

**Hans-Joachim Spanger**

# **Die Fesseln der Konditionierung**

**Demokratieexport nach Russland  
als Politikersatz**

*HSFK-Report 4/2001*



**Hessische  
Stiftung  
Friedens- und  
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main  
Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81  
E-Mail: [spanger@hsfk.de](mailto:spanger@hsfk.de) · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-48-0

€ 6,-

## Zusammenfassung

Dass der westlichen Demokratisierungspolitik in Russland nicht der teils erwartete, teils erhoffte Erfolg beschieden war, gehört heute zum Standard westlicher Klagen. Es gereicht aber auch zur herausragenden Begründung für eine Politik, die Russland auf Distanz halten will. Beides, demokratisierende Intervention und demokratische Konditionierung, ist dabei eine Verbindung eingegangen, die im besten Fall spannungsreich und im schlechten kontraproduktiv erscheinen muss.

Nun stellt die Einführung demokratischer Ordnungen und deren Förderung von außen ein relativ neues Feld internationaler Aktivitäten dar. In Deutschland etwa wurde sie erst am Beginn der neunziger Jahre als eigenständiger Programm- und Projekttyp in der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit sowie bei der Unterstützung der Transformationsprozesse im östlichen Europa etabliert. Der Fundus an Erfahrungen ist daher gering und zudem nicht übermäßig einschlägig in einem Land, das wie Russland als „Reich des Bösen“ seit siebzig Jahren in militärisch formierter Abwehrhaltung gegenüber den Verfechtern dieser Idee verharrt hatte. In einer gleichsam experimentellen Phase befangen, mag dies manche Irrungen erklären. Darauf kann sich die Außenpolitik, die sich der Demokratie als Instrument der Konditionierung bedient, nicht berufen. Bei einem Land, das seit mehr als zweihundert Jahren zu den führenden europäischen Mächten zählt, kann sie kaum fehlende Erfahrungen geltend machen; und doch muss sie sich offenkundig erst daran gewöhnen, dass sich die internationalen Spielregeln verändert haben, dass die bipolare Logik des Kalten Krieges durch die Logik des Mächtekonzernts zumindest relativiert wird.

Eine kohärente Politik demokratischer Konditionierung, die mit der Demokratisierung des russischen Partners die inneren Bedingungen für eine dauerhaft stabile Kooperation schaffen will, gibt es auf westlicher Seite nicht. Insbesondere Deutschland macht deutlich, dass sich in der westlichen Demokratisierungspolitik Werte und Interessen, Idealismus und Realismus keineswegs, wie programmatisch gefordert, singulär ergänzen, sondern geradezu klassisch blockieren. Seine Außenpolitik oszilliert gegenüber Russland zwischen einer Variante zivilisatorischer Arroganz, die ihren Honig aus dem russischen Chaospotential und wahlweise seiner Schwäche oder seinem Autoritarismus im Inneren saugt, und dem weniger deutlich artikulierten Respekt vor seinem immer noch eindrucksvollen politisch-militärischen Gewicht. Diese Unentschlossenheit reflektiert die doppelte Asymmetrie aus zivilisatorischer Überlegenheit hier und machtpolitischer dort, die das Verhältnis beider Länder seit nunmehr zwei Jahrhunderten prägt.

Während das russische Machtpotential nicht mehr ausreicht, um die außenpolitische Agenda in Deutschland zu prägen, folgt aus der Attitüde des demokratischen Vorbilds eine klare Handlungsanweisung: Wenn Russland als Partner ernst genommen werden will, muss es unverzüglich seine innere Unordnung beseitigen und seinen Transformationsprozess abschließen, muss sich, wie bisweilen offen artikuliert wird, „zivilisieren“. Daraus folgt nun keineswegs, dass es Zugang zu jenen exklusiven Assoziationen finden soll, in denen sich die westliche Wertegemeinschaft politisch manifestiert. Das aber wäre namentlich im Falle der NATO auf symbolischer wie praktischer Ebene eine wesentliche Voraussetzung, um das geeignete internationale Umfeld zu schaffen und von außen den geforderten inneren Demokratisierungsprozess zu flankieren.

So fragwürdig die demokratische Konditionierung der Außenpolitik, so halbherzig wurde die direkte Förderung der Demokratie im Rahmen der technischen Zusammenarbeit betrieben. Das war nicht zuletzt darin begründet, dass die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft allgemein als simultane Aufgabe verstanden wurde, da beides sich

wechselseitig bedinge oder gar verstärke. Ausnahmslos alle westlichen Geber hatten daher keine Mühe, ihre materiellen und konzeptionellen Leistungen dort zu konzentrieren, wo sich ein unmittelbarer ökonomischer Nutzen erwarten ließ – bei der Förderung der Marktwirtschaft. Das verschärfte in der Praxis jedoch den Widerspruch zwischen demokratischer Inklusion und marktwirtschaftlicher Exklusion, zwischen formal beanspruchter Gleichheit und wachsender materieller Ungleichheit.

Zweifellos gehören die ökonomische und soziale Wohlfahrt zu den Grundbedingungen stabiler politischer Ordnungen. Die hier besonders einschneidenden Folgen der Transformation abzufedern, wäre folglich ein wesentlicher Beitrag zur Förderung der Demokratie in Russland gewesen. Das unterblieb weitgehend. Als verhängnisvoller noch erwies sich, dass unter Bedingungen mangelnder demokratischer Kontrolle und unzureichender Institutionen mit der forcierten wirtschaftlichen Transformation der gesellschaftliche Reichtum in einer Weise neu verteilt wurde, dass daraus Machtballungen entstanden, die weder der demokratischen Partizipation noch der ökonomischen Dynamik zuträglich waren. Diese Abfolge haben nicht zuletzt die westlichen Ratgeber der neuen russischen Führung zu verantworten.

Insgesamt haben die USA und Deutschland bilateral sowie multilateral die Europäische Union in den zehn Jahren seit Gründung der Russischen Föderation am 1. Januar 1992 je nach definitorischer Abgrenzung zwischen 200 Millionen und einer Milliarde US-Dollar für die direkte Demokratiehilfe aufgewandt. Diese dient im Regelfall der Schaffung demokratischer Institutionen, sei es durch politische Beratung oder durch die Organisation und Beobachtung von Wahlen; darüber hinaus will sie die Zivilgesellschaft stärken, durch die Förderung unabhängiger Medien ebenso wie von Parteien und Nichtregierungsorganisationen, und es zählen im Sinne des Rechtsstaates der Ausbau und die Modernisierung der dritten Gewalt dazu. In diesen Feldern waren und sind die westlichen Demokratisierer in Russland aktiv.

Jenseits externer und interner Evaluierungen liegen umfassende Analysen dieser Aktivitäten noch nicht vor. Wie bei Evaluierungen üblich, fällt die Bilanz nach knapp zehn Jahren daher gemischt aus: Zwar überwiegen auf der Ebene der individuellen Projekte die positiven Einschätzungen, doch ist damit keineswegs gesagt, dass zum großen Programmziel einer Konsolidierung der Demokratie in Russland Wesentliches beigetragen wurde. Das wird zum einen darauf zurückgeführt, dass mit den verfügbaren bescheidenen Mitteln ohnedies nur punktuelle Zeichen gesetzt werden konnten. Zum anderen wird das wenig aufnahmebereite innenpolitische Umfeld beklagt. Und es gibt grundsätzliche Zweifel.

Tatsächlich zeichnet die Demokratiehilfe aus, dass sie im Unterschied zur klassischen technischen Zusammenarbeit eine direkte Intervention in etablierte Herrschaftsverhältnisse darstellt. Hier werden in Russland die Grenzen offenkundig zunehmend enger gezogen, was auf westlicher Seite unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen hat. Namentlich in der amerikanischen Demokratiehilfe wird daher propagiert, die Zivilgesellschaft durch gezielte Unterstützung gleichsam gegen die neue politische Klasse in Stellung zu bringen. Damit wird der Versuch bekräftigt, das legitime Ziel, gemeinsam akzeptierte demokratische Verfahren zu etablieren, durch das höchst problematische Ziel ersetzen zu wollen, ein nach eigenen Kriterien bestimmtes politisches Ergebnis zu erreichen. Ohnedies stellt sich die Frage, ob eine dergestalt interventionistisch konzipierte Demokratieförderung im heutigen Russland noch angemessen ist. Sie sollte durch eine sehr viel breitere materielle Unterstützung von Austauschprogrammen ersetzt werden, die Partnerschaften zwischen Kommunen und Verbänden ebenso umfassen wie die wechselseitige Förderung von Studienaufenthalten.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Demokratie als Exportartikel: historische und konzeptionelle Grundlagen</b>	<b>2</b>
<b>2. Kritik der Demokratiehilfe</b>	<b>6</b>
<b>3. Die Demokratie als Instrument außenpolitischer Abgrenzung</b>	<b>10</b>
<b>4. Demokratiehilfe in der Praxis</b>	<b>18</b>
4.1. Hilfeleistungen im Spiegel politischer Konjunkturen	19
4.2. Demokratiehilfe – symbolische Referenz an politische Rhetorik?	23
4.3. Wirkungen der Demokratiehilfe: eine Zwischenbilanz	31
<b>5. Schlussfolgerungen</b>	<b>36</b>



*The era for propagating democratic ideas within Russian society has just begun!*<sup>1</sup>

Die Demokratie spielt in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen eine doppelte Rolle: als Ziel und als Hindernis. Auch zehn Jahre nach Beginn des demokratischen Transformationsprozesses in der damals noch existierenden Sowjetunion wird im Westen beklagt, dass sich in Russland allenfalls eine „Wahldemokratie“ und damit eine politische Ordnung etabliert habe, die mit ihren demokratisch lackierten Institutionen nur den Anschein demokratischer Entscheidungsprozesse erwecke. Nach dem Abtritt Boris Jelzins – als Symbol der russischen Demokratisierung ebenso gepriesen wie als deren größtes Hindernis geschmäht – und dem Antritt Wladimir Putins, dessen „Diktatur des Gesetzes“ in Theorie und Praxis Assoziationen mit so manch anderen diktatorischen Genitiven weckt, hat das Ziel der Demokratie gar noch an Dringlichkeit gewonnen. Je weiter jedoch dieses Ziel nach gängiger Überzeugung in Russland selbst entschwindet, um so mehr rückt es in den Mittelpunkt der Beziehungen zu diesem Land, wird zur *conditio sine qua non* und damit das demokratische Defizit zum herausragenden Hindernis in deren kooperativen Gestaltung.

Wäre Russland tatsächlich, was der Sowjetunion einst aus berufenem Munde nachgesagt wurde, ein Obervolta mit Raketen, so würde der westliche Widerspruch zwischen aktiv demokratisierender Intervention und passiv konditionierender Außenpolitik nicht weiter auffallen. Russland ist jedoch die geographisch, demographisch und militärisch größte Macht in Europa, wichtigster Lieferant strategischer Ressourcen, einer der größten Absatzmärkte der Europäischen Union, und nicht zuletzt ist es als traditionelle europäische Ordnungsmacht sowohl konstruktiv als auch destruktiv von ausschlaggebender Bedeutung für die aktuellen wie potentiellen Krisenherde auf dem Kontinent und in seinen angrenzenden Regionen. Ein kohärentes Verhältnis zu diesem Land ist daher von existenzieller Bedeutung. Das gilt in Sonderheit für Deutschland, und es gilt gerade auch für den eigentümlichen Umgang mit jenem Modell politischer Herrschaft, das nach dem Ende des Kalten Krieges zugleich auch das Ende der Geschichte einleiten sollte: der Demokratie.

Dass der westlichen Demokratisierungspolitik in Russland nicht der teils erwartete, teils erhoffte Erfolg beschieden war, gehört heute zum Standard westlicher Klagen. Von einem mehr oder weniger prononcierten Autozentrismus befeuert, gerät dabei zumeist aus dem Blick, wie in Russland selbst diese Aktivitäten beurteilt werden. Offenkundig findet sich das Gros der russischen Bevölkerung in der These von Noam Chomsky wieder, dass Demokratie zweifellos eine schöne Idee ist, „but to be judged by outcome, not process“.<sup>2</sup> Da die Einführung der Demokratie in Russland mit einem säkularen wirtschaftlichen Niedergang, mit sozialer Unsicherheit, Kriminalität und Staatsverfall einhergegangen ist, fällt das weit überwiegende Urteil über die „Ergebnisse“ der Demokratie unzweideutig – und vernichtend – aus. Die anhaltende Popularität des autoritären Etatismus eines Wladimir Putin ist ohne diese Erfahrung und ihre – kurzschlüssige – Verarbeitung nicht zu verstehen, ebenso wenig wie die wachsende Skepsis, die den westlichen Verfechtern eben dieser Demokratie entgegengebracht wird. In doppelter Weise muss sich also die westliche Politik fragen lassen, ob sie mit ihrer Demokratiehilfe in der richtigen Dosierung die richtigen Adressaten in der richtigen Weise erreichen konnte und ob sie ein

1 „An Agenda for Renewal: U.S.-Russian Relations. A Report by the Russian and Eurasian Program of the Carnegie Endowment for International Peace“, Washington, D. C., December 2000.

2 Noam Chomsky, Democracy in a Neoliberal Order: Doctrines and Reality. TB Davie Lecture Series, University of Cape Town, 28 May 1997.

außenpolitisches Umfeld geschaffen hat, das dem demokratischen Transformationsziel förderlich war.

Damit ist der Rahmen der vorliegenden Arbeit abgesteckt. Sie wird sich eingangs mit dem seit etwa fünfzehn Jahren neuerlich auflebenden Interesse an den internen und externen Bedingungen globaler Demokratisierungsprozesse auseinandersetzen. Behandelt wird hier zum einen die häufig so genannte „positive“, in jedem Fall aber externe Demokratiehilfe sowie zum anderen das internationale Umfeld und damit die außenpolitische Konditionierung als wichtigstes Instrument der „negativen“ Demokratiehilfe. Daran anknüpfend werden ferner die gängigsten kritischen Einwände präsentiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Förderung demokratischer Ordnungen von außen ein relativ neues Feld internationaler Aktivitäten darstellt und der Fundus an Erfahrungen aus vereinzelt Ländern der Dritten und der ehemals Zweiten Welt daher bislang gering ist.

Die Auseinandersetzung mit der westlichen Demokratisierungspolitik gegenüber Russland verfolgt auf dieser Grundlage und unter Einschluss beider, der „positiven“ wie der „negativen“ Komponente, ein doppeltes Interesse. Zum einen soll unter dem Aspekt der „negativen“ Konditionierung der Frage nachgegangen werden, welchen Stellenwert die politische Verfassung Russlands im Allgemeinen und das Ziel der Demokratie im Besonderen in der Gestaltung der westlichen Außenpolitik gegenüber Russland einnimmt. Dabei wird die deutsche Außenpolitik im Mittelpunkt stehen. Sie erweckt im Besonderen den Eindruck, dass die gängige Rhetorik der mit westlicher Hilfe durchzusetzenden Demokratisierung Russlands eher als Vorwand für eine Kooperationsverweigerung missbraucht, denn als Programm der Kooperationsanbahnung verstanden wird – ohne sich dabei wirklich von den Entwicklungen in Russland selbst beeindrucken zu lassen. Zum anderen ist zu untersuchen, in welchem materiellen Umfang und mit welchen Instrumenten auf der Ebene der „positiven“ technischen Zusammenarbeit dem erklärten Ziel der Demokratisierung entsprochen wurde. Hier liegt ein besonderer Akzent auf den Aktivitäten der USA, die sowohl programmatisch als auch praktisch diesen Aktivitäten in ihrer „Entwicklungszusammenarbeit“ mit der Russischen Föderation das größte Gewicht eingeräumt und darüber am ausgiebigsten berichtet haben. Ob und wie die offenkundigen Inkohärenzen und mehr noch die Widersprüche in der westlichen Demokratisierungspolitik gegenüber Russland reduziert oder überwunden werden können, sei in einer abschließenden Zusammenführung diskutiert.

## **1. Demokratie als Exportartikel: historische und konzeptionelle Grundlagen**

Die überwiegende Praxis und die darauf gegründete Theorie weist die Demokratiehilfe als vom Mantel der Geschichte umwehten Versuch aus, neben den ökonomischen nunmehr auch den politischen Prinzipien der universalen Moderne global zum Durchbruch zu verhelfen. In allgemeinsten Form kann sie wie folgt definiert werden:

„Democracy promotion & protection consists of all overt and voluntary activities adopted, supported, and (directly or indirectly) implemented by (public or private) foreign actors explicitly designed to contribute to the political liberalization of autocratic regimes, democra-

tization of autocratic regimes, or consolidation of democracy in specific recipient countries.“<sup>3</sup>

Das Ziel ist im Regelfall klar: Explizit wie implizit wird eine Herrschaftsordnung angestrebt, die mit dem Referenzrahmen der Geber in der nordwestlichen Hemisphäre korrespondiert.<sup>4</sup> Insofern unterscheidet sich die Demokratiehilfe nicht von anderen Versuchen in Geschichte und Gegenwart, politische Ordnungen zu exportieren. Weniger klar ist dagegen ebenso regelmäßig die Strategie, die zu diesem Ziel führen soll. Die wissenschaftliche Diskussion hat sich dieser Problematik zwar im Verlauf der neunziger Jahre angenommen; ihre Erkenntnisse jedoch, wie etwa das im Zitat angesprochene ziemlich idealtypische Phasen-Modell, das von der (öffnenden) Liberalisierung über die (elementare) Demokratisierung bis zur (abschließenden) Konsolidierung fortschreitet und eine Menge von Irrwegen in Gestalt bloßer „Wahl“- oder auch „illiberaler“ Demokratien bereithält, sind für operative Strategiebildung nur in Maßen hilfreich.

