



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Externe Demokratieförderung der EU in Turkmenistan“

Verfasser

Mag. Sebastian Ploier

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Mag. Dr. Stefan Brocza

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
2. Aufbau der Arbeit	8
4. Begriffsdefinitionen und theoretischer Rahmen	9
4.1. Demokratie	9
4.2. Autokratische Systeme	11
4.3. Externe Demokratieförderung	12
4.3.1. Sechs-Eck der externen Demokratisierung – ein Analyserahmen	14
4.3.1.1. Internationale Rahmenbedingungen	15
4.3.1.2. Motive und Interessen externer Demokratieförderung	17
4.3.1.3. Externe Akteure	18
4.3.1.4. Transformationsphasen	19
4.3.1.5. Adressaten externer Demokratieförderung	20
4.3.1.6. Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung	21
4.3.1.6.1. Konditionalität	22
4.3.1.6.2. Positivmaßnahmen	25
4.3.1.6.3. Politischer Dialog	26
5. Externe Demokratieförderung der EU	27
5.1. Geschichte der externen Demokratieförderung der EU als Teil europäischer Außenpolitik	27
5.2. Demokratiedefinition der EU	30
5.3. Instrumente und Maßnahmen der externen Demokratieförderung der EU	33
5.3.1. Instrumente im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	35
5.3.2. Ratsverordnungen	36
5.3.3. Demarchen und Deklarationen	39
6. Turkmenistan	40
6.1. Allgemeine Landeskunde	40
6.2. Turkmenische Geschichte bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion	42
6.3. Turkmenistan nach Zusammenbruch der Sowjetunion	44
6.3.1. Das politische System unter der Ära Nyýazow	44
6.3.1.1. Nyýazows Personenkult	47
6.3.2. Das politische System unter der Ära Berdimuhamedow	49
6.4. Die wirtschaftliche Struktur Turkmenistans	51
6.5. Demokratiedefizite und Menschenrechtsverletzungen in Turkmenistan	54
7. Externe Demokratieförderung der EU in Turkmenistan	61
7.1. Grundsätze und Allgemeine Leitlinien für die GASP: Die Zentralasienstrategie	61
7.2. Gemeinsame bzw. durchzuführende Aktionen. Der EU – Sonderbeauftragte für Zentralasien	63
7.3. Verordnungen des Rates	65
7.3.1. Tacis – Technische Hilfe für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten	65
7.3.2. Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI)	68
7.3.2.1. Support to the development and modernisation of the Parliament (Medjlis) in Turkmenistan	72
7.4. Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte (EIDHR)	75
7.4.1. Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect Human Rights	77
7.4.2. Shaping the Future of the Turkmen Media in the Post-Niyazov Thaw	79
7.4.3. EU Rule of Law Initiative for Central Asia	80

7.5. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und das Interimsabkommen.....	82
7.6. Politischer Dialog – Menschenrechtsdialog.....	83
7.7. Deklarationen und Demarchen.....	85
8. Energiepolitische Interessen der Europäischen Union in Turkmenistan	87
10. Zusammenfassung.....	90
Literaturverzeichnis.....	94
Bildnachweis	113
Anhang	114

Abkürzungsverzeichnis

AKP – afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
DCI – Development Cooperation Instrument
EEA – Einheitliche Europäische Akte
EG – Europäische Gemeinschaft
EIDHR – European Instrument for Democracy and Human Rights
ENP – Europäische Nachbarschaftspolitik
EPZ – Europäische Politische Zusammenarbeit
EU – Europäische Union
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
GASP – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS – Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IWF – Internationaler Währungsfond
KGB – Komitee für Sicherheit
KP – Kommunistische Partei
KSZE – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NGO – Non-Governmental Organization
OSZE - Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
PKA – Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
Takis - Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TIHR - Turkmen Institute For Human Rights
UNO – United Nations Organisation
UNDP – United Nations Development Programme

1. Einleitung

Turkmenistan, das schon von Glasnost und Perestroika unberührt blieb, entwickelte sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu einem der autoritärsten Regime der Welt. Turkmenistans erster Präsident, Nyýazow baute sich einen Herrschaftsapparat auf, der mit der Glorifizierung seiner Persönlichkeit sehr stark an totalitäre Systeme erinnerte. Mit dem Tod Nyýazow im Jahr 2007 und der Übernahme des Amtes durch seinen Nachfolger Berdimuhamedow gab es einen Hoffnungsschimmer auf eine politische Reform im Land, die sich aber sehr schnell als reine äußere Fassade entlarvte.

Europas Interesse an Turkmenistan hielt sich lange Zeit in Grenzen, erst mit der europäischen Diversifizierungspolitik im Energiebereich geriet Turkmenistan, auf dessen Staatsgebiet die viertgrößten Erdgasreserven¹ der Welt liegen, vermehrt ins Blickfeld europäischer Außenpolitik. Da sich die EU seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 zu den außenpolitischen Grundsätzen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Grundrechte verpflichtet hat, geriet sie mit ihrem Interesse an den turkmenischen Erdgasreserven vermehrt in ein Dilemma. Deshalb stellt sich für mich die Frage, inwieweit neben energiepolitischen Interessen, auch demokratieförderndes Engagement der EU in Turkmenistan gezeigt wird. Die EU hat in ihrer Geschichte ein großes Repertoire an Instrumenten zur externen Demokratieförderung entwickelt, die zum Teil auch in Turkmenistan zum Einsatz kamen. Daher lauten die Forschungsfragen dieser Arbeit wie folgt:

1. Welche Instrumente der externen Demokratieförderung der EU werden in Turkmenistan eingesetzt und hat ihr Einsatz zu demokratischen Reformen in Turkmenistan beigetragen?
2. Wo liegen die Schwierigkeiten der externen Demokratieförderung im autoritären Staat Turkmenistan.

