



Andrea Gawrich / Wulf Lapins

Demokratieförderung als europäische Herausforderung

Perspektiven für die
östlichen Nachbarländer der EU

Demokratieförderung als europäische Herausforderung

Perspektiven für
die östlichen Nachbarländer der EU

Andrea Gawrich und Wulf Lapins

Berlin, Juni 2006

ISBN 3-89892-530-7

Dr. Andrea Gawrich, Institut für Sozialwissenschaften,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Wulf Lapins, Referat Mittel- und Osteuropa,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Materialien zur Konferenzreihe „Demokratieförderung“

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
I. Einleitung	6
II. Externe Demokratisierung in Ostmittel- und Osteuropa	9
II.1 Ostmitteleuropa – die Erfolgsstory	9
II.2 Eine europäische Herausforderung – die GUS-Staaten	9
II.2.1 Allgemeine Reformhemmnisse.....	9
II.2.2 Rentierstaatliche Kontexte.....	10
II.2.3 Der osteuropäische Präsidentialismus.....	11
II.2.4 Zivilgesellschaftliche Demokratie-Dispositionen	12
II.2.5 Die EU als Demokratieförderin in Osteuropa	14
II.2.6 Russland, Ukraine und Belarus	15
II.2.7 Exkurs: Die Probleme von Konfliktminderung und Demokratieförderung am Beispiel von Zentralasien und dem südlichen Kaukasus	19
III. Strategien und Herausforderungen der externen Demokratisierung	28
Anhang	32
A. Das Programm der Tagung	32
B. Ausgewählte Dokumente.....	34

Vorwort

Diese Publikation entstand auf Grundlage einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin zum Thema „Demokratieförderung als europäische Herausforderung. Förderinstrumente staatlicher und nicht-staatlicher externer Akteure. Perspektiven für die östlichen Nachbarländer der EU“ am 17. November 2005 in Berlin. Als ReferentInnen sprachen Christina Beinhoff (Auswärtiges Amt, Berlin), Michael Dauderstädt (FES Bonn), Inessa Frants (Almaty), Matthias Freise (Universität Münster), Andrea Gawrich (Universität Kiel), Irina Gruschewaja (Minsk), Irina Kobrinskaja (Moskau), Boris Navasardian (Eriwan), Hryhoriy Nemyria (Kiev), Jaroslav Sonka (EAB, Berlin). Die Moderation und Kommentierung wurden übernommen von Dr. Michael Dauderstädt, Referatsleiter Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, und Prof. Dr. Wulf Lapins, verantwortlich für die Projektsteuerung im südlichen Kaukasus und in Zentralasien im Referat Mittel- und Osteuropa in der Friedrich-

Ebert-Stiftung. Die Organisation lag in den Händen von Anja Wehler-Schöck (im Anhang findet sich ein Gesamtabdruck des Tagungsprogramms). Wir danken allen ReferentInnen für ihre Beiträge sowie den TeilnehmerInnen für die anregenden Diskussionen. Diese Publikation greift auf wesentliche Thesen, Aussagen, Aspekte und Diskussionspunkte der Berliner Konferenz zurück. Ziel dieser Veröffentlichung ist es, vor dem Hintergrund der Konferenz einige grundlegende Herausforderungen der Demokratieförderung in Osteuropa darzulegen. Im Anschluss an den Abdruck des Tagungsprogramms findet sich ein Dokumentenanhang, in dem exemplarisch und in Auszügen drei Dokumente zum Thema aufgeführt sind. Neben einem Auszug aus der Charta von Paris und aus dem EU-Kommissions-Strategiepapier zur Europäischen Nachbarschaftspolitik ist dies ein Auszug aus einer Stellungnahme des Europäischen Rates zur Präsidentschaftswahl in Belarus im März 2003.

I. Einleitung

Im Mittelpunkt dieser Publikation steht die Frage nach den Möglichkeiten einer Demokratieförderung von außen. Dieses Papier will sich zum einen theoretischen Grundsatzfragen der Demokratieförderung von außen sowie insbesondere den Perspektiven der östlichen Nachbarn der EU widmen. „Demokratie braucht Demokraten“, so lautete einer der Kernsätze Friedrich Eberts. Diese Aussage verdeutlicht, dass die Demokratieförderung zu den zentralen Zielen der Friedrich-Ebert-Stiftung zählt. Ein Schwerpunkt dieser Publikation liegt in der Betrachtung verschiedener (nicht aller) GUS-Staaten. Insbesondere betrachtet werden die Staaten Zentralasiens sowie des südlichen Kaukasus. Zudem finden sich Kommentierungen zur Lage in der Ukraine, in Belarus und in Russland.

Gleichzeitig wollen wir aber auch auf Erfahrungen aus den Staaten Ostmitteleuropas schauen, die im Prozess der Demokratisierung bereits weitreichende Erfolge erzielt haben. Die Fülle offener Fragen ist groß: Wie können die Erfahrungen mit externer Demokratieförderung in den heutigen EU-Staaten für die GUS-Staaten genutzt werden? Welche Lehren können daraus für diejenigen Länder gezogen werden, in denen politische Reformen noch, weiterhin oder wieder bevorstehen (dies betrifft vor allem die Staaten des GUS-Raumes und einige Staaten aus dem ehemaligen Jugoslawien)? Welche Herausforderungen stellen sich staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Demokratieförderung von außen? Wie steht es mit dem Spannungsverhältnis von Fördern und Fordern, von „sticks and carrots“? Wie geeignet sind die Instrumente der nationalstaatlichen Förderer oder von EU, Europarat und OSZE? Welche Rolle spielen westliche Zivilgesellschaften als Förderer und östliche Zivilgesellschaften als Träger von Demokratisierung? Es müssen somit viele Gesichtspunkte bei externer Demokratisierung Berücksichtigung finden. Nicht alle aufgeworfenen Fragen können in einer solchen Publikation beantwortet werden. Wir wollen jedoch den Schwerpunkt auf einige Kernpunkte externer Demokratisierung legen und die Prädispositionen für Demokratie im GUS-Raum beleuchten.

Nach einem kurzen Blick nach Ostmitteleuropa (II.1) werden zentrale Charakteristika des GUS-Raumes vorgestellt (II.2). Hier werden zunächst allgemeine Reformhemmnisse (II.2.2) präsentiert und anschließend Rentierstaatliche Kontexte vorgestellt (II.2.3). Zudem wird eingegangen auf die Bedeutung des osteuropäischen Präsidentialismus (II.2.3) für die Demokratieentwicklung sowie auf die zivilgesellschaftlichen Demokratiedispositionen (II.2.4). In einem weiteren Schritt wird explizit nach der Rolle internationaler Organisationen, vorrangig der EU gefragt (II.2.5), gefolgt von eher empirischen Darstellungen über Russland, die Ukraine und Belarus (II.2.6) und einer als Exkurs angelegten Regionalstudie über Zentralasien und den südlichen Kaukasus (II.2.7). Die Studie wird abgeschlossen durch die Skizzierung von Herausforderungen externer Demokratisierung in dem regionalen Kontext Osteuropa.

Grundfragen externer Demokratieförderung

Über Demokratieförderung ist viel geschrieben worden.¹ Externe Demokratisierung hat durch den zuweilen so bezeichneten „Sieg der Demokratie“ (J. Linz) nach 1989 einen Boom erfahren. Durch die post-festum-Legitimierung der militärischen Interventionen in Afghanistan und vor allem im Irak als Demokratisierungsstrategien ist jedoch insgesamt die externe Demokratieförderung kompromittiert worden. Es handelt sich somit grundsätzlich um ein nicht einfaches Betätigungsfeld. Zum einen weil eine Vielzahl an Akteuren beteiligt ist, zum anderen weil die sorgsame Auswahl der Instrumente und vor allem auch der passenden Adressaten ausgesprochen schwierig ist und zum dritten, weil ein möglicher Erfolg immer erst mit einiger Zeitverzögerung sichtbar wird. Externe Demokratieförderung ist also eine Herkulesaufgabe.

¹ Siehe dazu beispielhaft Laurence Whitehead (Hg), *The International Dimensions of Democratisation. Europe and the Americas*, New York, 1996; Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington D.C., 1999, Phillipe C. Schmitter; Imco Brouwer, *Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy, Promotion and Protection*, EUI Working Paper, SPS No. 99/9, Wiesbaden 2004.

Sowohl bei der Definition von Demokratie als auch von Demokratieförderung scheiden sich die Geister. Beginnen wir mit einer Definition von Demokratieförderung:

Sie kann verstanden werden als ein Versuch externer Akteure, die Grundlagen der politischen Ordnung und die Strukturen der politischen Entscheidungsprozesse in spezifischen Staaten zu verändern und ein Staatensystem anzustreben, dass den Minimalkriterien von Demokratie entspricht.²

Wie soll also als nächster Schritt Demokratie verstanden werden? Für den Zweck dieser Studie soll auf eine grundlegende definitorische Eingrenzung von Bernhard Frevel zurückgegriffen werden,³ der Volkssouveränität, bürgerschaftliche Partizipation, politischen und gesellschaftlichen Pluralismus, Macht- und Herrschaftsbegrenzung sowie Rechts- und Sozialstaatlichkeit als zentrale Merkmale von Demokratie ansetzt. Transformationsforscher, die sich eher auf die Übergangsstadien hin zur reifen Demokratie beziehen, präferieren ein „demokratisches Minimum“, die so genannte „Polyarchie“-Definition von Robert A. Dahl, die sich stärker auf die partizipative Seite von Demokratie konzentriert und vor allem die Wahl und Abwahl von Amtsinhabern, regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen, inklusives Wahlrecht (kein Ausschluss bestimmter Gruppen), freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, Organisations- und Koalitionsfreiheit zur Bildung politischer Parteien und Interessengruppen sowie einen umfassenden Bürgerschaftsstatus in den Blick nimmt.⁴ Allein schon die Gewährung dieses „Minimums“ ist jedoch in der Mehrzahl der postsowjetischen Staaten nicht gegeben. Nimmt man den jüngsten Index der amerikanischen Organisation „freedomhouse“ von 2006 zur Hand, so zeigt sich, dass der größte Teil der GUS-Staaten als politisch „not free“ klassifiziert wird, auch Russland fällt in diese Kategorie. Verbesserungen werden lediglich in Staaten der farbigen Revolutionen festgestellt. Und so ist die Ukraine der einzige Staat, der jüngst erstmals als „free“ klassifi-

ziert wurde. Der Bedarf an Demokratieförderung ist somit offensichtlich.⁵

Warum wird jedoch überhaupt von außen explizit zu Demokratisierungen beigetragen? Auch darüber existieren breite Diskussionen.

Demokratische Staaten bemühen sich in erster Linie deswegen um externe Demokratisierung, um möglichst im näheren und weiteren geographischen Umfeld von Demokratien umgeben zu sein.⁶ Dies basiert zum einen auf dem Wunsch nach Stabilität, Frieden und Sicherheit, zum anderen auch in der Suche nach neuen stabilen Märkten. Demokratien gehen demnach davon aus, dass andere Demokratien am ehesten Stabilität und Frieden gewährleisten. Dieser Gedanke des „demokratischen Friedens“ (keine Demokratie greift eine andere an) geht zurück auf Kants Idee des ewigen Friedens und wird bis heute immer wieder umfassend debattiert.⁷

Demokratieförderung will darauf hinwirken, jetzige oder zukünftige Entscheidungsträger von der Demokratie zu überzeugen, dies kann durch eine Kombination von Druck und Anreizen geschehen, so dass Entscheidungsträger sich für einen Weg hin zur Demokratie entscheiden. Grundsätzlich ist jedoch klar: Ohne ein „Gewinnen der Köpfe“, ohne dass Entscheidungsträger und wesentliche Teile der Bevölkerung die demokratische Staatsform nicht wenigstens grundlegend gutheißen, kann keine Demokratie bestehen, d.h., sie bleibt ohne Legitimation und ohne Partizipation, eine formale Hülle, deren autokratisches „roll back“ bereits vorgezeichnet ist. D.h., jede äußere Initiative der Demokratisierung hat das Vertrauen in Demokratie mit hervorzurufen und darf nicht als westliche „imperialistisch“ betrachtete Idee verstanden werden.

Es existieren vor diesem Hintergrund zwei primäre Streitfragen in der Debatte um Demokratieförderung. Erstens: Wie viel *regime change* soll im Rahmen von externer Demokratieförderung grundsätzlich intendiert sein. Wird ein langsamer,

² Vgl. dazu Eberhard Sandschneider, Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Gutachten für das Centrum für angewandte Politikforschung, 2003.

³ Vgl. hierzu Bernard Frevel, Demokratie, Wiesbaden 2004.

⁴ Vgl. Robert A. Dahl, On Democracy. New Haven/London 1998, S. 86f.

⁵ Siehe Freedomhouse, Freedom In The World 2006 (www.freedomhouse.org).

⁶ Beispielhaft dazu Sandschneider 2003, a.a.O.

⁷ Siehe dazu beispielhaft Andreas Hasenclever, Liberale Ansätze zum „demokratischen Frieden“, in: Siegfried Schieder; Manuela Spindler (Hg), Theorien der internationalen Beziehungen, Opladen 2003, S. 199-225; Thomas Risse-Kappen, Wie weiter mit dem „demokratischen Frieden“? in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1994, 1/2, 367-379.

nachhaltiger Wandel angestrebt, oder ist es das Ziel, sich schnell von der Autokratie zu entfernen? Ein legitimitätsorientierter Ansatz kann sicherlich stets nur einen von innen heraus angestrebten Wandel evozieren wollen. Zweitens: Welche Rolle kann dabei die Zivilgesellschaft spielen, oder wie stark sollte man sich im Gegensatz dazu auf das existierende autokratische Regime einlassen? Auch nach den Systemwechseln von 1989 existieren hier widerstreitende Positionen. Phillipe C. Schmitter schreibt der Zivilgesellschaft für den Moment des Systemwechsels beispielsweise nur geringe Bedeutung zu: „assistance to civil society and to individual citizens will have little effect on the democratic transition while it is expected to have a larger impact on the consolidation of the newly established democracies.“⁸ Unsere Studie geht jedoch, anders als Schmitter, von einem eher komplementären Verständnis von Zivilgesellschaft und Regimekräften aus. Dementsprechend verstehen wir Demokratieförderung als partizipativen und legitimitätsorientierten Ansatz und messen einer „bottom-up“-Demokratisierung tendenziell größere Bedeutung zu. Diese Auffassung speist sich aus den in der Praxis sichtbar unterschiedlichen nachhaltigen Erfolgen von Demokratisierung in Staaten mit und ohne gesellschaftliche Beteiligung bei der Demokratisierung.

Dass externe Demokratisierungsversuche gegenüber diktatorischen oder sich bereits schwach liberalisierenden Regimen und zerfallenden oder gescheiterten Staaten mit oder ohne Kriegserfahrung im jeweiligen Einzelfall angepasste Demokratisierungsstrategien erfordern, liegt auf der Hand. Das Verständnis von sanfter Demokratisierung soll hier angelehnt werden an Ernst-Otto Czempiel: Eine „Demokratisierung von außen kann nur heißen, die internen Demokratisierungstendenzen zu fördern und zu erleichtern“.⁹ Nach diesem Verständnis sollte also die Stärkung demokratieorientierter Kräfte das primäre Ziel sein. Demokratieförderung besteht aus einem permanenten Strategiemix. Sie ist der Versuch, a) den richtigen Adressaten – sei es ein zivilgesellschaftlicher oder staatlicher – zu finden, b) das richtige

Instrument auszuwählen (sei es beispielsweise Boykott oder Wahlbeobachtung) und all dies c) zum richtigen Zeitpunkt anzuwenden. Die Strategien können solche im Land (Projektförderung) oder solche außerhalb eines Landes (beispielsweise Trainings für zukünftige Eliten) sein und solche im Konsens oder im Dissens mit dem betroffenen Staat. Beide, Adressaten und Instrumente, müssen ggf. fortwährenden Anpassungen unterworfen werden.

Zu fragen ist also, ob lediglich die Zivilgesellschaft unterstützt werden soll oder das Regime unter starken Druck genommen werden soll. Die verschiedenen Instrumentarien externer Demokratisierung hängen grundsätzlich davon ab, durch welche Akteure sie betrieben werden und welche Bedingungen in den Adressatenstaaten vorzufinden sind. Grundsätzlich neigen staatliche Akteure oder solche internationaler Organisationen tendenziell dazu, primär auf die staatlichen Ebenen im Adressatenland einzuwirken. Zivilgesellschaftliche externe Akteure richten ihre Hilfen tendenziell eher auf die gleichen Ebenen im Zielland aus.¹⁰ Dabei hat sich herausgestellt, dass der externe Einfluss in den akuten Momenten eines Systemwechsels, also beispielsweise während einer Revolution, am größten ist.

⁸ Phillipe C. Schmitter; Imco Brouwer, 1999, a.a.O., S. 10.

⁹ Ernst Czempiel, Strategien der Demokratisierung. Intervention und Freiheit im Zeitalter der Interdependenz, in: Internationale Politik, 5/2005, S. 92-101, hier S. 95.

