch kurzfristig sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Ziele widersprechen, so dass die langfristige Demokratieförderung in der Praxis häufig diesen Zielen untergeordnet wurde. Dies ist gemeinsam mit den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten, der Demokratieförderung als Querschnittsbereich verschiedener Politikfelder und den komplexen institutionellen und Akteursstruk-

⁴ Alle EU-Geber sollen laut des Verhaltenskodexes ihre aktive Zusammenarbeit in einem Partnerland auf drei Sektoren konzentrieren. Zusätzlich dazu können allgemeine Budgethilfe sowie Unterstützung für die Zivilgesellschaft, Forschung und Bildung geleistet werden. Die Sektorkonzentration dient der Arbeitsteilung der Mitgliedsstaaten in den Partnerländern, der Komplementarität der Politiken und einer effektiveren und effizienteren Nutzung der finanziellen Ressourcen (Baum, et al. 2008: 31).

turen der Hauptgrund, warum die EU bisher keine klare, allgemeine Demokratieförderungsstrategie aufzuweisen hat. Dies spiegelt sich auch in einer fehlenden formellen Demokratiedefinition sowie im europäischen Demokratieförderungsbegriff wider, der nicht nur die Demokratieförderung im engeren Sinne, sondern auch, stark modernisierungstheoretisch, die wirtschaftlichen, sozialen und entwicklungspolitischen Maßnahmen als Instrument für eine demokratische Entwicklung umfasst, und ihr somit eine hohe Handlungsflexibilität bei der Forderung und Förderung demokratischer Prinzipien und Strukturen in den Beziehungen zu Drittländern verleiht.

Die europäische Demokratieförderung beinhaltet ein großes Arsenal an *Top-down*- und *Bottom-up*-Instrumenten im Rahmen der GASP, der GHP und der Entwicklungspolitik. In erster Linie zählen dazu das EIDHR, die Demokratie- und Menschenrechtsklauseln, geographische Programme wie die ENP, den politischen Dialog und die ESVP-Missionen, deren Kohärenz aufgrund ihrer Verortung in verschiedenen institutionellen Bereichen und Verfahren mit unterschiedlicher Kompetenzverteilung schwierig zu gewährleisten ist. Diese Kohärenz kann letztendlich allein die Kommission gewährleisten, die über ihr Vorschlagsrecht und die inhaltliche Konzeption fast aller Programme das federführende exekutiv und supranationale Organ der EU ist, sowie über ihre Verhandlungsführung und die Delegationen auch das sichtbarste Organ in der Demokratieförderung nach außen und gegenüber den Drittstaaten darstellt, wozu auch auf einer zweiten Ebene die Koordinierung mit den bilateralen Programmen der Mitgliedsstaaten in Brüssel und vor Ort gehört. Der Rat bleibt jedoch das zentrale Gremium bei den grundlegenden, strategischen und formellen Entscheidungen in den Außenbeziehungen, was besonders für die GASP gilt. Das Parlament ist formell nur über die Mitentscheidung über die entsprechenden Haushaltslinien direkt an der Demokratieförderung beteiligt, die Abgeordneten nutzen jedoch alle ihnen zur Verfügung stehenden Einflusskanäle.

4. Demokratieförderung als Bestandteil deutscher Außenpolitik

Deutschland ist gemessen an seinen Entwicklungshilfeleistungen nach den USA der größte bilaterale Akteur in der Entwicklungspolitik sowie der größte Mitgliedsstaat der EU und räumt dem Demokratieexport vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen externer Demokratisierung nach dem zweiten Weltkrieg und der Demokratisierung der ehemaligen DDR nach der Wiedervereinigung einen wichtigen Stellenwert in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ein. Neben seinem Engagement in der europäischen Demokratieförderung betreibt Deutschland eine eigene Demokratieförderungspolitik zur Durchsetzung seiner Interessen und Vorstellungen externer Demokratisierungsprogramme, die im Folgenden analysiert werden soll.

4.1 Geschichte und Tradition deutscher Demokratisierungspolitik

Die deutsche staatliche Demokratieförderung blickt auf eine relativ kurze Geschichte zurück, da Demokratieförderung erst mit der Wiedervereinigung 1990 stärker ins Blickfeld deutscher Außen- und Entwicklungspolitiker rückte. Nur die politischen parteinahen Stiftungen sind seit den 1960er Jahren nennenswert in der zivilgesellschaftlichen Demokratieförderung aktiv (Mair 2000: 31). Demokratiebekennnisse und die Achtung der Menschenrechte in der Außenpolitik Deutschlands blieben bis dahin eher Deklaration (Magolowondo 2005: 98f.). Gründe für diese verspätete Fokussierung auf demokratiefördernde Maßnahmen im Vergleich zu anderen Ländern sind sowohl die eigene späte Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Festigung Hauptziel der 1950er, 1960er und 1970er war (Lapins 2007: 8), als auch die geostrategische Rolle und Teilung Deutschlands bis 1990, die eine vorsichtige Politik gegenüber wirtschaftlich ineffizienten und demokratiefeindlichen Regimen aus außen- und blockpolitischen Überlegungen heraus erforderte. Neben dem Wegfall blockstrategischer Ziele führten auch die stärker konkurrierenden Ansprüche budgetärer Leistungen bei gleichzeitig sinkenden Haushaltsmitteln in der Entwicklungshilfe zur Konzentration der Hilfe auf wirklich förderungswürdige Staaten und Sektoren durch die Einforderung demokratiekonformen Verhaltens der Empfängerländer von entwicklungspolitischen Leistungen (Betz 1996: 203). Im Jahr 1991 formulierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstmals Konditionalitätskriterien der *Good Governance* für die Vergabe von Entwicklungshilfe, die aber durch die starke Interessenkonkurrenz mit wirtschafts- und sicherheitspolitischen Zielen inkonsequent und selektiv angewendet wurden, und dadurch zu Doppelstandards besonders in Menschenrechtsfragen führte (Heinz 2007: 679). 1992 führte das BMZ Programme zur politischen Zusammenarbeit für die Förderung von Demokratie, Menschenrechten, rechtsstaatlicher Prinzipien und *Good Governance* ein, insbesondere Dezentralisierungsprojekte, die von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) realisiert wurden (Betz 1996: 205f.). Der Anteil demokratiefördernder Maßnahmen an der gesamten deutschen Entwicklungshilfe wurde bis 2009 auf 295 Mio. Euro (12,7%) ausgebaut (Welthungerhilfe, et al. 2009: 53).

Die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung konnte die an sie gestellten und selbstaufgelegten Erwartungen hinsichtlich eines stärkeren Engagements für Demokratie und Menschenrechte nicht erfüllen. Als Erfolg sind lediglich Deutschlands Beitrag zum Stabilitätspakt für den Balkan zu verzeichnen, die Einrichtung eines bisher recht blassen Beauftragten für Men-

schenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe, der besonders für die multilateralen Foren zuständig ist, sowie die Schaffung eines Deutschen Instituts für Menschenrechte (Rüland, et al. 2002: 78, 80, 84). Die Große Koalition scheiterte ebenfalls an der Entwicklung einer ressortübergreifenden, gemeinsamen Demokratieförderungsstrategie, besonders durch die Kontinuität des Kabinettpersonals in der EZ und der Außenpolitik, auch wenn eine Konzeptionalisierung dieses Politikbereiches besonders im BMZ voranschritt (Youngs 2007: 113f.). Auf diplomatischer Ebene blieben Demokratieförderung und die Achtung der Menschenrechte eher Beiwerk, ausgenommen diplomatischer Akzente der Bundeskanzlerin Angela Merkel gegenüber Russland und China, und wirkte durch realpolitische Handlungen wie z. B. den Vorschlag zur Aufhebung des Waffenembargos gegenüber China teilweise unglaubwürdig (Youngs 2007: 110) Neben der bilateralen Kooperation mit Drittstaaten engagiert sich die Bundesregierung in Fragen von Demokratieförderung und Menschenrechten besonders intensiv in internationalen Organisationen, vor allem in der EU der OSZE und dem Europarat, z. B. durch die Finanzierung und Bereitstellung personeller Kapazitäten für Wahlbeobachtungsmissionen (Mair, et al. 2009: 164).

Zusammenfassend lässt sich die deutsche Demokratieförderungspolitik daher als relativ jung, zögerlich, situationsgebunden, teilweise inkonsequent sowie stark in Konkurrenz zu anderen Interessen definieren. Jedoch ist besonders seitens des BMZ eine stärkere Fokussierung und Priorisierung dieses Bereichs in den letzten Jahren festzustellen, die sich in einer erhöhten Finanzierung von Positivmaßnahmen in der EZ sowie die stärkere Konzeptionalisierung der deutschen Demokratieförderung äußert.

4.2 Akteure und Organisationsstruktur deutscher Demokratieförderung

Die deutsche Demokratieförderung weist zahlreiche Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen auf, was eine kohärente Demokratieförderungspolitik gegenüber den Partnerländern aufgrund nicht hinreichender Koordinierungsmechanismen und einer fehlenden gemeinsamen Demokratieförderungsstrategie im Einzelfall erschwert. Auf ministerieller Ebene sind das BMZ und das Auswärtige Amt (AA) die Hauptakteure deutscher Demokratieförderung, die einer inoffiziellen Arbeitsteilung folgend eine Schwerpunktsetzung ihrer Aktivitäten haben. Das AA trägt die Verantwortung für kurzfristige Demokratisierungshilfemaßnahmen wie diplomatische Handlungen oder Wahlbeobachtungsmissionen, das BMZ hingegen für langfristige und strukturbildende Positivmaßnahmen. Diese Kompetenztrennung führt in gewissen Fällen zu Kompetenzüberschneidungen und zur Notwendigkeit einer starken Koordinierung, die auf Arbeitsebene existiert, der jedoch eine weitgehende Systematisierung fehlt (Youngs 2007: 114). In der Praxis begleitet das AA die Partnerkontakte des BMZ, vor allem den Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen und die Teilnahme an Regierungsverhandlungen und es erfolgt eine grundsätzliche Abstimmung mit dem AA bei der Durchführung von Projekten und beim Partnerdialog, jedoch bleibt der ständige informelle Austausch und eine enge Koordinierung stark personenabhängig (Quelle Bundesregierung 2009).

Im Auswärtigen Amt ist die Demokratisierungshilfe in der „Abteilung GF – Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe“ angesiedelt. Darüber hinaus wird externe Demokratieförderung als Querschnittsthema in allen Länderbüros behandelt. Die Demokratisierungshilfe des AA ist zumeist technischer Beistand, der nur kurzfristig und punktuell geleistet wird und dessen konzeptioneller Schwerpunkt in der Wahlhilfe- und Wahlbeobachtung liegt (Kronberg 2006: 32). Neben diesen kurzfristigen Positivmaßnahmen ist das AA zuständig für die diplomatischen Beziehungen mit den Partnerländern, mit denen über die Botschaften ein regelmäßiger politischer Dialog stattfindet und diplomatische Instrumente für Reaktionen auf aktuelle

Entwicklungen genutzt werden (Weller 2007: 210). Zudem setzt sich das AA auf multilateraler Ebene für wertebasiertes Handeln ein und vertritt die deutsche Position in Demokratie- und Menschenrechtsfragen in vielen internationalen Organisationen (Rüland, et al. 2002: 80).

Zusätzlich zur ministeriellen Arbeitsteilung weist die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die Besonderheit der institutionellen Trennung von Planungs- und Durchführungsorganisation auf. Das BMZ ist als Planungsinstitution für die Festlegung von Grundprinzipien, die Finanzierung und die entwicklungspolitische Planung, Kontrolle, Steuerung und Koordinierung aller Programme und Maßnahmen, die Regierungsverhandlungen mit den Partnerländern sowie die Abstimmung mit anderen Geberländern verantwortlich. Wie das AA verfügt auch das BMZ über ein Sektorreferat, das für die Konzeption der Demokratieförderung zuständig ist und die inhaltliche Zielrichtung eingehender Projektanträge staatlicher oder privater Träger mit den Zielen des BMZ abgleicht. Darüber hinaus wird in zahlreichen Länderreferaten Demokratieförderung als Querschnittsthema behandelt und die Projektanträge auf ihre länderspezifische Ausrichtung hin geprüft (Kronberg 2006: 33). Die Implementierung der Projekte im Bereich der Demokratieförderung wird hingegen von der Durchführungsorganisation (DO) GTZ für die staatliche technische Zusammenarbeit (TZ) sowie teilweise den politischen Stiftungen, die im Fokus dieser Arbeit stehen, und im Einzelfall von verschiedenen quasistaatlichen, halbstaatlichen oder privaten Trägern, z. B. InWent oder CIM durchgeführt (Youngs 2007: 116). Die GTZ und die politischen Stiftungen unterscheiden sich jedoch stark in ihrem Erfahrungshintergrund, ihrer Organisationskultur und ihrer Rollenzuweisung.

Die GTZ ist für die Durchführung der staatlichen Demokratieförderung zuständig, die mit den Partnern in völkerrechtlichen Abkommen vereinbart wird. Die entwicklungspolitische Programmatik für die einzelnen Projekte wird dabei in enger Kooperation mit dem Partnerland vom BMZ festgelegt und findet sich in den strategischen Eckpunkten der Projektkonzeption wieder. Die GTZ hat somit kein eigenes politisches Mandat und kann in der Projektförderung nicht die Rolle eines autonom agierenden Akteurs einnehmen. Erst Ende der 1990er Jahre ist nach der Durchführung vereinzelter demokratieunterstützender Fördermaßnahmen externe Demokratieförderung als eigener Förderbereich im BMZ bzw. in der GTZ etabliert worden. Vorher konnte lediglich im Bereich „Good Governance“ ein eigenes Profil der GTZ erarbeitet werden, das sich bis heute auf die Schwerpunkte Rechts- und Justizreform, Dezentralisierung, Korruptionsbekämpfung sowie Haushalts- und Finanzpolitik konzentriert. Im Jahr 2000 hat das BMZ einen eigenen Schwerpunktbereich „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ eingerichtet, in dem sich thematisch die Aktivitäten der GTZ und der politischen Stiftungen wiederfinden (Kronberg 2006: 33f.).

Die politischen Stiftungen sind im Gegensatz zur quasistaatlichen GTZ unabhängige, aber öffentlich finanzierte Nichtregierungsorganisationen, die in den 1950er und 1960er Jahren von den politischen Parteien gegründet wurden (Rüland, et al. 2002: 84), um u.a. enge Beziehungen zu Schwesterparteien im Ausland zu unterhalten und demokratische Werte in Entwicklungsländern zu fördern. Die derzeitigen Politischen Parteistiftungen sind: Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES – SPD), die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF – FDP), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS – CSU), die Heinrich-Böll Stiftung (HBS – Grüne), die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS – CDU) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS – Die Linke). Ihre enge Verbundenheit mit den politischen Parteien und die damit einhergehende weltanschauliche Konkretisierung ihres Wertebegriffs führen zu einem Wettbewerb der Ideen, Konzepte und Politiken, der sich auch in der Wahl ihres Programm- und Projektangebots sowie ihrer Kooperationspartner widerspiegelt (Bartsch 2007: 280, 283). Daher betreiben sie Demokratieförderung in ihrer ganzen Breite, besonders auf zivilgesellschaftlicher Ebene.

Für ihre Tätigkeit vor Ort unterhalten die politischen Stiftungen Projektbüros mit eigenen Ländervertretern und sind in ihrer Projektplanung relativ autonom. Die Finanzierung erfolgt auf Programm- und Projektbasis, die Genehmigung von Projekten seitens des AA und BMZ ist jedoch aufgrund des gemeinsamen inhaltlichen Grundkonsens und der Unabhängigkeit meist reine Formsache, die vor allem zum Informationsaustausch dient. Ihre Finanzierung aus öffentlichen Geldern lag 2009 bei ca. 230 Mio. Euro (BMZ: 90%, AA: 10%)⁵. Die Unabhängigkeit der Stiftungen erschwert jedoch die notwendige Kontrolle, Evaluierung und besonders die Koordinierung mit der GTZ, deren Einstieg in die Demokratieförderung die politischen Stiftungen lange Zeit als Bedrohung ihrer Handlungssphäre und ihrer Rolle in den Ländern betrachtet haben (Mair 2000: 341f.). Ihre Unabhängigkeit hat jedoch den Vorteil, dass sie in politischen Bereichen wie der Parteienunterstützung tätig werden können, in denen der staatlichen EDF aufgrund von diplomatischen, wirtschaftlichen oder strategischen Gründen die Hände gebunden sind. Sollte ihre Arbeit mit den Interessen der Partnerregierung kollidieren, kann die deutsche Regierung zudem auf ihr autonomes Handeln verweisen (Rüland, et al. 2002: 84f.). Als „Grenzgänger zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt“ (Bartsch 2007: 283) können die politischen Stiftungen je nach Perspektive und Interessenslage für staatliche oder nicht-staatliche Akteure in den Zielländern als regierungsnah bzw. -ferne, primär parteinahe oder zivilgesellschaftliche Partner attraktiv sein.

Für die Einheitlichkeit und Steuerung der deutschen Demokratieförderung erarbeitet das BMZ Länder- bzw. Regionalpapiere, in denen die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit erfasst, die Schwerpunktbereiche der Aktivitäten und die Ziele sowie die Aufgabenbereiche der einzelnen Akteure definiert werden. Für die Koordination vor Ort existieren Ländergespräche, an denen alle deutschen Akteure teilnehmen (Betz 1996: 206, 211). Durch die Existenz von internationalen Abteilungen in fast allen Bundesministerien führen neben dem AA und dem BMZ auch die Fachressorts wie das Bundesjustizministerium (BMJ) oder das Bundesinnenministerium (BMI) kleinere Projekte in der Demokratieförderung durch, die einen ständigen, interministeriellen Koordinierungsbedarf und Konkurrenz hervorrufen (Weller 2007: 216).

Unabhängig davon tritt auch der Bundestag als Anwalt für Menschenrechte und Demokratie nach außen auf, hat jedoch keine direkten operativen Instrumente. Die Einflussmöglichkeiten der Parlamentarier beschränken sich auf die Mahnung zur Einhaltung von Menschenrechten bei Delegationsreisen ins Ausland, auf Bundestagsinitiativen im „Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe“ oder im „Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ sowie eine haushaltspolitische und öffentliche Kontrolle über Anfragen, Plenardebatten und einfache Parlamentsbeschlüsse (Ismayr 2007: 185).

4.3 Deutsche Konzepte und Motivlagen

Die Bundesregierung betrachtet externe Demokratieförderung als wichtigen Beitrag zu einer globalen Friedens- und Wohlstandspolitik. Deshalb deklariert sie im Rahmen ihres 1. Berichtes zum „Aktionsplan für zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 „gute Regierungsführung, Demokratisierungshilfe und Demokratieförderung“ als zentrale Tätigkeitsfelder deutscher Außenpolitik auf bi- und multilateraler Ebene (Die Bundesregierung 2006: 37-39). Jedoch fehlt es bisher an einer gemeinsamen, ressortübergreifenden Demokratieförderungsstrategie. Die einzigen themenspezifischen Konzepte erarbeitet bisher allein das BMZ ohne Abstimmung mit dem AA. Das gilt sowohl für die Menschenrechtspolitik, in der das BMZ eigene

⁵ Information entnommen aus Bundeshaushaltsplan 2009, Einzelplan Auswärtiges Amt, S. 21.
http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_etz/akteure_etz/polstiftungen/index.html, 30.04.2010.

Aktionspläne zur Umsetzung menschenrechtlicher Standards in der Entwicklungspolitik konzipiert, als auch für die Demokratieförderung und Good-Governance-Konzepte. Diese Strategien werden langfristig jedoch nur in Übereinstimmung mit der gesamten auswärtigen Politik, besonders mit dem AA, ihre volle Wirkung entfalten können (Youngs 2007: 114).⁶

Für die Demokratieförderung definiert das BMZ im Rahmen von Übereinkünften mit Drittstaaten „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ als entwicklungspolitische Schwerpunkte der Zusammenarbeit, die auch Menschenrechte, Justizreformen, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung umfassen (Lapins 2007: 20). Für deren konforme Umsetzung in allen Partnerländern hat das BMZ 2005 mit der Unterstützung der Durchführungsakteure ein Positionspapier zur „Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik“ vorgelegt, das die Rahmenbedingungen, Prinzipien, Handlungsfelder und Aktivitäten deutscher Demokratieförderung mit allen Partnerländern definiert (Youngs 2007: 114). Grundsätzliches Prinzip der Zusammenarbeit ist insbesondere das Partnerschaftsprinzip und die direkte Einbeziehung und Zusammenarbeit des Projektpartners für die Berücksichtigung nationaler und kultureller Spezifika, ohne die in Kombination mit universal gültigen Werten kein nachhaltiges und stabiles demokratisches Regime etabliert werden kann. Zudem legt das BMZ Wert auf ein längerfristiges Engagement und die Präsenz des externen Akteurs vor Ort und die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses, das auf einer gemeinsamen Werteorientierung beruht (BMZ 2005b: 5, 10).

Das Positionspapier weist einen relativ engen direkten Demokratiebegriff - ähnlich der Minimaldefinition Sandschneiders - auf, der zwischen Kernbestandteilen (Repräsentation, freie, regelmäßige und faire Wahlen, Gewaltenteilung- und Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit, Schutz und Förderung der Menschenrechte), weiteren Kennzeichen demokratischer Systeme (freie und unabhängige Medien) und Voraussetzungen bzw. begünstigenden Faktoren (Zivilgesellschaft) unterscheidet, die es zu fördern gilt. Auf dieser Basis erfolgt eine Unterteilung der Aktivitäten in direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen, die jedoch im Gegensatz zum Demokratiebegriff einen sehr breiten Demokratieförderungsbegriff aufweist. Die direkte Demokratieförderung umfasst die Unterstützung der „Input-Legitimation“ von politischen Entscheidungsprozessen, der demokratischen Legitimation im eigentlichen Sinne, zu der die Professionalisierung des politischen Systems, der Aufbau und die Stärkung demokratischer Institutionen sowie die Stärkung von Zivilgesellschaft und die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess gehört (BMZ 2005b: 16). Indirekte Demokratieförderung enthält hingegen die „Output-Legitimation“, die die staatliche Leistungsfähigkeit im Sinne von *Good Governance* erhöhen soll, sowie die Förderung

„politischer, sozialer und wirtschaftlicher Prozesse sowie Institutionen, die indirekt zur Demokratisierung beitragen, weil sie die Leistungsbilanz des Staates verbessern.“ (BMZ 2005b: 17)

Das Konzept nimmt trotz des Grundsatzes der kontext- und länderspezifischen Strategie im Gegensatz zu den europäischen Vorgaben eine Differenzierung der Förderansätze nach Regimetyp und somit auch nach der Transformationsphase vor. Generell gilt die Prämisse, dass zu jedem Zeitpunkt Demokratieförderung möglich ist, deren Form vom Regimetyp und Transformationsstatus abhängig ist. Es wird unterschieden zwischen hybriden Systemen, autoritären Regimen sowie fragilen Staaten/ Nachkriegsstaaten, die verschiedener Vorgehensweisen bedürfen. In hybriden Systemen steht die Konsolidierung des politischen Systems im Vordergrund, in autoritären Regimen die Förderung von *Good Governance* und die Unterstützung reformorientierter demokratischer Kräfte sowie in fragilen Staaten die Förderung von Staatlichkeit und der gesellschaftlichen

6 (BMZ 2004: Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007)

(BMZ 2008a: Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010)

Versöhnung mit anschließendem Institutionenaufbau und Systemkonsolidierung (BMZ 2005b: 17ff.). Die besondere Förderung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für Demokratie in den letzten beiden Fällen liegt in den aus deutscher Perspektive wechselseitigen Beziehungen zwischen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Entwicklung begründet, weshalb neben der direkten EDF die Etablierung von *Good Governance*, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlicher Entwicklung ebenfalls prioritär ist (BMZ 2005b: 17).

Diese Verknüpfung wird auch anhand des deutschen *Good Governance*-Konzeptes deutlich, das zum einen *Good Governance*⁷ eng mit dem Demokratieprinzip (demokratische Legitimität der Staatsführung als Voraussetzung für *Good Governance*) verbindet, zum anderen aber parallel als selbstständiges und wertneutrales Instrument für Entwicklung betrachtet wird, was die Erarbeitung eines eigenständigen Konzeptes des BMZ zur Förderung von *Good Governance* begründet, der im Zweifelsfall laut Frank Walther Steinmeier Priorität eingeräumt werden sollte⁸. Diese gleichzeitige Verknüpfung sowie das Nebeneinander des Demokratie- und *Good Governance*-Begriffs in der deutschen Demokratieförderungspolitik drängt den Verdacht auf, dass zum einen seitens des BMZ nicht in die gewachsenen Akteursprofile der DOs (GTZ- und in deren institutionelle Strukturen sowie inhaltliche Ausrichtung eingegriffen werden soll. Die GTZ konzentrierte sich in der Vergangenheit stärker auf die Förderung von *Good Governance*, die politischen Stiftungen eher auf direkte Demokratieförderung (Kronberg 2006: 38). Zum anderen soll möglicherweise die Flexibilität der Unterstützungsleistungen erhalten werden, so dass im Rahmen der Output-Legitimität von *Good Governance* auch Maßnahmen für die Stärkung der Staatskapazität zur Erhöhung der Leistungsbilanz in politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bereichen als Demokratieförderung kategorisiert werden können (BMZ 2005b: 16). Infolgedessen kann zumindest die indirekte Demokratieförderung auch als Instrument zur Erfüllung wirtschafts- und sicherheitspolitischer Interessen eingesetzt werden.

Die diplomatische Praxis und die sicherheitspolitischen Papiere belegen diese These. Während in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Demokratieförderung als eigenem normativem Ziel eine relativ hohe Priorität eingeräumt wird, wird sie in der praktischen Außen- und Sicherheitspolitik trotz ihrer angeblichen Werteorientiertheit eher als Mittel zum Zweck betrachtet. Ihre langfristige, sicherheitspolitische Relevanz wird sowohl im bereits oben genannten Aktionsplan zur Krisenprävention als auch im 2006 veröffentlichten Weißbuch zur Sicherheitspolitik des Bundesverteidigungsministerium (BMVg) deutlich, das in Bezug auf den Südkaukasus die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Einklang mit wirtschaftlicher Entwicklung als wichtiges Instrument zur sicherheitspolitischen Stabilisierung, Friedensentwicklung und Vorbeugung von Staatszerfall und Sicherheitsbedrohungen über die Region hinaus betrachtet (BMVg 2006: 59). Demokratisierungsprozesse können jedoch kurzfristig Instabilität erzeugen, so dass in bestimmten Fällen eine Abwägung zwischen langfristiger und kurzfristiger Stabilität getroffen werden muss (Lapins 2007: 21).

7 *Good Governance* basiert laut der Bundesregierung auf dem „Leitbild [eines] Staates, der sich zu seinen international und regional eingegangenen Verpflichtungen (...) garantiert. Dieses Leitbild beruht auf der Pflichttrias des Staates, das heißt Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte (...)“ (BMZ 2009a: 6). *Good Governance* ist sowohl Voraussetzung als auch eigenständiges Ziel von Entwicklung. Die Menschenrechte umfassen neben den politischen und bürgerlichen Rechten auch wirtschaftliche und soziale Rechte, die den Handlungsspielraum bei der Förderung von *Good Governance* erheblich erweitern. Elemente von *Good Governance* sind: Die Ausrichtung staatlichen Handelns an demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien, der Bekämpfung von Armut aus, Nachhaltigkeit, Erfüllung der Millennium-Development-Goals (MDGs), Konflikte konstruktiv und gewaltfrei zu bearbeiten, Leistungsfähigkeit und Transparenz der staatlichen Administration v.a. der Durchsetzungswillen und Durchsetzungsfähigkeit von Regierungen sowie eine transparente, leistungsfähige und bürgerorientierte Verwaltung (BMZ 2009a: 6).

8 Interview mit Außenminister Frank-Walter Steinmeier in: Der Spiegel, Nr. 50/ 11.12.2006, S. 34.

Der Koalitionsvertrag der Großen Koalition für 2005 bis 2009 sprach das zeitweise bestehende Dilemma zwischen Demokratieförderung und Wahrung anderer Interessen offen an, obwohl sie diesbezüglich auf einen Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik setzte:

„Wir setzen auf eine glaubwürdige Außen- und Entwicklungspolitik, die Defizite [demokratischer und rechtsstaatlicher Entwicklung] ebenso offen anzusprechen weiß wie sie die Interessen unseres Landes nach Kräften fördert.“ (CDU/ CSU/ SPD 2005: 138)

Diese Interessen sind neben der Sicherheitspolitik für Deutschland als stark exportorientiertes Land vor allem wirtschaftliche Interessen, die besonders durch das BMWi und das Auswärtige Amt in der Bundesregierung vertreten werden. Moralische Legitimation erfahren die wirtschaftlichen Aktivitäten und die Unterstützung von autoritären Regimen durch den weiten *Good Governance*-Begriff sowie mit der Begründung, im Sinne der Modernisierungstheorie die wirtschaftliche Liberalisierung der Länder voranzutreiben, die eine politische Liberalisierung zur Folge habe. Deshalb kann die Förderung von Freihandel, Marktwirtschaft und *Good Governance* als Teil der Demokratieförderung verstanden werden (Schraeder 2003: 36). Damit bewegt sich die deutsche Demokratieförderung und *Good Governance* in einem Spannungsfeld zwischen normativer und werteregeleiteter Politik sowie sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen (Mair, et al. 2009: 163; Youngs 2007: 110). Hinzu kommt die Legitimierung deutscher Demokratieförderung über die internationale Ebene wie z. B. die Millennium-Development-Goals (MDGs), deren Oberziel die Armutsbekämpfung auch mittels der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erreicht werden soll (BMZ 2005b: 6).

Im Rückblick auf die deutsche Außenpolitik lässt sich vereinfachend dargestellt feststellen, dass Demokratieförderung eher dort Priorität eingeräumt wird, wo die Partnerregierung diese Bemühungen unterstützt, wo von einer etwaigen Destabilisierung des Partnerlandes keine negativen Rückwirkungen auf deutsche Interessen zu befürchten sind und Differenzen mit der Partnerregierung keinen relevanten Schaden für die deutsche Wirtschaft haben (Rüland, et al. 2002: 87f.). In anderen Fällen liegt der Akzent auf nicht zwangsweise werteregebundenen Elementen der *Good Governance* wie Politikberatung oder der Effektivität der öffentlichen Verwaltung. Zudem agieren die vielfältigen Akteure in der deutschen EDF mit unterschiedlichen Prioritäten, die ohne eine wirkliche strategische Koordination und ohne nationales Agenda-Setting stattfinden: das AA folgt im Zweifel eher dem Imperativ der Stabilität der Partnerländer, das BMZ hingegen besitzt eine starke Präferenz für Demokratie, Menschenrechte und *Good Governance* (Merkel 2010: 443). Der Vorteil dieses wenig abgestimmten Auftretens ist, dass mehr der Demokratieförderung zugeneigte Akteure ihr Engagement in letzten Jahren jedoch auf Kosten eines inkohärenten Auftretens nach außen und dem daraus resultierenden Glaubwürdigkeitsproblem und Effizienzverlusten verstärken konnten.

4.4 Instrumente deutscher Demokratieförderung

Die Bundesrepublik konzentriert sich in ihrer Demokratieförderungspolitik besonders auf diplomatische Instrumente und Maßnahmen der politischen und technischen Zusammenarbeit, zivilmilitärische Maßnahmen auf nationaler Ebene spielen kaum eine Rolle. Die Diplomatie ist die Domäne des Auswärtigen Amtes, dem alle typischen diplomatischen Instrumente zum Protest gegen Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen demokratische oder rechtsstaatliche Prinzipien in Partnerländern zur Verfügung stehen, z. B. öffentliche Erklärungen des Außenministers, der Bundeskanzlerin oder des Menschenrechtsbeauftragten, politische Demarchen oder die

Einbestellung von Diplomaten der Drittstaaten. Dieses diplomatische Vorgehen erfolgt häufig auch im Rahmen der europäischen GASP. Darüber hinaus wurden mit einigen Partnerländern wie Russland oder China Foren für die Diskussion rechtsstaatlicher und demokratischer Themen institutionalisiert, die die Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit in den Ländern voranbringen sollen (Rüland, et al. 2002: 81, 83). Der politische und kritische Dialog ist ebenfalls Teil der Regierungsverhandlungen mit dem BMZ (Heinz 2007: 695).

Politische Konditionalität und als deren Konsequenz die Verhängung von Sanktionen als Instrument deutscher Demokratieförderung spielen in ihrer Außenwirkung und der Umsetzung in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle. Das BMZ entwickelte 1991 fünf „*Good Governance-Kriterien*“, die Maßstab für die Gewährung entwicklungspolitischer Leistungen sein sollten und nur Teile demokratischer Werte benannten: die Beachtung der Menschenrechte, politische Teilhabe der Bevölkerung, Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit, marktfreundliche Wirtschaftsordnung sowie die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (Betz 1996: 204). Eine Weiterentwicklung folgte 2006, indem Demokratie als umfassendes Werteprinzip explizites Kriterium wurde (Mair, et al. 2009: 162). Von Beginn an machte dessen schwierige qualitative und quantitative Operationalisierung seine Anwendung problematisch und führte zu großen Inkohärenzen sowie einer sehr selektiven, situationsgebundenen Anwendung und dadurch zu Doppelstandards: im Falle vieler kleiner Staaten ohne wirtschaftliche Bedeutung kam es zur Einstellung von Hilfsmaßnahmen, vor allem gegenüber afrikanischen Staaten, in anderen Fällen besonders gegenüber Asien wie der Türkei, Indien oder Pakistan hingegen nicht, da sie eine sicherheitspolitisch und wirtschaftlich wichtige Rolle in der deutschen Außenpolitik spielten (Heinz 2007: 698). Bei den durchgesetzten Suspendierungen von Hilfe wurden jedoch weiterhin zivilgesellschaftliche Projekte unterstützt, die direkt der Bevölkerung zu Gute kamen. Die häufige Unterlassung von Sanktionen wurde mit der Aussage legitimiert, generelle Sanktionen würden vor allem die Ärmsten der Armen treffen und die speziellen politischen und soziokulturellen Bedingungen nicht berücksichtigen (Rüland, et al. 2002: 86). Zur Kompensation wurden formelle, jedoch kaum in der Praxis Wirkung zeigende Menschenrechts- und Rechtsstaatsdialoge mit diesen Staaten eingerichtet (Youngs 2007: 111). Die deutschen Regierungen gingen bisher also auf bilateraler Ebene sehr zögerlich und wenn dann nur äußerst selektiv mit dem Instrument politischer Konditionalität um.

Die politische Zusammenarbeit stellt das wichtigste Instrument deutscher Demokratieförderung dar, die *Top-down*- und *Bottom-up*-Elemente enthält und hauptsächlich durch das AA und das BMZ gewährt wird. Wie bereits in 4.2 angesprochen ist das Auswärtige Amt für kurzfristige Maßnahmen zuständig, die besonders die Wahlhilfe und Wahlbeobachtung umfassen. Die Wahlhilfe umfasst konkret die Ausarbeitung von Wahlgesetzen durch die Bereitstellung von Experten und die technische Vorbereitung der Wahlen wie z. B. den Druck und die Verteilung von Wählerausweisen. Dies erfolgt im Rahmen internationaler Wahlbeobachtungsmissionen wie der OSZE, der EU oder des Europarats. Die Finanzierung erfolgt aus dem Haushaltstopf „Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe“, von dem im Durchschnitt ca. 2/3 der Mittel für diese Einsätze ausgegeben werden (Rüland, et al. 2002: 81). 2009 betrug dieser Haushaltstitel ca. 22 Mio. Euro (Bundesministerium der Finanzen 2009: 33).

Die GTZ und die politischen Stiftungen sind für langfristig stabilisierende Förderungsmaßnahmen verantwortlich, deren Kohärenz und Arbeitsteilung durch das BMZ und dessen konzeptionelle Vorgaben geleistet wird. Die Exklusivität der Parteien- und Parlamentsförderung bleibt durch die so genannte „Berliner Erklärung“ ausschließlich den politischen Stiftungen vorbehalten (Merkel 2010: 460). Die GTZ konzentrierte sich lange Zeit besonders auf den Bereich der indirekten Demokratieförderung und *Good Governance* (Ausnahme Rechts- und Justizberatung), was sich in ihrem Leistungsangebot und in den konkret durchgeführten Projekten widerspiegelt. Diese Entwicklung ist besonders durch die historisch bedingte lange Meidung politischer Einmischung

von staatlicher Seite her sowie die Dominanz der Stiftungen in diesem Bereich bedingt (Magolowondo 2005: 101).

Die GTZ verfolgt im Gegensatz zu den politischen Stiftungen einen Ansatz, der vor allem langfristige, strukturelle Veränderungen anstrebt und daher auf die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren, auch bei zivilgesellschaftlich orientierten Projekten angewiesen ist. In den letzten Jahren ist sie aber auch in der direkten Demokratieförderung aktiver geworden und bemüht sich innerhalb der vorgegebenen Handlungsräume um eine möglichst vielfältige Partnerstruktur und einen partizipativen Mehrebenenansatz in der Projektplanung, der die Kooperation und den Einbezug aller relevanten Akteure und dadurch die Nachhaltigkeit des Projektes gewährleisten soll (GTZ 2008d: 5, 10; Kronberg 2006: 45). Schwerpunkte der direkten Demokratieförderung sind bisher die Förderung der Menschenrechte (besonders der bürgerlichen Freiheitsrechte und Frauenrechte), die Stärkung der Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen wie des Parlaments und der Aufbau unabhängiger Justiz- und Rechtssysteme sowie die Förderung von Dezentralisierungsprozessen und kommunaler Selbstverwaltung. Die indirekte Demokratieförderung umfasst besonders die Reform der öffentlichen Verwaltung, die Schaffung regulierter und transparenter öffentlicher Finanzen sowie Korruptionsbekämpfung und die zivile Kontrolle der Sicherheitsorgane (Magolowondo 2005: 106f.). Die zentralen methodischen Verfahrensweisen zur Umsetzung von Projekten in diesen Bereichen sind Beratung durch Fachkräfte, *Capacity Building*, Entwicklungsleistungen, die Förderung von Projektträgern, Studien und Gutachten sowie Sachlieferungen (BMZ 2010b).