Die These hierzu lautet:

¹ Vgl. BP 06.2012: 20

Aufgrund fehlender Anreize der europäischen Demokratieförderung kann die autoritäre Führung in Turkmenistan nicht zur Einleitung demokratischer Reformen bewegt werden.

Bei der methodischen Vorgangsweise dieser Forschungsarbeit handelt es sich um eine Literaturanalyse von Primärquellen und ausgewählter Sekundärliteratur.

Die Untersuchung der Frage zum Instrumentarium der Demokratieförderung der EU basiert hauptsächlich auf einer empirisch-analytischen Analyse von Primärquellen der Europäischen Union. Dabei werden Dokumente der verschiedenen EU Institutionen, worunter rechtlich bindende Dokumente wie Verträge und dessen Sekundärrecht: Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen fallen, als auch sonstige EU Dokumente wie Strategiepapiere, Aktionsprogramme, Mitteilungen, Schlussfolgerungen, Stellungnahmen, Resolutionen und Erklärungen, sowie offizielle Pressemitteilungen untersucht. Der zeitliche Rahmen der Untersuchung spannt sich dabei vom Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre bis zur Gegenwart.

Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Konzept externer Demokratieförderung wird ausgewählte Sekundärliteratur herangezogen. Hier sei besonders auf Eberhards Sandschneiders - Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen verwiesen, als auch auf den von Marianne Kneuer herausgegebenen Sammelband - Externe Faktoren der Demokratisierung, welcher einen aktuellen Überblick der Forschung im Feld der externen Demokratisierung bietet.

2. Aufbau der Arbeit

Der Fokus dieser Forschungsarbeit liegt auf der externen Demokratieförderung der EU im autoritären Staat Turkmenistan. In der Auseinandersetzung mit externer Demokratieförderung ist es jedoch nötig, sich auch mit den Begriffen Demokratie, sowie dessen Gegenstück, autokratische Systeme zu befassen. (Kapitel 4.1. und Kapitel 4.2.) Folgend wird das Sechs-Eck externer Demokratisierung vorgestellt, wobei es sich um einen von Eberhard Sandschneider entwickelten Analyserahmen

handelt, der zur Untersuchung der verschiedenen Aspekte externer Demokratieförderung dienen soll (Kapitel 4.3.). Welche Rolle spielen Demokratie und Menschenrechte in der europäischen Außenpolitik und wie sind diese in den Vertragswerken der EU verankert? Dazu wird in Kapitel 5.1. die Geschichte externer Demokratieförderung der EU als Teil europäischer Außenpolitik besprochen. Kapitel 5.2. wird sich dem Demokratieverständnis der EU widmen. Ein Überblick der verschiedenen europäischen Demokratisierungsinstrumente wird in Kapitel 5.3. dargestellt. Vor der Untersuchung der Anwendung dieser Instrumente in Turkmenistan, soll in Kapitel 6. das dortige Regime analysiert und besonders dessen demokratische Defizite erörtert werden. In Kapitel 7. wird schließlich die Anwendung der demokratiefördernden europäischen Instrumente in Turkmenistan, seit Zusammenbruch der Sowjetunion, untersucht. Um das Spannungsverhältnis zwischen den normativen Werten europäischer Außenpolitik und dem Interesse an Turkmenistans Erdgasreserven zu verstehen, beschäftigt sich Kapitel 8. mit der turkmenisch-europäischen Beziehung im Energiebereich.

4. Begriffsdefinitionen und theoretischer Rahmen

4.1. Demokratie

Eine breit angelegte Definitionsdebatte über den Begriff der Demokratie würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, daher wird sich dieses Kapitel auf eine Grundtypologie beschränken, die der Unterscheidung eines demokratischen von einem autoritären System dienen soll, und um später eine Diskussion über die externe Demokratieförderung der EU zu ermöglichen.

Etymologisch setzt sich das Wort Demokratie aus Demos (Volk) und kratein (herrschen) zusammen und ist seit dem 5. Jahrhundert vor Christus bekannt. Demos beschreibt dabei das Volk im politischen und nicht im ethnischen Sinn. Die Zugehörigkeit zu einem politischen Volk wurde aber stets unterschiedlich festgelegt. In der griechischen Antike wurde der Begriff Demokratia synonym mit Isonomia - die Gleichheit vor dem Gesetz - gebraucht. Die Gleichheit des Rechts wurde durch die Mehrheit gewahrt, aufgrund der Annahme, Gleichheit vor dem Gesetz könne am besten durch die politische Gleichheit, d.h. durch die Volksherrschaft, gewährleistet werden. Demokratie konnte ohne eine Ordnung staatsbürgerlicher

Gleichberechtigung also nicht funktionieren. Die Volksversammlung sollte sowohl die Demokratie als auch Isonomia garantieren.² Diese Gleichheit war aber in den griechischen Stadtstaaten nur auf bestimmte Teile der Bevölkerung beschränkt. Erst im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts entwickelten sich Demokratien, wo nach und nach ein universelles Wahlrecht eingeführt wurde, das weder Frauen, noch andere Bevölkerungsgruppen ausschloss. Zudem entwickelten sich liberal-demokratische Repräsentativsysteme, die den direkten Charakter ihrer griechischen Ursprungsdemokratien, aufgrund der flächenmäßigen Ausdehnung der Staatsgebiete, verloren haben.³

Der Demokratiebegriff dieser Arbeit bezieht sich auf eine westliche Demokratiedefinition von modernen Repräsentativ - Systemen von Tutu Vanhanen, der von Demokratien als „a political system in which ideologically and socially different groups are legally entitled to compete for political power and in which institutional power holders are elected by the people and are responsible to the people.“⁴ spricht. Diese Definition ist sehr stark angelehnt an Dahls bekanntestem demokratischen Merkmal: „public contestation and the right to participate“.⁵ Der freie offene Wettbewerb und die Möglichkeit zur Partizipation soll nach Dahl durch acht Kriterien ermöglicht werden, welche als notwendig, nicht als hinreichend für ein demokratisches System gelten:

„1. Assoziations- und Koalitionsfreiheit, 2. Recht auf freie Meinungsäußerung, 3. Recht zu wählen (aktives Wahlrecht), 4. Recht in öffentliche Ämter gewählt zu werden (passives Wahlrecht), 5. Recht politischer Eliten um Wählerstimmen und Unterstützung zu konkurrieren, 6. Existenz alternativer, pluralistischer Informationsquellen (Informationsfreiheit), 7. Freie und faire Wahlen, 8. Institutionen, die die Regierungspolitik von Wählerstimmen und anderen Ausdrucksformen von Bürgerpräferenzen abhängig machen.“⁶

Auffallend ist, dass die Gewaltentrennung in Dahls Kriterien nicht explizit erwähnt wird und sich nur das achte Kriterium implizit darauf bezieht. Das von J. Locke und Montesquieu entwickelte Prinzip der Gewaltentrennung zwischen legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt existiert in den meisten westlichen Demokratien nicht. Denn während die Judikative weitgehend unabhängig von Exekutive und

2 Merkel 1999: 29

3 Merkel 1999: 30

4 Vanhanen 1990: 11

5 Dahl 1971: 5

6 Merkel 1999: 31

Legislative agieren kann, weisen Exekutive und Legislative in vielen Demokratien keine klare Trennung auf.⁷

Das Erreichen dieser acht Kriterien bedeutet aber nicht, den Idealtypus der Demokratie erlangt zu haben. Dahl bezeichnet diese Demokratien als Polyarchien. Seiner Meinung nach ist „...no large system in the real world is fully democratized, I prefer to call real world systems that are closest...polyarchies. ...Polyarchies, then, may be thought of as relatively (but incompletely) democratized regimes, or, to put it in another way, polyarchies are regimes that have been substantially popularized and liberalized, that is, highly inclusive and extensively open to public contestation.“⁸

Zusätzlich zu Dahls Kriterienkatalog dienen Merkels sechs Klassifikationskriterien bei der Abgrenzung und typologischen Einteilung von politischen Systemen. Diese lauten wie folgt: „Herrschaftslegitimation, Herrschaftszugang, Herrschaftsmonopol, Herrschaftsstruktur, Herrschaftsanspruch, Herrschaftsweise.“⁹

Demokratien, die „...im Herrschaftszugang offen, in der Herrschaftsstruktur pluralistisch, im Herrschaftsanspruch begrenzt, in der Herrschaftsausübung rechtstaatlich...“¹⁰ sind und „...ihren Herrschaftsanspruch auf das Prinzip der Volkssouveränität“¹¹ begründen, können so von einem autokratischen System klar unterschieden werden. Diese Kriterien sollen im nächsten Kapitel zur Analyse autokratischer Systeme dienen.

Auf das Demokratieverständnis der EU wird in einem folgenden Kapitel noch eingegangen.

4.2. Autokratische Systeme

Unter der Bezeichnung autokratische Systeme werden autoritäre und totalitäre Systeme zusammengefasst. Merkel sieht zwar Gemeinsamkeiten zwischen autoritären und totalitären Systemen, trennt sie aber in verschiedene Typologisierung, wobei er jedoch betont, dass die Trennlinien zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Systemen schärfer sind als zwischen

7 Merkel 1999: 32

8 Dahl 1971: 8

9 Merkel 1999: 25

10 Ebd.: 26

11 Ebd.

autoritären und totalitären Systemen.¹² Folgend werden daher die Unterschiede von totalitären und autoritären Systemen aufgezeigt, jedoch beide Systeme nicht getrennt voneinander behandelt, denn so wie bei idealer Demokratie und der Polyarchie, wird ein totalitäres System auch als die Extremform eines autoritären Systems betrachtet. Die existierende Vielfalt der Diskurse über autoritäre Regime geht etymologisch zurück bis in die griechische Antike. Autokratien wurden dort so verstanden: „...autocracies can be understood as political regimes where competitive political participation is sharply restricted or suppressed and the power holders reserve a right to determine the rights and freedoms everyone else enjoys, while being largely free from institutional constraints themselves.“¹³

Für eine genauere Typologisierung autokratischer Systeme werden die sechs Kriterien Merkels verwendet. Gründet sich die Herrschaftslegitimation nicht auf die Volkssouveränität, sondern verlangt Gehorsam und Gefolgschaft mit der Begründung durch allgemeine Mentalitäten bzw. objektiv wahrhaftige Weltanschauungen, handelt es sich um ein autokratisches System. Der Zugang zur Herrschaft ist beschränkt, da ethnische, religiöse, geschlechterspezifische oder machtpolitische Motive das aktive und passive Wahlrecht einschränken bzw. ganz abschaffen. Das Herrschaftsmonopol wird nicht durch demokratische legitimierte Institutionen kontrolliert. Die Herrschaftsstruktur zeigt sich in der Gewaltkonzentration der Exekutive. Unabhängige Gerichte haben nicht die Macht, die Kontrolle der staatlichen Normanwendung zu übernehmen. Gerichte werden zur politischen Rechtssprechungen gezwungen. Ein enorm umfassender Herrschaftsanspruch führt zur Kontrolle der Gesellschaft bzw. auch der Individualsphäre. Menschen- und Grundrechte werden dabei verletzt und außer Kraft gesetzt um diesen Herrschaftsanspruch Folge zu leisten. Die autokratische Herrschaftsweise zeigt sich im Zustandekommen und in der Anwendung von Rechtsnormen die weder verfassungsmäßigen noch rechtsstaatlichen Status besitzen, eher handelt es sich dabei um willkürliche, unrechtmäßige, repressive oder sogar terroristische Machtansprüche gegenüber der Bevölkerung.¹⁴

4.3. Externe Demokratieförderung

12 Merkel 1999: 34

13 Burnell 2006: 546

14 Merkel 1999: 34f.

In diesem Kapitel wird ein analytischer Rahmen dargestellt, der später dazu dienen soll, die externe Demokratieförderung der EU in Turkmenistan besser analysieren zu können. Zuvor wird aber noch geklärt, was unter externen Demokratieförderung bzw. Demokratisierung¹⁵ verstanden werden soll.