¹⁰ Vgl. hierzu Matthias Freise, Externe Demokratisierung in postsozialistischen Transformationsstaaten, Münster 2004.

II. Externe Demokratisierung in Ostmittel- und Osteuropa

II.1 Ostmitteleuropa – die Erfolgsstory

Die Entwicklung in Ostmitteleuropa, in den Staaten, die seit 2004 Mitglied in der EU sind, ist ein Beispiel für jüngere Erfolgsgeschichten von Demokratisierung. Dennoch haben diese Staaten weiter mit Schwierigkeiten zu kämpfen, wie der sozialen Ungleichheit und hoher Arbeitslosigkeit und einer teilweisen politischen Destabilität durch hohe Wechselhaftigkeit der Wähler.

Diese Erfolgsgeschichten sind (wenn auch nicht in allen Staaten gleichermaßen) zum einen verbunden mit der großen Bedeutung nationaler Eigenstaatlichkeit als Befreiung aus der sowjetischen Einflusssphäre. Zum anderen zeigt sich die Bedeutung historischer demokratischer Erfahrungen in der Zwischenkriegszeit, auf die nach 1989 sowohl in den Verfassungen als auch in den Parteiensystemen dieser Staaten zurückgegriffen werden konnte. Abgesehen davon hat die geographische Nähe zu Westeuropa zu einem intensiven zivilgesellschaftlichen Austausch seit 1989 geführt. Drittens trug der EU-Beitrittsprozess mit seiner ausgesprochen ausgeprägten Konditionalität, also mit den umfassenden Anpassungsanforderungen durch die Übernahme des rechtstaatlichen Besitzstandes der EU, seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu einem Homogenisierungsprozess der ostmitteleuropäischen Regierungssysteme bei. Oder anders formuliert: Die EU-Integration bedeutete de facto eine zweite Regimetransformation für diese Staaten nach 1989.

Diese Anpassungen und die Souveränitätsabgabe an die EU haben jedoch auch zu enormen Unsicherheiten in diesen Ländern beigetragen. Die jungen Demokratien erlebten durch die Eingliederung in die EU eine teilweise Entmachtung ihrer erst eineinhalb Dekaden zuvor etablierten demokratischen Parlamente. So führte die EU-Integration grundsätzlich zu einer weiteren „Verwestlichung“ dieser Regierungssysteme. Alle drei genannten Faktoren, also das starke Bewusstsein von Eigenstaatlichkeit, die historische Demokratieerfahrung und die enorme externe Konditionalität durch die EU stehen jedoch für die in dieser Studie im Interessenfokus stehenden Staaten des GUS-Raumes nicht zur Verfügung. Insofern lie-

gen in Osteuropa grundlegend andere Bedingungen für Demokratisierung vor als dies in Ostmitteleuropa der Fall war.

II.2 Eine europäische Herausforderung – die GUS-Staaten

II.2.1 Allgemeine Reformhemmnisse

Nun gilt es, die vergleichsweise schwierigeren Ausgangsbedingungen für eine Demokratisierung in Osteuropa näher zu beleuchten. Prägnant ist in den osteuropäischen Staaten, *erstens* dass sie sich der Gleichzeitigkeit von „nationbuilding“ und Wirtschafts- und Systemumbau ausgesetzt sehen.¹¹ Die „nationbuilding“-Prozesse mussten, wie bereits angedeutet, durch die ostmitteleuropäischen Staaten nicht mehr geleistet werden. Der Weg zur Eigenstaatlichkeit wurde in der ehemaligen Sowjetunion recht unterschiedlich wahrgenommen: So zeigte sich in Kasachstan und Belarus keine nennenswerte Nationalbewegung, in Georgien, Armenien und Aserbaidschan hingegen schon. *Zweitens* begann der Systemwechsel im heutigen GUS-Raum primär durch eine Transformation „von oben“, also durch Auflösung der Sowjetunion aufgrund von Elitenwandel und nicht durch eine umfassende Demokratiebewegung der Massen wie in Ostmitteleuropa, die zu „ausgehandelten“ Systemwechseln führte und einher gegangen war mit dem Instrument der Runden Tische, die alten und neuen politischen Kräften gemeinsam akzeptierte Politiklösungen ermöglichten. Der „top-down“-Ansatz in der ehemaligen Sowjetunion (eine Ausnahme stellen die baltischen Staaten dar) führte sowohl zu einer geringeren Legitimität der neuen Regierungssysteme in der Bevölkerung, als auch dazu, dass nicht selten alte Eliten zugleich zu neuen Eliten wurden. Sie suchten sich ihre Macht durch autokratische Strukturen zu sichern, so dass die demokratischen Systemwechsel in der Autokratie verharrten.

¹¹ Siehe bspw. zum Dilemma der Gleichzeitigkeit Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts*. Frankfurt/M. 1994.

Hinzu kommt *drittens*, dass so genannte „nationbuilding“-Prozesse ohnehin stets langwierig sind und umso schwieriger, wenn die entsprechenden Staaten deutlich multiethnisch zusammengesetzt sind. Dies trifft für alle GUS-Staaten zu. Sie sind beeinflusst durch die postsowjetische Erbschaft, dass ethnische Identitäten und ethnische Konflikte in der Sowjetunion (und eigentlich bis in die Zarenzeit zurückreichend) tendenziell nicht zugelassen wurden und durch die sowjetische Ideologie überlagert wurden. Damit wurden ethnische Konfliktlagen jedoch lediglich unterdrückt und nicht gelöst. Der Grad der ethnischen Konflikte ist in den heutigen GUS-Staaten recht unterschiedlich, und neben den bekanntesten Problemfällen, wie dem Tschetschenienkonflikt sowie den „frozen conflicts“ im südlichen Kaukasus Nagorny Karabach, Abchasien und Südossetien finden sich zahlreiche, zwar weniger dramatische, aber nicht weniger hartnäckige ethnische Konfliktpotentiale.

Viertens ist die ökonomische Erblast der sowjetischen zentralistischen Wirtschaftsstruktur enorm und wesentlich stärker ausgeprägt, als dies in den ostmitteleuropäischen Staaten der Fall war. Der Wirtschaftsumbau führt zu erheblichen sozialen Einschnitten, die nachvollziehbarer Weise die Legitimität der neuen Regierungssysteme schwächen und zur Sowjet-Nostalgie beitragen. Grundsätzlich zählt ohnehin die Rolle der ökonomischen Entwicklung in einem Land zu den stark umstrittenen Faktoren der Demokratisierungsdebatten. Die klassische modernisierungstheoretische These von Seymour Martin Lipset hierzu lautet „The more well to do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy.“¹² Die dahinter stehende Grundaussage besagt – sehr verknüpft – dass zum einen Verteilungskonflikte gemäßigter werden und somit Schichtenunterschiede abgeschwächt werden und zum anderen das Bildungsniveau ansteigt.¹³ Damit geht einher, dass das politische Bewusstsein zunimmt und die Chancen für eine demokratische politische Kultur steigen. Auch wenn dieser Ansatz immer wieder in der Kritik steht, weil er nicht alle empirischen Abläufe erklärt, so passen doch die grundsätzlichen Thesen zur heutigen Situation der

GUS-Staaten. So wird festgestellt, dass die enorme ökonomische Ungleichheit, also die Tatsache, dass eine breite Bevölkerung mit niedrigem Einkommen dauerhaft einer kleineren Gruppe von „Transformationsgewinnern“ gegenübersteht, und eine bildungsmäßige und ökonomische Mittelschicht sich allenfalls in Russland in Ansätzen herausbildet, jedoch in den meisten GUS-Staaten fehlt, mit Bedeutung für die ausbleibenden Demokratisierungen ist. Zivilgesellschaftliche Akteure aus den GUS-Staaten weisen wegen dieser Vielzahl von Hemmnissen immer wieder darauf hin, dass Reformen nur langsam vonstatten gehen können und mehr als eine Step-by-step-Demokratisierung nicht möglich ist. Überdies wird aus regimekritischen Gruppierungen immer wieder darauf hingewiesen, dass externe Demokratisierer sich eigentlich mit dem Problem eines „Mimikry“ europäisch anmutender Institutionenbildung konfrontiert sehen. Es besteht also die Gefahr, dass schlicht eine demokratische „Fassade“ aufgebaut wird, um die europäischen Förderer, allen voran die EU, mit diesem Anschein zufrieden zu stellen.

II.2.2 Rentierstaatliche Kontexte

Wir haben es im südlichen Kaukasus, in Zentralasien, aber auch in Russland und durchaus auch in der Ukraine mit Rentenökonomien zu tun. Dies sind Regierungssysteme, in denen der Staat seine Einnahmen (so genannte Renten) weniger aus Steuern als aus anderen Einnahmen bezieht. In erster Linie sind dies Rohstoffe (zumeist Öl oder Gas) aber auch beispielsweise der Verkauf von Transferrechten (durch Pipelines auf dem eigenen Staatsgebiet, wie in der Ukraine und in Belarus) sowie geostrategische Renten wie Hilfszahlungen aus dem Ausland. Wenn eine solche Art der Staatsfinanzierung vorliegt, und wenn Einnahmen eines Landes im Wesentlichen aus Erträgen durch die Vermarktung von Rohstoffen bestehen, dann existiert zumeist ein großer Anreiz, eine Demokratisierung, die eventuell die Kontrolle über diese Ressource entzieht, zu verhindern. Der Anreiz ist noch umso größer, da Rohstoffeinnahmen schon durch einen recht kleinen Kreis an Entscheidungsträgern relativ leicht zu kontrollieren sind. De facto verringern „Renten“ die Verantwortlichkeit des Staates gegenüber dem Steuerzahler. Die Kosten-Nutzen-Kalkulation der Eliten steht in solchen Gesellschaften einer Demokratisierung entgegen.

¹² Siehe Seymour Martin Lipset, *The political Man. The Social Basis of Politics*, Baltimore 1981.

¹³ Hier skizziert nach Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen 1999, S. 83 ff.

Damit geht einher, dass auch die Verteilungspolitik dem Primat der Herrschaft und des Machterhalts dient. Dies führt nicht nur zu hohen Armutsraten trotz hoher Renteneinnahmen (siehe beispielsweise Kasachstan und Aserbaidschan), sondern verhindert zumeist eine ausgeglichene Branchenentwicklung in solchen Rentierstaaten. Dies erklärt sich zum einen durch machtorientierte Allokationspolitik, zum anderen auch durch den so genannten „Dutch Disease“-Effekt, der entsteht, wenn die Rohstoffexporte zu einer Überbewertung der nationalen Währung führen und damit die nichtressourcenabhängigen Branchen ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren.¹⁴ Es ist leicht vorstellbar, dass beispielsweise postsowjetische Lebensmittelbranchen oder auch die Textilindustrie dann kaum mithalten können. Gerade postsowjetische Rentenökonomien leiden insofern nicht selten sowohl ökonomisch wie politisch unter einem sprichwörtlichen „Fluch“ des Ressourcenreichtums. Besonders umstritten ist stets die Frage, inwieweit der ausländische Demokratisierungsdruck auf diese Staaten durch mögliche Energieabhängigkeiten beeinflusst ist. Eine solche Vermutung existiert gerade seitens der Vertreter von zivilgesellschaftlichen Gruppen aus diesen Ländern. Mögliche demokratiebezogene Nachsichtigkeit aufgrund ökonomischer Interessen lässt sich im Konkreten natürlich kaum nachweisen, kann jedoch als ein Einflussfaktor westlicher GUS-Politik gesehen werden.

II.2.3 Der osteuropäische Präsidentialismus

Die rentierstaatlichen Gefahren werden noch potenziert durch die Regimestrukturen in dieser Region – nämlich den starken Präsidentialismus in der Mehrzahl der GUS-Staaten. Zur Schwierigkeit von Demokratisierung unter den Bedingungen des osteuropäischen Präsidentialismus formulierten Ende der 90er Jahre Merkel und Puhle folgende passende These: „Die hauptsächliche Gefahr für die osteuropäischen und – häufig nur formaldemokratischen – zentralasiatischen [sowie kaukasischen, d. A.] Demokratien besteht ... weniger in der Interventi-

on klassischer Vetoakteure wie in Lateinamerika und Ostasien. Sie droht vielmehr von innen, von den gewählten Exekutiven, d.h. insbesondere den Staatspräsidenten der Länder und ihren Apparaten.“¹⁵ Dieses Zitat weist darauf hin, dass die strukturell hohe Machtkonzentration in den jeweiligen präsidentiellen Kontexten eine Diversifizierung der politischen Strukturen verhindert. Alternative Akteure, die aus den Parteien oder womöglich den Zivilgesellschaften kommen (siehe das Beispiel Milinkewitsch in Belarus) haben kaum Chancen Einfluss auf die Machtapparate zu nehmen. Dass Erfahrungen innerhalb des Systems den Wechsel erleichtern zeigen auch die Beispiele Ukraine und Georgien, denn auch Juschtschenko hatte als vormaliger ukrainischer Ministerpräsident, Ende 1999 bis Mai 2001, bereits eine hochrangige Positionen im ancien regime, in ähnlicher Weise Saakaschwili, der 2000 bis 2001 georgischer Justizminister gewesen ist.

Nicht wenige international agierende Repräsentanten aus den Zivilgesellschaften in den Präsidentialrepubliken des GUS-Raumes, also beispielsweise in Belarus, im südlichen Kaukasus, in Zentralasien und in Russland, vertreten vor diesem Hintergrund den Standpunkt, dass im Zuge der Demokratisierung auch der Wechsel von präsidentialen Regimen hin zu parlamentarischen Regimen erfolgen sollte. Damit verbindet sich die Hoffnung, dass dann die gesellschaftliche Partizipation und Kontrollmöglichkeit steigen würde, was grundsätzlich sicherlich nicht abwegig ist.

Diese Forderung trifft jedoch auf einen zentralen Streitpunkt der politischen Systemforschung: die Abwägung der politischen Leistungsfähigkeit von Präsidentialismus und Parlamentarismus. Zunächst einmal sagt die Entscheidung für ein präsidentielles oder parlamentarisches System wenig über die Demokratiequalität eines Systems aus. Das Übel muss also nicht unbedingt im Präsidentialismus an sich liegen. Dennoch trifft es zu, dass nicht wenige Systemforscher dem Präsidentialismus eine Neigung zum Autoritarismus vorwerfen. Der Grund dafür wird darin gesehen, dass institutionell wenige Vermittlungsmechanismen zwischen divergierenden Interessen vorhanden sind und damit das Problemlösungspotential gegebenenfalls geringer ausfällt, als in parlamentarisch und zudem konsensdemo-

¹⁴ Siehe beispielsweise Oliver Schlumberger, Rents, Reform, and Authoritarianism in the Middle East. Workshop „Transforming Authoritarian Rentier Economies“, Bonn 2005; C. Schmid, Rente und Rentier-Staat. Ein Beitrag zur Theoriegeschichte. In: Beck, M. et al., (Hg), Staat, Markt und Rente in der internationalen Politik, Opladen 1997, S. 28-50.

¹⁵ Siehe Wolfgang Merkel; Hans-Jürgen Puhle, Von der Diktatur zur Demokratie, Opladen 1999.

kratisch orientierten Regimen (denen jedoch wiederum Langsamkeit im Entscheidungsprozess vorgehalten wird). Mögliche demokratiegefährdende Faktoren müssen jedoch nicht unbedingt in der Regimeform begründet sein, sondern können gleichermaßen durch verschiedene Kontextbedingungen erklärt werden. Beispielsweise durch die Schwäche der Parteiensysteme oder unzureichende „checks and balances“-Mechanismen zwischen Präsident und Parlament. Gleichzeitig wird von einer erheblichen „Pfadabhängigkeit“ bei der Installierung von Regierungssystemen ausgegangen. Dies beinhaltet, dass die Form des Regierungssystems zur politischen Kultur eines Landes passen muss. D.h., eine starke hierarchische Tradition eines Landes kann nur schwerlich unmittelbar zu einer parlamentarischen Demokratie führen.¹⁶ Die beginnende ukrainische Parlamentarisierung stellt dabei wohl eher eine Ausnahme dar.

II.2.4 Zivilgesellschaftliche Demokratie-Dispositionen

Eine funktionierende Demokratie, das Institutionensystem eines demokratischen Systems, benötigt eine starke politische Kultur sowie eine starke Zivilgesellschaft.¹⁷ Sie beide stellen den Unterbau eines Regierungssystems dar, sie schaffen Legitimität und damit Stabilität. Die Zivilgesellschaften in allen hier in Rede stehenden Staaten sind relativ schwach. Zwar existieren in allen Staaten engagierte Gruppierungen. Jedoch sind sie zumeist wenig in der Gesellschaft verankert, sie bestehen also nur aus einem kleinen Teil aktiver Mitglieder. Überdies müssen sie nahezu in allen GUS-Staaten gegen enorme bürokratische Hürden angehen, die ihnen ihre Arbeit erschweren. Dies betrifft primär Fragen der Registrierung (das allgemeine Demokratie-Kriterium der Vereinigungsfreiheit ist damit meistens nicht gegeben) sowie der Finanzierung oder des Sitzes solcher Organisationen. Überdies fehlt es weithin noch an einer Kultur des Mäzenatentums oder Sponsorings durch diejenigen, die in

den postsowjetischen Ökonomien reich geworden sind. Die Finanzierung durch ausländische Geldgeber ist damit essentiell. Sie birgt aber auch die Gefahr negativer Effekte, nämlich der Entwicklung eines Empfänger-Verhaltens, das die Suche nach nationalen Finanzquellen länger verhindert als nötig wäre. Nicht zuletzt ist die Anzahl derjenigen eher klein, die relativ professionell eine Interessengruppe zu führen verstehen.

