

Konkurrenz statt Kooperation

Die Entstehung ‚Geteilter Zivilgesellschaften‘ im postsozialistischen Europa ¹

Susann Worschech

Beitrag zum Plenum 7 »Ambivalenzen von Schließung und Offenheit in Gesellschaften, Gruppen und Organisationen«

Wann immer in den letzten drei Dekaden gesellschaftliche Proteste und Revolutionen dazu geführt haben, autoritäre Regierungen abzusetzen und Demokratisierungsprozesse einzuleiten, wurde deutlich: Gesellschaftliche und politische Öffnung scheinen ohne eine lebhafte und vielfältige Zivilgesellschaft kaum denkbar (Newton 2001: 212; Alexander 2006; Putnam et al. 1993: 182; Raik 2006: 5). Umgekehrt lassen sich politische Re-Autokratisierungsprozesse häufig zuerst daran erkennen, dass die Versammlungs- und Pressefreiheit eingeschränkt und zivilgesellschaftliche Organisationen unter Druck gesetzt werden – wie seit einigen Jahren in Russland, der Türkei und jüngst in Polen beobachtet werden kann. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft in autoritären Staaten und nicht konsolidierten Demokratien ist daher ein zentraler Bestandteil ‚westlicher‘ Demokratieförderung insbesondere in den Ländern der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Stewart 2008; Youngs 2008; Raik 2006; Heins 2004: 88; Carothers, Ottaway 2000). Vor allem in der postkommunistischen Staaten Osteuropas und Zentralasiens zeigten sich seit den 1990er Jahren aber zivilgesellschaftliche Entwicklungen, die eher auf soziale Schließungsprozesse hindeuten (Petrova, Tarrow 2007). Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwiefern Zivilgesellschaft zu sozialer Schließung beitragen kann, um welche Schließungsprozesse es sich handelt, und wie diese Schließung mit der ‚westlichen‘ externen Demokratieförderung im Zusammenhang steht. Die Argumentation basiert auf einer umfangreichen Datenerhebung und -analyse zur externen Demokratieförderung in der Ukraine.

Offene oder geschlossene Zivilgesellschaft?

Soziale Schließung bezeichnet soziale Prozesse der Exklusion von oder Beschränkung der Partizipation an sozialen Beziehungen, basierend auf dem Sinngehalt der sozialen Beziehung oder geltenden Ordnungen. Mit diesem von Max Weber begründeten Ansatz lassen sich Phänomene des unterschiedlich

¹ Dieser Text sowie sämtliche empirische Daten basieren auf der Dissertation der Autorin: Worschech (2017 - im Erscheinen)

verteilten Zugangs zu ökonomischen, informationellen oder auch machtbezogenen Ressourcen in einer Gesellschaft beschreiben (Mackert 2004). Die Zivilgesellschaft kann dazu beitragen, diese Ungleichverteilung zu minimieren sowie existierende gesellschaftliche Brüche und Trennungen zu überwinden (Edwards et al. 2001, Hahn-Fuhr, Worschech 2014).

Inspiziert und wohl auch fasziniert von der polnischen *Solidarność*, der ersten freien Gewerkschaft im sozialistischen Raum, gegründet 1980 in Danzig, beschrieben Andrew Arato und Jean Cohen (1992) in ihrem prominenten Werk *Civil Society and Political Theory* Zivilgesellschaft als jenen sozialen Raum außerhalb staatlicher oder korporativer Kontrolle, in welchem Individuen sich frei, gleichberechtigt und unabhängig versammeln und kommunizieren. Zivilgesellschaft ist jene kritische Öffentlichkeit, in der „[...]Assoziationen, Organisationen und Bewegungen die Resonanz privater Probleme im privaten Bereich finden, aufnehmen, verdichten und verändern, um sie dann in eine politische Sphäre zu übertragen“ (Habermas 1992: 443). Es ist ein von sozialer Solidarität geprägter gesellschaftlicher Bereich, in welchem abstraktes Vertrauen, soziale Beziehungen und kollektive Ressourcen hergestellt werden (Alexander 2006: 53f.). Soziale Bewegungen als Teil dieser Zivilgesellschaft, beispielsweise definiert als „Netzwerke informeller Interaktionen“ (Diani 1992), implizieren Offenheit und Unbestimmtheit geradezu paradigmatisch. Das idealtypische Konzept der Zivilgesellschaft beinhaltet die grundlegende Idee von Unabgeschlossenheit und Nicht-Institutionalisierung gesellschaftlichen Handelns.

Dennoch deuten einige jüngere Ansätze und Studien auf zunehmende Prozesse zivilgesellschaftlicher Schließung hin, und zwar sowohl in theoretischer als auch in empirischer Hinsicht.

In einer theoretisch-konzeptionellen Perspektive ist hier vor allem die definitorische Verengung von Zivilgesellschaft auf den sogenannten ‚Dritten Sektor‘ bzw. die organisierte Zivilgesellschaft in Form von Nichtregierungsorganisationen (NRO bzw. NGOs) zu nennen (Anheier 2004: 22; Heinrich 2005; Heinrich, Fioramonti 2008).

Parallel dazu fand eine ähnliche Engführung auch in der politischen Praxis statt, wie Studien zur externen Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratie in postsozialistischen Ländern Europas und Asiens nahelegen. Im Kontext ‚westlicher‘ Demokratieförderung, so das (verkürzte) Argument, seien in Ländern wie Russland, der Ukraine, Georgien, Armenien, Serbien oder Kasachstan ‚künstliche‘ oder ‚konstruierte‘ Zivilgesellschaften entstanden, die professionelle NGOs, aber kaum mehr spontan gebildete Assoziationen umfassen (Mandel 2002; Freizer 2004; Sejfiija 2006; Mendelson, Glenn 2002; Ishkaniyan 2007; Pishchikova 2007, 2010).