Die politischen Stiftungen agieren im Gegensatz zur GTZ in fast allen direkten und indirekten Förderbereichen und verfügen über ein sehr flexibles Instrumentarium. Ihre Projekte sind weniger voluminös als die der staatlichen EDF und stark akteurs- und themenzentriert, d.h. das übergeordnete Ziel ist eine Bewusstseins- und Verhaltensänderung auf Akteursebene, auch wenn institutionelle und strukturelle Themenbereiche angesprochen werden. Zielgruppen sind daher besonders zivilgesellschaftliche Gruppen, Interessensverbände, die Parteien und Funktionseliten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, zu denen die Stiftungen Netzwerke und Vertrauensverhältnisse aufbauen (Kronberg 2006: 58, 62). Sie kooperieren sowohl mit Langzeitpartnern als auch mit vielfältigen Partnern in kleinen Projekten, die in flächendeckende Länder- bzw. Regionalprogramme integriert sind (Mair 2000: 138). Die direkte Demokratieförderung zielt z. B. auf die Parlaments-, Verfassungs- und Parteienförderung, die Gesetzgebung und das Wahlsystem, die Förderung von Pressefreiheit oder die Förderung der politischen Grundbildung. Die indirekte Demokratieförderung zielt auf die Schaffung der sozioökonomischen Bedingungen für die demokratische Konsolidierung und unterstützt die Stärkung der Rechte und der sozialen Verantwortung von Arbeitgebern und -nehmern oder die Förderung von Handwerkskammern und KMUs (Bartsch 2007: 284f.). Jede Stiftung hat jedoch besondere thematische Schwerpunkte je nach Land (Mair 2000: 134). Die politischen Projekte finden überwiegend als Dialog- und Seminarveranstaltungen statt, die durch Partnerorganisationen oder die Stiftung selbst durchgeführt werden. Darüber hinaus leisten sie Beratungsmaßnahmen durch inländische oder deutsche Experten, unterstützen die Erstellung von Studien und audiovisuellen Materials zu aktuellen politischen Fragen und zur politischen Bildung und ermöglichen Studien- und Kontaktreisen in der Region, nach Deutschland oder in Konfliktregionen (Betz 1996: 219f.; Rüland, et al. 2002: 84). Die Maßnahmen der Stiftungen ergänzen daher die staatliche Demokratieförderung und dringen in Bereiche vor, die dieser verschlossen bleiben. Trotz anfänglichen Konkurrenzdenkens arbeitet die GTZ mit den politischen Stiftungen in vielen Ländern mittlerweile gut zusammen (Mair 2000: 146).

Die deutsche Demokratieförderung kann also auf unterschiedliche Institutionen und Maßnahmen zurückgreifen, die einen möglichst vielfältigen, auf verschiedenen Handlungsebenen und

Akteuren sowie verschiedenen Thematiken bezogenen Ansatz erlauben. Hinzu kommen multilaterale Wege, besonders im Rahmen der EU, in der sie in europäische Entscheidungsprozesse aktiv eingreifen und diese beeinflussen kann.

4.5 Deutscher Einfluss auf die europäische Demokratieförderung

Neben der bilateralen Demokratieförderung in der Entwicklungspolitik ist es erklärtes Ziel deutscher Außenpolitik, die EU als eigenständigen und gleichzeitig integralen, mit eigenen Zielsetzungen ausgestatteten Akteur zu unterstützen und zu stärken (BMZ 2007: 10, 15). Dieses außerordentliche deutsche Interesse zur Stärkung europäischen Außenhandelns leitet sich aus den eigenen begrenzten Handlungsmöglichkeiten, den höheren Problemlösungskapazitäten der EU sowie integrationspolitischen Erwägungen ab, nach denen gemeinsames europäisches Handeln hohe Nutzensvorteile und eine höhere internationale Selbstbehauptung mit vertretbaren Kosten bringt, bei denen sich letztere durch eine aktive Mitwirkung und Ausgestaltung der Außenbeziehungen minimieren lassen (Regelsberger 2002: 28, 40). Daher verfolgt Deutschland im Bereich der Demokratieförderung folgende inhaltliche Ziele auf EU-Ebene:

- die Kontinuität und Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* als Grundprinzipien europäischer Entwicklungszusammenarbeit,
- die Formulierung kohärenter, strategischer Ansätze europäischer Demokratieförderung sowie bessere Instrumente für deren Umsetzung,
- die Stärkung der Kommission in ihren Beurteilungskapazitäten der Krisensituationen von Partnerländern und spezieller Strategien zu deren Verbesserung,
- den gezielten Ausbau der komparativen Vorteile der Kommission im Bereich Demokratie, Menschenrechte und *Good Governance*, die darin die internationale Führungsrolle übernehmen soll (BMZ 2007: 17f.).

Auch die Koordinierung der Demokratieförderungspolitiken im Rahmen der EZ ist Deutschland ein wichtiges Anliegen, weshalb es sich über den Verhaltenskodex hinaus für eine optimale Verzahnung bilateraler und europäischer Länderstrategiepapiere und die Schaffung programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung einsetzt. Zudem befürwortet sie ein stärkeres Zurückgreifen der Kommission auf die bilateralen Durchführungsorganisationen bei der Programmdurchführung sowie die EU-Koordinierung in die nach Möglichkeit vom Partnerland gesteuerte Gesamtkoordinierung einzubetten (BMZ 2007: 23).

Zur Umsetzung dieser politischen Ziele nutzt die BRD verschiedene formelle und informelle Einflussmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen: Die wichtigste Einflussebene ist die ständige deutsche Präsenz im Ministerrat, speziell im RAA, als zentralem Entscheidungsgremium in den europäischen Außenbeziehungen. Besonders im Rahmen der Beschlussfassung von Verordnungen und Richtlinien zu Themen der Demokratieförderung bzw. Entwicklungspolitik, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, sowie der Verabschiedung von speziellen Programmen (z. B. der ENP), den Finanzierungsinstrumenten (z. B. ENPI oder EIDHR) und bei der Erteilung von Verhandlungsmandaten an die Kommission, in denen Entscheidungen in Einstimmigkeit erfolgen, ist der Einfluss Deutschlands als politisch gewichtiges und finanziell stärkstes Mitglied der EU hoch einzuschätzen. Der Rat versucht jedoch unabhängig vom Abstimmungsmodus, alle Fragen möglichst im Konsens zu entscheiden und die Position von Minderheiten im Rat zu akzeptieren, dauerhafte Vetospieler werden letztendlich isoliert und in letzter Konsequenz überstimmt. Somit muss auch Deutschland Kompromisse eingehen. Besonders die Ratspräsidentschaft ermöglicht es den Mitgliedstaaten durch gezieltes Agenda-Setting und eigene Initiativen die europäischen Außenbeziehungen und dadurch auch die europäische EDF zu steuern und zu be-

einflussen. Diese Möglichkeit nutzte auch Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft 2007 (Baum, et al. 2008: 52ff.).

Die Vorbereitung der Ratsentscheidungen erfolgt auf der Botschafterebene im wöchentlich tagenden AStV II, der auf Basis der in ca. 150 Ratsarbeitsgruppen (RAG) verhandelten Vorlagen erste Beschlüsse fasst. Nur die inhaltlich strittigen B-Punkte (2-3 im Regelfall) werden endgültig in der Ministerrunde diskutiert, in allen anderen wird informell bereits im AStV oder in den RAGs eine Einigung erzielt (A-Punkte). Der AStV dient folglich als dauerhaftes Dialogforum zwischen den Ständigen Vertretern selbst und ihren Mitgliedsstaaten sowie als politisches Kontrollgremium der eingesetzten RAGs. Die einmal wöchentlich tagenden RAGs bestehen aus Fachvertretern der Mitgliedsstaaten, die wie im AStV auf Weisung ihrer nationalen Regierungen handeln, erstmals Vorschläge der Kommission im Kreis der Mitgliedsstaaten diskutieren und die Dossiers für den AStV II konzipieren. Sie sind die entscheidende Arbeitsmaschinerie des Rates, da ca. 70% der Ratsentscheidungen de facto in den RAGs verabschiedet werden. Auf allen Ebenen gilt das Prinzip des Konsens der politischen Entscheidung und des kooperativen Verhaltens (Grünhage 2007: 35ff.). Die federführenden Ressorts und ihre Fachreferate in Deutschland sowie die Ständige Vertretung (StäV) haben dadurch während des ganzen Entscheidungsprozesses Einfluss auf die europäische Politik, so dass die getroffenen Entscheidungen letztendlich auch von ihrem Engagement und ihren Vorgaben abhängen.

Die Ratsstrukturen der vergemeinschafteten Politik überschneiden sich mit den Strukturen der GASP und ESVP, in dem anstatt des AStV II das PSK die Treffen vorbereitet. Das PSK setzt sich aus den politischen Direktoren der Mitgliedsstaaten zusammen und koordiniert die Arbeitsgruppen der GASP. Er ist mit der Beobachtung der außenpolitischen Lage und der Überwachung der durchgeführten Politiken beauftragt und kann im Einzelfall Entscheidungen in strategischen und operativen Fragen in EU-Missionen treffen (Regelsberger 2004: 35f.). Diese EU-Missionen sind eine weitere Möglichkeit deutscher Einflussnahme auf die europäische Demokratieförderungspolitik. Durch die Einstimmigkeitsregel sowie einer direkten personellen Beteiligung an gemeinsamen Aktionen, wie z. B. an der EU-Mission zur Absicherung der kongolesischen Wahlen 2006, konnte Deutschland großen Einfluss auf die strategische und operative Ausrichtung und Durchführung dieses Einsatzes nehmen (Rat der Europäischen Union 2006a). Zudem finden informell alle drei Monate sogenannte Generaldirektorentreffen statt, die auf Einladung und unter der Leitung der Kommission der Kommunikation, Abstimmung und der Erörterung strategischer Fragen in der Entwicklungspolitik zwischen politischer Ebene und Arbeitsebene dienen. Teilnehmer sind die nationalen Abteilungsleiter der für die EZ zuständigen Ministerien (Quelle Bundesregierung 2009).

Des Weiteren wird die Durchführung von Verordnungen und Richtlinien durch die Kommission sowie deren Verhandlungen über Abkommen mit Drittstaaten durch Vertreter der Mitgliedsstaaten im Komitologieverfahren inhaltlich begleitet und kontrolliert. Diese Beteiligung an der Umsetzung europäischer Politiken ermöglicht Deutschland zum einen die Einflussnahme auf die Ausgestaltung der verschiedenen Programme z. B. der Mehrjahresrichtprogramme in der ENP, die der Zustimmung der Mitgliedsstaaten bedürfen. Zum anderen trägt die BRD aber auch die Mitverantwortung für die dort beschlossenen Maßnahmen. Diese Ausschüsse sind jedoch aufgrund nationaler Interessensgegensätze nur bedingt handlungsfähig und nicht immer in der Lage, das Kommissionshandeln durch eine einheitliche Stellungnahme wirksam zu kontrollieren (Grünhage 2007: 39ff.). Auch das von der Kommission eingesetzte Stabilitätsinstrument (früher Krisenreaktionsmechanismus) ist durch die Begleitung im Rahmen der Komitologie an die Zustimmung der Mitgliedsstaaten gebunden, das bei Nichtzustimmung im Ausschuss in letzter Instanz durch eine Mehrheitsentscheidung des Rates gebilligt werden muss (Europäische Union 2006c).

Im Drittland selbst bietet die EU-Geberkoordinierung vor Ort, geleitet durch die Kommissionsdelegation, ein Forum, um seitens der Mitgliedsstaaten auf die konkrete Ausgestaltung der europäischen Programme vor Ort Einfluss zu nehmen bzw. die Komplementarität und Koordinierung mit den eigenen Programmen zu gewährleisten (Baum, et al. 2008: 65, 87). Seitens Deutschlands wurde z. B. 2007 zur Wahrnehmung dieser Aufgabe eigens ein Entwicklungsberater nach Georgien entsandt (Deutscher Bundestag 2007b: 5).

Deutschland verfügt somit über zahlreiche informelle und formelle Einflussmöglichkeiten auf die europäische Außen- und Entwicklungspolitik inklusive der Demokratieförderung, die jedoch ebenfalls von den anderen beteiligten Mitgliedsstaaten zur Durchsetzung ihrer Interessen genutzt werden und stark durch die Kommission beeinflusst werden. Deutschland als größtem Mitgliedsstaat und größtem Geber sind aus politischen und finanziellen Gründen hohe Einflussmöglichkeiten zuzuschreiben, jedoch zeigt die Praxis, dass eine erfolgreiche Einflussnahme auf europäische Entscheidungen besonders vom fachlichen Engagement der jeweiligen Fachreferate in den Ministerien sowie der Vertreter in den RAGs und den Komitologieausschüssen, der internen Koordinierung der deutschen Ressorts und dem Verhandlungsgeschick und den informellen Netzwerke des deutschen AStV-Vertreters abhängt (Quelle Bundesregierung 2009).

4.6 Zwischenfazit

Die Bundesrepublik ist erst seit der Wiedervereinigung in der externen Demokratieförderung aktiv, die prinzipiell auf langfristigen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen und normativen Werten beruht, die fallweise in Konkurrenz zueinander stehen. In der Vergangenheit besaß Demokratieförderung dort Priorität, wo die Partnerregierung diese Bemühungen unterstützt und keine negativen Rückwirkungen auf deutsche sicherheits- oder wirtschaftspolitische Interessen zu befürchten waren. In anderen Fällen lag der Akzent eher auf weniger wertebundenen Elementen der *Good Governance*, die, basierend auf einem modernisierungstheoretischen Demokratieförderungsbegriff, als Maßnahmen indirekter Demokratieförderung definiert werden. Diplomatie und politische Zusammenarbeit bilden die Hauptinstrumente deutscher Demokratieförderung, politische Konditionalität wird nur sehr selektiv angewendet und spielt in der Praxis daher eine untergeordnete Rolle.

In der Bundesregierung ist das AA für die Diplomatie und kurzfristigen Maßnahmen, das BMZ für langfristige Projekte deutscher Demokratieförderung zuständig. Jedoch existiert bisher keine ressortübergreifende Demokratieförderungsstrategie, allein das BMZ hat als faktischer Hauptakteur in der technischen Zusammenarbeit ein eigenes Konzept erarbeitet, das als Grundlage für alle BMZ-Programme und Länderstrategien gilt. Die Durchführung der Programme wird im Rahmen der Unterteilung in Planungs- und Durchführungsorganisationen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich von der quasistaatlichen GTZ und den unabhängigen, politischen Stiftungen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten gewährleistet. Die Kohärenz dieser TZ-Programme untereinander soll durch Länderstrategiepapiere, Ländertreffen vor Ort und die Abstimmung auf Arbeitsebene zwischen BMZ, AA, GTZ und den Parteistiftungen garantiert werden. Zur Koordinierung der deutschen Politik mit europäischen Maßnahmen kann die Bundesregierung in Brüssel im Rat selbst und auf Arbeitsebene, im PSK, im Komitologieverfahren sowie auf informeller Ebene und bei der Geberkoordinierung im Land selber Einfluss nehmen.

5. Georgien – Transformation und fragile Staatlichkeit

Georgien ist in den letzten Jahren aufgrund seiner innerstaatlicher Unruhen, den gewaltsamen Konflikten mit Russland, den abtrünnigen Gebieten Abchasien und Südossetien sowie seiner geostrategischen Lage als Energietransportkorridor zwischen Ost und West stärker in den Fokus der internationalen Gemeinschaft und Öffentlichkeit gerückt. Ursache für die zahlreichen Probleme ist die nach dem Zerfall der Sowjetunion bisher nicht vollendete Transformation des Landes in der Nationalstaatsbildung, der Demokratisierung und der Einführung der Marktwirtschaft (Kleinhanß 2008: 17). Die internationale Gemeinschaft fördert die georgische Transformation seit der Unabhängigkeit 1991 auf allen drei Ebenen, der Schwerpunkt dieser Arbeit beschränkt sich auf den Aspekt der Demokratisierung. Zum Verständnis der inhaltlichen Ansätze und Einflussmöglichkeiten der Demokratieförderungsmaßnahmen der EU und der BRD in Georgien sollen im Folgenden kurz der Transformationsprozess, die Staatlichkeit des Landes sowie sein politisches System und die größten aktuellen Herausforderungen für Georgien und die internationale Gemeinschaft analysiert werden.

5.1 Der Transformationsprozess Georgiens bis zur Rosenrevolution 2003

Die Liberalisierungsphase des demokratischen Transformationsprozess in Georgien setzte bereits vor der endgültigen Auflösung der Sowjetunion mit der Glasnost von Gorbatschow ein, die 1987 zu Gefängnisentlassungen von Mitgliedern der Dissidentenbewegung und zur Gründung eine nationalistischen Gesellschaft mit einem ethnischen exklusiven Nationalbegriff führte. Dieser Dissidentenbewegung gehörte auch der spätere erste Präsident Georgiens Swiad Gamsachurdias an. Massendemonstrationen im Frühjahr 1989 gegen das kommunistische Regime, für die Unabhängigkeit Georgiens sowie die Aufhebung des Autonomiestatus der Republiken Abchasien, Adscharien und Südossetien auf georgischem Territorium resultierten in der Eskalation der innenpolitischen Situation und ihrer gewaltsamen Auflösung durch die Sowjetunion (SU) am 09. April 1989 (Kleinhanß 2008: 23). Bei der Wahl zum Obersten Sowjet im Oktober 1990, an dem zum ersten Mal mehrere Parteien teilnahmen, gewann die nationalistische Bewegung „Runder Tisch - Freies Georgien“ die Wahlen und Gamsachurdias wurde zum Präsidenten des Obersten Sowjet gewählt. Die Radikalität des Unabhängigkeitskurs Swiad Gamsachurdias‘ äußerte sich in der Verweigerung jeglicher politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der SU und dem Boykott des Referendums über den neuen Unionsvertrag. Er erklärte am 09. April 1991 Georgiens Unabhängigkeit, wurde am 26. Mai 1991 zum ersten Präsidenten Georgiens gewählt und fokussierte sich politisch stark auf das *Nationbuilding*, weniger auf das *Statebuilding*. Er etablierte in Georgien ein autoritär-populistisches Regime, das die notwendigen staatlichen und wirtschaftlichen Reformen ignorierte und stattdessen 1992 einen Bürgerkrieg in den bis heute abtrünnigen Sezessionsgebiete Abchasien und Südossetien entfachte (Wassmund 2005: 15).

Ein Staatsstreich 1992 führte schließlich zu seiner Entmachtung und der Einsetzung eines Staatsrats unter dem Vorsitz Eduard Schewardnadses, dem ehemaligen Außenminister der SU, der in den Parlamentswahlen im Oktober 1992 zum Vorsitzenden des Parlaments und zur formalen Spitze der Exekutive gewählt wird. Er konsolidierte seine Position mit der Gründung der Partei „Die Bürgerunion“, wechselnden Koalitionen und der Einleitung der Demokratisierungs-

phase Georgiens, die in der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung 1995 und der ersten demokratischen Wahl Schewardnadses zum Staatspräsidenten ihren Höhepunkt fand (Kleinhanß 2008: 25f.). Anschließend setzte die demokratische Konsolidierungsphase ein, die bis heute andauert. Schewardnadse führte zwar demokratische Grundstrukturen ein, regierte aber unter dem Deckmantel dieser demokratischen Institutionen mit verschiedenen Loyalitätsnetzwerken und Clanstrukturen, so dass sich Georgien mittels Korruption und durch die starke machtpolitische Personalisierung Edward Schewardnadses stabilisierte, aber keine demokratische Konsolidierung erfuhr (Jawad 2006a: 1f.). Nach einigen politischen und wirtschaftlichen Erfolgen begann ab 1998 eine neue Phase der Unsicherheit und Unzufriedenheit über diese systemische Korruption, Wahlfälschungen sowie große wirtschaftliche und soziale Probleme. Daraufhin bildete sich 2002 eine Oppositionsbewegung aus dem ehemaligen Jungreformerflügel der Bürgerunion, u.a. mit Michail Saakaschwili als ehemaligem Justizminister und Surab Schawania, Parlamentssprecher bis 2001. Nachdem die Parlamentswahlen 2003 Unregelmäßigkeiten sowie offensichtliche Wahlfälschungen des Präsidentenlagers aufzeigten, organisierte diese Oppositionsbewegung gemeinsam mit der Parlamentspräsidentin Nino Burschanadse Massenproteste, die in der Stürmung des neuen Parlaments bei seiner ersten konstituierenden Sitzung im November 2003 gipfelten und den Rücktritt Schewardnadses zur Folge hatten. Dieser friedliche Machtwechsel in Folge der gefälschten Parlamentswahl erhielt den Namen „Rosenrevolution“, da die Demonstranten beim Sturm des Parlaments Rosen in den Händen hielten (Huber 2004: 26f.).

Anfang Januar 2004 wurde Michael Saakaschwili zum Staatspräsidenten Georgiens gewählt. Die wiederholte Parlamentswahl am 28. März 2004 gewann Saakaschwilis Partei „Nationale Bewegung“ mit 67% und erhielt durch die 7%-Prozenthürde 90% der Parlamentssitze. Die neue Regierung unter Saakaschwili konnte zu Beginn ihrer Amtszeit durch die Reduzierung der Korruption und die Reform des Sicherheitssektors, die Entbürokratisierung der Verwaltung, die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Privatisierung von Unternehmen und eine große Steuerreform sowie eine kurzfristige Annäherung an Russland und langfristige Bindung an den Westen große Reformerfolge verbuchen (Lynch 2006: 26ff.). Die demokratische Konsolidierung hingegen wurde nicht essentiell vorangebracht, stattdessen wurde durch die institutionelle Schwächung des Parlaments, die zunehmende Einflussnahme des Staatsapparats auf das Justizsystem sowie starke Eingriffe in die Medien das demokratische Defizit sogar vergrößert (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2008: 4f.). Die Bilanz der Rosenrevolution ist daher gemischt: Gewinne in der Verwaltungs- und Regierungseffizienz gingen auf Kosten der legislativen Institutionen; trotz kurzfristiger wirtschaftlicher Erfolge wird eine wirtschaftliche nachhaltige Erholung aufgrund der nicht gelösten Sezessionskonflikte mit Abchasien und Südossetien sowie der Spannungen zu Russland schwierig bleiben.

5.2 Demokratie und Staatlichkeit Georgiens: Ein Failing State?

Im Kontext der Diskussion über eine gescheiterte Transformation Georgiens und die problematische demokratische Konsolidierung des Landes wurde bis zur Rosenrevolution über Georgien als *Failing State* gesprochen. In der von Schneckener (2004: 15f.) entwickelten Typologie fragiler Staatlichkeit werden als *Failing States* Staaten bezeichnet, die die notwendigen drei Staatsfunktionen „Sicherheit“, „Legitimität und Rechtsstaatlichkeit“ sowie „Wohlfahrt“⁹ nicht mehr vollstän-

⁹ Diese Definition dreier Staatsfunktionen basiert auf einer von der OECD-Welt abgeleiteten Definition von Staatlichkeit, die neben dem Gewaltmonopol weitere Dimensionen von Staatlichkeit umfasst z. B. den demokratischen Verfassungsstaat, Rechtsstaat, Sozial- und Wohlfahrtsstaat. Diese normative Orientierung wird durch die lange histo-

dig erfüllen können, wobei der Sicherheitsfunktion aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung in den beiden anderen Funktionen eine prioritäre Stellung eingeräumt wird. Ein *Failing State* kann die Kontrolle über das Staatsterritorium, die Außengrenzen, und das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr vollständig wahrnehmen, verfügt aber in den anderen beiden Staatsfunktionen zumindest in eingeschränktem Umfang über Steuerungs-, Handlungs- und Leistungspotential. Der Fokus in dieser Arbeit liegt auf der Funktion der „Legitimität und Rechtsstaatlichkeit“, die zusammengesetzt aus verschiedenen Indikatoren der Minimaldefinition von Demokratie ähnelt. Da diese Funktion jedoch von den beiden anderen stark beeinflusst bzw. verstärkt oder geschwächt wird, erfolgt an dieser Stelle eine kurze Bestandsaufnahme der anderen beiden Staatsfunktionen in Georgien.

Georgien hat weiterhin große Probleme, seiner Sicherheitsfunktion nachzukommen und kann trotz der Senkung der Kriminalitätsrate und der Korruption, einer erfolgreichen Polizei- und Militärreform sowie der Zurückgewinnung der Zentralgewalt über Adscharien unter Präsident Saakaschwili in dieser Funktion als *Failing State* klassifiziert werden. Der Zentralstaat übt bedingt durch die Sezessionskonflikte mit Abchasien und Südossetien sowie die fehlende Kontrolle über das Pankisi-Tal an der Grenze zu Tschetschenien keine Kontrolle über das Gesamtterritorium, seine Gesamtbevölkerung und seine Außengrenzen aus. Das Gewaltmonopol ist ihm durch die Existenz nichtstaatlicher Gewaltakteure, besonders durch eigene militärische Einheiten Südossetiens und Abchasiens, entglitten (Kleinhanß 2008: 27ff.). Weitere Sicherheitsprobleme ergeben sich aus der hohen Anzahl an Flüchtlingen durch den Augustkrieg 2008, ein hohes Ausmaß an Drogen- und Waffenhandel durch fehlende Zoll- und Grenzkontrollen und die mangelnde Integration der ossetischen, abchasischen und adscharischen Minderheiten (Halbach 2004: 107, 115; International Crisis Group 2009: 8).

Zur Erfüllung der Wohlfahrtsfunktion hat Georgien in den letzten Jahren viele notwendige Reformen zur endgültigen wirtschaftlichen Transformation durchgeführt. Gemessen an der Ausgangssituation Anfang der 1990er Jahre (BIP sank um 70%) konnte die Regierung Saakaschwili das BIP pro Kopf (2008: 4662 USD) sowie die Wachstumsraten (2006-2008: 9-10 % p.a.) deutlich steigern. Wichtige, zielführende Reformen waren besonders eine große Steuerreform, die Schaffung eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbsraums und einer liberalen Außenhandelspolitik sowie die Reform des sozialen Sicherungssystems. Die Bevölkerung konnte aber bislang bedingt durch die hohe Inflation und Arbeitslosigkeit (14%) sowie mangelnde Unterstützung für KMUs und agrarische Betriebe kaum am wirtschaftlichen Fortschritt teilhaben, so dass die Armutsquote (30%) relativ hoch und Georgien weiter ein Niedriglohmland bleibt. Hinzu kommen Probleme bei der abschließenden Privatisierung, den Eigentumsrechten sowie der Rechtssicherheit, die trotz des guten Abschneidens Georgiens beim Doing Business Report der Weltbank (18. Rang in 2008) Investitionen hemmt. Trotz der grundsätzlichen wirtschaftlichen Steuerungsfähigkeit des Staates wird eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung durch die geringe Teilhabe der Bevölkerung, außen- und sicherheitspolitische Einflüsse wie den Augustkrieg 2008, die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und innenpolitische Auseinandersetzungen gefährdet (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010: 2, 13ff.). Deshalb versagt Georgien weitgehend auch in der Wohlfahrtsfunktion.

Die politische Ordnung Georgiens kann als demokratische Republik mit einem starken Präsidialsystem und einer zentralistischen Verwaltung charakterisiert werden, die aufgrund ihrer man-

rische Herausbildung, die erhebliche Varianz bei der Ausgestaltung von Staatlichkeit in der OECD-Welt, die Existenz fast ausschließlich moderner Gesellschaften, die Verwendung eines relativen Maßstab von Staatlichkeit sowie die Basierung der europäischen und deutschen Politik auf diesem Staatsverständnis legitimiert (Schneckener 2004: 10ff.).

gelnden Konsolidierung als hybrides System, speziell als „hybrides System“ oder als „defekte Demokratie“¹⁰ einzuordnen ist. Die Verfassung bekennt sich zu den Grund- und Menschenrechten sowie zur demokratischen Legitimation der Staatsorgane durch freie, allgemeine und geheime Wahlen, weist aber formell und in der Ausübung zunehmend autoritative Züge auf. Das größte institutionelle Defizit ist das unausgewogene Gewaltenteilungssystem, das dem Präsidenten exzessive rechtliche Kompetenzen zuweist, zum Beispiel die Auflösung des Parlaments nach drei misslungenen Versuchen zur Verabschiedung des Staatshaushaltes, welches die Position des Parlaments als Gegengewicht zum Präsidenten schwächt. Dazu trägt auch die neue Wahlgesetzgebung bei, die zwar die Prozhürde von 7% der Stimmen auf 5% für den Einzug von Parteien ins Parlament senkte, jedoch gleichzeitig die Direktwahl im Gegensatz zur Verhältniswahl stärkte und dadurch das Prinzip der Gleichwertigkeit der Stimmen außer Kraft setzte (Fuller 2008: 215, 219). Diese neuen Regeln kommen bewusst der Präsidentenpartei zu Gute, die aufgrund der geringen Wahlbeteiligung und der schwachen Opposition sowie erheblichen Unregelmäßigkeiten im Wahlprozess eine Zweidrittelmehrheit bei den Parlamentswahlen 2008 errang und die politische Opposition im Parlament entkräftete. Ursache und Auswirkung des schwachen Parlaments sind jedoch nicht vorrangig die Fälschung der Wahlen durch die Präsidentenpartei, sondern der mangelnde Parteienpluralismus, bedingt durch die starke Fragmentierung des Parteiensystems, die Existenz zahlreicher Honoratiorenparteien ohne Parteiprogramm und ideologische Basis sowie die Zersplitterung zwischen radikalen und moderaten Kräften (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010: 11). Durch ihre geringe Repräsentanz im Parlament sieht ein großer Teil der Opposition kaum eine andere Möglichkeit als im außerparlamentarischen Raum ihren politischen Dissens z. B. durch Straßendemonstrationen zu artikulieren. Deren gewaltsame Niederschlagung im November 2007 durch staatliche Sicherheitskräfte protokolliert weitere Schwächen des demokratischen Systems (Khutsishvili 2009: 69f.; Fuller 2008: 218).

Trotz weitreichender Justizreformen, inklusive neuer Regeln zur Bestimmung der Richter durch eine unabhängige Kommission und des Anstiegs der Grundgehälter, wurde die Gewaltenteilung in Georgien auf Kosten der Judikative eingeschränkt. Hauptprobleme der Justiz sind die hohe Personalrotation, die teils mangelnde Qualifikation des Justizpersonals und der Erlass zweifelhafter Urteile gegen prominente politische Gegner Saakaschwilis, so dass sie als wenig unabhängige und kaum vertrauenswürdige Instanz wahrgenommen wird (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010: 9). Die Korruption dominiert trotz Erfolge im Kampf gegen kleinere und mittlere Delikte besonders auf der Ebene höherrangiger Staatsbediensteter, weshalb Georgien im „Corruption Perception Index“ (CPI) von *Transparency International* weiterhin im Mittelfeld (Platz 66) bleibt. Der Kampf gegen Korruption wird in Einzelfällen auch missbräuchlich zur Ausschaltung politischer Gegner genutzt, z. B. gegen den ehemaligen Verteidigungsminister Irakli Okruashvili im Jahr 2007 (The Fund for Peace 2009). Zudem erfolgen in bestimmten Bereichen regelmäßig Menschen- und Bürgerrechtsverletzungen, wie z. B. die Folterung und Misshandlung von Strafgefangenen und die Verletzung von Eigentumsrechten (Bertelsmann-

10 Hybride Regime charakterisieren Länder, die sich in einer transitorischen Dynamik oder in einem fragilen Equilibrium von einem autoritären zu einem demokratischen Staat befinden und sich auf der Regimeachse zwischen „competitive authoritarianism“ bis zu „defekten Demokratien“ verorten lassen (Merkel 2010: 452). Die Theorie der defekten Demokratie baut auf dem Konzept der „embedded democracy“ auf, nach der „funktionierende“ Demokratien Herrschaftssysteme sind, die aus ineinander verzahnten Teilregimen (Wahlregime, politische Teilhaberechte, bürgerliche Freiheitsrechte, Gewaltenteilung, effektive Regierungsgewalt) bestehen. Defekte Demokratien sind hingegen „Herrschaftssysteme, die sich durch ein weitgehendes, funktionierendes Wahlregime (...) auszeichnen, aber durch Störungen der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“. (Merkel, et al. 2003: 66)

Transformations-Index (BTI) 2010: 10). Im Herbst 2007 kam es nach Massenprotesten zur Einschränkung der Medienfreiheit durch die Schließung von TV-Kanälen sowie eine zunehmende Kontrolle der Sendungsinhalte. Schließlich ist der zivilgesellschaftliche Sektor seit der Rosenrevolution stark unterentwickelt, da die zuvor in westlich finanzierten NROs tätigen Mitarbeiter in Regierungsstellen wechselten, und die bleibenden NROs und sozialen Akteure daraufhin kaum mehr Unterstützung externer Akteure erhielten. Aus deren Sicht existierte nun ein demokratisches System, finanzielle Unterstützung für die Zivilgesellschaft wurde sekundär und die technische Unterstützung der staatlichen Akteure besonders für *Good Governance* rückte in den Vordergrund. Dies hat sich in den letzten Jahren, spätestens seit den Wahlen 2008 wieder geändert, ihren Einfluss zur Initiierung öffentlicher, politischer Debatten haben die NROs jedoch verloren (Muskhelishvili, et al. 2009: 695f.).

Die Bilanz zur Bewertung der demokratischen Konstitution Georgiens fällt daher gemischt aus. Der institutionelle demokratische Rahmen ist gegeben, in der Bevölkerung und den politischen Gruppierungen ist eine breite Zustimmung zu demokratischen und rechtsstaatlichen Werten verankert und Georgien hat sowohl den Augustkrieg und die globale Finanzkrise durch seine Reformbemühungen und westliche finanzielle Unterstützung bisher gut überstanden. Eine nachhaltige Konsolidierung des Systems blieb bisher aber aus und es sind zahlreiche Defizite zu beklagen, weshalb Georgien in verschiedenen Indizes zur Bewertung des Demokratie- und Transformationsstatus als teilweise freies System bzw. defekte Demokratie eingeordnet wird (Freedom House, BTI, Failed State Index). Gewaltenkontrolle, politische und bürgerliche Rechte sowie die Teilhabe der Bürger am politischen Prozess gelten als eingeschränkt. Hoffnungsvoll stimmen jedoch weiter angekündigte Reformen seitens der Regierung, die sich bereits in der Einrichtung einer Verfassungskommission 2009 für eine grundlegende Neuregelung der politischen Ordnung, die eine ausgewogenere Gewaltenteilung garantieren soll, sowie die Einbeziehung der Opposition in eine Arbeitsgruppe zur Veränderung der Wahlgesetzgebung widerspiegelt (BMZ 2009d). Insgesamt weist Georgien aufgrund der hohen sicherheitspolitischen Risiken durch die Sezessionskonflikte sowie externer politischer und wirtschaftlicher Abhängigkeiten eine große Instabilität auf, die seine Einordnung als schwachen, fragilen Staat, wenn auch nicht unbedingt als *Failing State* rechtfertigt.

5.3 Herausforderungen und Unterstützung der internationalen Gemeinschaft

Georgien und die dort tätige internationale Gemeinschaft stehen vor großen Herausforderungen. Präsident Saakaschwili konnte während seiner ersten Amtszeit große Reformfolge verbuchen, seine zweite Amtsperiode ist jedoch geprägt durch einen zunehmend autoritären Regierungsstil, sinkendes Wirtschaftswachstum und eine gravierende Verschlechterung der Sicherheitslage. Die internationalen Akteure sehen sich einer großen geopolitischen Komplexität gegenüber, bedingt durch die Rolle des Landes als Transportkorridor für Energie- und Gaslieferungen sowie den von ihm ausgehenden internationalen Sicherheitsbedrohungen kombiniert mit schweren Bedingungen im Demokratisierungsprozess. Dieser ist jedoch Vorbedingung für eine nachhaltige Stabilisierung und Fortentwicklung Georgiens und wird von den internationalen Akteuren aktiv unterstützt. Durch die Sezessionskonflikte, die geringe sozioökonomische Entwicklung und die fehlenden demokratischen Traditionen wird dieser jedoch erschwert (Jawad 2007: 286). Deshalb sollte sich Georgien zusammen mit der internationalen Gemeinschaft entschlossen auf folgende Herausforderungen konzentrieren, um den Rückfall des Landes in Apathie und Stagnation zu verhindern.