Auf dem Weg zur Demokratisierung braucht es augenscheinlich grundsätzlich einen Moment des zivilgesellschaftlichen „Aufwachens“. In der Ukraine geschah dies erstmals aus Anlass des Verschwindens des Journalisten Gongadze. Die Prozesse in Georgien und Kirgisien lassen sich damit nicht vergleichen, beide Länder wurden hingegen durch die ukrainischen Entwicklungen „angesteckt“. Die Hoffnungen, dass sich dies auf Kasachstan, Aserbaidschan oder Belarus ausweitete, haben sich bislang nicht bestätigt. Somit zeigen sich innerhalb der GUS-Staaten erhebliche Unterschiede, was die politischen Mentalitäten der Bevölkerungen betrifft. Die allgemeine Bevölkerung in den Staaten Ukraine, Moldawien und Russland sowie auch die politisierten Gruppen selbst sind deutlich stärker politisiert, als jene in Zentralasien und im Kaukasus.

In den postkommunistischen Gesellschaften zeigt sich überdies insgesamt ein hohes Maß an Misstrauen gegenüber bürgerschaftlichem Engagement. Es fällt vielen Bürgerinnen und Bürgern schwer, sich in Organisationen und Parteien zusammenzuschließen. Hingegen ist die Persistenz von Familien- und Freundschaftsnetzwerken bedeutsam, als ein Erbe der sozialistischen Zeit und im Unterschied zu den westlichen Demokratien. In manchen Staaten kommt als Parallelstruktur noch eine ethnische Einordnung oder das Agieren in ethnischen Subkategorien hinzu. In Kasachstan ist dies beispielsweise die Clanstruktur der ethnisch-kasachischen Bevölkerungsteile.

Dies, gepaart mit einer relativ hohen Systemtäuschung, führt zu einer geringen Organisationsbindung sowie zu vergleichsweise geringer Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, sei es durch ehrenamtliches Engagement, also durch Zeiteinsatz, oder durch Spenden.

Da das Maß an politischer Bildung in diesen Staaten eher gering ist, fehlt es auch am Bewusstsein für die Notwendigkeit für den gesellschaftlichen Unterbau eines jeden Regierungssystems. Dieser fehlende gesellschaftliche Unterbau betrifft über-

¹⁶ Zu den bekannten derzeitigen Kritikern des Präsidentialismus zählen Arend Lijphart und Juan Linz. Die Debatte findet sich zusammengefasst in: Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien*, Opladen 2000, S. 316 ff.

¹⁷ Die Thesen zu Ostmitteleuropa beziehen sich im folgenden Abschnitt verstärkt auf Matthias Freise, *Externe Demokratieförderung* 2003, a.a.O.

dies gleichermaßen die Parteienlandschaften und nicht nur die Sphäre der Interessenorganisationen. Die Parteienschwäche schlägt sich nieder in fortwährenden Wandlungsprozessen der Parteiensysteme, in der Gründung von so genannten „Parteien der Macht“, also solchen, die durch Präsidenteninitiative geschaffen wurden sowie allgemein starken Zersplitterungsprozessen, geringer Mitgliederzahl, geringer Wählerbindung und programmatischer Inkonsistenz.

Versuche von außen, die Zivilgesellschaften in den GUS-Staaten zu fördern, sind von verschiedenen Schwierigkeiten begleitet. Diese lassen sich in fünf Faktoren zusammenfassen: 1. Ausländische Förderer müssen unterscheiden können zwischen tatsächlich aus den Zivilgesellschaften heraus entstandenen Gruppen und solchen, die de facto durch die herrschenden Regime installiert wurden und den Versuch eines „top-down-Aufbaus“ von Zivilgesellschaft darstellen. Hinter dieser Strategie, die vor allem der russischen Führung nachgesagt wird, verbirgt sich ein stark instrumentelles Verständnis von Zivilgesellschaft, das dem westlichen Verständnis von frei entfalteter gesellschaftlicher Entwicklung diametral entgegensteht. Staatlich initiierte Gründungen von NGOs dienen dabei möglichst umfassender Kontrolle solcher Gruppierungen.

2. Es existieren zudem authentische zivilgesellschaftliche „bottom-up“-Gründungen, die jedoch nicht selten über nur wenig gesellschaftlichen Unterbau, also über keine Basis in der Gesellschaft, verfügen und nur durch kleine Gruppen von Akteuren aufrechterhalten werden. Ausländische Förderer haben abzuwägen, wie viel Perspektiven diese Gruppen haben werden.

3. Eine gesteigerte Form davon sind solche Gruppierungen, deren Gründungsimpuls in erster Linie die Einnahme ausländischer Finanzhilfen ist. De facto sind solche Fälle letztlich schwer nachweisbar, aber es gibt immer wieder begründete Vermutungen dafür, dass Gruppierungen sich speziell auf solche Anschubfinanzierungen ausrichten. Dies erklärt sich dadurch, dass bereits etablierte NGOs von ausländischen Förderern stets dazu angehalten werden, sich dauerhafte inländische Finanzierungen zu erschließen, um nicht vom ausländischen „Finanztropf“ abhängig zu sein. Denn es wird erwartet, dass NGOs die länger existieren, in der Lage sein sollten, sich im Laufe der Zeit selbst zu finanzieren. Im Russischen hat sich für dieses starke Streben nach

ausländischen Finanzhilfen sogar ein Schlagwort herausgebildet, das des „Grantojed“, des „Grant-Essers“. Dies bezeichnet sinngemäß Personen, die strategisch versuchen, möglichst viele verschiedene ausländische Subventionen zu erschließen.

4. Im Umkehrschluss heißt dies, dass ausländische Geldgeber ihre Strategien derart überprüfen müssen, dass sie keine strukturell von ihnen abhängigen NGO-Landschaften hervorrufen, was gerade in schwachen Zivilgesellschaften wie im GUS-Raum ein schwieriger Anspruch ist.

5. Ausländische Finanzgeber wetteifern zuweilen um den bestmöglichen Einflussraum in einer Region. In der GUS existiert so ein Konkurrenzkampf zwischen europäischen und US-amerikanischen Akteuren. Beide exportieren zudem jeweils ein eigenes zivilgesellschaftliches Verständnis.

In Osteuropa konkurrieren damit insgesamt vier verschiedene Konzepte von Zivilgesellschaft miteinander: Erstens: das exportierte amerikanische Zivilgesellschaftskonzept geht tendenziell von einem getrennten Verständnis von Bürger und Staat aus und verfolgt einen „do-it-yourself“-Ansatz. Zweitens: Dies entspricht durchaus dem Selbstverständnis innerhalb der osteuropäischen Zivilgesellschaften. Dortige Akteure verstehen sich zumeist noch verstärkter als abgegrenzte Gegenmacht zur Herrschaftselite, als Schutzraum vor staatlichem Zugriff. Eine zu enge Einbindung in staatliche Aufgaben gilt deswegen nicht selten als suspekt. Dies entspricht vielleicht noch am ehesten dem liberalen Zivilgesellschaftsansatz nach John Locke. Drittens: Westeuropäische Akteure betrachten Zivilgesellschaft hingegen eher „inklusiv“ als komplementären Teil des gesamten politischen Systems (so dass auch Parteien zur Zivilgesellschaft gezählt werden) und nicht als Gegenentwurf zum Staat, sondern als in ihm enthaltene „Schule der Demokratie“. Dies ist ein subsidiäres Verständnis von Zivilgesellschaft. Viertens: Die Akteure auf der Ebene der osteuropäischen Regierungssysteme verstehen – wie bereits erwähnt – Zivilgesellschaft hingegen als einen durch sie von oben mitinitiierten Prozess, der kontrollierbar sein soll. Die aus westlicher Perspektive suspekten Politik von politisch gesteuerten Interessengruppen Gründungen erscheint dort als gängiges Machtinstrument.¹⁸

¹⁸ Siehe hierzu beispielsweise auch Merkel; Puhle 1999, a.a.O.

Diese unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle einer Zivilgesellschaft im politischen System bergen nicht selten Missverständnisse in der Aufgabenwahrnehmung zwischen örtlichen Akteuren und ausländischen Finanziers.

II.2.5 Die EU als Demokratieförderin in Osteuropa

Die EU ist bis zum Abschluss der EU-Osterweiterung eher als zurückhaltender Demokratisierungsakteur im GUS-Raum aufgetreten. Dies hing zum einen damit zusammen, dass ihre Kapazitäten bis 2004 maßgeblich durch die EU-Osterweiterung absorbiert waren, jedoch zum anderen vielmehr damit, dass die GUS-Staaten als geostrategisch-russischer Einflussraum gelten.

Naturgemäß ist externe Demokratisierung nicht zuletzt auch eine Art Machtkampf um Vorherrschaft sowie um die Dominanz eines bestimmten Politikmodells in einem konkreten geographischen Raum. Das prägt das Agieren der EU sowie europäischer Förderer insgesamt in Osteuropa. Erst nach der Osterweiterung hat sich die EU der Herausforderung gestellt, sich konzeptionell mit der Einbindung einiger GUS-Staaten zu befassen, und dazu das Politikmodell der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* (ENP) geschaffen. Derzeit lässt sich nur vermuten, aber bereits erahnen, dass diese die Bedeutung der bisherigen maßgeblichen Demokratieexporteure unter den europäischen Regionalorganisationen – also OSZE und Europarat – zukünftig schwächen wird. Vor allem für den Europarat, für dessen Mitglieder Ukraine, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan die ENP maßgeblich initiiert wurde (zudem fällt Belarus unter den Einflussbereich der ENP, Russland wurde dies angeboten, bestand jedoch auf einem spezifischen Kooperationsgerüst), könnte das neue Engagement der EU eine erhebliche Konkurrenz bedeuten. Die OSZE zehrt hingegen noch davon, dass sie bereits 1990 die gesamteuropäische, west-ost-übergreifende, gemeinsam vereinbarte Legitimationsbasis von Demokratieförderung darstellte. Meilenstein war dabei die Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990, die Demokratie zu festigen und zu stärken und sich gegenseitig dabei zu stützen, um den Prozess der Demokratisierung als unumkehrbar zu gestalten. Die

demokratische Selbstverpflichtung gilt bekanntlich auch für die Nachfolgestaaten der KSZE-Mitglieder Jugoslawien und UdSSR, sie wurde jedoch wegen ihrer faktischen Unverbindlichkeit vor allem im GUS-Raum nicht erfüllt. Die große Bedeutung der OSZE in diesen Staaten liegt heute vor allem in ihren unermüdlichen Wahlbeobachtungs- und Demokratiebildungsmissionen, auch wenn die OSZE, ebenso wie der Europarat, den eigenen Mitgliedsstaaten gegenüber de facto keine zwingende Konditionalität auferlegen kann.

Wie ist nun bislang die ENP einzuschätzen? Im Zentrum der Debatten steht hier die Schwierigkeit, dass für die EU die Strategie der Konditionalität, die sie gegenüber den Beitrittsstaaten verfolgt hat, nur in sehr geringem Maße auch gegenüber den GUS-Staaten zur Verfügung steht. Der Demokratisierungsanreiz ist vergleichsweise gering, wenn das Versprechen eines EU-Beitritts fehlt. Die noch relativ junge Europäische Nachbarschaftspolitik der EU kann jedoch als Versuch gewertet werden, ein alternatives Anreizsystem unterhalb des Beitrittsangebots zu schaffen. Das bisherige Vorgehen innerhalb der ENP erlaubt allenfalls eine Art Zwischenbilanz. Debatten¹⁹ über die Wirkungsweise der ENP kritisieren immer wieder, dass sie insgesamt daran krankt, einerseits als Instrument einer ganz neuen Art verstanden werden zu wollen, mit der Nachbarschaftspolitik als neuer positiver Norm der EU. Zum anderen bedient sie sich jedoch mangels Alternativen der bekannten Mechanismen aus der Assoziierungspolitik (die ja eine Vorstufe zum Beitritt war), indem sie eine einseitige Konditionalität aufbaut, Good Governance und Menschenrechte einfordert und die politischen Systeme der ENP regelmäßigen Monitorings unterzieht oder in Zukunft unterziehen will, ohne dass den ENP-Staaten im Gegenzug der „benefit“ des Beitritts eröffnet wird.²⁰ In Bezug auf das Ziel des Demokratieexports durch die ENP zeigen sich verschiedene Schwachpunkte:

¹⁹ Siehe dazu beispielsweise den Sammelband Martin Koopmann; Christian Lequesne, Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2006 sowie in Bezug auf Demokratisierung Michael Emerson (Hg.), *Democratisation in the European Neighbourhood*, Centre for European Policy Studies, Brüssel 2005 sowie insbesondere Kristi Raik, *Promoting Democracy through Civil Society, How to Step up the EU's policy towards the Eastern Neighbourhood*, CEPS Working Document, Nr. 237, Februar 2006.

²⁰ Siehe Iris Kempe, *Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, Baden-Baden 2004, S. 259-266.

Die ENP ist stark regierungszentriert ausgerichtet, was beispielsweise zur Folge hat, dass die Kooperation mit demokratieunwilligen Staaten wie Belarus stagniert. Die Konditionalität ohne Beitrittsperspektive birgt überdies die Gefahr vordergründiger, taktischer Anpassungsprozesse zur Sicherung von Finanzquellen oder ökonomischen Vorteilen durch die EU. Die ENP ist zudem schon von Beginn an dadurch geschwächt, dass die Interessen der EU-Staaten gespalten sind. Die Neumitglieder der EU verbinden die ENP mit einer lautstarken Beitrittsrhetorik für Ukraine und Moldova. Die Altmitglieder lässt dies von einer zu engagierten Entfaltung der ENP zurückschrecken. Dahinter steht die Sorge, nach erfolgreicher Anpassung dieser Staaten an die EU-Staaten würden die Forderungen der Neumitglieder umso mehr Nachdruck erhalten. Zudem wird die Chance von bottom-up-Demokratisierungen durch die so genannten people-to-people-Kontakte vertan. Dieser Förderbereich der ENP fristet in allen Strategiepapieren und Aktionsplänen ein eher kümmerliches und innovationsloses Dasein. Letztlich kann zudem nicht darüber hinweggesehen werden, dass der Einsatz für die Demokratie im GUS-Raum in erster Linie in einer entsprechenden Russland-Politik bestehen müsste, denn der Kreml versucht weitere farbige Revolutionen zu verhindern. Bisher ist eine solche EU-Russlandpolitik bestenfalls punktuell erkennbar.

Grundsätzlich bleibt überdies anzumerken, dass der Ansatzpunkt der Übertragung westlich formalisierter Institutionen auf die GUS-Staaten – wie er sowohl von der OSZE, als auch vom Europarat und der EU praktiziert wird – immer wieder in der Kritik steht, weil die historischen Voraussetzungen für eine demokratische Staatsform nicht gegeben seien und die Gefahr einer Institutionen-Fassade, also eines „Mimikry von Demokratie“, groß sei. Derartige Kritiker bleiben jedoch eine Antwort darauf schuldig, was die Alternative zur praktizierten Anpassung an das westliche Demokratiemodell sein könnte.

II.2.6 Russland, Ukraine und Belarus

Russland

Russland war das Zentrum des sowjetischen Zentralismus. Dies ist eine Tradition, die erheblich nachwirkt, obwohl Russland heute ein Föderalstaat

ist. Präsident Putin hat nachhaltig versucht, eine geschickte Rezentralisierungspolitik zu betreiben.²¹ Die föderale russische Verfassungsidee entspricht hingegen der russischen Multiethnizität, die sich aus der expansionistischen und imperialistischen Vergangenheit und der heute noch enormen geographischen Ausdehnung erklärt. Dennoch erscheinen für nicht wenige Bewohner der russischen Föderation die mächtigen zentralstaatlichen Führungsfiguren attraktiv.²² Dies begründet sich in der – aus westlicher Perspektive eigentlich illusorischen – Idee, dass eine starke Führung auch am ehesten Effektivität im Regierungshandeln gewährleisten kann, was zulasten der Legitimität und Partizipation geht. Jedoch ist dies nur eine von zahlreichen Gründen für die demokratische Schwäche Russlands. Auch die nach wie vor fehlende Mittelschicht gilt als ein weiteres Manko für eine tragfähige breite demokratische Kultur. Schließlich: Durch die Zeit der Sowjetunion ist die Zivilgesellschaft insgesamt auch in Russland nur rudimentär ausgeprägt, und das Demokratieverständnis ist gleichermaßen auch zwischen den Machteliten gering ausgeprägt. Präsident Putin lässt überdies nichts unversucht, um die zivilgesellschaftlichen Ansätze einzuschränken bzw. zu kontrollieren. Seine jüngste Attacke auf die Zivilgesellschaft bestand in der Initiierung eines Gesetzes zur besseren Kontrolle von NGOs, das zugleich ausländischen Organisationen die Arbeit enorm erschweren soll.²³ NGOs, die ohne staatliche Beteiligung gegründet wurden, werden stärkeren Registrierungszwängen unterworfen. Ausländische Akteure müssen nun innerhalb Russlands eine „juristische Person“ darstellen. Dies wird als eine unmittelbare Reaktion des Kremls auf die farbigen Revolutionen gesehen und zeigt, dass die russische Führung dem möglichen Einfluss eines westlichen Demokratieimport erhebliche Bedeutung beimisst.