Über die Demokratisierungsprozesse der jüngeren Zeit ist im Rahmen der Transformations- und dann auch der Entwicklungsländerforschung ausgiebig wissenschaftlich gearbeitet worden. Dagegen liegen zu den externen Bedingungen dieser Prozesse und namentlich zur Demokratiehilfe weit weniger Ausarbeitungen vor, zumal was den deutschen und europäischen Part betrifft.<sup>5</sup> In den USA sieht es ein wenig besser aus.<sup>6</sup> Das kann allerdings insoweit nicht verwundern, als die Förderung von Demokratie und Menschenrechten nicht nur im deutschen Kontext erst Anfang der neunziger Jahre als eigenständiger Programm- und Projekttyp Eingang in die offizielle Entwicklungszusammenarbeit

- 3 Philippe C. Schmitter, Imco Brouwer, *Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*, European University Institute Florence, EUI Working Paper SPS No. 99/9, S. 9.
- 4 Die ehemalige US-Außenministerin Madeleine Albright hat dies in der ihr eigenen Klarheit einmal so formuliert: „We will continue to promote and advocate democracy because we know that democracy is a parent to peace, and that the American constitution remains the most revolutionary and inspiring source of change in the world.“ „Democracy & the U. S. National Interest“, <http://www.usaid.gov/democracy/dusni.html>.
- 5 Vgl. z. B. Geoffrey Pridham (Hg.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester (LUP), 1991; Geoffrey Pridham, Eric Herring, George Sanford (Hg.), *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*, Leicester (LUP), 1994; Wolfgang S. Heinz, *Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), 1994; Rolf Hanisch (Hg.), *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Nr. 35), 1996; Kristi Raik, *Towards Substantive Democracy? The Role of the European Union in the Democratisation of Estonia and the other Eastern Member Candidates*, Tampere (TAPRI Research Report, Nr. 84), 1998; Gero Erdmann, *Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungsarbeit*, Bonn (Deutsche Kommission Justitia et Pax), 1999.
- 6 Hier wären u. a. zu nennen: Joshua Muravchik, *Exporting Democracy. Fulfilling America's Destiny*, Washington D. C. (The AEI Press), 1991; Abraham F. Lowenthal (Hg.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Case Studies*, Baltimore (The Johns Hopkins University Press), 1991; Laurence Whitehead (Hg.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford (OUP), 1996; Catharin E. Dalpino, *Anchoring Third Wave Democracies. Prospects and Problems for U.S. Policy*, Washington (An Institute for the Study of Diplomacy Monograph) 1998; Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington, D.C. (Carnegie Endowment for International Peace), 1999; Marina Ottaway, Thomas Carothers (Hg.), *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington D. C. (Carnegie Endowment for International Peace), 2000; Michael Cox, G. John Ikenberry, Takashi Inoguchi (Hg.), *American Democracy Promotion. Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford (OUP), 2000.

fand.<sup>7</sup> Dies geschah im Zuge der entwicklungspolitischen Aufwertung von „good governance“, der sich seit etwa Mitte der achtziger Jahre insbesondere die Weltbank mit Nachdruck annahm. Im Anschluss an eine erste Neufassung der Vergabekonditionen im Jahre 1991 etablierte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1996 fünf Kriterien – Achtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns –, die auch als Felder der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Geltung erlangten. Die so eingeleitete und mit dem Regierungswechsel weiter forcierte „Politisierung“ der Entwicklungszusammenarbeit betrachtet diese Kriterien nicht länger nur als wesentliche interne Rahmenbedingungen für erfolgreiche Entwicklung und insofern als Maßstab für die Zusammenarbeit, sondern auch als eigenständige Handlungsfelder für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Der außenpolitische Resonanzboden dieses Wandels wiederum wurde durch die Beschleunigung der von Samuel Huntington so identifizierten und auf die Jahre seit 1974 datierten „Dritten Welle“ der Demokratisierung geschaffen. Mit ihr etablierte sich die Demokratie – bis auf weiteres und in nahezu globalem Maßstab – als universale und einzig legitime Herrschaftsform.

Im Zeichen der Modernisierungstheorie, die in den sechziger und bis in die siebziger Jahre das entwicklungspolitische Geschehen bestimmte, war für eine originäre Förderung von Demokratien ebenso wenig Platz wie im Zeichen des Kalten Krieges, der ein sehr utilitaristisches Verhältnis des demokratischen Westens zu allen Schattierungen auch undemokratischer Regime nahe legte. Demokratie galt im Sinne des Freiheitspostulats vornehmlich als Waffe im ideologischen Kampf gegen den real existierenden Sozialismus, nicht jedoch als Instrument zur praktischen Unterminierung despotischer Herrschaften, solange sie, wie etwa in Guatemala, Zaire oder Süd-Korea, im Kalten Krieg treue Dienste leisteten. Hier fehlten – so das technokratische Modernisierungspostulat, das sich unter der Hand in ein nicht minder ideologisches Exkulpationsargument wandelte – die elementaren ökonomischen, kulturellen und institutionellen Voraussetzungen für die Einführung von Demokratien. In der zeitlichen Folge habe also erst wirtschaftliche Entwicklung – nach damaligem Verständnis und in der ganz überwiegenden Praxis unter der lenkenden Hand dirigistischer sowie im Zweifel auch autoritärer „Entwicklungsstaaten“ – und, auf dieser Grundlage durch sozialen Wandel induziert, die Demokratisierung stattzufinden. Die Vorstellung externer demokratisierender Interventionen, sei es auf dem Wege von Konditionalitäten, sei es durch Hilfeleistungen, schied somit bereits im Ansatz aus. Entwicklungszusammenarbeit gefiel sich als explizit unpolitische Veranstaltung, auch wenn sie dies schon damals keineswegs war.

Das hat sich spätestens seit den achtziger Jahren grundlegend geändert, als die „dritte Welle“ der globalen Demokratisierung auch solche Länder in Lateinamerika und Afrika erfasste, deren sozioökonomische Voraussetzungen für die Etablierung demokratischer Herrschaftsformen ganz und gar ungeeignet erschienen. Dabei stand – Ironie des Schicksals – der letzte veritable Kalte Krieger in Gestalt des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan Pate.<sup>8</sup> Mit seiner Doppelstrategie aus aktiver Aufrüstungs- und demokratisierender Diversionsstrategie suchte er in einer letzten Anstrengung die sozialistischen Regime dort landen zu lassen, wo sie ausweislich seiner legendären Sprechprobe hingehörten: auf

7 Vgl. Gero Erdmann, Eine zulässige Einmischung. Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit, in: E+Z, Jg. 41, Nr. 6, 2000, S. 160; Bernd Eisenblätter, Entwicklungspolitik ist Demokratiepoltik. Tagung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Caddenabia, 30. Oktober 2000.

8 Vgl. hierzu Thomas Carothers, Taking Stock of Democracy Assistance, in: Cox, Ikenburry, Inoguchi, a.a.O. (Anm. 6), S. 182-186.

dem Müllhaufen der Geschichte. Allerdings konnte der zweite Teil dieser Strategie nicht länger einen Bogen um jene Länder der westlichen Hemisphäre machen, in denen autoritäre Regime der Demokratisierungswelle zum Opfer fielen – auch wenn Reagans UN-Botschafterin Jeane J. Kirkpatrick sich alle erdenkliche Mühe gab, „Autoritarismus“ hier und „Totalitarismus“ dort als grundverschiedene Phänomene zu porträtieren. Es war folglich das Diktat der Ereignisse und weniger eigene Neigung, die nach dem Ende des Kalten Krieges an der Wiege der amerikanischen „crusade for democracy“ standen. Im Zeichen des Epochenwechsels gedieh diese sodann zu einer globalen Strategie, die mit dem „democratiser“ einen neuen Phänotypus missionarischer Qualitäten hervorbrachte.

Nun war die Demokratisierungswelle, die 1974 in Portugal einsetzte und sich gegen Ende der achtziger Jahre mit dem Zerfall des vermeintlich realen Sozialismus massiv beschleunigte, zwar ein globales, zugleich aber vor allem ein lokales Ereignis. Ihre maßgeblichen Wurzeln – sei es die Erschöpfung der etablierten autoritären Regime oder seien es aufstrebende Oppositionsbewegungen – waren innenpolitischer Natur. Insoweit war die Demokratiehilfe aus den Reihen der OECD-Staaten lediglich eine Reaktion auf ihnen äußere Entwicklungen, was indes den Versuch einer steuernden Einflussnahme keineswegs ausschloss. Diese nun folgte ganz der Logik, die Welt nach dem eigenen Bilde schaffen zu wollen, als gleichermaßen instinktives wie konzeptionell verdichtetes Verhaltensmuster: Man versprach sich damit eine Förderung der Kooperationschancen sowie des friedlichen Zusammenlebens und vertraute zugleich auf die größeren Problemlösungskapazitäten von Demokratien.<sup>9</sup> Strobe Talbott kleidete dieses Motivbündel einst in die klassische Formel, dass die Förderung und Sicherung der Demokratie in anderen Ländern die einzigartige Chance böte, „that American values and interests reinforce each other.“<sup>10</sup> In der Demokratiehilfe sollten mithin die beiden antagonistischen Stränge (nicht nur) der amerikanischen Außenpolitik, der Realismus und der Idealismus, eine singuläre Verbindung eingehen.

Zwingend ist das keineswegs. Für jene, die in ihrem Verständnis von Realismus kaum Chancen sehen, dass sich amerikanische Interessen und Werte in einer demokratischen Crusade nahtlos zusammenschließen könnten, ergeben sich politische Prioritäten allein aus der unmittelbaren Wirkung auf das Wohlergehen der USA. Die Forderung nach Demokratisierung anderer Teile der Welt ist folglich immer funktional bezogen und erscheint per se als irrelevant.<sup>11</sup> Da zudem im Prozess der Demokratisierung wie in allen Übergangsphasen die politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität hinfällig, zumindest aber hochgradig gefährdet ist und das Risiko gewaltsamer Auseinandersetzungen nach innen und außen sprunghaft ansteigt, ist besondere Skepsis angebracht und dient Demokratiehilfe eher der pragmatischen Schadensbegrenzung.

Auch wenn Demokratisierungsprozesse ein innenpolitisches Phänomen sind, so vollziehen sie sich doch nicht ohne äußere Einflüsse, die höchst unterschiedlicher Intensität

9 Vgl. hierzu Eberhard Sandschneider, Demokratieförderung von außen, in: Internationale Politik, Nr. 5, 1997, S. 13.

10 Strobe Talbott, Democracy and the National Interest, in: Foreign Affairs, Jg. 75, Nr. 6, 1996, S. 49. In der „National Security Strategy“ der Clinton Administration hieß es dazu ausführlicher: „The core of our strategy is to help democracy and free-markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference. This is not a democratic crusade; it is a pragmatic commitment to see freedom take hold where that will help us most. Thus, we must target our efforts to assist states that assist our strategic interest.“ „Democracy & the U. S. National Interest“, <http://www.usaid.gov/democracy/dusni.html>.

11 Vgl. hierzu u. a. Robert Kagan, Democracies and Double Standards, in: Commentary Magazine, August 1997, <http://www.commentarymagazine.com>.

und Finalität sein können. Dazu zählen zum einen die allgemeinen äußeren Rahmenbedingungen. Das Demokratiemonopol der entwickelten Staaten bestimmt deren Inhalt und schafft zugleich das entsprechende internationale Klima. Praktisch sind sowohl der Zusammenschluss der europäischen Staaten in der OSZE und deren deklaratorische Selbstverpflichtungen, etwa in Gestalt der Pariser Charta der KSZE von 1990, von Bedeutung als auch – deutlich wirksamer – die Europäische Union, an die sich zahlreiche Kooperations- und Beitrittswünsche knüpfen, die jeweils mit konkreten Anforderungen verbunden sind.<sup>12</sup> Zum anderen geht es um die externe Unterstützung, die auf unmittelbare und gezielte Wirkung angelegt ist. Sie kann in einem weiteren Sinne verstanden werden – hier subsumieren Euphemisten und Public-Relations-Manager bisweilen auch die ökonomische Hilfe – sowie im engeren Sinne als Hilfe, die unmittelbar auf eine demokratische Veränderung, bzw. Konsolidierung des neuen Herrschaftssystems zielt. Letzteres umfasst die Unterstützung bei der demokratischen Institutionenbildung oder bei Gesetzgebungsverfahren, beides üblicherweise auf dem Weg der politischen Beratung, sowie die Unterstützung unabhängiger Medien oder auch die Förderung dessen, was als „Zivilgesellschaft“ nach dem Ende des realen Sozialismus Karriere gemacht hat. Um einen ersten Eindruck für eine nicht untypische Verteilung der Ressourcen zu vermitteln: 40 Prozent der US-Hilfe für „democracy and governance work“ in Afrika im Volumen von jährlich 85 Millionen US-Dollar geht an staatliche Institutionen und der Rest, so die Vermutung, an Nichtregierungsorganisationen und damit an die „Zivilgesellschaft“.<sup>13</sup> Schließlich bleibt als drittes die Konditionalität sowohl ökonomischer Hilfe als auch von politischen und – dies erfahrungsgemäß zuletzt – wirtschaftlichen Beziehungen. Diese werden an – im Einzelfall höchst unterschiedlich definierte – Mindestbedingungen bei der Einhaltung von Menschenrechten oder bei der Beachtung demokratischer Prinzipien gebunden.

Eine solche Differenzierung muss auch insoweit Anwendung finden, als in den unterschiedlichen Phasen von Demokratisierungsprozessen – herkömmlich vom Regimewandel bis zur Konsolidierung – unterschiedliche Formen und Adressaten der Demokratiehilfe im gesellschaftlichen Bereich wie gegenüber dem Staat gefordert sind.

## 2. Kritik der Demokratiehilfe

Während die Demokratie als einstweilen einzig verbliebene legitime Herrschaftsform des Volkes für das Volk zumindest in der nördlichen Hemisphäre nicht länger grundsätzlich in Frage gestellt wird, treffen die externen Aktivitäten zu ihrer globalen Verbreitung auf weit weniger einhellige Zustimmung. Die Kritik an der Demokratiehilfe ist bei Gebern und Nehmern breit und – wie üblich – höchst widersprüchlich. Das betrifft zum einen die Frage, welchen Stellenwert Demokratiehilfe in der Praxis westlicher Außen- und/oder Entwicklungspolitik überhaupt einnimmt. Hier gibt es noch ein relativ hohes Maß an Übereinstimmung, denn allenthalben gilt, dass sie entgegen der hochfliegenden Rhetorik in der Liste außen- und wirtschaftspolitischer Prioritäten ziemlich weit unten rangiert. Im

12 Vgl. zu solchen Faktoren grundsätzlich Philippe C. Schmitter, *The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, in: Laurence Whitehead (Hg.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford (OUP), 1996, S. 26-54.

13 Konferenzbericht „Democratization, Human Rights, and Good Governance in Africa: French, American, and African Perspectives“, 3. Juni 1998, [wysiwyg://Publications-text area.1...ications/reports/africa/part1.html](http://www.wywiwgyg.org/Publications-text%20area.1...ications/reports/africa/part1.html).

Falle von Konflikten etwa mit sicherheitspolitischen Anliegen, bleibt das Ziel der Demokratieförderung in schöner Regelmäßigkeit auf der Strecke.<sup>14</sup> Auch die sektorale Verteilung der offiziellen westlichen Hilfeleistungen macht die Hierarchie der Ziele hinlänglich deutlich (vgl. Tabellen 4 bis 6).

Auf der anderen Seite wiederum erscheint die Förderung von Demokratie und Menschenrechten nicht selten auf dem Papier offizieller Hilfsprogramme, weil es sich deklaratorenhaft schickt. Tatsächlich aber werden ganz andere Ziele verfolgt und ganz andere Prioritäten gesetzt. Das gilt in Sonderheit für die wirtschaftliche Liberalisierung, die häufig nicht nur rhetorisch, sondern auch konzeptionell und operativ unter dem Synonym der Demokratisierung erscheint. So hatte die Clinton-Doktrin des „democratic enlargement“ nicht nur einen primär ökonomischen Fokus, sie wiederholte auch, was sich bereits in der Modernisierungstheorie der sechziger Jahre als unzulänglich erwiesen hatte:

„The vision of democratic enlargement was econocentric: Only countries with free-spending middle classes, it was believed, could become democratic and adopt the Western values of embracing ethnic diversity, protecting citizen's rights, and cooperating with the world community to stop terrorism.“<sup>15</sup>

Darüber hinaus entzündet sich Kritik an der – weitaus kontroverser diskutierten – Frage, welcher Einfluss der Demokratiehilfe vor Ort tatsächlich zuzuschreiben ist. Das betrifft zum einen die Frage, ob Demokratiehilfe überhaupt eine Wirkung entfalten kann, gleich ob positiv oder negativ. Bereits hier gehen die Meinungen auseinander. Für Euphoriker wie Larry Diamond steht außer Frage, dass externer Einfluss in der letzten Demokratisierungswelle von erheblichem, wenn nicht gar entscheidendem Einfluss war:

„Perhaps the most distinctive feature of the third wave is the considerable contribution that international actors have made to democratic development by enhancing the resources, skills, techniques, ideas, linkages, and legitimacy of civil society organizations, civic education efforts, the mass media, legislatures, local governments, juridical systems, political parties, and election commissions in the developing and postcommunist worlds. The prospects for democracy in the world will be much brighter if these many currents of practical engagement are sustained, refined, and widened.“<sup>16</sup>

Andere sind dagegen weitaus zurückhaltender und räumen einen bestenfalls begrenzten Einfluss ein. So fasst etwa Thomas Carothers in seiner umfassenden Bilanz das Ergebnis des Ende der neunziger Jahre mit jährlich 700 Millionen US Dollar „most extensive, systematic effort the United States has ever undertaken to foster democracy around the world“ mit den skeptischen Worten zusammen:

14 Vgl. u.a. Stephan G. Bierling, *Wirtschaftshilfe für Moskau. Motive und Strategien der Bundesrepublik Deutschland und der USA 1990-1996*, Paderborn (Schöningh), 1998; Gorm Rye Olsen, *Promotion of Democracy as a Foreign Policy Instrument of 'Europe': Limits to International Idealism*, in: *Democratization*, Jg. 7, Nr. 2, Sommer 2000, S. 142-167. Thomas Carothers resümiert dazu für die USA: „Where democracy appears to fit in well with U. S. security and economic interests, the United States promotes democracy. Where democracy clashes with other significant interests, it is downplayed or even ignored. And where the United States has few identifiable economic or security interests of any real consequence – as in large parts of Africa, for example – the United States will give some attention to democracy out of a general idealistic impulse but usually not commit major financial or human resources to the task.“ (The Clinton Record on Democracy Promotion, Washington D. C. (Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Nr. 16), September 2000, S. 3).

15 Douglas Brinkley, *Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine*, in: *Foreign Policy*, Nr. 106, Frühjahr 1997, S. 118. Oder auch in großzügiger Anwendung des Begriffs der Geoökonomie: „Put another way, enlargement was about spreading democracy through promoting the gospel of geoeconomics“ (S. 125).

16 Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore (JHUP), 1999, S. 272.

„The conclusion is the same, whether for countries moving ahead or moving backward in attempted democratic transitions or for countries that are not yet transitional: democracy aid generally does not have major effects on the political direction of the recipient countries. The effects of democracy programs are usually modestly positive, sometimes negligible, and occasionally negative.“<sup>17</sup>

Immerhin glaubt er feststellen zu können, dass die Aktivisten im Demokratisierungsfeld aus den Fehlern ihrer frühen Jahre gelernt und ihre Arbeit deutlich professionalisiert hätten. Ein guter Teil der von ihm registrierten Defizite ging folglich auf das Konto einer allzu naiven, gerade bei den Sendboten der USA missionarisch beseelten Praxis. Das Prinzip externer Demokratiehilfe stellt er daher nicht in Frage und vermag darüber hinaus auch keine unüberwindbaren strukturellen Barrieren zu erkennen, die sich externer Interventionen in diesem sensiblen Bereich in den Weg stellen würden. Bleibt festzuhalten, dass eine solche Kritik im Grundsatz auch aus der weit älteren Entwicklungszusammenarbeit vertraut ist, bei der die kontinuierliche Verfeinerung des Instrumentariums über Jahrzehnte zwar auf der Ebene der Projekte zu einer signifikanten Verbesserung der Ergebnisse geführt hat, kaum jedoch auf der Ebene der Programme oder gar der gesamtstaatlichen Entwicklung. Mehr noch wird der Demokratiehilfe aus Sicht der entwicklungspolitischen Praxis kritisch entgegen gehalten, dass sie als ursprünglich außenpolitisches Instrument noch deutlich hinter die selbstkritische Verarbeitung dieser Erfahrungen zurückfalle. So werde im Namen universeller Werte und bewährter Modelle nicht nur jeglicher Anflug eines „Kulturrelativismus“ zurückgewiesen, sondern bei der Projektierung der Zusammenarbeit im Sinne einseitiger Transfers auch weitgehend darauf verzichtet, den entwicklungspolitischen Postulaten der Zielgruppen- und Beteiligungsorientierung Rechnung zu tragen.<sup>18</sup>

Jene Kritiker wiederum, die externen Interventionen wie der Demokratiehilfe durchaus Wirkungen zutrauen, stellen deren positiven Charakter in Frage. Die westliche Demokratiehilfe habe danach nicht nur zur Entstehung der sich zunehmend ausbreitenden „illiberalen Demokratien“ beigetragen oder diese zumindest nicht gestoppt, weil sie einseitig auf die Abhaltung von Wahlen gesetzt und darüber die nicht minder wichtige Dimension der Rechtsstaatlichkeit vernachlässigt habe.<sup>19</sup> Oder sie wird gar als essentieller Beitrag des Westens zu fundamentalen Fehlentwicklungen – namentlich in Russland – gewertet.<sup>20</sup>

Eine andere Richtung sehr grundsätzlicher Kritik knüpft in expliziter Analogie an eine gängige skeptische Bilanzierung der Entwicklungshilfe. Diese habe grundsätzlich gewiss sinnvolle Projekte durchgeführt, doch konnten sie keine nachhaltige Wirkung entfalten, da sie die autochthone Leistungsfähigkeit der Empfänger allzu oft weit überstiegen. Wenn daher Finanzen und Experten nach Ende der Projektlaufzeiten abgezogen wurden, verfielen solche Projekte schnell – eine mutmaßlich verbreitete Erfahrung. Solche Fehler wurden und werden, so das Argument, mit der Demokratiehilfe in großem Stil wiederholt:

17 Carothers, a.a.O. (Anm. 6), S. 308, 331. Grundsätzlich skeptisch auch Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale (YUP), 1989. Einen bestenfalls begrenzten Einfluss konstatiert etwa auch Sarah E. Mendelson, *Democracy Assistance and Political Transition in Russia. Between Success and Failure*, in: *International Security*, Jg. 25, Nr. 4, 2001, S. 68-106.