1. Die dramatischen Konsequenzen der georgischen Niederlage im Augustkrieg gegen Russland 2008 haben verdeutlicht, dass Fortschritte in der Konfliktlösung mit Südossetien und Abchasien die wichtigste Voraussetzung für eine nachhaltige wirtschaftliche und politische Entwicklung sind. Die Ignoranz der georgischen Regierung für die teils legitimen Interessen der beiden Sezessionsrepubliken haben Russland geholfen unter dem Vorwand der Verhinderung ethnischer Säuberungen seinen Einfluss zu mehren. Statt der Ressourcenkonzentration auf die Propaganda gegen Russland als einzigen Befürworter der Unabhängigkeitsforderungen der Sezessionsrepubliken, sollte sich Tiflis der Stärkung der politischen und sozialen Bindungen mit Südossetien und Abchasien widmen, um langfristig deren Integration in Georgien zu erreichen. Dazu sollte es die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Ausweitung ihrer Unterstützung für beide Republiken und der Aktivitäten von OSZE und EU zur Konfliktlösung aktiv unterstützen. Die Chancen sind zumindest in Abchasien nicht aussichtslos, dort wächst die Ablehnung gegenüber Russlands als abchasischen Interessenvertreter, was einer Annäherung mit Georgien zu Gute kommen kann (Halbach, et al. 2009: 7f.)
2. Zur innenpolitischen Stabilisierung und zur Stärkung seiner Attraktivität für die Sezessionsrepubliken bleibt als zweite große Herausforderung die demokratische Konsolidierung Georgiens. Seit 2007 steckt das Land in einer politischen Krise, die durch die gefälschte Parlaments- und Präsidentschaftswahl und den Augustkrieg verschlimmert wurde. Die zunehmende politische Polarisierung und die Straßendemonstrationen verdeutlichen das Defizit demokratischer Institutionen im Umgang und bei der Berücksichtigung der Anliegen und Bedürfnisse des Volkes. Die erhöhten Erwartungen einer zunehmend mobilisierten Bevölkerung in Kombination mit unterentwickelten Kanälen zur Interessenrepräsentation stellen daher eine ernste Gefahr für die Nachhaltigkeit des Demokratisierungsprozesses. Deshalb sollte die georgische Regierung zum einen verfassungsrechtlich die Rolle und Rechte des Parlaments stärken, was zu einem höheren Parteienpluralismus führen kann, und zum anderen die Dezentralisierung des Landes fortentwickeln, indem sie die Autonomie der lokalen Organe und der Selbstverwaltung vor Ort und somit die bürgerliche Partizipation steigert, die als ideale Vermittler zwischen Staat und Gesellschaft dienen können (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010: 29f.). Darüber hinaus sind die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit, einer effizienten Verwaltung und der Bürgerrechte essentiell für das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institution und das demokratische System an sich.
3. Schließlich befindet sich die georgische Wirtschaft unter der Doppelbelastung der Weltwirtschafts- und Finanzkrise und dem Schaden aus dem August-Krieg 2008 in einer Rezession. Dies äußert sich in voraussichtlich negativen Wachstumsraten in 2009 und der Suspendierung vieler Investitionsprojekte, die zu niedrigeren Staatseinnahmen führen (Ostauschuss der deutschen Wirtschaft 2010). Zur Wahrung des sozialen Friedens und der Armutsreduzierung sollten diese zunehmend in zielgerichtete Wohlfahrtsleistungen, z. B. für die zahlreichen Binnenflüchtlinge und in arbeitsintensive Bereiche wie die Landwirtschaft fließen anstatt in den Verteidigungshaushalt (Fuller 2008: 214). Die Gebergemeinschaft unterstützt Georgien bei der Bewältigung der Kriegsfolgen und stellte für den Wiederaufbau im Oktober 2008 3,5 Mio. Dollar zur Verfügung. Die finanzielle Abhängigkeit Georgiens von internationalen Geldern gibt den externen Akteuren die Möglichkeit, ihre finanzielle Unterstützung stärker zu konditionieren sowie vor dem Hintergrund von Korruption und Veruntreuung von Geldern verlässliche Rechenschaftsmechanismen

zur Verwendung der Hilfgelder einzufordern (Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) 2010: 27f.).

6. Die europäische Demokratieförderung in Georgien

Am Fallbeispiel Georgien sollen die europäische und deutsche Demokratieförderungspolitik auf ihre Implementierung hin überprüft sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Politiken in der Praxis ausgemacht werden. Internationale Akteure spielen seit der Gründung der Republik Georgien 1992 eine wichtige Rolle im Südkaukasus, besonders Russland, die USA, die OSZE, die VN und der Europarat seit der Aufnahme Georgiens 1999. Die Europäische Union hingegen ist zwar seit Ende der 1980er Jahren im Südkaukasus und Georgien mit nennenswerter technischer Unterstützung und humanitäre Hilfe aktiv, wurde jedoch erst seit Beginn des neuen Jahrtausend vom „payer“ zum „player“ (Jawad 2007: 270). Dies lässt sich zum einen auf die Absorbierung ihrer Kapazitäten durch die Osterweiterung bis 2004 zurückführen, zum anderen auf die enge Partnerschaft mit Russland, das die GUS-Staaten als geostrategisch russischen Einflussbereich und die Europäisierungsstrategie der EU sowie ihre Demokratisierungspolitik als Machtkampf um die hegemoniale Vorherrschaft und die Dominanz eines Politikmodells in ihrem geostrategischen Gebiet betrachtet (Gawrich, et al. 2006: 14). Diese Demokratisierungspolitik soll im Folgenden hinsichtlich ihrer Akteure und deren Interessen, die historische Entwicklung, ihrer Konzeption und strategischen Ausrichtung, der Rolle der verschiedenen Akteure, sowie der eingesetzten Instrumente und ihrer Kohärenz analysiert werden.

6.1 Europäische Interessen und europäisch-georgische Beziehungen

Die Interessen der Europäischen Union in Georgien und im Südkaukasus umfassen drei Dimensionen: wirtschaftliche, sicherheitspolitische und normative Interessen und bildet somit eine Kombination aller denkbaren Motivlagen europäischer Demokratieförderung. Durch seine Anrainerschaft am Schwarzen Meer und seine direkte Angrenzung an potentielle EU-Beitrittskandidaten seit der EU- Osterweiterung 2004 und 2007 ist Georgien in die direkte Nachbarschaft zur EU gerückt, weshalb die EU ein großes Interesse an der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung Georgiens besitzt. Besonders sicherheitspolitische Gründe und die damit verbundene Angst vor spill-over-Effekten von Instabilität und Bedrohungen in die EU spielen eine große Rolle (Lynch 2006: 83).

Dies war jedoch nicht von Beginn an so. In den 1990er Jahren spielte die EU als politischer Akteur kaum eine Rolle im Südkaukasus, ihre Interessen waren wenn überhaupt wirtschaftlicher Natur. Eine stärkere politische Rolle wurde durch die Skepsis einiger Mitgliedstaaten gegenüber dem Mehrwert einer erweiterten Rolle der EU im Südkaukasus blockiert. Erst die Aufnahme Georgiens in den Europarat 1999 und der Abschluss eines Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) 1996 führten zu einer intensiven Diskussion über das strategische Vorgehen in Georgien bzw. in der ganzen Südkaukasusregion, das über das Standardinstrument eines PKA hinausging. Die Diskussion fand vor allem zwischen EP und Kommission auf der einen, und dem Rat auf der anderen Seite statt. Die Kommission vertrat über verschiedene Mitteilungen und Arbeitspapiere die Position, die Konfliktlösung im Südkaukasus sei elementar für die Effektivität externer Unterstützungsleistungen, besonders für eine demokratische und politische Entwicklung, und verlangte breitere strategische Ziele für die gesamte Region (Jawad 2007: 271f.). Das EP, das bereits in den 1990ern Jahren ein stärkeres Engagement, vor allem bei der Förderung

von Demokratie und Menschenrechten in der Südkaukasusregion und Georgien gefordert hatte, rief ebenfalls 1999 zur Entwicklung einer Strategie für den Südkaukasus auf (Mayer 2006: 106, 166).

Besonders der Rat als zentrales Entscheidungsorgan agierte jedoch lange Zeit zurückhaltend. Er begrüßte die Forderung der Kommission und des EP zwar wiederholt und stimmte ihr inhaltlich zu, sah aber das PKA als ausreichend für die Unterstützung der georgischen Transformation und des Friedensprozesses an. Besonders Frankreich und Großbritannien schätzten aufgrund ihrer starken, nationalen Präsenz in der Region ein erweitertes EU-Engagement als Konkurrenzverhalten ein und vertraten daher eine sehr kritische Position: Frankreich durch seinen Vorsitz bei der Minsk-Group zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zwischen Aserbaidschan und Armenien, Großbritannien durch hohe finanzielle Unterstützung und die Entsendung eines Sonderbeauftragten 2002 (Soghomonyan 2007: 120). Deutschland und die nordischen Staaten, besonders Schweden, forderten hingegen eine stärkere Rolle der EU im Südkaukasus. Zudem spielte die gewünschte strategische Partnerschaft zu Russland eine wichtige Rolle, die man durch eine aktivere Kaukasuspolitik nicht gefährden wollte. Erst durch die Osterweiterung und nach der Rosenrevolution befürworteten alle Mitgliedsstaaten ein stärkeres europäisches Engagement im Südkaukasus, der nach der Osterweiterung in Polen und den baltischen Staaten neue Fürsprecher in der EU gewonnen hatte (Jawad 2007: 271 ff.).

Die zunehmende Instabilität der Region veranlasste Schweden als starken Befürworter einer engeren Zusammenarbeit mit dem Südkaukasus 2001 dazu, der Region während seiner Ratspräsidentschaft Priorität einzuräumen und eine EU-Troika zur Evaluierung der Lage und zur Verstärkung des politischen Dialogs nach Georgien zu schicken. Konsequenz war die Entsendung eines europäischen Sonderbeauftragten für den Südkaukasus (EUSR), dessen Aufgabe die Koordinierung der EU-Aktivitäten vor Ort und die Unterstützung der VN und der OSZE zur Konfliktlösung war, die er durch diplomatische Interventionen und die Ermutigung zur regionalen Zusammenarbeit möglich machen sollte. Vor dem Hintergrund des 11. Septembers 2001 war über diese Entsendung im Vorhinein lange im Rahmen des PSK zwischen den Mitgliedsstaaten und unter Druck der Kommission diskutiert worden, da der EUSR das erste wirkliche politische Instrument der EU im Südkaukasus darstellte und die Sichtbarkeit der EU im Südkaukasus erhöhte (Lynch 2006: 61f.) Die sicherheitspolitische Relevanz des Landes überzeugte jedoch auch die letzten skeptischen Mitgliedsstaaten, nicht zuletzt, da Georgien alle Herausforderungen verkörpert, mit denen sich die EU als Sicherheitsakteur im 21. Jahrhundert konfrontiert sieht: zwei ungelöste, territoriale Konflikte, schwache staatliche Institutionen, Korruption und Kriminalität sowie mehrere andere Symptome fragiler Staatlichkeit, die Potential für viele konkrete sicherheitspolitischen Gefahren bietet, wie z. B. die Etablierung Georgiens als Gast- oder Transitland für internationales, organisiertes Verbrechen, für Drogenimporte aus Zentralasien oder illegale Migration sowie für internationale Terrorgruppen für Anschläge im Nordkaukasus oder in der Schwarzmeerregion (Jawad 2006b: 15).

Aus europäischer Sicht ist zur Verhinderung dieser Szenarien und zur Stabilisierung Georgiens die Lösung der Sezessionskonflikte unabdingbar, die mittelfristig alle Errungenschaften aus der Rosenrevolution zunichtemachen und den Südkaukasus dauerhaft als Krisengebiet und durch seine Nähe zum Schwarzen Meer sowie als Brücke zu Zentralasien und dem Nahen Osten als Gefahr für eine langfristige stabile europäische Friedensordnung charakterisieren würden. Georgien als Präzedenzfall für die internationale Sicherheitspolitik, die die Schaffung demokratisch regierter Staaten in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft anstrebt, erforderte jedoch gleichzeitig die Konzeption einer konsequenten europäischen Außenpolitik jenseits der Erweiterungspolitik im Osten Europas. Dieser Aufgabe nahm sich die EU auf direktem Wege erst durch die ENP als Europäisierungsstrategie und nach dem Augustkrieg 2008 mit Russland an, indem sie direkt den

Waffenstillstand vermittelte und sich bis heute aktiv mit ihrer EU-Beobachtermission EUMM an den Konfliktlösungsprozessen beteiligt (Europäische Union 2010). Vorher galt für sie allein das Primat der wirtschaftlichen und demokratischen Unterstützung Georgiens zur Befriedung der Konfliktparteien, zur langfristigen Stabilisierung des Landes und für einen dauerhaften Friedensschluss (Jawad 2006b: 15, 32).

Seit den 1990er Jahren verfolgt die EU bereits direkte wirtschaftspolitische Interessen in Georgien. Mit der Eröffnung der Baku-Tiflis-Ceyhan (BTC)-Öl-Pipeline sowie der Südkaukasus-Gas-Pipeline (SCP) ist Georgien zu einem wichtigen Transitstaat kaspischen, besonders aserbaidschanischen Öls und Gas, auf den europäischen Energiemärkten geworden, das die Energieimportabhängigkeit der EU gegenüber Russland stark vermindern soll (Cornell, et al. 2006: 19). Darüber hinaus ist die ökonomische Bedeutung Georgiens aufgrund der bislang schwachen wirtschaftlichen Entwicklung für die EU gering, zumal das Wirtschaftswachstum durch eine schwache Infrastruktur, fehlende regionale Kooperation und die territorialen Konflikte auf Dauer beeinträchtigt wird. In der Rangfolge der wichtigsten EU-Handelspartner lag Georgien im Jahr 2005 nach dem Handelsumsatz auf Rang 112. Die EU war im Gegenzug im Jahr 2005 mit 19,1% der georgischen Ausfuhren und 27% der georgischen Einfuhren nach den GUS-Ländern der wichtigste Handelspartner Georgiens (Deutscher Bundestag 2007b: 5f.).

Schließlich hat die EU seit der Osterweiterung 2004, ihrer Innen- und Außenanalogie und dem damit verbundenen Werteexport entsprechend, ein großes Interesse an der Demokratisierung des Landes als Wert an sich, als Instrument für sicherheitspolitische Interessen sowie für die wirtschaftliche, soziale und politische Stabilisierung und Zukunft des Landes entwickelt. Dies basiert auf der Annahme, dass „ein internationales System von Staaten, die diese Werte annehmen, eines sein wird, innerhalb dessen die Union ihre externen Ziele leichter verfolgen kann“ (Jawad 2006b: 16). Deshalb will sie zur Erfüllung der mit der Rosenrevolution verknüpften Erwartungen die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung Georgiens fördern, die langfristig zu einer friedlichen Konfliktlösung und der Wiederherstellung seiner territorialen Integrität beitragen soll (Lynch 2006: 66). Jedoch lassen sich diese Interessen nicht immer miteinander vereinbaren, vor allem die Dringlichkeit sicherheits- und energiepolitischer Ziele lassen die direkte Demokratieförderung kurz- oder mittelfristig in den Hintergrund treten. Das Ringen dieser Interessen miteinander und deren unterschiedliche Hierarchisierung seitens der EU-Organe und der Mitgliedsstaaten haben bisher die Entwicklung einer eigenen europäischen Kaukasusstrategie verhindert (Soghomonyan 2007: 138f.). Die hohen Erwartungen Georgiens an ein stärkeres europäisches Engagement sowie einer bilateralen Partnerschaft mit Brüssel konnten mit der ENP bisher nicht ganz erfüllt werden (Mayer 2007: 7). Ursache für diese Enttäuschung sind Wahrnehmungsunterschiede und Verständnisprobleme zwischen der EU und Georgien, besonders aus Sicht der georgischen Entscheidungsträger, die aus Beziehungen mit der EU meistens auf der materiellen, finanziellen Ebene Nutzen ziehen wollen oder sich davon politisches Prestige erhoffen. Die EU hingegen bleibt bei ihrer langfristigen Perspektive, um einen echten, politischen und wirtschaftlichen Wandel nach europäischen Maßstäben zu vollziehen. Deshalb ist ungewiss, ob die Wahl Georgiens, in Richtung Europa zu gehen, aufrichtig oder bloße Rhetorik ist (Soghomonyan 2007: 111f.). Die Vermittlerrolle der EU im Augustkrieg 2008, die Beobachtermission EUMM und die 2009 geschaffene Östliche Partnerschaft lassen Georgien auf eine verstärktes europäisches Engagement und eine aktivere Rolle der EU bei der Konfliktlösung und der Entwicklung des Landes hoffen (Mkrtychyan, et al. 2009: 123f.).

6.2 Konzept und Strategie europäischer Demokratieförderung in Georgien

Trotz der Betonung von demokratischer, rechtsstaatlicher und wirtschaftlicher Entwicklung als Voraussetzung und Beitrag zur Konfliktlösung und politischen Stabilisierung Georgiens ist es der EU bisher nicht gelungen, eine kohärente und umfassende EU-Kaukasusstrategie bzw. Georgienstrategie sowie ein klares, langfristiges Demokratieförderungskonzept für Georgien zu entwickeln. Dies hindert die EU bisher daran, ihre machtpolitische Position im Südkaukasus gegenüber Russland oder den USA effektiv auszubauen. Die Demokratieförderung der EU in Georgien gliedert sich in globale Demokratieprogramme (EIDHR), geographische Maßnahmen in der ENP mit verschiedenen Finanzierungsinstrumenten, sowie kurzfristige und ereignisbezogene Reaktionsmechanismen, die durch ihre fehlende Integration in ein ganzheitliches, abgestimmtes Konzept die Steuerung und Kohärenz der Maßnahmen erschweren. Gründe für eine fehlende Gesamtstrategie sind der Mangel an einer allgemeinen Demokratieförderungsstrategie der EU, die unterschiedlichen Interessen, Zuständigkeiten und Prioritäten der EU-Organen und Mitgliedsstaaten im Südkaukasus sowie die jahrelang sehr passive Rolle der EU in der Region.

6.2.1 Die 1990er Jahre bis zur Rosenrevolution

Trotz der hohen strategischen und geopolitischen Relevanz des Südkaukasus für andere internationale Akteure wie die USA und Russland hat die EU dort in den 1990er Jahren ungeachtet hoher finanzieller Unterstützungsleistungen eine politisch eher passive Rolle gespielt und Zeit gebraucht, die post-sowjetische Region für ihre Außenpolitik auszdifferenzieren, wobei der Südkaukasus mit seinen drei sehr unterschiedlichen Ländern als letzte Region an der Reihe war. Trotzdem gehören die EU und ihre Mitgliedsstaaten finanziell zu den Hauptunterstützern Georgiens und des Südkaukasus seit 1991. In den frühen 1990er Jahren konzentrierte sich die Unterstützung der EU besonders auf humanitäre Maßnahmen sowie technische Unterstützung im Rahmen ihres „Technical Assistance Programm to the Commonwealth of Independent States (CIS) countries (TACIS)“, dessen Ziel die Unterstützung des wirtschaftlichen und demokratischen Transformationsprozesses war (Jawad 2006b: 20). Der Hauptfokus der TACIS-Programme in Georgien während der 1990er Jahre lag jedoch europäischen Interessen entsprechend auf dem Transport- und Energiesektor. Demokratieförderung fand nur in Form von relativ unverbindlichen Konditionalitätsklauseln zu Demokratie und Menschenrechten sowie einigen kleineren Beratungsprogrammen zur Stärkung parlamentarischer Prozesse als Korrektiv zur Exekutive ihren Ausdruck. Hinzu kamen 1994 Mikroprojekte zur Förderung der Zivilgesellschaft aus dem EIDHR, die jedoch keine projektübergreifende Wirkung auf den demokratischen Transformationsprozess entfalteten. Erst Ende der 1990er Jahre erhielt die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, besonders die Reform des Justizwesens und die Rechtsberatung mit der Gründung des Beratungszentrums „Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC)“ und einem Qualifizierungsprojekt für Richter einen größeren Stellenwert im TACIS-Programm (Mayer 2006: 150).

Die anschließende Reform der TACIS-Verordnungen im Jahr 1996 setzte daraufhin erstmals zur Stärkung des politischen Einflusses der EU auf einen dialogorientierten Ansatz statt auf einen reinen Nachfrageansatz. Diese Neuausrichtung des TACIS-Programms ging einher mit dem Abschluss und In-Kraft-treten des PKA zwischen der EU und Georgien 1999, das die bilateralen Beziehungen institutionalisierte und erstmals einen Rahmen für den politischen Dialog, die Unterstützung der demokratischen und wirtschaftlichen Transition, sowie die Zusammenarbeit auf verschiedenen Politikfeldern schuf. Für diese Kooperation wurden drei EU-Partnerland-

Institutionen eingerichtet: der jährlich tagende „Kooperationsrat“, zusammengesetzt aus Mitgliedern des EU-Rates, der EU-Kommission sowie georgischen Regierungsmitgliedern zur Überwachung der Umsetzung des Abkommens; das dauerhafte „Kooperationskomitee“ aus Vertretern der Mitglieder des Rates, Mitgliedern der Kommission sowie georgischen Regierungsvertretern zur Unterstützung des Kooperationsrates und das unregelmäßig tagende „Parlamentarische Kooperationskomitee“ aus Mitgliedern des EP und des georgischen Parlaments zum inhaltlichen und kritischen Informationsaustausch (Lynch 2006: 59).

Trotz der Einrichtung dieser politischen Foren kam es zu keiner nennenswerten Verstärkung demokratiefördernder Aktivitäten der EU. TACIS wurde zwar durch seine Einbettung ins PKA von einer alleinstehenden Aktivität zu einem strategischeren Instrument, das PKA legte aber zum politischen Dialog sowie der legislativen und demokratiefördernden Kooperation keine konkreten inhaltlichen Schwerpunkte fest. Das Herz des PKA blieb wirtschaftlich und technisch (Mayer 2006: 143). Allein einer der sieben inhaltlichen Schwerpunkte des PKA umfasste Maßnahmen zur Demokratie- oder *Good Governance*-Förderung. Erst das TACIS Programm 2004-2006, beeinflusst durch die Rosenrevolution, sah ein Volumen von 11 Mio. Euro für Demokratieförderungsmaßnahmen vor. Neben der Unterstützung von GEPLAC, das vor allem die Umsetzung des PKA durch die Harmonisierung georgischer Gesetze mit dem EU-Besitzstand und die Vorbereitung des WTO-Beitritts zum Ziel hatte, umfasste das TACIS-Programm ein Rechtsstaatlichkeitsprogramm inklusive der Unterstützung von Grenzkontrollen sowie ein Programm zur Unterstützung der Zivilgesellschaft (Europäische Kommission 2003a). Bis dahin trugen TACIS und EIDHR jedoch nicht dazu bei, dass die EU ein Profil als Demokratieförderer entwickelte, obwohl als Oberziel von TACIS und des PKA die Unterstützung der wirtschaftlichen und demokratischen Transformation definiert wurde. Insgesamt wurden Georgien von 1992 bis 2006 505,2 Mio. Euro an finanzieller Unterstützung zuteil, 129 Mio. Euro im TACIS-Programm und 8 Mio. Euro im EIDHR (Europäische Kommission 2006b: 33). Der Beitrag an der Gesamthilfe zur direkten Demokratieförderung in TACIS und im EIDHR fiel also relativ gering aus.

Die Stärkung ihrer politischen Rolle und neuer demokratiefördernder Aktivitäten im Südkaukasus äußerte sich erst in der Entsendung des EUSR im Jahr 2001 und dem Beschluss zweier Kurzzeitmaßnahmen zur Unterstützung des demokratischen Umschwungs in Georgien in Folge der Rosenrevolution. Letztere umfassten eine RRM-Mission zur Unterstützung der Präsidentschaftswahlen und Parlamentswahlen zwischen Januar und März 2004, sowie die ESVP-Rule of Law Mission „EUJUST THEMIS“ von Juli 2004 bis Juli 2005 zur Erarbeitung einer Reformstrategie des georgischen Strafrechts und des Strafvollzugs, über die es, aufgrund ihrer inhaltlichen Überschneidung mit einem TACIS-Programm, heftige Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Rat gegeben hatte (Jawad 2006b: 28f.). Strategisch und langfristig führten diese beiden Einsätze und die Osterweiterung 2004, durch die Georgien neue Anwälte seiner Interessen unter den Mitgliedsstaaten gewann und geographisch näher an die EU heranrückte, zur nachträglichen Aufnahme Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004, die die Zusammenarbeit mit den Ländern auf eine neue, qualitativ höhere und strategische Stufe stellte. Ein wichtiger Beitrag dazu war ebenfalls die im Dezember 2003 veröffentlichte Europäische Sicherheitsstrategie, die ein stärkeres Engagement der EU im Südkaukasus vor dem Hintergrund sicherheitspolitischer Bedrohungen, auch durch die fragile Staatlichkeit Georgiens, als strategisches Ziel definierte und mit der ENP umgesetzt wurde (Mayer 2006: 23).

6.2.2 ENP und Östliche Partnerschaft

Die ENP bildet ein strategisches Rahmenwerk für eine engere, politische Zusammenarbeit mit den insgesamt 16 Mittelmeerländern und osteuropäischen Nachbarn. Die ENP kommt insbesondere in der Demokratieförderung im Südkaukasus einer Art Europäisierungsstrategie gleich, die sich in der rechtlichen und institutionellen Anpassung an europäische Standards sowie in der Verankerung europäischer und demokratischer Werte und Prinzipien auf allen gesellschaftlichen Ebenen niederschlägt. Die ENP bietet ähnlich wie die Erweiterungspolitik ihren Partnerländern die Teilhabe an EU-Programmen, eine enge politische Zusammenarbeit und bilaterale Beziehungen auf vielen Themenfeldern im Gegenzug für politische, wirtschaftliche und rechtliche Reformen an, ohne eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen, da die EU durch die Osterweiterung die Grenze ihrer Erweiterungskapazität erreicht sieht. (Streb 2008: 52f.; 59f.; 81ff.). Hauptziel dieser Maßnahmen ist

„(...) [die] Eindämmung der Armut und [die] Schaffung eines Raums gemeinsamen Wohlstands und gemeinsamer Werte auf der Grundlage vertiefter wirtschaftlicher Integration, intensiverer politischer und kultureller Beziehungen, engerer grenzübergreifender Zusammenarbeit und gemeinsamer Verantwortung der EU und ihrer Nachbarstaaten für die Konfliktprävention.“ (Europäische Kommission 2003b: 9)

In Georgien sieht die EU besonders in Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtsschutz und Demokratie die wichtigsten Voraussetzungen zur Erreichung dieser Ziele, zur Überwindung der schwachen Staatlichkeit und zur friedlichen Stabilisierung. Dies geschieht unter der Annahme, dass nur ein verantwortungsvoll geführter Staat die Kapazität für eine friedliche Konfliktlösung und eine höhere Attraktivität für die Sezessionsgebiete als eine enge Integration mit Russland aufweist (Jawad 2006b: 32). Deshalb stellt die EU Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als strategische Ziele im Rahmen des 2006 verabschiedeten georgischen ENP-Aktionsplans sowie den Einbezug der NROs mit in den Vordergrund der Kooperation. Diesem Aktionsplan geht ein 2005 von der Kommission verfasster Länderbericht voraus, der die Entwicklung des Landes auf wirtschaftlicher, sozialer und politischer Ebene analysiert, die zentralen Problemfelder benennt und dadurch implizit die fragile Staatlichkeit Georgiens hervorhebt (Europäische Kommission 2005a: 8ff.). Den Aktionsplan mit einer Dauer von fünf Jahren haben die EU und Georgien gemeinsam erarbeitet und im Kooperationsrat verabschiedet. Er legt acht Handlungsschwerpunkte für die Zusammenarbeit fest, die durch das neue Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI), das TACIS ersetzt, finanziert werden (Europäische Union 2006a: 4ff.). Die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung adressiert der erste Schwerpunktbereich und konzentriert sich auf die

“Stärkung der Rechtsstaatlichkeit insbesondere durch die Reform des Justiz- und Strafvollzugssystems und durch den Wiederaufbau staatlicher Institutionen; Stärkung der demokratischen Institutionen und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen Georgiens.“ (Europäische Union 2006a: 3)

Die geplanten Maßnahmen werden relativ klar und präzise definiert, orientieren sich stark an europäischen Standards und umfassen die Reform des Rechts- und Justizsystems, insbesondere durch die Umsetzung der mit EUJUST entwickelten Reformstrategie für das Strafjustizsystem und die Annahme einer neuen Strafprozessordnung, die Unterstützung der Kommunal-, Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Georgien sowie die Fertigstellung und Umsetzung einer Strategie und eines Programms zur Reform der kommunalen Selbstverwaltung. Diese konkreten

Aktionsfelder der EU werden in sechs übergeordnete Handlungsfelder und Ziele eingebettet, die die spezifischen Aktionen komplementieren und ergänzen sollen. Relevant für die Demokratieförderung ist das erste Handlungsfeld „Politischer Dialog und politische Reform“, in dem zusätzlich zu den spezifischen Aktionen zahlreiche weitere Ziele aufgelistet werden, die zum Teil im Rahmen anderer Instrumente als in direkten Unterstützungsmaßnahmen durch das ENPI stattfinden, z. B. die Ratifikation und Implementierung von internationalen Konventionen über den politischen Dialog (Europäische Union 2006a: 12ff.). Dieser scheinbar ganzheitliche, auf Kohärenz mit anderen Instrumenten ausgerichtete Ansatz ist grundsätzlich zu befürworten. Jedoch gewährt er der EU und Georgien auch einen großen inhaltlichen Handlungsspielraum, der die Gefahr der Relativierung der konkret gesetzten Ziele eines Akteurs und die Ausweitung oder Beschränkung auf andere, weniger weitreichende Aktionen je nach politischer Lage oder politischem Willen der Akteure birgt. Die starke Orientierung am EU-Besitzstand ohne eine breite gesellschaftliche Akzeptanz kann ebenfalls die Durchsetzung geplanter Reformen behindern.

Für die finanzielle Unterstützung und Umsetzung des ENP-Aktionsplans wurde ein Länderstrategiepapier (LSP) für den Zeitraum 2007-2013 sowie ein darauf basierendes Mehrjahresrichtprogramm von 2007 bis 2010 erstellt, das die verschiedenen bilateralen und regionalen Finanzierungsinstrumente des ENPI umfasst. Einer der vier Schwerpunkte des LSP ist „die Unterstützung von Demokratie, Menschenrechte und guter Regierungsführung“, der sowohl indirekte als direkte Demokratiefördermaßnahmen enthält, indem er sich in die drei Bereiche „Democracy, Human Rights and Civil Society“, „Rule of law and criminal justice reform“ und „Good governance, public finance and administrative capacity building“ (Europäische Kommission 2006b: 25) aufgliedert. Für diesen Schwerpunkt stehen von 2007 bis 2010 31,5 Mio. Euro zur Verfügung, die in bestimmten Projekten jährlicher Aktionsprogramme verwendet werden. Zudem enthalten die Mehrjahresrichtprogramme im Gegensatz zum Aktionsplan eine Spezifizierung der drei Unterbereiche mit formulierten Langzeitzielen sowie relativ spezifische Zielen und Indikatoren für die einzelnen Programme, die aber erst in den Projekten selbst quantifiziert werden (Europäische Kommission 2006b: 4ff.). Trotz des Bewusstseins für die zentrale Rolle regionaler Kooperation zur Lösung der Konflikte im Südkaukasus und der Betrachtung der drei Südkaukasusländer Armenien, Aserbaidschan und Georgien als regionale Einheit scheut sich die EU aufgrund der unterschiedlichen Demokratieentwicklung der Länder sowie der Sensibilität des Politikbereichs bisher, regionale Programme im Rahmen der ENP im Bereich der Demokratieförderung für Georgien anzustreben. Die Maßnahmen sind rein bilateral konzipiert, regionale Projekte der ENP finden allein im Wirtschaftssektor, insbesondere im Energie, Verkehrs- und Umweltbereich statt (Europäische Union 2006a: 7f.).

Die Zusammenarbeit in der ENP erfolgt in den Gremien und dem rechtlichen Rahmen des PKA und beruht auf der Basis gemeinsamer demokratischer Werte sowie einer seitens der EU verknüpften positiven Konditionalität, die die Umsetzung politischer, institutioneller und wirtschaftlicher Reformen und die Verbesserung bereits bestehender, demokratischer Strukturen einfordert. Diese asymmetrischen und teilweise hegemonialen Machtstrukturen spiegeln sich auch in der starken inhaltlichen Ausrichtung der Demokratieförderungsprogramme auf die Angleichung an den EU-Besitzstand wider, was dem in der ENP verankerten Prinzip des „Joint-Ownership“ zwischen EU und Förderland widerspricht (Europäische Kommission 2004: 8). Dieses Partnerschaftsprinzip wird von Beginn an durch die Konditionalitätsklausel und das generelle ENP-Agenda-Setting eingeschränkt, die für alle Partnerländer gleichermaßen gelten. Auch die Konzeption des Länderstrategiepapiers und des Mehrjahresrichtprogramms erfolgt maßgeblich unter der Kontrolle der Kommission. Diese Prinzipien, der Einsatz von politischem Dialog und verschiedenen Formen der politischen Zusammenarbeit entsprechen den Assoziations- und Beitrittsinstrumenten der EU, bietet jedoch Georgien wenig Anreize, da ihm im Gegensatz zur Er-

weiterungspolitik nur unklare Angebote zu der Teilnahme an bestimmten EU-Programmen angeboten werden, jedoch einen hegemonialen Politik-Transfer vorsehen, der die regulative Grenze der EU-Politiken verschiebt, ohne den Drittstaaten Partizipationsmöglichkeiten an der organisationalen Entscheidungsebene einzuräumen, oder in letzter Konsequenz eine Beitrittsperspektive zu eröffnen (Ghazaryan 2008: 14f.). Durch diese relativ geringe Anreizstruktur lässt sich der Erfolg der ENP stark bezweifeln. Zudem bewegt sich die ENP im Spannungsfeld zwischen dem Prinzip der Differenzierung, das die Vereinbarung individueller Aktions- und Länderstrategien, abhängig vom Reformwillen der Länder und der nationalen Reformstrategien wie in Georgien vorsieht, und der Gewährleistung der Einheitlichkeit des ENP, die allen Ländern ein ähnliches Integrationsniveau bietet soll, was besonders im Südkaukasuskontext zu begrüßen ist (Europäische Kommission 2004: 8f., 11). Daher bleibt die Zusammenarbeit einerseits in ein großes Handlungskonzept mit anderen Staaten integriert, kann jedoch andererseits der Heterogenität und individuellen Bedürfnisse der ENP-Länder durch gemeinsame Ziele und Agenden nur teilweise Rechnung tragen.

Zur Aufhebung dieses Spannungsfeldes und zur Erhöhung der Anreizstruktur der ENP hat die EU, vor dem Hintergrund des Georgienkrieges 2008, im Mai 2009 durch eine schwedisch-polnische Initiative die Östliche Partnerschaft (ÖP) für die drei Südkaukasusstaaten, Weißrussland, Moldawien und Ukraine ins Leben gerufen. Diese Initiative war unter den Mitgliedsstaaten lange umstritten, besonders die alten Mitgliedsstaaten Deutschland, Italien und Frankreich wehrten sich gegen eine neue Initiative ohne den Einbezug Russlands (Meister, et al. 2009: 4). Die ÖP verspricht eine neue Qualität der Beziehungen, zum einen durch Verdoppelung der Gelder für die ENP mit diesen Ländern (2009-2013: 600 Mio. €) zur verstärkten Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Reformen, zum anderen wird ihnen der Abschluss von weitreichenden Assoziierungsabkommen in Aussicht gestellt, deren Inhalte über die Anreize der ENP hinausgehen (Ochmann 2009: 2). Die Einrichtung multilateraler, halbjährlicher thematischer Foren, auch zu dem Thema „Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität“, das nach Kommissionsvorschlag „Peer Reviews“ der Regierungsführung und den Austausch bewährter Praktiken zu Themen wie Wahlstandards, Regelungen für die Medien sowie Korruptionsbekämpfung beinhalten kann (Stewart 2009: 1f.), stellt das einzige neuartige, demokratiefördernde Element in den Nachbarschaftsbeziehungen zur EU dar, so dass die ÖP konzeptionell auf die Demokratieförderungspolitik in Georgien kaum Einfluss nimmt, aber durch ihre verstärkte Anreizstruktur zur Teilnahme an EU-Programmen, ihre höheren finanziellen Mittel (2011-2013: 180,3 Mio. Euro für Georgien) und die damit verknüpfte Konditionalität beschleunigend auf demokratische und rechtsstaatliche Fortschritte in Georgien wirken kann.

6.3 Instrumente europäischer Demokratieförderung in Georgien

In der Vergangenheit, besonders in Folge der Rosenrevolution, und der Gegenwart hat die EU als „soft-power“ alle ihr zur Verfügung stehenden, „weichen“ Demokratieförderungsinstrumente in Georgien genutzt, um die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung und die Achtung der Menschenrechte in Georgien zu unterstützen. Deren Einsatz soll im Folgenden systematisch analysiert werden.