Allgemein, nach Kneuer, kann Demokratisierung verstanden werden „...als der ergebnisoffene Prozess der Herausbildung eines demokratischen Systems, der drei Phasen umfasst: das Ende des alten Regimes, die Transition und die Konsolidierung. Insofern ist der Begriff identisch mit dem Begriff Systemwechsel oder Transformation.“¹⁶

Im Unterschied zu Systemwechsel, der auch den Wechsel von demokratischen zu autoritären Systemen bezeichnen kann und Transformation, das eher als ein unspezifischer Oberbegriff für viele Bereiche verwendet wird, bezieht sich Demokratisierung rein auf den politischen Umwandlungsprozess zur Demokratie.¹⁷

Der externen Demokratisierung wurde lange Zeit keine Aufmerksamkeit in der Demokratieforschung geschenkt, obwohl es seit 1945 in der politischen Realität ständig zu externen Eingriffen auf Demokratisierungsprozesse gekommen ist. Sowohl die zweite Welle der Demokratisierung, nach dem zweiten Weltkrieg, als auch die Transitions-, Transformations- und Demokratieforschung der dritten Welle der Demokratisierung¹⁸ ließ die externe Dimension dieser Prozesse weitgehend unberücksichtigt, was sich in fehlender Theoriebildung, Konzeptualisierung und Modellbildung zeigte.¹⁹

Modellbildungen sollten jedoch mit Vorsicht bedacht werden. Sandschneider spricht dabei vom „Spannungsverhältnis zwischen dem wissenschaftlichen Anspruch an Deskription und Analyse politischer Prozesse einerseits und der Präskription zur Beeinflussung solcher Prozesse andererseits...“.²⁰ Die Wissenschaft liefert keine Rezepte, die durch Politikberatung an Empfänger weitergegeben werden und zu den gewünschten Ergebnissen führen. Vielmehr geht es darum, mögliche kausale Zusammenhänge herauszufinden, welche aber von Land zu Land verschieden sind, jedoch eine Orientierungshilfe bieten können. Diese Zurückhaltung der Wissenschaft

15 Die Begriffe externe Demokratieförderung und externe Demokratisierung werden in dieser Arbeit gleichbedeutend verwendet.

16 Kneuer 2009: 9

17 Ebd.

18 Vgl. Huntington 1991

19 Kneuer 2009: 9

20 Sandschneider 2003: 6

kommt von vergangenen „Erfahrungen mit mangelhaftem Ausgang externer Demokratisierungsbemühungen... Vor 1989, war Demokratieförderung zwar auch ein Ziel der Außenpolitik westlich-demokratischer Staaten, sie wurde aber immer dann aufgegeben, relativiert oder hintangestellt wenn es um vorrangigere ökonomische oder sicherheitspolitische Interessen ging.“²¹

Der folgende Analyserahmen erhebt weder den Anspruch auf Vollständigkeit noch der Allgemeingültigkeit, sondern stellt lediglich eine Strukturierungshilfe dar, welche zum Verständnis externer Demokratieförderung einen Beitrag leisten kann.

4.3.1. Sechs-Eck der externen Demokratisierung – ein Analyserahmen

Sandschneiders Überlegungen zur Strukturierung der externen Demokratisierung führten ihn zu einer Verbindung von sechs verschiedenen Einflussaspekten. Dabei handelt es sich um die wechselseitige Abhängigkeit von:

„Direkten und indirekten internationalen Rahmenbedingungen; Motiven und Interessen der Geberakteure, sowie ihre häufig konkurrierenden Vorstellungen zu den konkreten Demokratisierungszielen; das Spektrum der externen Akteure, die sich auf unterschiedlichen Ebenen im Rahmen der Demokratisierungshilfe engagieren; der Entwicklungsstand bzw. Fortschritte der Demokratisierung in unterschiedlichen Transformationsphasen; die Adressaten für Unterstützungsmaßnahmen im jeweiligen Zielland; Strategien, Instrumenten und Maßnahmen der Geberakteure“²²