Eine derart veränderte Zivilgesellschaft impliziert Schließungsprozesse in zweierlei Hinsicht. *Erstens* ist es fraglich, inwiefern eine niedrighschwellige Partizipation von Bürger-/innen an zivilgesellschaftlichen Prozessen im Falle einer starken Institutionalisierung von Zivilgesellschaft noch möglich wäre. Damit stünde auch die Fähigkeit einer stark organisierten Zivilgesellschaft, Probleme aus dem Raum des Privaten aufzunehmen und in öffentliche Meinung und Positionen zu transformieren, in Frage. *Zweitens* wäre eine Etablierung ungleicher vertikaler (Macht-)Beziehungen zwischen der Zivilgesellschaft und ihren (externen) Förder-Agenturen zu erwarten. Eine mögliche Folge dieses Phänomens wären Patronage-Netzwerke und ein spezifischer Klientelismus zwischen Förderern und Geförderten (Henderson 2002, 2003; Sundstrom 2005).

Das Phänomen der ‚Geteilten Zivilgesellschaft‘

Orysia Lutsevych konnte in einer viel beachteten Studie zur Zivilgesellschaft in Georgien, Moldau und der Ukraine zeigen, dass sich im Kontext der westlichen Förderung eine ‚NGO-Elite‘ in diesen Ländern

herausgebildet hat (Lutsevych 2013). Ähnliche Beobachtungen spiegeln sich in zahlreichen Studien zur postsozialistischen Zivilgesellschaft, welche im Kern immer wieder auf das Problem der begrifflichen wie empirischen Verengung von Zivilgesellschaft hinweisen. Der Begriff der ‚*Geteilten Zivilgesellschaft*‘ (Hahn-Fuhr, Worschech 2014) bündelt und konzeptualisiert diese Beobachtungen. Die ‚*Geteilte Zivilgesellschaft*‘ als Folge der begrifflichen Reduktion von Zivilgesellschaft auf NGOs bzw. Nichtregierungsorganisationen umfasst zwei Typen von zivilgesellschaftlichen Akteuren: Eine professionell agierende, urbane NGO-Elite, die aufgrund guter Vernetzung zu westlichen Gebern und lokalen Entscheidern womöglich öffentliche Politik beeinflussen kann, dabei jedoch die Anbindung an ihre eigentliche gesellschaftliche Basis überwiegend verloren hat, steht einer großen Zahl von informellen Initiativen gegenüber, welche zwar unmittelbar aus einem gesellschaftlichen Problem heraus entstanden ist, aber weder Zugang zu relevanten Förderprogrammen noch zu politischen Entscheidungsträger/-innen hat und damit wenig wirkmächtig ist. Beide Typen – professionalisiert und initiativ-marginalisiert – können unter sozial wie auch politisch ausgerichteten zivilgesellschaftlichen Akteuren vorkommen.

Die Schließungseffekte der ‚*Geteilten Zivilgesellschaft*‘ manifestieren sich in drei Phänomenen. Erstens ist die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen zu ‚politischen Dienstleistern‘ wahrscheinlich. Diese bieten politische Expertise entsprechend der Präferenzen von Förderern auf hohem Niveau an, verfügen über hauptamtliche Mitarbeiter/-innen mit einem hohen Bildungsgrad, und werden intensiv extern unterstützt. Aufgrund ihrer professionellen Arbeitsweise setzen sie im Sinne normativer Isomorphie (DiMaggio, Powell 1983) gewissermaßen die Norm für die ‚erwartbare zivilgesellschaftliche Arbeitsweise‘ und üben somit Anpassungsdruck aus. Nicht-institutionalisierte Akteure, die den Kriterien und Schemata der Förderung nicht entsprechen (können), werden marginalisiert. Schließung besteht hier also vor allem in der Exklusion von Akteuren aufgrund ihrer organisationalen Verfasstheit. Der Ausschluss bezieht sich zunächst auf die Förderung, damit aber auch auf die Möglichkeit von Organisationen und Individuen, an politischen Prozessen teilzuhaben.

Der zweite Effekt beschreibt die Konkurrenzsituation um Fördergelder und um den Zugang zu Entscheidungsträgern, welche durch die Förderpraxis einerseits und die zunehmende Abhängigkeit immer professionalisierter arbeitender Organisationen von (externen) Geldgebern andererseits entsteht. Diese Konkurrenz steht im Kontrast zur inhaltlich und normativ gewünschten Kooperation zivilgesellschaftlicher Akteure. Der Schließungseffekt kann hier vor allem mit abnehmendem Sozialkapital (Coleman 1988; Lin 2001) in Verbindung gebracht werden, da nicht nur die projektbezogene Zusammenarbeit problematisch wird, sondern auch das Vertrauen zivilgesellschaftlicher Akteure untereinander sowie das gesellschaftliche Vertrauen in zivilgesellschaftliche Akteure abnehmen kann.

Ein dritter Effekt ist die Entfremdung professioneller Organisationen von der gesellschaftlichen Basis. Aufgrund einer mangelhaften Rückbindung entspricht die Agenda der ‚politischen Dienstleister‘ weniger der Problemsituation oder lokal erprobten Problemlösungsansätzen, sondern stärker den Präferenzen, Interpretationen und *Best-practice*-Modellen der Förderer. Statt inhaltlichem Pluralismus geht mit der Förderung ‚politischer Dienstleister‘ also auch eine thematische Verengung einher. Der Schließungsprozess ist hier vor allem eine thematische Verzerrung: Inhalten und Themen, die aus Sicht der Geber eher ‚förderwürdig‘ sind als andere, wird dadurch eine größere gesellschaftliche Relevanz ermöglicht.

