

Externe Demokratisierung in (semi-)autoritären Staaten
zwischen normativem Anspruch und realpolitischen Zwängen

Wolfgang Zellner

Vortrag beim Graduiertenkolleg „Verfassung jenseits des Staates: Von der europäischen zur globalen Rechtsgemeinschaft?“

Humboldt-Universität zu Berlin, 12. Januar 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

Es ist mir eine Freude, heute zu Ihnen zum dem spannenden und aktuellen Thema des Versuchs externer Demokratisierung in autoritären Staaten zu sprechen. Dies gilt umso mehr, als sich bei der Vorbereitung dieses Vortrags gezeigt hat, dass die Agenda Ihres Graduiertenkollegs sehr viel mehr mit der unseres Instituts – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg – gemein hat als ich ursprünglich angenommen hatte.

Ich möchte zwei miteinander verbundene Themenkomplexe behandeln:

Erstens möchte ich zwei Konzepte aus der Friedens- und Konfliktforschung vorstellen, die mit Ihrer Fragestellung – Verfassung jenseits des Staates – verwandt sind, untersuchen, welche gemeinsamen Grundannahmen es möglicherweise gibt und inwieweit diese auch tatsächlich gegeben sind bzw. Entwicklungen auszumachen sind, die in eine solche Richtung weisen.

Zweitens will ich diskutieren, warum westliche Akteure in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit dem Versuch, im Gebiet der OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – eine von außen geförderte Demokratisierung in autoritären oder semiautoritären Staaten voranzubringen, weithin gescheitert sind.

In regionaler Hinsicht beziehe ich mich dabei auf die postsowjetischen und ganz besonders auf die fünf zentralasiatischen Staaten. Ob meine Schlussfolgerungen darüber hinaus Gültigkeit beanspruchen können, muss offen bleiben.

Zur **ersten Fragestellung**. Auf der Website Ihres Graduiertenkollegs fand ich unter der Überschrift „Profil des Graduiertenkollegs“ folgenden Satz: „Der Leitgedanke heißt: Vertrauen und Frieden durch Recht, weltweit, als Antwort auf das Zusammenwachsen der globalen Gesellschaft.“ Und an anderer Stelle heißt es unter der Überschrift „Zusammenfassung“:

„Grundthema sind die juristischen Konsequenzen aus der Verdichtung und Vernetzung der Beziehungen der Menschen in der globalisierten Welt, die Rolle des Rechts als Instrument für die Wahrung des Friedens zwischen Menschen, Völkern und ihren Staaten.“

Was Sie eine „Rechtsgemeinschaft“ nennen, hat man Anfang, Mitte der 1990er Jahre an unserem Institut in durchaus vergleichbarer Weise als Europäische Sicherheitsgemeinschaft konzipiert. Ich zitiere aus dem von den ehemaligen Direktoren Egon Bahr und Dieter S. Lutz 1994/1995 herausgegebenen Band „Unsere Gemeinsame Zukunft – Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG)“¹:

„Die ESG stellt ein regionales System kollektiver Sicherheit dar. [...] Große wie kleine Staaten stehen unter gleichem Recht, erhalten gleiche Sicherheit, übernehmen gleiche Verpflichtungen. Die verlässliche Funktionsfähigkeit verlangt dazu einen begrenzten Schritt von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu einem übernationalen Mechanismus; deshalb wird die Gewaltoption, die letzte Zuflucht des Rechts auf Sicherheit, aus der Verfügung der Einzelstaaten bzw. ständiger oder zeitweiliger Interessenkoalitionen in die Obhut der internationalen Rechtsgemeinschaft überführt. Das meint die Leitidee von der Ablösung des Rechts des Stärkeren durch die Stärke des Rechts.“

Und schließlich haben sich die 56 OSZE-Staaten auf ihrem Gipfeltreffen in Astana / Kasachstan im Dezember 2010 auf eine Erklärung geeinigt, deren Untertitel lautet: „Towards a Security Community“. Dort heißt es:

We, the Heads of State or Government of the 56 participating States of the OSCE, have assembled in Astana, eleven years after the last OSCE Summit in Istanbul, to recommit ourselves to the vision of a free, democratic, common and indivisible Euro-Atlantic and Eurasian security community stretching from Vancouver to Vladivostok rooted in agreed principles, shared commitments and common goals.