21 Sandschneider 2003: 6

22 Ebd.: 10

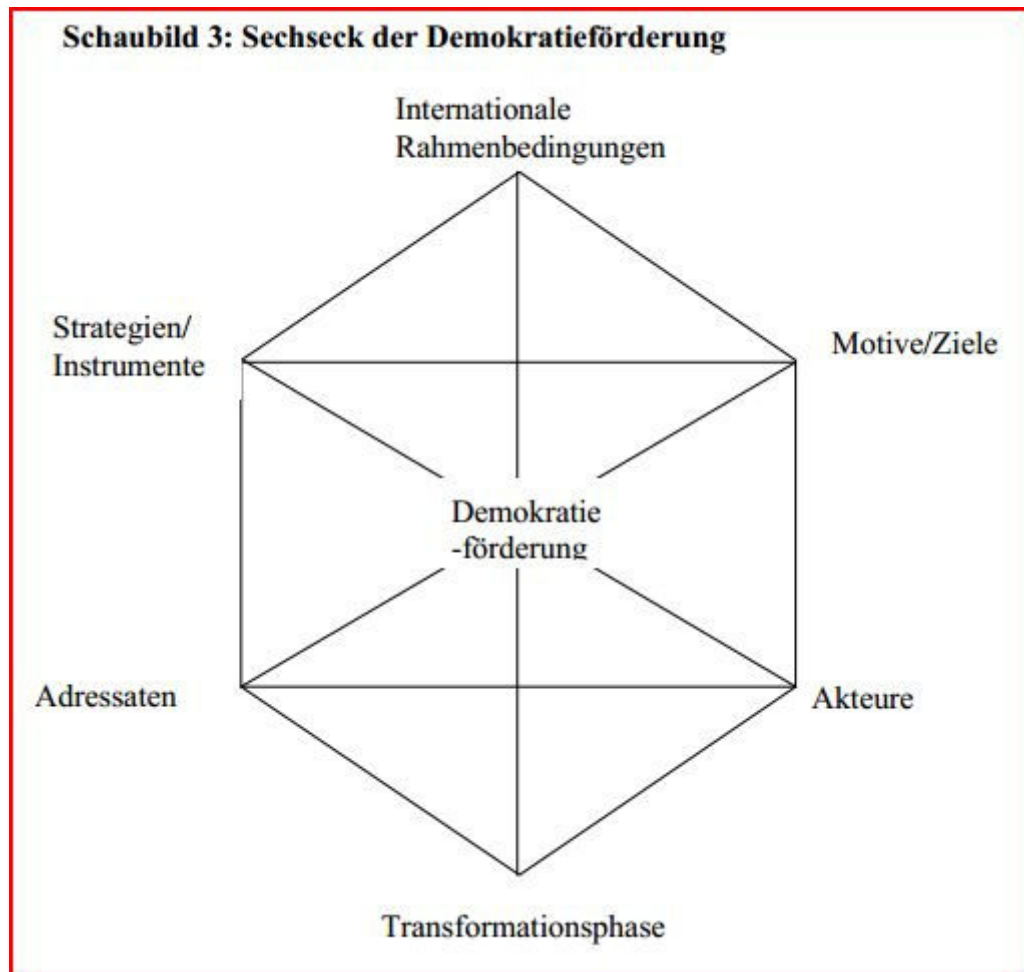


Abbildung 1

4.3.1.1. Internationale Rahmenbedingungen

Die internationalen Rahmenbedingungen können in indirekte und direkte Einflüsse unterschieden werden.

Zu den indirekten Einflüssen zählen die allgemeinen Rahmenbedingungen der internationalen Politik, zum Beispiel die Vorgabe der EU für alle assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas das demokratisch-marktwirtschaftliche System als Grundvoraussetzung für einen Beitritt zu erklären. Auch der KSZE-Prozess schuf durch seine allgemeinen Bedingungen der Vereinbarungen der universellen Gültigkeit von Menschenrechten, die Möglichkeit diese einzufordern.²³ Bei nicht unbedingt intendierten indirekten Einflüssen kann auch von Diffusionsprozessen gesprochen werden. Diffusion wird definiert als: „Das grundlegende Phänomen der

²³ Sandschneider 2003: 12

Diffusion bezieht sich im Allgemeinen auf eine Idee oder Innovation, die sich ohne spezifische Förderung über Grenzen hinweg verbreitet.“²⁴ Bei der Demokratiediffusion geht es daher um die Verbreitung von demokratieimmanenten Werten und Verfahren.²⁵ Samuel Huntington spricht bei diesem Phänomen auch von snowballing. Durch moderne Kommunikationsmöglichkeiten können sich demokratische Modelle und Werte schnell und einfach über Staatsgrenzen hinweg verbreiten.²⁶ Durch den weltweiten Zuwachs an Informationen, die leicht über diverse Kanäle eingeholt werden können, wird es für autoritäre Staaten immer schwieriger ihr Informationsmonopol zu behalten, um damit Berichte über die Attraktivität demokratischer Staaten und die eigenen staatlichen Defizite vor ihren Staatsbürgern zu verbergen.²⁷

Unter den direkten Einflussnahmen werden die diversen Unterstützungsmaßnahmen, die der Entwicklung eines demokratischen Systems und dessen institutionelle Grundlage, sowie der Überwindung ökonomischer Krisen und dem Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen dienen, verstanden. Sandschneider spricht hier einerseits von ökonomischen Hilfsmaßnahmen wie etwa die Bereitstellung von Beratungskapazitäten und Strukturhilfen bei Privatisierungsproblemen, beim Umbau des Finanzsystems und beim Aufbau neuer Unternehmen. Zu diesen Maßnahmen zählt auch direkte Nahrungsmittel- und Finanzhilfe, Schuldentilgung und indirekte Unterstützung durch den Abbau von Zoll- und Handelshemmnissen. Bei direkter politischer Unterstützung kann es sich um die Beratung beim Aufbau institutioneller Strukturen handeln, wie beim Wahlsystem, bei der Verfassung oder der Parteiorganisation, sowie technische und organisatorische Hilfe beim Aufbau von Verwaltungsstrukturen. Auch kann es sich um Wahlbeobachtung bzw. Wahlhilfe oder auch die Förderung transnationaler Netzwerke auf zivilgesellschaftlicher Ebene wie Kirche, Gewerkschaft, Parteien, Menschenrechtsorganisationen, unabhängigen Medien handeln. Zudem kann eine Einbindung dieser Staaten in internationale Organisationen, zur Festigung demokratischer Werte und Prinzipien dienen. Besondere Bedeutung haben Maßnahmen unterhalb der institutionellen Ebene wie die Verbesserung der Informationspolitik. Das staatliche Informationsmonopol muss gebrochen werden und

24 Lauth/Pickel 2009: 40

25 Ebd.: 47

26 Huntington 1991: 46

27 Sandschneider 2003: 12

ein unabhängiges Verlags- und Pressewesen gefördert werden, sowie die Einrichtung unabhängiger Forschungseinrichtungen, welche demokratisches Gedankengut verbreiten können. Besonders in einer Konsolidierungsphase sollte großes Augenmerk auf direkte Unterstützung beim Aufbau und zur Festigung einer funktionierenden Zivilgesellschaft gerichtet werden.²⁸ Die Zivilgesellschaft als: „eine intermediäre Sphäre zwischen der Privatheit des Individuums, der Familie, des Unternehmens etc. und dem Raum des Politischen, in der vorwiegend kollektive Akteure öffentliche Interessen organisieren und artikulieren“²⁹, wird besonders durch staatliche Unterstützung, aber auch durch operationale Autonomie von demokratiefördernden NGOs unterstützt.³⁰