Auch für Russland ist zudem die bereits skizzierte Rentierstaatsproblematik relevant, also der hohe Anreiz zum Machterhalt für die Führungsgruppen des Regierungssystems, was sich nicht zuletzt

²¹ Archie Brown; Lilia Shevtsova (Hg), Gorbachev, Yeltsin, Putin. Political Leadership in Russia's Transition, Washington 2001.

²² Hans-Henning Schröder, Akzeptanz, Protest, Legitimität? Die russische Gesellschaft und das System Putin, in: russlandanalysen 84/ 05, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, S. 2-12.

²³ Diana Schmidt, Neues (und Altes) in Sachen NGO-Gesetz, in russlandanalysen 103/06, S. 5-8.

an den engen Verflechtungen zwischen Regime und Gazprom zeigt.²⁴

Ukraine

Die Ukraine kann in ihrer politischen Ausrichtung als tendenziell gespalten angesehen werden. Die kulturelle und wirtschaftliche Prägung im Osten und Westen des Landes ist sehr unterschiedlich. Der Osten gilt kulturell als russischer Einflussbereich, ist orthodox und durch oligarchisch strukturierte Stahlindustrie und traditionsreichen Kohlebergbau geprägt. In vorsowjetischer Zeit gehörte dieser Teil zum Zarenreich, wohingegen westliche, landwirtschaftlich und kleinindustriell geprägte Gebiete der Ukraine Bestandteil der österreichisch-ungarischen Donaumonarchie waren. Bereits vor der orangenen Revolution galt hingegen die Westukraine als EU-nah und reformorientiert. Dennoch geht man davon aus, dass der gesellschaftliche Gegensatz zwischen der Ost- und der Westukraine sich stetig weiter abschwächt.

Zumindest bis zu den Ereignissen des 11. September 2001 wird der ukrainischen Außenpolitik unter Präsident Kutschma dennoch nachgesagt, vom Prinzip der „Multivektoralität“ geprägt gewesen zu sein. Sie bestand in dem Versuch, eine schwierige Balance in den Beziehungen zu Russland, den USA sowie der EU zu halten. Russland wurde in diesem Vektorenspiel zuweilen als zu naher Partner empfunden, die Ukraine war hingegen für die USA und auch für Europa nur von peripherem Interesse. Das Gleichgewicht war auch insofern schwierig zu halten, als Kutschma bereits 1998 die EU-Integration als strategisches Ziel formuliert hatte.²⁵

Die Ukraine zeichnete sich zudem bereits kurz vor der Revolution im Unterschied zu Russland dadurch aus, dass sie zwei verschiedenen übereinander liegenden und sich widersprechenden Integrationsräumen angehört: zum einen dem ENP, zum anderen – im GUS-Kontext – dem Gemeinsamen Wirtschaftsraum mit Russland, Weißrussland und Kasachstan. Zudem hat sich für die Ukraine gezeigt, dass ihre Demokratisierungsbemühungen gleichzeitig mit einem Europäisie-

rungsprozess einherging. Dieser Wandel ukrainischer Identität hin zu einem mehr europäischen Selbstverständnis, zu einer Annäherung an die EU-Staaten, ist ein Prozess, der sich beispielsweise für Russland mit seinem Selbstverständnis als Global Player nicht anbietet.

Ein Versuch, zentrale Erklärungsfaktoren für die orangene Revolution zu ermitteln, lässt vier Erklärungsbereiche erkennen. In der Revolution spielte die Zivilgesellschaft eine maßgebliche Rolle. Die Zivilgesellschaft hatte sich bereits wenige Jahre zuvor als politischer Akteur konstituiert (im Kontext der Ermordung des Journalisten Gongadze im Jahr 2000) und konnte auf dieser Grundlage zur Trägerin der Revolution werden. In der Post-Revolutionsphase verlagert sich diese Rolle auf die politischen Parteien – eine Entwicklung, die damit der These der Transformationsforscher Linz und Stepan entspricht: „Civil society can destroy a nondemocratic regime, but democratic consolidation must involve political society.“²⁶

Ein weiterer Punkt ist die nationale Identität als Antriebsquelle für die Demokratisierung und das Bewusstsein, die eigene Nation in der Nähe der EU zu sehen. Diese nationale Identität fehlt beispielsweise im belarussischen Kontext maßgeblich und erschwert dort eine nationale Protestbewegung. Ein dritter Aspekt ist der Zustand der politischen Institutionen im Moment der Revolution. So hat das Oberste Gericht der Ukraine bekanntermaßen eine entscheidende Rolle für die Demokratisierung gespielt, als es die Stichwahl der Präsidentschaftswahl annulliert hat. Es hat damit Neutralität bewiesen. Dies ist ein Vorgang, der in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im März 2006 kaum vorstellbar war. Zudem war eine weitere Parlamentarisierung des Regierungssystems bereits vor der Revolution diskutiert worden, das ist ein ukrainisches Spezifikum im postsowjetischen Raum. Die Ukraine unterscheidet sich damit vom Gros der GUS-Staaten, für die starker Präsidentialismus (und zumeist auch Zentralismus) ein zentrales Charakteristikum ist. Der vierte Erklärungsfaktor für die orangene Revolution kann gesehen werden in der Kohärenz, der hohen Intensität und Zeitangemessenheit des externen Drucks. Die erstaunliche Verhaltensabstimmung zwischen der EU, eini-

²⁴ Die Struktur der russischen Erdöl- und Erdgaswirtschaft im Wandel, Dokumentation, in: russlandanalysen 97/06, S. 9; Julia Kuznir, Gazprom in seiner Förderregion, in: russlandanalysen, ebenda, S. 11-13.

²⁵ Siehe hierzu beispielsweise Andrea Gawrich, Orangene Träume von Europa – Die EU und die Ukraine, in: Koopmann; Lequesne, a.a.O., S. 49-61.

²⁶ Juan J. Linz; Alfred Stepan, Problems of Democratic Translation and Consolidation, Baltimore 1996.

gen Mitgliedstaaten (vor allem Polen und Litauen), dem Europarat und den USA in der Mitte der politischen Krise während des nationalen Streits um die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen bedeutete die bestmögliche Nutzung des schmalen „windows of opportunity“ zur Demokratisierung und zeigte überdeutlich, was die Demokratisierungstheorie stets behauptet: dass der externe Einfluss im Moment der Revolution am größten ist. Die Ukraine stellt für Europa insofern derzeit das Paradebeispiel externer Demokratisierungshilfe dar.

Die große Bedeutung des ukrainischen Falles liegt überdies darin, dass die orangene Revolution erhebliche regionale Auswirkungen mit sich bringt.²⁷ Nicht nur hat Russland einen seiner beiden westlichen geostrategischen Einflussstaaten verloren, auch ist nach wie vor denkbar, dass die russische Gesellschaft sich die ukrainische Zivilgesellschaft zum Vorbild nimmt. Abgesehen davon gelten die ukrainischen Ereignisse – trotz einer gewissen politischen Ernüchterung aufgrund der heutigen Zerstrittenheit des vormaligen Oppositionslagers und der schleppenden politischen Konsolidierung – als Impuls für die anderen GUS-Staaten. Dies gilt nicht zuletzt für Belarus, was sich in dem „Samen“ (Milinkiewitsch) einer möglichen Demokratiebewegung, der durch die Nach-Wahldemonstrationen gelegt wurde, gezeigt hat. Da Demokratien grundsätzlich nach gleichgesinnten Staaten in ihrem unmittelbaren Umfeld streben, um ihre Machtposition auszubauen und ihre Sicherheit zu erhöhen, kann die mittelfristige *regionale Dimension* der ukrainischen Demokratisierung kaum hoch genug eingeschätzt werden. Überdies ermöglicht die orangene Revolution der EU, ihr Instrument der ENP anhand der Ukraine auszutesten. Sie führt also zu einer Bewährungsprobe der ENP.

Belarus

Belarus stellt derzeit den brisantesten europäischen Fall einer Nicht-Demokratie dar. Es stand nach den Präsidentschaftswahlen vom März 2006 für wenige Wochen in der gesamteuropäischen Aufmerksamkeit, weil man gehofft hatte, es könnten sich die Ereignisse der ukrainischen orangenen Revolution in Belarus wiederholen. Zudem war überdeutlich ersichtlich, dass die nunmehr dritte Wahl des amtie-

renden Präsidenten Alexander Lukaschenka nicht den OSZE-Standards „free and fair“ entsprachen.²⁸ Zudem hat die belarussische Opposition durch ihre anhaltenden Proteste gegen diese gefälschten Wahlen von insgesamt wohl mehreren zehntausend Demonstranten ein neues Widerstandszeichen gesetzt. Diese Demonstrationen waren kraftvoller, als es westliche Beobachter und der Oppositionsführer Alexander Milinkiewitsch für die schwierigen weißrussischen Bedingungen erwartet hatten, und bildete somit eine kleine Zäsur für die belarussische Zivilgesellschaft.²⁹

Die schwierigen Vorzeichen für die Demokratie erklären sich dadurch, dass die Identifikation mit der UdSSR als besonders langlebig gilt, weil das Land als sowjetische Musterrepublik galt. Es fehlte dementsprechend eine nennenswerte Dissidentenszene, auf der sich nach 1991 hätte aufbauen lassen. Gleichermaßen mangelt es an einer breiten nationalen Identität, die den Motor für eine Demokratiebewegung darstellen könnte. Das primäre Bedürfnis nach vordergründiger Stabilität, nach pünktlich gezahlten Löhnen und einem verlässlichen – wenn auch niedrigen – Lebensniveau, was durch den Präsidenten Lukaschenka garantiert wird, ist somit authentisch. Deswegen und durch die monopolisierte propagandistische Mediennutzung Lukaschenkas³⁰ ist die tatsächliche Unterstützung für den Präsidenten nicht gerade gering (geschätzt wird, sein tatsächliches Wahlergebnis lag zwischen 50 % und 60 %, anstatt des offiziellen Ergebnisses von über 80 %), und nicht wenige sind empfänglich für seine Rhetorik, die Demokratie mit Chaos gleichsetzt und die Ukraine als Negativbild inszeniert. Zum anderen haben die Tage nach der Wahl gezeigt, dass das Regime bereit ist, überaus brutal zu agieren, was die gewaltsamen Polizeiaktionen gegenüber den Protestierern und die hundertfachen Festnahmen haben deutlich werden lassen. Dies offenbarte jedoch gleichermaßen, dass Lukaschenkas Handeln, wohl aufgrund der Ereignisse in der Ukraine und in Georgien, durch politische Nervosität gekennzeichnet war. Zum dritten ist evident, dass die belarussische Opposition aus

²⁷ Latvian Institute of International Affairs, (Hg), The European Union's Eastern neighbours after the Orange revolution, Riga 2006.

²⁸ International Election Observation Mission. Presidential Elections, Republic of Belarus, 19 March 2006, www.osce.org/documents/odi-hr/2006/03/18437_en.pdf.

²⁹ Rainer Lindner, Präsidentschaftswahl in Belarus, SWP-Studie, S 6, März 2006, Berlin, S. 11.

³⁰ Rainer Lindner, ebenda, S. 8.

sich selbst heraus kaum stark genug sein wird, um einen Regimewechsel herbeizuführen.

Dabei gab es in den ersten Jahren der nachsowjetischen Zeit durchaus ein Aufblühen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, vor allem in dem Bemühen, die gesundheitlichen, sozialen und ökologischen Folgen der Tschernobyl-Katastrophe zu bekämpfen. Es bildeten sich Ansätze einer bürgerlichen Struktur von Engagierten, es war das Aufbrechen des gesellschaftlichen Staatsmonopols der Sowjetära.³¹ Dieser Prozess eines Aufbrechens der Zivilgesellschaft hielt sich bis zur Wahl von Lukaschenka 1994, mit der der „Marsch in die Vergangenheit“ begann, und der bis heute anhält. Den diktatorischen Regelungen des Regimes können heute nur wenige NGOs standhalten, insofern dominieren solche Organisationen, die staatlich initiiert sind.

Die für Russland skizzierte Strategie der Kontrolle von zivilgesellschaftlichen Bemühungen durch Zwänge der Neuregistrierung trifft noch viel stärker für Belarus zu und wurde durch Lukaschenka bereits vor einigen Jahren initiiert. Diese Art der Zivilgesellschafts-Schwächung durch bürokratische Einengung scheint also ein verbreitetes Instrument zu sein.³²

Dennoch: Die Ereignisse nach den Wahlen und auch die Demonstrationen zum 20. Jahrestag der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl zeigten, dass tausende Bürger ihre Angst überwunden haben. Ob dies ein Neuanfang für eine zivilgesellschaftliche Bewegung ist, bleibt noch abzuwarten.

Die zentrale Frage lautet deswegen zunächst, wie die westliche Staatengemeinschaft mit Belarus nach diesen Wahlen umgeht, und welche internationalen Strategien zur Demokratieförderung in Belarus greifen können und müssen. Auch das Instrumentarium der EU scheint nach wie vor eng gesteckt. Es wurde bereits darauf verwiesen, dass innerhalb der ENP kaum Anknüpfungspunkte möglich sind, wenn das Regime keine demokratischen Vorleistungen erbringt. Das trifft insbeson-

dere auf Belarus zu. Die EU-Belarus-Politik findet also *außerhalb* der ENP statt.

Die EU-Politik bewegt sich zwischen mäßigen Sanktionen auf der einen Seite und mäßigen Anreizinstrumenten auf der anderen Seite. Im Bereich der Sanktionen kann die Ausweitung des Einreiseverbotes in die EU für hochrangige belarussische Politiker eigentlich als eine Art Minimum angesehen werden. Die Entscheidung zur Einfrierung von Auslandskonten belarussischer Politiker hingegen kam nach Einschätzung mancher Kritiker sehr spät – es blieb viel Zeit, um Gelder zu transferieren. Im Bereich der Anreizinstrumente wird zum einen immer wieder angemerkt, dass das EU-Belarus-Radioprogramm „Window to Europe“ als unterfinanziert gilt, um entsprechend wirksam werden zu können, und dass die Förderung zivilgesellschaftlicher Projekte durch enorme bürokratische Hemmnisse seitens der EU erschwert wird. Beispielsweise dürfen einige Finanzmittel nur mit Genehmigung der einheimischen Regierung vergeben werden, und dann auch nur durch inländische Konten.³³ Andere EU-Programme, wie die bisherige europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, haben diese Vorgabe zwar nicht, dafür dauern Projektbewilligungen ein bis zwei Jahre. Ein Manko ist auch, dass verbotene Organisationen nicht gefördert werden dürfen – ungeachtet dessen, dass diese zum Teil womöglich deswegen verboten wurden, weil sie Erfolg versprechende Träger von Demokratiebewegungen sein könnten. Flexibilität ist hier erforderlich, die der EU aber kaum möglich ist.

³¹ Vgl. dazu Astrid Sahn, Transformation im Schatten von Tschernobyl. Umwelt- und Energiepolitik im gesellschaftlichen Wandel von Belarus und der Ukraine, Münster 1999 sowie dies., Auf dem Weg in die transnationale Gesellschaft? Belarus und die internationale Tschernobyl-Hilfe, in: Osteuropa 4/2006, S. 105-116.

³² Heinz Timmermann, Belarus zwischen Russland und der EU, S. 264-268, und 273-277, in: Ernst Piel, Peter W. Schulze, Heinz Timmermann (Hg.), Die offene Flanke der Europäischen Union. Berlin 2005.

³³ Siehe dazu beispielsweise Lars Petersen, Wie Brüssel es einem Diktator leicht macht, www.stern.de, 8.6.2006.