Nun ist nicht ganz klar, ob allen Staatschefs bewusst war, was sie mit dem Terminus einer „Sicherheitsgemeinschaft“ beschlossen haben. Nach Karl Deutsch, der dieses Konzept prägte,

¹ Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft – Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), Baden-Baden 1994/95.

“the existence of a pluralistic security community would be tested operationally by the absence of systematic advance preparations for warfare in terms of significant amounts of manpower and resources”.² Das heißt, die Mitglieder einer Sicherheitsgemeinschaft rüsten nicht gegeneinander. Von daher wird deutlich, dass die Sicherheitsgemeinschaft keineswegs eine Beschreibung des Ist-Zustandes im OSZE-Gebiet sein kann. Bemerkenswert aber ist, dass man sich darauf verständigen konnte, sie als gemeinsame Vision in den Text der Erklärung aufzunehmen.

Trotz ihrer unterschiedlichen Ausgangspunkte und Begrifflichkeiten – Rechtsgemeinschaft bzw. Sicherheitsgemeinschaft bzw. ein unterschiedliches Verständnis von Sicherheitsgemeinschaft – haben diese Konzeptionen drei wesentliche Gemeinsamkeiten: **Erstens** gehen sie davon aus, dass Sicherheit und Frieden mit dem Instrument des Rechts bzw. geteilter Normen geschaffen werden können, eine keineswegs allseits geteilte Annahme. **Zweitens** gehen alle drei Konzepte implizit davon aus, dass es dazu einer funktionierenden Staatlichkeit bedarf, die Elemente des Nationalstaats mit supranationalen Elementen kombiniert, oder wie es in Ihrem Forschungsprogramm heißt: „Das in Europa erfolgreiche Konzept der Rechtsgemeinschaft muss nicht auf Europa beschränkt sein.“ Und **drittens** gehen die drei Konzeptionen, ebenfalls implizit, davon aus, dass diese Rechtsgemeinschaft eine legitime, also demokratisch-rechtsstaatlich legitimierte sein muss. Nichts weist darauf hin, dass es auch eine autoritäre oder gar diktatorische Ordnung sein könnte, der Begriff der Rechtsgemeinschaft widerspricht dem schon von der Terminologie her diametral.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit diese beiden Voraussetzungen – funktionierende Staatlichkeit sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – in unserem internationalen Umfeld tatsächlich gegeben sind bzw. Entwicklungen zu beobachten sind, die in diese Richtung deuten. Und hier wird es, wie gleich zu zeigen sein wird, schwierig.

Funktionierende Staatlichkeit oder in den Worten von Thomas Risse, „effektive oder innere Souveränität“ ist dann gegeben, wenn „[d]er moderne Nationalstaat [...] Governance-Leistungen in den Bereichen Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt“ erbringt. Ich zitiere hier aus dem Aufsatz von Risse „Begrenzte Staatlichkeit und neue Governance-Strukturen“ im

² Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*, 1970, S. 41.

jüngst erschienenen „Jahrbuch Internationale Politik“, Band 28.³ „Begrenzte Staatlichkeit“, so Risse, „bezeichnet dann Defizite bei eben dieser effektiven oder inneren Souveränität.“ Diese können Teile des Staatsgebiets oder aber bestimmte Politikfelder betreffen.