4.3.1.2. Motive und Interessen externer Demokratieförderung

Für Sandschneider gibt es drei zentrale Motive zur externen Demokratieförderung in anderen Staaten. Erstens soll die Herausbildung konsolidierter Demokratien ein friedliches Verhalten fördern, und somit zur Friedenssicherung beitragen, zweitens soll die Demokratieförderung Systeme stabilisieren und sie dadurch zu verlässlichen und dauerhaften Partnern westlich-demokratischer Staaten machen und drittens soll die Demokratieförderung marktwirtschaftliche Strukturen schaffen, wodurch diese Länder auch zu verlässlichen ökonomischen Partnern der Förderländer werden können.³¹

Es ist zwar statistisch belegbar, dass demokratische Staaten nicht weniger Kriege führen als autoritäre Staaten³², jedoch ist es auch so, dass demokratische Staaten kaum untereinander Kriege führen. Dies mag daran liegen, dass Kriege zwischen zwei Demokratien nicht mit der Funktionsweise ihrer politischen Systeme vereinbar sind, und es zu viele institutionelle Kontrollen gibt, die einen schnellen Kriegseintritt verhindern können. Zudem neigen Demokratien eher dazu, in Verhandlungen zu treten und Kompromisse einzugehen, besonders aufgrund ihrer untereinander

28 Sandschneider 2003: 14

29 Merkel et al. 2000: 16

30 Sandschneider 2003: 15

31 Ebd.

32 Merkel 2009: 75

verflochtenen wirtschaftlichen Systeme, sowie ihrer gemeinsamen Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.³³

Allgemein zeigte sich in der Vergangenheit, dass politische Systemtypen im internationalen Staatensystem, den jeweils eigenen Systemtyp verbreiten wollen, um mit strukturell ähnlichen Systemen mit identischen Wertemustern, bessere Kooperationsergebnisse erzielen zu können.³⁴

4.3.1.3. Externe Akteure

Seit 1989 lassen sich die externen Akteure in drei Gruppen einteilen. Einerseits sind es die internationalen und multilateralen Organisationen wie UNO, IWF, Weltbank, GATT aber auch regionale Organisationen wie die EU, OSZE oder Europarat. Daneben agieren noch die einzelnen Nationalstaaten und auch diverse Nicht-Regierungsorganisationen.³⁵ Diese verschiedenen Ebenen der externen Akteure werden in der Wissenschaft als Trägervielfalt bezeichnet. „Der Bereich der Demokratisierungshilfe zeichnet sich durch eine Vielzahl staatlicher und meist öffentlich geförderter nichtstaatlicher Träger aus. Häufig wird diese Vielzahl kritisiert und zum Anlass genommen, mehr Koordination zu fordern. Trägervielfalt hat aber zwei wesentliche Vorteile, die durch Koordination eher verwischt als gefördert werden: nämlich die Konkurrenz verschiedener Konzepte und ein vielfältiges Angebot, das die Gefahr mindert, per Demokratisierungshilfe uniforme Modelle zu übertragen.“³⁶

Oft können sich die verschiedenen Akteure, die meist auf verschiedenen Ebenen agieren, auch ergänzen. So kann es der Fall sein, dass sich staatliche Akteure eher im Aufbau institutioneller Strukturen engagieren, während nichtstaatliche Organisationen sich eher auf Zivilgesellschaft und politische Bildung fokussieren. Auch auf nicht-inhaltlicher Ebene und zwar bei der Form des Engagements im Zielland wird verschieden gearbeitet. So werden einerseits ständige Vertreter ins

33 Merkel 2009: 78f.

34 Sandschneider 2003: 17

35 Ebd.: 22

36 Mair 1997: 6

Land geschickt oder andererseits nur finanzielle Unterstützung zugesagt, welche von einer Organisation im Zielland verwendet werden kann.³⁷

4.3.1.4. Transformationsphasen

Auch wenn es sich dabei um Idealtypen handelt und eine Transformation nicht zwangsläufig einem bestimmten Ablauf folgen muss, hat sich in der Transformationsforschung ein 3-Phasen Modell etabliert.

Die erste Phase stellt die Liberalisierung dar, in welcher das alte autoritäre Regime geöffnet wird, d.h. es werden Freiräume geschaffen und Beschränkungen aufgehoben wie z.B. Demonstrationen geduldet. Diese Phase beinhaltet den Niedergang des alten Systems. In der zweiten Phase werden demokratische Regeln und Institutionen etabliert, die Demokratisierung. Und in der dritten Phase, der Konsolidierung, kommt es zur Verankerung des neuen Systems in der Gesellschaft.³⁸

Entsprechend der Phase in der sich das Zielland gerade befindet, müssen auch die Maßnahmen abgestimmt werden.

In der Liberalisierungsphase steht daher besonders die Schwächung des alten Systems im Vordergrund bzw. die Steuerung dessen Machtzerfalls. Externe Akteure tragen zur Schwächung des alten Systems bei und müssen aber gleichzeitig Maßnahmen setzen, die der Stabilisierung der neuen Machtverhältnisse dienen.³⁹

Die schwierigste Aufgabe der externen Akteure besteht in dieser Phase darin, potenzielle demokratische Eliten zu erkennen, welche in der Phase der Liberalisierung unterstützt werden können, um einen nachhaltigen Demokratisierungsprozess einzuleiten. Dabei kommt es oft zu einem Dilemma zwischen offizieller Außenpolitik gegenüber einem autoritären Regime und der staatlichen Unterstützung von oppositionellen NGOs.⁴⁰

In der Phase der Demokratisierung bzw. der Transition geht es primär darum, die Risiken des Übergangs abzusichern. Sandschneider schreibt dabei von Pfadsicherung, d.h. es soll eine Hilfestellung gegeben werden, um die