II.2.7 Exkurs: Die Probleme von Konfliktminderung und Demokratieförderung am Beispiel von Zentralasien und dem südlichen Kaukasus

1. Einleitung

Am 8. Dezember 1991 besiegelten im weißrussischen Belaweskaja Puschtscha Boris Jelzin, Stanislaw Schuschekwitsch und Leonid Krawtschuk als Staatschefs von Russland, Weißrussland und der Ukraine die Auflösung der UdSSR und hoben die Gemeinschaft unabhängiger Staaten aus der Taufe. In den darauffolgenden zehn Jahren standen jedoch die fünf zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan sowie die drei südkaukasischen Länder Georgien, Armenien und Aserbaidshan als nunmehr neue Völkerrechtssubjekte im Schatten der internationalen Politik. Sie waren als Nachfolgestaaten der Sowjetunion zwar Neumitglieder der KSZE/OSZE geworden. Doch diese Organisation erwies sich strukturbedingt als nicht geeignet, ihnen bei der Konfliktbewältigung im Zuge ihres „nation building“ effektiv zu helfen. Zu Recht beurteilte Außenminister Fischer vor dem Deutschen Bundestag am 22. Juni 2001 darum den Kaukasus – nicht nur den Südkaukasus sondern auch den Nordkaukasus – als Teil Russlands – sowie Zentralasien als „Konfliktregion“. Mit Sorge führte er weiter aus: „Die Verknüpfung von Radikalismus, Nationalismus und religiösem Fundamentalismus, von Interessen aufstrebender Regionalmächte, die nicht zögern, aufgrund ihrer traditionellen regionalen Hegemonialpolitik auch militärische Optionen in Erwägung zu ziehen und vorzubereiten, die großen Öl- und Gasmächte, die in diesem Raum traditionell präsent sind – all dies schafft eine Konfliktlage, angesichts derer wir ein Interesse daran haben, uns als Europäer dort gemäß unseren Möglichkeiten entlang der Grundsätze Frieden, Demokratieentwicklung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung zu engagieren.“³⁴ Ein entsprechendes Konzept jedoch, in dem explizit in beiden Regionen entsprechend auch nachhaltige Entwicklung,

Sicherheit und Stabilität gefördert werden sollten, hatte die deutsche Außenpolitik noch nicht.³⁵

Erst durch den Krieg in Afghanistan, als Folge des Terroranschlags in New York am 11. September 2001, wurde Zentralasien nicht nur Teil der geschmiedeten internationalen Allianz gegen den Terrorismus, sondern durch die amerikanische Militärpräsenz in Usbekistan³⁶ und Kirgisistan von Washington in den Rang einer strategischen Schlüsselregion erhoben.

Die Bundesregierung handelte ebenfalls – sicherlich der Notwendigkeit hohen Stellenwert und Bedarf einer politischen Stabilisierung des Raumes nunmehr geschuldet – und legte am 18. März 2002 ein deutsches Zentralasienkonzept vor: Für die Forcierung und Intensivierung der bilateralen Entwicklungskooperation im Hinblick auf den „Aufbau demokratischer und transparenter Strukturen, die der Bevölkerung aktive Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen, die Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.“³⁷ Als weitere operative Schwerpunktsetzung, sozusagen als Prämisse der letztlich angestrebten zivilgesellschaftlichen Transformation, müssten effektive „Strategien und Instrumente der Krisenprävention, friedlichen Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung“³⁸ entwickelt werden. In diesen Gesamtprozess aus Beratungsleistung, Unterstützungs- und Förderungsaktivitäten sollten weitgehend auch „Nichtstaatliche Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft, Religionsgemeinschaften, politische Stiftungen)... einbezogen werden“.³⁹ Auf dieser legitimatorischen Basis nimmt die De-

³⁴ www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=1698; Egon Bahr, Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, München 1998, S. 91.

³⁵ Das knapp zweiseitige „Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 7.4.2000“ zu „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ enthielt auch nur neun „Grundsätze und Prinzipien“ sowie 3 „Möglichkeiten der Politiksteuerung“, im Hinblick auf generelle krisenhafte und konfliktive Herausforderungen deutscher Außenpolitik.

³⁶ Anfang August 2005 forderte der usbekische Präsident Karimov jedoch die USA auf, ihre Ende 2001 in Karschi-Chanabad errichtete Luftwaffenbasis (US-militärischer Knotenpunkt für Einsätze im Irak und in Afghanistan) zu räumen. Hintergrund hierfür war die auch auf Vermittlung von US-Diplomaten gelungene humanitäre Evakuierung (nach Rumänien) von usbekischen Flüchtlingen nach dem Massaker im usbekischen Andischan am 13. Mai 2005.

³⁷ www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/zentralasienkonzept.pdf.

³⁸ Ebenda.

³⁹ Ebenda.

mokratieförderung in der Projektarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung einen zentralen Platz ein.

Wenn es der Bundesregierung um den Aufbau demokratischer Strukturen, Entwicklung von Strategien zur friedlichen Konfliktbeilegung sowie Friedenskonsolidierung in dieser Region geht, so stellt sich die Frage, ob es sich hierbei um ein Engagement in den so genannten „failing states“ (zusammenbrechende Staaten) handelt.

Von einem Projekt zu dem Thema „Failed States“ an der Universität Purdue stammt die Definition, dass ein Staat am Rande des Abgrunds zu erkennen sei an „den Schemata des Zusammenbruchs von Regierungsfunktionen innerhalb einer Nation, auf Grund derer oft (durch die entstehenden Flüchtlingsströme und die Verletzungen der Menschenrechte) Anforderungen entstehen, die die Sicherheit der umliegenden Staaten und der ganzen Region gefährden. Allgemein kann man sagen, dass in zusammenbruchgefährdeten Staaten eine angespannte, konfliktbeladene, gefährliche Lage herrscht, und dass sich einzelne Splittergruppen erbittert gegenseitig bekämpfen. Ein Staat am Rande des Abgrunds ist erkennbar durch die Intensität und die alles verschlingende Qualität dieser gewalttätigen Auseinandersetzungen, die viele Staaten wie beispielsweise die Demokratische Republik Kongo, betreffen.“⁴⁰

Der Begriff „failing state“ wird seit einigen Jahren in der Politik immer öfter verwendet. Im wissenschaftlichen Diskurs und auf der Arbeitsebene von Regierungen und internationalen Organisationen jedoch wird er zugleich auch immer umstrittener. Diplomaten und Entwicklungshelfer führen bedenkenwert an, dass die Zusammenarbeit mit einem Staat sehr problematisch sein kann, wenn man es in offiziellen Dokumenten als „failing“ eingeordnet hat. „Failing erweckt den Eindruck der Zwangsläufigkeit und der Linearität: Wenn ein Staat erst einmal auf die Schiene des failing state geraten ist, ist es nur eine Frage der Zeit, bis er den Zustand des „failed state“ erreicht hat, aus dem es wiederum kein Zurück gibt. Dieser Eindruck wird der Wirklichkeit nicht gerecht, die einige „wiederauferstandene Staaten“ – z.B. Libanon, Uganda und Kambo-

dscha – kennt und viele Fälle, in denen das Augenmaß des failing über Jahre hinweg variiert.“⁴¹

Die Länderexperten Andrea Schmitz⁴² und Uwe Halbach⁴³ von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) haben den Versuch unternommen, in Fallanalysen über Turkmenistan sowie Georgien den jeweiligen Grad von Stabilität und good governance bzw. Staatsfragilität und bad governance zu bewerten. Dabei beziehen sie sich auf Ulrich Schneckener von der SWP, der „Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaatlichkeit als Kernbereiche der modernen Staatlichkeit“⁴⁴ ausmacht. Hiernach beurteilen die drei Wissenschaftler Turkmenistan als schwachen Staat (im Kontext mit Jordanien, Kenia und Venezuela) mit leidlich funktionsfähiger staatlicher Sicherheitsfunktion, nur ansatzfähiger Wohlfahrt und nicht funktionsfähiger Legitimität/Rechtsstaatlichkeit – Tendenz insgesamt abfallend. Georgien hingegen rangiert in der Tabelle als versagender Staat (zusammen mit Jemen, Pakistan und Sri Lanka), dessen Sicherheit und Wohlfahrt als nur ansatzweise funktionsfähig, jedoch mit leidlich funktionsfähiger Legitimität/Rechtsstaatlichkeit klassifiziert wird – Tendenz steigend.

Dass Turkmenistan als (nur) schwacher, Georgien jedoch als versagender Staat (failing state) bewertet wird, verantwortet wesentlich der zentrale Bemessungsgrad von Sicherheit im SWP-Kategorien-schema. Insbesondere hinsichtlich der souveränen Sicherheit über die territoriale Integrität, die nun aber gerade durch die Sezessionsrepubliken Abchasien und Südossetien elementar eingeschränkt ist. Jedoch konnte Präsident Saakashvili die Zentralgewalt immerhin in Adscharien wiederherstellen, und seine Regierung implementierte einige anerkanntswerte Reformen im Wirtschafts-, Finanz-/Steuern-, Sozial- und Verwaltungsbereich. Vor diesem Hintergrund würde die SWP nunmehr ihr Urteil über Georgien sicherlich dahingehend positiv ändern, die Kaukasus-Republik nicht länger als versagendes, sondern als schwaches Land zu bewerten.

⁴⁰ Mahmoud Kassem, Staaten am Rande des Abgrunds, in: Politische Studien, Nr. 393/Januar/Februar 2004, S. 39.

⁴¹ Stefan Mair, Intervention und „state failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten? In: Internationale Politik und Gesellschaft 3/2004, S. 83.

⁴² Andrea Schmitz, Turkmenistan: Der privatisierte Staat, in: States at Risk, SWP-Berlin, Nov. 2004.

⁴³ Uwe Halbach, Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration, in: States at Risk, a.a.O.

⁴⁴ Ulrich Schneckener, Der Umgang mit fragilen Staaten- Ergebnisse und Empfehlungen, in States at Risk, a.a.O. S. 172.

Die Weltbank hat im Hinblick auf die Suche nach einer diplomatischeren Definition den Begriff „LICUS“ (Low-Income-Countries-Under-Stress) geprägt. Dabei fokussiert sich ihr Erkenntnisinteresse auf die Fragilität eines Staates. Staatsversagen (failing) enthält ihr Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) gar nicht, da dieses Bewertungsschema Auskunft über die Politikgestaltung und institutionelle Leistungsfähigkeit von Kreditnehmern geben soll.⁴⁵ Das britische Department for International Development bewertet nach den CPIA-Kriterien im südlichen Kaukasus Aserbaidschan und Georgien als fragile Staaten, in Zentralasien Tadschikistan und Usbekistan.⁴⁶

2. Problemstellung

Die politischen Gefüge im Staatenensemble des südlichen Kaukasus und in Zentralasien haben jeweilige konfliktive Ausprägungen. Etliche strukturelle Konfliktursachen basieren auf der sowjetischen Erbhypothek und weisen somit für beide Regionen Parallelitäten oder Analogien auf, wie: eine autoritative politische Macht- und Führungskultur, territorial- und einflussstrittige ethnische Siedlungstopographie, ungelöste nationale Identitätsfrage, soziale und ökonomische Desintegration und Verarmung.⁴⁷

Im südlichen Kaukasus verantwortet die frühere sowjetische Nationalitätenpolitik⁴⁸ zumindest mittelbar den Ursachen- und Begründungszusammenhang für die kriegerischen ethno-politischen Entfesselungen im Zuge der Souveränitätserlangungen von Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Wenngleich auch für die Brandstiftung, wie z.B. in Georgien, die Politiker Swiad Gamsachurdia und Eduard Schewardnadse eine unmittelbare

Mitschuld tragen.⁴⁹ Präsident Gamsachurdias militante Rhetorik und damit einhergehende nationalistisch-chauvinistische Politik mündete in den Bürgerkrieg. Schewardnadse wurde nach dem Sturz von Gamsachurdia als „quasi-Retter“ zur Befriedung der Bürgerkriegsparteien gerufen. Die sich unabhängig vom georgischen Staat erklärten Gebiete Abchasien und Südossetien versuchte er wie sein Vorgänger mit kriegerischer Gewalt – letztlich vergeblich – an Georgien zu binden.⁵⁰ Eine Art „Kalter Krieg“ prägt nun das politische Strukturmuster der Staatenbeziehungen im südlichen Kaukasus.⁵¹ Wobei sich die Konfliktlinien jedoch different gestalten: Der Streit um die staatsrechtliche Zugehörigkeit des Sezessionsgebiets von Nagorny Karabach⁵² ist ein ethno-politischer Territorialkonflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien, also ein zwischenstaatlicher Konflikt.⁵³ Die armenische Argumentation, Konfliktparteien seien eigentlich Nagorny Karabach und Aserbaidschan und nicht Armenien versus Aserbaidschan – ist nur die halbe Wahrheit. Armenien ist politisch bizenitrisch, d.h. bei allen politischen Entscheidungen in Jerewan mit einer Relevanz für Karabach sitzt die „Regierung“ von Stepanakert mit am Tisch. Eigentlich mehr noch: Durch die Präsidentschaft von Robert Kotscharjan, dem vormaligen Ministerprä-

⁴⁵ World Bank, 2003 Country Policy And Institutional Assessment (CPIA): worldbank.org/IDA/Ressources/Quintiles2003CPIA.pdf.

⁴⁶ Department for International Development, *Why We Need to Work in Fragile States*, London 2005, S. 28f.

⁴⁷ Eva-Maria Auch, *Südkaucasien – Staaten mit Territorialkonflikten: Republik Georgien*, in: *Information zur politischen Bildung* aktuell, Nov. 2003, S. 20; Heinrich Böll Stiftung (Hg) *Diaspora, Öl und Rosen. Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien*. Berlin 2005; Beate Eschment, *Autoritäre Präsidialregime statt Parteiendemokratien in Zentralasien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 21/2000.

⁴⁸ Sergej Saizew, *Separatismus in Russland*, *Biost-Berichte* Nr. 41/1992; Gunnar Wälzholz, *Nationalismus in der Sowjetunion*, in: *Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft*, Osteuropa-Institut Berlin, Nr. 8/1997.

⁴⁹ Naira Gelaschwili, *Georgien. Ein Paradies in Trümmern*, Berlin 1993, S. 87 ff.

⁵⁰ Alexander Kokeev, *Der Kampf um das Goldene Vlies. Zum Konflikt zwischen Georgien und Abchasien*, HSK-Report 8/1993.

⁵¹ Uwe Halbach/Friedemann Müller, *Persischer Golf, Kaspisches Meer und Kaukasus*. SWP-Studie 2001/5 01, Feb. 2001; Werner Gumpel, *Der Krieg im Kaukasus – endlos*, *Zeit-Fragen* Nr. 39 20.10.2003.

⁵² Suren Soljan, *Entstehungsgeschichte und aktuelle Probleme des Karabach-Konflikts*, in: Uwe Halbach (Hg), *Krisenherd Kaukasus*, Baden Baden 1995, S. 129ff; Johannes Rau, *Der Nagorny-Karabach-Konflikt*, Berlin 2003.

⁵³ Der Karabach-Konflikt brach bereits 1988 aus. Zu diesem Zeitpunkt war er somit noch ein „innerstaatlicher“ Konflikt – in der Sowjetunion. Der Karabach-Konflikt ist ein klassischer Fall des Widerstreits der beiden Völkerrechtsprinzipien: Territoriale Integrität versus Selbstbestimmungsrecht. Er liefert ein beredtes Zeugnis für die komplizierte Gemengelage zwischen Interessenpolitik und Völkerrecht. Als Exponenten für den Vorrang des völkerrechtlichen Prinzips des Selbstbestimmungsrechts mit Blick auf Karabach, siehe hierzu: Otto Luchterhand, *Das Recht Berg-Karabachs auf staatliche Unabhängigkeit aus völkerrechtlicher Sicht*, in: *Archiv des Völkerrechts* 31. Band (1993), S. 30-81 und Georg Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa. Strategien für Europa*. Gütersloh 1996, S. 163-164. Demgegenüber bekräftigte der UN-Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 822 sowie 853 das völkerrechtliche Prinzip der Souveränität und territoriale Unversehrtheit zu Gunsten der Aserbaidschanischen Republik hinsichtlich der Sezession von Nagorny Karabach als Finalität der reklamierten Selbstbestimmung.

sidenten von Karabach, regiert die Karabach-Lobby nun selber sogar im Mutterland Armenien.

Auch beim Streit um die Sezession von Abchasien⁵⁴ und Südossetien⁵⁵ hat sich der UNO-Sicherheitsrat wiederholt klar für den Vorrang des Völkerrechtsprinzips der Souveränität und territorialen Integrität – hier von Georgien – entschieden, zu Lasten der Selbstbestimmung/Unabhängigkeit.⁵⁶ Es handelt sich deshalb um innerstaatliche ethno-politische Konflikte, die ihre Schärfe und ‚außenpolitische‘ Dimension insbesondere durch die politische Patronage von Russland für beide Separationsregierungen erhalten.⁵⁷

Während die Länder Zentralasiens ihre Unabhängigkeit durch den Zerfall der UdSSR sozusagen ohne eigenes Zutun erlangten,⁵⁸ hatte in Georgien hingegen das Streben nach Unabhängigkeit seit der Entstalinisierung (1956) eine Verankerung im Bewusstsein der Bevölkerung.⁵⁹ Die Konflikte in und um Abchasien und Südossetien haben ebenfalls ihren Ursprung nach Selbständigkeit – jedoch von Georgien: parallel bzw. als Reaktion auf die georgische staatsrechtliche Loslösung aus dem sowjetischen Staatsverband.⁶⁰

In Armenien und Aserbaidschan wiederum wurde das Souveränitätsstreben durch den Territorialkonflikt vorangetrieben. Der Kampf von Armenien um die territoriale Wiedervereinigung mit Nagorny Karabach war somit der Katalysator für die Entstehung der armenischen Unabhängigkeitsbewegung, und der Karabach-Krieg – der

Weg in die erlangte armenische Staatlichkeit – bleibt somit bis auf weiteres der ‚Herzmuskel‘ der armenischen Identitätsstiftung.⁶¹

Im weiteren Hinblick auf strukturelle Ursachen, wie auch die Intensitätsgrade der Konfliktodynamik unterscheiden sich aber auch Zentralasien und der südliche Kaukasus.