Begrenzte Staatlichkeit in regionaler Hinsicht meint, dass ein Staat sein Gewaltmonopol in Teilen seines Staatsgebiets nicht durchsetzen kann. Das trifft im OSZE-Gebiet auf alle drei der ungelösten Konflikte zu – Georgien, Moldau und Berg-Karabach – aber auch auf das Kosovo, Bosnien-Herzegowina, auf Teile von Russland, insbesondere den Nordkaukasus, von Tadschikistan und Kirgisistan. Und in unmittelbarer Nachbarschaft nahezu in Reinform auf Afghanistan und Pakistan. Begrenzte Staatlichkeit bezogen auf bestimmte Politikfelder ist bei weit mehr Staaten zu beobachten einschließlich von EU-Staaten, etwa, so Risse, bei Italien, das nicht über die Kapazität verfügt, seine Gesetze in Gänze im Süden des Landes um- und durchzusetzen, oder vielleicht auch bei Griechenland, das ohne externe Hilfe nicht mehr in der Lage ist, einen Staatsbankrott abzuwenden.

Wichtig ist, Zitat Risse, dass „[i]n Räumen begrenzter Staatlichkeit [...] andere politische Regelungsformen“ entstehen, die sich von denen gewohnter nationalstaatlicher oder suprastaatlicher Herrschaftsausübung unterscheiden. Wie solche Herrschaftsausübung im Einzelnen aussieht, wird wohl noch zu untersuchen sein. Anzunehmen aber ist, dass nichtstaatliche Akteure dabei eine größere Rolle spielen. Bleibt die Gretchenfrage, ob solche „Räume begrenzter Staatlichkeit“ eine vorübergehende Erscheinung darstellen oder ein dauerhaftes Phänomen. Hier bin ich nicht optimistisch genug, um ersteres anzunehmen, sondern teile die Meinung von Risse, dass begrenzte Staatlichkeit „eine Realität und Kontextbedingung in weiten Teilen der Welt“ darstellt, mit der man längerfristig zu rechnen hat. Das macht die Perspektive einer globalen Rechtsgemeinschaft nicht unmöglich und schon gar nicht weniger notwendig, aber schwieriger und komplizierter.

Die **zweite Annahme** einer Rechtsgemeinschaft betrifft die tatsächliche Umsetzung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien. Mit Ausnahme vielleicht der Republik Moldau und Georgiens kann keiner der Folgestaaten der Sowjetunion für sich diese beiden Qualifizierungen in vollgültiger Weise in Anspruch nehmen. Was wir vorfinden, sind allenfalls sogenannte Bindestrich-Demokratien – Fassadendemokratie, gelenkte, autoritäre

³ Thomas Risse, Begrenzte Staatlichkeit und neue Governance-Strukturen, in: Josef Braml/Thomas Risse/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit (Jahrbuch Internationale Politik, Bd. 28), München 2010.

Demokratie etc. Außerhalb des postsowjetischen Bereichs trifft dies im OSZE-Gebiet aber auch auf Bosnien-Herzegowina, Kosovo und alle Entitäten mit nicht allgemein anerkannter Staatlichkeit zu.

Dazu kommen noch zwei eher ungünstige längerfristige Trends in der Entwicklung des internationalen Systems:

Zum einen verlieren Europa und die Europäische Union relativ rasch an globaler Bedeutung. Europa war Jahrhunderte lang die entscheidende wirtschaftliche, politische und kulturelle Kraft, die die Entwicklung der Welt prägte. An die scheinbare Permanenz dieser Hegemonialposition haben wir uns derart gewöhnt, dass wir deren Niedergang ganz überwiegend nicht oder zumindest nicht in der gebotenen Klarheit zur Kenntnis nehmen. Von daher ist fraglich, ob europäische Modelle in Zukunft noch globale Prägekraft entfalten werden.

Zum anderen steigt mit China ein großer nichtdemokratischer Nationalstaat in hohem Tempo zur Weltmacht auf, der weder Anzeichen zeigt, seinen Charakter als Nationalstaat aufzugeben noch sich zu demokratisieren. Das wird eher früher als später auch Auswirkungen auf unseren Rechts- und Sicherheitsraum haben, im zentralasiatischen Teil des OSZE-Gebiets sind diese schon deutlich zu spüren, neuerdings aber auch – Stichwort Finanzkrise – innerhalb der EU.