37 Mair 1997: 6f.

38 Reiber 2009: 224

39 Ebd.: 225

40 Sandschneider 2003: 30

Demokratisierungsziele ausrichten zu können und um Rückfälle zu autoritären Systemstrukturen zu vermeiden. Die Risiken während der Demokratisierungsphase können sich durch ökonomischen Niedergang, nationale und ethnische Konflikte, institutionelle Unterentwicklung und zwischenstaatliche Konflikte zeigen.⁴¹ Um wichtige schnelle Erfolge in dieser Phase nachzuweisen, kann auch besonders mit kurz- und mittelfristigen Instrumenten gearbeitet werden.⁴²

In der Konsolidierungsphase handelt es sich beim Zielland bereits formal um eine Demokratie. In dieser Phase sollen sich die neuen demokratischen Institutionen bewähren, sich legitimieren und durch demokratische Praktiken belebt werden. Daher stehen vor allem die Verbreitung, Akzeptanz und Internalisierung der neuen demokratischen Regeln und Normen in der Gesellschaft im Vordergrund. Erst dann kann von einer Konsolidierung des neuen demokratischen Systems gesprochen werden. In dieser Phase wird daher verstärkt mit längerfristigen Maßnahmen die zur Festigung demokratischer Werte, Veränderung von Einstellungen und zur Verinnerlichung der neuen Normen führen sollen, gearbeitet.⁴³

Diese Unterteilung macht es möglich, den sinnvollsten Zeitraum zum Einsatz von Instrumenten, die in den nächsten Punkten noch erörtert werden, für die jeweiligen Phasen zu bestimmen. Jedoch darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich dabei nur um idealtypische Transformationsphasen handelt, die in der Wirklichkeit nicht so einheitlich verlaufen. „Transformationen beispielsweise sind nicht zwingend homogene Prozesse und können in unterschiedlichen Geschwindigkeiten ablaufen. So kann sich der Demokratisierungsprozess in einem Land in Teilbereichen noch in der Phase der Demokratisierung, in anderen Bereichen aber schon in der Konsolidierung befinden.“⁴⁴

4.3.1.5. Adressaten externer Demokratieförderung

Da es sich bei der externen Demokratisierung um einen von außen zielgerichteten Prozess der Beeinflussung handelt, benötigen die externen Akteure die geeignete Zielgruppe um geplante Maßnahmen erfolgreich durchführen zu können. Allen voran

41 Sandschneider 2003: 31

42 Reiber 2009: 225

43 Ebd.: 226

44 Ebd.: 227

braucht es politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Eliten, die den Ablauf der Transformation bestimmen können. Wichtig dabei ist, dass die Vorstellung der Zielgruppe, sowie der externen Akteure übereinstimmen, da ein Demokratisierungsprozess immer nur bedingt von außen steuerbar ist und der Erfolg an die internen Trägergruppen der Demokratisierung gebunden ist. Die Zusammensetzung dieser Trägergruppen verändert sich im Laufe des Transformationsprozesses. Wenn es sich vorerst nur um eine quantitativ kleine Opposition handelt, kann es sich in der Konsolidierungsphase um die breite Bevölkerung handeln. Die schwierigste Aufgabe für externe Demokratieförderer besteht dabei darin, die relativen Machtpositionen der möglichen Adressaten, ihre genaue politische Orientierung und ihre machtpolitischen Ressourcen einzuschätzen, um ihr Verhalten zielgerichtet während der Transformationsphase unterstützen zu können.⁴⁵ Externe Akteure müssen im Laufe ihrer begleitenden Unterstützung während des Transformationsprozesses flexibel sein, da sich die Struktur der Adressatengruppen in Abhängigkeit von den Transformationsphasen deutlich verschieben kann.⁴⁶

4.3.1.6. Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung

Instrumente der Demokratisierung können als „methodische Mittel, anhand derer ein externer Akteur in einem Zielland Demokratisierungsprozesse in einem ausgewählten Förderbereich unterstützen kann“⁴⁷ bezeichnet werden.

Dabei kann unterschieden werden zwischen Konditionalität, was die Kopplung von Leistungen an die Erfüllung bestimmter Auflagen bezeichnet, sowie Positivmaßnahmen, womit die Durchführung oder Unterstützung von Projekten gemeint sind, die eine direkte Förderung von Demokratie zum Ziel haben und politischem Dialog, wobei ein kommunikativer Austausch mit dem Ziel der Überzeugung verstanden wird.⁴⁸ Freyburg unterscheidet diese verschiedenen Instrumente durch zwei Ansätze, den von oben (Top down) und von unten (Bottom up). Beim Instrument der Konditionalität handelt es sich um einen klassischen Top-

45 Sandschneider 2003: 34

46 Ebd.: 35

47 Reiber 2009: 214

48 Ebd.: 214f.

Down-Ansatz, da hier der Einfluss des externen Akteurs auf die Zielländer unterstrichen wird. Der Bottom-Up-Ansatz betont die sozialen, ökonomischen und politischen Verbindungen zwischen den demokratischen und nicht-demokratischen Staaten. Dies findet sich vor allem im Instrument der Positivmaßnahmen wieder, wie die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Gruppen, aber auch in der Entwicklungswirkung finanzieller Hilfe und des Handels.⁴⁹

Für die Diskussion der verschiedenen Instrumente sind drei allgemeine Punkte bedeutsam, die bei jeder strategischen Überlegung zur externen Demokratieförderung miteinbezogen werden müssen. Erstens muss immer berücksichtigt werden, dass aktive Einflussversuche auch negative Konsequenzen von Seiten der Zielländer zur Folge haben können, da die Außenpolitik von Staaten in Transformationsphasen immer schwer einzuschätzen ist. Zweitens muss die Einflussebene auf die die Maßnahmen abzielen, unterschieden werden. Dabei gilt zu berücksichtigen ob es sich um wirtschaftliche, politische oder gesellschaftliche Adressaten handelt und ob die Maßnahme auf einzelne Entscheidungsträger, einzelne Institutionen oder die ganze Bevölkerung gerichtet ist. Zudem können direkte Kausalitäten, wenn, dann nur in den seltensten Fällen, vorweg angenommen werden und daher immer Nebeneffekte auftreten. Deswegen sollten im Vorfeld kultur-historische Besonderheiten, sowie die wirtschaftliche und politische Lage genauestens analysiert werden.⁵⁰