3. Konfliktprofile in Zentralasien und im südlichen Kaukasus

Häufung, Struktur und Intensität der Konflikte in Zentralasien⁶² sind eine Art ‚Melange‘ aus folgenden, hier nur stichwortartig möglich aufgeführten Herausforderungen für die jungen Nationalstaaten: Umweltprobleme (Austrocknung des Aralsees, ungebremster Anbau von Baumwolle, fehlende Kläranlagen und mangelnde industrielle Umweltvorschriften mit der Folge von Versteppung, Luftvergiftung, Trinkwasserverschmutzung etc.), Clan-Kämpfe, organisierte Kriminalität (Drogen-, Waffen-, Menschenhandel) mit Verbindung zu politischen Entscheidungseliten, gewaltorientierte fundamentalistische islamische Strömungen, zunehmende staatliche Unterdrückung von Opposition unter dem rechtfertigenden Vorwand der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus, Dichotomie von Präsidialautokratien und unterentwickelten Zivilgesellschaften (mangelnde Möglichkeiten für einen freien Meinungsdiskurs und eine offene Interessenartikulation sowie politische Partizipation), Rechtsunsicherheit, grassierende Korruption, Migration als Resultat von Armut und interethnischen Spannungen, Wettlauf ausländischer Mächte um die fossilen Ressourcen, ungleiche Verteilung der Naturressourcen in den neuen Republiken,

⁵⁴ Alexander Kokejew/Georgi Otyrba, Der Weg in den Abchasien-Krieg, April 1997, Forschungsschwerpunkt Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa an der Univ. Mannheim, Untersuchungen 13/1997.

⁵⁵ Nikola Cvetkovski, The Georgian-South Ossetian Conflict, Dissertation Aalborg University (DK) 2001.

⁵⁶ Norbert Baas, Vertrauen bilden, Stabilität schaffen, in: Osteuropa 3/2006, S. 49

⁵⁷ Erik R. Scott, Die russisch-georgischen Beziehungen bleiben schwierig, in: russland analysen 77/2005, S. 3-4; Uwe Halbach, Erdöl und Identität im Kaukasus: Regionalkonflikte zwischen ethnischer Mobilität und ökonomischem Interesse, Friedrich Ebert Stiftung Bonn, 2002.

⁵⁸ Uwe Halbach, Zentralasien, eine Weltregion formiert sich neu, FES Bonn 1997, Teildokument: Staatliche Unabhängigkeit, www.fes.de/fulltext/stabsabteilung/00492003.htm; Gregory Gleason, Independence and Decolonisation in Central Asia, in: Asian Perspective, 2/1997, S. 223-246.

⁵⁹ Henrik Bischof, Georgien: Gefahren für die Staatlichkeit, Friedrich Ebert Stiftung Bonn 1995, S. 3-6, www.fes.de/fulltext/aussenpolitik/00023.html.

⁶⁰ Dennis Sammut, Nikola Cvetkovski, The Georgia-South Ossetia conflict. Verification Technology Information Centre, London 1996; Bruno Coppieters, Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien, BiOST Berichte Nr. 12/1999

⁶¹ Gerhard Simon, Die Unruhen in Armenien und Aserbaidschan, in: Beiträge zur Konfliktforschung 2/1989, S. 37-46.

⁶² Ahmed Rashid, Heiliger Kampf am Hindukusch. Der Kampf um Macht und Glauben in Zentralasien, München 2002; Heinrich Kreft/Manfred Huterer Neues „Great Game“ in Zentralasien?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift Nr. 5/2001, Wien; Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 8/02, III Risikofaktoren und Risikofelder, Thema Zentralasien, Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr, Bonn; Detlef Bomboes, Zentralasien-Interessen, Mächte und Konflikte (21.5.02), www.frieden-mannheim.de/Dokumente/Zentralasien-Interessen.%20Maechte%20und%20Konflikte.doc; Ernst Giese, Jenniver Sehring, Alexej Trouchine, Zwischenstaatliche Wassernutzungskonflikte in Zentralasien, Diskussionsbeiträge Nr. 18, Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität, Mai 2004; Jörn Grävingsholt, Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte/Gutachten 6/2004, Bonn 2004.

Verteilungskämpfe der Energie- und Wasserversorgung (die entsprechenden Verteilungsinfrastrukturen stammen noch aus der sowjetischen Ära von Gosplan – die neuen Staatsgrenzen zerteilen die gewachsenen wirtschaftlichen Räume), unzureichende sozialökonomische Infrastruktur.

Das Konfliktprofil im südlichen Kaukasus⁶³ hat insbesondere durch die schwelenden antagonischen ethno-territorialen und Statuskonflikte (Sezessionsstreitigkeiten) ein erheblich schärferes Aufladungspotenzial⁶⁴ als das Konfliktprofil in Zentralasien. Als ein wesentlicher Spannungsfaktor kann sich hier das ungelöste Flüchtlingsproblem entpuppen. Die in der Größenordnung von mehreren Hunderttausenden zu zählenden Vertriebenen und Geflohenen aus den Kriegen um Abchasien, Südossetien und Nagorny Karabach leben zum großen Teil kärglich, gesellschaftlich desintegriert und perspektivlos an oder unter der Armutsgrenze. Diese gesellschaftspolitische Verwerfung könnte ein ‚südkaukasisches Palästinaer-Syndrom‘ entstehen lassen. Armut, soziale Deklassierung und ‚no future‘ bieten für die so heranwachsende Jugend einen potenziell fruchtbaren Nährboden für Gewaltbereitschaft, für nationale Revanche oder religiösen Fanatismus.

Als fatal für das außenpolitische Handeln der Eliten kann sich auch das Fehlen jeglicher positiver Erfahrungen mit politischem Gewaltverzicht und Entspannung, die südkaukasische „Tradition“ der politischen Kompromisslosigkeit und die Routine der Gewaltaustragung im Null-Summenspiel erweisen. Einen Aktualitätsbezug hierfür lieferte die Kraftprobe von Präsident Saakashvili im Sommer 2004: die versuchte Inkorporierung von Südossetien in den georgischen Staatsverband.⁶⁵

⁶³ Uwe Halbach, Der georgische Knoten, SWP-Aktuell 41, September 2004; Oliver Reisner/Levan Kvatchadze, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse ‚Georgien, im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Dez. 2005, o.O.; Elkhan Nuriyev, Wahlen in Aserbaidschan. Innenpolitische Machtkämpfe und strategische Interessen der Großmächte, SWP-Aktuell 55, Dezember 2005; Monitoring of Democratic Reforms in Armenia. Interim Report, Yerevan Press Club/ Open Society Institute Human Rights and Governance Grants Program (Hg) March 2005, o.O.; Diaspora, Öl und Rosen, Fn. 14.

⁶⁴ Zum Konflikttableau dieser sogenannten „frozen conflicts“ vgl. Natalia Mirimanova/Diana Klein (Hg) Corruption and Conflict in the South Caucasus, International Alert, London January 2006.

⁶⁵ Martina Bielawski/Uwe Halbach, Der georgische Knoten. Die Südossetienkrise im Kontext georgisch-russischer Beziehungen, SWP-Berlin, September 2004; Kraftprobe im Kaukasus, Süddeutsche Zeitung, 4.8.2004. S. 8.

4. Probleme der Demokratieförderung

Mit zahlreichen Beispielen aus der europäischen Geschichte, aber auch der Südafrikas, Argentiniens und Chiles lässt sich aufzeigen, dass die politische Ökonomie von Konflikten sich durch den Aufbau einer demokratischen Konfliktkultur verändert. Dieses wird auch für die Konflikthaushalte in Zentralasien und im südlichen Kaukasus angenommen. Es stellt sich hierbei jedoch auch in diesem geographischen Kontext die grundsätzliche Frage nach der Ziel-Mittel-Relation. Wird Konfliktminderung als Zielsetzung von Demokratieförderung angestrebt? Demokratiestärkung wäre demnach das politische Instrumentarium für Konfliktminderung. Oder wird Demokratieentwicklung als Zielsetzung von Konfliktverringering angestrebt? Vorrangig ginge es bei dieser Intention darum, mittels Konfliktreduktion den Demokratieaufbau zu fördern.

Zweifelsohne gibt es eine Interdependenz zwischen dem Stand der Demokratieentwicklung und einem jeweiligen Konfliktniveau. Wiewohl aktive Maßnahmen zur Konfliktsenkung sich auch fördernd für die demokratische Herausbildung darstellen mögen, konzeptionell wird sich daraus nur sehr schwerlich eine Strategie entwickeln lassen. Denn auf welcher politischen Basis, im Rahmen welchen sozialen Arrangements und Vermittlungszusammenhangs könnte ein solches Bedingungsfeld entstehen, damit die Konfliktakteure zur Einhegung der Konflikte bereit wären? Vor diesem Hintergrund liegt der Primat auf der Förderung von demokratiebildenden Prozessen und Strukturen mit dem Ziel der Konfliktminderung.

Weil die Konfliktarchitektur in Zentralasien und im südlichen Kaukasus sich unterscheiden hinsichtlich ihrer Genesis und Struktur, wie Ausprägung, Verlaufsform, Intensität und Akteure, muss die Demokratieförderung darum für beide Regionen auf unterschiedlichen konzeptionellen Strategien basieren. Gerade diese Region zeigt, dass es keine generelle und allgemeinverbindliche Grammatik der Demokratieförderung gibt, wie wir bereits aufgezeigt haben.

Grundsätzlich weist der mitunter geäußerte Rat in die richtige Richtung: Orientierungsmaßstab solle der Erfahrungshorizont mit im Land selbst gemachten Demokratisierungsprozessen sein. Oftmals verfolgten nämlich Geberstaaten mit ihren von oben darreichenden demokratiefördernden und -stiftenden Programmen damit auch eigene

- mitunter durchaus auch eigennützig machtpolitisch geleitete - Absichten.

Soll Demokratieförderung nicht zur lediglich anspruchsvollen Worthülse degravieren, muss gerade in diesem konfliktgeschüttelten geographischen Kontext vorausgesetzt werden, dass zumindest ein Teil der Bevölkerung für demokratische Reformen eintritt, als Fundament für den Aufbau einer Zivilgesellschaft, die die Basis für die Konsolidierung der Demokratie bildet.⁶⁶ Unserer Ansicht nach kommt man also auch in dieser Region nicht an der bereits zitierten Maxime Czempiels vorbei, dass Demokratisierung von außen interne Demokratisierungstendenzen fördern muss. Erfolgreiche strukturbildende Demokratieprozesse belegen auch „die Erfahrung von Portugal oder Polen, die noch vor kurzem rückständige Staaten waren und den Weg der Demokratisierung einschlugen, dass der Übergang zur Demokratie auch in Gesellschaften gelingen kann, in denen eine starke Mittelschicht noch fehlt. Der Wille und die Überzeugung der politischen Klasse von diesem Ziel können fehlende sozialökonomische Voraussetzungen kompensieren.“⁶⁷ So weit, so gut und richtig - jedoch weisen die vorherrschenden Strukturmerkmale der Politik in Zentralasien diese Länder als „hybride Regime“ aus.⁶⁸ Das Entstehen zivilgesellschaftlicher Strukturen bedingt aber gerade den Referenzrahmen von nicht personengebundener staatlicher Herrschaft (*ordre public*) sowie von normativer abstrakter Gemeinschaftsbindung. Die durchaus verbreitete Skepsis bezüglich der Leistungsfähigkeit von Zivilgesellschaften im Demokratisierungsprozess findet sich auch für den zentralasiatischen Kontext. Dazu folgendes Zitat: „Die westlichen, insbesondere angloamerikanischen

Bemühungen um die Verbreitung zivilgesellschaftlicher Strukturen - ein solches Entwicklungskonzept impliziert ja eine gewohnheitsrechtliche, nicht staatlich geprägte Integration der Gesellschaft - ist daher wenig Erfolg versprechend. Auch die Propagierung westlicher Rechtsauffassungen und Staatsbürgerkonzepte, die kaum Bezüge zu vorhandenen lokalen Traditionen herstellen können, wird kaum von Erfolg gekrönt sein. Es bestehen daher gute Gründe für die Annahme, dass unter den gegebenen Voraussetzungen eher Staatsstrukturen als zivile Akteure in der Lage sein werden, rechtsgemeinschaftliche Bindungen in den Republiken zu verankern ... In dieser Perspektive erscheint der Staat als wichtigster Akteur, der in der Lage ist, nachhaltige Reformen einzuleiten und durchzusetzen.“⁶⁹

In allen Ländern Zentralasiens und des südlichen Kaukasus existieren so genannte „Machtparteien“. Sie sind, in Zentralasien mehr als im südlichen Kaukasus, weitgehend der parlamentarische Arm der Präsidiälexekutive und geprägt vom kulturellen Selbstverständnis persönlicher Herrschaftsbeziehungen, von Klientelismus und Partikularismus.⁷⁰ Die Oppositionsparteien sind jedoch auch nicht per se schon Heimstätten für das demokratische Urmeter. Denn: Hinsichtlich Führungsstil, innerparteilicher Demokratie und Parteiprogrammatik haben sie häufig nur erst den Wert von demokratischen Blaupausen. Hinzu kommt ihre sehr begrenzte Effektivität, quasi Inselcharakter, wegen mangelnder landesweiter Vernetzung. Im Wesentlichen handelt es sich, wenn über Demokratie in Zentralasien zu sprechen ist, die gefördert werden soll, um eine überschaubare Größe charakterstärker, mutiger, oft auch kompromissloser Dissidenten und weniger um bereits im Demokratieaufbau erfahrungsgesättigte Institutionen und Parteien.

„Kurzum: Keines der zentralasiatischen Länder hat den Übergang von der demokratischen Struktur zur demokratischen Funktion erfolgreich vollzo-

⁶⁶ Vgl. Michael Dauderstädt/Marika Lerch, Internationale Demokratieförderung: Mit begrenzter Macht zur Machtbegrenzung. Internationale Politikanalyse, März 2005, S. 10. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

⁶⁷ Lilija Schevcova, Garantiert ohne Garantie. Russland unter Putin, in: Osteuropa 3/2006, S. 5.

⁶⁸ „Hybride Regime zeichnen sich dadurch aus, dass sie in unterschiedlichem Maße einerseits über formale demokratische Institutionen verfügen, andererseits diese aber fortwährend an der Durchsetzung demokratischer Prozesse hindern und gegen demokratische Regeln verstoßen“. Herrschende Politiker in hybriden Regimen manipulieren zwar Wahlergebnisse und missbrauchen demokratische Regeln zu ihrem eigenen Vorteil, doch fehlt ihnen die Macht und die Kapazität demokratische Institutionen ganz abzuschaffen.“ Anna Wolf, Internationale und nationale Faktoren bei der Entstehung und Veränderung hybrider Regime, aufgezeigt am Beispiel Kasachstans, Friedrich Ebert Stiftung 2005, Manuskript o.O. (Almaty).

⁶⁹ Paul Georg Geiss, Demokratisierung und gesellschaftliche Reformen in Zentralasien. Politikinformation Osteuropa, Nr. 96, S. 13, Januar 2002, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.

⁷⁰ Sally N. Cummings, Wie man gewählt an der Macht bleibt, S. 52-55, in: der überblick, Zentralasien: Der autoritäre Weg, Nr. 1/2006 März; Igor Grebenshikov, Zivilgesellschaft von Staates Gnaden, Zentralasien, ebenda, S. 24-27; Paul Georg Geiß, Der alte Mann und die Nation, Zentralasien, ebenda, S. 28-30.

gen. Viele formelle Regierungsinstitutionen haben daher überwiegend repräsentativen Charakter.⁷¹

Die zentralasiatischen Länder befinden sich jedoch im Rahmen von Demokratieförderung durchaus auch objektiv in einer zu berücksichtigenden prekären Lage: Tiefreichende sozialökonomische Reformen benötigen – zumal gerade in einer Transformationsphase – eine mit weitreichenden und umfassenden Kompetenzen ausgestattete politische Zentralgewalt, die jedoch im Hinblick auf die demokratische Formierung des Landes gehalten ist, zugleich auch wiederum Bedingungen für die eigene Einschränkung der Machtressourcen, mithin für die demokratische Entmachtung, zu schaffen. Die Demokratisierungsansätze stehen somit im Spannungsfeld von Gleichzeitigkeit und Gegensatz.