Wie aber kommt es zur Entstehung ‚*Geteilter Zivilgesellschaften*‘, und inwiefern ist es gerechtfertigt, hier von einem systematischen Zusammenhang mit der externen Demokratieförderung zu sprechen? Schließlich besteht die Intention der externen Demokratisierung gerade darin, das Ideal der offenen Gesellschaft in von autoritärer Schließung geprägten Kontexten zu fördern (Beichelt 2012: 1; Carothers 1999; Burnell 2000; Lavenex, Schimmelfennig 2013). Meine erste These lautet, dass ‚die Zivilgesell-

schaftsförderung' distinkte Strategien umfasst, welche sich bezüglich des von den Förderern angestrebten Idealbildes der Zivilgesellschaft und in der Art und Weise, wie ein solches Idealbild möglichst umgesetzt werden könnte, unterscheiden. Die ‚*Geteilte Zivilgesellschaft*‘, so die zweite These, ist ein Resultat von organisationalen Schließungsprozessen, welche auf einer Angleichung von Strategien der Förderung an einen bestimmten Idealtypus der Zivilgesellschaft basieren. Solche Angleichungsprozesse im Bereich der sich professionalisierenden Zivilgesellschaft wurden unter anderem von Hwang und Powell (2009) beschrieben. In den folgenden Abschnitten werden daher die Strategien und ihre jeweiligen Angleichungseffekte betrachtet.

Funktionen der Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozess

Demokratisierung kann verstanden werden als ein unabschließbarer interaktiver Prozess der dauerhaften Verhandlung von Machtbeziehungen (Pridham 2000: 5), in welchem der Zivilgesellschaft die Rolle der permanenten Vermittlung zwischen den verschiedenen Sphären der Macht, zwischen Zentrum und Peripherie der Politik, zukommt. Diese Rolle kann sich in zwei unterschiedlichen Funktionen manifestieren, die sich aus der langen Theorietradition der Zivilgesellschaftsforschung ableiten lassen: (I) als gemeinsame Weiterentwicklung der Demokratie durch staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure oder (II) als Verteidigung ziviler und politischer Rechte (Hahn-Fuhr, Worschech 2014: 15ff.).

In der ersten (I), der republikanischen Perspektive, gilt Zivilgesellschaft als ein sozialer Ort der demokratischen Sozialisation, in welchem vielfältige Diskussions- und Aushandlungsprozesse stattfinden, was zum Erlernen demokratischer Verhaltensweisen beitragen und die Herausbildung demokratisch handelnder Führungspersönlichkeiten fördern kann. In den Worten Alexis de Tocquevilles fungieren Bürgervereinigungen als ‚Schulen der Demokratie‘ (Tocqueville 1956; Adloff 2005: 37ff.). Darüber hinaus wird ein umfassendes abstraktes Vertrauen im Sinne gesellschaftlichen Sozialkapitals gefördert (Putnam et al. 1993; Putnam 2000). Die Offenheit der Zivilgesellschaft besteht hier vor allem darin, dass eine breite Partizipation an Prozessen und Aktionen bestimmten Sinngehalts ermöglicht wird.

Demgegenüber betont die zweite (II), die liberale Perspektive die Funktion von Zivilgesellschaft als Korrektiv gegenüber potenziell autoritären staatlichen Strukturen und unterstreicht die Rolle der Zivilgesellschaft als Hüterin politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte (Taylor 1991). Zivilgesellschaft gilt hier als ‚Wachhund der Demokratie‘. Der Aspekt der Offenheit bezieht sich weniger auf die Zivilgesellschaft selbst, sondern auf ihre Funktion, das politische System responsiv und transparent gegenüber den Bürger/-innen zu halten.

Diese idealtypischen Funktionen von Zivilgesellschaft können als ‚Skripte‘, also als grundlegende Annahmen der externen Förderung von Zivilgesellschaft aufgefasst werden. Diese von Klaus Eder (2009) vorgeschlagene analytische Perspektive zivilgesellschaftlicher Skripte sowie ihrer Umsetzung und öffentlichen ‚Aufführung‘ ermöglicht es, die angestrebte Funktion der Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozess als ein zentrales Kriterium der Unterscheidung von Förderstrategien zu konzipieren: Die Ausgestaltung der konkreten Förderung variiert je nachdem, welche idealtypische Funktion im Demokratisierungsprozess umgesetzt werden soll bzw. an welchem idealtypischen Beitrag der Zivilgesellschaft ein Förderer interessiert ist. Die funktionalen Skripte der Förderung beinhalten also entweder zivilgesellschaftliches Handeln als ‚Wachhund‘ oder ‚Schule der Demokratie‘.

Der Grad der Professionalisierung, den Förderer als notwendig erachten, damit ein zivilgesellschaftlicher Akteur in der Lage ist, die funktionalen Skripte umzusetzen, kann als organisationales Skript konzipiert werden. Indikatoren für eine angestrebte hohe Professionalisierung zeigen sich beispiels-

weise bei der Auswahl der geförderten Organisationen, etwa indem ausführliche Referenzen, professionelle Buchführung und entsprechend ausgebildetes Personal erwartet werden, aber auch in hohen Fördersummen und langen Projektlaufzeiten.

Auf der Basis funktionaler und organisationaler Skripte können einzelne Strategien extrahiert und jeweils hinsichtlich ihres Effektes auf die ‚Geteilte Zivilgesellschaft‘ analysiert werden.

Empirische Analyse

Inwiefern verfolgen Förderer in ihrer Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entweder das Ziel, Zivilgesellschaft als ‚Schule der Demokratie‘ oder als ‚Wachhund der Demokratie‘ zu stärken, und welche organisatorischen Aspekte erachten sie dafür als relevant? In einer umfangreichen Feldstudie in der Ukraine in den Jahren 2010–2012 wurden 34 Geberorganisationen aus insgesamt 14 Ländern inklusive fünf internationale Organisationen portraitiert, ihre Förderstrategien systematisiert und ihre Kooperation mit den geförderten zivilgesellschaftlichen Akteuren analysiert.² Die analysierten Akteure sind der Tabelle 1 im Anhang zu entnehmen.