6.3.1 *Konditionalität*

Die Knüpfung europäischer Leistungen an bestimmte politische Kriterien und das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bildet die Basis der politischen Zusammenarbeit zwischen der EU und Georgien und ist Ausdruck asymmetrischer Machtbeziehungen zugunsten der EU. Der Wunsch zur stärkeren Konditionalisierung der Hilfe kam erstmals in Artikel 3 der TACIS-Verordnung 1996-1999 zum Ausdruck:

„Ist eine wesentliche Voraussetzung für die Fortführung der Zusammenarbeit nicht erfüllt, insbesondere in Fällen der Verletzung der Grundsätze der Demokratie und der Menschenrechte, so kann der Rat (...) geeignete Maßnahmen betreffend die Unterstützung eines Partnerstaates beschließen.“ (nach Mayer 2006: 102)

Die vertragliche Verankerung des Konditionalitätsprinzips der Achtung von Menschenrechten sowie demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze fand im PKA statt und bildet seitdem die Grundlage für die Zusammenarbeit mit Georgien. Es wurde zum ersten Mal im September 2003 aufgrund der erheblichen Verschlechterung der georgischen Sicherheitslage und fehlender Fortschritte in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft angewendet. Die Kommission hielt fest, dass

„mehr als zehn Jahre bedeutenden Umfangs an EU-Unterstützung noch nicht zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben (...). [D]ie georgische Regierung hat noch nicht den Grad an Verbundenheit zur Umsetzung der Politikziele, die mit der Unterstützung verknüpft sind, gezeigt, den die EU legitimer Weise erwarten darf.“ (Europäische Kommission 2003a: 21)

Deshalb stelle sie nur noch Unterstützung zur Verfügung, wenn die georgische Regierung glaubwürdige Reformmaßnahmen durchsetze und kürzte. Daraufhin erfolgte erstmals eine Kürzung der technischen und finanziellen Unterstützung, die jedoch aufgrund des Regierungswechsels in Folge der Rosenrevolution nicht lange andauerte (Jawad 2006b: 23). Mit dieser Durchsetzung des Konditionalitätsprinzips hat die EU aber zumindest im Fall Georgiens gezeigt, dass sich ihre strategischen Interessen und ihre gemeinsamen Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht gegeneinander ausspielen lassen, auch wenn in diesem Fall bedingt durch den Regierungswechsel und die sehr kurze Streichung der Unterstützungsleistungen die Symbolik größer war als die konkrete Wirkung der Aussetzung europäischer Leistungen auf die Politik der alten Regierung. Dieses Konditionalitätsprinzip wurde durch die ENP und die ÖP bekräftigt, indem sie den Druck zu dessen Einhaltung durch eine deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel und der Aussicht auf die Teilnahme an EU-Programmen erhöhten, sowie durch den ausdrücklich formulierten Vorbehalt, die europäische Hilfe von den demokratischen und rechtsstaatlichen Fortschritten in Georgien abhängig zu machen (Europäische Kommission 2004: 14; Europäische Kommission 2009b).

6.3.2 *Diplomatie*

Die drei diplomatischen Hauptinstrumente der EU in Georgien umfassen neben der Tagespolitik die Erklärungen des Rates bzw. des Ratsvorsitzes, der institutionalisierte politische Dialog im Rahmen des PKA sowie die 2001 und 2008 vom Rat ernannten Sonderbeauftragten. Die Ratserklärungen werden anlassbezogen zur Stellungnahme gegenüber aktuellen politischen Ereignissen genutzt, in denen Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsfragen oft eine große Rolle spielen. In diesem Fall ist deren Funktion die Erhöhung des diplomatischen Drucks auf die Beteiligten, sowohl im positiven als auch im negativen Sinne. Ein gutes Beispiel dafür ist die Erklärung des Ratsvorsitzes zu den Novemberprotesten 2007, in denen die EU die Konfliktparteien und die georgische Regierung zur Mäßigung und zur friedlichen Verhandlung von Lösungsmöglichkeiten aufgerufen hat (Rat der Europäischen Union 2007).

Der politische Dialog findet regelmäßig in allen Kooperationsgremien des PKA statt und zielt darauf, die Annäherung zwischen der Gemeinschaft und Georgien zu festigen und zu begleiten. Vor 1999 war der politische Dialog eher rhetorischer Natur, wurde jedoch durch das PKA institutionalisiert und durch die ENP deutlich gestärkt (Jawad 2006b: 16, 24). Er thematisiert Fragen der Umsetzung des ENP-Aktionsplans, wozu auch die Ratifikation und Umsetzung internationaler Konventionen gehören, die Fortschritte der politischen und wirtschaftlichen Reformen Georgiens, sowie die Rolle der EU bei der Stabilisierung des Landes und der Konfliktlösung z. B. durch die Mission EUMM Georgia und die Zusammenarbeit in internationalen Gremien. Thematische Subkomitees diskutieren detaillierter die Fragen in bestimmten Politikbereichen. Die Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte durch Georgien werden im Komitee „Justice, Liberty and Security“ behandelt. Darüber hinaus dient der politische Dialog als Forum des persönlichen Austauschs und bildet die Basis für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in allen Fragen, v. a. auf Arbeits- und Regierungsebene (Europäische Union 2009b). Zudem führen die EU und Georgien auf georgische Initiative hin seit 2009 einen Menschenrechtsdialog, der die Menschenrechtssituation in Georgien diskutiert und gemeinsame Initiativen vereinbaren soll (Rat der Europäischen Union 2009b).

Schließlich entsandte der Rat der EU unter der schwedischen Ratspräsidentschaft 2001 im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion einen Sonderbeauftragten für den Südkaukasus, zur Zeit Peter Semneby, dessen Mandat bis heute immer wieder verlängert wurde. Seine Hauptaufgabe ist die Unterstützung und aktive Mitwirkung bei der Lösung der Konflikte in der Region. Dazu gehören neben direkten Gesprächen und Vermittlungsversuchen mit den Konfliktparteien auch die Unterstützung politischer und demokratischer Reformen sowie die Koordinierung aller EU-Aktivitäten in der Region (Lynch 2006: 65f.). 2008 wurde anlässlich des Georgienkrieges 2008 ein eigener Sonderbeauftragter für Georgien, Pierre Morel, entsendet, der als EU-Repräsentant in den Genfer Gesprächen zur Beilegung des Konflikts zwischen Russland und Georgien, zur Einhaltung und Umsetzung des Waffenstillstandes sowie zur Lösung des Flüchtlingsproblems beitragen soll, und sich in diesem Rahmen besonders für die Einhaltung von Menschenrechten einsetzt (Rat der Europäischen Union 2010). Vor allem diese Sonderbeauftragten haben dauerhaft die politische Rolle und die Sichtbarkeit der EU in Georgien sowie im Südkaukasus auf diplomatischer Ebene beträchtlich erhöht. Insgesamt bleiben die wegweisenden diplomatischen Instrumente zur Demokratieförderung vor allem in der Hand des Rates und somit der Mitgliedsstaaten und sichern ihnen unabhängig von der Europäischen Nachbarschaftspolitik einen starken Einflussbereich zu.

6.3.3 *Politische Zusammenarbeit*

Die Politische Zusammenarbeit ist das größte und wichtigste Instrument europäischer Demokratieförderung in Georgien. Es umfasst eine Reihe von Instrumenten wie das, das ENPI mit TACIS als Vorläufer, die Governance-Fazilität, das EIDHR, ESVP-Missionen sowie das Stabilitätsinstrument IfS. Ihre strukturelle Verortung in verschiedenen institutionellen Strukturen und die Beteiligung jeweils verschiedener Akteure erschwert ihre Koordinierung in der Praxis.

6.3.3.1 TACIS und ENPI

Die technische Unterstützung für die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erfolgte von 1992 bis 2006 im Rahmen von TACIS, das Beratungstätigkeiten, die Weitergabe von Wissen und Expertise z. B. durch Ausbildungsmaßnahmen und Sachleistungen umfasste. Die Durchführung der Programme erfolgte durch staatliche oder nichtstaatliche Organisationen, die in einem Auftragsverfahren ausgewählt wurden. Inhaltliche Schwerpunkte bildeten besonders die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und des Justizwesens, die Förderung einer effektiven Verwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements sowie die Stärkung des Parlaments und die Rechts- und Politikberatung bei der Umsetzung des PKA in Form von GEPLAC. Es gab also eine klare Dominanz indirekter Demokratieförderung und *Good Governance*, die den Vorgaben der TACIS-Strategiepapiere bzw. des ENP-Aktionsplans und den zugehörigen Mehrjahresrichtprogrammen entsprachen (Europäische Union 2006b: 6f.).

Die Stärkung des Rechts- und Justizwesens steht bereits seit Ende der 1990er Jahre auf der Agenda, das erste Projekt war die Unterstützung eines Trainingszentrums für georgische Richter 1998 mit 1 Mio. Euro. Die Neuprogrammierung des TACIS-Programms 2000-2006 setzte anschließend einen inhaltlichen Schwerpunkt auf diesen Bereich. Vom Jahr 2002 bis 2005 wurde ein zweiphasiges Projekt zur Reform des Managements und der Verwaltung des Justizvollzugswesens nach internationalen Standards zur Stärkung der Sicherheit und Menschenrechte der Gefangenen in Höhe von 1,8 Mio. Euro durchgeführt, mit besonderem Fokus auf die Vernetzung mit allen relevanten Regierungsinstitutionen und der Zivilgesellschaft (Europäische Kommission 2005b: 19) In den Jahren 2004 bis 2005 wurden Projekte zur Unterstützung des Justizministeriums bei der Konzeption einer nationalen Strukturreform des Strafvollzugswesens mit Kosten von 2 Mio. Euro sowie von 2006 bis 2008 zur Unterstützung des Aufbaus eines demokratischen, transparenten und effektiven Strafvollzugs- und Bewährungshilfedienstes aufgelegt. Diese drei eng miteinander verknüpften Projekte wurden, bedingt durch die obligatorische Ausschreibungspflicht, von drei verschiedenen Organisationen durchgeführt, was den Aufbau von Doppelstrukturen und eine mangelnde Abstimmung der Projekte zur Folge hatte (Europäische Kommission 2007b: 31f.).

Ein zweiter Fokus in der Rechts- und Justizberatung in TACIS lag auf der Staatsanwaltschaft. Von 2003 bis 2007 wurde ein Programm in Höhe von insgesamt 2,75 Mio. Euro vom British Council und UGT zur Stärkung und Verbesserung der Organisations- und Führungsstrukturen der Staatsanwaltschaft beim Strafvollzug durchgeführt. Der besondere Fokus des Expertenteams, bestehend aus Georgiern und Europäern, lag auf der Evaluierung der Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaft, der Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologie, der juristischen Fortbildung für die Staatsanwaltschaft und der Verbesserung der Datenerfassung. Oberziel war die Festigung der Unabhängigkeit der Institution sowie die nachhaltige Erhöhung der Effizienz und Transparenz, auch gegenüber der Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft (EU-Delegation Georgia 2006b). Weitere Maßnahmen im Rechts- und Justizbereich bestanden aus Kleinstmaßnahmen z. B. die Unterstützung von Arbeitsgruppen bei der Erarbeitung von Reformen des Zivil- und Verwaltungsrechts. Im Rahmen des ENPI wurde im Aktions-

plan 2008 ein großes Programm zur Reform des Strafjustizsystems vereinbart, das jedoch völlig anders konzipiert wurde als die TACIS-Programme und fast ausschließlich Budgethilfe für die Umsetzung der Reform des Strafjustizsystems leistete. Es beruht auf der gemeinsam mit der ESVP-Mission EUJUST Themis, den RRM und TACIS erarbeiteten „Strategy of the Reform of the Criminal Legislation of Georgia“, das als einziges gelungenes Beispiel für die Koordinierung verschiedener Demokratieförderungsinstrumente gelten kann, und dem darauf basierenden, von der georgischen Staatskommission für Rechtsreformen erarbeiteten Implementationsplan. Von insgesamt 16 Mio. Euro stehen nur 1 Mio. Euro für technische Unterstützung zur Verfügung (Europäische Kommission 2008: 3ff.). Hintergrund dieses methodischen Umschwungs ist die Neukonzipierung des ENPI, das grundsätzlich stärker auf Budgethilfe, häufig in Korbfinanzierungen mit anderen externen Akteuren, auf flexiblere, effektivere Instrumente wie *Twinning* oder TAIEX setzt als auf die klassische, technische Hilfe, da diese sich in der Vergangenheit als zu bürokratisch, ineffizient, nicht nachhaltig, zu stark *Top-down*- und zu wenig *Ownership*-orientiert sowie teilweise als methodisch mangelhaft erwiesen hat. Durch die neuen Instrumente sollen die Verantwortlichkeit der Regierung und die Kohärenz der Reformen gestärkt werden. Oberziel der Strafjustizreform ist die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes nach internationalen Standards (Europäische Kommission 2006b: 17, 20ff.).

Der zweite Schwerpunkt „Public Financial Management“ und „Administration Capacity building“ ist eng verknüpft mit dem ENPI-Programm zum Strafjustizvollzugssystem, da die EU Georgien ohne die vorangegangenen Maßnahmen für ein verantwortungsvolleres öffentliches Finanzmanagement keine Budgethilfe gewährt hätte. Oberziel dieses Schwerpunktes ist die Verbesserung guter Regierungsführung und die Verbesserung der Effizienz und Transparenz der Staatsausgaben. In diesem Schwerpunkt haben seit 2003 einige TACIS-Programme in verschiedenen georgischen Regierungsinstitutionen stattgefunden. Dazu gehören besonders die Hilfe bei Reformen der Führungs- und Organisationsstrukturen des Justizministeriums 2006-2008 mit Kosten von 1.5 Mio. Euro in Form von Fortbildungsveranstaltungen, Restrukturierungen, und die Einführung von Kommunikations- und IT-Instrumenten sowie die Unterstützung der Steuer- und Finanzverwaltung des Finanzministeriums zur besseren Umsetzung des Steuerrechts 2004 bis 2007 in Höhe von 1,65 Mio. Euro (Europäische Kommission 2007b: 30f.). Zum Ausbau und zur umfassenden Reformierung des *Public Finance Management* (PFM) in Georgien hat die EU im Rahmen des ENP-Aktionsprogramm 2007 ein 16 Mio. Euro schweres Programm aufgelegt, das in Form von Budgethilfen und im Rahmen einer Korbfinanzierung mit Großbritannien, Schweden und den Niederlanden die Reformstrategie der Regierung für das PFM unterstützen soll. Konkretes Ziel ist die Unterstützung des Finanzministeriums bei der generellen Durchführung der Reformen sowie die Verbesserung der Budgetplanung und -ausführung, der Politikformulierung und der Finanzmanagementfähigkeiten sowie des Reporting im Gesundheits-, Justiz- und Landwirtschaftsministerium. Erfolgsindikatoren sollen gemeinsam mit dem Finanzministerium entwickelt werden (Europäische Kommission 2007a: 3ff.). Das größte Risiko in all diesen Projekten besteht in der hohen Personalfuktuation in den Ministerien und anderen staatlichen Institutionen, die die Wirkung von Fortbildungen und den Erhalt des institutionellen Wissens nachhaltig einschränken.

Die Stärkung von *Good Governance* und des Rechtswesens ist auch Ziel des Rechts- und Politikberatungszentrums GEPLAC, das bereits Ende der 1990er Jahre im Rahmen von TACIS gegründet wurde, um die georgische Regierung bei der Übernahme des EU-Besitzstandes sowie der Gesetzesharmonisierung zur Umsetzung des PKA und ENP-Aktionsplanes zu beraten und im Zuge dessen z. B. auch Fortbildungsmaßnahmen durchzuführen. Obwohl GEPLAC besonders die wirtschaftliche Transformation unterstützt, trägt es indirekt durch die Beratung für Rechtsvorschriften in allen wirtschaftlichen Rechtsbereichen auch zu einer verbesserten Rechtsstaatlich-

keit bei (Muth 2003: 118ff.). Die starke Orientierung an europäischen Standards lässt jedoch die Berücksichtigung landesspezifischer Traditionen und Kriterien häufig nicht zu, so dass GEPLAC der fortlaufenden Übernahme rechtlicher Regime der EU dient, die dieser eine vorteilhafte Basis zur Stärkung ihres regionalen Gewichts und ihrem Europäisierungsziel verschaffen. Als ausdrückliche Ergänzung zu den Maßnahmen in diesen drei Schwerpunkten spielen das EU-Beitrittsprogramm *Twinning* und TAIEX eine wichtige Rolle, die als Informations- und Implementationsnetzwerke 2007 im Rahmen des ENP-Aktionsprogramms für Georgien geöffnet wurden. 2007 und 2008 wurden insgesamt 15 Mio. Euro für *Twinning* bereitgestellt, um den Aufbau moderner und effizienter Verwaltungen zur Übernahme des EU-Besitzstandes zu unterstützen (Europäische Union 2009a: 8f.). Dies erfolgt in einem Partnerschaftsprozess, bei dem Heranführungsberater aus den Verwaltungen der Mitgliedsländer Georgien auf der Grundlage vereinbarter spezifischer Projekte mit verbindlichen Zielstellungen unterstützen, die der georgischen Nachfrage entsprechen und 12 bis zu 24 Monate dauern. In Georgien lag der inhaltliche Fokus 2007 besonders auf Handels- und Wirtschaftsfragen und dem Bildungsbereich, wurde aber 2009 auf viele weitere Bereiche ausgedehnt, besonders auch auf den Rechts- und Justizbereich zur Unterstützung der Strafjustizreform sowie der Vollzugsinstitutionen. TAIEX hingegen soll zur Umsetzung des EU-Besitzstandes beitragen. Es ist nachfrageorientiert, liefert kurzfristige, spezielle Expertise konkreter, technischer Probleme und wendet sich an alle staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, die für die Durchsetzung des europäischen *Acquis* zuständig sind. Die Hilfe erfolgt in Form von Seminaren, Workshops, Expertenmissionen, Peer Reviews und Studienreisen. Bisher haben in Georgien über 100 solcher Maßnahmen stattgefunden (EU-Delegation Georgia 2010d).

Der letzte Schwerpunkt „Stärkung der Reform des georgischen Parlaments“ ist mit der Rechts- und Justizberatung die einzige, langfristige direkte Demokratieförderungsmaßnahme. Aufbauend auf mehreren RRM-Missionen zwischen 2004 und 2005, die die Schaffung einer Plattform zwischen Parlament und Zivilgesellschaft, Pilotprojekten zur Gesetzgebung nach EU-Standards und die Einführung moderner IT-Technologie zur Vereinfachung von Gesetzgebungsprozessen umfassten, wurde vom Jahr 2005 bis 2009 im Wert von 2,14 Mio. Euro ein TACIS-Programm aufgelegt, um die Leistungsfähigkeit des Parlaments bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu erhöhen und seine Rolle in der georgischen Gesellschaft zu stärken. Konkret beinhaltete dieses Programm, das u.a. von der GTZ durchgeführt wurde, spezielle Fortbildungsveranstaltungen, Beratungsmaßnahmen, gemeinsame Events und Publikationen sowie die Bereitstellung von IT- und wissenschaftlichem Equipment (EU-Delegation Georgia 2006a).

Über die Umsetzung bestimmter im ENP-Aktionsplan vereinbarter Programme hinaus stellt die EU als positiven finanziellen Konditionalitätsmechanismus eine Governance-Fazilität in Höhe von 300 Mio. Euro von 2007 bis 2013 zur Verfügung, um die Arbeit jener Partnerländer anzuerkennen, die die größten Fortschritte bei der Umsetzung der vereinbarten Reformprogramme und guter Regierungsführung erzielt haben und um die Reformkräfte im Land zu stärken. Die Chance der georgischen Regierung auf einen Teil dieser Gelder sind trotz vieler politischer Hürden aufgrund des trotzdem vergleichsweise schnellen Reformtempos als relativ hoch einzuschätzen, jedoch wurde und wird deren Fortführung durch die schwierige außenpolitische Lage erschwert (Europäische Kommission 2010c).

6.3.3.2 Thematische und krisenbedingte Instrumente

Das wichtigste Instrument zur Demokratieförderung der EU ist neben dem ENPI das EIDHR, das auf eine regierungsunabhängige Förderung der Zivilgesellschaft und NROs setzt und bereits

seit 2002 in Georgien als einem der 29 Schwerpunktländer tätig ist. Für die Förderung existieren zwei Mechanismen: Die Ko-Finanzierung von Mikroprojekten lokaler NGOs in Höhe von 50.000 bis 100.000 Euro, die von der EU-Delegation vor Ort ausgewählt und verwaltet werden, sowie zielgerichtete Makroprojekte in Höhe von 150.000 bis 1 Mio. Euro, die von der Kommission in Brüssel inhaltlich konzipiert und mit einer ausgewählten Partnerorganisation, z. B. lokalen oder internationalen NGOs oder auch dem Europarat implementiert werden (Europäische Kommission 2010a). Die thematischen Schwerpunkte von 2000 bis 2006 in Georgien waren die Förderung von Projekten zum Kampf gegen Rassismus und Diskriminierung, zum Kampf gegen Folter, zu *Good Governance*, zur friedlichen Konfliktlösung, zur Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, besonders von Kindern, Frauen und ethnischen Minderheiten sowie zur Rechtsstaatlichkeit. Diese wurden sowohl in Form von Makroprojekten, wie z. B. einem Großprojekt zur Rehabilitierung von Folteropfern in Georgien als auch in Mikroprojekten, beispielsweise in Form der Förderung des Guria Youth Centres zur Durchsetzung von Kinderrechten in Guria durchgeführt (Europäische Kommission 2006a: 215ff.).

Durch die Neuprogrammierung des EIDHR 2006 hat das EIDHR eine stärkere inhaltliche Fokussierung erfahren, die in Vierjahresstrategiepapieren festgelegt wird. Von 2007 bis 2010 sind die Schwerpunkte die Durchsetzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten speziell in Konfliktgebieten, die Stärkung der Zivilgesellschaft in der Durchsetzung von Menschenrechten und demokratischen Reformen, die Stärkung der internationalen Regelungen für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratieförderung sowie die Vertrauensbildung durch die Verbesserung demokratischer Wahlprozesse mittels Wahlbeobachtung. In Georgien wurden von 2007 bis 2009 sowohl nationale Programme von lokalen NROs als auch regionale Projekte, vor allem gemeinsam mit Aserbaidschan und Armenien, von internationalen Organisationen wie dem Europarat durchgeführt, wobei letztere auch der Vertrauensbildung und Konfliktprävention im Rahmen thematischer Veranstaltungen dienen sollen. Insgesamt hat Georgien für 75 Projekte 2003 bis 2007 3,3 Mio. Euro erhalten (EU-Delegation Georgia 2010a), deren thematische und länderspezifische Fokussierung letztendlich den EU-Delegationen vor Ort vorbehalten bleibt, die diese Steuerungsmöglichkeit bisher jedoch nicht nutzte. Ein großer Schwachpunkt des EIDHR ist bisher, dass die Projekte durch ihren kleinen Umfang und ihre relativ kurze Förderdauer nicht als systematischer und länderspezifischer strategischer Ansatz gelten können. Langfristig können sie nur als Ergänzung zu den geographischen Programmen Wirkung entfalten, indem sie die regierungszentrierten Programme thematisch in der Zivilgesellschaft unterstützen und darüber hinaus als Initiator von Reforminitiativen wirken können.

Die gleichen Konsequenzen und Grundprinzipien gelten für das ebenfalls global konzipierte, akteurzentrierte Programm „Non State Actors and Local Authorities in Development“- Programm (NSA/LA), das 2007 für Georgien geöffnet wurde und komplementär zu ENP-Programmen wirken soll. Ziel des Programms ist eine höhere Partizipation der Zivilgesellschaft und der lokalen, öffentlichen Akteure an Entwicklungsfragen sowie die Stärkung der Koordination, Kooperation und Kommunikation zwischen diesen Akteuren vor Ort. Genauso wie das EIDHR werden Mikro- und Makroprojekte in thematischen Schwerpunkten gefördert, die in Mehrjahresrichtprogrammen festgelegt werden. Bis dato wurden 19 Projekte mit einer Kombifinanzierung von 3,8 Mio. Euro mit Themen wie Jugendjustiz, ländliche Entwicklung, Kinderschutz und öffentliches Finanzmanagement in Georgien unterstützt (EU-Delegation Georgia 2010c; Europäische Kommission 2006d: 3f.).

Ein weiteres kurzfristig und in Krisen einsetzbares Instrument zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist der Krisenreaktionsmechanismus (RRM) bzw. seit 2007 das Stabilitätsinstrument (IfS), das die EU-Kommission in Georgien relativ häufig einsetzte, sowie europäische ESVP-Missionen. Der RRM in Höhe von 2 Mio. Euro wurde 2004 im Zuge der Rosenrevo-

lution erstmalig zur Unterstützung und Sicherung der georgischen Präsidents- und Parlamentswahlen im Januar und März 2004 eingesetzt. Anschließend wurden im Rahmen von insgesamt vier RRM in den Jahren 2004 und 2005 mit Kosten von 4,65 Mio. Euro Maßnahmen zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Entwicklung Georgiens eingesetzt, die nachfolgend in TACIS-Programmen mündeten. Inhaltliche Schwerpunkte waren die Vorbereitung der Reform des Strafvollzugs- und Bewährungshilfedienst, strukturelle Reformen des Justizministeriums, eine Parlaments- und Wahlgesetzreform sowie vertrauensbildende Maßnahmen unter den Konfliktparteien (EU-Delegation Georgia 2006c). Das RRM ergänzte die 2004 eingesetzte ESVP- „Rule of Law-Mission EUJUST THEMIS“, die zur Beratung der Regierung bei der Vorbereitung und Konzipierung einer Reform des Strafjustizsystems entsendet wurde, deren Implementierung im Rahmen von TACIS und des ENPI fortgesetzt werden. Der Einbezug des Strafvollzugs führte jedoch zu Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Rat, da die Kommission dort bereits im Rahmen von TACIS ein Programm durchführte (Jawad 2007: 280). In Folge des Augustkrieges 2008 setzte die Kommission erstmals das IfS in Georgien in Höhe von 15 Mio. Euro ein. Neben der direkten Konfliktfolgenbewältigung, besonders der Versorgung der Binnenflüchtlinge in Georgien, Südossetien und Abchasien, beinhaltete das IfS auch 3,15 Mio. zur Stärkung der demokratischen Entwicklung in Georgien. Inhaltliche Schwerpunkte liegen auf der Mobilisierung, Bildung und Aufklärung von Wählern sowie der Ausbildung von Wahlbeobachtern zur Prävention einer politischen Eskalation und politischen Unruhen (Europäische Kommission 2009a: 20).

Die Demokratieförderungsinstrumente wie das EIDHR oder die Aktionen im Rahmen der GASP sind also nicht direkt in die ENP integriert und bleiben strategisch dadurch etwas außen vor, da sie im Rahmen anderer institutioneller Verfahren beschlossen werden bzw. einen anderen methodischen Ansatz verfolgen, so dass nur eine enge Koordinierung aller beteiligten Institutionen die Kohärenz des Vorgehens gewährleisten kann, was durch die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten in Georgien, abhängig von ihrem eigenen Engagement und ihren strategischen und geopolitischen Prioritäten, erschwert wird.

6.4 Europäische Geberkoordinierung in Georgien¹¹

Die Einhaltung und Umsetzung des 2007 beschlossenen „Code of Conduct“, der eine stärkere Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten in Drittstaaten einfordert, ist auch ein zentrales politisches Ziel aller Beteiligten in Georgien, um eine maximierte Ressourcennutzung, eine höhere Effektivität, Glaubwürdigkeit und Profilbildung der europäischen Außenpolitik gegenüber Georgien zu erreichen.

Die Koordinierung findet auf zwei Ebenen statt: erstens auf der Brüsseler Ebene im Ministerrat, der die grundsätzliche Entscheidung über den Einsatz der verschiedenen Instrumenten und Strategien fällt, der jedoch in der Demokratieförderungspolitik in Georgien eher selten durch sein informelles Konsensprinzip größere, inhaltliche Kompromisse der Mitgliedsstaaten verlangt. Entscheidender sind die monatlichen Komitologieausschüssen zum ENPI und EIDHR, in denen Vertreter der Mitgliedsstaaten die Kommissionsvorschläge zu den Mehrjahresricht- und Aktionsprogrammen und Projekten (EIDHR nur Makroprojekte) prüfen und diesen zuzustimmen ha-

¹¹ In diesem Kapitel verwendete Informationen, die nicht über eine direkte Quellenangabe verfügen, beruhen auf Hintergrundgesprächen mit deutschen Regierungsvertretern, Informationen der EU-Delegation in Georgien sowie auf einem im April 2010 durchgeführten Interview mit der derzeitigen WZ-Referentin an der deutschen Botschaft in Tiflis.

ben. Die Mitgliedsstaaten können dort ihre eigenen Demokratieförderungsinitiativen mit den EU-Programmen vergleichen, so dass Duplikationen oder Widersprüchlichkeiten zwischen bilateralen und europäischen Programmen auf frühester Stufe vermieden werden können (Europäische Kommission 2005b: 49). Zur Kontrolle des Kommissionprogramms wird im Anschluss die Kohärenz der von der Kommission erlassenen Programme mit der Stellungnahme des Ausschusses überprüft. Sind diese nicht kohärent, so kann der Rat einen anderslautenden Beschluss fassen (Rat der Europäischen Union 1999: Art. 4).

Deutschland wird in diesen Ausschüssen von Mitgliedern des BMZ-EU-Referates oder des AA, die jedoch auf die fachliche Expertise der Länderreferate zurückgreifen, die diese Stellungnahmen formulieren. Erfahrungsgemäß hängt die Qualität dieser Stellungnahmen stark von der personellen Kapazität, dem Fachwissen sowie der referatsinternen Priorisierung ab, so dass auf dieser Ebene nicht immer die Komplementarität und Kohärenz europäischer Maßnahmen mit deutschen Programmen gewährleistet wird. Zudem werden die Programme beider Akteure vor Ort durch andere Institutionen wie die EU-Delegation und die Botschaften gemeinsam mit den DOs oder NROs umgesetzt, die für die konkrete Gestaltung vor Ort und zur Klärung von Detailfragen zuständig sind. Vor Ort kommt es daher häufig zu Änderungen bestehender Vorschläge bedingt durch die Anpassung von Programmen, Änderungswünsche Georgiens, die aktuelle politische Situation, personelle Wechsel oder andere unvorhersehbare Schwierigkeiten (Quelle Bundesregierung 2009).

Deshalb existiert ein zweiter Beratungs- und Koordinierungsmechanismus in Georgien selbst, der zwischen den Botschaften der Mitgliedsstaaten und der seit 1995 tätigen EU-Delegation als Repräsentant der EU-Kommission und der Ratspräsidentschaft in Tiflis stattfindet, die die Koordinierung leitet. Darüber hinaus ist sie für die Gewährleistung der Kohärenz interner Unionspolitiken zuständig, indem sie die EU-Politiken teilweise programmiert und implementiert, die Entwicklungen in Georgien analysiert, Verhandlungen im Rahmen eines Mandates durchführt und regelmäßige Treffen mit der Leitung der EU-Missionen veranstaltet. Besonders durch die Dekonzentrationspolitik in der Kommissionsreform in den Jahren 2000 bis 2002 hat die georgische EU-Delegation mehr Verantwortlichkeiten in der Programmierung sowie bei der Implementierung europäischer Politik in Georgien zur Erhöhung der Schnelligkeit und Effizienz der Unterstützungsleistungen erhalten. Zudem managt sie einige Projekte von Beginn an bis zu ihrem Abschluss in enger Abstimmung mit EuropeAid und den georgischen Behörden, in der Demokratieförderung gilt dies für die Mikroprojekte im EIDHR sowie im NSA/LA-Programm (EU-Delegation Georgia 2010b). Diese Dekonzentration der vielfältigen Instrumente in der Kommission selbst und in der GASP, die daraus resultierenden Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikte und die häufige Blockade der Kommissionsarbeit durch die Mitgliedsstaaten hemmen jedoch die Abstimmung sowie die kombinierte Nutzung und strategische Ausrichtung der Instrumente und erschweren die Kohärenzfunktion der EU-Delegation. Bestes Beispiel ist das EIDHR, das teilweise von der Kommission in Brüssel (Makroprojekte) und in Teilen von der EU-Delegation in Georgien (Mikroprojekte) durchgeführt wird (EU-Delegation Georgia 2010a).

Die Grundlage der Koordinierung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten in Georgien bilden die Koordinierungsstrukturen vor Ort, die für alle Sektoren gelten und auf dem *Code of Conduct* beruhen. Sie umfassen die Festlegung des ENP-Aktionsplans als inhaltliche Grundlage für die Koordinierung und die Programme der Mitgliedsstaaten, die Einbeziehung georgischer Strategien und Pläne als Referenzpunkt aller Maßnahmen, die Koordinierung mit nichteuropäischen Akteuren, ein regelmäßiger Austausch mit dem für die georgische Seite zuständigen Staatsminister für europäische und Euro-Atlantische Integration, die gemeinsame Vorbereitung und soweit möglich die gemeinsame Durchführung von Sektorprogrammen durch Poolfinanzierung und Budgethilfe. Daher finden monatliche Treffen der *Development Councillor* der Mitglieds-

staaten, für Deutschland die WZ-Referentin der Botschaft, mit dem *Head of Operations* der EU-Delegation statt, die dem Informationsaustausch, einer verstärkten Kooperation, der Entwicklung gemeinsamer Politiken und der Festlegung von Förderprioritäten sowie der Stellungnahme gegenüber der georgischen Regierungspolitik dienen. Darüber hinaus werden Projektlisten erstellt, die alle bi- und multilateralen Programme der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in Georgien erfassen und den Informationsaustausch unterstützen sollen. Sie werden alle zwei Jahre im „EU Georgia Cooperation Report“ publiziert (Europäische Kommission 2007b: 16ff.). Da die Unterstützung in vielen verschiedenen Sektoren stattfindet und deren Anzahl die Kapazität einer einzigen Runde überfordert, existieren acht Sektor-AGs, die jeweils im Abstand von zwei bis drei Monaten tagen. Jedoch existiert zum Themen Demokratieförderung keine eigene AG, allein in der AG „Rule of Law“ werden zumindest die Rechts- und Justizberatungsprogramme diskutiert, der Rest bleibt bisher außen vor.

Zudem finden zahlreiche Konferenzen und Sektorveranstaltungen sowie anlassbezogen auch Treffen der EU und ihren Mitgliedsstaaten mit weiteren Akteuren statt. Die Umsetzung dieser Prinzipien und institutionalisierten Mechanismen gestaltet sich jedoch in der Praxis schwierig, da die Prinzipien sowie die in Meetings getroffenen Absprachen nicht überprüft werden. Insgesamt 15 Mitgliedsstaaten¹² sind in der Demokratieförderung mit großen oder kleineren Projekten tätig, jedoch nehmen viele nicht oder nur anlassbezogen an den Delegationstreffen teil, ohne zumeist einen signifikanten, inhaltlichen Beitrag zu leisten. Nur Deutschland, Frankreich, Schweden, Estland, Tschechien und die Niederlande zeigen ernsthafte Bemühungen um eine effiziente Koordinierung durch ihre regelmäßige Teilnahme an den monatlichen Treffen und den Sektor-AGs. Die Koordinierungstreffen kommen bisher aber nicht über einen Informationsaustausch hinaus. Betroffene Entscheidungen sind aufgrund fehlender nationaler Mandate kaum durchsetzbar. Zudem finden die Mitgliedsstaaten z. B. in den Sektor-AGs selten eine gemeinsame Sprache oder Strategie gegenüber der georgischen Regierung, die ihnen eine glaubwürdige Vertretung ihrer Interessen und Positionen ermöglicht. Die Position der georgischen Regierung, der ein zentraler Stellenwert in der Koordinierung im Sinne des *Ownership*-Prinzips eingeräumt werden soll und die diesen auch zu Beginn für sich reklamiert hat, ist jedoch relativ schwach, stark ressortabhängig und ausbaufähig, und spielt als Ansprechpartner in den verschiedenen Arbeitsgruppen eine untergeordnete oder gar keine Rolle.

Zudem müssen die starke Politisierung des Koordinierungsprozesses und die dahinter stehenden nationalen Interessen auf georgischer Seite sowie auf Seiten der Mitgliedsstaaten in Betracht gezogen werden. Jede Regierung definiert für sich gewisse Prioritätsbereiche, bedingt durch gewachsene Beziehungsstrukturen, Vertrauensverhältnisse und besondere Fachkompetenzen in bestimmten Gebieten sowie wirtschaftliche Interessen. Traditionell ist Deutschland, aufgrund der Fachkompetenz sowie der Betonung von *Good Governance* und der eigenen föderalistischen Tradition, in der Demokratieförderung besonders in der Dezentralisierung, der Förderung lokaler Selbstverwaltung, der Rechts- und Justizreform sowie Verwaltungsförderung engagiert. Der georgische Präsident seinerseits gibt gewissen Sektoren und Notwendigkeiten den Vorzug vor anderen, abhängig von Interessen gewisser Klientelgruppen, strategischem Kalkül und dem Willen der Bevölkerung. Zudem bevorzugt er tendenziell wichtige strategische oder große Partner, die eine gewisse Akzeptanz und Anerkennung in der Bevölkerung und auf globaler Ebene genießen, um die politische Bindung an diesen Partner zu stärken. Diese Hintergründe sind entscheidend für eine funktionierende Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten, die inhaltliche Programmierung bilateraler Maßnahmen und die Koordinierung vor Ort.

12 Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, die Niederlande, Dänemark, Finnland, Österreich, Griechenland, Polen, Tschechien, Estland, Litauen und Lettland (Europäische Kommission 2007b: 35ff.).