Die zentralasiatischen Länder testieren ihre jeweiligen Politiken unisono als bereits ‚demokratisch‘ – wenn auch mit durchaus noch zugestandenem Defiziten. Diese Mängel seien jedoch zum Teil der manifesten ‚Demokratie-fremden‘ Tradition und Kultur ihrer Länder sowie ihrer jungen Staatlichkeit geschuldet – einer im Vergleich zum Zeitbudget des Demokratieaufbaus in Westeuropa oder den USA kurze Spanne. Sie hatten überdies auch keine EU-Mitgliedschaftsperspektive mit entsprechenden tief greifenden und weitreichenden Unterstützungsprogrammen wie unlängst die jungen Demokratien in Ostmitteleuropa. Diese Einwände sind zweifelsohne bedenkenswert. Jedoch können sie nicht als quasi ‚Bestandsschutz-Rechtfertigung‘ der obwaltenden mehr oder weniger autoritär/diktatorischen Machtvertikalen in Anspruch genommen werden, wiewohl dies zum offiziellen Verlautbarungs-Repertoire gehört.

So leistet eine Vielzahl internationaler Organisationen, wie die OSZE, NGOs aus verschiedenen westlichen Staaten (insbesondere die USA) sowie die deutschen politischen Stiftungen, seit mehr als zehn Jahren systematisch und nachhaltig auch Beratungshilfe für demokratische Wahlen in Zentralasien.⁷² Gleichwohl konstatieren die OSZE,⁷³

⁷¹ Gregory Gleason, Autoritär im demokratischen Gewand, Zentralasien, ebenda, S. 8

⁷² Winfried Schneider, Civil Diplomacy, in Osteuropa Bd 8/2005, S. 107-123.

⁷³ European Country of Origin Information Network, www.ecoi.net (Usbekistan) 26 December 2004 parliamentary elections – OSCE/ODHIR Limited Observation Mission Final Report; www.ecoi.net (Tadschikistan) Parliamentary elections 27 February 2005 – OSCE/ODHIR Preliminary Statement.

die Parlamentarische Versammlung des Europarates⁷⁴ und internationale Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch⁷⁵ oder die International Helsinki Federation For Human Rights⁷⁶ wiederholt bei Parlaments- oder Präsidentenwahlen, dass in mehrfacher Hinsicht nicht den internationalen Standards entsprochen wurde. Dass es sich hierbei keinesfalls um hartnäckige Transformations-Defizite handelt, ist offensichtlich angesichts der jahrelangen Empfehlungen und angebotenen Hilfen für demokratische Standards.

Die Systemcharakteristika der Staaten des südlichen Kaukasus weisen im Vergleich zu denen in Zentralasien erheblich mehr Möglichkeiten zu bürgergesellschaftlichem Engagement auf, zu Bedingungen für demokratisch mitbestimmende Politik- und Gesellschaftsbereiche sowie zu Rechtsgarantien. Ungeachtet mehrerer Parteien, von denen einige wenige als kleine Opposition auch in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind und dort durchaus sogar Regierungskritik (jedoch bar jeder politischer Wirksamkeit) vorbringen können, herrscht jedoch kein realer Parteienpluralismus. Die jeweilige „Präsidentenpartei“/Machtpartei regiert relativ unangefochten. Im Hinblick auf Wahlen setzt sie entsprechende administrative Ressourcen zur Gewährleistung des Wahlgewinnes ein. Weil diese Machtpartei faktisch das politische Gesamtgefüge bestimmt und die Oppositionsparteien mangels effektiver Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess hingegen nur eine „halbe Komponente“ repräsentieren, wird dieses Systemcharakteristikum als „Anderthalbparteiensystem“⁷⁷ bezeichnet.

Zudem spielt auch das kollektive zeithistorische Gedächtnis an souveräne Staatlichkeiten zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den südkaukasischen Ländern eine Rolle, an die nun angeknüpft wer-

⁷⁴ www.coe.int. Gemeinsame Pressemitteilung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (Parlamentswahlen in Kasachstan) ; Präsidentenwahl in Kasachstan. Warum nicht 150 Prozent? Süddeutsche Zeitung, 6.12.2005.

⁷⁵ Elizabeth Andersen, Die OSZE und Human Right Watch, hrw.org/german/docs/2003/04/01/austri_9046_txt.htm.

⁷⁶ Report by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF) to the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Electoral Standards and Commitments (Vienna, 15-16.July 2004).

⁷⁷ Alexander Iskandarian, State Construction and the Search for Political Identity in the New Transcaucasian Countries, in: Central Asia and the Caucasus (CA&CC Press, Sweden), Nr. 4, 2000.

den soll. Aber realpolitisch sind es wohl eher die Mitgliedschaft im Europarat und der Einbezug in die EU-Nachbarschaftspolitik, die in den südkaukasischen Ländern domestizierende Funktion haben. Im Gegensatz zu den zentralasiatischen Republiken, wo derartige Einbindungen fehlen.

5. Möglichkeiten der Einflussnahme

Machtkonzentration bedeutet nicht zugleich auch Stabilität, wie sich in Georgien und Kirgisistan gezeigt hat. In beiden Staaten waren die offensichtlichen Wahlmanipulationen jene Tropfen, die das jeweilige Fass, randvoll mit Konflikten, unbewältigten Problemen und Politikversagen, zum Überlaufen brachte: zu Protesten und Demonstrationen, die schließlich in den Sturz von Schewardnadze bzw. Akajew mündeten. Bislang sind es jedoch nur politische Machtwechsel. Ob hieraus in beiden Ländern auch normativ fundierte Politikwechsel erwachsen, ist noch ungewiss.

Die Wahlprozesse begleitende Beobachtung hat sich in der jüngeren europäischen Geschichte bereits zweimal als entlarvendes Instrument von amtlicher Wahlmanipulation und Wahlfälschung erwiesen, die im Zuge der Offenlegung in massive Bürgerproteste mündete, welche wiederum zu umwälzenden Demokratisierungsprozessen führten. Zum einen waren es die Kommunalwahlen vom Mai 1989 in der DDR und zum anderen die Präsidentenwahlen in der Ukraine vom November 2004. „Systematische einheimische Wahlbeobachtung ist eine wichtige, meist nachhaltig wirkende Komponente der Basisdemokratie“, so urteilt der ehemalige Leiter der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Belarus.⁷⁸

Weil selbst klassische internationale Organisationen für die Förderung der menschlichen Dimension, wie die OSZE oder der Europarat, bei ihrer Wahlbeobachtung eben nicht das Mandat zur (unparteiischen) Kontrolle der abgegebenen Wahlstimmen besitzen und keine Aussagen „zu den konkret von den Wahlkommissionen vorgelegten Wahlergebnissen“ treffen können, sondern lediglich eine Einschätzung und Bewertung darüber abzugeben haben, „unter welchen Bedingungen die Wahlen stattgefunden haben und ob die Ergebnisse als demokratisch legitim oder nicht legitim angese-

hen werden müssen“, ⁷⁹ liegt in der Tat die ganze Last der freiwilligen, kontinuierlichen Wahlordnungs-Beobachtung, die vor allem flächendeckend zusammenarbeiten muss, bei den Bürgern: „Die Entwicklung einer landesweiten vernetzten Struktur zur Wahlbeobachtung durch einheimische Organisationen stellt sicher das anspruchsvollste und schwierigste Unterfangen einer Zivilgesellschaft in einem autoritär gelenkten Staat dar.“⁸⁰

Mit Blick auf Belarus legt Wieck hiernach die Restriktionsmöglichkeiten des Regimes und damit die (bislang noch) wirkungslosen zivilgesellschaftlichen Bemühungen zur herrschaftspolitischen Transformation durch Wahlen beispielhaft dar. Ein gelingender Demokratieprozess – gefördert durch Wahlbeobachtung – bedingt demzufolge einen Kanon von begünstigenden Faktoren. In erster Linie zählt hierzu der hohe Reifegrad des Bewusstseins und des Willens in der Bevölkerung für die Authentizität ihrer politischen Repräsentanz. Wesentlich ist aber auch, dass die politische Herrschaftsstruktur nicht mehr Willens oder in der Lage ist, eindeutig an die exekutiven Sicherheitsorgane ihren Willen zu administrieren. Damit sind grundlegende Voraussetzungen für die zunehmende Angstfreiheit der Bürger geschaffen. So im Herbst 1989 in der DDR, im November 2003 in Georgien und im November/Dezember 2004 in der Ukraine. Alle drei Beispiele sind für die Machteliten in den anderen GUS-Staaten aber auch Menetekel, auf die man mit mehr oder weniger repressiver Politik innenpolitisch reagiert.

Sowohl für den von Sezessionskonflikten geplagten Südkaukasus, als auch für Zentralasien kann die Förderung der regionalen Integration sich als ein wichtiges Instrument zur Demokratieförderung erweisen. Zu prüfen ist, ob der Europäische Einigungsprozess als probates Vorbild dienen könnte. War es in Westeuropa das Kohle und Stahl verarbeitende Bergbau- und Hüttenwesen, aus dem die gemeinsame Montanbehörde geschaffen wurde, so wäre analog für eine gerechte Wasserverteilung in Zentralasien sowie die Energieversorgung im südlichen Kaukasus die Bildung von jeweils gemeinschaftlichen Regelungsinstitutionen denkbar. Es ist

⁷⁸ Hans-Georg Wieck, Demokratie durch Wahlbeobachtung, in: Internationale Politik, August 2005, S. 116.

⁷⁹ Ebenda, S. 117; zum begrenzten Einfluss der Wahlbeobachtung durch ausländische Organisationen auf die Demokratieförderung siehe Sabine Klotz, Demokratieförderung und Wahlprozessbegleitung durch externe Akteure, in: Wissenschaft und Frieden, 4/2000, Marburg.

⁸⁰ Hans-H Georg Wieck, a.a.O., S. 117/118.

gerade die gezielt beabsichtigte regionale Interdependenz, die verspricht, die Möglichkeit des Aufflammens von Konflikten zu reduzieren und im Zuge von sichtbarem ‚win-win‘ auch die Chance für eine integrative Zusammenarbeit erhöht.

Den ausländischen Nichtregierungsorganisationen kann und darf es bei ihrer Beratungstätigkeit im südlichen Kaukasus und in Zentralasien allein darum gehen, die Entwicklung von demokratischen Ansätzen zu unterstützen. In ihrer Arbeit vor Ort müssen sie sich stets vom Grundsatz leiten lassen: Demokratie kann nicht aufgedrängt werden. Eine Zusammenarbeit mit den Regierungen ist unabdingbar. Sie geben den ausländischen Nichtregierungsorganisationen mehr oder weniger deutlich die so genannten terms of reference für ihre Aktivitäten vor. Druck kann somit nur in dem Maße ausgeübt werden, als dass die Regierungen an die Einhaltung der von diesen Staaten im Hinblick auf die Demokratisierung eingegangenen Zusagen und Verpflichtungen (für Zentralasien und Kaukasus die OSZE sowie für den Kaukasus zudem der Europarat) seitens der ausländischen Akteure erinnert werden. Je autoritärer das Regime, um so eher wird sich die Sollbruchstelle und der Zielkonflikt der Demokratieförderung offenbaren: Demokratieförderung ist explizit auf das Entstehen und Wachsen von partizipativem und letztlich auch kontrollierendem Engagement gerichtet – als unabdingbare Prämisse für den zivilgesellschaftlichen Aufbau. Für den geographischen Kontext Zentralasiens und des südlichen Kaukasus gilt mehr noch als beispielsweise für Ukraine und Georgien, „dass der Hebel der Zivilgesellschaft eine Zeitlang überschätzt bzw. die Schwierigkeiten der Einflussnahme auf gesellschaftliche Prozesse unterschätzt wurden. Herausforderungen für die Geberländer sind die Zugangsmöglichkeiten, vor allem in autoritären Regimen, die Schwierigkeit der Auswahl der good guys und der echten NGOs, Interessenkonflikte, wenn die bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen Ziele verfolgen, die nur bedingt mit Vorstellungen liberaler Demokratie kompatibel sind, die Hervorbringung eines konstruktiven Verhältnisses zwischen Zivilgesellschaft und Parteiensystem, und schließlich die Gefahr der Produktion einer ‚künstlichen‘, vom

Westen abhängigen und von der Basis abgekoppelten NGO-Welt, die nicht nachhaltig ist.“⁸¹

Die Handlungsoptionen für die ausländischen Nichtregierungsorganisationen bei der Demokratieförderung erscheinen auf den ersten Blick gering, doch ihre Stärke besteht in Ausdauer und Nachhaltigkeit. Die von ihnen unterstützten Reformvorhaben, die darauf gerichtet sind, staatliche Strukturen westlichen Standards anzupassen sowie Korruption und Armut zu bekämpfen, tragen zur Stärkung von zivilgesellschaftlichem Selbstbewusstsein bei.

Die Förderung von journalistischem Engagement wird insbesondere von den zentralasiatischen Regierungen argwöhnisch betrachtet. Doch nur kritische Medien sind der Garant für gesellschaftliche Modernität und Zukunftsperspektive. Autokratischer Ordnung fehlen Seismographen wie unabhängige Medien und aktive Nichtregierungsorganisationen, um auf gesellschaftspolitische Fehlentwicklungen frühzeitig aufmerksam zu machen. Die Umwälzungen in Georgien und in Kirgisistan waren gerade das Resultat der Fragilität von autokratischer bad governance. Im Rahmen der Demokratieförderung kommt den Nichtregierungsorganisationen somit die Rolle und Funktion zu, Plattformen und Foren für den kritischen Dialog mit dem Staat zu bilden. Solche Kooperationsmaßnahmen schaffen den Raum, in dem der ‚Staat‘ und zivilgesellschaftliche Gruppen die Möglichkeit zum vertrauensvollen und -bildenden Dialog haben. Sie bieten die Chance für die allmähliche Abschmelzung von Feindbildern und die Rationalisierung von antagonisierten hin zu konkurrierenden Positionen. Dadurch entstehen positive Rückkoppelungen für good governance. „In Demokratie investieren heißt nicht, lediglich in eine Regierungsform investieren, die sich in der Regierungspraxis kaum auswirkt. Es heißt, in gutes Regieren zu investieren. Ohne gute Staatsführung wird sich keine Form der Auslandshilfe langfristig als nutzbringend erweisen, egal, ob sie aus Eigeninteresse der Geber oder aus Altruismus erfolgt. Böswillige Diktatoren können sich die Früchte von beiden zur eigenen Verwendung aneignen. Bei guter Regierungsführung ist eine Investition in das betreffende Land auf jeden Fall eine gute Investition.“⁸²

⁸¹ Michael Dauderstädt/Marika Lerch, a.a.O., S. 10.

⁸² Paul Georg Geiss, Demokratisierung a.a.O. S. 10.

III. Strategien und Herausforderungen der externen Demokratisierung

Die Skizzierung der unterschiedlichen Problemlagen in den GUS-Staaten hat deutlich gemacht, dass die Herausforderungen externer Demokratisierung enorm sind und nur in Ansätzen vorgestellt werden konnten. Dennoch soll hier versucht werden, vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen in Ostmitteleuropa und aktueller Herausforderungen einige grundlegende Punkte anzuführen. Sie sollen verstanden werden als weiterer Diskussionsbeitrag in einer aktuellen deutschen und europäischen Debatte um Demokratieförderung.

Deswegen sollen im Folgenden sollen neun zentrale Herausforderungen externer Demokratisierung unterschieden werden:

1. Partizipation

Die besondere Herausforderung von externer Demokratisierungspolitik besteht darin, sich partizipationsorientiert auszurichten, denn es ist eine allgemein anerkannte Erkenntnis politischer Systemforschung, dass das Fehlen politischer Teilhabemöglichkeiten die Wahrscheinlichkeit von politischer Lethargie erhöht. Dies ist insbesondere ein osteuropäisch-postkommunistisches Problem. Gerade Lethargie gilt es im Moment der Demokratisierung oder in der Vorbereitung darauf zu verhindern.

2. Legitimität

Die Legitimität gilt als Unterbau eines politischen Systems, sie betrifft das Ausmaß ihrer Akzeptanz und ihre Stützung durch die Gesellschaft. Das bedeutet für externe Demokratisierungspolitik zweierlei: Erstens müssen die Politikvorschläge, die externe Demokratisierer vortragen (beispielsweise ihre Politikberatung in Bezug auf die Form des zukünftigen Regierungssystems), über eine gewisse Legitimität in der Bevölkerung verfügen. Zweitens sollten auch die konkreten Demokratisierungshilfen bei den jeweiligen demokratisierungswilligen Akteuren im Land eine angemessene

Legitimität also eine entsprechend hohe Akzeptanz genießen. Denn Demokratisierungsmaßnahmen, die an den Interessen der einheimischen Akteure vorbeigehen, werden Effizienzdefizite nicht vermeiden können. Als ein Beispiel könnte das 2005 etablierte EU-geförderte Radioprogramm der deutschen Welle für Belarus „Wondow to Europe“ genannt werden, das unabhängige Informationen in das Land tragen soll, aber von Teilen der belarussischen Oppositionellen zunächst abgelehnt wurde, weil es anfänglich nur auf Russisch, nicht aber auf Weißrussisch gesendet hat. Die Folge war zunächst eine geringe Legitimität des Programms und eine gewisse Skepsis in Bezug auf zukünftige Hilfsmaßnahmen.

3. Kein oktroyierter Regime Change: Zeitrahmen und angemessene Instrumente

Grundsätzlich darf externe Demokratisierungshilfe nicht von einem oktroyierten regime change ausgehen (siehe das obige Zitat von Czempiel), sondern hat sich dem Zeitrhythmus des betreffenden Landes anzupassen.