Kerndaten der Demokratieförderung in der Ukraine, 2010–2012

Die Analyse zeigt eine erhebliche Bandbreite an Förderstilen. Insgesamt förderten externe Akteure die ukrainische Zivilgesellschaft in den Jahren 2010 bis 2012 mit einem Gesamtbudget von circa 118 Millionen Euro³, wobei die US-amerikanische USAID mit circa 63 Millionen Euro der mit Abstand größte Geber war, gefolgt von der International Renaissance Foundation (IRF) mit einem Dreijahresbudget von circa 17 Mio. Euro. Die EU war mit circa 10 Mio. Euro der drittgrößte Förderer der ukrainischen Zivilgesellschaft. Das kleinste Budget für die Zivilgesellschaftsförderung wies die Weltbank mit einem Jahresbudget von circa 20.000 Euro auf.

Im Analysezeitraum wurden knapp 3500 Projekte bzw. etwa 1400 zivilgesellschaftliche Organisationen in der Ukraine durch die genannten Geber gefördert. Davon fanden 34% aller Projekte in der Hauptstadt Kiew statt; der Großteil dieser Projekte hatte dezidiert politische Inhalte und fokussierte zivilgesellschaftliche Akteure als ‚Wachhund der Demokratie‘.

Die Förderung selbst war in Bezug auf die geförderten Organisationen stark ungleich verteilt. Etwa 100 Organisationen wurden in jedem Jahr der Erhebung von mindestens zwei Förderern parallel unterstützt. Auffällig war, dass die Gruppe dieser circa 100 Organisationen über die drei Jahre in etwa konstant blieb – auch die Organisationen blieben überwiegend dieselben. Ein noch kleinerer Kreis von 39 zivilgesellschaftlichen Akteuren verfügte über mindestens 6, häufig aber mehr als 12 Projektkooperationen mit Förderern pro Jahr; auch diese Gruppe blieb relativ konstant. Diese ‚Gruppe der 39‘ kann als eine zivilgesellschaftliche Elite mit gleichbleibend intensiver externer Förderung betrachtet werden, was dem Begriff der ‚NGO-Elite‘ (Lutsevych 2013) entspricht.

² Die Erhebung der Daten erfolgte durch qualitative Leitfadeninterviews, umfangreiche Dokumentenanalysen und die Sammlung der Projektdaten und -listen der Förderer.

³ Diese Daten basieren auf Selbstauskünften wie zum Beispiel Jahresberichten der Förderer und beinhalten nur bilaterale, direkt an ukrainische zivilgesellschaftliche Akteure adressierte Förderungen.

Typologie der Demokratieförderung

Wie werden durch die Demokratieförderung die zivilgesellschaftlichen Schließungseffekte, welche mit der ‚Geteilten Zivilgesellschaft‘ einhergehen, befördert? Welche Elemente der Förderung tragen dazu bei, ‚Politische Dienstleister‘ entstehen zu lassen, Konkurrenz statt Kooperation zu induzieren, und eine gewisse Entfremdung zivilgesellschaftlicher Akteure von ihrer gesellschaftlichen Basis zu katalysieren?

Das Potenzial der Demokratieförderung, Öffnungs- oder Schließungsprozesse zu befördern, variiert mit der Förderstrategie und damit entsprechend der aggregierten Einzelmerkmalen der funktionalen und organisationalen Skripte.⁴ Entsprechend der Vorgehensweise der qualitativen Typenbildung (Kluge 1999, 2000) werden diese Merkmale in einer fünfdimensionalen Matrix abgebildet und die Förderer so zugeordnet, dass eine Typisierung dieser Merkmalskombinationen möglich ist. Abbildung 1 veranschaulicht die fünfdimensionale Merkmalsmatrix der externen Demokratieförderung.

		Funktionale Skripte 1									
		(1) ‚Schule der Demokratie‘			(2) ‚Wachhund der Demokratie‘			(3) beide			
		Funktionale Skripte 2									
		Indirekt	Direkt	Beide	Indirekt	Direkt	Beide	Indirekt	Direkt	Beide	
Organisationale Skripte	(1) Geringe Prof.	Schweiz <i>Polen (Botschaft)</i> <i>Finnland, Norwegen</i>					<i>Deutschland (Botschaft)</i>	Polnisches Institut			1
		<i>Niederlande</i>		National Democratic Institute							2
											3
											4
	(2) Hohe Prof.	Canadian International Development Agency			<i>Weltbank</i>						1
					Großbritannien (Botschaft)	International Republican Institute					2
			OSZE, Europarat			<i>UNDP, UNITER, National Endowment for Democracy, Swedish International Development Agency, Dänemark</i>		Charles S. Mott Foundation			3
						<i>EU, United States Agency for International Development</i>				<i>International Renaissance Foundation</i>	4
	(3) Beides vorhanden	<i>Visegrad Foundation</i>									1
		British Council									2
		Adenauer-Stiftung, Böll-Stiftung, Naumann-Stiftung			Spanien						3
								Frankreich		<i>USA (Botschaft)</i>	4

Spalten verzeichnen Funktionale Skripte und inhaltliche Zuordnung von Projekten in je drei Ausprägungen. Zeilen verzeichnen Organisationale Skripte und das Dreijahresbudget des jeweiligen Förderers, wobei 1 für Budgets bis 500.000€ steht, 2 für 0,5–1 Mio. €, 3 für 1–10 Mio. € und 4 für >10 Mio. €. Die Schreibweise der Organisationen (Förderer) gibt die übliche Projektdauer dieses Förderers an: normale Schrift = < 6 Monate; kursiv = 6-12 Monate; fett = 12-24 Monate; fett kursiv = >24 Monate. Eigene Analyse und Visualisierung der Autorin.