Darüber hinaus ist die georgische Regierung durch die hohe Personalfluktuation und -rotation in ihren eigenen Ministerien sowie durch mangelnde fachliche Kapazität fallweise mit der Koordination der Förderprogramme überfordert, was die kontinuierliche Kooperation und Koordination erschwert. Jedoch existiert auch auf Seiten der Mitgliedsstaaten, in diesem Fall den Botschaften, eine relativ geringe personelle Kapazität im Verhältnis zur Fülle der Koordinierungsaufgaben. Deutschland als größter Mitgliedsstaat hat beispielsweise nur eine WZ-Referentin, die für alle Koordinierungsverfahren des Südkaukasus zuständig ist. Die hohe Veranstaltungs- und Themenkonkurrenz zum fachlichen Austausch und zur Koordination der externen Akteure sowie die zusätzliche nationale Koordination erschwert den Vertretern der Mitgliedsstaaten die regelmäßige Teilnahme an allen wichtigen Treffen, um die eigenen Programme über einen reinen Informationsaustausch hinaus mit den Programmen zu steuern und zu koordinieren.

Die Erfolge und Misserfolge des Koordinierungsprozesses spiegeln sich auch in den konkreten Projekten wieder. Beispielsweise sind mehrere Akteure im Bereich der Rechts- und Justizberatung tätig, deren Aktivitäten sich überschneiden, z. B. die Niederlande im Zivil- und Verwaltungsrecht parallel zur deutschen GTZ. Ein weiteres Beispiel ist die Förderung des öffentlichen Finanzmanagement, in dem Großbritannien ohne Abstimmung ein Projekt zur Unterstützung der Finanzkontrollkammer in Konkurrenz zur GTZ plante oder ein vorheriges EU-Projekt zur Unterstützung der georgischen Finanzkontrollkammer, das ohne Ergebnis endete und nur teilweise in das neue GTZ-Projekt einging. Als Erfolg kann hingegen das gemeinsame ENP-Programm zur Unterstützung des *Public Financial Managements* betrachtet werden, das durch eine gemeinsame Korbfinanzierung als Sektorprogramm von der EU, Schweden, den Niederlanden, UK und der Weltbank durchgeführt wird. Zudem weist es hohes Synergiepotential mit dem GTZ-Programm zur Förderung der georgischen Finanzkontrollkammer (Kapitel 7.3.1.2) auf. Größter Konkurrent in der Demokratieförderung, jedoch außerhalb der EU, bleiben die USA, die seit Anfang des Jahrtausends stärker im Rechts- und Justizbereich aktiv sind, und durch die Weitergabe ihres eigenen Common Law System die Einheitlichkeit einer kontinentaleuropäischen Rechtsordnung in Georgien gefährden. (Europäische Kommission 2007a: 7).

Die EU-Geberkoordination in Georgien im Bereich der Demokratieförderung bleibt daher in der Praxis problematisch, obwohl das Rahmenwerk durch den *Code of Conduct* und die Festlegung der Basisprinzipien zur Koordination in Georgien festgelegt wurden. Hauptgründe für die wenig erfolgreiche Koordination sind die nur partiell existente Geberkoordination in der Demokratieförderung, divergierende Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten, die fehlende Führungsrolle der georgischen Seite, die geringe Teilnahme der Mitgliedsstaaten an den Treffen, zu wenig fachliche und personelle Kapazität, die hohe Themen- und Veranstaltungskonkurrenz sowie die hohe Personalfluktuation auf beiden Seiten.

6.5 Zwischenfazit

Die europäische Demokratieförderung in Georgien ist Ausdruck wirtschafts-, sicherheitspolitischer und normativer Interessen und war bis Anfang des neuen Jahrtausends stark ereignisbezogen und wenig strategisch ausgerichtet. Außen- und innenpolitische Ereignisse wie die Osterweiterung und die Rosenrevolution lenkten die europäische Aufmerksamkeit stärker auf die Kaukasusregion, besonders auf Georgien, was sich in der Aufnahme Georgiens in die ENP widerspiegelt. Trotzdem verfügt die EU über keine eigene Kaukasus- oder Georgienstrategie, hat aber mit der ENP und der ÖP erstmals eine strategische, langfristige sowie dialogorientierte georgisch-europäischen Kooperation etabliert und durch das ENPI die demokratische und rechtsstaatliche Unterstützung deutlich intensiviert.

Trotz eines mangelnden Demokratieförderungskonzeptes sind die Bemühungen der EU, besonders der Kommission, um die Kohärenz der unionsinternen und mitgliedstaatlichen Demokratieförderungsmaßnahmen sowie um die Konzentration auf bestimmte Schwerpunkte klar erkennbar, z. B. in der Kombination von ESVP-Missionen wie EUJUST THEMIS, RRM's und TACIS-Programmen sowie im Aufbau von EU-Geberkoordinierungsmechanismen. Es bleiben aber große Koordinierungsanstrengungen erforderlich, insbesondere für eine stärkere thematische Integration des EIDHR und des NSA/LA sowie für die nationalstaatlichen Programme der Mitgliedsstaaten, die bisher außen vorstehen. Diese Differenzierung spiegelt sich auch in der systematischen Einordnung europäischer Demokratieförderungsmaßnahmen in Georgien wider, die mit Ausnahme des EIDHR und des NSA/LA fast alle stark *top-down*, regierungszentriert und durch asymmetrische Machtstrukturen auf die Übernahme des EU-Besitzstandes ausgerichtet sind. Zudem präferiert die EU Maßnahmen zur Förderung von *Good Governance* und Menschenrechten und tritt weniger bei der Unterstützung direkter politischer Demokratiedimensionen in Erscheinung. Darüber hinaus verfolgt die EU in der Demokratieförderung einen stark bilateral ausgerichteten Ansatz, allein das thematische Demokratieforum in der ÖP sowie der Sonderbeauftragte weisen regionale Komponenten auf.

Der Rat und die Kommission bleiben in der Praxis die dominierenden Akteure der europäischen EDF in Georgien, das EP ist nur durch den politischen Dialog im PKA direkt sowie durch die allgemeinen Haushaltsentscheidungen indirekt beteiligt. Die Kommission nimmt eine stark gestaltende Rolle ein, vor allem durch die Konzeption der Aktions- und Mehrjahresrichtprogramme in der ENP, die Vergabe der EIDHR-Mittel sowie die Entscheidung über den Einsatz des RRM bzw. des IfS. In letzter Konsequenz jedoch bedürfen alle grundsätzlichen und strategischen Entscheidungen der Zustimmung des Rates, der das zentrale Organ bei der Entscheidung für eine stärkere Rolle der EU in Georgien und dessen Aufnahme in die ENP war, und dem darüber hinaus über eigene Instrumente wie ESVP-Missionen und weitere diplomatische Instrumente zur Verfügung stehen.

7. Die Bundesrepublik als Förderer von Demokratie in Georgien

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit der georgischen Unabhängigkeit 1992 entwicklungspolitisch in Georgien tätig, einen wichtigen Schwerpunkt bildet die Demokratieförderung. Im Folgenden soll die deutsche Demokratieförderungspolitik in Georgien dargestellt und analysiert werden, besonders hinsichtlich der deutschen Motive, der Strategie und dem Konzept deutscher EDF, der darauf basierenden Programme und der Gewährleistung ihrer Kohärenz.

7.1 Bilaterale Beziehungen und deutsche Interessen im Südkaukasus

Die deutschen Interessen zur Stabilisierung und Unterstützung Georgiens sind historischer, sicherheits- und wirtschaftspolitischer sowie normativer Natur und bilden die Grundlage für das starke entwicklungspolitische Engagement, insbesondere in der Demokratieförderung. Auch die georgische Seite schätzt die relativ engen Beziehungen zu Deutschland sehr, zumal die deutsch-georgischen Beziehungen auf eine fast 1000jährige Tradition¹³ zurückblicken können. 1991 erkannte Deutschland als erster Staat Georgien nach seiner Unabhängigkeitserklärung an, was die Georgier der Bundesrepublik bis heute zugutehalten. Auf der deutschen Seite bleibt der Anteil Eduard Schewardnadses, des späteren georgischen Präsidenten, an der Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit unvergessen (Bos 2007: 465f.). Neben den guten historischen Beziehungen sorgen die erheblichen entwicklungspolitischen Leistungen Deutschlands, besonders im Bereich der Energieversorgung, für ein gutes Ansehen Deutschlands in der georgischen Gesellschaft und Politik. Diese Leistungen dienen jedoch auch deutschen Eigeninteressen, die sich mit europäischen Interessen decken. Deutschland betrachtet den Südkaukasus, insbesondere Georgien als westlich orientiertes Land, wirtschaftspolitisch als wichtiges Transitland für die westliche Energie- und Ressourcenversorgung, insbesondere für alternative Öl- und Gastransportwege vom kaspischen Meer in die Türkei. So soll das Nabucco-Pipeline-Projekt¹⁴ die hohe Abhängigkeit Europas und damit auch Deutschlands von russischen Gasimporten vermindern. Die Stabilisierung des Südkaukasus ist jedoch Voraussetzung, um Georgien als Transitstaat eine Schlüsselrolle zukommen zu lassen (Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2009: 17). Aus georgischer Perspektive ist Deutschland darüber hinaus ein wichtiger Wirtschaftspartner. Im Jahr 2009 war es der viertgrößte Handelspartner Georgiens hinter der Türkei, Aserbaidschan und der Ukraine mit einem Handelsvolumen von 324,4 Mio. USD in 2009. Für den deutschen Export und Import spielt Georgien jedoch bisher eine sehr marginale Rolle. Die Förderung deutsch-

13 Bereits im 12. Jahrhundert kämpften deutsche Kreuzritter in Georgien gegen den türkischen Vormarsch, seit dem 18. Jahrhundert gibt es erste deutsche Siedlungen in Georgien und seit dem 19. Jahrhundert wirtschaftliche Beziehungen zwischen beiden Ländern. Vorläufiger Höhepunkt der Beziehungen war die deutsche, militärische und diplomatische Unterstützung der georgischen Unabhängigkeit 1918. Trotz der Enteignung deutscher Siedler 1934/35 durch die sowjetischen Kommunisten gestalteten sich die Beziehungen u.a. durch die Städtepartnerschaft zwischen Saarbrücken und Tiflis, zahlreicher Hochschulkooperationen und deutsch-georgischer Vereine für die Leistung von humanitärer Hilfe in Georgien seit den 1980er Jahren positiv (Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2009: 14).

14 Das Nabucco-Pipeline-Projekt sieht den Bau einer Erdgaspipeline von der Türkei über Bulgarien, Rumänien und Ungarn bis nach Österreich vor, die mit der bereits bestehenden Südkaukasus - Gaspipeline (Baku-Tiflis-Erzurum) von Aserbaidschan über Georgien in die Türkei verbunden werden soll. Sie soll Erdgas aus dem kaspischen Raum nach Europa liefern. Hintergrund des Projekts ist der politische Wunsch der EU nach einer Diversifizierung der Erdgasquellen, um die starke Abhängigkeit von Russland zu verringern (Ochmann 2009: 8).

georgischer Wirtschaftsbeziehungen hat aber trotz des Krieges und der damit verbundenen Verringerung deutscher Direktinvestitionen und Handelserträge in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, vor allem durch die Erneuerung bilateraler Abkommen, wie beispielsweise das Doppelbesteuerungsabkommen, oder die Gründung einer Deutschen Wirtschaftsvereinigung Georgien (Auswärtiges Amt 2010).

Die sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands entsprechen ebenfalls der europäischen Sichtweise, die eine friedliche Entwicklung des Südkaukasus, als Brücke zu Zentralasien und in unmittelbarer Nachbarschaft zu Russland, Iran, der Türkei, Afghanistan sowie zum Nahen und Mittleren Osten gelegen, als Grundvoraussetzung einer dauerhaften europäischen Friedensordnung betrachten. Die Stabilität dieser Region wird aus deutscher Perspektive eine positive Signalwirkung auf die angrenzenden Regionen ausstrahlen; Instabilität in dieser Region kann jedoch ebenfalls zu einer Verstärkung des Gefahrenpotentials in den angrenzenden Ländern und Regionen führen (Deutscher Bundestag 2007a: 2). Vor diesem Hintergrund hat Deutschland ein ausgeprägtes Interesse am Aufbau vielfältiger und vertrauensvoller Beziehungen zu allen Staaten Osteuropas und angrenzender Räume, was auch für Georgien als einen wichtigen Partner im Kaukasus gilt. Die Erreichung dieses Ziel hängt aber in hohem Maße von dem Einbezug Russland als verantwortlichem Akteur in diese Friedensordnung ab, was durch die schwelenden Sezessionskonflikte erschwert wird. Deutschland, das zum einen die territoriale Integrität und Souveränität Georgiens über die Sezessionsgebiete uneingeschränkt anerkennt, zum anderen gute Beziehungen zu Russland pflegt, sieht sich daher in der Vermittlerrolle, um Russland und Georgien zu konstruktivem Verhalten aufzufordern und zur Friedenslösung beizutragen. Außenminister Steinmeier hat daher bereits im Juli 2008, unmittelbar vor dem Augustkrieg, einen Vermittlungsversuch in der Abchasienfrage unternommen, der von den Konfliktparteien jedoch nicht aufgegriffen wurde (Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2009: 15). Diese Vermittlungsbemühungen Deutschlands als aus georgischer Sicht neutralem Vermittler und seine Mitwirkung an den internationalen Vermittlungsbemühungen in der Freundesgruppe des VN-Generalsekretärs und der OSZE um eine politische Lösung der regionalen Konflikte in Abchasien und Südossetien werden in Georgien anerkannt und die Beziehungen zu Deutschland daher als eng und vertrauensvoll betrachtet. Dies schlägt sich in häufigen und hochrangigen Staatsbesuchen wider wie beispielsweise der Reise der Bundeskanzlerin wenige Tage nach dem Augustkrieg 2008 nach Georgien sowie in der großzügigen humanitären Hilfe für die Opfer und den Wiederaufbau des Landes. Zudem ist Deutschland nach den USA der größte bilaterale entwicklungspolitische Partner Georgiens (Auswärtiges Amt 2010). In den Regierungsverhandlungen im Jahr 2008 wurden 35 Mio. Euro für Förderprogramme innerhalb von zwei Jahren zugesagt, nach dem Augustkrieg erneut 34 Mio. Euro für den Wiederaufbau (BMZ 2009b).

Seit 1994 existiert darüber hinaus ein breites Militärhilfeprogramm der Bundeswehr in Georgien, was bis 2006 4,5 Mio. Euro umfasste und Ausbildungshilfen und Rüstungslieferungen zur Transformation der georgischen Streitkräfte und zur Annäherung an euroatlantische Strukturen enthielt, ergänzt durch gemeinsame NATO-Manöver, hohe Delegationsbesuche militärischer Funktionsträger und eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesgrenzschutz. Die Bereitstellung großer Truppenkontingente für verschiedene internationale Missionen in Georgien, besonders die VN-Mission UNOMIG, die OSZE-Mission sowie die EU-Beobachtermission EUMM macht Deutschland auch militärisch zu einem wichtigen Partner Georgiens (Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2009: 16).

Vor dem Hintergrund schwerpunktmäßig sicherheits- und energiepolitischer Motive sowie der historisch bedingten Verbundenheit leistet Deutschland demnach auf wirtschaftspolitischer, militärischer und besonders entwicklungspolitischer Ebene wichtige Unterstützungsmaßnahmen für die Transformation und die Stabilisierung des Landes. Dies geschieht auch vor dem Hinter-

grund normativer Gründe und internationaler Verpflichtungen, vor allem zur Umsetzung der MDGs in Georgien. Darüber hinaus setzt sich Deutschland auch für eine Annäherung zwischen der EU und dem Südkaukasus ein. Die Bundesrepublik war der wichtigste Anwalt für die Aufnahme Georgiens in die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie wichtiger Mitinitiator der Östlichen Partnerschaft 2009 zur Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit mit den Südkaukasusländern (Auswärtiges Amt 2010). Daher wird Deutschland in Georgien als neutraler Vermittler, historischer Freund sowie aufgrund eigener Transformationsprobleme nach der Wiedervereinigung als glaubwürdiger und verlässlicher Partner wahrgenommen. Auch kurzzeitige Irritationen des Verhältnisses z. B. durch das deutsche Veto für einen schnellen NATO-Beitritt Georgiens (Halbach 2008: 3) haben das Verhältnis nicht nachhaltig verschlechtert.

7.2 Konzepte und Strategien der Demokratieförderung in Georgien

Deutschland betrachtet vor dem Hintergrund seiner vielfältigen Interessen die Konsolidierung des georgischen Transformationsprozesses auf politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene als entscheidendes Kriterium für die politische Stabilisierung des Landes. Neben einer engen militärischen und wirtschaftlichen Kooperation gilt die Entwicklungshilfe als entscheidendes Instrument zur Unterstützung dieses Prozesses, insbesondere die Förderung einer demokratischen, von der Zivilgesellschaft getragenen politischen Entwicklung. Deutschland stellte Georgien dazu seit 1993 finanzielle und technische Unterstützung von insgesamt 400 Mio. Euro zur Verfügung, die durch das BMZ geleistet wurde (Deutsche Botschaft Tiflis 2010). Ein zunehmender Einsatz demokratiefördernder Maßnahmen erfolgte jedoch erst im neuen Jahrtausend. Zu Beginn der 1990er Jahre standen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung im Vordergrund, z. B. die Lieferung von Medikamenten und medizinischen Geräten, die Bereitstellung von Saatgut oder die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen. Zum Ende der 1990er wurde der Schwerpunkt auf Investitionsförderung und Beratung verlagert, bei dem die Sektoren Energie, Wirtschaftsreformen und Umweltschutz an vorderster Stelle standen. Erst dann trat auch die 1993 begonnene Rechts- und Justizberatung, bis dahin eher Nebenschauplatz, neben dem Landmanagement und der Tuberkulosebekämpfung zunehmend in den Mittelpunkt der technischen Zusammenarbeit (Quelle Bundesregierung 2009).

Die bis dahin stark nach Bedarf und wenig strategisch ausgerichtete Zusammenarbeit erreichte 2001 eine neue Entwicklungsstufe. Die damalige Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul rief nach ihrer Reise durch den Südkaukasus die Kaukasus-Initiative ins Leben, die die deutsche EZ im Südkaukasus konzeptionalisierte und strategisch auf bestimmte Sektoren sowie die zwischenstaatliche Kooperation ausrichtete. Ziel der Initiative ist nicht die direkte Lösung der Konflikte im Kaukasus, wofür insbesondere die VN und die OSZE zuständig sind, sondern stattdessen einen „spezifischen Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung des Südkaukasus“ zu leisten, bei der die „Förderung von Demokratie, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit“ an vorderster Stelle steht (BMZ 2005a: 12). „Spezifisch“ ist besonders die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Armenien, Aserbaidschan und Georgien mit dem Ziel, durch vertrauensbildende Maßnahmen und den Abbau von Feindbildern zur Konfliktlösung und zur Krisenprävention in der Region beizutragen. Die Kaukasusinitiative gliedert sich mit ihrer Zielsetzung der Konfliktbeilegung und Krisenprävention in den Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 ein, der auf Basis eines erweiterten Sicherheitsbegriffes der Entwicklungspolitik und der Kaukasus-Initiative im Südkaukasus die Aufgabe zuschreibt, durch die Verbesserung der wirtschaftlich, sozialen, politischen und ökologischen Probleme zur friedlichen Entwicklung beizu-

tragen. Dies deckt sich auch mit dem Verständnis der Bundesregierung von Entwicklungspolitik als globaler Struktur- und Friedenspolitik (Die Bundesregierung 2004: 36ff.).

Die Zusammenarbeit in den regionalen Programmen soll besonders den Austausch und die Kooperation auf Nichtregierungs- und Fachebene fördern, wo eine Zusammenarbeit auf staatlicher Ebene noch nicht möglich ist. Die Umsetzung dieser regionalen Kooperation erfolgt durch gemeinsame Programme mit allen drei Ländern bzw. - wo dies nicht möglich ist - die Kooperation von mindestens zwei Nachbarstaaten in ausgewählten Themenbereichen, in denen alle drei Länder aufgrund ihrer sowjetischen Vergangenheit und geographischen Nähe zueinander vor ähnlichen strukturellen und institutionellen Transformationsproblemen stehen. Um möglichst hohe Effizienz- und Synergieeffekte zu erreichen, sollen bilaterale und regionale Projekte miteinander so verknüpft werden bzw. so aufeinander aufbauen, dass sich ihre Wirkungen ergänzen und verstärken. Die Kaukasusinitiative dient dadurch als „konzeptionelle Klammer“ und als „Dach für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit und in der Region“ (BMZ 2005a: 12). Mit dieser Forcierung regionaler Kooperation in der technischen Zusammenarbeit hebt Deutschland sich von den anderen internationalen Akteuren im Südkaukasus, insbesondere von der EU ab, die bisher im Rahmen der Demokratieförderung durch TACIS, das ENPI und des EIDHR fast ausschließlich bilaterale Programme in Georgien durchführt.

Inhaltliche Schwerpunkte der Kaukasusinitiative waren zu Beginn der Ausbau des demokratischen Rechtssystems, die Stärkung der kommunalen Demokratie und der Zivilgesellschaft, die Förderung der Privatwirtschaft, die Förderung des Energiesektors, die Bekämpfung der Tuberkulose und der Aufbau von grenzüberschreitenden Nationalparks (BMZ 2005a: 13). Eine Weiterentwicklung der Kaukasusinitiative fand in den Jahren 2007/2008 statt, in dem eine stärkere Konzentrierung auf drei Arbeitsbereiche erfolgte. Die drei Sektoren sind nachhaltige Wirtschaftsförderung, Energie und Umwelt sowie Kommunalentwicklung und Demokratie (BMZ 2009b).

Neben der Einbindung Georgiens in die Kaukasusinitiative war Georgien in der bilateralen Zusammenarbeit lange Zeit als einziges kaukasisches Land Schwerpunktland, d.h. das langfristig drei Sektoren der Zusammenarbeit vereinbart werden, wie es auch der *Code of Conduct* der EU vorsieht. Das Prinzip der Unterscheidung zwischen Partnerländern und Schwerpunktländern wurde jedoch im Prozess der Reduzierung der Anzahl der Partnerländer in der deutschen EZ von ca. 120 auf derzeit 58 abgeschafft. Der Grundsatz der langfristigen Zusammenarbeit in ein bis drei Sektoren gilt nun für alle Partnerländer, die sich auf einer regelmäßig aktualisierten Länderliste wiederfinden.¹⁵

Zur Definition der inhaltlichen Schwerpunkte in den durch die Kaukasusinitiative festgelegten Sektoren findet auf Regierungsebene ein intensiver zwischenstaatlicher Dialog zwischen Georgien und der Bundesrepublik statt, in dem die Strategien, Schwerpunkte und Ziele der Kooperation ausgehandelt und im Zuge der alle zwei Jahre stattfindenden Regierungsverhandlungen verabschiedet und vertraglich festgehalten werden (BMZ 2009b). Rahmen und Leitfaden für diese Verhandlungen bilden die von Georgien erarbeitete nationale Armutsbekämpfungsstrategie „Economic Development and Poverty Reduction Programme of Georgia (EDPRP)“ sowie das neue Regierungsprogramm von 2008 „Georgia without poverty“ in dem die Verbesserung der Regierungsführung, der Rechtsstaatlichkeit, der Verwaltungsabläufe sowie der Kampf gegen Kor-

¹⁵ Das BMZ hat im Rahmen der Millenniumserklärung, der Vereinbarung der MDGs sowie des Aid Effectiveness-Programms der Pariser Erklärung begonnen, seine Partnerländer zu reduzieren, die im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Gestaltungsziele und Interessen ausgewählt werden. Zudem werden die internen Rahmenbedingungen im Partnerland berücksichtigt sowie die deutschen Möglichkeiten, einen relevanten Beitrag zu leisten. Außerdem werden die Leistungen anderer bilateraler und multilateraler Geber sowie der EU berücksichtigt. Die Länderliste ist nicht als starr zu begreifen und wird mittelfristig weiterentwickelt, unter dem Prior generell langfristig und somit nachhaltig in den Ländern tätig zu sein (BMZ 2008b: 343ff.)

ruption als wesentliche Ziele genannt werden (Weltbank 2009: 43ff.). Diese von der georgischen Regierung genannten Probleme decken sich weitestgehend mit der Lageeinschätzung der Bundesregierung. Deshalb wurden für Georgien zur Umsetzung der Kaukasusinitiative regionale und bilaterale Programmen in den drei Sektoren „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“, „Energie und Umwelt“ und „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ (später Demokratie und Kommunalentwicklung) vereinbart sowie der Querschnittsbereich Rechts- und Justizberatung, der eng mit dem dritten Sektor korrespondiert.

Die Schwerpunkte, die Ausgestaltung und die konkreten deutschen Leistungen in den beiden letzten Sektoren wurden in einem 2005 vom BMZ erarbeiteten Schwerpunktstrategiepapier (SSP) fixiert (Quelle Bundesregierung 2009). Dieses SSP beruht auf den allgemeinen Positionspapieren des BMZ zur Demokratieförderung, Rechtsstaatlichkeit, Dezentralisierung, Partizipation, *Good Governance* und Verwaltungsreform und richtet die deutsche Unterstützung Georgiens auf die Bereiche Reform des Rechts- und Justizwesens, Verwaltung, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung (einschließlich Trinkwasserversorgung), Förderung der Zivilgesellschaft und der friedlichen Konfliktbearbeitung auf lokaler Ebene aus (Bos 2007: 465). Ziele sind die Umsetzung der bestehenden Rechtsordnung in die Praxis, eine transparentere und effizientere Verwaltung, die Stärkung von demokratischen Institutionen auf Gemeinde- und Landkreisebene sowie eine höhere Bürgernähe der lokalen Verwaltung, der Einbezug ethnischer Minderheiten und die Förderung der Partizipation der Frauen (BMZ 2009b).

Das Paper bleibt jedoch sehr allgemein, geht kaum über die deutschen Sektor-Positionspapiere hinaus und erfüllt dadurch nicht seine Planungs-, Steuerungs- und Managementfunktion gegenüber den Durchführungsorganisationen sowie auch der Legitimierung vor den Partnerländern. Es bietet keine Maßnahmen und Instrumente, die die Zielvorgaben konkretisieren, für die länderspezifischen Probleme Georgiens an, setzt keine klar definierten Gestaltungsräume, und nennt keine zu erreichenden quantitativen und qualitativen Ziele zur Erfolgsbewertung der Maßnahmen, die jedoch nach eigenen Maßstäben Teil eines SSPs sein muss. Deshalb könnte dieses SSP abgesehen von der Analyse der georgischen Situation zu Beginn auch für viele andere Länder gelten. Trotzdem lassen sich einige generelle Prinzipien deutscher EDF in Georgien festmachen wie die Einforderung des Reformwillens der georgischen Regierung und die starke Nachfrageorientiertheit deutscher Programme, die Mischung aus direkten und indirekten Demokratieförderungsmaßnahmen und *Good Governance* sowie ein paralleler *Top-down-* und *Bottom-up-*Ansatz, der einzelne Projektaktivitäten auf zivilgesellschaftlicher Ebene mit der Verbesserung der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen vor allem mittels der GTZ-Programme verknüpft (Quelle Bundesregierung 2009). Dadurch soll der „Ownership“ der georgischen Partnerinstitutionen und Projektträger garantiert und eingefordert werden sowie Wechselwirkungen und Synergien zwischen kurzfristig auf Mikroebene erreichten Ergebnissen zur Stärkung des demokratischen Bewusstseins und langfristigen, politischen und institutionellen Veränderungen erzielt werden. Dieser Mehrebenenansatz manifestiert sich in den ausgewählten Zielgruppen der Fördermaßnahmen, die Adressaten aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure auf Makro-, Meso- und Mikroebene Ebenen umfassen, z. B. Entscheidungsträger in der Legislative, Judikative und Exekutive sowie auf kommunaler Ebene lokale Verbände, Bürgervereinigungen, NROs oder Vereine. Diese Prinzipien spiegeln sich in allen Programmen und Projekten deutscher Demokratieförderung in Georgien wider, die von der GTZ und den politischen Stiftungen durchgeführt werden (BMZ 2009b).

Die Auswahl der Förderkomponenten wie Rechts- und Justizberatung oder kommunale Demokratie lassen laut dem Demokratieförderungskonzept darauf schließen, dass die Bundesregierung Georgien als hybrides System einordnet, das vor der Herausforderung der Konsolidierung und der praktischen Umsetzung der verfassungsrechtlich festgeschriebenen, demokratischen

und rechtsstaatlichen Prinzipien steht. Die für die deutsche EZ empfohlenen Maßnahmen in hybriden Ländern decken sich weitestgehend mit den Schwerpunkten und Maßnahmen deutscher EDF in Georgien (BMZ 2005b: 19). Diese Kennzeichen eines hybriden Regimes werden der Einordnung Georgiens als schwachem Staat der Legitimitäts- und Rechtsstaatlichkeitsfunktion in Kapitel 5.1 gerecht, in dem jedoch die Sicherheitsfunktion ausschlaggebend für die Einordnung des Systems bleibt. Durch die in den letzten Jahren positive Entwicklung in den beiden Staatsfunktionen Wohlfahrt sowie Legitimität und Rechtsstaatlichkeit hat Georgien an politischer und wirtschaftlicher Stabilität gewonnen, allein die Sicherheitslage wird dauerhaft durch die fehlende territoriale Integrität und die Konflikte in den Sezessionsgebieten, die von dieser positiven Entwicklung durch eigene politische Strukturen ausgeschlossen sind, beeinträchtigt. Daher bewegt sich Georgien kurzfristig wiederholt auf dem schmalen Grad zwischen hybridem System und *Failing State*. Um dieser komplexen Situation gerecht zu werden, umfasst die Kaukasusinitiative neben den direkten und indirekten Demokratieförderungsmaßnahmen eine zusätzliche Konfliktbewältigungskomponente, die eher typisch für *Failing States* oder Nachkriegsgesellschaften ist, und beteiligt sich im Rahmen der VN und OSZE aktiv an den direkten Konfliktlösungsbemühungen (Merkel 2010: 448f.; Auswärtiges Amt 2010).

Darüber hinaus hebt die Bundesrepublik die Zusammenarbeit und Koordinierung mit anderen internationalen Akteuren hervor sowie die Abstimmung über die Implementierung der Programme. Mit der OSZE und der Weltbank finden beispielsweise regelmäßige Koordinierungs- und Informationsrunden für den Rechts- und Justizbereich statt. Zudem sollen die deutschen Aktivitäten nicht nur komplementär zu den Vorhaben anderer Akteure wirken, sondern auch wichtige Voraussetzungen für die nachhaltige Wirkung dieser Investitionen schaffen (Quelle Bundesregierung 2009). Die Kaukasusinitiative soll ebenfalls besonders der Umsetzung der europäischen ENP dienen, auch wenn sie eigene deutsche Akzente und im Gegensatz zur EU einen Schwerpunkt auf die regionale Zusammenarbeit zur Konfliktbeilegung setzt (BMZ 2009c). Durch die Breite der ENP-Aktionspläne bleibt der Bundesregierung jedoch ein großer konzeptioneller und programmatischer Spielraum, den sie, wie in der Kaukasusinitiative deutlich wird, ganz bewusst für eigene Prioritäten, Ansätze und Methoden nutzt.

7.3 Instrumente und Programme zur Demokratieförderung in Georgien

Im Rahmen ihrer Kaukasusinitiative sowie in der Tagespolitik setzt die Bundesregierung fast ausschließlich auf politische Zusammenarbeit und Diplomatie zur Förderung der demokratischen Entwicklung Georgiens. Politische Konditionalität durch Demokratie- und Menschenrechtsklauseln in Verknüpfung mit Suspensions- oder Sanktionsmechanismen wie bei der EU existieren in den Abkommen über die technische oder finanzielle Zusammenarbeit mit der georgischen Regierung nicht. Stattdessen werden in den Durchführungsvereinbarungen zwischen der GTZ und der georgischen Regierung rechtsstaatliche und partizipative Bestimmungen festgelegt, die die rechtlichen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit festlegen. Die so genannten *Good Governance*-Kriterien des BMZ spielen ausschließlich mittel- und langfristig für die finanzielle und konzeptionelle Planung z. B. für die Rahmenplanung, bei den Regierungsverhandlungen oder der Ländersprogrammierung eine wichtige Rolle (BMZ 2008b: 296).

Das Auswärtige Amt nimmt die diplomatischen Aufgaben in Tiflis wahr, die stark von der Tagespolitik geprägt sind und anlassbezogen eine deutsche Positionierung erfordern. Dazu gehören öffentliche Erklärungen der Botschafterin genauso wie politische Demarchen zu Menschenrechtsverletzungen oder zu konkreten Verstößen gegen demokratische oder rechtsstaatliche Prinzipien seitens der georgischen Regierung. Darüber hinaus finden ein regelmäßiger Politikdialog

und bilaterale Konsultationen statt, bei denen über die allgemeine politische Lage des Landes, besonders auch die demokratischen Fortschritte, konkrete Probleme und Entwicklungen sowie Lösungswege gesprochen wird. Des Weiteren führen das BMZ und Georgien einen politischen Dialog in den jährlich im Wechsel stattfindenden Regierungsverhandlungen und Regierungskonsultationen, die die Diskussion der Entwicklung des Landes, die Fortschritte in den Schwerpunkten der Zusammenarbeit sowie die Probleme der entwicklungspolitischen Kooperation thematisieren (Quelle Bundesregierung 2009). Darüber hinaus agiert die deutsche Bundesregierung je nach Anlass und Thematik auch im Rahmen der Europäischen Union auf diplomatischer Ebene, um gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ein stärkeres politisches Gewicht und somit einen höheren diplomatischen Druck gegenüber der georgischen Regierung auszuüben. Das äußert sich auch in der deutschen Teilnahme an multilateralen Missionen wie der „RRM Rule of Law“ der EU, der OSZE- oder der UNOMIG- Mission in Georgien (Auswärtiges Amt 2010).

Die langfristigen und bedeutendsten Maßnahmen deutscher Demokratieförderung finden im Zuge der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Georgien und dem BMZ statt. Die Hauptakteure der deutschen Demokratieförderung in Georgien sind die GTZ und die politischen Stiftungen, die unterschiedliche Programme im Rahmen des Schwerpunktes „Demokratie und kommunale Entwicklung“ sowie im Querschnittsbereich „Rechts- und Justizberatung“ durchführen, die im Folgenden vorgestellt und analysiert werden.

7.3.1 Deutsche Demokratieförderung durch die GTZ in Georgien

Die GTZ ist seit 1992 in Georgien aktiv und besitzt seit 2006 in Tiflis ein eigenes Länderbüro, von dem aus die Aktivitäten in Georgien und die regionalen Projekte im Südkaukasus gesteuert werden. Sie führte bis heute zahlreiche bilaterale und regionale Projekte zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Georgien durch. Seit Ende der 1990er ist sie in den Bereichen Rechts- und Justizberatung, Dezentralisierung und kommunale Demokratie, externe Finanzkontrolle sowie Konfliktprävention engagiert. Sie bedient sich im Auftrag des BMZ eines Mix aus direkten und indirekten Demokratieförderungsmaßnahmen, die ihrem Profil mit einem starken Fokus auf Good Governance, Rechts- und Justizberatung sowie die lokale Selbstverwaltung, letztere auch vor dem Hintergrund der deutschen föderalistischen Tradition, entspricht, und orientiert sich streng an den Grundsätzen der Kaukasusinitiative (GTZ 2010b).

7.3.1.1 Rechts- und Justizberatung in Georgien und im Südkaukasus

Die GTZ engagiert sich seit 1992 in der Rechts- und Justizberatung in Georgien, die vom Umfang und der Dauer her den Schwerpunkt deutscher, staatlicher Demokratieförderung bildet. Das große Engagement in diesem Bereich basiert auf der deutschen Prämisse, dass Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit grundlegende Voraussetzung für die nachhaltige demokratische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes sowie das Vertrauen der Bürger in Staat und Verwaltung ist. In Georgien sind daher seit der Unabhängigkeit wesentliche Rechtsreformen mit Unterstützung der deutschen Bundesregierung vollzogen worden (BMZ 2009b).

Die bilaterale Zusammenarbeit begann Anfang der 1990er Jahre, der Schwerpunkt lag dabei auf der Reform der Zivilgesetzgebung (Muth 2003: 108). Seit 1998 liegt der Schwerpunkt auf der Reform des Privat-, Wirtschafts- und Verwaltungsrechts. Dazu wurden drei bilaterale Programme in Georgien und ein regionales Programm mit Armenien und Aserbaidschan im Rahmen der Kaukasusinitiative 2001 ins Leben gerufen (BMZ 2005a: 14). Das bis Juni 2010 laufende bilatera-

le Projekt „Unterstützung des Rechts- und Gerichtssystems in Georgien“ wurde 1998 begonnen und 2004 mit den beiden anderen Programmen „Unterstützung des Rechtssystems Georgiens“ und „Unterstützung des Obersten Gerichtshofes in Georgien“ zusammengeführt. Die Gesamtkosten von 2004 bis 2010 umfassen 4 Mio. Euro. Gesamtziel des Projektes ist der Aufbau einer rechtsstaatlichen und unabhängigen, qualitativ hochwertigen und professionellen Justiz sowie die Gründung eines angewandten Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrechts, basierend auf internationalen Standards (GTZ 2010b). Daher unterstützt die GTZ im Auftrag des BMZ das georgische Justizministerium, den Höchsten Justizrat und das Oberste Gericht dabei, das Privat- und Wirtschaftsrecht sowie das Verwaltungsrecht zu reformieren und umzusetzen. Für dessen Anwendung ist es auch unabdinglich, die Bevölkerung über die neue Rechtssituation zu informieren. Zur Erreichung dieser Ziele setzt die GTZ auf einen dreifachen Ansatz: Gesetzgebungsberatung, Implementierungsberatung und Popularisierung (GTZ 2008h: 3).