18 Vgl. Friederike Diaby-Pentzlin, *Demokratieförderung in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – Chancen für „Politik von unten“?* Vereinigung der AfrikanistInnen in Deutschland (VAD)-Tagung in Leipzig (29. März – 1. April 2000).

19 Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 76, Nr. 6, 1997, S. 22-43.

20 Vgl. hierzu u.a. Peter Reddaway, Dmitri Glinski, *The Tragedy of Russia's Reforms. Market Bolshevism Against Democracy*, Washington D. C. (United States Institute for Peace), 2001; Stephen F. Cohen, *Failed Crusade. America and the Tragedy of Post-Communist Russia*, New York (W. W. Norton), 2000.

„Poor countries need democracy, but the democratic institutions and processes they can afford are limited, different from those in use in the established industrial democracies, and probably less than ideal.“<sup>21</sup>

Das gelte sowohl für die Durchführung von Wahlen, deren Kosten etwa 1994 in Mosambik 4,4 Prozent des Bruttoinlandsproduktes verschlungen und 1996 in Nicaragua 73 Prozent der Ausgaben für das öffentliche Bildungswesen betragen haben. Es gelte nicht minder auch für die unmittelbare Unterstützung politischer Parteien oder von Nichtregierungsorganisationen mit technischer Ausrüstung und Finanzmitteln, was sowohl eine Empfängermentalität als auch Erwartungen an Standards entstehen ließe, die jeden Kontakt mit der sie umgebenden gesellschaftlichen Realität vermissen lassen. Die Folge: Kaum ziehen sich die Geber zurück, brechen solche Organisationen als weithin artifizielle Gebilde zusammen. Dem könne zwar durch eine Modifikation der Strategie, weg von der Angebots- und hin zu einer Nachfrageorientierung, begegnet werden; es bleibe aber als grundsätzliches Problem, dass der Optimismus der „dritten Demokratisierungswelle“, ungeachtet der sozioökonomischen Voraussetzungen demokratische Herrschaftsformen weltweit etablieren (und mangelnde innere Grundlagen durch externe Leistungen gleichsam substituieren) zu können, einer grundsätzlichen Überprüfung bedarf: „This assumption is at the root of many expensive and wasteful projects.“<sup>22</sup>

Über diese Kritik hinaus ist Demokratiehilfe mit einem strukturellen Dilemma konfrontiert, das in dieser Form für die Entwicklungszusammenarbeit nicht gilt: Sie berührt ganz unmittelbar das Herrschaftsgefüge in den betroffenen Ländern. Dabei muss zwischen den beiden gängigen Formen unterschieden werden. „Negative“ Demokratiehilfe im Sinne der Konditionierung von Kooperationen setzt an der Bereitschaft der politischen Führungen an, in einem rationalen Entscheidungsprozeß eine Kosten-Nutzenabwägung vorzunehmen. Sie ist insoweit integraler Teil einer Kooperationsstrategie, wenngleich mit unterschiedlicher Einstiegshöhe, von der Sicherung elementarer Menschenrechte in autoritären Regimen wie der VR China bis zur Bindung konkreter Kooperationsangebote an konkrete Maßnahmen beim Bau des demokratischen Gebäudes (etwa der Einführung von Gesetzbüchern nach angelsächsischem oder anderem Muster). Insoweit reflektiert diese Form der Demokratiehilfe die etablierten Macht- und innenpolitischen Kräfteverhältnisse.

Die „positive“ Demokratiehilfe wiederum bedeutet – im markanten Unterschied zur ökonomischen Unterstützung, der in praxi entgegen den technokratischen Grundannahmen der Modernisierungstheorie überwiegend eine herrschaftsstabilisierende Funktion zugeschrieben wird – eine unmittelbare Intervention in das jeweilige Herrschaftsgefüge. Sie ist damit tendenziell eine Bedrohung jener politischen Kräfte, die sich gerade an der Macht befinden – dies um so mehr, wenn sie diese noch nicht konsolidiert haben. Das gilt natürlich ganz unmittelbar, wenn Demokratiehilfe oppositionellen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen nach dem Motto „level the playing field“ gewährt wird,<sup>23</sup> aber auch dann, wenn es nur um vordergründig neutrale Aktivitäten wie Wahlbeobachtungen geht. Selbst eher „technisch“ angelegte Reformmaßnahmen, die etwa die Funktionsfähigkeit und Arbeitsweise von Parlamenten oder der Justiz verbessern helfen sollen, tangieren mehr oder weniger ausgeprägt Machtverhältnisse und damit *vested interests*. Diese zu ig-

21 Marina Ottaway and Theresa Chung, Toward a New Paradigm, in: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 4, 1999, S. 100.

22 Ibid., S. 112.

23 Mendelson, a.a.O. (Anm. 17), S. 74.

norieren hieße, das Scheitern solcher Projekte zu programmieren, sie zum Maßstab zu erheben, den eigenen Spielraum ungebührlich einzuengen – ein schmaler Grat.

Insofern haben Vorhaben der Demokratiehilfe im politisch übertragenden Sinne eine ausgeprägte Tendenz zu prozyklischen Bewegungsformen. Sie können auf der innenpolitisch breit abgestützten Welle der „ursprünglichen“ Demokratisierung diese stabilisieren, ihr vielleicht gar eine konstruktive Richtung geben. Sie können aber ebenso wenig etablierte oder sich neu etablierende Machtkonstellationen im Namen der Demokratie aufbrechen, wie es ihnen je gelungen wäre, eine Abkehr vom Pfad der demokratischen Tugend zu stoppen. Das russische Beispiel bestätigt dies auf eindruckliche Weise. Dabei trat hier erschwerend hinzu, dass von westlicher Seite gleichsam gegenläufig operiert wurde: Auf offizieller außenpolitischer Ebene wurde mit der Person auch die Institution des russischen Präsidenten zum herausragenden Symbol des demokratischen Wandels verklärt, dem zwar das Verdienst gebührt, diesen eingeleitet zu haben, dessen irrlichternde Politik sich in der Folge jedoch als ebenso gewichtige Bremse erwies. Auf der operativen Ebene der technischen Zusammenarbeit stieg dagegen seine demokratische Opposition als vermeintlicher Garant der weiteren politischen Umgestaltung zum Hauptempfänger der Demokratiehilfe auf. In gewisser Weise spiegelt sich darin die fortdauernde Konkurrenz zwischen jenen im Westen, die bei der Förderung der russischen Transformation in der Logik der Systemkonkurrenz verharrten und jenen, deren Erfahrungshintergrund von der entwicklungspolitischen Kooperation in der Dritten Welt geprägt wurde. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der demokratischen Opposition wiederum bewirkte in Verbindung mit der Unberechenbarkeit des offiziellen Russland, dass sich die zugeschriebenen Defizite im Prozess der Demokratisierung allmählich zu einem Abgrenzungssyndrom verdichteten, das in seiner Rigorosität zwar Orientierung, kaum aber Raum für die Chance der Kooperation bot.

### **3. Die Demokratie als Instrument außenpolitischer Abgrenzung**

Dass in der globalen Demokratisierungspolitik des Westens moralische Werte und materielle Interessen, dass mit anderen Worten Idealismus und Realismus eine singuläre Verbindung eingehen, ist ein vorzügliches Marketingargument zur Steigerung von Auslands- und Entwicklungshilfebudgets. Die Praxis indes sieht anders aus, wie die westliche und namentlich die deutsche Politik, die hier stellvertretend betrachtet werden soll, gegenüber dem neuen Russland plastisch dokumentiert. Weder bestimmt das deklaratorische Ziel, in idealistischer Tradition die Demokratie in Russland unterstützen zu wollen, die Außenpolitik, noch gibt es in realistischer eine genuine außenpolitische Agenda, die gänzlich von der angestrebten demokratischen Wertegemeinschaft absehen würde. Tatsächlich oszilliert die deutsche Politik in eigentümlicher Weise zwischen beiden Polen. Sie erweckt einerseits den Eindruck, der Demokratie dienen zu wollen, benutzt dies aber vornehmlich als Instrument der Immunisierung gegen ein Russland, das man sich ungeachtet seiner politischen Verfassung lieber vom Leib halten will. Das ist das Grundmotiv. Andererseits bequemt sie sich dann zu Referenzen an das russische Machtpotential, wenn temporäre außenpolitische Interessen dies geboten erscheinen lassen – eine nicht mehr als taktische Variation.

Wenn es eine historische Konstante in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen gibt, so ist es die Zentralität, die dem Westen in seiner ganzen Vielfalt für die russische Politik und das russische Selbstverständnis zukommt. Umgekehrt gilt das nicht. Für die Großmächte westlich seiner Grenzen war – und ist Russland auch heute wieder – po-

litisch ebenso randständig, wie es seine geographische Lage nahe legen könnte. Allein während des Kalten Krieges verkörperte das Land – damals unter dem politisch-programmatischen Namen der Sowjetunion – so etwas wie eine dominante Bezugsgröße: Als Gegenpol im bipolar strukturierten Machtsystem genoss Russland das Privileg, nach der Logik der Nullsummenkalkulation aktiv oder passiv mitzubestimmen, wie die Welt wahrzunehmen war. Davon ist heute wenig bis nichts geblieben.

Zwar hat sich die Geographie nur in den Köpfen einiger Theoretiker mit höchst ambivalenter Agenda zum geopolitischen *Movens* transformiert, das sollte indes nicht bedeuten, dass sie völlig belanglos sei oder nicht zur symbolischen Verdichtung politischer Grundorientierungen genutzt werden könnte. Für die USA etwa war es vor diesem Hintergrund leicht, sich von der „Russia-first“-Politik der ersten Clinton Administration zu verabschieden, die gleichsam als Relikt der bipolaren Referenz aus dem Kalten Krieg in die neue Epoche hineinragte. Die darauf folgende und bis heute währende „Russia fatigue“ ist dagegen eine höchst unzulängliche Antwort, die lediglich unterstreicht, dass Russland in jeglicher Hinsicht weit entfernt ist: „Far from having the *wrong* policy toward Russia, the United States may actually cease to have one at all.”<sup>24</sup>

Für Deutschland, dessen Außenpolitik sich durch einen primär europäischen Horizont auszeichnet, kann das nicht gelten. Hier verkörpert Russland ungeachtet aller Schwächeanfänge auch heute noch das geographisch wie auch militärisch bei weitem größte und mächtigste Land auf dem Kontinent. Es ist dieser Hintergrund, der von offizieller Seite begründet, dass die „deutschen Interessen dazu verpflichten, sich zu engagieren.“<sup>25</sup> Während Deutschland mithin glaubt, sich nicht den Luxus einer „Russia fatigue“ leisten zu können, weiß es zugleich auch nicht so recht, wie mit Russland umzugehen ist: Das Land ist einerseits zu groß und bedrohlich, um übersehen zu werden, andererseits aber eben zu entrückt und unberechenbar, um als ernsthafter Partner zu gelten.

In gewisser Weise reflektiert die aktuelle deutsche Unentschlossenheit gegenüber Russland die doppelte Asymmetrie, die das Verhältnis beider Länder seit mindestens zwei Jahrhunderten prägt. In rein machtpolitischen Kategorien war Deutschland – oder vor der vermeintlich zweiten Reichsgründung im Jahre 1871 seine konstitutiven Elemente wie die Monarchien der Hohenzollern und der Habsburger – Russland signifikant unterlegen. Das wurde nirgends deutlicher als nach dem Zweiten Weltkrieg, traf indes auch für den überwiegenden Teil des 19. Jahrhunderts zu, als nach dem Wiener Kongress – mit den anklagenden Worten Friedrich Naumanns – die deutschen Lande „wie bessere Balkanstaaten“ Russland zu Füßen lagen.<sup>26</sup>

In zivilisatorischer Hinsicht dagegen fühlte sich Deutschland nicht minder überlegen, was russische *Sapadniki* (Westler) und deutsche Nationalisten in auffällender Übereinstimmung während des 19. Jahrhunderts regelmäßig zu artikulieren pflegten. Als Ausdruck des zivilisatorischen West-Ost-Gefälles war es folglich der „Geist des Westens“, der nicht nur 1848 „gegen die Herrschaft des Ostens“ flutete.<sup>27</sup> Da mochte ein Heinrich von Treitschke, in Abscheu gegen „die gerühmte Civilisation der Westmächte“ mit dem „nor-

24 Stephen Sestanovich, *The Collapsing Partnership: Why the United States Has No Russia Policy*, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, New York 1997, S. 164.

25 Wolfgang Ischinger, *German Policy Toward Russia*, in: „U.S.-Russia Relations“, 24th Conference, August 16-20, 1999, Congressional Program (The Aspen Institute), Jg. 14, Nr. 3, S. 21.

26 „Zwischen West und Ost hatte der Osten gesiegt und nutzte seinen Sieg.“ Friedrich Naumann, *Mitteleuropa*, Berlin (Georg Reimer), 1915, S. 47.

27 *Ibid.*, S. 47.

dischen Koloß“ vereint, noch so heftig dafür werben, dass „wir Deutschen ohne selbstgefälligen Culturdünkel die despotischen Formen des russischen Staatswesens in ihrer Berechtigung anerkennen.“<sup>28</sup> Im beidseitigen Bedürfnis nach kompensatorischer Entlastung schuf diese doppelte Asymmetrie eine ebenso spannungsreiche wie auch spannende Beziehung, produktiv und innovativ in den besseren, destruktiv bis zur hasserfüllten Vernichtung in den finsternen Zeiten.

Aktuell oszilliert die deutsche Haltung gegenüber Russland zwischen einer Variante zivilisatorischer Arroganz, die ihren Honig aus dem russischen Chaospotential und wahlweise seiner Schwäche oder seinem Autoritarismus im Inneren saugt, was in jedem Fall für Deutschland eine „Gefahr“ darstellt,<sup>29</sup> und dem weniger deutlich artikulierten Respekt vor seinem immer noch eindrucksvollen politisch-militärischen Gewicht, was seine „entscheidende Bedeutung“ für die europäische Sicherheit begründet.<sup>30</sup> Dass beides nicht so recht zusammen passt, hat keineswegs nur Christoph Bertram erkannt, der sich dezidiert auf die Seite der Chaos-Theoretiker schlägt:

„Not Russia's power but her weakness and vacillation make her a problem for European stability and international security, and her uncertain evolution from instability to consolidation render her, for the foreseeable future, unpredictable and hence unfit to be a reliable and resilient partner for the common order. To recognize this does not mean either to neglect the damage that Russia can still do to international order or to advocate a western policy of isolating that big and troubled country. But it does mean to realize that, as long as Russia remains in the doldrums of stagnation and drift she is not truly capable of underpinning international stability in a sustained way. That stability has to be provided by the West without relying on Russian support.“<sup>31</sup>

Unter der Prämisse, dass es nicht länger Russlands äußere Macht sei, die das zentrale Problem darstelle, sind seine strategischen Konsequenzen ebenso simpel, wie sie eine sehr spezifische Handhabung der demokratischen Konditionalität offenbaren: „Since Russian internal instability is the chief challenge, that strategy has to try both to limit the damage that a weak Russia can wreak abroad as well as to encourage her internal consolidation, structural renewal, and democratic resilience.“ Die westliche Politik müsse daher „more engaging and less diplomatic“ sein und „less cosmetics and more directness“ zum Ausdruck bringen.<sup>32</sup> Mit anderen Worten: Da man weder auf Russland angewiesen, noch von ihm abhängig ist, kann man sich den Luxus leisten, das Land innenpolitisch nach dem eigenen Bilde zu formen und außenpolitisch jene Instrumente zum Einsatz bringen, die Ländern, die diesem Bilde (noch) nicht entsprechen, angemessen sind – eine kühne, bes-

28 Heinrich von Treitschke, Zehn Jahre Deutscher Kämpfe. Schriften zur Tagespolitik, Berlin (G. Reimer), 1879 (2. Auflage), S. 594, 598. Es ist dieses Amalgam aus anti-westlichem Reflex und machtpolitischem Kalkül, das ihn zu einem solchen Urteil führt, denn: „Auf dem Bunde Deutschlands und Russlands ruht heute der Friede in der Welt und die neue Ordnung der Staatengemeinschaft; darum trachten die Agenten Frankreichs wie die Ultramontanen an der Donau und der Spree durch tausend schlechte Künste ihn zu zersprengen.“ (S. 596).

29 Wolfgang Ischinger auf einer Diskussionsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik über Russland am 3. September 1998 in Bonn, in: <http://www.dgap.org>. Trotz des ausgiebigen Gefahrenpanoramas gilt dann jedoch resümierend: „Russland ist und bleibt ein wichtiger Partner für Deutschland, aus objektiven geographischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Gründen.“

30 Klaus Kinkel, Chancen für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Russland, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 14 (9. Februar) 1994, S. 126.

31 Christoph Bertram, How to Deal with Russia?, in „The Russian Transition. Challenges for German and American Foreign Policy“, Conference Report, Washington D. C. (American Institute for Contemporary German Studies), 10. Mai 1999, S. 32.

32 Ibid., S. 32, 36.

ser: abenteuerliche Kombination. Das hat mit politischer Strategie wenig, viel dagegen mit jener Arroganz zu tun, die in Russland kaum mehr zu erkennen vermag als die Konkursmasse eines gescheiterten Wettbewerbers. Erreicht wird damit weder der angestrebte Wandel im Inneren noch das erwünschte verantwortungsvolle Verhalten nach außen.