All das heißt nicht, dass nicht Russland oder China eines Tages auch demokratische Staaten werden können. Aber der zeitliche Horizont dessen, für China noch mehr als für Russland, ist außer Sicht. Und das wiederum bedeutet, dass wir Sicherheits- und Stabilitätspolitik zu betreiben haben in Partnerschaft mit nicht oder nur halb demokratischen Staaten.

Sehr geehrte Damen und Herren,

In dem eben Gesagten, nämlich dass demokratische Regime im postsowjetischen Bereich kaum zu finden sind, steckt auch der Befund, dass zwei Jahrzehnte externer Demokratisierungspolitik in dieser Region weitestgehend gescheitert sind. Für Zentralasien, auf das ich mich im Folgenden konzentriere, haben wir diese Schlussfolgerung bereits vor

vier Jahren auf einem Workshop unseres Zentrums für OSZE-Forschung gezogen.⁴ Ich denke aber, dass mittlerweile Konsens herrscht, dass diese Bewertung auf die meisten postsowjetischen Staaten zutrifft.

Das heißt nicht, dass diese Staaten sich nicht deklaratorisch zur Demokratie bekennen. In der *Astana Commemorative Declaration* des jüngsten OSZE-Gipfeltreffens haben sich alle 56 OSZE-Staaten auf folgendes Statement verständigt:

Convinced that the inherent dignity of the individual is at the core of comprehensive security, we reiterate that human rights and fundamental freedoms are inalienable, and that their protection and promotion is our first responsibility.

Autoritäre Staaten haben gelernt, in die Rhetorik von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einzustimmen, solange dies für sie keine konkreten Konsequenzen nach sich zieht.

Wenn wir heute auf rund 20 Jahre externer Demokratisierungsanstrengungen im OSZE-Gebiet zurückblicken und fragen, was erreicht worden ist, dann müssen wir feststellen, dass mehr oder minder geglückte Demokratisierungsversuche mit der bisherigen bzw. geplanten Ausweitung des EU-Gebiets fast exakt übereinstimmen. Ernsthafte Einschränkungen sind hier, hauptsächlich aus ethno-politischen Gründen, beim Kosovo, bei Bosnien-Herzegowina und auch bei Mazedonien zu machen. Einige andere Staaten, auch EU-Mitglieder, leiden an relevanten Demokratiedefiziten, u.a. wegen verbreiteter Korruption.

Wenn wir uns jedoch dem postsowjetischen Bereich zuwenden, dann werden wir dort, vielleicht mit Ausnahme von Moldau und Georgiens, keinen Staat finden, dem die Prädikate rechtsstaatlich und demokratisch zugeordnet werden können. Natürlich finden sich in diesen zwölf Staaten Ansätze von Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung, mehr oder minder aussagefähige Wahlen, Parlamente und so weiter, dennoch gibt es in der internationalen Wissenschaft niemanden und in der Politik nur wenige, die diese Regime demokratisch nennen würden.

⁴ Anna Kreikemeyer/Wolfgang Zellner (eds), *The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia: Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, February 2007, Hamburg 2007 (CORE Working Paper 18).*

Im Folgenden will ich fünf Ursachen diskutieren, die zumindest teilweise erklären können, warum in den postsowjetischen Ländern weder von innen heraus noch von außen gefördert demokratische Regime entstanden sind.

Erstens ist in den acht Staaten des Südkaukasus und Zentralasiens, mit Abstrichen auch in den vier osteuropäischen Staaten ein Typus neopatrimonialer Herrschaft dominant, der mit demokratischen Funktionsprinzipien nur schwer – ich will nicht sagen: gar nicht – kompatibel ist. Unter neopatrimonialer Herrschaft verstehen wir die Kombination patrimonialer Herrschaft, eines Idealtyps traditionaler Herrschaft nach Max Weber, mit aus entwickelten Staaten übernommenen bürokratischen Strukturen. Merkmale neopatrimonialer Herrschaftsstrukturen sind informelle Netzwerke, die enge Verbindung wirtschaftlicher und politischer Macht, die darüber gegebene Fähigkeit der politischen Führung zum Ressourcenzugriff und zur Ressourcen-Umverteilung, dies alles verbunden mit einem hohen Grad an Zentralisierung und Personalisierung.