Abbildung 1: Fünfdimensionaler Merkmalsraum der Förderstile

Mittels der in der Matrix entstehenden Merkmals-Cluster lassen sich drei Geberstrategien identifizieren, die hinsichtlich ihrer Ideen und Ziele, vor allem aber hinsichtlich der Auswirkungen sehr unter-

⁴ Einzelmerkmale sind die genannten Funktionen der Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozess, die inhaltliche Ausrichtung der Projekte (direkter Bezug auf politisches System versus eher ‚indirekt politisches‘ Thema, zum Beispiel Kunst oder Ökologie), der Anspruch der Förderer an professionelle organisatorische Strukturen der Zivilgesellschaft, die durchschnittliche Projektdauer und die Budgethöhe der Förderung.

schiedlich sind. Demokratieförderer verfolgen demnach entweder eine Strategie der (a) *Professionalisierung* der Zivilgesellschaft; (b) der *Förderung politischer Kultur* oder (c) der *Public Diplomacy*.

Externe Demokratieförderung als Professionalisierung

Diese Förderung richtet sich an stark institutionalisierte Akteure, versucht deren Arbeitsweise weiter zu unterstützen und fokussiert vor allem die Korrektiv-Funktion der Zivilgesellschaft. Die thematische Ausrichtung der geförderten Projekte zielt meist direkt auf das politische System ab und beinhaltet etwa die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen, Anti-Korruptionsarbeit oder die Förderung investigativen Journalismus. Die entsprechenden Anforderungen an professionelles Management dieser zivilgesellschaftlichen ‚Politikberatung‘ lassen vermuten, dass solche Organisationen weniger partizipativ oder gesellschaftlich verankert sind.

Die Förderung basiert üblicherweise auf Ausschreibungen und weist damit einen Wettbewerbscharakter auf – was potenziell geeignet ist, starke Konkurrenz innerhalb der Zivilgesellschaft und abnehmendes Sozialkapital zu befördern. Dies ist angesichts der relativ hohen Projektbudgets und langen Projektlaufzeiten dieses Fördertypus umso wahrscheinlicher.

Die Strategie der Professionalisierung entspricht in ihren Details den Effekten der ‚*Geteilten Zivilgesellschaft*‘ – es kann angenommen werden, dass sie deren Entstehung maßgeblich beeinflusst.

Typische Förderer, die diese Strategie verfolgen, sind die EU, USAID, die schwedische Entwicklungsorganisation SIDA, Dänemark, das amerikanische NED, das von USAID finanzierte Programm UNITER, das Zivilgesellschaftsförderprogramm von UNDP, die britische Botschaft, die Mott-Stiftung, die Weltbank, die Renaissance-Foundation (IRF), die kanadische CIDA, die OSZE und der Europarat.

Externe Demokratieförderung als Politische Kulturförderung

Diese Förderung unterstützt hauptsächlich gering professionalisierte, oft auf lokaler Ebene aktive zivilgesellschaftliche Akteure, welche mehrheitlich in der sozialisierenden Funktion im Demokratisierungsprozess auftreten und überwiegend indirekt politisch handeln. Typische Projekte dieser Geberstrategie sind lokale Bürgerinitiativen, lokale Umweltprojekte oder Ausstellungen und Festivals, die im weitesten Sinne politisch sind.

Der Anspruch an die Professionalisierung ist gering. Nur in Ausnahmefällen finden Wettbewerbe um die Förderung statt; diese Wettbewerbe sind häufig als Workshops konzipiert, in denen die zivilgesellschaftlichen Akteure ihre Projekte ausarbeiten. Im Falle der Nicht-Förderung liegen dann Projektvorschläge für eine Weiterbildung bei anderen Förderern vor, was von Gebern dieses Typus unterstützt wird.

Die Budgets und Projektlaufzeiten sind relativ gering. Allerdings bestehen vereinzelt langjährig stabile Kooperationen mit Organisationen, mit denen regelmäßig zusammengearbeitet wird.

Dieser Typus scheint der Entstehung einer ‚*Geteilten Zivilgesellschaft*‘ deutlich entgegenzustehen – systematisch wird hier gerade das Gegenteil zu ‚*Politischen Dienstleistern*‘, Konkurrenz und Entfremdung gefördert.

Typische Vertreter dieser Förderstrategie sind die Botschaften der Schweiz, Tschechiens, Finnlands, Norwegens, der Niederlande, das polnische Kulturinstitut, der British Council, die Visegrad-Stiftung sowie die drei deutschen Stiftungen KAS, HBS und FNS.

Externe Demokratieförderung als Public Diplomacy

Dieser Fördertypus zeigt keine klare Präferenz bezüglich der funktionalen und organisationalen Ausrichtung der Zivilgesellschaft. Die Parameter der Budgets und der Projektdauer liegen im mittleren

Bereich. Diese Geberstrategie ist durch ihre diffuse Vorgehensweise, durch die Nicht-Festlegung gekennzeichnet.

Die Vertreter dieses Typus sind überwiegend Botschaften, deren primäre Aufgabe gerade nicht die Demokratieförderung. Die Förderprogramme stellen eher eine Art 'Beiwerk' dar, durch welches eine Geberorganisation ihre Vernetzung und Sichtbarkeit im Land verbessert, was als positiv für die Wahrnehmung und das Image des jeweiligen Geberlandes in der Ukraine betrachtet wird. Demokratieförderung ist damit eine Art der Public Diplomacy. Typische Vertreter sind die Botschaften Deutschlands, Spaniens, Frankreichs, Tschechiens und der USA sowie das Schweizer Kooperationsbüro SCO.