Es bedurfte lediglich zweier eher kleiner in der Serie der jüngeren ethnischen Kriege in Europa, um die politische Gehaltlosigkeit einer solchen Rhetorik zu offenbaren. Die Kriege um das Kosovo und in Tschetschenien demonstrierten jeder auf seine Weise, dass Russland eben doch erhebliches Gewicht zukommt – beim Anrichten von Schaden ebenso wie bei seiner Begrenzung. Während das Kosovo der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik erstmals seit über fünfzig Jahren eine – multilateral dekretierte und humanitär legitimierte – kriegerische Wendung gab, begegnete sie dem Krieg in Tschetschenien mit schierer Hilflosigkeit, deren tieferen Sinn Außenminister Joschka Fischer in die Worte kleidete: „Wenn wir eine realistische Analyse durchführen, müssen wir erkennen, dass unsere Kraft zwar ausreicht, um das russische Vorgehen zu zügeln, aber nicht ausreicht, um es wirklich zu stoppen. Das ist die Realität.“<sup>33</sup> Tatsächlich tat Deutschland in klassisch realistischer Tradition weder das eine noch das andere. Statt dessen bemühte der Außenminister die historisch gesättigte höhere Rationalität einer der „Einbindung“ verpflichteten, indes der Beschwichtigung dienenden Politik – ganz im Gegensatz zum militanten Interventionismus, den er auf dem Balkan favorisierte und obwohl einem solchen mit vertrauten Bildern – „politische und humanitäre Katastrophe“ – zumindest rhetorisch der Boden bereitet war:

„Dort, wo Sie eingreifen können und wo alle anderen Mittel versagt haben, dort müssen Sie eingreifen. Wo Sie nicht eingreifen können – ich könnte Ihnen ein anderes Beispiel wie Nordkorea nennen, ebenfalls eine Nuklearmacht, wo gegenwärtig eine barbarische Unterdrückung der eigenen Bevölkerung stattfindet –, dort müssen Sie versuchen einzubinden, andere Instrumente zum Tragen zu bringen, so wie man das auch zu Zeiten des Kalten Krieges gemacht hat.“<sup>34</sup>

Sieht man einmal davon ab, dass sich Komplexität im Regelfall nicht auf nur eine Alternative reduzieren lässt, so offenbart Fischers These ein nicht minder eigentümlich romantisierendes Geschichtsverständnis: Den (Stellvertreter-) Kriegen der bipolaren Ära wurde keineswegs und schon gar nicht regelmäßig mit einer Einbindungspolitik begegnet. Ganz im Gegenteil bargen diese immer auch die Gefahr einer Eskalation weit über den unmittelbaren Anlass und Ort des Geschehens hinaus. Einbindung war lediglich ein ex-post-Phänomen in Verarbeitung der möglichen Lehren, die nach dergestalt heil überstandenen Krisen – im begrenzten Zeitraum der siebziger Jahre – eine Wiederholung abwenden helfen könnten. Erschwerend kommt hinzu, dass eine so verstandene Einbindung unter den heutigen Bedingungen nicht mehr und nicht weniger bedeutet, als die Verletzung oder gar Abkehr von jenen Werten und Pflichten zu honorieren, die bislang als demokratische Essenz des post-sozialistischen Transformationsprozesses ausgegeben wurden. Das entspricht der Logik, die Machtverhältnisse diktieren, hat aber nichts mit zivilisatorischem Fortschritt oder demokratischen Werten zu tun, und es widerspricht fundamental der offiziellen Rhetorik, die beides zum entscheidenden politischen Maßstab erhoben hat.

33 Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag zur Tschetschenienpolitik der Bundesregierung am 28. Januar 2000, in: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

34 Bundesminister Joschka Fischer am 09. 12. 1999 im ARD-Morgenmagazin zu Tschetschenien, in: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

Dass umgekehrt auch in einem konstruktiven Sinne machtpolitische Erwägungen solche ordnungspolitischen in den Hintergrund drängen können, zeigte sich ein Jahr zuvor, als insbesondere die deutsche Regierung mit Nachdruck darum bemüht war, Russland in eine diplomatische Lösung der Kosovo-Krise einzubinden – eine Lösung, die zum damaligen Zeitpunkt von den Luftangriffen der NATO auf Jugoslawien allein immer weniger erwartet werden konnte. Es war dies einer der wenigen Fälle, in denen das neue post-sowjetische Russland in Würdigung seines genuinen Gewichts von westlicher und zumal deutscher Seite als sicherheitspolitischer Partner anerkannt, ja hofiert wurde.

Immerhin offenbarte die politische Flankierung des Krieges um das Kosovo, dass der deutschen Diplomatie auch im viel gerühmten Bündnis ein größerer Spielraum gegeben ist, als das traditionelle Muster der deutsch-russischen Beziehungen nahe legen würde.<sup>35</sup> Allerdings: Ein kohärentes Konzept deutscher Russland-Politik erwuchs daraus nicht und ist seit der Auflösung der Sowjetunion nicht zu erkennen. Deutschland hält zwar unverändert an den hehren Zielen fest, nach denen Russland zu einem marktwirtschaftlich prosperierenden und rechtschaffenen demokratischen Sicherheitspartner transformiert werden soll. Weil sich dies aber im Sinne der eigenen nunmehr okzidentalen Maßstäbe nicht umstandslos einstellen will, ist die deutsche Politik weder in der Lage zu bestimmen, ob sie Russland nun als realen Partner (sei es strategischer oder minderer Qualität) oder als virtuellen Gegner behandeln und ob sie außenpolitischen Kooperations- oder den innenpolitischen Transformationszielen Priorität einräumen soll. Das ist fraglos nicht von den eher unübersichtlichen als instabilen Verhältnissen in Russland zu trennen, die der deutschen Politik keinen unmittelbar greifbaren Anker bieten. Zugleich aber hat auch auf deutscher Seite die außenpolitische Konzeptionslosigkeit in Verbindung mit einem reichlich gedankenlosen demokratischen Modellplatonismus dazu beigetragen, die innenpolitischen Schleusen zu öffnen und so die Politik zur Geisel einer öffentlichen Stimmung zu machen, die nach dem Abflauen der Gorbimanie Russland im besten Fall gleichgültig und im schlechteren skeptisch bis feindselig entgegentritt.

Da unter den heutigen transnationalen kommunikativen und interaktiven Bedingungen die internationalen Beziehungen nicht länger eine Angelegenheit der Kabinettspolitik sind, haben die wechselseitigen Wahrnehmungen staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher (Un-)Ordnungen sowie Fragen der Identität als politisch gestaltende Faktoren erheblich an Bedeutung gewonnen. Außenpolitik folgt mit anderen Worten nicht länger ihrer eigenen Logik und Rationalität, wenn sie es denn je tat. Das Ausmaß jedoch, mit dem die Entwicklungen innerhalb Russlands – sei es die neue Unübersichtlichkeit, die eher die eigene Wahrnehmung als die wirklichen Verhältnisse destabilisiert, seien es Armut oder Kriminalität – das Bild Russlands in Deutschland wie im Westen prägen, ist präzedenzlos. Plausibel wird es nur vor dem Hintergrund, dass es keine herausragenden Ziele und Interessen gibt, die eine genuine außenpolitische Agenda gegenüber Russland begründen könnten. Und es setzt voraus, dass dem Land ein demokratischer Maßstab verordnet wird, der die fragwürdigen Errungenschaften in ausnahmslos allen anderen Staaten der GUS souverän negiert, aber jedem Beitrittskandidaten zur Europäischen Union zur Ehre gereichen würde. Hier dürfte auch ein wesentlicher Grund für den geraume Zeit und verbreitet beklagten Reduktionismus der westlichen Kontaktdiplomatie auf die demokratisch idealisierten sowjetischen wie russischen Präsidenten liegen. Das

<sup>35</sup> Bis dahin hatte die deutsche Seite sehr zum Missfallen der russischen auf deren multipolar inspirierte Avancen noch immer mit multilateral konditionierter Zurückhaltung reagiert. Das Ergebnis war eine Passivität, die weder die offenkundigen bilateralen Chancen wahrzunehmen noch die vermeintlichen multilateralen Restriktionen zu beeinflussen trachtete.

reflektierte zwar auch die präsidentiale Verengung politischer Entscheidungsprozesse in Russland. Vor allem aber kam darin die mangelnde Bereitschaft zum Ausdruck, sich mit der unübersichtlichen politischen Landschaft auseinander zu setzen. Was lag da näher, als die beiden Lichtgestalten – Gorbatschow wie Jelzin – in ihrem Existenzkampf mit den Mächten der Finsternis erstrahlen zu lassen? Als Symbole – weniger indes als Garanten – für die Einleitung und Fortführung eines Reformprozesses nach westlichem Muster sowie für die Bereitschaft zur kontinuierlichen Kooperation mit dem Westen erlaubten sie, sich immer wieder für ihr politisches Überleben zu engagieren – und zugleich gegenüber dem Land gebührende Distanz zu wahren.<sup>36</sup> Die sicht- und fühlbare Stärkung der „Machtvertikale“ durch den neuen Präsidenten Wladimir Putin hat dies ebenso überflüssig gemacht, wie es die Fragwürdigkeit einer solchen Politik offenbarte.

Wie schon am Beginn des Kalten Krieges erscheint das katastrophale Image Russlands als „große Erlösung“ (Peter Bender) auch für die offizielle Politik, das damals den Zwang zur Versöhnung entbehrlich machte und heute die Versuchung einer womöglich exklusiven Partnerschaft illusionär erscheinen lässt. Um es zuzuspitzen: Sowohl in der öffentlichen Meinung als auch im außenpolitischen Entscheidungsprozeß wird Russland als großes schwarzes Loch porträtiert, das nur darauf wartet zu im- oder explodieren. Es ist ein Land mit einer verarmten und wahlweise verzweifelten oder schicksalsergebenen Bevölkerung, die von kriminellen Strukturen regiert und von oligarchischen Öl- und Bankbaronen ausgeplündert wird. Und es ist ein Land mit einem Staatsapparat, der mal als Potemkinsches Dorf am Rande des Zusammenbruchs und mal als entideologisierte Kopie der omnipotenten Sowjetmaschinerie erscheint: autoritär, interventionistisch sowie durch und durch korrupt. Die Liste ließe sich nahezu beliebig fortsetzen; und sie hat keinerlei Problem, sowohl den Herzpatienten Jelzin als auch den Judoka Putin als idealtypische Repräsentanten der politischen und gesellschaftlichen Gegenwart zu porträtieren.

Das hat wenig mit der Realität und viel mit Projektion zu tun: Ein solches Land kann fraglos weder ein zuverlässiger Partner sein, noch flößt es als Gegner übermäßig Respekt ein. Höchst plausibel ist dagegen, dass ein dergestalt porträtiertes Land als Quelle aller denk- und nur schwer kontrollierbaren Risiken erscheinen muss – ungeachtet der Tatsache, dass auch nicht eines der zahllosen Katastrophenszenarien des vergangenen Jahrzehnts Wirklichkeit geworden ist. Ungeachtet dessen hat sich diese Perzeption auch in die operative Gestaltung der deutschen Russlandpolitik gefressen. Christoph Bertrams Plädoyer, dezidiert(er) Russland seine Grenzen aufzuzeigen, ist hier durchaus repräsentativ für die Stimmung in jenem Sektor von Staat und Gesellschaft, der sich professionell mit deutscher Außenpolitik befasst. Die Botschaft lautet: Wenn Russland als Partner ernst genommen werden will, muss es unverzüglich seine innere Unordnung beseitigen und seinen Transformationsprozess so abschließen, wie es die technischen Handreichungen der westlichen „spin-doctors“ vorsehen.

Strobe Talbott hat namens der USA besonders prägnant deutlich gemacht, was darunter zu verstehen ist. Auch wenn allenthalben im Westen betont wird, dass die westliche Hilfe zur Demokratisierung Russlands weder einem allgemein verbindlichen Modell fol-

36 Das ist so übermäßig neu nicht: „Doch seltsam, dieser in den Verhältnissen so fest begründete Bund hat bis zum heutigen Tage seinen ursprünglichen dynastischen Charakter bewahrt. So warm die Freundschaft der Höfe, ebenso kalt blieb im Ganzen das Verhältnis zwischen den beiden Nationen“ – schon im 19. Jahrhundert tat sich eine Kluft zwischen offizieller Kooperation an der Spitze und wechselseitiger Wahrnehmung an der Basis auf, wie Heinrich von Treitschke nach Osten weit treffender als nach Westen urteilend mit dem Ausdruck höchsten Bedauerns registrierte, von Treitschke, a.a.O. (Anm. 28), S. 598.

gen dürfe, noch aufgezwungen werden könne, steht letztlich außer Zweifel, dass es darum geht, in andere Gegenden der Welt zu exportieren, was sich daheim bewährt hat:

„The American response to democrats in Russia and everywhere should be: Welcome to the terra firma of real politics, which for us is terra cognita; as you find your way, we'll be with you, through all the fits and starts, so long as you keep moving in the right direction.“<sup>37</sup>

Dass dies allerdings Russland Zugang zu den westlich verbündeten Entscheidungszentren oder den erhofften Status einer Großmacht auch im westlichen Koordinatensystem verschafft, ist keineswegs garantiert und darf bezweifelt werden. Zu offensichtlich ist die Bigotterie der ordnungspolitisch argumentierenden, tatsächlich aber außenpolitisch inspirierten Abgrenzung, der im deutschen Fall zudem der Vorteil gebührt, nicht aus dem Schema multilateraler Bequemlichkeit ausscheren zu müssen.

Tatsächlich liest sich auch mehr als zehn Jahre, nachdem die Perestrojka den Transformationsprozess in Russland einleitete, die politische Agenda des Westens, als ob Michail Gorbatschow immer noch gegen die entfernten Mächte der Vergangenheit ankämpfen müsse. Dies geschieht ungeachtet der erklärten Vorbehalte seitens der russischen Führung und des wachsenden Unbehagens innerhalb der russischen Öffentlichkeit. Die grundlegende Einstellung des Westens, die hier nahtlos auch für Deutschland gilt, wird exemplarisch sichtbar, wenn man die beiden Dokumente vergleicht, die als programmatische Richtschnur für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland gelten können. In ihrer „Gemeinsamen Strategie“ aus dem Jahre 1999 definiert die Union zwei „klare strategische Ziele“ gegenüber Russland und bekräftigt damit die Prinzipien, die bereits im Partnerschaftsabkommen von 1994 niedergelegt waren:

- a stable, open and pluralistic democracy in Russia, governed by the rule of law and underpinning a prosperous market economy benefiting alike all the people of Russia and of the European Union,
- maintaining European stability, promoting global security and responding to the common challenges of the continent through intensified cooperation with Russia.<sup>38</sup>

Selbst unter Berücksichtigung des weithin deklaratorischen Charakters eines solchen Dokuments bringt es doch eine Haltung zum Ausdruck, wie sie vergleichbar nur jenen Entwicklungsländern zuteil wird, denen sich wichtige Mitglieder der Union durch einstmals koloniale Bande paternalistisch verbunden fühlen: Rein innenpolitische Ziele wie die verordnete Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft werden hier auf eine Stufe mit gemeinsamen außenpolitischen Zielen wie Stabilität und Sicherheit gestellt, und es bleibt zudem offen, was beides denn nun verbinden könnte. Die Verfolgung solcher innenpolitischer Transformationsziele ist allenfalls dann gerechtfertigt, wenn der Adressat dies expressis verbis wünscht. Dies war am Beginn des Transformationsprozesses in Russland zweifellos der Fall, auch wenn schon damals offen und Gegenstand heftiger innenpolitischer Kontroversen blieb, wie Demokratie und Marktwirtschaft genau beschaffen und der Weg dahin ausgestaltet sein sollten. Heute indes akzentuiert die russische Führung demonstrativ das Prinzip der Gleichheit, um so dem Eindruck zu begegnen, den nachgeordneten Part in einer ohnehin asymmetrischen Beziehung spielen zu müssen. In ihrer Antwort auf die „Gemeinsame Strategie“ der EU betont sie daher die „gemeinsamen Interessen“, das Prinzip der „Reziprozität“ und hebt die eigene Handlungsfreiheit hervor: „Russia should retain its freedom to determine and implement its domestic and foreign

37 Talbott, a.a.O. (Anm. 10), S. 62.

38 „Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia“ (1999/414/CFSP).

policies". Und nicht zuletzt macht das russische Dokument klar, dass Russland mehr und anderes zu bieten hat, als lediglich die Agenda der EU abzarbeiten.<sup>39</sup>

Zweifellos widerspricht die russische Haltung den populären Erwartungen im Westen, die zum einen von einer unaufhaltsamen Globalisierung westlich demokratischer Ordnungsvorstellungen ausgehen und zum anderen dafür auch noch die Geschäftsbedingungen festlegen wollen. Selbst in demokratischer und marktwirtschaftlicher Verfassung kann Russland danach keineswegs damit rechnen, Teil jener Bündnisse und Integrationen zu werden, in denen sich seine selbsterklärten Vorbilder zusammengefunden haben. Im Gegenteil gelten hier plötzlich jene geostrategisch inspirierten und vermeintlich antiquierten Argumente, die aus der Schule des Realismus allzu vertraut sind. Es ist daher nicht erstaunlich, dass Russland in seiner Reaktion auf die EU der Logik seines multipolaren Konzepts verpflichtet bleibt, selbst wenn nach eigener Einschätzung der Transformationsprozess keinen übermäßig befriedigenden Verlauf genommen hat. Wenn daher der einstige Staatssekretär im Auswärtigen Amt und heutige Botschafter in Washington, Wolfgang Ischinger, unverändert glaubt, Russland auf die Transformationsziele der EU festlegen zu müssen, so kann daraus kaum eine stabile Kooperationsbasis entstehen. Er forderte reichlich einseitig: „Jetzt wird es darauf ankommen, die beiderseitigen Vorstellungen miteinander zu synchronisieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die demokratiefördernden Ziele der EU von Russland auch als Grundlage einer Partnerschaft akzeptiert werden.“<sup>40</sup> Warum sollte es dies tun?

Mit dieser Forderung wird keineswegs nur das Ziel verfolgt, in Russland die Voraussetzungen für eine wirkliche, wenn auch einstweilen noch entfernte Partnerschaft zu schaffen. Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten doppelten Asymmetrie bringt sie in einem neuen Gewand auch das zivilisatorische Gefälle zum Ausdruck, das mit dem Scheitern des realen Marxismus-Leninismus aufgebrochen ist. Dass damit erneut ein „selbstgefälliger Culturdünkel“ (Heinrich von Treitschke) einhergeht, kann kaum verwundern. So erscheint die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft in Russland nicht wenigen im Westen in aller Offenheit als ein neuerlicher Versuch, „die Russen zu zivilisieren“<sup>41</sup> oder zumindest als Beitrag zur „Europäisierung“ des Landes, wie andere sich diplomatischer auszudrücken belieben.<sup>42</sup> Und auch Strobe Talbott begründete sein Plädoyer für eine „strategische Allianz mit der russischen Reform“ – die nach weiteren Frustrationen zur „strategischen Geduld“ mutierte – mit dem Ziel, aus Russland „einen normalen, modernen Staat“ machen zu wollen.

Nicht nur in russischen Augen muss ein solcher Politikansatz durch und durch paternalistisch wirken, zumal er das Grunddilemma der doppelten Asymmetrie zuspitzt: Während Russland genuine außenpolitische Kooperationen sucht, die mit seinen mal mehr

39 „Russia Common Strategy Towards the EU“ in der Ausgabe der Delegation der Europäischen Kommission in Russland.

40 Und er fährt fort: „Während Russland die Europäische Union in erster Linie als Wirtschaftspartner sieht, hat diese ihre Partnerschaft mit Russland immer vorrangig politisch begriffen und deswegen auch in allen Grundsatzdokumenten auf einer Festschreibung demokratischer und rechtsstaatlicher Normen bestanden.“ Wolfgang Ischinger, Russland als Europäische Macht, Vortrag in Tutzing am 02.07.2000, S. 3, in: <http://www.auswaertiges-amt.de>. Vgl im gleichen Sinne auch etwa Warren Christopher am 22. März 1993: „The most important point is that Russia must remain a democracy moving toward a market economy. That is the only basis for our new U.S.-Russian partnership.“ USPIT, Nr 30, 1993, S. 20.