Nahezu idealtypische Vertreter dieses Herrschaftstypus sind die zentralasiatischen Präsidenten, die nicht nur über fast uneingeschränkte politische Macht verfügen, sondern deren Familienclans auch eine ökonomische Schlüsselstellung einnehmen. In Russland und der Ukraine finden wir diese enge Verbindung von wirtschaftlicher und politischer Macht ebenfalls, wenn auch in anderer Form, als Oligarchen, die eng mit der politischen Führung verbunden sind.

All dies ist mit rechtsstaatlichen und demokratischen Funktionsprinzipien nur schwer zusammenzubringen. Ich sage bewusst nicht: gar nicht, weil ein stark abgeschwächtes neopatrimoniales System, ich denke hier an Süditalien, einige Zeit zurückliegend auch Bayern, durchaus mit Elementen demokratischer Herrschaft kompatibel sein kann.

Zweitens werden Demokratisierungstendenzen in einigen OSZE-Staaten auch dadurch erschwert, dass diese Staaten in einem nicht demokratischen internationalen Umfeld liegen. Dies gilt insbesondere für die zentralasiatischen Staaten, die an Russland, China und Afghanistan grenzen. Russland und China beeinflussen die Entwicklung der zentralasiatischen Staaten wesentlich, in der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit sind vier der fünf zentralasiatischen Staaten mit Russland und China institutionell verbunden. Diese Konstellation erlaubt es den zentralasiatischen Staaten, stärker auf Russland und China zurück zu greifen, wenn sie Konflikte mit westlichen Staaten haben. So näherte sich

Usbekistan nach dem Massaker von Andischan 2005 wieder stärker an Russland und China an, nachdem die USA – nicht dagegen Deutschland – die Zusammenarbeit mit diesem Staat beendeten.

Drittens ist die Demokratieförderung durch westliche Staaten nicht frei von Widersprüchlichkeiten und doppelten Standards. Zum einen trifft dies zu auf die Einhaltung der Menschenrechte bei Anti-Terrorismus-Aktionen, man denke nur an Folter gleichkommende Verhörmethoden wie das sogenannte *Waterboarding* oder die Zustände im US-amerikanischen Internierungslager Guantanamo. Aber auch die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen beim sogenannten Krieg gegen den Terror ist hier zu nennen. Und wiederum kann Usbekistan als Beispiel dienen.

Zum anderen sind aber auch ausgewiesene Demokratisierungsaktivitäten nicht immer frei von machtpolitischen Zielsetzungen. So waren die sogenannten farbigen Revolutionen in Georgien und in der Ukraine auch wohl geplante Versuche der US-amerikanischen Seite, über Regierungswechsel den russischen Einfluss auf diese Staaten zurück zu drängen. Da dies von allen Staaten der Region so wahrgenommen wurde, haben die farbigen Revolutionen allen ernst gemeinten Demokratisierungsaktivitäten enorm geschadet.