Angleichungsprozesse und ‚Geteilte Zivilgesellschaft‘

Die erste These zur Erklärung ‚Geteilter Zivilgesellschaften‘ lautete, dass diese nicht durch ‚DIE Demokratieförderung‘ entstehen, sondern sich die Förderung zunächst anhand ihrer inhaltlichen und organisatorischen Ziele bezüglich der Zivilgesellschaft in einzelne Typen von Strategien differenzieren lässt. Eine solche Typologie und mit ihr sehr unterschiedliche mögliche Effekte auf die Zivilgesellschaftsentwicklung konnten gezeigt werden.

Die zweite These lautete, dass die ‚Geteilte Zivilgesellschaft‘, als ein Resultat von organisationalen Schließungsprozessen aufgrund der Angleichung von Förderstrategien betrachtet werden kann. Im Verlauf der dreijährigen Beobachtungsphase der Förderpraktiken ließen sich Angleichungs- und Differenzierungsprozesse der Förderer untereinander, aber auch zwischen Förderern und Geförderten beobachten.

Förderer, die dem Typus der *Professionalisierer* zugeordnet wurden, erscheinen in ihren Kooperationen mit anderen Förderern, aber auch mit der Zivilgesellschaft als relativ dominant üben damit normativen Anpassungsdruck aus.⁵ Sie verfügen über ein hohes Ansehen und gelten als Vorbilder für jene Förderer, deren Strategie weitaus weniger festgelegt und zielgerichtet ist: die *Public Diplomats*. Letztere agieren aus einer Position der relativen Unsicherheit heraus und sind – im Gegensatz zu Vertretern der anderen beiden Strategien – untereinander kaum vernetzt, imitieren aber relativ häufig (und unvollständig) die Strategien der *Professionalisierer*. Die Strategie der *Public Diplomats* beruht also auch auf zunehmender mimetischer Isomorphie (DiMaggio, Powell 1991).

Die Förderstrategie der *Politischen Kulturförderung* kann gewissermaßen als Antipode zur Strategie der *Professionalisierung* konzipiert werden. Thematisch und organisatorisch werden ‚Nischenprojekte‘ gefördert, die bei anderen Gebern aufgrund formaler Vorgaben und „exotischer“ Inhalte kaum Chancen auf eine Finanzierung hätten. Dieser Gebertypus ist insgesamt nicht dominant, aber aufgeschlossener für innovative Ideen sowie flexibler bezüglich der organisatorischen Verfasstheit der geförderten Akteure.

Dennoch ist die Strategie der Professionalisierung aufgrund der Größe der sie vertretenden Gruppe, aber auch des Umfangs der Projekte, die dominante Strategie der Förderung, was sich auch auf die geförderte Zivilgesellschaft auswirkt: Die genannten 39 intensiv unterstützten Organisationen wurden überwiegend in der Strategie der *Professionalisierung* gefördert. Um von den *Professionalisierern* gefördert zu werden, müssen Organisationen deren bisweilen äußerst hohe Anforderungen an professio-

⁵ Auf die dieser Aussage zu Grunde liegende Netzwerkanalyse kann an dieser Stelle aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden; siehe dazu Worschech (2017 - im Erscheinen).

nelles NGO-Management erfüllen. Die hohen Förderkriterien der EU gelten hier als geradezu paradigmatisch. Zwischen den *Professionalisierern* und den von ihnen geförderten Organisationen finden Prozesse im Sinne des Coercive Isomorphism (DiMaggio, Powell 1991), also Angleichung durch Zwang (der Förderkriterien), statt.

In Anbetracht der ebenfalls relativ starken Position der *Politischen Kulturförderer* könnten sich die professionalisierte und die eher spontane Initiativ-Zivilgesellschaft die Waage halten. Die *Geteilte Zivilgesellschaft* entsteht erst durch zunehmende Professionalisierung der Zivilgesellschaft, die sich in zwei Prozessen manifestiert.

Erstens gibt es eine spezifische, möglicherweise unbewusste ‚Arbeitsteilung‘ zwischen Gebern beider Typen. Den *Politischen Kulturförderern* kommt aufgrund ihrer geringen formalen Anforderungen, ihrer Flexibilität und Nähe zur Gesellschaft die Rolle der Entdecker neuer Initiativen und Themen zu. Mit kleinen Budgets oder durch gemeinsame Bildungs- und Kulturveranstaltungen werden diese Organisationen initial gefördert und erwerben dadurch gute Referenzen, um sich später um die oftmals größeren Fördersummen der *Professionalisierer* zu bewerben. Die *Politischen Kulturförderer* können als „Perlentaucher“ betrachtet werden, die kleine Initiativen und lokale NGOs „aufbauen“, sodass die *Professionalisierer* nach einiger Zeit die Förderung „übernehmen“.

Zweitens findet normativer und mimetischer Anpassungsdruck letztlich auch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen statt. Insbesondere die genannten 39 intensiv geförderten, gut an die Anforderungen der Strategie der *Professionalisierung* und den Wettbewerbscharakter dieser Förderung angepassten Organisationen sind in der Ukraine relativ bekannt. Organisationen, die über weniger Förderoptionen verfügen und diese zu steigern versuchen, imitieren die Handlungsmuster der als erfolgreich wahrgenommenen Organisationen. Diese Dynamik der indirekten oder direkten Ausrichtung der Zivilgesellschaft an der Strategie der *Professionalisierung* kann als kaskadenartige Professionalisierung bezeichnet werden.