41 Martin Walker, „Russia and the West. What Is to Be Done Now“, World Policy Journal, Jg. XI, Nr. 1, 1994, S. 5.

42 Wolfgang Ischinger, Eröffnungsvortrag, Russland-Symposium der Baden-Baden-Foundation, 1 October 2000, S. 1, in: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

mal weniger verzweifelten Wünschen nach Anerkennung als Großmacht korrespondieren, bekommt es regelmäßig als Antwort eine innenpolitische Transformationsagenda präsentiert. Und da diese sozialökonomische Transformation unauflöslich mit dem säkularen Niedergang des Landes verknüpft ist, kann eine solche Reaktion auf kurze und mittlere Sicht die verbreiteten Minderwertigkeitskomplexe nur verstärken und muss damit die politische und gesellschaftliche Basis für die Umsetzung solcher ordnungspolitischer Ziele weiter schwächen. Dem kann nur begegnet werden, wenn die russische Außenpolitik ernst- und seine Innenpolitik wahrgenommen wird. Gefordert sind damit – auch auf rein symbolischer Ebene – kompensatorische Akte als notwendige Ergänzung jener Aktivitäten, die zur Förderung der Demokratie innerhalb Russlands stattfinden – und das nicht erst, wenn ein Kreuzzug gegen den Terrorismus globale Bündnisse entstehen lässt.

#### 4. Demokratiehilfe in der Praxis

Demokratische Verhältnisse in Russland gelten auf westlicher Seite, wie gezeigt, im Sinne außenpolitischer Konditionierung nicht nur als Grundvoraussetzung für kooperative Beziehungen; ihre Sicherung, Stabilisierung oder gar Herstellung erfährt auch und gerade unter den aktuellen politischen Verhältnissen eines Etatismus Putinscher Prägung besondere Aufmerksamkeit. So wird etwa in einem Report, der in der Tradition der Clinton-Doktrin unter der Mitwirkung einer ganzen Reihe verständiger amerikanischer Experten entstanden ist, der Bush-Administration nahegelegt, sowohl die demokratische Konditionalität gegenüber Russland zu bekräftigen als auch künftig aktiv in das innenpolitische Geschehen einzugreifen:

„[T]he new U.S. administration needs to stress that the preservation of democracy in Russia is a precondition for cooperation and integration into the Western community of states. Putin wants to make Russia a great European power once again. The new administration should regularly and clearly remind him that all great European powers today are democracies. It is not enough, however, to try to convince Putin and his government to adhere to democratic practices for reasons of self-interest. Instead, the United States must become more engaged in defending and assisting those individuals and organizations within Russia fighting for democratic institutions and values. Unlike the debate about the market, the debate about democracy in Russia is not over.“<sup>43</sup>

Das schließt nach Auffassung der Autoren als praktische Konsequenz ein, die amerikanische Wirtschaftshilfe um fünfzig Prozent abzusenken und entsprechend die Demokratiehilfe von jährlich 16 auf 40 Millionen US-Dollar mehr als zu verdoppeln.<sup>44</sup> Diese soll dabei zugleich vor allem Nichtregierungsorganisationen und nicht länger dem Staat zufließen und so bevorzugt der Zivilgesellschaft und erst in zweiter Linie der Institutionenbildung dienen. Damit sind zwei grundlegende Probleme der westlichen Zusammenarbeit mit Russland angesprochen: die angemessene Auswahl der Adressaten, durch die zugleich die relative Konflikt- und Kooperationsbereitschaft der westlichen Geber mit dem offiziellen Russland in Moskau – aber auch in den Hauptstädten der Regionen – tangiert ist, und rein quantitativ die relative Bedeutung der Demokratiehilfe gegenüber anderen Sektoren und namentlich der Wirtschaftshilfe. Letzteres erfordert einen kurzen Blick auf die

43 „An Agenda for Renewal...“, a.a.O. (Anm. 1), S. 38.

44 Vgl. zu den Daten detaillierter unten S. 24.

Volumina und den Verlauf des Ressourcentransfers, mit dem die westlichen Geber USA, Deutschland und die Europäische Union den russischen Transformationsprozess seit 1992 von außen unterstützt haben.

#### **4.1. Hilfeleistungen im Spiegel politischer Konjunkturen**

Entgegen den ursprünglichen Annahmen hat sich die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft in Russland als Aufgabe erwiesen, deren Dauer nicht in Jahren, sondern in Jahrzehnten zu messen ist. Die grundlegenden inneren Voraussetzungen für nachhaltig vorteilhafte Beziehungen – ganz im Sinne dessen, was das Konzept des „demokratischen Friedens“ verheißt –, lassen folglich auf sich warten. Gleichwohl ist ein solch hehres Ziel jeglicher Anstrengung wert, unter Einschluss auch finanzieller Verpflichtungen. Kurzfristig jedoch tun sich durchaus Gräben zwischen leichthin bekundeter rhetorischer Zuwendung und kostspieligen materiellen Transfers auf; und auch der langfristige Zeithorizont ist wenig geeignet, den an eher kurzfristigen Vorteilen orientierten Interessenkonflikt abzufedern, gleich ob im politischen oder im ökonomischen Bereich. Tatsächlich erwies sich der Widerspruch zwischen langfristigen Notwendigkeiten und kurzfristigen Bedürfnissen als einer der schwierigsten Zielkonflikte in der westlichen Unterstützung des russischen Transformationsprozesses.

Die wichtigsten westlichen Geber waren sich nicht nur in den großen Zielen des Transformationsprozesses einig, sie zeigten gemeinsam auch wenig Neigung, sich materiell übermäßig zu exponieren – zumal dort, wo jenseits ökonomischer Kalküle der Nutzen nicht unmittelbar zu erkennen war. Der seinerzeit viel beschworenen historischen Aufgabe – daran gibt es rückblickend kaum mehr Zweifel – wurden sie im bürokratischen Alltag der sparsamen Mittelverwaltung nicht gerecht. Ein charakteristisches Beispiel präsentierte nicht zuletzt die US-Administration. Sie demonstrierte von Anbeginn, dass sie den Konflikt zwischen den kurz- und langfristigen Vorteilskalkülen nach bewährtem Muster zu lösen trachtete, durch Maximierung des Ertrags bei Minimierung eigener Leistungen. Wie das funktioniert, machte unter anderem Senator Tom Lantos 1993 in aller Offenheit deutlich: „It's unrealistic to expect major contributions from the United States, but not unrealistic to expect major leadership from the United States.“<sup>45</sup> Immerhin fiel diese Äußerung in einer Zeit, als die amerikanischen bilateralen Transfers ihren Höhepunkt erreichten. Diese setzten sich im wesentlichen aus drei Leistungskategorien zusammen: dem „Cooperative Threat Reduction Program“ (Nunn-Lugar), das über das Pentagon die Sicherung und Beseitigung von Massenvernichtungswaffen unterstützen sollte, der Nahrungshilfe unter Aufsicht des Landwirtschaftsministeriums und als eigentlichem Transformationsprogramm den Leistungen im Rahmen des „Freedom Support Act“, die im wesentlichen von USAID, der „Agency for International Development“ unter der Aufsicht des State Department erbracht wurden. Die Hilfszusagen im Rahmen des „Freedom Support Act“, wo neben der technischen Zusammenarbeit in der Wirtschaft auch die Unterstützung des Demokratisierungsprozesses ressortiert, beliefen sich zwischen 1992 und 2000 auf nahezu 2,7 Milliarden US-Dollar, von denen mit 2,3 Milliarden ein relativ hoher Anteil auch tatsächlich ausgezahlt wurde (vgl. Tabelle 1).

45 Zitiert bei Bierling, a.a.O. (Anm. 14), S. 239.

Tabelle 1: Bilaterale US-Hilfsprogramme für die Russische Föderation  
(Millionen US-Dollar)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nahrungshilfe	130	1.030	30	30	20	10	./.	1.160	200
Nunn-Lugar	10	170	260	150	170	250	280	390	430
Freedom Support	90	310	1.000	360	220	140	210	160	180
Sonstiges	20	40	30	20	140	190	220	420	250

Quelle: US General Accounting Office, *Foreign Assistance to Russia*, GAO-01-8, S. 164.

Annähernd die Hälfte der Ausgaben im Rahmen des „Freedom Support Act“ entfiel auf das Jahr 1994 und damit auf die internationale Reformoffensive am Beginn der Clinton-Administration. Mit ihr war gegenüber Russland die Hoffnung verknüpft, durch eine drastische Steigerung der Transfers namentlich im Bereich der Privatisierung und der Reform des Kapitalmarktes, einen „jump-start“ des Reformprozesses zu erreichen. Daraus wurde bekanntlich nichts, und spätestens ab Mitte der neunziger Jahre vergrößerte sich mit jährlich kaum mehr als 200 Millionen US-Dollar erneut die Lücke zwischen den materiellen Leistungen der USA und ihren ausgeprägten Gestaltungs- und Steuerungsansprüchen. Beides legte es schließlich nahe, den Internationalen Währungsfonds (IWF) im Verein mit der Weltbank als entscheidende Agentur für die Koordinierung, Bereitstellung und Überwachung der westlichen Hilfeleistungen an Russland einzusetzen. Sie avancierten denn auch zu den mit Abstand größten Gebern. Während die Weltbank zwischen 1992 und 2000 für 46 Projekte in Russland insgesamt 12,1 Milliarden US-Dollar zusagte, von denen sie jedoch nur 7,5 Milliarden tatsächlich transferierte, beliefen sich die Darlehen des IWF nach schleppendem Start auf schließlich 22 Milliarden US-Dollar, von denen Russland in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre allerdings bereits 8 Milliarden getilgt hat. Je prominenter die Rolle dieser beiden Geber wurde, desto mehr musste jedoch die genuine Förderung der Demokratie in den Hintergrund geraten, denn jenseits der technokratisch gewendeten „good governance“ finden solche unmittelbar „politischen“ Fragen bei der Mittelvergabe beider Organisationen keine Berücksichtigung.

Deutschland wiederum verkörperte entgegen mancher offizieller Anklänge gegenüber dem neuen Russland keineswegs den entgegengesetzten Fall eines Gebers, dessen Gestaltungsansprüche sich umgekehrt proportional zu seiner materiellen Großzügigkeit verhalten. Zwar erwies sich die Bundesrepublik tatsächlich als mit Abstand größter bilateraler Financier nicht nur der alten Sowjetunion, sondern auch des neuen Russland, aber ihre Hilfe war ebenfalls eng mit partikularistischen Interessen politischer und namentlich auch wirtschaftlicher Natur verknüpft und keineswegs die Folge eines versöhnenden Altruismus oder einer auf lange Sicht konzipierten Transformationsstrategie. Mit anderen Worten demonstrierte Deutschland Großzügigkeit, als von Transformation nur am Rande die Rede war, und es reduzierte seine Leistungen im gleichen Maße, wie auch von deutscher Seite die Forderungen nach entschiedenen Reformmaßnahmen zunahmen. Bei den genuin außenpolitischen Zielen der Bundesrepublik verhielt es sich dagegen genau umgekehrt.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre war denn auch die Abwicklung der Teilungsfolgen das überragende Interesse, mit dem die deutsche Regierung ihren Partnern in Moskau begegnete. Dazu zählten nicht nur der materielle Preis der Einheit und der Abzug

der sowjetischen Truppen, sondern auch die Bewahrung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Kombinatn der einstigen DDR und ihren Abnehmern in Russland. Vor diesem Hintergrund erklärte sich Deutschland zwischen 1990 und 1994 zu präzedenzlosen Leistungen in Höhe von annähernd 100 Milliarden DM bereit, von denen allerdings mit 4,4 Milliarden DM nur ein Bruchteil von weniger als 5 Prozent der technischen oder humanitären Hilfe zuzurechnen war.<sup>46</sup>

Erst Mitte der neunziger Jahre, als sich die Hoffnungen endgültig zerschlagen hatten, den Weg der ostdeutschen Industrie in die Marktwirtschaft auch mit Hilfe des russischen Marktes ebnen zu können, und als mit dem Abzug der sowjetischen Truppen der letzte potentielle Hebel zur Ausübung politischen Drucks auf die Bundesregierung beseitigt war, erhielten die Demokratisierung Russlands und die Einführung der Marktwirtschaft den Rang eigenständiger politischer Ziele, die nicht länger durch partikuläre deutsche Interessen relativiert wurden. Nun jedoch wurden nicht nur die finanziellen Restriktionen spürbarer – finanzielle Folge der deutschen Einheit wie der Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsunion –, sie erlangten auch größeres Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß. Damit gewann die rhetorische Formel, dass letztlich Russland selbst über sein Schicksal entscheide, eine ganz neue Bedeutung. Und das Petitum des damaligen Außenministers Klaus Kinkel aus dem Jahre 1994, dass es nicht „mehr Geld für weniger Reformen“ geben könne, vermag kaum zu verbergen, dass der unmittelbare Anlass für großzügige deutsche Leistungen schlicht entfallen war.<sup>47</sup>

Frisches Geld floss daher ab Mitte der neunziger Jahre nur mehr in einem Umfang, der ein fortgesetztes Interesse, aber keine Prioritäten zum Ausdruck bringen sollte. Die einzige Ausnahme bildete im Frühjahr 1996 ein öffentlich verbürgtes Kreditpaket in Höhe von 4 Milliarden DM, mit dem – Höhepunkt der auf die Person und das Amt des Präsidenten verengten symbolischen Politik – Boris Jelzin aus vermeintlich aussichtsloser Position bei der herannahenden Wahl demonstrativ gegen seinen kommunistischen Herausforderer gestützt werden sollte. Selbst die Hermes-Ausfallbürgschaften, ein bewährtes Instrument der Exportförderung im eigenen, ebenfalls sehr partikulären Interesse, wurden schrittweise zurückgeführt und schließlich vor dem Hintergrund einer möglichen russischen Zahlungsunfähigkeit vollständig eingefroren. Erst im Jahre 2000 erfolgte eine Neuauflage in der moderaten Größenordnung von bis zu maximal 1 Milliarde DM. Das TRANSFORM Programm der Bundesregierung wiederum, 1994 geschaffen, um die technische Hilfe in insgesamt 11 Transformationsländern Mittel- und Osteuropas zu rationalisieren, stellte ursprünglich 70 Millionen DM im Jahr für Russland zur Verfügung, von denen im Jahre 2000 nach allgemein drastischen Kürzungen nicht mehr als 27 Millionen DM verblieben sind – mit der Folge, dass auch in Russland seither keine neuen Projekte mehr eingeleitet werden konnten (vgl. Tabelle 2).

46 Etwa 17 Milliarden DM wurden an verlorenen Zuschüssen zur Finanzierung des sowjetischen Truppenabzugs bereitgestellt; die Kreditbürgschaften für deutsche Exporte beliefen sich auf 33 Milliarden DM; die Umschuldungen alter sowjetischer Verbindlichkeiten im Rahmen des Pariser Clubs der öffentlichen Gläubiger auf 12,4 Milliarden; der offene Saldo aus Transfer-Rubel-Geschäften, der von der DDR geerbt und bis 2001 eingefroren wurde, nach den deutschen Berechnungen auf 20,6 Milliarden; und die deutschen Beiträge zu den multilateralen Programmen (TACIS, EBRD) auf etwa 2 Milliarden DM, vgl. „Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.“, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6162.

47 Zitiert in Bierling, a.a.O. (Anm. 14), S. 274.

**Tabelle 2: Bilaterale Technische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit der Russischen Föderation (TRANSFORM-Programm, Millionen DM)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Russland	70	72,4	47	41,5	33,6	27
<i>Anteil am Gesamtprogramm</i>	<i>25 %</i>	<i>25 %</i>	<i>27 %</i>	<i>28 %</i>	<i>26 %</i>	<i>24,5 %</i>
Polen	31	28	18	14	7	6
Ukraine	29	29	30	25	20,3	./.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Sein multilaterales Pendant, das TACIS Programm der Europäischen Union für die Mitglieder der GUS und die Mongolei, belief sich dagegen zwischen 1991 und 2000 auf insgesamt 1,3 Milliarden Euro, die Russland an unmittelbarer Unterstützung zuflossen, sowie auf weitere 700 Millionen Euro, von denen es im Rahmen gemeinsamer Programme profitierte. Russland bestritt damit mehr als ein Drittel des Gesamtprogramms, bei ebenfalls sinkender Tendenz (vgl. Tabelle 3).<sup>48</sup>

Es war paradox: Zu einer Zeit, als die Förderung der Demokratie und Marktwirtschaft in Russland rhetorisch zu den herausragenden Zielen westlicher Politik aufstieg, sank die Bereitschaft, dieses Ziel materiell zu unterstützen, nach einer kurzen, aber vergeblichen Anstrengung kontinuierlich ab. Schlimmer noch: Obwohl es gleichsam zum guten westlichen Ton gehörte, dem Reformprozess in Russland nachzusagen, dass er seine Ziele weit verfehlt, in jedem Fall aber noch lange nicht erreicht habe, wurden frühere, vorgeblich zur Unterstützung dieses Reformprozesses bereitgestellte Finanzmittel in immer neuen Umschuldungsverhandlungen kategorisch zurückgefordert. Das deutsche Schulden-Management namentlich jener Altschulden, die das neue Russland von der Sowjetunion übernommen hatte und jener Forderungen, die die Bundesregierung in jüngster Zeit allzu bereitwillig aus dem wahrlich sozialistischen Erbe der DDR heraus destillierte, zeigen eindrucksvoll, wie das langfristige Transformationsziel auf dem Altar kurzfristiger und kurzfristiger Interessen geopfert wird. Während die USA auch hier wiederholt „leadership“ demonstrierte und eine zumindest partielle Schuldenreduzierung anmahnte – nicht übermäßig anspruchsvoll in Anbetracht des nur begrenzten Engagements bei den fraglichen Altschulden –, hat die Bundesregierung einem solchen Ansinnen regelmäßig kategorisch widersprochen.

48 Im Jahre 2000 verblieben insgesamt nur mehr 92 Millionen Euro, von denen 38 Millionen auf das TACIS-Länderprogramm, 20 Millionen auf ein Programm zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sowie auf das SPP und 34 Millionen auf das TACIS-Programm zur Nuklearen Sicherheit entfielen. vgl. Tacis in Russia, No. 6, November 2000, <http://www.eur.ru/eng/tacis>.

Tabelle 3: TACIS-Fördermittel: Empfängerländer (1991–1999, Millionen Euro)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Gesamt
Armenien	2,3	9,6	17,0	0,0	6,0	14,0	0,0	10,0	0,0	58,9
Aserbaidshan	0,4	12,5	8,0	8,0	6,0	16,0	0,0	26,8	9,5	87,2
Baltikum *	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
Belarus	8,9	14,6	9,0	7,0	12,0	0,0	5,0	0,0	0,0	56,6
Georgien	5,0	9,0	6,0	8,0	6,0	16,0	0,0	16,0	0,0	66,0
Kasachstan	7,7	20,6	14,0	14,0	15,0	0,0	24,0	0,0	23,9	119,2
Kirgistan	0,7	9,2	10,0	0,0	8,0	0,0	13,0	0,0	12,0	52,9
Moldawien	1,1	9,0	0,0	10,0	9,0	0,0	18,0	0,0	19,5	66,6
Mongolei	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	9,5	0,0	11,0	0,0	28,5
Russland	212,0	111,0	160,8	150,0	161,2	133,0	132,9	139,7	101,0	1.301,5
Tadschikistan	0,0	0,0	0,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0
Turkmenistan	0,9	8,8	0,0	8,0	4,0	0,0	11,5	0,0	8,5	41,7
Ukraine	28,7	48,3	43,3	50,5	72,5	76,0	59,0	44,0	46,0	468,2
Usbekistan	1,7	18,8	0,0	15,0	10,0	28,0	0,0	29,0	0,0	102,5
Regionale Programme **	106,0	88,6	172,0	131,5	124,5	152,0	135,0	155,8	129,4	1.194,8
Koordinierung der Geber ***	0,0	34,9	21,0	24,7	40,0	43,0	37,0	43,0	44,4	288,0
Programmkosten ****	6,2	24,0	11,1	21,0	23,0	37,5	34,5	31,9	33,5	222,6
Andere *****	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	11,0	11,9	0,0	0,0	42,9
<b>Summe</b>	<b>396,5</b>	<b>418,9</b>	<b>472,1</b>	<b>469,7</b>	<b>511,2</b>	<b>536,0</b>	<b>481,7</b>	<b>507,2</b>	<b>427,6</b>	<b>4.220,9</b>

Quelle: Europäische Kommission, Jahresbericht 1999 über das TACIS-Programm.