Viertens sind westliche Demokratisierungsakteure häufig nur wenig auf die Bedürfnisse der Zielländer eingegangen und haben stattdessen fast durchweg eigene Vorstellungen und Konzepte in den Vordergrund gestellt. Das beginnt damit, dass man sich in den 1990er Jahren wenig um die zentralasiatischen Staaten gekümmert hat, in einer Phase also, als diese ganz am Anfang ihrer Staatsbildung standen und dringend Unterstützung gebraucht hätten. Wirklich interessant wurde Zentralasien erst nach *nine eleven*, und dann natürlich primär unter Anti-Terrorismus-Gesichtspunkten. Überhaupt ist fest zu stellen, wenn man die politische Rhetorik einmal außer Acht lässt und sich den verausgabten Budgetmitteln zuwendet, dass Demokratieförderung nicht sonderlich hoch auf der westlichen Agenda steht. Wie viele Möglichkeiten schlichtweg verschenkt werden, weil reale Ansatzpunkte in den Zielländern nicht genutzt werden, konnten wir auf einem Seminar zur Rechtsstaatlichkeitsförderung der OSZE feststellen, das unser Zentrum im vergangenen Jahr zusammen mit dem Auswärtigen Amt veranstaltet hat. Dazu hatten wir bewusst Vertreter – Richter, Staatsanwälte, Regierungsvertreter – aus als problematisch eingeschätzten Staaten eingeladen, nämlich aus Russland, Belarus, Georgien, Turkmenistan und Usbekistan. Das

Erstaunliche war, dass es auf diesem Seminar zu völlig ernsthaften und auch selbstkritischen Diskussionen kam, etwa über die Einführung von Verwaltungsgerichtsbarkeit in Russland, etwas, was dem sowjetischen System fremd war. Allerdings hatten wir die Diskussion von vornherein als Fachdiskussion angelegt und nicht als politisches Tribunal. Von daher meine ich, dass es ungenutzte Potentiale gibt, vielleicht weniger in der direkten Demokratisierungsförderung, und mehr in vorgelagerten Bereichen wie der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, die von den Zielländern als weniger politisch brisant und auch den eigenen Bedürfnissen adäquater angesehen wird.

Fünftens schließlich gibt es teils gravierende Defizite bei der Implementierung von Programmen der menschlichen Dimension, um einmal OSZE-Terminologie einzuführen. Das fängt damit an, dass in einer Organisation wie der OSZE mehrjährige Programme nicht durchgeführt werden können, weil die Finanzplanung und –bewilligung nur einjährige Mittel kennt. Dies führt auch dazu, dass gelegentlich Projekte sehr kurzfristig gestartet werden müssen, weil noch Geld da ist, das schnell ausgegeben werden muss, um die Chancen auf denselben Mittelplafonds im nächsten Jahr nicht zu schmälern. Zudem ist es schwer, qualifiziertes Personal zu finden, das bereit ist, in den Zielländern zu arbeiten. Einen *Rule-of-Law*-Spezialisten oder Verwaltungsrechtler zu finden, der auch noch fließend Russisch spricht und bereit ist, nach Bischkek oder Duschanbe zu gehen, ist eine echte Herausforderung. Da die Stellen irgendwie besetzt werden müssen, kommt dementsprechend auch schon mal nicht ganz so gut qualifiziertes Personal zum Zug.

Dazu kommen Asymmetrien in der sozialen Kommunikation. Wenn eine internationale Demokratisierungsfachkraft, die 6.000,- netto monatlich verdient, möglicherweise noch mit Dolmetscher in ein kirgisches Dorf verbracht wird, um den dort lebenden Frauen die Grundsätze des *Gender Mainstreaming* beizubringen, deren Familien von weniger als 100 Euro im Monat leben, dann ist dies als Akt sozialer Kommunikation derart bizarr, dass es von der Zielgruppe nicht wirklich ernst genommen werden kann. Das Beispiel habe ich etwas überspitzt, aber nicht allzu sehr.

Die fünf genannten Punkte sind sicher nicht von gleicher Wertigkeit. Am wichtigsten sind die Hindernisse, die aus den Herrschaftssystemen der Zielländer erwachsen, auch das eher abträgliche internationale Umfeld und die Widersprüche und Doppeldeutigkeiten westlicher Demokratisierungspolitik.

Meine Damen und Herren,

Ich gehe davon aus, dass auch in absehbarer Zukunft rund ein Dutzend der 56 OSZE-Staaten nicht rechtsstaatlich oder demokratisch verfasst sein werden, zumindest nicht im Sinne einer vollen Ausprägung dieser Qualifizierungen. Trotzdem müssen wir mit diesen Staaten zusammen arbeiten, entweder, weil sie groß und bedeutend sind, Russland, die Ukraine, oder weil sie in Regionen liegen, von denen strategische Stabilitätsgefährdungen ausgehen, etwa der Südkaukasus oder Zentralasien.