Beide Aspekte führen einerseits zur Entstehung einer zivilgesellschaftlichen Elite mit vielfacher Unterstützung und guter Vernetzung, die insbesondere in politischen Projekten und überwiegend in der Hauptstadt aktiv ist, während andererseits viele Organisationen aus den Regionen und mit Projekten im sozialen Bereich innerhalb der Förderung relativ marginalisiert sind. Damit entsteht eine doppelt geteilte Zivilgesellschaft, die sich nicht nur in geförderte und nicht-geförderte Zivilgesellschaft aufteilt, sondern in der auch innerhalb der geförderten – also schon privilegierten – Gruppe deutliche Unterschiede in der Intensität der Unterstützung existieren.

Fazit

Geteilte Zivilgesellschaften bergen die Gefahr, dass in einer Gesellschaft Freiräume zur Diskussion politischer oder sozialer Belange, zur Verhandlung von Identitäten und zur Formulierung und Verteidigung von Rechten geschlossen oder zumindest in ihrer gesellschaftlichen Sichtbarkeit minimiert werden. Externes Agenda-Setting, thematische und organisatorische Homogenität sowie finanzielle Abhängigkeiten stehen zivilgesellschaftlicher Pluralität und Kreativität entgegen, welche für Demokratisierungsprozesse unentbehrlich sind. Die hier dargelegte und empirisch am Fall der Ukraine erarbeitete Typologie von Geberstrategien, die einzelnen Implikationen der Strategien und des Zusammenspiels für geförderte Akteure verdeutlichen, wie es zu Geteilten Zivilgesellschaften kommen kann, und dass deren Entstehung ganz wesentlich von der Ausgestaltung der externen Demokratieförderung beeinflusst ist.

Gerade das Beispiel der Ukraine zeigt aber auch, dass die Zivilgesellschaft nie statisch ist. Die unerwarteten und politisch weitreichenden Euromaidan-Proteste im Winter 2013/14 waren nur marginal von der organisierten Zivilgesellschaft beeinflusst (Worschech 2014). Zugleich bildeten sich auf dem Kiewer Unabhängigkeitsplatz, dem *Maidan Nezalezhnosti*, zahlreiche Arbeitsgruppen, Initiativen und Aktionsplattformen, die teils bis in die Gegenwart Bestand haben, überwiegend dem eingangs skizzierten Idealbild der Zivilgesellschaft entsprechen, zum Teil intensiv extern unterstützt, zum Teil aber auch völlig unabhängig sind und aktuell den Demokratisierungsprozess in der Ukraine maßgeblich aufrecht erhalten (Worschech 2017 - im Erscheinen).

Die Ambivalenz der Zivilgesellschaftsförderung liegt darin, dass sie gesellschaftliche Offenheit als Ideal verfolgt, aber das Risiko der durch die Förderung induzierten Schließung groß ist. Die Ambivalenz der Zivilgesellschaft liegt darin, dass Schließungs- und Öffnungsprozesse jener Dynamik unterliegen, welche der Zivilgesellschaft inhärent ist.

Literatur

- Adloff, F. 2005: Zivilgesellschaft: Theorie und politische Praxis. Frankfurt am Main: Campus.
- Alexander, J. C. 2006: The civil sphere. Oxford: Oxford University Press.
- Anheier, H. K. 2004: Civil society. Measurement, evaluation, policy. London: Earthscan.
- Beichelt, T. 2012: The research field of democracy promotion. Living Reviews in Democracy. New York: Springer.
- Burnell, P. (ed.) 2000: Democracy assistance: International co-operation for democratization. London: Routledge.
- Carothers, T., Ottaway, M. 2000: Toward civil society realism. In M. Ottaway, T. Carothers (eds.), Funding virtue: Civil society aid and democracy promotion. Washington, DC: The Brookings Institution Press, 293–310.
- Carothers, T. 1999: Aiding democracy abroad: The learning curve. Washington, DC: The Brookings Institution Press.
- Cohen, J. L., Arato, A. 1992: Civil society and political theory. Cambridge, MA: MIT Press.
- Coleman, J. S. 1988: Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, Vol. 94, 95–121.
- Diani, M., 1992: The concept of social movement. The Sociological Review, Vol. 40, Issue 1, 1–25.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, Vol. 48, Issue 2, 147–160.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1991: The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press.
- Eder, K. 2009: The making of a European civil society: „Imagined“, „practised“ and „staged“. Policy and Society, Vol. 28, 22–33.
- Edwards, B., Foley, M. W., Diani, M. 2001: Beyond Tocqueville: Civil society and the social capital debate in comparative perspective. Lebanon, NH: University Press of New England.
- Freizer, S. 2004: Central Asian fragmented civil society: Communal and neoliberal forms in Tajikistan and Uzbekistan. In M. Glasius, D. Lewis, H. Seckinelgin (eds.), Exploring civil society. Political and cultural contexts. London: Routledge, 115–124.
- Habermas, J. 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Hahn-Fuhr, I., Worschech, S. 2014: External democracy promotion and divided civil society. The missing link. In T. Beichelt, I. Hahn-Fuhr, F. Schimmelfennig, S. Worschech (eds.), *Civil society and democracy promotion*. London: Palgrave Macmillan.
- Heinrich, V. F., Fioramonti, L. 2008: CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Volume 2: Comparative perspectives. Boulder, CO: Kumarian Press.
- Heinrich, V. F. 2005: Studying civil society across the world: Exploring the thorny issues of conceptualization and measurement. *Journal of Civil Society*, Vol. 1, Issue 3, 211–228.
- Heins, V. 2004: Notwendige Illusionen. Zur Rolle der Zivilgesellschaftsnorm in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In A. Klein, K. Kern, B. Geißel, M. Berger (Hg.), *Zivilgesellschaft und Sozialkapital: Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 85–100.
- Henderson, S. L. 2002: Selling civil society. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 2, 139–167.
- Henderson, S. L. 2003: Building democracy in contemporary Russia: Western support for grassroots organizations. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hwang, H., Powell, W. W. 2009: The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 54, Issue 2, 268–298.
- Ishkanian, A. 2007: Democracy promotion and civil society. In H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor (eds.), *Global civil society: Communicative power and democracy*. London: Sage, 58–85.
- Kluge, S. 1999: Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Kluge, S. 2000: Empirisch begründete Typenbildung in der qualitativen Sozialforschung. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1. Jg., Heft 1, Art. 14.
- Lavenex, S., Schimmelfennig, F. 2013: Democracy promotion in the EU's neighbourhood. From leverage to governance? London: Routledge.
- Lin, N. 2001: *Social capital. A theory of social structure and action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lutsevych, O. 2013: How to finish a revolution: Civil society and democracy in Georgia, Moldova and Ukraine. <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/188407> (Accessed 14. January 2013).
- Mackert, J. 2004: Die Theorie sozialer Schließung. Das analytische Potenzial einer Theorie mittlerer Reichweite. In J. Mackert (Hg.), *Die Theorie sozialer Schließung. Tradition, Analysen, Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–24.
- Mandel, R. 2002: Das Säen der Zivilgesellschaft in Zentralasien. In C. M. Hann (Hg.), *Postsozialismus. Transformationsprozesse in Europa und Asien aus ethnologischer Perspektive*. Frankfurt am Main: Campus, 401–424.
- Mendelson, S. E., Glenn, J. K. (eds.) 2002: *The power and limits of NGOs: A critical look at building democracy in Eastern Europe and Eurasia*. New York: Columbia University Press.
- Newton, K. 2001: Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 201–214.
- Petrova, T., Tarrow, S. 2007: Transactional and participatory activism in the emerging European polity: The puzzle of East-Central Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, Issue 1, 74–94.
- Pishchikova, K. 2007: What happened after the 'end of history'? Foreign aid and civic organizations in Ukraine. In D. A. Purdue (ed.), *Civil societies and social movements*. London: Routledge, 35–52.
- Pishchikova, K. 2010: Promoting democracy in postcommunist Ukraine. The contradictory outcomes of US aid to women's NGOs. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Pridham, G. 2000: *The dynamics of democratization. A comparative approach*. New York: Continuum.