\* Die Ostseestaaten erhalten seit 1992 Unterstützung aus dem PHARE-Programm;

\*\* Einschließlich Interstate-Program, Programm für nukleare Sicherheit und Programm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit;

\*\*\* Einschließlich EBWE Bangkok-Fazilität und Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum;

\*\*\*\* Einschließlich Koordinierung, Information, Überwachung und Evaluierung;

\*\*\*\*\* Einschließlich Demokratieprogramm.

## 4.2. Demokratiehilfe – symbolische Referenz an politische Rhetorik?

Auch wenn die westliche Unterstützung des Transformationsprozesses in Russland natürlich in erster Linie das Ziel verfolgte, materiell zu seinem Erfolg beizutragen, so erwies sie sich nicht minder auch als eine Public-Relations-Veranstaltung zur Erbauung des eigenen Publikums. Erinnert sei nur an die bombastischen Ankündigungen, mit denen die G-7 in der ersten Hälfte der neunziger Jahre konkrete Zusagen aus der Vergangenheit und vage Absichten für die Zukunft zu immer neuen und immer gewichtigeren Hilfspaketen verschnürte. Der Höhepunkt wurde im Frühjahr 1993 erreicht, als auf einem G-7-Treffen in Tokio Gesamtleistungen von 43 Milliarden US-Dollar annonciert wurden, von denen bei genauerer Betrachtung kaum mehr als 3 Milliarden verblieben, die neu und tatsächlich abrufbereit zugesagt wurden.

Mit ähnlichen Problemen muss sich die quantitative Erfassung der Demokratiehilfe auseinandersetzen. Da die Geber höchst unterschiedliche Abgrenzungen verwenden, da die Transparenz variiert und da nicht zuletzt auch hier das Marketing in der Präsentation eigener Leistungen ebenso wichtig ist wie die kalkulierten Bedürfnisse der Empfänger, sind die verfügbaren Daten kaum vergleichbar. Zur Erinnerung seien noch einmal die Grundelemente einer „positiven“ Demokratiehilfe aufgeführt. Diese dient zum einen der Schaffung demokratischer Institutionen, sei es durch politische Beratung oder durch die Organisation und Beobachtung von Wahlen; zum anderen will sie die Zivilgesellschaft stärken durch die Förderung unabhängiger Medien ebenso, wie von Parteien und Nicht-regierungsorganisationen, zu denen neben Menschenrechtsgruppen durchaus auch Umweltverbände, Frauenorganisationen oder Gewerkschaften gehören können. Da Rechtsstaatlichkeit im Regelfall als konstitutive Säule demokratischer Herrschaftsverhältnisse betrachtet wird, sollten in einem nicht allzu restriktiven Sinne auch der Ausbau und die Modernisierung der dritten Gewalt der Demokratiehilfe zugerechnet werden.

Propagandistisch wie praktisch lassen die Vereinigten Staaten unter den westlichen Gebern der Demokratieförderung die höchste Aufmerksamkeit zuteil werden. Offiziellen Angaben zufolge belief sich der Anteil der Programme zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf durchschnittlich 24% aller Aktivitäten im Rahmen des „Freedom Support Act“.<sup>49</sup> Er bildet seit Oktober 1992 den Rahmen für diese Aktivitäten der USA und verfolgt drei Ziele: die Förderung von Marktformen, die Schaffung eines demokratischen Staates und die Abfederung der sozialen Kosten des Transformationsprozesses. Das zweite Ziel umfasst dabei eine transparente, offene und rechenschaftspflichtige Regierungsführung, die Selbstorganisation der Bürger sowie demokratische politische Verfahren, die deren breit angelegte Teilnahme am politischen und wirtschaftlichen Leben ebenso garantieren wie den Respekt für die Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Leistungen verteilen sich auf die genannten Sektoren, wie in Tabelle 4 angegeben. Dabei wird auch deutlich, dass nicht nur absolut, sondern auch relativ erhebliche Schwankungen und Verschiebungen zu verzeichnen sind. So dominierte ganz am Anfang, als die Versorgungsnot am ausgeprägtesten waren, die unmittelbare humanitäre Hilfe, von 1993 bis 1996 trat die Unterstützung des ökonomischen Wandels in den Vordergrund, während seit 1997 der demokratischen Umgestaltung größeres Gewicht eingeräumt wird, die – bei generell sinkender Tendenz – erstmals 1999 im Volumen gar den Sektor „Marktformen“ übertrafen hat.

Anderen Angaben zufolge ist der Anteil der Demokratiehilfe deutlich geringer. So beziffert ihn eine Studie der Carnegie-Stiftung im Zeitraum von 1990 bis 1999 auf insgesamt lediglich 133 Millionen US-Dollar (bei kalkulierten Gesamtleistungen der USA von 4,47 Milliarden US-Dollar). Auf die Leistungen des „Freedom Support Act“ bezogen, ergibt sich danach ein Anteil von nicht mehr als 6%. Im Falle der Europäischen Union seien es mit 272 Millionen US-Dollar mehr als doppelt soviel gewesen (hier werden als Gesamtleistungen dagegen nur 1,42 Milliarden US-Dollar angegeben).<sup>50</sup> Die Differenzen

49 General Accounting Office, *International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results*, GAO-01-8, S. 18.

50 Sarah E. Mendelson and John K. Glenn, *Democracy Assistance and NGO Strategies in Post-Communist Societies*, Washington, D. C. (Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Nr. 8) Februar 2000, S. 63. Sowohl im östlichen Mitteleuropa (USA: \$599 Millionen, PHARE: \$891 Millionen) als auch in den übrigen Staaten der GUS (USA: \$222 Millionen, PHARE: \$393 Millionen) liegen nach diesen Angaben die Maßnahmen zur Förderung der Demokratie absolut und relativ signifikant höher. Damit korrespondieren andere Quellen aus der Carnegie-Stiftung, die die direkte Demokratiehilfe nach der Denuklearisierung, der Wirtschaftsreform und humanitären Projekten mit nur \$130 Millionen und damit

zwischen den Leistungen der USA und der EU sind vor allem darauf zurückzuführen, dass nicht nur die Basis der Gesamtleistungen variiert, sondern zudem unterschiedliche offizielle Definitionen der Leistungskategorien zugrundegelegt wurden. Dabei verfuhr die EU-Kommission im hier zitierten Fall weit großzügiger und erfasste unter anderem auch Bildungsausgaben und die Verwaltungsreform, während bei den Daten von USAID offenbar allein auf die Förderung der Zivilgesellschaft abgestellt wurde.<sup>51</sup> Ähnlich verhält es sich bei den unterschiedlich hohen Angaben zu den Leistungen der USA.

Tabelle 4: „Freedom Support Act“, sektorale Verteilung (Millionen US-Dollar)

	Marktreforemen	Demokratie und Rechtsstaat	Soziale Lasten
1992	17,58	8,05 / 9%	44,86
1993	205,09	52,86 / 17%	45,41
1994	572,30	213,33 / 21%	123,32
1995	210,83	74,00 / 21%	62,58
1996	136,66	42,40 / 19%	27,84
1997	72,23	46,56 / 33%	15,76
1998	125,69	57,48 / 27%	18,10
1999	46,83	72,44 / 45%	28,80
2000	32,53	64,06 / 36%	23,32
<i>Gesamt</i>	<i>1.419,74</i>	<i>631,18 / 24%</i>	<i>389,99</i>

Quelle: General Accounting Office, *Foreign Assistance to Russia*, GAO-01-8, S. 170.

IWF und Weltbank haben im Sinne der traditionell restriktiven Interpretation ihres ursprünglichen Auftrags praktisch keine Leistungen erbracht, die in einem mehr als nur sehr indirekten Sinne der Demokratieförderung zuzurechnen sind. Mehr noch hat namentlich der IWF bei seiner Konzentration auf makroökonomische Stabilität in Russland bis gegen Ende der neunziger Jahre selbst die Förderung jener nur rudimentär existierenden Institutionen vernachlässigt, die für das Funktionieren einer Marktwirtschaft unverzichtbar sind – eine sträfliche Unterlassung, die post festum allenthalben kritisch registriert und bisweilen auch für den unbefriedigenden Verlauf der ökonomischen Transformation verantwortlich gemacht wird. So bemängelt etwa die Deutsche Bank Research, sein „focus on text book macro-adjustment has neglected the institutional prerequisites

angesichts eines kalkulierten Gesamtvolumens amerikanischer Hilfe für Russland in Höhe von \$5,45 Milliarden zwischen 1992 und 1998 bei nur 2,2 Prozent verorten, vgl. „An Agenda for Renewal...“, a.a.O. (Anm. 1), S. 39.

51 In der betreffenden Studie werden für die USA als Projekte beispielhaft genannt: „promote party formation through training of activists in ‚election readiness‘ and campaign techniques (direct mail, polling, advertising)“, „promote coalitions to minimize competition between like-minded candidates“, „promote transparency in elections by advising domestic election monitoring groups“, „promote youth and women candidates“, „professionalize media outlets“, „train journalists“, „provide equipment“ and „promote economic viability“, *ibid.*, S. 4.

for economic development – the rule of law and an impartial administration”.<sup>52</sup> Und auch das US General Accounting Office kritisierte in seiner Bilanz die vom IWF popularisierte irrtümliche Grundannahme aller westlichen Geber, dass sich im Zuge der marktwirtschaftlichen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung die notwendigen institutionellen Vorkehrungen schon von allein und schrittweise durchsetzen werden.<sup>53</sup> Ihnen von vornherein ungebührliche Aufmerksamkeit zu schenken, erschien dagegen als Versuch, den sozialistisch gescheiterten staatlichen Dirigismus wieder aufleben zu lassen.

Bei der Europäischen Union stellt sich das Bild, wie oben bereits angedeutet, recht unübersichtlich dar. Nach – offenbar irrtümlicher – Darstellung des US General Accounting Office spielte die Demokratisierung anfänglich im Fördertableau des TACIS-Pogramms für Russland nur eine nachgeordnete Rolle. Erst im Aktionsprogramm des Jahres 2000 sei sie erstmals zu einem zentralen Handlungsfeld aufgestiegen. In den Jahren zuvor und namentlich in der Frühphase des russischen Transformationsprozesses bis einschließlich 1994 habe die Förderung der Wirtschaftsreformen und des Humankapitals ganz eindeutig im Mittelpunkt gestanden und nahezu alle Ressourcen verzehrt.<sup>54</sup>

Das deckt sich nur partiell mit der Selbstdarstellung der EU-Aktivitäten.<sup>55</sup> Auch die Europäische Kommission räumt ein, dass in den individuellen Länderprogrammen die Förderung der Demokratie bislang keine herausragende Rolle gespielt hat. Parallel dazu gibt es jedoch auf Initiative des Europäischen Parlaments bereits seit 1992 das so genannte „PHARE and TACIS Democracy Programme (PTDP)“, bei dem der russische Anteil in den Jahren 1993 bis 1996 etwa 17 Millionen ECU betragen haben dürfte.<sup>56</sup> Für den Gesamtzeitraum 1991 bis 1999 weist die Kommission insgesamt 32 Millionen Euro als „sonstige“ EU-Leistungen in Russland aus, von denen der ganz überwiegende Teil auf die Demokratieförderung im Rahmen des PTDP entfallen sein dürfte (vgl. Tabelle 5). Mit diesen, gemessen am US-Engagement bescheidenen Volumina korrespondiert, dass hier Demokratiehilfe relativ eng auf die Förderung von Nichtregierungsorganisationen als zentraler Aufgabe sowie auf die Einübung parlamentarischer Praktiken und die Unterstützung unabhängiger Medien bezogen wird.

52 Zusammenfassend lautet ihr Urteil über die IWF-geförderten und –inspirierten Unterstützungsprogramme und – so wäre anzufügen – deren negative Wirkungen für die Stabilität der russischen Demokratie: „Arguably, the IMF-led macro-programmes have even contributed to the country’s collapse in autumn 1998: a fixed exchange rate has not been useful for a country that depends on volatile commodities prices, the capital account liberalisation had destabilising effects, (...) Especially the benign neglect with which the IMF treated government wage arrears has undermined public institutions.” Deutsche Bank Research, Country Brief: How should the West support economic reform in Russia?, July 5, 2000.

53 General Accounting Office, International Efforts to Aid Russia’s Transition Have Had Mixed Results, GAO-01-8, S. 11.

54 Ibid., S. 61, 187.

55 Die Angaben des GAO beziehen sich offenkundig nicht auf das reguläre „Action Programme“ des Jahres 2000, sondern auf das so genannte „Core Action Programme“, das die EU am 28. Juni 2000 im Zuge des neuerlichen Krieges in Tschetschenien beschlossen hatte. Der Helsinki-Gipfel hatte im Dezember verfügt, dass alle TACIS-Aktivitäten mit Ausnahme jener, die unmittelbar der Förderung demokratischer Werte und der Zivilgesellschaft in Russland dienen, eingefroren werden. Das „Core Action Programme“ setzt diesen Beschluss lediglich um, so dass der – vermeintlich erstmalige – Akzent nicht verwundern kann. Insgesamt hat es ein Volumen von 34 Millionen Euro, von denen allerdings nur 11 Millionen fünf klassischen Projekten zur Förderung der Demokratie zufließen sollen (vgl. Taxis in Russia, Nr. 4, Juni 2000). Im zwischenzeitlich wieder in Kraft gesetzten regulären und mit 38 Millionen Euro ausgestatteten „Action Programme“ geht es dagegen um die Unterstützung des Wirtschaftsprogramms der neuen russischen Regierung.

56 Berechnet nach den Angaben in „Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programme 1992-1997“, S. 5, <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/taxis/951432.pdf>.

Grundsätzlich werden im Rahmen des PTDP „Makro“- , „Mikro“- und ferner „Ad-hoc-Projekte“ durchgeführt. Bei den durch Brüssel verwalteten Makroprojekten entfiel nahezu die Hälfte auf die Förderung von Nichtregierungsorganisationen; kleinere NGOs sind in einem vergleichbaren Umfang auf die Mikroprojekte verwiesen, die unter der Verantwortung der lokalen EU-Delegationen stehen. Ad-hoc-Projekte wiederum, die ein weiteres Drittel des Fördervolumens bestreiten, werden von Seiten der Kommission initiiert, sei es, weil eine „dringliche Anfrage“ vorliegt oder sei es, weil „spezifische Bedürfnisse“ identifiziert wurden. Hier entfiel mehr als ein Viertel auf gemeinsame Programme mit dem Europarat. Im Sinne des Ziels, die Mitwirkung dieser Länder dort zu verbessern, wurden diese bei der Gesetzgebung unterstützt – etwa bei der Umsetzung der Konvention gegen Folter –, bei der Aus- und Fortbildung von Richtern sowie bei der Beachtung und Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte. Weitere Handlungsfelder bildeten die parlamentarische Praxis, Wahlbeobachtungen, die Ausbildung von Journalisten und die staatsbürgerliche Bildungsarbeit. In Russland galt darüber hinaus, dass Fragen der Menschenrechte „höchste Priorität“ genossen, und es wurde „der Überwachung der Sicherheitsstrukturen“ – unter Einschluss der Ausbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der Streitkräfte – eine größere Aufmerksamkeit geschenkt als in anderen Ländern.<sup>57</sup>

Insgesamt kommt die Evaluierung des EU-Demokratieprogramms zu der Einschätzung, dass ungeachtet aller Wertschätzung schon wegen des geringen Volumens seine Bedeutung im Vergleich zu anderen Aktivitäten begrenzt bleiben musste:

„The Phare Tacis Democracy Programme is relatively small compared with overall Western democracy assistance. Moreover, it is only one element of an array of programmes funded under the Phare and Tacis programmes aimed at assisting democracy.“<sup>58</sup>

Auch im Rahmen der individuellen TACIS-Länderprogramme gibt es im Unterschied zu den Wertungen des GAO seit geraumer Zeit Vorhaben, die in einem engeren wie einem weiteren Sinne der Demokratieförderung zugerechnet werden können. Dazu zählen als Beitrag zur Institutionenbildung etwa die Projekte der Verwaltungsreform, die sich mit einer Verbesserung des zentralen politischen Entscheidungsprozesses befassen sowie auf allen Staatsebenen die Effizienz der Administration erhöhen und durch die Sicherung rechtsstaatlicher Verfahren auch einen verlässlichen rechtlichen Rahmen für die Wirtschaft schaffen sollen. Ferner sind Ausbildungsmaßnahmen zu nennen, die zur Herausbildung einer Zivilgesellschaft beitragen wollen.

57 Ibid., S. 42f, 71. Eine Liste ausgewählter Projekte führt für Russland unter anderem auf: „Demokratie und Rechtsstaat“ (über den Europarat, 1.182.000 ECU), die Ausbildung junger Parlamentarier durch die private Moskauer Schule für Politische Studien, 271.670 ECU, ein Seminar über Menschenrechte durch das Advanced Educational Training Institute in Moskau, 261.308 ECU, die Unterstützung bei der Durchführung von Wahlen in Kooperation mit der OSZE, 140.000 ECU, die Ausbildung von Journalisten in Kooperation der Gasperi-Stiftung Rom und der Moskauer Staatsuniversität, 199.785 ECU.

58 Ibid., S. 76.

Tabelle 5: TACIS-Fördermittel für die Russische Föderation:  
 sektorale Verteilung 1991-1999 (Millionen Euro)

Länderprogramme	1991	1992	1993	1994	1995
Nukleare Sicherheit und Umwelt	13	0	0	0	0
Unternehmensrestrukturierung und Entwicklung des Privatsektors	27	30	55	43	41
Reform von Öffentlicher Verwaltung, Sozialdiensten und Bildungswesen	47	25	44	19	53
Landwirtschaft und Nahrungsmittel	51	21	13	16	17
Energie	42	16	21	20	18
Verkehr	33	15	14	14	13
Politikberatung und Kleinprojekte	0	0	0	19	0
Telekommunikation	0	5	5	4	5
Andere	0	0	10	15	15
Zwischensumme	213	112	162	150	162
Andere Programme Die Daten beruhen auf der Annahme, dass 50% der Mittel für die NUS Russland zugute kommen					
Regionale Programme*	25	12	35	24	23
Nukleare Sicherheit	27	30	44	33	30
Koordinierung der Geber**	0	28	10	10	20
Unterstützung und Programmkosten ***	3	12	6	11	12
Sonstiges****	0	0	0	5	5
Zwischensumme	55	82	95	83	90
<i>Gesamt</i>	<i>267</i>	<i>193</i>	<i>256</i>	<i>233</i>	<i>250</i>

Tabelle 5 (Fortsetzung)

Länderprogramme	1996	1997	1998	1999	Total
Nukleare Sicherheit und Umwelt	6	5	10	8	42
Unternehmensrestrukturierung und Entwicklung des Privatsektors	31	29	32	18	306
Reform von Öffentlicher Verwaltung, Sozialdiensten und Bildungswesen	34	27	33	20	302
Landwirtschaft und Nahrungsmittel	11	13	9	5	156
Energie	12	13	9	4	155
Verkehr	9	7	8	5	118
Politikberatung und Kleinprojekte	26	31	28	23	127
Telekommunikation	3	4	3	2	31
Andere	3	4	10	8	65
Zwischensumme	135	133	142	93	1.302
Andere Programme Die Daten beruhen auf der Annahme, dass 50% der Mittel für die NUS Russland zugute kommen					
Regionale Programme*	25	21	22	16	203
Nukleare Sicherheit	40	34	17	12	267
Koordinierung der Geber**	25	27	29	29	178
Unterstützung und Programmkosten ***	19	17	16	19	115
Sonstiges****	6	6	5	5	32
Zwischensumme	115	105	89	81	795
<i>Gesamt</i>	<i>248</i>	<i>238</i>	<i>228</i>	<i>173</i>	<i>2.097</i>

Quelle: Development Researcher's Network: An evaluation of the Tacis Country Programme in Russia. Final Synthesis report. Bd. 1, January 2000, S. 7, <http://www.eur.ru/eng/tacis/er.html>.