Auf der Gesetzgebungsebene berät die GTZ den Rechtsausschuss des Parlaments und die georgische Staatskommission zur Reformierung des Zivil- und Verwaltungsrechts, indem spezialisierte Juristen aus Deutschland die Gesetzesentwürfe begutachten, kommentieren und vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen aus Deutschland mit den georgischen Kollegen diskutieren. Zur Implementierung dieses Rechts führt die GTZ in einem zweiten Schritt Konferenzen zur Diskussion neuer Reformimpulse, Runde Tische für den Erfahrungsaustausch über aktuelle Einzelfragen sowie Fortbildungsveranstaltungen, ergänzt durch länderübergreifenden Fachaus-tausch im Rahmen von Studienreisen nach Deutschland durch. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Kooperation mit der Justizhochschule in deren Rahmen Aus- und Fortbildung von Richtern stattfinden, indem sich georgische Richter mit Hilfe deutscher Richterkollegen die Bestimmungen des neuen Rechts anhand von konkreten Fällen aneignen und die GTZ Auszubilderschulungen für lokale Experten anbietet. Hinzu kommen die Erarbeitung juristischer Fachliteratur und die Beratung der georgischen Verantwortlichen bei der Reform der juristischen Ausbildung. Des Weiteren führt die GTZ gemeinsam mit dem Trainingszentrum der Justiz juristische Fortbildungen für Gerichtsvollzieher, Notare und sonstige Mitarbeiter des Ministerialapparates durch, wobei die Themenpalette von der Technik der Gesetzgebung bis hin zu Einzelfragen des Verwaltungsverfahrens reicht (GTZ 2008h: 3).

In einem dritten Schritt unterstützt die GTZ zur Herstellung des Vertrauens in die Gerichte die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte durch die Ausbildung von Pressesprechern und durch die Bereitstellung eines Medienleitfadens für Pressesprecher und Gerichtsreporter. Zudem werden für die Bevölkerung Informationsbroschüren erstellt und das Angebot von Tagen der offenen Tür soll für ein besseres Verständnis des neuen Rechtssystems sorgen (GTZ 2008h: 3).

Zur Überprüfung des Erfolges der Maßnahmen hat die GTZ quantitative und qualitative Indikatoren entwickelt, deren schrittweise Erfüllung oder Nichterfüllung jedes Jahr in Fortschrittsberichten an das BMZ festgehalten werden. Bis heute wird das Projekt als relativ erfolgreich angesehen, auch wenn nicht alle Indikatoren bisher erfüllt wurden (GTZ 2010b). Jedoch gab es große Probleme und Verzögerungen bei der Durchführung der verschiedenen Maßnahmen, die die Wirkung aller Programme im Rechts- und Justizbereich, auch der EU-Programme, beeinträchtigten. Hauptursachen waren vor allem der ständige Wechsel des Justizministers (circa einmal pro Jahr), lange Unklarheiten über die personelle Leitung der Rechtsreformen, die starke Rotation und Auswechslung von Fachkräften im Justizministerium sowie Entfernungen von Richtern aus dem Richterdienst, besonders nach der Rosenrevolution. Diese Entwicklung schränkte das *Capacity Development* und eine nachhaltige Wirkung von Richterfortbildungsmaßnahmen ein. Außerdem führten die Unruhen im November 2007 und der Augustkrieg 2008 zu weiteren Verzögerung der Prozesse. Hinzu kamen Verzögerungstaktiken der Regierung zur Ver-

langsamung bestimmter Reformprozesse und spontane, unkoordinierte Gesetzesänderungen der georgischen Seite ohne Absprache mit Partnern (Quelle Bundesregierung 2009).

Das regionale Programm „Rechts- und Justizberatung im Südkaukasus“ wurde 2002 begonnen. Es ergänzt die bilateralen Programmen mit allen drei Ländern und ist eng mit diesen vernetzt, was zu Kosteneinsparungen im organisatorischen Bereich und einem lückenlosen Informationsfluss zwischen diesen Vorhaben führt. Dieser regionale Ansatz ist ein absolutes Alleinstellungsmerkmal deutscher EZ in der Rechts- und Justizberatung im Südkaukasus. Das Vorhaben entwickelte sich aus dem zwischen den Jahren 1997 und 2002 durchgeführten, regionalen „Privatrechtsvorhaben“ für Zentralasien und den Südkaukasus zur Reform des Wirtschafts- und Arbeitsrechtes, um die marktwirtschaftliche Wirtschaftsentwicklung und Förderung des Warenverkehrs innerhalb und zwischen den Ländern durch Rechtsreformen und die Etablierung rechtsstaatlicher Standards zu unterstützen (Muth 2003: 108f.). Der Gedanke des Mehrwerts regionaler Zusammenarbeit in der Region existierte also bereits vor der Kaukasusinitiative. Das Programm hat ein Volumen von 10 Mio. Euro und eine dreiphasige Gesamtlaufzeit von 2002 bis 2010 (Quelle Bundesregierung 2009).

Im inhaltlichen Fokus des Vorhabens stehen, wie in den bilateralen Programmen, Gesetzgebungsberatung, Richterfortbildungen und die Rechtsverbreitung, wobei die Beratung hauptsächlich von der regionalen Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch zwischen den drei Ländern getragen wird und deshalb in einem länderübergreifenden Fachdialog zur Beratung der Zivil- und Wirtschaftsgesetzgebung sowie zur Organisations- und Verfahrensgesetzgebung im Vordergrund steht, der sich greifbar in überarbeiteten Gesetzen und Reformen im Justizwesen niederschlägt. Die regionale Zusammenarbeit findet vor dem Hintergrund ähnlicher Problem- und Fragestellungen in den Ländern zu für alle Teilnehmer relevanten Themen statt. Sie soll die Effektivität der bilateralen Maßnahmen erhöhen und zur Vertrauensbildung und Konfliktprävention auf Fach- und Nichtregierungsebene sowie zwischen den Akteuren der Länder beitragen. Konkret organisiert die GTZ ähnlich wie in den bilateralen Projekten regionale Fortbildungsveranstaltungen für Richter und anderes Justizpersonal, internationale Konferenzen, Symposien und Workshops zu Fachthemen sowie Informationsgespräche und -reisen zwischen den Ländern z. B. zum Thema Verwaltungsrecht (BMZ 2005a: 17). Teilnehmer sind neben lokalen Experten renommierte deutsche Juristen mit internationaler Erfahrung. Die zum Abschluss der Konferenzen verabschiedeten „Empfehlungen“ werden zusammen mit den Beiträgen der Teilnehmer in Tagungsbänden publiziert und für weitere Reformvorhaben im Kaukasus herangezogen (GTZ 2008c).

Der Erfolg des Programms auf fachlicher Ebene und für die Netzwerkbildung kann auf die Langfristigkeit des Einsatzes durch mindestens einen deutschen Langzeitexperten pro Land und Projekt in Kombination mit lokalen Kurzfachkräften sowie die dadurch gewährleistete personelle und inhaltliche Kontinuität zurückgeführt werden. Zudem spielten die bereits stattgefundenen Vertrauensbildung auf bilateraler Ebene zwischen GTZ und dem georgischen Partner sowie ähnliche Probleme und Fragestellungen in den Ländern und die Beschränkung des regionalen Ansatzes auf für alle Länder bedeutende Themen eine wichtige Rolle (GTZ 2008e: 105f.). Diese Prinzipien der Nachfrageorientiertheit, Partnerschaftlichkeit und Langfristigkeit sind grundsätzliche Charakteristika aller GTZ-Programme in Georgien und im Südkaukasus. Beispiele für die Leistung des Projekts zur Etablierung eines regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen professionellen Rechtsanwendern und Entscheidungsträgern der Länder sind die seit dem Jahr 2002 jährlich stattfindenden, internationale Richterkonferenz der drei Länder des Südkaukasus zu aktuellen Rechtsthemen sowie die zahlreichen, vertrauensfördernden Fortbildungs- und Informationsreisen, z. B. der drei Verfassungsgerichtspräsidenten im Jahr 2007 nach

Deutschland und einer anschließenden gemeinsamen Konferenz der drei Verfassungsgerichte des Südkaukasus zu aktuellen Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit 2008 in Batumi (GTZ 2010c).

Jedoch ist zu beachten, dass die Vertrauens- und Netzwerkbildung stark auf personeller und Fachebene stattfindet und ihre Reichweite für eine konfliktpräventive Wirkung somit sehr begrenzt ist, zumal Konfliktthemen zwischen den Ländern auch in den Veranstaltungen nicht trilateral angesprochen werden. Zudem gab es Probleme bei der Vermittlung des regionalen Ansatzes gegenüber den Partnerländern. Inhaltlich betrachtet gab es zwar große Fortschritte bei der Verbesserung des Ansehens der Justiz, der Urteilsbegründung und der Medienberichterstattung über Gesetze und Gerichtsentscheidungen, jedoch gibt es in allen Bereichen immer noch gravierende Probleme, wie z. B. den Zensurdruck von Medien oder den Druck auf Richter zu regierungskonformem Verhalten (GTZ 2008e: 105). Unterstützt wurden die bilateralen und regionalen Programme durch einen 1998 für zehn Jahre eingerichteten Studien- und Fachkräftefonds, der für die Finanzierung der Vorbereitung der Programme, dringliche Kurzzeitmaßnahmen, Studien, Werkleistungen sowie Aus- und Fortbildung von Fachkräften verwendet wurde (Quelle Bundesregierung 2009).

7.3.1.2 Unterstützung der Finanzkontrollkammer

Eine Maßnahme der indirekten Demokratieförderung und *Good Governance* ist das Anfang 2003 gestartete Projekt „Unterstützung der Finanzkontrollkammer (FKK) Georgiens“. Es ist Teil des Handlungsbereiches Verwaltungsförderung im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ der Kaukasusinitiative. Es hat eine Gesamtlaufzeit von 10 Jahren bis 2012, die Kosten bis Ende 2011 betragen 3,8 Mio. Euro. Ziel des Programms ist die Verbesserung der Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel durch die FKK in Zusammenarbeit mit dem Parlament. Es wurde auf Nachfrage der georgischen Regierung konzipiert und knüpft an die Ergebnisse eines von der EU-finanzierten TACIS-Programms an. Das Programm unterstützt das EDPRP der georgischen Regierung, dessen Ziele ohne eine verbesserte Kontrolle über die Mittelverwendung nicht erreicht werden können. Die fehlende fachliche Qualifikation der Mitarbeiter der FKK, ausgelöst durch den umfassenden Personalaustausch in Folge der Rosenrevolution, und die dadurch unzureichende Kontrolle der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Mittelverwendung sind die Hauptprobleme. Deshalb soll die staatliche, unabhängige Finanzkontrollkammer hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen, ihrer internen Organisation, der Qualität der Prüfverfahren und ihres Personals gestärkt werden. Methodisch setzt das Programm daher auf *Capacity Development* und umfasst Organisationsberatung, Aus- und Weiterbildung, Prozessberatung, Sachlieferungen und örtliche Zuschüsse zur Finanzierung von Trainingsmaßnahmen des Ausbildungszentrums der FKK sowie die Kooperation mit bereits institutionalisierten Partnern wie dem Hessischen Rechnungshof und dem Bundesrechnungshof bei der Implementierung. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Erarbeitung einer Prüfungsmethodologie, die Prüfungsstandards, Arbeitshilfen für die Prüfer und Leitfäden für die alltägliche Prüfungspraxis umfasst (GTZ 2008g: 2f.). Anlässlich der erfolgreichen Umsetzung des Projekts und Erfüllung der Indikatoren wurde 2008 auf Nachfrage des Leiters des Budget Office des Parlaments das Projekt auf die Zusammenarbeit der FKK mit dem Parlament ausgeweitet, besonders mit dem Budget Office im Fokus, das die Prüfberichte der FKK auswertet und somit die Schnittstelle für die weitere parlamentarische Behandlung der Ergebnisse der externen Finanzkontrolle bildet. Ziel der Beratung ist die Erarbeitung und Beratung eines Konzeptes für die transparente Haushaltsaufstellung, -durchführung und -kontrolle des Parlaments zur Erhöhung der Rechenschaft externer und parlamentarischer Finanzkontrolle. Ein umfassender Leitungs- und Personalwechsel

auf georgischer Seite 2007 verzögerte zwar die Umsetzung des Projekts, die infolge der Beratungsleistungen geschaffenen Strukturen wurden jedoch beibehalten und die Aktivitäten fortgesetzt. Bisher kann das Projekt daher als Erfolg bewertet werden (Quelle Bundesregierung 2009).

7.3.1.3 Kommunale Demokratie und Städtenetzwerk Südkaukasus

Zur Umsetzung der Aktionsbereiche „Förderung der Zivilgesellschaft“ und „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“ existiert neben der Rechts- und Justizberatung das Schwerpunktfeld „kommunale Demokratie“ direkter, deutscher Demokratieförderung, das sich aufgliedert in ein bilaterales und zwei regionale Programme, die eng miteinander verknüpft sind. Übergeordnetes Ziel der Maßnahmen ist die Förderung des nationalen Demokratisierungsprozesses und der politischen Partizipation der Zivilgesellschaft durch eine dezentralisierte lokale Selbstverwaltung. Im Jahr 2002 wurde deshalb das regionale Programm „Förderung der kommunalen Demokratie im Südkaukasus“ mit einer Dauer bis September 2009 und einem Volumen von ca. 6 Mio. Euro begonnen, das die Fähigkeiten der Kommunen unter Beteiligung von lokalen Institutionen, Organisationen und Bevölkerung zur Erbringung von bürgernahen und effektiven öffentlichen Dienstleistungen erhöhen soll (Quelle Bundesregierung 2009). Mit der Ratifizierung der Europäischen Charta für Kommunale Selbstverwaltung 2005 bekamen die Gemeinden einen neuen Platz im Staatsgefüge zugewiesen. Jedoch verhindern die bis dato aus dem sowjetischen Erbe vorherrschenden, starken zentralstaatlichen Planungs- und Entscheidungsstrukturen deren Implementierung, besonders mangels verwaltungstechnischer Erfahrungen und Managementkompetenzen in Städten und Gemeinden sowie aufgrund von fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen. Diesen Prozess unterstützt die GTZ im Auftrag des BMZ durch einen Mehrebenenansatz: auf Makroebene durch die Beratung der Regierungen zur Formulierung und Anpassung von Gesetzen zu diesem Thema, auf Mesoebene durch Fortbildungen und Seminare für die Mitarbeiter der Kommunen und kommunalen Verbände zu relevanten Themen wie Haushaltsaufstellung, räumliche Planungen oder Infrastrukturmaßnahmen und auf Mikroebene durch die Unterstützung ganz konkreter Projekte in ausgewählten Kommunen, wie z. B. den Wiederaufbau von Schulen und Kindergärten (GTZ 2008a: 2). In Georgien liegt der Fokus besonders auf der Förderung der Gemeindeverbandsstrukturen, der Stärkung kommunaler partizipativer Planungskompetenzen sowie der Förderung kommunaler Interessensgruppen.

Für den Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch und die Initiierung von Reformen organisiert die GTZ Fachseminare und Konferenzen für die nationalen Gemeindeverbände der drei Länder, die auch länderübergreifend stattfinden. Transparenz und Informationsfluss sowie die Beteiligung der Bürger am Entwicklungsprozess sollen zu mehr direkter demokratischer Beteiligung führen, weshalb die GTZ gemeinsam mit den Kommunen Bürgerbüros eingerichtet hat, in denen die Einwohner alles rund um ihre Stadt erfahren, Fragen stellen, Informationen einholen oder Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Hinzu kommt die Förderung von internationalen Konferenzen, Workshops und Studienreisen sowie die Durchführung von gemeinsamen Jugendveranstaltungen zur Stärkung der regionalen, grenzüberschreitenden Kooperation und der Konfliktprävention (GTZ 2008a: 2f.).

Ergänzt wird dieses regionale Projekt durch das von 2006 bis 2012 laufende bilaterale Programm „Förderung der Kommunalentwicklung“ in Georgien mit einem voraussichtlichem Auftragsvolumen von ca. 5 Mio. Euro (Quelle Bundesregierung 2009), das vor dem Hintergrund der georgischen Territorialreform 2006 und zur Unterstützung der Nationalen Dezentralisierungsstrategie 2010 einen Schwerpunkt auf die Beratung der politischen Entscheidungsträger auf allen staatlichen Ebenen bei der Umsetzung des rechtlichen Rahmens zur kommunalen Selbstverwal-

tung legt. Auf nationaler Ebene ist dies die Beratung des Staatsministers für regionale Entwicklung und des Parlamentsausschusses für lokale Angelegenheiten und für gesetzliche Reformen, auf kommunaler Ebene die Entwicklung von Strategien, Fähigkeiten und Wissen zu deren Implementierung in fünf ausgewählten Gemeinden. Beide Ebenen stehen dabei miteinander und gemeinsam mit nichtstaatlichen Akteuren wie Kommunalverbänden (Mesoebene), Bürgerorganisationen und Universitäten in einem intensiven Dialog, so dass die Wünsche und Bedürfnisse der Gemeinden sich in den Gesetzen, z. B. der Verfassung für Kommunalaufsicht widerspiegeln. Durch neu gegründete Bürgerbüros als Serviceeinrichtungen sollen die Kommunen ihre Politik gegenüber den Bürgern legitimieren. Für den Informationsfluss zwischen Bürger, Staat und Kommune wurde ein regionales Mediennetzwerk gegründet, das die Bürgerinnen und Bürger, unter besonderem Einbezug ethnischer Minderheiten landesweit über den Stand der Reformen informiert und zur Gestaltung lokaler Politik auffordert. Dies geschieht unter anderem auch durch die Etablierung von Bürgerforen zur Diskussion kommunal relevanter Themen. Die Summe dieser Aktivitäten soll den Weg zu einer nachhaltigen demokratischen Kommunalstruktur in Georgien ebnen (GTZ 2008b: 2f.; GTZ 2010a).

Vorbildfunktion für diese Entwicklungsprozesse hat das 2002 initiierte, regionale Projekt „Städtenetzwerk Südkaukasus“ mit einer Laufzeit bis Ende 2009 und Kosten von ca. 3 Mio. Euro (Quelle Bundesregierung 2009), das deutsche Erfahrungen in der Kommunalverwaltung mit Strukturpolitik auf kommunaler und staatlicher Ebene im Südkaukasus verbunden hat. Aufbauend auf teilweise bereits vorher existierenden Partnerschaftsbeziehungen zwischen deutschen und südkaukasischen Städten sollen kommunale Entwicklungsprozesse und die Verwirklichung kommunaler Demokratie angestoßen werden, so dass die kaukasischen Städte Basisdienstleistungen und Infrastrukturmaßnahmen mit einer breiten Partizipation der Bevölkerung erbringen können. Übergeordnetes Ziel ist wie in allen regionalen Projekten des BMZ auch hier die Förderung des Konfliktabbaus und der Konfliktprävention. Teilnehmende Städte sind Saarbrücken - Tiflis, Ludwigshafen - Sumgait (Aserbaidschan), Biberach - Telawi (Georgien) und seit 2007 Leipzig - Vanadzor (Armenien). Jede Partnerschaft soll die bislang geleisteten Beratungsmaßnahmen vertiefen, wobei sich jede Kooperation einem Schwerpunktthema widmet: Tiflis – Verwaltungsreform, Sumgait - Umweltmanagement, Telawi – Jugend und Soziales und schließlich Vanadzor - Abfallwirtschaft. Die Zusammenarbeit zwischen den Partnerstädten umfasst jedoch auch andere Themenbereiche, besonders die nachhaltige Wirtschaftsförderung (BMZ 2005a: 19). Aufgabe der GTZ ist die finanzielle Unterstützung und Beratung der Partnerstädte, die Organisation von Fachinformationsreisen in die Region und nach Deutschland sowie Fortbildungsmaßnahmen und der überregionale Erfahrungsaustausch zwischen den Partnerstädten in Form von Workshops, gemeinsamen Konferenzen oder Runden Tischen (GTZ 2008f).

Alle drei Projekte haben viele Teilziele ihrer Programme erreicht, besonders das Städtenetzwerk kann große Erfolge aufweisen. Jedoch standen bzw. stehen sie immer noch vor folgenden Problemen, die die Projektarbeit verzögern oder blockieren: eine hohe Personalfuktuation in einigen Gemeinden durch die politische Einflussnahme von zentralstaatlicher Ebene, die die Wirkung des *Capacity Building* einschränkt und den Glauben der Bevölkerung in leistungsfähige kommunale Selbstverwaltungen sinken lässt; der politische Unwille zur Umsetzung der lokalen Selbstverwaltung in Georgien; die Unterentwicklung und der politische Unwille Aserbaidschans zur Kommunalentwicklung und regionaler Kooperation sowie die Lahmlegung der Projekte während des Ausnahmezustandes im November 2007 und des Augustkrieges 2008 in Georgien. Zur Erhöhung der Effektivität und Synergien ist für 2010 eine Zusammenführung des bilateralen und regionalen Programms zu einem umfassenden regionalen Kommunalentwicklungsprogramm im Südkaukasus geplant, das auch die Ergebnisse des auslaufenden Städtenetzwerkeprogramms integrieren und weiterführen soll (Quelle Bundesregierung 2009).

7.3.2 *Aktivitäten der politischen Stiftungen*

Neben der staatlichen Demokratieförderung durch die GTZ sind auch vier der sechs politischen Stiftungen in Georgien bzw. im Südkaukasus aktiv: die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF). Die Förderung der Stiftungsprogramme erfolgt aus BMZ-Mitteln. Eine große Anzahl der Länderprogramme ist wie die staatliche EZ Teil umfassender Regionalprogramme mit dreijähriger Laufzeit. Die Themen der Stiftungen umfassen die ganze Themenpalette der engeren Demokratieförderung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Marktwirtschaft, Medien und Konfliktregulierung mit je nach Stiftung unterschiedlichem Schwerpunkt. Konfliktprävention und Konfliktschärfung ist ein besonderer Schwerpunkt der Stiftungen im von territorialen, ethnischen und kulturellen Krisen- und Konflikten durchzogenen Südkaukasus, so dass die Stiftungsaktivitäten im Konfliktabbau seitens des BMZ durch das von 2002 bis 2008 laufende Programm „Fonds zur Unterstützung konfliktpräventiver Initiativen in den Staaten des Südkaukasus“ in Kooperation mit der GTZ mit 1,4 Mio. Euro unterstützt wurden. Der methodische Schwerpunkt lag in der Intensivierung des grenzüberschreitenden Dialogs, um die politische und wirtschaftliche Kooperation der drei Staaten zu verstärken. Das Projekt bestand letztendlich aus einer Reihe von Einzelmaßnahmen der Stiftungen wie länder- und regionenübergreifende Seminare, Konferenzen, Runde Tische und Foren, deren Zielgruppe sowohl staatliche Entscheidungsträger und Mediatoren als auch nichtstaatliche Akteure der Zivilgesellschaft wie Menschenrechtsgruppen waren. Institutionelle Partner der politischen Stiftungen und Mitveranstalter sind wissenschaftliche, politisch und publizistisch tätige, öffentliche oder zivilgesellschaftliche Organisationen aller drei Länder. Für eine breite gesellschaftliche und politische Einbindung war jede Stiftung schwerpunktmäßig auch in diesem Programm in seinen traditionellen Leistungsfeldern tätig (Quelle Bundesregierung 2009).

Die KAS ist seit Beginn des neuen Jahrtausends in Georgien und im Südkaukasus tätig und unterhält zum Ausbau seiner Aktivitäten und seines neuen Regionalprogramms seit Ende 2007 ein Regionalbüro in Tiflis mit Verbindungsbüros in Eriwan und Baku. Thematische Schwerpunkte der KAS im BMZ-Programm waren die Parlamentsberatung, die Zusammenarbeit mit politischen Gruppen und Parteien, die Medienförderung, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, die Förderung der Universitätsreform vor allem in den Rechtswissenschaften, der Schutz von Minderheiten, und die Krisenprävention. In Workshops, Seminaren, Diskussionsveranstaltungen und Beratungsgesprächen wurden spezielle Themen in diesen Bereichen mit den Teilnehmern intensiv diskutiert und potentielle Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Das eigene Regionalprogramm der KAS umfasst ebenfalls einige dieser Schwerpunkte, dabei spielen die Unterstützung der Medienlandschaft und junger Nachwuchsjournalisten, die Parteienkooperation, die Förderung regionaler Kooperation und die Vermittlung der Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft sowie die Förderung regional angepasster ordnungspolitischer Konzepte und die Unterstützung von KMUs eine besonders große Rolle. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch regelmäßig stattfindende „Mittwochrunden“, in denen öffentlich aktuelle und für die politische Entwicklung in Georgien relevante Themen diskutiert werden (BMZ 2005a: 23; Konrad-Adenauer-Stiftung 2010).

Die FES war Mitte der 1990er Jahre als erste politische Stiftung im Südkaukasus aktiv und unterhält genauso wie die KAS in jedem der drei Länder ein Länder- bzw. Regionalbüro. Seit Beginn ihrer Aktivitäten engagiert sich die FES besonders in der regionalen südkaukasischen Zusammenarbeit sowie in der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung, z. B. durch die Gründung des Südkaukasischen Instituts für Regionale Sicherheit, in dem Politiker und Staatsbeamte aller drei Länder in bilateralen Arbeitsgruppen, z. B. georgisch-ossetische oder georgisch-abchasische, Vorschläge zur Lösung der territorialen Konflikte erarbeiten, die auch die politisch

Verantwortlichen erreichen. Des Weiteren finden Seminare, Workshops und Dialogveranstaltungen zur grenzüberschreitenden Kooperation und Konfliktlösung statt. Die beiden anderen Schwerpunkte der FES außerhalb des BMZ-Programms bilden die Förderung der Bürgerbeteiligung durch Zusammenarbeit zwischen Staat und NROs, z. B. durch Rundtischgespräche mit Vertretern der örtlichen politischen Parteien sowie die Unterstützung von Reformprozessen im Wirtschafts- und Rechtsbereich, besonders die Stärkung von Arbeitnehmerrechten, die Stärkung von Gewerkschaften und die Schaffung eines würdevollen Arbeitsumfeldes für Beschäftigte (Friedrich-Ebert-Stiftung 2010; BMZ 2005a: 21).

Thematische Schwerpunkte der seit 2003 mit einem eigenen Regionalbüro in Tiflis vertretenen HBS ist der Konfliktabbau und die Krisenprävention im Verhältnis Georgiens zu seinen direkten Nachbarn Türkei, Iran und Russland in Verknüpfung mit der Diskussion gesellschaftlicher Probleme und staatsbürgerlicher Identität, z. B. in einem georgisch-russischen Dialog und Publikationen zu der Rolle der Orthodoxen Kirchen in beiden Ländern. In diesem Rahmen finden ein Austausch und eine Annäherung von Menschenrechtsgruppen, Forschungsinstituten und Medien beider Länder statt. Zudem stehen die Förderung frauenpolitischer Koalitionen im Südkaukasus zur Stärkung der Emanzipation und Geschlechtergleichberechtigung sowie die Unterstützung politischer Partizipation und demokratischer Kultur durch Diskussionsveranstaltungen, Runde Tische und Events zu aktuellen und demokratierelevanten Themen auf dem Programm (Heinrich-Böll-Stiftung 2010; BMZ 2005a: 22).

Die FNF ist seit 1996 im Südkaukasus und seit 2002 in Georgien tätig. Sie ist ebenfalls der regionalen Kooperation und Konfliktbewältigung verpflichtet und unterhält ein regionales Projektbüro in Tiflis. Thematisch geht es ihr um die Vermittlung liberaler Werte sowie die Grundlagen und Aspekte liberaler Demokratie. Oberziel ist die Etablierung einer politischen Plattform in allen drei Staaten, an der alle liberalen Kräfte der jeweiligen Länder beteiligt sind. Im Vordergrund stehen dabei die Themen „Marktwirtschaft und Rechtsstaat“, „Konfliktmanagement und Konfliktlösung“ unter Einbezug der Nachbarstaaten sowie die „Kooperation der südkaukasischen Staaten mit den europäischen und euro-atlantischen Strukturen“. Zielgruppen sind in erster Linie politische und administrative Eliten sowie Führungs- und Führungsnachwuchskräfte der Parteien und der Bürgergesellschaft, insbesondere junge, reformorientierte Kräfte aus den Parteien und Medien der bürgerlichen Mitte. Die wichtigsten Instrumente der FNF sind wie bei den anderen Stiftungen Konferenzen, Seminare, Workshops, Studien- und Informationsreisen, regionale und internationale Dialogforen sowie die Erarbeitung von Schulungsmaterial und Publikationen (BMZ 2005a: 22; Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit 2010).

Die politische Arbeit der Stiftungen wird sowohl von den zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren in Georgien als auch von den Stiftungen selber und dem BMZ als erfolgreich beurteilt, da die Stiftungen als neutrale und nichtstaatliche Akteure Dialogforen zur Konfliktbewältigung anbieten, die auf einer ersten Stufe auf fachliche Zusammenarbeit beschränkt wird und vertrauensbildend wirken sowie politische Grundbildungsmöglichkeiten schaffen soll, die die demokratische Entwicklung an der Basis und die Handlungsfähigkeit wichtiger Akteursgruppen stärken (Quelle Bundesregierung 2009). Viele geplante Projekte benötigen jedoch auch einen langen Atem zur Mobilisierung politischer und gesellschaftlicher Entscheidungsträger und sind zudem nicht frei von äußeren Einflüssen wie den Oppositionsprotesten 2007 oder den Augustkrieg 2008, die eine langfristige Wirkung der Zusammenarbeit erschweren. Diese äußeren Ereignisse können jedoch auch Anreiz zur Verstärkung der Aktivitäten sein. Deshalb wurde bei den Regierungsverhandlungen mit Georgien im April 2010 das neue Projekt „Mosaik des Friedens“ zur Deeskalation der Konflikte in Georgien mit allen vier Stiftungen und unter Federführung der GTZ 2010 vereinbart. Es soll die Kontakte zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft in den drei südkaukasischen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien, aber auch übergreifend

mit der Türkei vertiefen, wobei sich jede Stiftung auf jeweils bestimmte Akteursgruppen konzentriert, und damit zur Stärkung der Zivilgesellschaft und zur friedlichen Lösung der Konflikte im Südkaukasus beiträgt (BMZ 2010a).

7.4 Koordinierungsmechanismen deutscher Demokratieförderung¹⁶

Die Analyse der deutschen Demokratieförderung hat gezeigt, dass verschiedene Akteure in die Demokratieförderungsmaßnahmen eingebunden sind: das BMZ, das AA, die GTZ und die politischen Stiftungen. Darüber hinaus erfolgt auch die Abstimmung mit anderen Projekten der GTZ, der KfW, die für die finanzielle Zusammenarbeit verantwortlich ist, sowie den anderen DOs, um ein möglichst kohärentes Auftreten gegenüber dem Partnerland Georgien zu ermöglichen sowie zu einer möglichst effektiven EU-Geberkoordination beizutragen, in dem Deutschland als wichtigster bilateraler Geber eine abgestimmte, einheitliche und starke Position vertreten kann. Die Koordinierung zwischen BMZ und AA findet auf der Arbeitsebene und im informellen Rahmen statt und umfasst die Begleitung der BMZ- Partnerkontakte, der Regierungsverhandlungen, völkerrechtlicher Abkommen sowie die formelle Zustimmung zu BMZ-Projekten des AA. Zudem gibt das AA alle relevanten Länderinformationen an das BMZ weiter. Des Weiteren besitzt das BMZ eine eigene WZ-Referentin an der deutschen Botschaft in Tiflis, die die Zusammenarbeit der DOs und zwischen BMZ und AA vor Ort gewährleistet (Quelle Bundesregierung 2009).

Die Koordinierung der verschiedenen Programme ist ein wichtiges Ziel des BMZ, um die eigene Demokratieförderung und generell die EZ effektiver, effizienter und transparenter zu gestalten. Die einzige Vorgabe zur Koordinierung der verschiedenen Projekte ist lediglich der Einbezug der anderen DOs bei der Angebotserstellung und Konzipierung der Projekte, z. B. der GTZ vor der Vorlage beim BMZ. So sollen Doppelungen vermieden werden, mögliche Schnittstellen und Synergieeffekte von Beginn an deutlich, und potentielle Kooperationsmöglichkeiten bereits im Angebot dargelegt werden. Dazu erfolgt die Unterteilung des Angebots in einen A- und B-Teil, wobei der A-Teil eine generelle Abstimmung der Aktivitäten der DOs in einem bestimmten Sektor bzw. Land umfasst und der B-Teil sich auf das konkrete Programm bezieht und von der durchführenden DO erstellt wird. Die Koordinierung darüber hinaus ist mehr oder weniger freiwillig sowie orts- und personenabhängig.

In Georgien gibt es eine Art „Länderteam“, das von der WZ-Referentin geleitet wird und die häufig die Koordinierungsaufgabe übernimmt. Manchmal sind es jedoch auch die DOs, die sich ohne Beteiligung der Botschaft abstimmen. Für eine grundsätzliche Abstimmung und einen Informationsaustausch zwischen der deutschen Botschaft bzw. dem BMZ und den DOs in allen Bereichen der Entwicklungspolitik findet alle zwei Monate eine „große WZ-Runde“ statt, an der GTZ, die KfW, die politischen Stiftungen, der Europäische Entwicklungsdienst (EED), das Zentrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), das Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes (IIZ-DVV) sowie gegebenenfalls NROs oder internationale Organisationen teilnehmen. Darüber hinaus gibt es 14-tägige Treffen zwischen der Botschaft und den beiden größten DOs GTZ und KfW für einen intensiveren Austausch und eine effektive Koordinierung, die sich durch die Eröffnung eines deutschen Hauses in Tiflis 2009, in dem beide ihren zentralen Sitz haben, voraussichtlich verbessern wird (Deutsche Botschaft Tiflis 2009). Schließ-

¹⁶ Alle in diesem Unterkapitel bereitgestellten Informationen beruhen auf einem im April 2010 durchgeführten Interview mit der derzeitigen WZ-Referentin an der deutschen Botschaft in Tiflis.

lich finden anlassbezogen zu den Sektorthemen Meetings statt, u.a. zur Demokratieförderung, an der alle in diesem Sektor beteiligten Akteure teilnehmen. Das inhaltliche Spektrum ist dabei sehr weit, es reicht von der Diskussion aktueller Ereignisse über den Austausch von Projektfortschritten bis hin zu Koordinierungs- und Finanzierungsgesprächen. Es gibt jedoch keine schriftlich verbindlichen oder langfristigen Koordinierungsvereinbarungen, die dort getroffen werden, da sich diese Prozesse stark personenabhängig gestalten.

Speziell in der Demokratieförderung gestalten sich die Koordinierungsbemühungen zwischen GTZ und den Stiftungen jedoch relativ reibungslos, die Botschaft ist nur in speziellen Einzelfragen involviert. Dies liegt zum einen an den teilweise unter der Leitung der GTZ stattfindenden gemeinsamen Projekten, zum anderen haben die Stiftungen in den vergangenen Jahren zu einer sinnvollen Arbeitsteilung gefunden und stimmen sich regelmäßig untereinander ab. In Georgien ist die Abstimmung vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit daher relativ vorbildlich und wird auch so von der Botschaft wahrgenommen, jedoch bleiben latente Konkurrenzverhältnisse zwischen der GTZ und den Stiftungen bestehen, wie z. B. durch die Möglichkeit der parallelen Bewerbung auf EU-Programme. Die Kooperation ist zudem stark vom persönlichen Vertrauens- und Kooperationsverhältnis der Beteiligten abhängig (Quelle Bundesregierung 2009).

7.5 Zwischenfazit

Deutschland leistet bereits seit 1993 aktive Unterstützung für die demokratische Transformation Georgiens, das lange Zeit Schwerpunktland des BMZ war. Die Unterstützung basiert zum einen auf der starken historischen Bindung zwischen den Ländern und internationalen Verpflichtungen wie den MDGs, zum anderen auf handfesten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen und der westlichen Orientierung Georgiens. Hauptakteur in der politischen Zusammenarbeit und Demokratieförderung ist das BMZ, das AA ist fast ausschließlich für die Pflege der diplomatischen Beziehungen und den politischen Dialog verantwortlich. Beide Akteure stimmen sich auf Arbeitsebene und informell regelmäßig in Georgien ab, die strategische Ausrichtung der Demokratieförderung bleibt jedoch dem BMZ vorbehalten, das erstmals 2001 durch die Kaukasusinitiative des BMZ seine Demokratieförderungsprogramme auf die Förderschwerpunkte Rechts- und Justizreform, Verwaltung, Dezentralisierung, die Förderung der Zivilgesellschaft und Konfliktbearbeitung konzentrierte. Das dazugehörige Schwerpunktstrategiepapier zur Demokratieförderung bleibt jedoch sehr allgemein und geht kaum über das Positionspapier des BMZ hinaus.

Die Besonderheit der deutschen Demokratieförderung liegt vor allem in ihrer regionalen Ausrichtung, zu der in allen Programmen die themen- und fachspezifische regionale Zusammenarbeit zwischen Georgien, Armenien und Aserbaidschan zur Konfliktbearbeitung beitragen soll. Die zentralen Akteure in Georgien sind die GTZ und die politischen Stiftungen, die langfristig und gemeinsam mit dem Partner die Projekte implementieren. Die GTZ-Projekte zeichnen sich im Gegensatz zu den EU-Programmen durch ihre Regionalität, die Stabilität der Partnerstrukturen sowie die Fokussierung auf einen Mehrebenenansatz aus, der projektinternen *Top-down* und *Bottom-up*-Elemente kombiniert, indem er alle relevanten Ebenen zur Beratung, Implementierung und Popularisierung des Projektes berücksichtigt und dadurch nachhaltige Wirkungseffekte schafft. Die politischen Stiftungen sind in Georgien in fast allen Bereichen der zivilgesellschaftlichen Demokratieförderung mit verschiedenen, koordinierten Schwerpunkten sowie in gemeinsamen Programmen tätig, die zur Kohärenz deutscher Demokratieförderung einer engen Koordinierung mit der GTZ und der Botschaft bedarf. Die Zusammenarbeit verläuft relativ reibungslos, obwohl strukturelle Probleme bestehen bleiben.