- Putnam, R. D. 2000: *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., Nanetti, N. Y. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Raik, K. 2006: *Promoting democracy through civil society. How to step up the EU's policy towards the eastern neighbourhood*. CEPS Working Document, No. 237. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Sejfića, I. 2006: *From the "civil sector" to civil society? Progress and prospects*. In M. Fischer (ed.), *Peacebuilding and civil society in Bosnia-Herzegovina. Ten years after Dayton*. Berlin: Lit Verlag. Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 125-140.
- Stewart, S. 2008: *Zivilgesellschaftliche Demokratieförderung der Europäischen Union: Estland, Makedonien und die Ukraine im Vergleich*. In G. Erdmann, M. Kneuer (Hg.), *Externe Faktoren der Demokratisierung*. Baden-Baden: Nomos, 261-282.
- Sundstrom, L. M. 2005: *Foreign assistance, international norms, and NGO development: Lessons from the Russian campaign*. *International Organization*, Vol. 59, Issue 2, 419-449.
- Taylor, C. 1991: *Die Beschwörung der Civil Society*. In K. Michalski (Hg.), *Europa und die Civil Society*. Stuttgart: Klett-Cotta, 52-81.
- Tocqueville, A. de 1956: *Über die Demokratie in Amerika*. Berlin: S. Fischer.
- Worschech, S. 2014: *Überschätzt die NGOs nicht*. *taz. die tageszeitung*, 04. Februar 2014, <http://taz.de/Debatte-Ukraine-und-das-Ausland/!132031/> (letzter Aufruf 13. März 2015).
- Worschech, S. 2017: *Externe Demokratieförderung und Zivilgesellschaft. Strategien und Netzwerke am Beispiel der Ukraine*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen).
- Worschech, S. 2017: *New civic networks in Ukraine: Building society from scratch? Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal 3* (im Erscheinen).
- Youngs, R. 2008: *What has Europe been doing?* *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, 160-169.

Anhang

Tabelle 1: Übersicht der portraitierten Geberorganisationen nach geographischer Herkunft und Organisationstyp. Eigene Zusammenstellung der Autorin

		Regionale Herkunft						
		(1) Int. Organisationen	(2) Nordamerika	(3) Mittel- osteuroopa	(4) Mitteleuropa	(5) Nord- europa	(6) West- europa	
Organisationstypus	(1) Internationale Organisationen	Weltbank (WB) United Nations Development Program (UNDP) European Union (EU) Organization for Security and Cooperation in Europe (OSZE) Council of Europe (CoE)						5
	(2) Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit		United States Agency for International Development UNITER ⁶ National Endowment for Democracy Canadian International Development Agency		Swiss Cooperation Office	Swedish International Development Agency	Westminster Foundation	7
	(3) Botschaften		USA	Polen Tschechische Republik	Niederlande Schweiz Deutschland	Dänemark Finnland Norwegen	Frankreich Spanien Großbritannien	12
	(4) Staatliche Politische Stiftungen		National Democratic Institute International Republican Institute	Visegrad Foundation	Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung			6
	(5) Kulturinstitute			Polnisches Institut			British Council	2
	(6) Private Stiftungen & NGOs		International Renaissance Foundation (IRF) Charles S. Mott Foundation					2
		5	9	4	7	4	5	34

⁶ UNITER ist eigentlich kein Akteur, sondern ein Programm von USAID, welches von einer privaten Organisation ausgeführt wird. Aufgrund der sehr starken Verbandelung mit USAID werden das Programm und die ausführende Organisation hier aber nicht als unabhängige Organisation, sondern Entwicklungsagentur kategorisiert.