\* Einschließlich „Interstate and Cross-Border Cooperation“ (seit 1996);

\*\* Einschließlich 50% der EBWE Bangkok Fazilität sowie des Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrums,

\*\*\* Koordinierung, Überwachung, Information und Evaluierung;

\*\*\*\* Einschließlich Demokratieprogramm.

Diese Aufgaben gehören jedoch erst seit Beginn der zweiten TACIS-Programmphase im Jahre 1995 zu jenen prioritären Maßnahmen in Russland, wie sie in den längerfristigen „Richt“- und den jährlich erneuerten „Aktionsprogrammen“ festgelegt werden.<sup>59</sup> Daneben gibt es im Rahmen der so genannten „Small Project Programmes (SPP)“ das Feld der direkten „Politikberatung“, das bereits 1992 eingerichtet wurde, um – ebenfalls im Sinne der Institutionenbildung – kurzfristigen Beratungsanforderungen wichtiger Entscheidungsträger in den Empfängerländern, etwa im Zuge von Gesetzgebungsverfahren, entsprechen zu können.<sup>60</sup>

Das TRANSFORM-Programm der Bundesregierung ist – ebenso wie die Aktivitäten der meisten Bundesländer – ein rein auf den ökonomischen Wandel in Russland und die Stärkung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen ausgelegtes Fördervorhaben. Zwar weist es mit der „Regierungs- und Rechtsberatung“ sowie der „Verwaltungszusammenarbeit“ ebenfalls Leistungen aus, die prinzipiell der Institutionenbildung dienen, doch können diese nur im weitesten Sinne der Demokratieförderung zugerechnet werden. Im Unterschied zu den vergleichbaren TACIS-Programmfeldern dienen und dienen sie ausschließlich dem wirtschafts- und finanzpolitischen Wissenstransfers (vgl. exemplarisch die sektorale Aufteilung im Jahre 2000 in Tabelle 6).<sup>61</sup>

Tabelle 6: TRANSFORM-Projekte in Russland 2000: sektorale Verteilung

Sektor	TDM	%
Regierungs- und Rechtsberatung	2.250	8,3
Unternehmenssektor	11.076	41,1
Aus- und Weiterbildung in der Wirtschaft	9.385	34,8
Finanzsektor	2.050	7,6
Agrarsektor	1.250	4,6
Verwaltungszusammenarbeit	750	2,8
Sonstiges	200	0,7
<i>Summe</i>	<i>26.961</i>	<i>100,0</i>

Quelle: Deutsche Botschaft Moskau: Das deutsche TRANSFORM-Programm für die russische Wirtschaft, [http://www.germany.org.ru/de/wirtschaft/wi06\\_p.html](http://www.germany.org.ru/de/wirtschaft/wi06_p.html).

59 Vgl. Development Researcher's Network, An evaluation of the Tacis Country Programme in Russia. Final Synthesis Report. Volume 1, January 2000, S. 24, <http://www.eur.ru/eng/tacis/er.html>.

60 Vgl. hierzu Europäische Kommission: Evaluation of the Tacis Policy Advice Programme 1999. Final Report June, <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951475.pdf>. Die übrigen vier SPP-Programme sind Zivilgesellschaft, Aus- und Weiterbildung, Unternehmensförderung sowie internationale Standardisierung.

61 Vgl. „TRANSFORM-Programm der Bundesregierung für Osteuropa“, BMZ spezial, Nr. 16, August 2000. Als Beispiele für einzelne Vorhaben seien nach den Angaben der Deutschen Botschaft in Moskau genannt: die Zusammenarbeit mit dem russischen Föderationsrat zur „Erarbeitung von Rahmenbedingungen für Investitionen und Finanzierungsinstrumenten mit dem Ziel, mehr deutsche bzw. ausländische Investitionen in den Regionen zu erreichen“, die Beratung der Staatsduma in Fragen der Privatisierung und Beteiligungsführung, die Bankenreform und Agrarpolitik oder Beratungen zur Reform des Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrechts.

Deutlicher als in der Entwicklungszusammenarbeit blieb in der bilateralen technischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Russland folglich die traditionelle Arbeitsteilung erhalten, nach der es das Privileg der mehr oder weniger regierungsunabhängigen Parteienstiftungen ist, die politische Zusammenarbeit und damit auch die Förderung der Demokratie zu betreiben. Deren Aktivitäten unterliegen nun nicht den Transparenzregeln öffentlicher Einrichtungen; überschlägig dürften jedoch den mittlerweile fünf Stiftungen – Friedrich-Ebert, Konrad-Adenauer, Friedrich-Naumann, Heinrich-Böll, Rosa-Luxemburg – für ihre Infrastruktur- wie Projektkosten in Russland bei leicht sinkender Tendenz jährlich etwa 3 Millionen Euro zur Verfügung stehen.<sup>62</sup>

### 4.3. Wirkungen der Demokratiehilfe: eine Zwischenbilanz

Nach konservativen Schätzungen haben allein die USA, Deutschland und die Europäische Union in den zehn Jahren seit ihrer Gründung am 1. Januar 1992 bis zu 200 Millionen US-Dollar zur Förderung der Demokratie in der Russischen Föderation aufgewandt, in großzügiger Abgrenzung steigt diese Summe auf eine Milliarde US-Dollar. Damit ist nur ein, wenn auch gewichtiger Teil der externen Unterstützung erfasst, denn es kommen die offiziellen bilateralen Programme anderer Geber wie Großbritannien oder Frankreich hinzu sowie das ebenfalls nicht unbeträchtliche Engagement privater Einrichtungen wie etwa der Soros-Stiftung. Gemessen daran nimmt sich die Zahl der Untersuchungen zur Wirkung der Demokratie-Programme und -Projekte bescheiden aus. Wissenschaftliche Analysen fehlen vollständig, externe Evaluierungen sind rar, und lediglich interne Evaluierungen der Geberorganisationen liegen in größerer Zahl vor.<sup>63</sup>

Mit geringen Nuancen kommen die Evaluierungen zu Ergebnissen, wie sie bereits aus der Bewertung einschlägiger Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit vertraut sind: Sie sind gemischt; Erfolge und Misserfolge halten sich die Waage. Während auf der Ebene der individuellen Projekte positive Einschätzungen überwiegen, gibt es kaum Dissens, dass zum großen Ziel einer Konsolidierung der Demokratie in Russland wenig bis nichts beigetragen wurde. Es seien im besten Falle nur indirekte Effekte zu verzeichnen, denen allerdings der Mangel anhaftet, dass diese weder mess- noch überprüfbar sind. Auch wenn eine solche Bilanz naturgemäß die Frage aufwirft, wozu im engen Sinne erfolgreiche Projekte durchgeführt werden sollten, wenn deren Wirkung gering ist oder gar verpufft, so fallen die Empfehlungen ebenfalls recht gleichförmig aus – auch dies einschlägig vertraut: Bei genauer Abwägung der realen Kosten und des potentiellen Nutzens seien die Programme zur Förderung der Demokratie unter verstärktem – in einigen Fällen gar nur unter verstärktem – Einsatz fortzuführen.

62 Mit Ausnahme der letzten sind alle durch eigene Büros in Moskau vertreten, vgl. allgemein zur Rolle der Stiftungen in der deutschen Demokratisierungspolitik Joachim Betz, Die Demokratieexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Hanisch (Hg.), a.a.O. (Anm. 5), S. 203-230; Michael Pinto-Duschinsky, Foreign political aid: the German political foundations and their US counterparts, in: International Affairs (London), Jg. 67, Nr. 1, 1991, S. 33-63.

63 Vgl. zu den externen Evaluierungen insbesondere die Studie von Mendelson, Glenn, a.a.O. (Anm. 50) aus den Jahren 1997/98, die von der Carnegie-Stiftung initiiert und finanziert wurde, sowie den letzten Report des US General Accounting Office, International Efforts to Aid Russia's Transition Have Had Mixed Results, GAO-01-8. Zu den internen Evaluierungen, die von den Gebern selbst veranlasst wurden, rechnen u.a. die Evaluierung des PHARE/TACIS Democracy Programme für den Zeitraum 1992-1997 (publiziert im September 1997) sowie die große Evaluierung des TACIS-Länderprogramms Russland, die im Januar 2001 veröffentlicht wurde, ferner die Evaluierung des TACIS Policy Advice Programme vom Juni 1999.

Zwei Begründungen kehren immer wieder, die darlegen sollen, warum die fortgesetzte Demokratiehilfe bei allen Projekterfolgen strukturell nicht in der Lage sein kann, entscheidend auf den Demokratisierungsprozess in einem Land von der Größe Russlands einzuwirken. Zum einen wird darauf verwiesen, dass die Leistungen der Aufgabe nicht angemessen waren und angesichts der Problemdimensionen letztlich auch gar nicht sein können. So beklagt die Evaluierungsstudie des EU-Demokratieprogramms:

„Democracy assistance is a comparatively minor instrument in assisting the process of democratisation. Of its nature, such assistance can never be more than enabling, helping those individuals in society who already are working for democracy. Moreover, the scale of democracy assistance is nowhere commensurate with the magnitude of the challenge.“<sup>64</sup>

Andere wiederum machen darauf aufmerksam, dass jeglicher Versuch externer Einflussnahme seine Grenze dort findet, wo ein aufnahmebereites innenpolitisches Umfeld fehlt und wo interne Kräfteverhältnisse diesem entgegenstehen. So resümiert etwa Thomas Carothers:

„Although Western aid generally plays a positive role, official aid is, after ten years, at something of an impasse: where it works, that is, where governments and major institutions make good use of it, it is not essential; where it is really needed, in the many countries failing in their economic and political transitions, it does not work well because the main recipients are rarely committed to genuine reform. In this context, aid to promote civil society is of critical importance.“<sup>65</sup>

In der „grauen Zone“ zwischen Autoritarismus und reifer Demokratie befindet sich nach weithin übereinstimmender Diagnose auch Russland. Als Therapie wird daher nicht selten der Vorschlag präsentiert, sich von der kooperativ praktizierten Institutionenbildung ab- und der Zivilgesellschaft zuzuwenden, um diese gleichsam gegen jene politische Klasse in Stellung zu bringen, der die Stagnation des Demokratisierungsprozesses angelastet wird. Als Anknüpfungspunkt dienen dabei die Evaluierungsergebnisse zur Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) in Russland und anderen Staaten der GUS. Hier habe die Demokratiehilfe nachhaltige Spuren hinterlassen, auch wenn kritische Annotationen auf den weithin hybriden Charakter dieser mit westlicher Hilfe entstandenen Organisationen verweisen und insofern die eingangs referierte grundsätzliche Kritik von Marina Ottaway exemplarisch bestätigen (vgl. oben S. 9). So kommt die Evaluierung der EU-Aktivitäten zu dem Ergebnis:

„The most significant impact of Western democracy assistance in general, and the PTDP in particular, has been the contribution to the growth of a lively NGO sector in all countries. The NGO sector has been important in lobbying for political reform to correct weaknesses in both formal and substantive democracy, in providing a bulwark against the reversion to authoritarianism, in changing political culture particularly where it has spread to the countryside, and in providing a form of critical monitoring of the evolution of democracy.“<sup>66</sup>

Nicht nur aus finanziellen, sondern auch aus psychologischen, politischen und ganz pragmatischen Gründen der praktischen Hilfestellung sei die westliche Unterstützung für das Wachstum des NGO-Sektors gerade in einem Land wie Russland unverzichtbar, dem damit dank des wachsenden politischen Einflusses dieser Organisationen eine wesentliche indirekte Wirkung auf den Demokratisierungsprozess zuzuschreiben sei. Allerdings gebe

64 PTDP Evaluation Report, a.a.O. (Anm. 56), S. 76.

65 Thomas Carothers, *Western Civil-Society Aid to Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.ceip.org>.

66 PTDP Evaluation Report, a.a.O. (Anm. 56), S. 5.

es zumal in den GUS-Staaten und Russland eine Reihe von NGOs, in denen die westlichen Partner weit stärker in Erscheinung treten als die eigentlich Betroffenen.<sup>67</sup> Darauf verweisen pointiert auch Sarah Mendelson und John Glenn in ihrer externen Evaluierung der USAID Programme. Sie machen zum einen geltend, dass mit relativ begrenzten Mitteln erfolgreich NGOs wie auch Parteien aufgebaut werden konnten, dass es diesen aber ganz überwiegend nicht gelungen sei, in ihren Gesellschaften Wurzeln zu schlagen: „In every case examined, however, these very institutions function poorly with weak links to their own societies.“ So kümmerten sich Parteien nicht um ihre Wähler, die privaten Medien beschränkten sich darauf, als Lautsprecher ihrer Eigentümer zu fungieren und gesellschaftliche Organisationen hätten sich aus der Obhut des Staates in die ihrer transnationalen Partner begeben.<sup>68</sup>

Vor diesem Hintergrund darf bezweifelt werden, dass die Einführung westlicher Wahlkampftechniken, von der elektronischen Büroausstattung bis zur unmittelbaren Ansprache der Wähler, in Russland tatsächlich den behaupteten Effekt gehabt hatte, das Blatt Mitte der neunziger Jahre zugunsten der demokratischen Kräfte gewendet zu haben.<sup>69</sup> Immerhin war dies der letzte Fall, wo die Bekämpfung der vermeintlichen kommunistischen Gefahr den Favoriten der westlichen Außenpolitik an der Staatsspitze und die Favoriten der westlichen Demokratisierer an der gesellschaftlichen Basis noch einmal zusammenführte. Tatsächlich aber ist die Kommunistische Partei keineswegs von der Macht fern gehalten worden, weil sie bei ihrem Erfolg in den Dumawahlen 1995 und ihrem Misserfolg in den Präsidentschaftswahlen 1996 darauf verzichtete, sich die Techniken westlicher Wahlkämpfe zu Eigen zu machen. Ihre singuläre Stärke, die breite, indes überwiegend sklerotische Mitgliedschaft und der professionelle, indes sowjetisch sozialisierte Parteiapparat, war zugleich ihre größte Schwäche. Als authentische Kraft der Vergangenheit hatte sie nie eine ernsthafte Chance. Der gegenwärtige Präsident wiederum baut in Inhalt wie Kommunikation auf ganz andere als amerikanische Techniken, um mit singulärem Erfolg Wählerzustimmung zu mobilisieren.<sup>70</sup> Schließlich haben die Machthaber in den Provinzen wie in Moskau mehrfach unter Beweis gestellt, dass sie über genügend materiellen und immateriellen Einfluss verfügen, um bei Bedarf die gewünschten Wahlergebnisse auch hinter einer demokratischen Fassade zu generieren. Dem westlichen Einfluss ist dabei allenfalls zuzuschreiben, dass diese Fassade für nötig erachtet wird und einstweilen nicht mehr die plumpen Varianten der Manipulation aus Regionen wie Tatarstan, Baschkortostan oder der Kalmykischen Steppe Anwendung finden.

Damit ist jenseits des finanziellen Engagements das grundsätzliche Problem der inhaltlichen Konzipierung von Demokratiehilfe angesprochen, konkret: Wer mit welchen Mitteln zum inneren Träger der extern induzierten Aktivitäten erkoren wird. Namentlich in der amerikanischen Demokratiehilfe ist dabei die Fortführung des antikommunistischen Kreuzzugs mit den anderen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit eine eigentümliche Verbindung eingegangen. Das stellte in der Frühphase des russischen Transformations-

67 Vgl. *ibid.*, S. 6, 56.

68 Mendelson, Glenn, a.a.O. (Anm. 50), Executive Summary.

69 So in diesem Fall optimistisch, Mendelson, a.a.O. (Anm. 17), S. 80-84.

70 Ein Umstand, der zwar registriert wird, ohne jedoch die – naheliegende – Frage aufzuwerfen, ob die einschlägige Beratung in Jelzins Wahlkampf vielleicht doch nicht die ihr zugeschriebene entscheidende Rolle gespielt haben könnte, vgl. *ibid.*, S. 98. Mendelson führt zu Putin aus: „Putin made clear his disdain for campaigning with the statement: ‚These videos, their advertising. I will not be trying to find out in the course of my election campaign which is more important, ‚Tampax or Snickers‘, a clear allusion to campaigning as a Western marketing technique.“

prozesses kein Problem dar, als sich das ebenso breite wie diffuse demokratische Lager bei seiner „Rückkehr in die zivilisierte Welt“ in nahtloser Übereinstimmung und begieriger Aufnahmebereitschaft jeglicher Unterstützung von dieser gegen die überkommenen Mächte der Finsternis versicherte. Damit war es jedoch bereits 1993 vorbei, und was seither als „authentische“ Demokraten „zivilisierte“ Zuwendung erfährt, ist ein in Wählergunst wie Mitgliedschaft kontinuierlich schrumpfender Kern früher Aktivisten, mit Jegor Gajdar und Grigorij Jawlinskij als herausragenden Protagonisten, die es – nicht zuletzt dank häufiger Präsenz – am besten verstanden, den demokratischen Kriterienkatalogen ihrer ausländischen Geber zu entsprechen. Darin allerdings erschöpfen sich ihre und die Leistungen anderer westlicher Favoriten für den Prozess der Demokratisierung in Russland.

Gleich ob „Russlands Wahl“ oder „Jabloko“, auch diese Parteien waren und sind wie nahezu alle anderen in Russland wenig mehr als Vehikel für die Profilierungsbedürfnisse ihrer Gründer und Führer. Es kann daher nicht verwundern, dass sich die extern beförderten Hoffnungen, unter der Parole „getting the dems together“ ein gemeinsames Dach zu schaffen, immer wieder zerschlugen. Auch mussten sie mit dem Makel leben, nicht nur von fremden Mächten aus- und am Leben gehalten, sondern womöglich sogar ferngesteuert zu werden, was die politische Wirkung ebenfalls nicht gerade beförderte. Und in der Tat: Eine derart offene Intervention zugunsten partikularer politischer Kräfte, wie sie im Rahmen des „Freedom Support Act“ und damit einem offiziellen amerikanischen Hilfsprogramm praktiziert wurde, muss Misstrauen wecken. Zur Illustration: Man stelle sich vor, Organisationen wie das US International Republican Institute (IRI) und das US National Democratic Institute of International Affairs (NDI) würden in Deutschland Grundorganisationen der CDU und FDP aufbauen, über Fokusgruppen die Programmaussagen beider Parteien testen und formulieren, ihnen Wahlkampfmaterialien konzipieren und drucken und zudem noch eine Koordinierung der Wahlkreiskandidaturen herbeiführen. So etwas firmierte in Deutschland einst als „Reeducation“ und setzte neben der bedingungslosen moralischen Kapitulation ein Besatzungsstatut voraus. In Russland jedoch ist eben dies seit 1992 Praxis der von der universalen Geltung ihrer Lebenserfahrung beseelten und dem ultimativen Sieg über die Mächte der kommunistischen Finsternis befeuerten, amerikanischen Demokratieförderung, und – mehr noch – soll es auch künftig bleiben.<sup>71</sup> Dem haben sich die deutschen Parteienstiftungen ebenso entzogen wie die Europäische Union. Zwar unterscheidet sich ihr politischer Referenzrahmen nicht grundsätzlich von dem der amerikanischen „democratiser“, doch war bei ihnen die anti-kommunistische Verve weniger und die entwicklungspolitisch geschulte Empathie stärker ausgeprägt.