8. Vergleich und Evaluierung der deutschen und europäischen Demokratieförderung

Die Analyse deutscher und europäischer Demokratieförderungspolitik im Allgemeinen sowie in Georgien im Speziellen hat bereits gezeigt, dass sie viele Parallelen, jedoch auch einige Unterschiede aufweisen, die nach den Kriterien des Bewertungsrahmens systematisch aufgezeigt werden sollen und dabei auf ihre Kohärenz und Komplementarität oder Widersprüchlichkeit zueinander überprüft werden. Zudem sollen die Ursachen möglicher Unterschiede festgemacht werden.

Akteure

Der erste grundlegende und offensichtliche Unterschied liegt im Akteurstyp und der Akteursgröße, denen traditionell jeweils unterschiedliche Handlungsfelder zugeschrieben werden. Die EU ist eine internationale Organisation, die auf der Basis eines modernisierungstheoretischen Transformationsverständnisses lange Zeit die ökonomische Fundierung des Demokratisierungsprozesses in Form der Durchsetzung einer geeigneten Wirtschaftspolitik, Finanzhilfen und technischen Beratung in den Vordergrund stellte. In Georgien manifestiert sich diese Politik in der Gründung von GEPLAC als wirtschaftspolitische Rechts- und Politikberatung, im starken Engagement der EU in wirtschaftsrelevanten Bereichen wie Energie oder Transport, hohen Finanzhilfen bei den Geberkonferenzen für Georgien 2004 und 2008, im TACIS-Programm, das vor allem auf die technische Beratung in der Wirtschaft konzentriert war, sowie die Bindung dieser Hilfen an Konditionalitätskriterien. Erst 2004 hat die EU eine stärkere politische Rolle und somit eher nationalstaatliche Handlungscharakteristika angenommen. Durch die Höhe ihrer Finanzierungsbeiträge sowie dem starken Fokus auf Rechtsberatung im Wirtschafts- und Handelsbereich wirkt sie komplementär zur deutschen Privatrechts- und Zivilgesetzgebungsberatung. Besonders ihre Rechtsberatung in Form von GEPLAC bietet daher ein starkes Synergiepotential mit der deutschen Rechts- und Justizprogrammen. Deutschland fokussierte mit dem Start der Kaukasusinitiative 2001 seine Förderleistungen neben der Rechts- und Justizberatung auf typisch nationalstaatliche Handlungsschwerpunkte wie den Aufbau demokratischer Institutionen und Beratungstätigkeiten durch Programme zur Dezentralisierung und kommunalen Selbstverwaltung und die Förderung der Zivilgesellschaft, vor allem durch die GTZ und die politischen Stiftungen.

Institutionell und strukturell unterscheiden sich die EU und die Bundesrepublik allein schon durch ihre unterschiedliche Verfassungsform, jedoch ähneln sie sich bis zu einem gewissen Grad. In beiden Fällen werden die Demokratieförderungspolitiken durch die Exekutive maßgeblich gestaltet, in der EU durch die Kommission und den Rat, letzterer vor allem in der GASP, sowie in der BRD von der Bundesregierung, besonders dem BMZ und AA. Die Parlamente spielen ausschließlich auf haushaltspolitischer Ebene sowie als beratendes und politisch öffentliches Organ eine Rolle, das EP noch stärker als der Bundestag. Die deutsche EDF ist durch die Aufteilung der Kompetenzen zwischen BMZ und AA, die Trennung zwischen Planungs- und Durchführungsorganisationen sowie den politischen Stiftungen als nichtstaatliche Akteure wesentlich klarer strukturiert. Die europäische Struktur ist durch das Democracy Mainstreaming für alle Politikbereiche, Förderinstrumente in hauptsächlich drei Politikfeldern und die verschiedenen insti-

tutionellen Akteurs- und Kompetenzstrukturen sowie Verfahrensweisen geprägt. Die Planung und Durchführung findet insgesamt auf drei Ebenen mit unterschiedlichen Akteuren statt: auf Entscheidungsebene mit Rat, Kommission und EP, innerhalb der Kommission mit RELEX, EuropeAid und der EU-Delegation und auf der Programmebene mit den direkten Adressaten. Dadurch sind die Planungs- und Durchführungsstrukturen je nach Programm oder Projektform unterschiedlich und es existieren keine allgemeingültigen Zuständigkeiten für die verschiedenen Ebenen und Elemente europäische Demokratieförderungspolitik. Dieser Mangel an einer klaren Planungs- und Durchführungsstruktur sowie an festen Durchführungsorganisationen erschwert die Kohärenz, Koordinierung und langfristige Wirkung europäischer Demokratieförderungspolitik erheblich.

Motive

Die Motive der EU und Deutschlands, die ihrer generellen Demokratieförderungspolitik sowie speziell in Georgien zu Grunde liegen, sind fast identisch und sicherheits-, friedens- und wirtschaftspolitischer sowie normativer Natur. Im Falle Deutschlands kommt in Georgien die historische Bindung als Motivlage hinzu, auf die auch das relativ frühe demokratiefördernde Engagement Deutschlands in Georgien zurückzuführen ist, besonders im Vergleich zur EG bzw. EU, die erst seit der Osterweiterung und der Rosenrevolution ein stärkeres Engagement in der Demokratieförderung und als politischer Akteur zeigt. Die starke inhaltliche Ausrichtung auf die Übernahme des EU-Besitzstandes und eines einseitigen Politik-Transfer kann als Europäisierungsstrategie seitens der EU und als „soft-power“-Politik zur Ausweitung ihres hegemonialen Einflusses im Südkaukasus bewertet werden. Deutschland als Pionier und Fürsprecher einer stärkeren europäischen Südkaukasuspolitik konnte dieses Ziel jedoch erst mit der Unterstützung der neuen, osteuropäischen Mitgliedsstaaten sowie vor dem Hintergrund der politischen Ereignisse in Georgien besonders gegenüber Frankreich und Großbritannien im Rat durchsetzen. Die weiterhin vielfältigen Interessen der Mitgliedsstaaten bei der strategischen Ausrichtung der europäischen Südkaukasuspolitik, die historische Verbundenheit, gefestigte Kooperationsstrukturen, der Erfolg der eigenen Programme, die regionale Ausrichtung deutscher Demokratieförderungspolitik und die unterschiedliche Methodik im Vergleich zur EU lassen Deutschland an einer eigenen nationalen Politik in Georgien und im Südkaukasus festhalten. Eine direkte Interessenskonkurrenz zwischen sicherheits- oder wirtschaftspolitischen Interessen und der Demokratieförderung hat es in der jüngsten Vergangenheit nicht gegeben. Durch die Verhängung von Sanktionen kurz vor der Rosenrevolution haben die EU und Deutschland im Gegenteil ihr Bewusstsein für den engen Zusammenhang zwischen politischer Stabilisierung und Demokratisierung zur Lösung der Konflikte und der Erfüllung strategischer, europäischer und deutscher Interessen bewiesen.

Demokratieförderungskonzept

Im Gegensatz zur EU besitzt Deutschland ein Demokratieförderungskonzept sowie eine relativ enge Definition von Demokratie. Die Demokratieförderungstrategie weist kohärent zur EU einen relativ weiten, modernisierungstheoretischen Begriff auf, jedoch nimmt allein Deutschland eine Differenzierung zwischen direkten und indirekten Maßnahmen sowie zwischen Input- und Outputlegitimationsleistungen vor. Das bestehende Demokratieförderungskonzept Deutschlands für Georgien geht jedoch kaum über das allgemeine Positionspapier des BMZ hinaus. Die verschiedenen Auffassungen und Begriffsvorstellungen im Rat, des EP und der Kommission

verhinderten hingegen bisher einen gemeinsamen europäischen Demokratiebegriff, weshalb der 2006 vom Rat definierte Demokratieförderungsbegriff sowie der Kommissionsbegriff zur „democratic governance“ sehr vage ausfällt. Er nimmt aufgrund der unterschiedlichen nationalen Schwerpunkte und Förderprioritäten der Mitgliedsstaaten sowie der EDF als Querschnittsthema europäischer Politik keine Differenzierung und Hierarchisierung von Fördermaßnahmen vor. Dieses fehlende Demokratieförderungskonzept spiegelt sich in einer unstrategischen Nennung demokratiefördernder Maßnahmen im ENP-Aktionsplan sowie im Nebeneinander zahlreicher Instrumente und ihrer mangelnden Koordinierung in Georgien wider. Deutschland hingegen gelingt mit seinen relativ klaren Organisationsstrukturen die Integration aller Instrumente sowie eine wesentlich stärkere Ausdifferenzierung des Demokratieförderungskonzepts, welches von der BRD auch auf europäischer Ebene gefordert wird, und derzeit auf europäischer Ebene, angestoßen durch gemeinsame Diskussionspapier von Kommission und Ratssekretariat 2009, diskutiert wird (BMZ 2007: 17; Rat der Europäischen Union 2009a). Diesbezüglich ist Deutschland der EU daher weit voraus. Die Konzeption des SSPs für Georgien entspricht jedoch auch noch nicht den deutschen Maßstäben, die vor allem eine klare Zielorientierung in allen Schwerpunktbereichen sowie quantifizierte Indikatoren vorsehen.

Besonders bei der Nutzung und Definition des *Good Governance*-Begriffes weisen beide Akteure Undifferenziertheiten auf, da gute Regierungsführung einerseits eine enge Verknüpfung mit dem Demokratieprinzip erfährt, andererseits aber als wertneutrales und selbstständiges Instrument propagiert wird und den Akteuren einen größeren inhaltlichen Spielraum bei der Forderung und Förderung von guter Regierungsführung oder rechtsstaatlichen Strukturen ermöglicht. Dies manifestiert sich beispielsweise am TACIS-Programm, das erst durch seine Neuausrichtung 2004 und seinen Nachfolger, das ENPI, eine stärkere Fokussierung auf direktdemokratische Förderprogramme in Georgien erfuhr, oder auch am BMZ-Programm bis 2000, dessen Schwerpunkt vor allem auf der Rechts- und Justizberatung und in der technischen Unterstützung im Wirtschaftsbereich lag und erst danach eine stärkere Ausrichtung auf direktdemokratische Elemente erfuhr.

Zeitpunkt und Dauer des Engagements

Sowohl die EU als auch die Bundesrepublik sind bedingt durch die geopolitische Lage erst seit Ende des Kalten Krieges als explizite Demokratieförderer global sowie in Georgien direkt aktiv. Die EU erzielte jedoch bereits vorher durch indirekte Einflüsse auf das internationale Umfeld, wie z. B. die Formulierung der Kopenhagener Kriterien 1993, eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die Demokratisierungsprozesse in den Transformationsstaaten. Beide Akteure betrachten Demokratieförderung als zeitlich immer möglich, jedoch kann Deutschland vergleichsweise ein relativ ausdifferenziertes Förderungskonzept für verschiedene Regimetypen vorweisen, das einen Bezug zum dreiphasigen Transformationsmodell herstellt. Die EU hingegen beschränkt sich bisher auf vage, nicht trennscharfe Differenzierungsansätze im Jahre 2009 veröffentlichten Diskussionspapier von Kommission und Ratssekretariat. In Georgien sind beide Akteure bereits seit der Unabhängigkeit und somit im Übergang von der Liberalisierungs- zur Demokratisierungsphase aktiv, vor allem die EU mit TACIS sowie Deutschland mit der Rechts- und Justizberatung, Deutschland hat jedoch im Gegensatz zur EU bereits vor der Rosenrevolution sein Engagement in der Konsolidierungsphase erhöht, die EU erst auf Druck vor allem Deutschlands, der nordischen und der neuen Mitgliedsstaaten danach.

Beide Akteure sind allein auf die Dauer bezogen demokratiepolitisch langfristig in Georgien aktiv, jedoch mangelte es der EU teilweise durch ihr großes Instrumentenarsenal, ihre unzureichen-

de Koordinierung kurz- und langfristiger Programme sowie fehlende kontinuierliche Durchführungs- sowie Programm- und Projektstrukturen vor Ort an der Langfristigkeit einzelner Maßnahmen und ihrer nachhaltigen Wirkung. Deshalb konnten viele TACIS-Maßnahmen, wie die EU selbst feststellte, nicht bedarfsgerecht umgesetzt werden. Die EU ist allein durch ihre EU-Delegation vor Ort präsent, die Mitgliedsstaaten hingegen, insbesondere Deutschland, durch ihre Botschaften sowie ihre Durchführungsorganisationen, die langfristige Partnerbeziehungen in einem so sensiblen Kooperationsbereich wie der Demokratieförderung pflegen und deren Qualität dadurch merklich erhöht wird. Diese nationalen DOs könnten stärker als DOs für technische EU-Programme eingesetzt werden, da sie keine neuen Strukturen hervorrufen und Synergien schaffen. Die EU hat sich jedoch als Konsequenz zur stärkeren Fokussierung ihrer ENPI-Programme auf Budgethilfen oder bedarfsorientierte Beratungsmaßnahmen wie TAIEX oder *Twinning* entschlossen.

Strategie

Die Grundprinzipien beider Demokratieförderungsstrategien sind ähnlich und berufen sich auf das Partnerschafts- und Dialogprinzip, die Langfristigkeit und Nachhaltigkeit des Engagements, die Unterstützung des inneren Demokratisierungsprozesses und der nationalen Reformstrategien sowie die Einforderung des Reformwillens der georgischen Regierung. Besonders die Partnerorientierung und das Dialogprinzip sind seitens der EU jedoch einerseits durch die starke Orientierung am EU-Besitzstand, am ENP-Rahmenprogramm und durch die Konditionalitätskriterien limitiert, da nur in diesem Rahmen länderspezifische und georgische Interessen berücksichtigt werden. Andererseits wird der georgischen Regierung im ENPI durch die Budgethilfen in Sektorreformprogramme bei der Durchführung eine relative hohe Autonomie mit dem Umgang der Gelder gewährt und der *Ownership* betont.

Die deutsche Konditionalität besteht in der obligatorischen regionalen Ausrichtung der Programme, die darüber hinaus jedoch inhaltlich ein großes Kooperationsfeld gewähren und inhaltlich an internationalen Standards orientiert sind. Diese regionale Demokratieförderungspolitik und die Programmausrichtung an internationalen Standards, eingebettet in die Kaukasusstrategie der Bundesregierung, sind die zentralen Unterschiede zwischen der deutschen und europäischen Demokratieförderungspolitik in Georgien. Die Kombination bilateraler und regionaler Demokratieförderungskomponenten in einem Programm lässt zum einen die Berücksichtigung länderspezifischer Kriterien zu, zum anderen werden durch die regionale, fachliche Kooperation vor dem Hintergrund ähnlicher wirtschaftlicher, politischer und sozialer Probleme aller drei Südkaukasusstaaten die fachlichen Ergebnisse verbessert und ein Beitrag zum Konfliktabbau und zur Vertrauensbildung auf Fach- und Netzwerkebene geleistet. Dieser Anspruch ist in der Praxis durch den Unwillen der Regierungen vielen Hindernissen unterworfen, jedoch aus dem Bewusstsein der Bundesregierung für die absolute Notwendigkeit regionaler Kooperation zur politischen und demokratischen Stabilisierung heraus bisher konsequent in der Praxis umgesetzt worden, so dass die bisherigen Programme sowohl erste fachliche als auch vertrauensbildende Effekte aufweisen können.

Die europäische Demokratieförderungspolitik hingegen ist bislang fast ausschließlich bilateral konzipiert und nur Teile der Instrumente werden von der ENP umfasst. Auch wenn einige Instrumente wie das ENPI, *Twinning* oder TAIEX durch die ENP teilweise in ein regionales Programm eingebettet sind, dienen sie nur indirekt und langfristig durch die Unterstützung der demokratischen Entwicklung des Landes dem Konfliktabbau. Konfliktlösungs- und Präventionsmaßnahmen finden stattdessen relativ losgelöst von der Demokratisierungspolitik statt, nur im

EIDHR findet man regionale thematische Programme als Konfliktpräventionsinstrument. Gemeinsam mit dem thematischen Forum in der ÖP zu Demokratiethematen bildet das EIDHR einen ersten Schritt in Richtung stärkerer regionaler Kooperation. Jedoch haben allein diese politischen und technischen Programme das Potential, zukünftig eine stärkere, regionale Ausrichtung zu erfahren. Der Regionalisierung der auf Budgethilfe und Finanzierungsbeiträge zunehmend fokussierten Instrumente wie dem ENPI in Georgien sind allein aus rechtlichen und technischen Gründen Grenzen gesetzt. In der Vergangenheit erwies sich diese unterschiedliche Ausrichtung europäischer und deutscher Politik besonders in der Vermittlung gegenüber der georgischen Regierung als problematisch, da diese den bilateralen Programmen der EU zeitweise aufgeschlossener gegenüberstand und in Berufung auf den ENP-Aktionsplan wenig Verständnis für die regionale Ausrichtung deutscher Demokratieförderungsmaßnahmen zeigte. Allein das langjährig etablierte Vertrauensverhältnis und die partnerschaftliche Zusammenarbeit überzeugte sie von den Programmen, deren Akzeptanz mittlerweile dank der fachlichen und thematischen Erfolge gesichert scheint.

Beide Akteure setzen auf die Kombination von *Top-down*- und *Bottom-up*-Elementen, wobei die europäische Politik durch eine starke Orientierung auf die Makroebene (bis auf EIDHR und NSA/LA) besonders auf *Top-down*-Elemente sowie auf eine Kombination kurz- und langfristiger Instrumente setzt. Deutschland konzentriert sich hingegen fast ausschließlich durch die GTZ-Programme und die Parteistiftungen auf langfristige Kooperation. Die thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit in Georgien überschneiden sich, die konkreten Programme zielen aber zumeist auf unterschiedliche Bereiche. Die EU ist beispielsweise in der Rechts- und Justizberatung auf die Reform des Strafjustizsystems sowie die wirtschaftsrechtliche Beratung durch GEPLAC konzentriert, Deutschland hingegen auf das Zivil- und Verwaltungsrecht. Die komplementäre Wirkung dieser Programme könnte durch eine engere Koordinierung und die Nutzung von bestehenden Synergiepotentialen erhöht werden. Trotzdem hat es in der Vergangenheit Doppelungen gegeben, z. B. bei der Aus- und Fortbildungen von Richtern, die die EU im Rahmen eines TACIS-Programms und Deutschland in seinem Rechts- und Justizprogramm leistete, die auf eine unzureichende Koordinierung, in Brüssel und vor Ort, zurückzuführen waren.

Instrumente

Der EU steht ein wesentlich größerer Instrumentenkasten zur Demokratieförderung zur Verfügung als der Bundesrepublik, bedingt durch ihre Größe als politischem Akteur, das *Democracy Mainstreaming* in ihren Außenbeziehungen, den unterschiedlichen Akteuren und Verfahren in den für die EDF relevanten Politikbereichen sowie dem Mix aus kurz- und langfristigen Instrumenten. In der Diplomatie verfügt sie neben der Tagespolitik und den Ratserklärungen, bedingt durch ihr finanzielles Gewicht und ihre Rolle als politischer Akteur in der Region, über andere diplomatische Instrumente als Deutschland. Dies äußert sich besonders in der Entsendung von EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und Georgien sowie in einem intensiven, institutionalisierten politischen Dialog im Rahmen des PKA. Dies entspricht auch den Interessen Deutschlands, das auf diplomatischer Ebene für eine starke GASP der EU plädiert und ihr eine stärkere Wirkungskraft als rein nationaler Diplomatie zuschreibt. Deshalb komplementiert die starke politische Rolle der EU die deutschen diplomatische Bemühungen, die die gleichen politischen Ziele verfolgen. und daher auch als Instrument deutscher Interessensdurchsetzung wahrgenommen wird. Ihre Akteursgröße und ihre finanziellen Ressourcen ermöglichen der EU im Gegensatz zu Deutschland durch die Ausnutzung asymmetrischer Machtstrukturen zu ihren Gunsten den Einsatz von negativen und positiven Konditionalitätsmechanismen in Form der

Menschenrechts- und Demokratieklausele oder der *Governance-Facility* als Belohnung für überdurchschnittliche Reformfortschritte. Erstere wurde bereits in Georgien angewandt. Dieses Instrument auf europäischer Ebene erhöht einerseits die Anreizstruktur und das Druckpotential für die georgische Regierung, die von der EU und Deutschland präferierten Reformen durchzusetzen. Andererseits widerspricht der Verzicht auf negative Konditionalität seitens der deutschen Regierung für ihre nationalen Programme der Kohärenz, Konsequenz und der Glaubwürdigkeit europäischer Konditionalität, so dass im Extremfall bei Anwendung dieses Verfahrens europäische Programme suspendiert, bilaterale Programme der Mitgliedsstaaten jedoch weitergeführt würden. Dies war 2003 kurz vor der Rosenrevolution der Fall. Dieser deutsche Konditionalitätsverzicht ergibt sich aus der historisch bedingten, zögerlichen Handhabung dieses Instruments sowie dessen Widerspruch zu langfristigen, anderen Interessen oder, wie im Fall Georgien, aus der historischen Verbundenheit zum Partnerland, beeinträchtigt jedoch die Wirkung der Konditionalitätskriterien und einen einheitlichen Außenauftritt der EU.

Beide Akteure setzen auf die politische Zusammenarbeit, besonders die deutsche Demokratieförderung ist fast ausschließlich auf dieses Instrument konzentriert und weist durch die Kaukasusstrategie und die Konzentration auf GTZ-Programme und die Parteistiftungen einen kohärenten Ansatz auf. Die EU hingegen besitzt strukturell und durch die Erweiterung bedingt viele verschiedene Positivmaßnahmen wie das EIDHR, NSA/ LA, TACIS bzw. ENPI, *Twinning* oder TAIEX, die geographischen, globalen oder „Mainstreaming“-Charakters und nicht einheitlich strategisch ausgerichtet sind. Sie ergänzen die deutsche Demokratieförderung, die ausschließlich aus länder- und regionalspezifischen, geographischen Programmen besteht, deren inhaltlichen Schwerpunkte auch vor dem Hintergrund der eigenen fachlichen, komparativen Vorteile wie der föderalistischen Tradition festgelegt werden. Insbesondere die Rechts- und Justizberatung sowie das Programm zur Förderung der FKK in Georgien weisen darüber hinaus gewisse inhaltliche Synergien mit der europäischen Politik auf, auch wenn sie einen anderen, methodischen Ansatz wählen.

Schließlich verfügt die EU im Gegensatz zu Deutschland über institutionalisierte zivilmilitärische Maßnahmen wie das IfS (RRM) oder die ESVP-Missionen, die in der EDF zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, zur Absicherung von Wahlen oder als direktes Konflikt- und Krisenbewältigungsinstrument eingesetzt werden. In Georgien wurde es bereits mehrfach zur Unterstützung von Wahlen, Rechtsstaatlichkeitsmissionen sowie zur Abmilderung von Konfliktfolgen eingesetzt. Diese Krisenreaktionsmechanismen ergänzen und komplementieren die europäische und deutsche Demokratieförderungspolitik. Letztere verfügt über keine eigenen, kurzfristig einsetzbaren zivil-militärischen Instrumente dieser Art, sondern konzentriert sich auf die Mitwirkung und Unterstützung dieser Konfliktmaßnahmen. Das starke deutsche Interesse an diesen Missionen äußert sich in der Mitwirkung an fast allen bisherigen ESVP-Missionen, besonders in der hohen Beteiligung deutschen Personals und der Leitung solcher Missionen z. B. von EUMM.

Methodik und Einbezug der Partnerländer

Sowohl die EU-Programme als auch die deutschen Projekte zielen auf staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure, vor allem beim EIDHR und NSA/LA sowie bei Programmen der Parteistiftungen spielen zivilgesellschaftliche Partner eine zentrale Rolle. Die Umsetzung des Partnerschafts- und Dialogprinzips ist erst seit der ENP essentieller Bestandteil der europäischen Demokratieförderung in Georgien, jedoch steht dabei vor allem die Konsultation der georgischen Regierung im Fokus, die lokale Zivilgesellschaft hingegen wurde bei der Konzipierung der ENP für Georgien kaum konsultiert. Dies gilt genauso für die thematische Programmierung des

EIDHR, bedingt vor allem durch seine globale und nicht länderspezifische Konzipierung. Das Partnerschaftsverständnis der EU und Deutschland bleibt aber verschieden.

Die Programmierung der europäischen Demokratieförderungspolitik erfolgt trotz der Konsultierung der georgischen Regierung und der Orientierung an der EDPRP hauptsächlich durch die Kommission, die vor dem Hintergrund ihrer Beitrittspolitik besonders auf die Durchsetzung des EU-Besitzstandes und teilweise auf einen einseitigen Politik-Transfer zielt und daher von vorneherein thematischen und inhaltlichen Grenzen unterliegt. Durch ihre stärkere Fokussierung auf Budgethilfe im ENPI als Ersatz für TACIS jedoch wird die Durchführung der EU-Programme fast ausschließlich der georgischen Regierung überlassen. Diese Aufgabenteilung spiegelt keine gleichberechtigte, partnerschaftliche Planung und Durchführung zwischen beiden Seiten wider. Das gleiche System findet sich in den Makroprojekten des EIDHR wieder, jedoch auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Dieser mangelnden Berücksichtigung georgischer Interessen bei der Projektplanung wurde die EU seitens der georgischen Regierung in Geberkoordinierungsrunden bereits bezichtigt (Quelle Bundesregierung 2009). Die Bundesregierung wurde von dieser Beschwerde ausdrücklich ausgenommen, da die Programmierung der Projekte auf Basis der Partnernachfrage, den Regierungsverhandlungen und inhaltlich an der Orientierung an internationalen Standards erfolgt, die nicht zwangsweise europäischen Standards entsprechen. Diese Programme werden von der GTZ oder auch den Parteistiftungen gemeinsam mit einer Partnerinstitution in Georgien entwickelt und umgesetzt. Diese wechselseitige Partnerschaftsbeziehung und die Gewährleistung des *Ownership*-Prinzips in der Planung und Umsetzung von Projekten unterscheiden sich von den EU-Programmen, die methodisch fast ausschließlich auf Finanzierungsbeiträge oder die Vorgabe von Programmen setzten.

Darüber hinaus garantiert die BRD durch den dauerhaften Einsatz der gleichen DOs sowie deren starken Präsenz und festen Infrastruktur vor Ort eine längerfristige und nachhaltigere Zusammenarbeit und den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen diesen und ihren georgischen Counterparts, die als entscheidender Erfolgsfaktor für die Kooperation in politisch sensiblen Bereichen wie der Demokratieförderung gilt.

Die EU verfügt durch ihre Multilateralität nicht über eigene, vergleichbare DOs, die sie zur Ausschreibung jedes neuen Projektes zwingen. Vor allem im TACIS-Programm kamen dadurch immer wieder neue Akteure ins Spiel, deren Kontrolle praktischen und formellen Grenzen unterlag. Daher konnte die EU bisher in ihrer technischen Unterstützung keine kontinuierliche Zusammenarbeit, die parallel das *Ownership*-Prinzip beachtet sowie eine zielgerichtete Lenkung und Nachhaltigkeit der Projekte garantiert, etablieren. Als Konsequenz setzte die EU nicht, wie von Deutschland gewollt, stärker auf die Durchführung der technischen Hilfe auf mitgliedersstaatliche DOs, die bereits Strukturen in dem Land aufweisen, sondern fokussierte seine Demokratieförderungspolitik im ENPI und IfS, zumindest in Georgien, auf Budgethilfe oder die Zahlung von Finanzierungsbeiträgen an andere Organisationen bzw. direkt an die georgische Regierung. Diese haben den Vorteil, dass sie keine administrativen Parallelstrukturen mit eigenen Verfahren hervorrufen. Jedoch zieht der Verzicht auf die eigene Durchführung einen Kontrollverlust über das eigene Programm und die Gelder nach sich.

Den kurzfristigen Instrumenten wie ESVP-Missionen oder auch dem IfS (RRM), die durch EU-Akteure durchgeführt werden, fehlt ebenso eine gleichberechtigte, partnerschaftliche Umsetzungskomponente. Allein die technischen Beratungsprogramme *Twinning* und TAIEX als Informations- und Implementationsnetzwerke basieren auf einer direkten, nachfrageorientierten Partnerschaftsbeziehung, dienen jedoch in letzter Konsequenz der effektiveren Umsetzung des EU-Besitzstandes und einem einseitigen, europäischen Politik-Transfer nach Georgien.

Beide Akteure setzen in ihren großen TZ-Programmen sowie bei den Budgethilfen auf die Erfolgsüberprüfung durch quantitative und qualitative Indikatoren, die auf deutscher Seite durch die

GTZ oder Stiftungen quantifiziert werden, bei EU-Programmen durch die georgische Regierung oder gar nicht erfolgt. Darüber hinaus verfolgt die EU stark auf eine Handlungsebene ausgerichtete Projekte, vor allem auf die Makro- oder Mikroebene, die GTZ-Programme hingegen beruhen auf ganzheitlichen Ansätzen, die Makro-, Meso- und Mikroebene integrieren. Dies wird besonders an den Rechtsberatungsprogrammen und dem lokalen Demokratie-Programm in Georgien deutlich. Gemeinsam ist beiden Konzepten, dass sie durch das EIDHR bzw. die politischen Stiftungen über regierungsunabhängige Instrumente verfügen, die themen- und akteurzentrierte Schwerpunkte setzen können, die in den Regierungsprogrammen nicht möglich wären. Jedoch besteht auch hier der Unterschied in der Kontinuität und partnerschaftlichen Durchführung der Programme. Die Rolle der EU reduziert sich auf die Vorgabe von Themenfeldern, die Auswahl des Projektes und die Leistung des Finanzierungsbeitrags, während die Parteistiftungen gemeinsam mit innergesellschaftlichen Partnern Projekte und Programme durchführen, deren inhaltlicher Rahmen vorgegeben oder frei wählbar ist. Die EU-finanzierten Projekte sind auf maximal zwei Jahre begrenzt, deren Kontinuität über die Projektförderzeit nicht garantiert wird. Die Parteistiftungen gewährleisten hingegen durch ihre langfristige Präsenz vor Ort eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den zivilgesellschaftlichen Gruppen, um die Nachhaltigkeit ihrer Projekte zu sichern.

Interne Koordinierung

Die interne Koordinierung und Kohärenz der Demokratieförderungsmaßnahmen funktioniert auf deutscher Ebene zumindest in Georgien wesentlich besser, bedingt durch die Vorlage eines einheitlichen, strategischen Demokratieförderungskonzept, das für alle Akteure verbindlich ist, eine geringere Akteurszahl sowie konkrete Koordinierungsmaßnahmen wie die gemeinsame und abgestimmte Erstellung der Länderprogramme mit allen Akteuren, regelmäßige Ländergespräche mit der Botschaft und unter den DOs sowie auf Arbeitsebene in Deutschland. Die unzureichende Kohärenz und Koordinierung der großen Anzahl an EU-Programmen sind das Ergebnis einer fehlenden Demokratieförderungsstrategie und einer komplexen institutionellen Struktur, besonders durch die Kompetenzteilung zwischen Rat, EP und Kommission sowie die Dekonzentration der Kommission, die auf drei Ebenen (RELEX, EuropeAid und EU-Delegation) für die Durchführung der Demokratieförderungsmaßnahmen zuständig ist. Diese strukturellen Probleme erschweren gemeinsam mit einem fehlenden, institutionalisierten Austausch zwischen den einzelnen Programmen die Koordinierung der Unionspolitiken. In Georgien bestehen daher verschiedene Instrumente nebeneinander, die nur teilweise aufeinander aufbauen und auch partiell inhaltliche Doppelarbeit leisten. Vor allem im Rechts- und Justizbereich konnten bisher die potentiellen Synergieeffekte nicht genutzt werden, die durch eine engere Verknüpfung aller Maßnahmen entstehen würden. Dieses Problem hat die EU erkannt und im Jahr 2009 eine Diskussion über mögliche Mechanismen zur Gewährleistung einer größeren Kohärenz und strategischen Ausrichtung ihrer Demokratieförderungspolitik, besonders auf Akteursebene, zwischen geographischen und thematischen Programmen sowie zwischen Länder- und Zentralebene begonnen. Die dazu vorgelegte Agenda des Rates fordert eine stärkere Koordinierung der Unionsprogramme zur Demokratieförderung, schlägt jedoch keine konkreten Maßnahmen vor. Stattdessen wird die Umsetzung der Kommission überlassen (Rat der Europäischen Union 2009a).

Die Koordinierung mit den Mitgliedsstaaten scheitert letztlich an deren divergierenden Interessen, der mangelnden Koordinierung der Demokratieförderungsprogramme in den Sektor-AGs, die geringe Teilnahme der Mitgliedsstaaten, zu wenig fachlicher und personeller Kapazität und der hohen Personalfuktuation. Der ENP-Aktionsplan gibt zwar den inhaltlichen Rahmen

mitgliedsstaatlicher Programme vor, ist jedoch durch seine große Themenpalette zu unspezifisch, um als Koordinierungsbasis zu fungieren. Selbst die Formulierung einer gemeinsamen Sprache gegenüber der georgischen Regierung und die Ausübung diplomatischen Drucks fallen dadurch schwer. Deren Rolle ist aber zentral für den Erfolg der eigenen Projekte, die jedoch teilweise bewusst durch die georgische Regierung mittels hoher Personalrotation und die Verschleppung von Reformen sowie durch innenpolitische Unruhen behindert werden.

Zwischenfazit

Die europäische und deutsche Demokratieförderungspolitik im Allgemeinen und in Georgien weisen sowohl Parallelen als auch Unterschiede auf, die teilweise komplementär und kohärent zueinander, jedoch in einzelnen Punkten auch widersprüchlich sind. Beiden Politiken gemeinsam sind die starke Steuerung durch die Exekutive, die Hauptmotive ihrer Demokratieförderung, ihr breiter Demokratieförderungsbegriff und -ansatz in Verbindung mit *Good Governance* sowie die Kombination aus *Top-down* und *Bottom-up*-Elementen, die vor allem im Rahmen der politischen Zusammenarbeit existieren. Demokratieförderung wird von beiden Seiten als generell immer möglich betrachtet. Die Demokratieförderung beider Akteure ist in ihren geographischen Programmen auf bestimmte Schwerpunkte und Aktivitäten fokussiert, in Georgien überschneiden sich diese Schwerpunkte teilweise. Besonders im Rechts- und Justizbereich finden teilweise komplementäre Aktivitäten, aber auch Doppelungen statt, die Effizienzverluste hervorrufen. Die Hauptunterschiede liegen in der Akteurs- sowie Planungs- und Durchführungsstruktur, in der Ausformulierung eines allgemeinen Demokratie- und differenzierten Demokratieförderungskonzept der Bundesrepublik, das der EU noch fehlt, und somit auch an einer strategischen Ausrichtung ihrer thematischen und globalen Programme. Weitere Differenzen lassen sich in der Methodik der politischen Zusammenarbeit, der starken Europäisierungsstrategie der EU im Vergleich zur an internationalen Standards orientierten deutschen EDF, in der zunehmend stärkeren Fokussierung der EU auf Budgethilfe im Vergleich zu Deutschland sowie in der zeitlichen Entwicklung zum Demokratieexporteur im Allgemeinen und in Georgien festmachen. Die interne Koordinierung der Unions- und der Bundespolitiken unterscheiden sich nicht in ihrem Ansatz, sondern in der Konsequenz ihrer Umsetzung, auch bedingt durch unterschiedliche Akteurs- und Entscheidungsstrukturen, die der deutschen Politik insgesamt ein besseres Zeugnis ausstellen.

Als komplementär zur deutschen Demokratieförderungspolitik erweisen sich neben den Positivmaßnahmen im Rechts- und Justizbereich und im öffentlichen Finanzmanagement besonders die diplomatischen Instrumente und zivil-militärischen Maßnahmen sowie die Rolle der EU als internationaler Akteur, die ihre politische und finanzielle Rolle in der Welt widerspiegeln und ihrer Wirkungskraft und Interessenswahrnehmung zu Gute kommen, die Deutschland vor dem Hintergrund mangelnder Kapazitäten und als einzelner Nationalstaat nicht zur Verfügung stehen. Die Regionalisierung deutscher Fördermaßnahmen zur Konfliktprävention und Vertrauensbildung zwischen den Ländern ergänzt zum einen die zunehmend direkte Unterstützung der EU bei der Konfliktlösung, ruft aber auch Widersprüchlichkeiten und Probleme im kohärenten Auftreten der EU und Deutschlands gegenüber Georgien hervor. Die politische Konditionalität der EU-Politiken, der Deutschland auf nationaler Ebene nicht nachkommt, und das unterschiedliche Verständnis von *Ownership*, das seitens der EU durch die Konditionalität mittels einer einseitigen Übertragung des EU-Besitzstands und die ENP klar begrenzt wird, sowie die Ansätze bei der Förderung der Zivilgesellschaft und lokalen Demokratie in ihrer Partnerorientierung und Nachhaltigkeit tragen ebenfalls Widersprüchlichkeiten in sich.