Dass dies durchaus möglich und gleichzeitig nicht unkompliziert ist, lässt sich am Beispiel des kasachstanischen OSZE-Vorsitzes 2010 zeigen. 2003 bewarb sich Kasachstan um den OSZE-Vorsitz, doch erst 2007 kam ein entsprechender Beschluss zustande.

Hauptschwierigkeit waren aus westlicher Sicht die Defizite des Landes bei Demokratie und Menschenrechten. Daher befürchtete man im Westen, dass Kasachstan als Vorsitzender die Menschenrechtsarbeit der OSZE behindern und ganz allgemein russischen Vorstellungen mehr Einfluss geben könnte. Bevor der Beschluss über den kasachstanischen OSZE-Vorsitz gefasst werden konnte, musste der damalige Außenminister Kasachstans, Tazhin, auf dem Außenministertreffen 2007 in Madrid eine lange Liste guter Vorsätze und Versprechungen bezüglich der menschlichen Dimension vorlesen, die ihm die amerikanische Delegation in die Feder diktiert hatte. Rückblickend muss man sagen, dass weder die positiven Hoffnungen auf Verbesserungen in Kasachstan noch die negativen Befürchtungen einer Beeinträchtigung der Arbeit der OSZE eintraten.

Von den sogenannten Madrid-Commitments – Verbesserung der Menschenrechtssituation in Kasachstan – wurde kaum etwas umgesetzt. Wie auch – die Vorstellung, ein Land müsse nur ein Jahr lang den Vorsitz in einer internationalen Organisation innehaben, um mehr Demokratie zu wagen, ist doch etwas vermessen. Umgekehrt machte der kasachstanische Vorsitz jedoch keinerlei Anstalten, die OSZE-Arbeit in der menschlichen Dimension zu behindern. Und schließlich zeigte sich Kasachstan keineswegs als eifertiger Helfer Russlands. Ganz im Gegenteil: Die starke Unterstützung Kasachstans für das US-amerikanische Anliegen, dass die OSZE ihre Aktivitäten in bezug auf Afghanistan substantiell verstärken möge, war den Amerikanern wichtiger als die Defizite Kasachstans in

der menschlichen Dimension mit dem Ergebnis, dass sie schließlich sogar darin einwilligten, einen OSZE-Gipfel in Astana abzuhalten – für Kasachstan ein Prestigeprojekt oberster Priorität. Damit hat der kasachstanische OSZE-Vorsitz 2010 erneut unterstrichen, dass Demokratien mit Nicht- oder Noch-nicht-Demokratien selbst in einer Werte-bezogenen Organisation wie der OSZE fruchtbar zusammen arbeiten können, wenn das politisch gewollt ist.

Meine Damen und Herren,

Auch Wissenschaft beginnt meist mit vorgefassten Vorstellungen, die man vornehm Hypothesen nennen kann, wenn man nicht Vorurteile sagen will. Dagegen ist zunächst nichts einzuwenden, wenn der sich anschließende Untersuchungsprozess methodisch sauber durchgeführt wird. Nur sind heute viele Politikprozesse viel ergebnisoffener, als wir uns das vorstellen können oder wollen. Wo wir in 20 oder 30 Jahren stehen werden, wissen wir ganz und gar nicht, selbst wenn wir noch so viele Vorstellungen darüber haben. Das Tempo inter- und transnationaler Prozesse ist heute so hoch, ihre Komplexität so groß wie nie zuvor. Von daher ist die wissenschaftliche Untersuchung internationaler Beziehungen stets in Gefahr, von ihrem Gegenstand überrollt zu werden. In diesem Sinne kann ich nur wünschen: Fröhliche Wissenschaft!