3.a Zeitrahmen

Es scheint ein zentrales Manko der gesamten externen Demokratisierungseuphorie zu sein, dass die große Bedeutung innerer gesellschaftlicher Reifung als Voraussetzung nachhaltiger Demokratisierung zu wenig gesehen wird. Jedes Land hat eine unterschiedliche Zeitschiene für ein Demokratisierungspotential. Externe Demokratisierungspolitik muss sich also der gesellschaftlichen Entwicklung in jeder Nicht-Demokratie in Teilen anpassen. So muss das Tempo heute gegenüber Aserbaidschan und Kasachstan ein anderes sein als gegenüber Ukraine und Georgien, oder als es gegenüber den ostmitteleuropäischen Staaten gewesen ist. Der Zeithorizont in den GUS-Staaten ist u.a. bedingt durch überwiegend fehlende historische Demokratieerfahrungen. Dennoch können

Reifungsprozesse in posttotalitären Transformationsstaaten prinzipiell jederzeit eine überraschende Dynamik entfalten (was sich in den jüngsten farbigen Revolutionen gezeigt hat).

3.b Instrumente

In der Einleitung wurde bereits darauf verwiesen, dass die Wahl der richtigen Instrumente zur richtigen Zeit eine der Hauptherausforderungen für externe Demokratisierung darstellt. Nur dann ist auch die oben angeführte Legitimität wahrscheinlich. Zum politischen Reifungsprozess gehört beispielsweise auch ein gewisses „trial and error“ und „learning by doing“ durch die Demokratiewilligen in den entsprechenden Ländern, bspw. bei der Gründung oppositioneller Parteien, der Durchführung von Wahlkämpfen usw. Den Demokratieexporteuren sollte stets dieser Such- und Lernprozess und auch mögliche Fehler ihrer Adressaten im Lande bewusst sein. Die unterschiedlichen Demokratisierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa nach 1989, beispielsweise die 15 Jahre, die zwischen der Demokratisierung Polens und der orangenen Revolution in der Ukraine lagen, haben gezeigt, wie bedeutsam der innere Reifungsprozess ist.

4. Heterogenität annehmen

Es ist eine allgemeine Erkenntnis der Transformationsforschung, dass Oppositionsgruppen sowohl im Moment der Diktatur als auch umso mehr im Moment der Liberalisierung und Demokratisierung untereinander im Widerstreit stehen. Der äußere Beobachter wünscht sich vergeblich Geschlossenheit im Kampf für Demokratie und zentrale Ansprechpartner im Land. Dies hat sich in fast allen ost- und südosteuropäischen Staaten gezeigt und offenbarte sich jüngst auch im Zerbrechen der ukrainischen Regierung, die aus vormals gemeinsamen Kämpfern für die Demokratie bestand. Das Ziel der Demokratie ist also nur ein loser „Kitt“ dieser Gruppen, der nach begonnener Demokratisierung nur mäßig zusammenhält. Diese Heterogenität in der Regime-Opposition von nichtdemokratischen Regimen oder bei neuen Herrschaftsträgern in sich gerade demokratisierenden Staaten ist ein Phänomen, auf dass sich

westliche Demokratisierer stärker einstellen müssen, und das es genauer zu reflektieren gilt. Für jede äußere Hilfestellung ist es dabei eine Herausforderung, sich nicht von einzelnen demokratieorientierten Gruppierungen vereinnahmen zu lassen.

5. Internationale Konkurrenz reflektieren

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass internationale Demokratisierer sich in Osteuropa de facto in einer Konkurrenzsituation befinden, die sich in erster Linie zwischen europäischen und amerikanischen Akteuren ausprägt. Diese Konkurrenz wird sich nicht auflösen lassen, sollte aber reflektiert werden. Im Stiftungsbereich gibt es hier positive Ansätze, angestoßen durch die amerikanische National Endowment for Democracy, sich zwischen europäischen und amerikanischen Geldgebern zumindest in größeren Zeitabständen abzustimmen.

6. Netzwerke und Kommunikationsstrukturen im Inland

Ein wesentliches Prinzip von Nichtdemokratien ist es, die Kommunikationsstrategien im eigenen Land zu dominieren, freie Kommunikation zu behindern und ein möglichst umfassendes Informationsmonopol zu behalten. Dies zu brechen muss ein Schwerpunkt jeder externen Demokratisierungspolitik sein.

Dafür gilt es, umfangreiche Kommunikationsplattformen und -foren zu bilden. In diesen sollte eine möglichst große Repräsentanz von demokratiewilligen Kräften eingebunden werden, und sie sollten vor allem wiederholt über einen längeren Zeitraum stattfinden, im In- oder Ausland, geheim oder öffentlich. Netzerkennung von zivilgesellschaftlichen Organisationen stärkt und professionalisiert die Demokratiewilligen. Der Bedarf hierfür ist vor allem in stark autokratischen Staaten groß. Beispielsweise beginnt die kleine NGO-Szene in Kasachstan mit internationaler Hilfe durch round-tables diese Vernetzungsstrategien anzuwenden, sie lernen dabei, sich gemeinsam gegenüber den Vertretern der staatlichen Behörden zu positionieren. Genau dies fehlt derzeit

beispielsweise im vermutlich noch schwächeren NGO-Bereich in Aserbaidschan, zumal Oppositionelle vor Ort und im Ausland eine solche Vernetzung als wünschenswert ansehen würden. Ohne ausländische Hilfestellungen sind jedoch auch in Aserbaidschan solche Vernetzungen schwierig.

7. Demokratiebildung – Politische Bildung und Medienförderung

Das Wissen über und von Demokratie, von ihren Leistungsstärken, jedoch auch von ihren Schwächen, ihrer immanenten Notwendigkeit zu fortwährenden Kompromissen und die Beschwerlichkeit hin zu dem, was wir als „reife Demokratie“ bezeichnen, ist in allen GUS-Staaten nicht sehr ausgeprägt. Selbst Führungsgruppen in den Zivilgesellschaften und den Regimeoppositionen dieser Staaten haben zuweilen nur ein rudimentäres Verständnis von Demokratie und vor allem von den Problemen, denen sich demokratische Regierungssysteme ausgesetzt sehen. Beispielsweise verhehlen auch Mitglieder des politischen Stabes des belarussischen Oppositionellen Alexander Milinkewitsch nicht, dass es ihnen an politischen Zukunftskonzepten für das Ziel der Demokratie mangelt. Insofern ist Demokratiebildung für Eliten und Bevölkerung eine primäre Aufgabe für externe Demokratisierung. Dies lässt sich in erster Linie durch eine Schwerpunktförderung unabhängiger Medien und unabhängiger Journalisten erreichen (hierauf wurde bereits insbesondere in Bezug auf Zentralasien und den südlichen Kaukasus verwiesen). Diese sind ein wesentliches Element für das Entstehen einer Wechselstimmung und das Aufbrechen des staatlichen Informationsmonopols.

8. Ein ehrlicher Finanzrahmen

Eine verbreitete Fehleinschätzung ist, dass lediglich militärischer Demokratieexport sehr kostspielig sei, dass friedliche externe Demokratisierung hingegen preiswerter möglich sei. Dies ist ein prinzipieller Irrtum. Jeder externe Demokratisierungsansatz ist nicht nur kompliziert, sondern auch teuer. Diese Tatsache wird nicht selten übersehen und muss bei der politischen Entscheidung zur externen Demokratisierung bewusst sein.

Die finanziellen Herausforderungen in der Projektförderung wurden bereits mehrfach angesprochen. Die wichtigsten Befunde aus der ostmittel- und osteuropäischen Erfahrung waren bisher, dass es nicht immer gelungen ist, NGOs zu eigenständiger inländischer Finanzierung zu befähigen, und deswegen finanzielle Kalkulationen fehlgingen. Es zeigten sich die Gefahren dauerhafter internationaler Abhängigkeit, also die Unfähigkeit oder den Unwillen zu nachhaltiger Eigenfinanzierung. Die Schattenseite dieser Entwicklung zeigte sich in Beispielen, in denen NGOs sich primär wegen der damit verbundenen internationalen Finanzhilfen und weniger wegen des eigentlichen zivilgesellschaftlichen Anliegens gegründet haben. Die Projektauswahl und Projektkontrolle bleibt also eines der sensibelsten Felder der externen Demokratieförderung.

9. Nachhaltigkeit

Das Problem fehlender finanzieller Selbstständigkeit ist gleichzeitig ein Problem fehlender Nachhaltigkeit in zivilgesellschaftlichen Förderprojekten: Es gilt gerade in Osteuropa eine passive Empfängermentalität bei zivilgesellschaftlichen Akteuren zu vermeiden. Der konstanten Asymmetrie von Gebern und Nehmern kann zum einen durch partnerschaftliche Strategien, gemeinsame Zielentwicklung und -überprüfung entgegengewirkt werden. Zum anderen kann die nationale Vernetzung von NGOs ein Instrument sein, um der Fokussierung auf den ausländischen Partner entgegenzuwirken. Sie verhilft zum Ansporn für national zu suchende Finanzquellen zur Schärfung der jeweiligen Tätigkeitsprofile in Abgrenzung zu anderen nationalen Akteuren sowie zur Professionalisierung allgemein.

Schlussbemerkung

Anhand der GUS-Staaten wird sich in den kommenden Jahren für den europäischen Kontinent zeigen, inwieweit Demokratisierungshilfe auch ohne Beitrittskonditionalität und den damit verbunden enormen finanziellen Einsatz der EU gelingen kann. Die in dieser Studie dargelegten Problemlagen und Herausforderungen plädieren für eine Stärkung der bottom-up-Dimension von De-

mokratisierung und somit der Zivilgesellschaften. Denn gerade für die ehemalige Sowjetunion hat sich gezeigt, dass die top-down-Demokratisierungen nach 1991 nur sehr begrenzt funktioniert haben und eher zu autokratischen Regimen geführt haben. Wir gehen also für die GUS-Staaten davon aus, dass der Bedarf von Legitimität und Akzeptanz einer Demokratisierung durch Führungsgruppen auf der einen Seite und Bevölkerung respektive Zivilgesellschaft auf der anderen Seite gleichermaßen notwendig ist. Wir betrachten die top-down- und bottom-up-Dimensionen von Demokratisierung insofern als komplementär. Daran orientierten sich die hier skizzierten Herausforderungen für Demokratieexport. Dies bedeutet insbesondere für die EU, dass sie ihren dominant staatszentrierten Ansatz in der GUS-Politik und in der ENP zugunsten einer zivilgesellschaftlichen Flankierung und einer in dieser Hinsicht flexibleren Förderpolitik abzulösen hat.

Anhang

A. Das Programm der Tagung



Demokratieförderung von außen? Förderinstrumente staatlicher und nicht-staatlicher externer Akteure Perspektiven für die östlichen Nachbarländer der EU

Workshop

Donnerstag, 17. November 2005

Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin, Raum 121/122

9h15: Begrüßung

Anja Wehler-Schöck, Referat Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Thematische Einführung

Dr. Michael Dauderstädt, Referatsleiter Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Wulf Lapins, Referat Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

9h45: Russland, Ukraine, Belarus

Russland

Dr. Irina Kobrinskaja, Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften/ Direktorin des Fonds für Zukunftsstudien und -initiativen, Moskau, Russland

Ukraine

*Hryhoriy Nemyria, Direktor des Zentrums für Europäische und Internationale Studien, Kiew
Ukraine*

Belarus

Dr. Irina Gruschewaja, Präsidentin der Internationalen Assoziation für humanitäre Zusammenarbeit, Minsk, Belarus

11h15: Kaffeepause

11h30: Zentralasien und Kaukasus

Kasachstan

Inessa Frants, Direktorin des Institute for Development Cooperation, Almaty, Kasachstan

Georgien

Dr. David Darchiashvili, Direktor der Open Society Georgia Foundation, Tiflis, Georgien

Armenien

Boris Navasardian, Präsident des Yerevan Press Club, Eriwan, Armenien

13h00: Mittagessen

13h45: Ostmitteleuropa

„Externe Demokratieförderung im Vergleich. Europäische und amerikanische Förderorganisationen in Ostmitteleuropa“

Dr. Matthias Freise, Leiter der Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

„Die tschechische Demokratie ist eine Synthese aus externen Impulsen und den Biographien der Eliten: Ist die importierte Demokratieförderung angekommen?“

Jaroslav Šonka, Studienleiter, Europäische Akademie, Berlin/ Gastdozent an der Fakultät für Sozialwissenschaften, Karls-Universität, Prag

15h15: Kaffeepause

15h30: Strategien und Herausforderungen externer Demokratisierung durch staatliche Akteure

„Demokratie perfekt! Herausforderungen nachhaltiger Demokratisierungsstrategien“

Dr. Andrea Gawrich, Wiss. Assistentin, Institut für Politische Wissenschaft, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel/ Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin

„Die Rolle staatlicher Akteure und internationaler Organisationen in der Demokratieförderung“

Christina Beinhoff, Arbeitsstab Menschenrechte, Auswärtiges Amt

Ende der Veranstaltung gegen 17h00.

Moderation:

Dr. Michael Dauderstädt, Referatsleiter Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dr. Wulf Lapins, Referat Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Die Veranstaltung wird simultan englisch/deutsch gedolmetscht.

B. Ausgewählte Dokumente

B1. Auszug: KSZE, Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990.

„Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken. In diesem Bestreben werden wir an folgendem festhalten:

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen; sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung. Ihre Achtung ist wesentlicher Schutz gegen staatliche Übermacht. Ihre Einhaltung und uneingeschränkte Ausübung bilden die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden. Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle.

Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.

Wir bekräftigen,

jeder einzelne hat ohne Unterschied das Recht auf: Gedanken-, Gewissens- und Religions- oder Glaubensfreiheit, freie Meinungsäußerung, Vereinigung und friedliche Versammlung, Freizügigkeit; niemand darf: willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten werden, der Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden;

jeder hat auch das Recht: seine Rechte zu kennen und auszuüben, an freien und gerechten Wahlen teilzunehmen, auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren, wenn er einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, allein oder in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben und selbständig

Unternehmen zu betreiben, seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auszuüben.

Wir bekräftigen, daß die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten Schutz genießen muß und daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, diese Identität ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz frei zum Ausdruck zu bringen, zu wahren und weiterzuentwickeln.

Wir werden gewährleisten, daß dem einzelnen wirksame innerstaatliche wie völkerrechtliche Rechtsmittel gegen jede Verletzung seiner Rechte zur Verfügung stehen.

Die uneingeschränkte Achtung dieser Gebote ist das Fundament, auf dem wir das neue Europa aufbauen wollen.

Unsere Staaten werden zusammenarbeiten und einander unterstützen, um zu gewährleisten, daß die Entwicklung der Demokratie nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.“

B2. Auszug: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier 2004. Mittelungen der Kommission. Brüssel 12.5.2004/ KOM (2004) 373.

„Die EU wird...beim Ausbau der Verbindungen zu jedem Partnerland durch die ENP berücksichtigen, inwiefern die gemeinsamen Werte tatsächlich geteilt werden. Die Aktionspläne enthalten zahlreiche Prioritäten zur Stärkung des Engagements für diese Werte: Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit, Reform der Justiz und Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität; Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, darunter Medien- und Meinungsfreiheit, Rechte von Minderheiten und Kindern, Gleichberechtigung der Geschlechter, Gewerkschaftsrechte und andere Kernarbeitsnormen sowie Bekämpfung der Folterpraxis und Verhütung von Misshandlung; Unterstützung der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof.“

B3. Auszug aus dem Gemeinsamen Standpunkt, Brüssel, den 18. Mai 2006 (30.05),**„.....ERKLÄRUNG ZU BELARUS**

Der Europäische Rat bedauert, dass die Regierung von Belarus die OSZE-Verpflichtungen hinsichtlich demokratischer Wahlen nicht eingehalten hat, und ist der Ansicht, dass die Präsidentschaftswahlen vom 19. März 2006 in Belarus mit grundlegenden Mängeln behaftet waren. Auf einem Kontinent mit offenen und demokratischen Gesellschaftssystemen ist Belarus eine traurige Ausnahme. Der Europäische Rat hat daher beschlossen, restriktive Maßnahmen gegen diejenigen zu ergreifen, die für die Verletzungen internationaler Wahlstandards verantwortlich sind, auch gegen Präsident Lukaschenko. Der Europäische Rat begrüßt gleichzeitig die Zeichen der Hoffnung, die die demokratische Opposition und die Zivilgesellschaft von Belarus gesetzt haben. Ihre tapferen Bemühungen darum, die Sache der Demokratie unter außergewöhnlich schwierigen Umständen voranzubringen, verdienen unsere volle Anerkennung und Unterstützung. Die Europäische Union bekräftigt ihre Zusage, durch eine weitere Verstärkung ihrer Unterstützung für die Zivilgesellschaft und die Demokratisierung mit der belarussischen Gesellschaft in Verbindung zu treten; sie wird außerdem die Kontakte zwischen den Menschen intensivieren und den Zugang zu unabhängigen Informationsquellen verbessern.“



ISBN 3-89892-530-7