Problematisch an einer dergestalt interventionistisch konzipierten Demokratieförderung ist vor allem, dass hier das legitime Ziel, gemeinsam akzeptierte demokratische Verfahren in Russland zu etablieren, durch das Ziel, ein nach eigenen Kriterien bestimmtes politisches Ergebnis erreichen zu wollen, ersetzt worden ist. In der Frühphase der Transformation war beides insoweit in Deckung zu bringen, als die Unterstützung der demokratischen politischen Kräfte gegen die etablierten Kommunisten auch der Einführung und Sicherung demokratischer Verfahren diene. Die fortgesetzte Unterstützung jener politischen Kräfte indes, die nach externen Kriterien als genuine Demokraten ausgegeben werden, kann heute kaum mehr damit begründet werden, auf diese Weise dazu beitragen zu wollen, dass aus einer bloßen „Wahldemokratie“ eine „substantielle“ entsteht. Das gilt

71 Vgl. dazu detaillierter Sarah E. Mendelson, *Western Assistance and the Development of Parties and Elections in Russia*, mimeo, Herbst 1999.

um so mehr, als die realen und potentiellen Gegner der Demokratie heute weit heterogener und viel schwerer zu identifizieren sind, die demokratische Qualität politischer Akteure sich folglich nicht mehr darin erschöpfen kann, besonders dezidiert gegen das Ancien Régime Front zu machen – ein im übrigen schon damals fragwürdiger Maßstab. Nun kann man sich damit trösten, dass einer solchen Förderung partikularer politischer Kräfte bislang weder in Russland noch andernorts ein übermäßiger Erfolg beschieden war:

„The bad news from the postcommunist world is that a lot of money was spent on introducing agendas from the outside and creating nongovernmental organizations (NGOs) that pleased external donors. The good news is that this effort did not work.“<sup>72</sup>

Da auf diese Weise jedoch das Ziel der Demokratie selbst Gefahr läuft, Schaden zu leiden und nicht mehr allein mit wirtschaftlichem Niedergang, sondern auch mit ausländischer Fremdbestimmung assoziiert zu werden, kann eine solche Diagnose kaum entlasten, sondern muss vielmehr beunruhigen. Der Versuch, von außen den Demokratisierungsprozess in Russland beeinflussen zu wollen, bleibt ein langfristig angelegtes Unterfangen mit kaum kalkulierbarer Erfolgsgarantie. Daher wäre neben der sorgfältig konzipierten und behutsam implementierten Unterstützung des NGO-Sektors das Engagement in den Regionen ein weiteres entscheidendes Kriterium. Zwar hat es hier in den neunziger Jahren vor allem rhetorisch Absatzbewegungen aus Moskau gegeben, immer noch finden die übrigen Landesteile jedoch nur marginal Berücksichtigung. Dem Moskauer Zentrum und seiner politischen Klasse können auf diese Weise jedenfalls keine Gegengewichte im Sinne von „checks and balances“ entgegengesetzt werden. Tabelle 7 dokumentiert am Beispiel der primär ökonomisch ausgerichteten TRANSFORM-Hilfe, in welchem Maße sich mit annähernd 70% der Leistungen die Bundesregierung auf die staatliche Elite in den beiden Zentren Moskau und Sankt Petersburg konzentriert. Beim TACIS-Programm der EU verhält es sich insoweit ähnlich, als dort in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine neuerliche Konzentration auf die föderale Ebene beschlossen wurde, um, wie es offiziell hieß, den Reformprozess sektoral zu beschleunigen.

Tabelle 7: TRANSFORM-Projekte in Russland 2000: regionale Verteilung

Region	TDM	%
Stadt Moskau	450	1,7
Oblast Moskau	1.760	6,5
Oblast Leningrad	488	1,8
St. Petersburg	1.709	6,3
Sonstige (z.B. Samara, Jaroslawl, Woronesch)	2.480	9,2
Regional Venture Funds	4.501	16,7
<i>Summe</i>	<i>11.388</i>	<i>42,2</i>
<i>auf die zentralstaatliche Ebene entfallen</i>	<i>rd. 15.600</i>	<i>57,8</i>

Quelle: Deutsche Botschaft Moskau: Das deutsche TRANSFORM-Programm für die russische Wirtschaft, [http://www.germany.org.ru/de/wirtschaft/wi06\\_p.html](http://www.germany.org.ru/de/wirtschaft/wi06_p.html).

72 Irena Lasota, Sometimes Less Is More, in: Journal of Democracy, Jg. 10, Nr. 4, Oktober 1999, S. 128.

Eine notwendige, wenn auch keineswegs hinreichende Bedingung für die graduelle Überwindung von Diskrepanzen, die dem Ziel der Demokratisierung entgegenstehen, sind intensive Kommunikation und transnationale Kontakte – Beziehungen folglich, die sich nicht im „give and take“ erschöpfen. Sie waren zu sowjetischen Zeiten höchst begrenzt und konnten auch während der öffnenden Übergangsphase zwischen 1989 und 1992 keine nennenswerten Fortschritte verzeichnen. Seither jedoch hat es in den meisten Bereichen signifikante, wenn auch nicht kontinuierliche Veränderungen zum Positiven gegeben, die sich weit stärker auf eigene Initiativen, denn auf die Verlockungen finanzieller Anreize stützen. So studieren heute weit mehr russische Studenten an deutschen Universitäten als solche aus den USA. Bei weitem nicht alle mit deutschen Stipendien ausgestattet, stellen sie damit nach Polen sowie gemeinsam mit der Volksrepublik China und Frankreich die größte und zugleich am schnellsten wachsende Gruppe (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Ausländische Studenten in Deutschland

	1992/3	1993/4	1994/5	1995/6	1996/7	1997/8	1998/9	1999/2000
Russland	1236	1868	2553	3109	3622	4182	4930	5946
China	5752	5821	5726	5425	4980	5017	5366	6526
USA	4436	4476	4371	4142	3993	3926	3719	3576
Polen	2714	3262	3813	4652	5271	5965	7015	8181
Frankreich	4733	5219	5617	5609	5894	6077	6146	6204

Quelle: Statistisches Bundesamt

Leider ist auch hier eine beträchtliche Asymmetrie zu verzeichnen, denn soweit Daten verfügbar sind, studieren unvergleichlich weniger deutsche Studenten in Russland.<sup>73</sup> Ein weiteres Beispiel sind die Städtepartnerschaften, die zwar an Zahl und Intensität weit von den westeuropäischen Netzwerken entfernt sind, wohl aber bei einem kontinuierlichen Anstieg die Zahl von hundert überschritten haben. In beiden Fällen handelt es sich um Felder, wo individuelles Engagement den finanziellen Möglichkeiten nicht nur vorausseilt, sondern diese auch deutlich übersteigt. Zwar stärkt Eigeninitiative die Nachhaltigkeit, begrenzte oder fehlende finanzielle Förderungen schränken zugleich aber den Kreis möglicher Interessenten in einer Weise ein, die auch unter dem Gesichtspunkt der indirekten Demokratieförderung keineswegs zuträglich ist.

## 5. Schlussfolgerungen

Der Versuch, von außen Demokratisierungsprozesse zu beeinflussen, hat sich bereits in jenen Ländern der Dritten Welt als schwierig erwiesen, deren Souveränität nach innen und außen durch den Umstand eingeschränkt ist, dass sie in erheblichem Umfang von

<sup>73</sup> Konkrete Daten über deutsche Studenten in Russland sind kaum verfügbar. Nach Angaben der UNESCO hat es jedoch einen Absturz von etwa 1500 Studenten, die 1987 aus Ost- und Westdeutschland kommend in der ehemaligen Sowjetunion immatrikuliert waren, auf nur mehr 96 im Jahre 1994 in der Russischen Föderation gegeben..

den materiellen und immateriellen Zuwendungen aus dem Norden abhängen. Um so mehr muss dies für ein Land russischer Dimensionen gelten, womit die Tiefe aktueller Probleme und historischer Wurzeln ebenso angesprochen ist wie die Höhe politischer Ambitionen und Erwartungen. Die Erfahrung der neunziger Jahre hat denn auch nachhaltig bestätigt, was Thomas Carothers als generelle Lehre aus den westlichen Bemühungen postuliert, der „dritten Demokratisierungswelle“ von außen Schwungkraft zu verleihen:

„The effects of these programs are usually modest and sometimes paltry. They rarely determine political outcomes or fundamentally reshape political systems. Nonetheless, they positively affect the skills and outlook of thousands of political actors in other countries and over the long term contribute to helping democratization advance.“<sup>74</sup>

Nun wird es auf lange Sicht zunehmend schwerer, Ursache und Wirkung zu bestimmen. Externe Demokratiehilfe stellt daher im besten Fall einen Baustein in einem Prozess dar, der von der Überwindung des Autoritarismus relativ schnell zur Schaffung demokratischer Institutionen fortschreitet, dann jedoch bei allen Unterschieden im Regelfall weit mehr Zeit benötigt, damit diese auch demokratisch funktionieren. Der insbesondere bei den amerikanischen „democratisern“ populäre Versuch, durch technische Hilfestellungen und direkte Interventionen jene Ergebnisse zu erwirken, die mit dem eignen politischen Koordinatensystem kompatibel sind, kann weder kurz- noch gar langfristig erfolgreich sein. Gerade das russische Beispiel lehrt, dass die Demokratie keineswegs gesichert ist, wenn nur die „richtigen“ Personen an den Schalthebeln der Macht sitzen. Gleiches gilt für den nicht minder populären Modellplatonismus, der demokratische Verfahren auf wenig mehr als technokratisch steuerbare Abläufe reduziert. Auch hier fällt das Urteil nach zehn Jahren Demokratiehilfe eindeutig aus: „Democracy promoters must get out of the habit of shoving American-made institutional blueprints down foreigner’s throats and learn to take their cue from local contexts and desires.“<sup>75</sup> Ob es dafür heute noch westlicher Hilfestellung bedarf, ist zu bezweifeln. Mehr noch hat sich in Russland spätestens ab Mitte der neunziger Jahre beides als ausgesprochen kontraproduktiv erwiesen und dazu beigetragen, dass mit den favorisierten demokratischen Kräften auch die Reputation der Demokratie als politische Ordnung beschädigt wurde. An die Stelle eines so konzipierten Demokratieexports muss die gezielte Förderung eines wirklichen Austausches treten, der Partnerschaften zwischen Kommunen und Verbänden ebenso umfasst wie den Austausch von Schülern, Studenten und Wissenschaftlern. Hier sind die finanziellen Spielräume nach wie vor beklagenswert eng.

Als grundsätzliches Problem tritt hinzu, dass auf westlicher wie russischer Seite zwar viel von Demokratie gesprochen, tatsächlich aber zumeist die Marktwirtschaft gemeint war. Dabei muss man keineswegs so weit gehen, wie die beiden dezidierten Kritiker des post-sozialistischen „Markt bolschewismus“, Peter Reddaway und Dmitrij Glinskij, die in der forcierten Transformation der Wirtschaft eine wesentliche Ursache für das in ihren Augen eklatante Scheitern der Demokratisierung diagnostizieren:

„Therefore, the choice of the ruling elite and its Western allies for an abrupt marketization, privatization, and deregulation led very rapidly – and with full awareness on the part of key

74 Carothers, *The Clinton Record*, a.a.O. (Anm. 14), S. 4.

75 Gideon Rose, *Democracy Promotion and American Foreign Policy. A Review Essay*, in: *International Security*, Jg. 25, Nr. 3, 2000/01, S. 199.

Russian participants like Yeltsin and Gaidar – to the abandonment of the democratic road to reforms.“<sup>76</sup>

Zweifellos aber hat die umstandslose Gleichsetzung der ökonomischen und der politischen Transformation im Sinne der klassischen Modernisierungstheorie deren inhärente Widersprüche negiert. Mehr noch hat die Konzentration der westlichen Ressourcentransfers auf die Ökonomie diese de facto zugunsten des Marktes gelöst. Damit wurden gerade in Russland Fehlentwicklungen befördert, die von populären Konzepten einer autoritären Modernisierung mit der Faust eines Pinochets bis zur Oligarchisierung der Wirtschaft – und damit auch der Politik – reichen und insoweit der parallelen Demokratiehilfe den Boden entzogen.

Wenn darüber hinaus auf dem europäischen Kontinent die Grenze zwischen dem demokratisch idealisierten Okzident und dem autokratisch virtualisierten Orient so markant gezogen wird wie zwischen den Ländern im Bannkreis der Europäischen Union und Russland, so erweist sich auch das internationale Umfeld kaum als eine force majeure demokratischer Ansteckung. Es drängt sich der Verdacht auf, dass von westlicher und namentlich auch von deutscher Seite die Demokratie in Russland zwar begrüßt, nicht aber ernsthaft befördert wird. Letztlich, so hat es den Anschein, bestimmen jenseits aller Rhetorik ganz andere Entscheidungsgründe das Verhältnis zu diesem Land. Dabei ist in besonderem Maße Deutschland angesprochen.

Auch heute noch sind die Beziehungen des Westens und zumal Deutschlands mit Russland von jener doppelten Asymmetrie geprägt, die seit zwei Jahrhunderten einen unwiderstehlichen Einfluss ausübt. Hin und her gerissen zwischen dem zivilisatorischen Superioritäts- und dem machtpolitischen Inferioritätskomplex weist die deutsche Außenpolitik ein ziemlich widersprüchliches Bild auf. Auf der einen Seite ist das offizielle Deutschland alles andere als überzeugt von den transformatorischen Errungenschaften des neuen Russland und fühlt sich im Einklang mit seinen westlichen Partnern auch nach zehn Jahren als zivilisatorisches Vorbild noch verpflichtet und ermächtigt, dem demokratischen Wandel und marktwirtschaftlichen Reformen in seiner Politik gegenüber Russland einen zentralen konditionierenden Platz einzuräumen. Auf der anderen Seite hat auch Deutschland sich gegenüber den flagranten Menschenrechtsverletzungen und der „humanitären Katastrophe“, für die Russland in Tschetschenien verantwortlich zeichnet, auffallend zurückgehalten und damit expressis verbis den machtpolitischen Realitäten Tribut gezollt. Einerseits erklärt Deutschland dezidiert seine Bereitschaft, Russland als Großmacht und als unverzichtbar für die Bewahrung der Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent anzuerkennen. Andererseits jedoch hat es sich in der Vergangenheit zumeist ebenso dezidiert passiv verhalten und bisweilen gar dazu beigetragen, diesen Status herauszufordern, erinnert sei nur an die erste Runde der NATO-Erweiterung. Schließlich hat Deutschland seine materielle Großzügigkeit unter Beweis gestellt, als es darum ging, den russischen Machtapparat aus dem unverhofft vereinigten Land herauszukaufen, dokumentierte jedoch eine nicht minder ausgeprägte Zurückhaltung, als die Aufgabe anstand, den viel gerühmten zivilisatorischen Werten des Westens in Russland selbst eine historische Chance zu geben.

76 Reddaway, Glinski, a.a.O. (Anm. 20), S. 56. Oder an anderer Stelle: „the preference the West gave to its and Russia’s IMF-style marketeers, coupled with a much cooler attitude toward the democratic movement as a whole, helped unleash the bacchanalia of shock therapy and privatization of the state. This preference contributed heavily to the defeat of democrats and democratic values at the present stage of Russian history.“ (S. 58)

Wohlwollend betrachtet mag die zentrale konditionierende Bedeutung, die der Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft in Russland bis heute eingeräumt wird, als Versuch der deutschen Außenpolitik erscheinen, auf Zeit zu spielen. Solange niemand genau weiß, was mit Russland als „multipolarem“ Akteur anzufangen sein könnte, mag gerade Deutschland als die Verkörperung eines „multilateral“ inspirierten Akteurs darauf hoffen, dass sich die russischen Probleme eines Tages von allein auflösen. In einer weniger wohlwollenden Interpretation jedoch können die weitreichenden westlichen Transformationspostulate auch als konstitutiv für jene Weltordnungsvorstellungen wahrgenommen werden, die schlicht Gefolgschaft einfordern. So verstanden klingt die Frage, ob Russland zu Europa gehört, ebenso vertraut wie die einstige imperialistische Antwort, nach der es nur ausreichend reformiert und verkleinert werden muss, um ihm die richtige Passform zu geben.<sup>77</sup>

Bislang zeichnen sich die deutsche wie die westliche Politik durch eine bemerkenswerte Unentschiedenheit und Ziellosigkeit aus. Das bedeutet praktisch, dass man bereit ist, mit Russland bis hin zum Angebot einer „strategischen Partnerschaft“ zu kooperieren, zugleich aber Vorsicht walten lässt und die Notwendigkeit „strategischer Weitsicht“ postuliert, um den zahllosen Risiken, die dort ihren Ausgang nehmen könnten, entgegenzutreten. Es bedeutet ferner, in Russland demokratische und marktwirtschaftliche Transformationsziele einzufordern, deren passgenaue Verwirklichung nolens volens in weiter Ferne liegt, ohne zugleich bereit zu sein, die eigene Transformation einzuleiten und auch Russland die Tore der exklusiven westlichen Gemeinschaften zu öffnen. Gerade die Perspektive einer Mitgliedschaft in der NATO ist vor dem Hintergrund der nun alles andere als unbegründeten Mitwirkungsansprüche einer Großmacht auf symbolischer wie ganz praktischer Ebene auch für den Fortgang des inneren Wandels in der – wie Strobe Talbott es nannte – „right direction“ von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Warum im russischen Fall nicht gelten soll, was bei den kleineren osteuropäischen Staaten zum Credo der NATO- wie der EU-Erweiterungspolitik aufstieg – die innere Transformation von außen flankieren zu müssen – ist jedenfalls nicht plausibel zu begründen. Nur so stellt der geforderte Pragmatismus mehr dar als bloßes Durchwursteln in der erklärten Überzeugung, dass letztlich die wirtschaftlichen und politischen Ordnungen der Partner den Spielraum für kooperative Beziehungen bestimmen, worüber zwar in erster Linie, keineswegs aber allein in Russland entschieden wird.

77 Vgl. z. B. zu einst populären deutschen Konzepten aus der Zeit vor der Zeitenwende des Jahres 1992 die Kriegsziele bei Paul Rohrbach, *Russland und wir*, Stuttgart (Engelhorn's Nachf.) 1915. Dass solche Überlegungen keineswegs mit der alten europäischen Ordnung untergegangen sind, lassen die Teilungsphantasien erkennen, mit denen etwa Zbigniew Brzezinski (*Die einzige Weltmacht: Amerikas Strategie der Vorherrschaft*, Weinheim (Beltz), 1997) immer wieder sein russisches Publikum zu irritieren vermag.