9. Schlussfolgerung und Ausblick

Die systematische Analyse und der Vergleich europäischer und deutscher Demokratieförderung im Allgemeinen und am Fallbeispiel Georgiens bestätigen die Ausgangshypothese, dass sich die Demokratieförderungspolitiken in ihren übergeordneten Motiven und Zielen ähneln, was sich auf ihr gemeinsames und grundlegendes Demokratieverständnis, ein weites Demokratieförderungsverständnis und ihre gemeinsamen Interessen zurückführen lässt. Große Unterschiede bestehen jedoch insbesondere in der Ausdifferenzierung der Demokratieförderungs- und Länderstrategien, den konkreten Akteurs-, Planungs- und Durchführungsstrukturen, der methodischen Herangehensweise sowie in der Anzahl und Vielfalt der Instrumente und ihrer strategischen Ausrichtung. Diese Unterschiede zwischen europäischer und deutscher Politik erweisen sich sowohl als komplementär und kohärent als auch widersprüchlich und unkoordiniert zueinander. Die Komplementarität und Kohärenz zwischen der europäischen und deutschen Demokratieförderung bestehen beispielweise auf europäischer Ebene in den zivil-militärischen Maßnahmen, der stärkeren politischen Rolle der EU auf diplomatischer Ebene gegenüber Deutschland oder insbesondere in Georgien in der politischen Zusammenarbeit im Rechts- und Justizbereich sowie im öffentlichen Finanzmanagement. Auf nationaler Ebene erscheinen die langfristige Zusammenarbeit mit dem Partner durch feste Durchführungs- und Akteursstrukturen sowie die höhere Fachkompetenz in bestimmten Politikbereichen, wie z. B. in der kommunalen Selbstverwaltung aus der eigenen föderalistischen Tradition heraus als komplementäre Elemente.

Widersprüche und unkoordiniertes Vorgehen hingegen spiegeln sich zum Beispiel in der Handhabung von politischer Konditionalität als Demokratieförderungsinstrument oder im unterschiedlichen Verständnis von Partnerschaft und *Ownership* wider.

Nach der Analyse dieser Unterschiede und ihrer Entstehungsprozesse lassen sich folgende vier Einflussfaktoren und deren jeweiligen Ausprägungen als entscheidende Ursachen für die unterschiedliche Ausgestaltung der nationalen und europäischen Demokratieförderungspolitik identifizieren.

Den ersten Faktor bildet die Durchsetzungsfähigkeit und der Einfluss deutscher Positionen im EU-Institutionengefüge, die sich als abhängig von dem institutionellen Entscheidungsverfahren, der Stärke des fachlichen und personellen Engagements Deutschlands in den EU-Institutionen sowie dem Grad der Einheitlichkeit mitgliedersstaatlicher Interessen erweisen. Zweitens spielen die multilateralen Akteurscharakteristika der EU eine zentrale Rolle, die ihr andere politische Organisationstrukturen, höhere politische und finanzielle Ressourcen, partiell andere Aufgabenfelder sowie eine höhere Außenwirkung zuschreiben. Dadurch stehen der EU andere Instrumente und Verfahrensweisen zur Verfügung. Drittens stellt die unionsinterne Koordinierung der europäischen Demokratieförderungsinstrumente einen zentralen Faktor dar, deren Erfolg von der Existenz einer übergeordneten Demokratieförderungsstrategie, dem Grad des Querschnittcharakters europäischer Demokratieförderungspolitik sowie der Komplexität der institutionellen Strukturen abhängig ist. Die letztgenannte Komplexität wird insbesondere von dem Grad der Zuständigkeitskonflikte zwischen Rat und Kommission, dem Verhältnis supranationaler und intergouvernementaler Verfahrenselemente sowie der Pluralität der Akteure bestimmt. Der letzte Faktor besteht im Koordinierungsgrad zwischen der europäischen und der deutschen Demokratieförderungspolitik, der durch die personelle und fachliche Kapazität der EU und

Deutschlands, die nationalen Ziele und Interessen der Bundesrepublik, den institutionellen Koordinierungsstrukturen und im Partnerland selbst von der Koordinierungsstärke und -willen der inländischen Regierung beeinflusst wird.

Für eine stärkere Generalisierung dieser Ergebnisse wäre eine weiterführende, systematische und umfassendere Untersuchung der europäischen und nationalen Demokratieförderungspolitiken unterschiedlicher Mitgliedsstaaten sowie verschiedener Länderbeispiele anhand eines ähnlichen Bewertungsrahmens erforderlich, die durch diese Arbeit angestoßen werden sollte. Trotzdem lassen sich aus der vorhergehenden empirischen Analyse und ihrer Ergebnisse folgende Implikationen für die parallele Existenz europäischer und deutscher Demokratieförderungspolitiken ableiten:

Die identifizierte Komplementarität und Kohärenz der beiden Politiken legitimieren weiterhin die Eigenständigkeit nationaler und europäischer Demokratieförderungspolitiken. Darüber hinaus ermöglicht die mitgliedstaatliche Politik der EU, von den Erfahrungen nationaler Demokratieförderungspolitik beispielsweise bei der Konzeption eines ausdifferenzierten Demokratieförderungskonzept oder der Implementierung des Partnerschafts- und *Ownership*-Prinzips zu lernen. Zudem ergeben sich Synergieeffekte zwischen der nationalen und europäischen Demokratieförderungspolitik, vor allem in den Programmen der politischen Zusammenarbeit, die in den gleichen thematischen Bereichen durchgeführt werden. In Georgien beispielsweise betrifft dies den Rechts- und Justizbereich oder das öffentliche Finanzmanagement, in denen beide Akteure engagiert sind.

Zur Verhinderung von konterkarierenden oder unkoordinierten Effekten europäischer und deutscher Demokratieförderungspolitik bietet sich insbesondere eine Verbesserung der institutionellen und prozeduralen Strukturen in der europäischen Demokratieförderungspolitik an, da sie eine entscheidende Wirkung auf die vier genannten Einflussfaktoren haben. Insbesondere die beiden Faktoren der unionsinternen Koordinierung sowie die Koordinierung mit den mitgliedstaatlichen Politiken weisen vor dem Hintergrund des im Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrags das größte Reformpotential auf. Der Lissabon-Vertrag bietet, trotz der Beibehaltung der intergouvernementalen Strukturen der GASP und dem Einstimmigkeits- und Konsensprinzip, vor allem durch die neue Personalunion des bisherigen EU-Außenkommissar und dem Hohem Beauftragten der GASP in einem Gemeinsamen Außenbeauftragten der EU die Chance für eine zukünftig kohärentere, koordiniertere und effizientere Außenpolitik der EU, auch in der Demokratieförderung. Zudem sieht der Lissabon-Vertrag die Einführung eines eigenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) als Nachfolger der EU-Delegationen vor, der sich aus Vertretern der Kommission, des Ratssekretariates und Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt (Kurpas 2007: 5f.). Er eröffnet die Möglichkeit für eine weitere Europäisierung der GASP, für eine Erleichterung der unionsinternen Koordinierung sowie, durch den direkten Einbezug mitgliedstaatlicher Vertreter, für eine bessere Kohärenz nationaler und europäischer Demokratieförderungspolitiken.

Für eine verstärkte Koordinierung europäischer Demokratieförderungspolitik stellen darüber hinaus auch die zurzeit stattfindende, unionsinterne Diskussion über ein gemeinsames Demokratieförderungskonzept sowie die Ratsagenda 2009 für eine höhere Kohärenz und Effektivität der europäischen Demokratieförderungsinstrumente wichtige Schritte dar, deren Implementierung jedoch abzuwarten bleibt.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Attinà, F. / Rossi, R. (2004): European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues. Catania
- Auswärtiges Amt (2010): Georgien. Beziehungen zu Deutschland,
[http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/Bilateral.html](http://www.auswaertiges-
amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Georgien/Bilateral.html) (03.03.2010)
- Baracani, Elena (2004): The European Union and democracy promotion: a strategy of democratization in the framework of the neighbourhood policy? In: Attinà/ Rossi (2004): 37-57
- Bartsch, Sebastian (2007): Politische Stiftungen. In: Schmidt/ Hellmann/ Wolf (2007): 280-289
- Bauer, Patricia/ Voelzkow, Helmut (2004): Die Europäische Union - Marionette oder Regisseur? Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Baum, Alexander/ Oldenbruch, Günther (2008): Die Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission. Bad Honnef: Horlemann
- Benita Ferrero-Waldner/ Kommissarin für Außenbeziehungen und ENP (2006): The European approach to democracy promotion in post-communist countries. Speech 07/29. International Conference/ Institute for Human Sciences. Vienna,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/29&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (29.01.2010)
- Bernotaite, Vaiva (2007): Entwicklungspolitik und Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft (EG) mit den Staaten der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS). Frankfurt am Main: Lang
- Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) (2008): BTI 2008: Georgia Country Report. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh,
<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-310F9D58-5CA6D76A/bst/Georgia.pdf> (30.01.2010)
- Bertelsmann-Transformations-Index (BTI) (2010): BTI 2010 - Georgia Country Report. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh,
[http://www.bertelsmann-transformation-
index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/CIS/Georgia.pdf](http://www.bertelsmann-transformation-
index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/CIS/Georgia.pdf) (02.02.2010)
- Betz, Joachim (1996): Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Hanisch (1996): 203-230
- BMVg (2006): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. . Berlin,
[http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431IN
FODE/WB_2006_dt_mB.pdf](http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431IN
FODE/WB_2006_dt_mB.pdf) (04.02.2010)

- BMZ (2004): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004 - 2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. BMZ-Konzepte 127. Berlin/ Bonn,
http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/BMZ-Publikationen/bmz_entwicklungspol_aktionsplan_fuer_mr_2004_2007.pdf (20.01.2010)
- BMZ (2005a): Die Kaukasusinitiative des BMZ. Verständigung ermutigen. Materialien 137. Bonn
- BMZ (2005b): Förderung von Demokratie in der deutschen Entwicklungspolitik. Unterstützung politischer Reformprozesse und Beteiligung der Bevölkerung. Ein Positionspapier des BMZ. BMZ Spezial 124. Bonn/ Berlin,
www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial124pdf.pdf (29.11.2009)
- BMZ (2007): Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Strategiepapier des BMZ. BMZ-Konzepte 144. Bonn/ Berlin,
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte144.pdf> (30.01.2010)
- BMZ (2008a): Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008 – 2010. BMZ-Konzepte 155. Bonn/ Berlin,
<http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept155.pdf> (15.01.2010)
- BMZ (2008b): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009. Bonn
- BMZ (2009a): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik. BMZ Konzepte 172. Bonn/ Berlin,
www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/konzept172.pdf (30.01.2010)
- BMZ (2009b): Georgien, <http://www.bmz.de/de/laender/partnerlaender/georgien/index.html> (24.04.2010)
- BMZ (2009c): Kaukasus-Initiative,
http://www.bmz.de/de/laender/regionen/europa_udssr/kaukasus/index.html (20.04.2010)
- BMZ (2009d): Pressemitteilung BMZ 18.12.2009. Deutschland berät georgischen Verfassungsprozess – Kopp: "Verfassung ist Herzstück der Demokratie",
http://www.bmz.de/de/presse/pm/2009/dezember/pm_20091218_119.html (30.12.2009)
- BMZ (2010a): Deutschland unterstützt friedliche Entwicklung im Südkaukasus. Pressemitteilung 15.04.2010, http://www.bmz.de/de/presse/pm/2010/april/pm_20100415_59.html (20.04.2010)
- BMZ (2010b): Technische Zusammenarbeit,
http://www.bmz.de/de/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/tech_zusammenarbeit/index.html (30.04.2010)
- Börzel, Tanja A./ Risse, Thomas (2004): One size fits it all! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and Rule of Law. Papier für die Konferenz "Workshop on Democracy Promotion", Center for Development, Democracy and Rule of Law, Stanford University, Oct. 4-5 2004

- Bos, Ellen (2007): Die GUS-Staaten. In: Schmidt/ Hellmann/ Wolf (2007): 455-467
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (2009): Georgien im Fokus. Sicherheitspolitische Perspektiven für den Kaukasus - Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik - Seminar für Sicherheitspolitik 2009. 09. Juni 2009. Berlin,
<http://www.baks.bund.de/cae/servlet/contentblob/864694/publicationFile/58181/SueA2009.pdf> (01.03.2010)
- Bundesministerium der Finanzen (2009): Bundeshaushaltsplan 2009 - Einzelplan 5 (Auswärtiges Amt). Berlin,
<http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2009/pdf/epl05/s0501.pdf> (30.04.2010)
- Burnell, Peter (2000): Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization. London:Frank Cass
- Burnell, Peter (2000): Democracy Assistance: The State of the Discourse. In: Burnell (2000): 3-33
- Burnell, Peter (2004): Democracy Promotion: The Elusive Quest for Grand Strategies. In: Internationale Politik und Gesellschaft. Nr. 3/2004. 100-116
- Burnell, Peter (2005): Political Strategies of External Support for Democratization. In: Foreign Policy Analysis 1. Nr. 3/2005. 361-384
- Burnell, Peter (2007): Does international democracy promotion work? Discussion Paper 17/2007. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn
- Carothers, Thomas (1999): Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- Carothers, Thomas (2009): Democracy Assistance: Political vs. Developmental? In: Journal of Democracy 20. Nr. 1/2009. 5-19
- CDU/ CSU/ SPD (2005): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland mit Mut und Menschlichkeit. Berlin
- Conzelmann, Thomas (2004): "Gutes Regieren" in europäischen Farben? Zur Leitbildsteuerung der Europäischen Union in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Bauer/ Voelzkow (2004): 287-312
- Cornell, Svante E./ Starr, S. Frederik (2006): The Caucasus: A Challenge for Europe. SILK ROAD PAPER June 2006. Central Asia- Caucasus Institute. Uppsala/ Washington D.C.,
http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2006_cornell-starr_silk-road-paper_the-caucasus-a-challenge-for-europe.pdf (14.02.2010)
- Crawford, Gordon (2000): European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy. In: Burnell (2000): 90-127
- Dahl, Robert A. (1989): Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press

- Dagger, Stefan/ Kambeck, Michael (2007): Politikberatung und Lobbying in Brüssel. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Deutsche Botschaft Tiflis (2009): Eröffnung des Deutschen Hauses Tiflis am 1. Mai. Staatssekretär Stather besucht Georgien. Pressemitteilung 29.04.2009, http://www.tiflis.diplo.de/Vertretung/tiflis/de/06/Archiv_Pressemitteilungen/Pressemitteilungen_202009/DD_PM_Nr17_2009_Er_C3_B6ffnung_20Deutsches_20Ha.us.property=Daten.pdf (25.03.2010)
- Deutsche Botschaft Tiflis (2010): Georgien - Politische Beziehungen, http://www.tiflis.diplo.de/Vertretung/tiflis/de/02/Politische_Beziehungen/Politik.html (30.03.2010)
- Deutscher Bundestag (2007a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Diether Dehm, Dr. Hakki Keskin, Monika Knoche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/4949 – Förderung von Frieden und Stabilität im Südkaukasus. Drucksache 16/5221, 16. Wahlperiode, 04.05.2007. Berlin
- Deutscher Bundestag (2007b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Hakki Keskin, Wolfgang Gehrcke, Alexander Ulrich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/6055 –EU-Nachbarschaftspolitik mit Georgien. Drucksache 16/6183, 16. Wahlperiode, 31.07.2007. Berlin,
- Die Bundesregierung (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf> (20.01.2010)
- Die Bundesregierung (2006): Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" Berichtszeitraum: Mai 2004 bis April 2006. Berlin, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-Bericht1-de.pdf> (30.01.2010)
- Emerson, Michael (2005): Democratization in the European Neighbourhood. Brüssel:Centre for European Policy Studies
- Emerson, Michael, et al. (2005): The Reluctant Debutante – The EU as Promoter of Democracy in its Neighbourhood. In: Emerson (2005): 169-230
- Emerson, Michael/ Youngs, Richard (2009): Democracy's Plight in the European Neighbourhood: Struggling Transitions and Proliferating Dynasties. Brüssel: Centre of European Policy Studies
- Erdmann, Gero (2005): Hesitant Bedfellows: The German Stiftungen and Party Aid in Africa. An Attempt at an assessment. CSGR Working Paper 185/05. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. University of Warwick

- Erdmann, Gero/ Kneuer, Marianne (2008): Externe Faktoren der Demokratisierung. Baden-Baden: Nomos
- Essouso, Atchou Sodjada (2008): Demokratieförderung: Politik gestalten oder beraten? Internationale Hochschulschriften. Münster: Waxmann
- EU-Delegation Georgia (2006a): EU-funded projects to support the reform of the parliament of Georgia, http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press/18feb_2005.htm (03.03.2010)
- EU-Delegation Georgia (2006b): Procuracy Reform Project, Phase II, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press/25july2006.html> (15.04.2010)
- EU-Delegation Georgia (2006c): Rapid Reaction Mechanism, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rapidreact.html> (04.04.2010)
- EU-Delegation Georgia (2010a): European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/europeaninit.html> (04.04.2010)
- EU-Delegation Georgia (2010b): The Role of the EU-Delegation, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/about_us/welcome/index_en.htm (30.04.2010)
- EU-Delegation Georgia (2010c): Thematic Programms, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/tech_financial_cooperation/instruments/thematic_programmes/index_en.htm (30.04.2010)
- EU-Delegation Georgia (2010d): Twinning TAIEX SIGMA, http://ec.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/tech_financial_cooperation/instruments/twinning_taiex_sigma/index_en.htm (30.04.2010)
- Europäische Kommission (2003a): Country Strategy Paper 2003 – 2006. Tacis National Indicative Programme 2004 – 2006. Georgia. Brüssel
- Europäische Kommission (2003b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. KOM(2003) 104 endgültig. Brüssel, 11.03.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:DE:PDF> (30.01.2010)
- Europäische Kommission (2004): Europäische Nachbarschaftspolitik - Strategiepapier. Mitteilung der Kommission 12.05.2004. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_de.pdf (30.11.2009)
- Europäische Kommission (2005a): Annex to : "European Neighbourhood Policy". Country Report Georgia. Brussels, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/georgia_country_report_2005_en.pdf (16.12.2009)
- Europäische Kommission (2005b): Cooperation Report Georgia 2005. Tiflis,

http://ec.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/16_2005_eu_coop_report_en.pdf (30.04.2010)

Europäische Kommission (2006a): EIDHR Compendium 2000-2006. Brüssel,
http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf (20.02.2010)

Europäische Kommission (2006b): European Neighbourhood and Partnership Instrument. Georgia. Country Strategy Paper 2007-2013. . Brüssel,
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia_en.pdf (10.04.2010)

Europäische Kommission (2006c): Governance in the European consensus on development – Towards a harmonised approach within the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 30 August 2006, COM(2006) 421. Brüssel,
http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=421&lg=en (25.03.2010)

Europäische Kommission (2006d): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Thematisches Programm „Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess“. Brüssel, 25.01.2006,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0019:FIN:DE:PDF> (15.03.2010)

Europäische Kommission (2007a): Commission Decision on the ENPI Annual Action Programme 2007 in favour of Georgia to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Communities. Brüssel,
http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/annual_programmes/georgia_2007_en.pdf (08.04.2010)

Europäische Kommission (2007b): Cooperation Report Georgia 2007. Tiflis,
http://ec.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/16_2007_eu_coop_report_en.pdf (20.03.2010)

Europäische Kommission (2007c): The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the Globe. Brüssel,
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/brochure_hrd_07_en.pdf (20.02.2010)

Europäische Kommission (2008): Commission Decision on the ENPI Annual Action Programme 2008 in favour of Georgia to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Communities, 15.07.2008. Brüssel,
http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/ec_aap-2008_ge_en.pdf (30.04.2010)

Europäische Kommission (2009a): Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2008. Brüssel,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0341:FIN:EN:PDF> (20.02.2010)

- Europäische Kommission (2009b): Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft – Stärkung der Beziehungen der EU zu Osteuropa und zum Südkaukasus, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (03.02.2010)
- Europäische Kommission (2010a): European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR), http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (04.04.2010)
- Europäische Kommission (2010b): Promotion of Human Rights and Democratisation in the EU's External Relations, http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/index_en.htm (29.01.2010)
- Europäische Kommission (2010c): Wie funktioniert die Europäische Nachbarschaftspolitik?, http://ec.europa.eu/world/enp/howitworks_de.htm (03.02.2010)
- Europäische Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie. . Brüssel, den 12. Dezember 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (31.12.2010)
- Europäische Union (2006a): Europäische Nachbarschaftspolitik. Aktionsplan EU-Georgien. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/georgia_enp_ap_final_en.pdf (15.03.2010)
- Europäische Union (2006b): European Neighbourhood and Partnership Instrument. Georgia. National Indicative Programme 2007-2010. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_georgia_en.pdf (20.12.2009)
- Europäische Union (2006c): Regulation (EC) No. 1717/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing an Instrument for Stability. Brüssel, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:EN:PDF> (30.01.2010)
- Europäische Union (2006d): Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rats zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments. Brüssel, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_de.pdf (24.11.2009)
- Europäische Union (2009a): Action Fiche Georgia - ENPI AAP 2009. Brüssel, http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_geo.pdf (20.02.2010)
- Europäische Union (2009b): EU-Georgia Cooperation Council tenth Meeting. Presse Release 26. October 2009. Brüssel, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/309&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (20.02.2010)
- Europäische Union (2010): EUMM - Mission Facts and Figures, http://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures (15.04.2010)
- Freedom House (2008): Nations in Transit 2009. Washington: 211-228

- Freise, Matthias (2004): Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten. Schriftenreihe der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung. Münster: LIT Verlag
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2010): Prioritäten in Georgien, http://fes.ge/de/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=4&Itemid=7 (30.3.2010)
- Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (2010): Unsere Projektarbeit in Armenien, Aserbaidschan und Georgien (Subregion Südkaukasus), http://www.freiheit.org/webcom/show_article.php/c-219/i.html (30.03.2010)
- Fröhlich, Stefan (2008): Die Europäische Union als globaler Akteur. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Fuller, Elizabeth (2008): Georgia. In: Freedom House (2008): 211-228
- Gawrich, Andrea/ Lapins, Wulf (2006): Demokratieförderung als europäische Herausforderung: Perspektiven für die östlichen Nachbarländer der EU. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin
- Geis, Anna (2001): Diagnose: Doppelbefund – Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den „demokratischen Frieden“. In: Politische Vierteljahresschrift 42. Nr. 2. 282-298
- Ghazaryan, Narine (2008): The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations? Global Europe Papers 5/2008. University of Bath/ University of Nottingham
- Grävingholt, Jörn/ Leiniger, Julia/ Schlumberger, Oliver (2009a): Demokratieförderung: Kein Ende der Geschichte. DIE Analysen und Stellungnahmen 1/2009. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn
- Grävingholt, Jörn/ Leiniger, Julia/ Schlumberger, Oliver (2009b): Demokratieförderung: Quo vadis? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 8/2009. 28-33
- Grünhage, Jochen (2007): Der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten - ein Blick hinter die Kulissen von Politikberatung in Brüssel. In: Dagger/ Kambeck (2007): 103-122
- GTZ (2008a): Förderung der kommunalen Demokratie im Südkaukasus. Kommunale Verantwortungen. Tiflis, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-kommunale-demokratie-kaukasus-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ (2008b): Förderung der Kommunalentwicklung. Schule der Demokratie. Tiflis, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-georgien-kommunalentwicklung-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ, 2008c: Reformen für die Zukunft. Rechtsberatung durch die GTZ im Südkaukasus. Tiflis/ Yerevan/ Baku.
- GTZ (2008d): Staat und Demokratie. Leistungsprofil. GTZ. Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz-de-abteilung-42-leistungsprofil.pdf> (01.02.2010)

- GTZ (2008e): Staatsentwicklung im Kontext fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung. Lernerfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-staatsentwicklung-im-kontext-fragiler-staatlichkeit-lernerfahrungen-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ (2008f): Städtenetzwerk Kaukasus. Echte Partner. Tiflis, <http://www.gtz.de/en/dokumente/de-staedtenetzwerk-kaukasus-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ (2008g): Unterstützung der Finanzkontrollkammer in Georgien - Auf den Cent geschaut. Tiflis, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-georgien-finanzkontrollkammer-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ (2008h): Unterstützung des Rechts- und Justizsystems. Auf dem rechten Weg. Regionalbüro GTZ Südkaukasus. Tiflis, <http://www.gtz.de/de/dokumente/de-georgien-recht-2008.pdf> (01.02.2010)
- GTZ (2010a): Förderung der Kommunalentwicklung - Georgien, <http://www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/georgien/25890.htm> (30.03.2010)
- GTZ (2010b): Georgien, <http://www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/653.htm> (30.03.2010)
- GTZ (2010c): Rechts- und Justizreformen im Südkaukasus, <http://www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/georgien/13314.htm> (28.02.2010)
- Halbach, Uwe (2004): Georgien: Staatsversagen als Folge von Desintegration. In: Schneckener (2004): 105-121
- Halbach, Uwe (2008): Politik im Südkaukasus. Krisen und "doppelte Standards". SWP-Aktuell 31. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4890 (20.02.2010)
- Halbach, Uwe/ Jenni, Sabine (2009): Nachkriegsentwicklung in Südossetien und Abchasien. Internationale Isolation und Abhängigkeit von Russland. SWP-Aktuell 28. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Hanisch, Rolf (1996): Demokratieexport in die Länder des Südens. Hamburg:Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg
- Hanisch, Rolf (1996): Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen. In: Hanisch (1996): 3-92
- Heinrich-Böll-Stiftung (2010): South Caucaus Regional Office, <http://georgien.boell-net.de/web/128-264.html> (30.03.2010)
- Heinz, Wolfgang S. (2007): Deutsche Menschenrechtspolitik. In: Jäger/ Höse/ Oppermann (2007): 527-546
- Hillenbrand, Olaf (2003): Sieben Thesen zur Außenunterstützung. Centrum für angewandte Politikforschung. München,

- http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_thesen_hillenbrand.pdf
(25.01.2010)
- Huber, Martina (2004): State-building in Georgia: Unfinished and at Risk? Conflict Research Unit. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael". Den Haag
- Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century. Norman/London: University of Oklahoma Press
- International Crisis Group (2009): Georgia-Russia: Still Insecure and Dangerous. Europe Briefing 53. Tiflis/ Brüssel,
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/B53%20Georgia-Russia%20-%20Still%20Insecure%20and%20Dangerous.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/B53%20Georgia-Russia%20-%20Still%20Insecure%20and%20Dangerous.ashx) (23.01.2010)
- Ismayr, Wolfgang (2007): Bundestag. In: Schmidt/ Hellmann/ Wolf (2007): 175-191
- Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai (2007): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jawad, Pamela (2006a): Diversity, Conflict, and State Failure: Chances and Challenges for Democratic Consolidation in Georgia after the "Rose Revolution". Peace Studies Programm/ Occasional Paper 30-3. Cornell University. Ithaca/ New York
- Jawad, Pamela (2006b): Europas neue Nachbarschaft an der Schwelle zum Krieg. Zur Rolle der EU in Georgien. HSFK-Report. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt am Main
- Jawad, Pamela (2007): The European Union as an External Democracy Promoter in the South Caucasus Region? In: Jünemann/ Knodt (2007): 269-292
- Jünemann, Annette/ Knodt, Michèle (2007): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Baden-Baden: Nomos
- Jünemann, Annette/ Knodt, Michèle (2007a): Introduction: theorizing EU external Democracy promotion. In: Jünemann (2007a): 9-29
- Khutsishvili, George (2009): Georgia's Degenerative Transition. In: Emerson/ Youngs (2009): 68-75
- Kleinhanß, Silke (2008): Die Außenpolitik Georgiens. Ein Failing State zwischen internem Teilversagen und externen Chancen. Berlin: LIT Verlag
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2010): Regionalprogramm Politischer Dialog Südkaukasus. Die Konrad-Adenauer-Stiftung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien,
<http://www.kas.de/proj/home/home/122/1/index.html> (30.03.2010)
- Kronberg, Julia (2006): Zielsetzungen und Strategien der Demokratieförderung der USA und Deutschland. Magisterarbeit. Universität Heidelberg
- Kurpas, Sebastian (2007): The Treaty of Lisbon - How much 'Constitution' is left? An Overview of the Main Changes. CEPS Policy Brief 147. Centre for European Policy Studies.

- Brüssel, <http://www.ceps.eu/book/treaty-lisbon-how-much-constitution-left-overview-main-changes> (01.02.2010)
- Lapins, Wulf (2007): Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/04430.pdf> (30.11.2009)
- Lynch, Dov (2006): Why Georgia matters. Chaillot Paper 86/ Februar 2006. Institute for Security Studies. Paris
- Magolowondo, Augustine Titani (2005): Democratisation Aid as a Challenge for Development Co-operation: A Comparative Study of Overall Policies of Two Bilateral and Two Multilateral Development Agencies and How they are Implemented in Malawi. Doctoral Thesis. Ruhr-Universität Bochum
- Mair, Stefan (1997): Internationale Demokratisierungshilfe. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 43/1997. 30-37
- Mair, Stefan (2000): Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges. In: Burnell (2000): 128-149
- Mair, Stefan/ Dierks, Hauke (2009): "Good Governance", Demokratie und Menschenrechte. In: Husar/ Maihold/ Mair (2009): 161-178
- Mayer, Sebastian (2006): Die Europäische Union im Südkaukasus. Interessen und Institutionen auswärtiger Politikgestaltung. Baden-Baden: Nomos
- Mayer, Sebastian (2007): Der Südkaukasus als Nachbar der erweiterten EU: Problemlagen, Entwicklungslinien und Kooperationspotentiale. Materialien zum Thema „Demokratieförderung“. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id/04431.pdf> (30.11.2009)
- Meister, Stefan/ May, Marie-Lena (2009): Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen. DGAP-Standpunkt 7/ September 2009. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Berlin, http://www.dgap.org/midcom-serveattachmentguid-1dea2be3af1750ea2be11deba29cf62230124602460/dgap_standpunkt_7_2009.pdf (16.12.2009)
- Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Merkel, Wolfgang, et al. (2003): Defekte Demokratie, Bd.1: Theorie. Opladen: Leske & Budrich
- Meyer-Resende, Michael/ Toornstra, Dick (2009): Defining democracy - an EU imperative, <http://euobserver.com/9/28775> (20.02.2010)
- Mkrtchyan, Tigran/ Huseynov, Tabib/ Gogolashvili, Kakha (2009): The European Union and the South Caucasus. Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus. Europe in Dialogue 1/2009. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh

- Müller, Harald (2002): "Antinomien des demokratischen Friedens". In: Politische Vierteljahresschrift 43. Nr. 1/2002. 46-81
- Müller, Harald (2008): Der "demokratische Frieden" und seine Konsequenzen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 43/2008. 41-46
- Müller, Ralf (2007): Europäische Entwicklungspolitik zwischen gemeinsamer Handelspolitik, intergouvernementaler Außenpolitik und ökonomischer Effizienz. Schriften zum Staats- und Völkerrecht Bd. 127. Frankfurt am Main: Lang
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2002): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedsstaaten. Baden-Baden: Nomos
- Muskhelishvili, Marina/ Jorjoliani, Gia/ Javakhishvil, Ivane (2009): Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. In: Democratization 16. Nr. 4/2009. 682-708
- Muth, Iris (2003): Neues Recht zwischen Tradition und Systemwechsel. Beratung des georgischen Arbeitsrechts in der Praxis. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik. Baden-Baden: Nomos
- Nolting, Armin K. (2003): Die Demokratieförderung der EU: Eine Untersuchung am Beispiel von Positivmaßnahmen in Malawi und Simbabwe. Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaft der Ruhr Universität Bochum
- Ochmann, Cornelius (2009): Im Osten was Neues. Spotlight Europe 2009/06 - Mai 2009. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh,
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-83539126-3EF1E601/bst/Deutsch_spotlight_Im%20Osten%20was%20Neues_09-05-28.pdf
(16.12.2009)
- Olsen, Gorm Rye (2002): The European Union: An Ad Hoc Policy with a Low Priority. In: Schraeder (2002): 131-146
- Ostausschuss der deutschen Wirtschaft (2010): Georgien, <http://www.ost-ausschuss.de/georgien>
(26.04.2010)
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991): Foreign political Aid: The German foundations and their US counterparts. In: International Affairs 67. Nr. 1/1991. 33-63
- Pippan, Christian (2003): Demokratie aus dem Kanonenrohr? Regimewechsel und militärische Intervention aus der Perspektive des Völkerrechts. Occasional Papers 13. European Training - and Research Centre for Human Rights and Democracy. Graz
- Quelle Bundesregierung (2009): Diese Informationen stammen aus Hintergrundgesprächen und Informationen von Mitarbeitern der Bundesregierung, die nicht explizit namentlich genannt werden wollen. Auf Nachfrage können diese Informationen und die Gesprächsunterlagen jedoch eingesehen werden.

- Rat der Europäischen Union (1999): Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, (1999/468/EG). Brüssel,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:184:0023:0023:DE:PDF>
(20.02.2010)
- Rat der Europäischen Union (2006a): Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process. Brüssel,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:116:0098:0101:EN:PDF>
(16.01.2010)
- Rat der Europäischen Union (2006b): The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations. Food for Thought. Brüssel, 21.06.2006
- Rat der Europäischen Union (2007): Erklärung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zur gegenwärtigen Lage in Georgien. 08.11.2007,
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/07/99&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (30.03.2010)
- Rat der Europäischen Union (2009a): Council Conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations – Towards Increased Coherence and Effectiveness. 16081/09, 18. November 2009. Brüssel,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16081.en09.pdf> (16.01.2010)
- Rat der Europäischen Union (2009b): The EU- Georgia Human Rights Dialogue,
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1719&lang=EN> (10.04.2010)
- Rat der Europäischen Union (2009c): Joint Paper - Commission/ Council General Secretariat on Democracy Building in EU External Relations. 12390/09, 27. Juli 2009. Brüssel,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st12/st12390.en09.pdf> (16.02.2010)
- Rat der Europäischen Union (2010): Pierre Morel, EU Special Representative for the crisis in Georgia,
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1523&lang=EN> (12.04.2010)
- Regelsberger, Elfriede (2002): Deutschland und die GASP - ein Mix aus Vision und Pragmatismus. In: Müller-Brandeck-Bocquet (2002): 28-40
- Regelsberger, Elfriede (2004): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993 - 2003. Baden-Baden: Nomos
- Rüland, Jürgen/ Werz, Nikolaus (2002): Germany's hesitant Role in Promoting Democracy. In: Burnell (2002): 73-88
- Sandschneider, Eberhard (2003): Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Gutachten für das Centrum für Angewandte Politikforschung. München

- Schmidt, Siegmund/ Hellmann, Gunter/ Wolf, Reinhard (2007): Handbuch zur deutschen Außenpolitik. Wiesbaden:VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Schneekener, Ulrich (2004): States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1708 (16.01.2010)
- Schraeder, Peter J. (2002): Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality. Boulder: Lynne Rienner Publisher
- Schraeder, Peter J. (2003): The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European–North American Research Network. In: Democratization 10. Nr. 2/2003. 21-44
- Schröder, Bernd (2005): Georgien - Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. St. Ingbert: Röhrig
- Smith, Karen E (2008): European Union Foreign Policy in a Changing World. Cambridge: Polity Press
- Smolnik, Franziska (2008): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die EU-Konditionalität als Demokratisierungsinstrument. Eine Studie zur externen Demokratieförderung an den Beispielen Georgien und Mazedonien. Arbeitspapiere des Ost-Europa-Instituts 66/ 2008. Osteuropa-Institut/ FU Berlin
- Soghomonyan, Vahram (2007): Europäische Integration und Hegemonie im Südkaukasus: Armenien, Aserbaidschan und Georgien auf dem Weg nach Europa Baden-Baden: Nomos
- Stewart, Susan (2009): Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelles Kooperationsinteresse. SWP-Aktuell 21. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5935 (17.02.2010)
- Streb, Sebastian (2008): Die Europäische Nachbarschaftspolitik. Externe Europäisierung zwischen Anziehung und Legitimität. Studie 27. Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI). Marburg
- The Fund for Peace (2009): Failed States Index - Georgia 2009, http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=389&Itemid=546 (05.03.2010)
- Wassmund, Hans (2005): Georgien in der Ära der Sowjetunion. In: Schröder (2005): 9-18
- Weller, Christoph (2007): Bundesministerien. In: Schmidt/ Hellmann/ Wolf (2007): 210-224
- Weltbank (2009): Georgia - Country partnership strategy for the period FY10-FY13. Washington D.C., http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/20/000334955_20090820040116/Rendered/PDF/489180CAS0p116101Oficial0Use0only1.pdf (18.02.2010)
- Welthungerhilfe/ Terre des hommes (2009): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik - Kurs auf Kopenhagen.

Entwicklungspolitische Anforderungen an die deutsche Klimafinanzierung. Bonn, <http://www.tdh.de/content/themen/weitere/entwicklungspolitik/shadow-dac/index.htm> (23.01.2010)

Youngs, Richard (2001a): Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy. CEPS Working Dokument 167/ October 2001. Centre for European Policy Studies. Brüssel, <http://www.ceps.eu/book/democracy-promotion-case-european-union-strategy> (15.11.2009)

Youngs, Richard (2001b): The European Union and the promotion of Democracy. Oxford Studies in democratization. Oxford: Oxford University Press

Youngs, Richard (2007): Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006. FRIDE. Brüssel/ Madrid, <http://www.fride.org/publication/132/survey-of-european-democracy-promotion-policies-2000-2006> (20.11.2010)