4.3.1.6.1. Konditionalität

Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Konditionalität, die positive und die negative. Die positive Konditionalität knüpft die Vergabe von Mittel an die Implementierung von Reformmaßnahmen, wobei die Fördermittel dabei ex ante vergeben werden. Zunehmend setzt sich aber auch, vor allem bei multilateralen Gebern, eine leistungsabhängige ex post Konditionalität durch, bei der die Geldvergabe von überprüfbaren Resultaten abhängig gemacht wird. Bei negativer Konditionalität werden Unterstützungsleistungen ausgesetzt oder eingestellt, wenn das Zielland bestimmte Auflagen nicht einhält beziehungsweise dagegen verstößt.⁵¹

49 Freyburg et al.2009: 170

50 Sandschneider 2003: 37f.

51 Schmitz 2009: 127

Konditionalität kann daher als anreizbasierte Demokratisierungsstrategie verstanden werden, welche einer rationalen Handlungslogik folgt, die nach dem homo oeconomicus geprägten Kosten-Nutzen-Kalkülen agiert. Verhaltensänderungen werden so beim Empfänger durch die Einflussnahme mithilfe von Anreizen auf dieses Kalkül erreicht.⁵²

Die Wirksamkeit von Konditionalität ist von verschiedenen Aspekten abhängig. Einerseits spielt die Verhandlungsmacht des Gebers eine große Rolle. Hat dieser überhaupt die Fähigkeit, Anreize und Sanktionen zu setzen? Dies zeigt sich in den wirtschaftlichen, politischen, militärischen Ressourcen des externen Akteurs, kann aber auch in einer besonderen Verbindung des Gebers mit dem Empfängerland begründet sein. Ein weiterer Aspekt liegt in der Glaubwürdigkeit des externen Akteurs, welche die konsequente Umsetzung von Versprechen und Drohungen betrifft. Diese Glaubwürdigkeit wird vor allem an der bisherigen Politik des externen Akteurs gemessen und hängt stark mit dessen politischem Willen zusammen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Ausmaß der Abhängigkeit des Empfängers. Wie stark ist dieser auf externe Unterstützungsleistung angewiesen und kann er die Kosten negativer Konditionalität kompensieren?⁵³ Grundsätzlich führt die Übernahme von liberalen politischen Normen, wie z.B. Menschenrechte oder demokratische Wahlen immer zu einem Machtverlust für die autoritären Regierungen in den Zielländern. Daher ist es wichtig, dass diese negativen Anreize durch positive wie z.B. wirtschaftliche Unterstützung oder militärischer Schutz ausgeglichen werden, um die Sicherheit und Wohlfahrt des Ziellandes zu erhöhen und somit die entstehenden Kosten zu kompensieren. Daher ist Konditionalität am wirksamsten, wenn die Regelübernahme keine großen Machtkosten für die Zielregierung verursacht. Die höchsten Erfolgchancen bestehen, wenn die Regelübernahme nicht als Gefährdung für die Dominanz einer ethnischen Kerngruppe, nicht als Bedrohung für die Integrität und Sicherheit des Staates oder als Schwächung der Zielregierung und ihrer institutionellen Macht im Staat gesehen wird.⁵⁴

Konditionalität im Sinne einer externen Demokratieförderung gibt es erst seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Scheitern der Strukturanpassungsprogramme. Diese wurden Ende der siebziger Jahre als Reaktion auf die Schuldenkrise der subsaharischen afrikanischen Länder und Lateinamerikas eingeführt. Sie wurden von

52 Richter 2009: 149

53 Ebd.: 220

54 Freyburg et al. 2009: 173

der Weltbank und dem internationalen Währungsfond konzipiert und mit den betroffenen Staaten durchgeführt, mit dem Ziel die Regierungen dieser Staaten dazu zu ermutigen, durch die Gewährung von zinsgünstigen Krediten ökonomische Strukturreformen nach neoliberalem Vorbild, durchzuführen.⁵⁵

Die mit den Strukturanpassungsprogrammen einhergehende Konditionalität zeigte nicht die erhofften Wirkungen und führte vielfach zu wirtschaftlichen und sozialen Krisen. Nicht nur in den Zielländern, sondern auch bei den Gebern wurde erkannt, dass reine makroökonomische Reformen nicht ausreichten, um strukturelle Defizite in den Volkswirtschaften der Empfängerländer zu überwinden. Damit rückte erstmals die politische Konditionalität in der Entwicklungspolitik in den Vordergrund, mit der auch explizit demokratiefördernde Aspekte mit eingeschlossen waren.⁵⁶

Die Erkenntnis, dass auch soziale und politische Variablen die Leistung der Volkswirtschaften stark beeinflussen, setzte sich immer mehr durch. Die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Respektierung der Menschen und Bürgerrechte wurden zum wichtigsten Teil des entwicklungspolitischen Programms. Die Anreizkonditionalität wurde nun vermehrt an politische Reformvorhaben gekoppelt.⁵⁷ Mit der politischen Konditionalität wurde von den Bretton Woods Institutionen, dessen Mandat politische Konditionalität grundsätzlich ausschließt, das Konzept des Good Governance entwickelt. Die Weltbank entwickelte ein operationalisierbares Konzept von Good Governance, auf der Grundlage von sechs aggregierbaren Indikatoren wird so die politische Steuerung in einem Land alle zwei Jahre bewertet. Der Good Governance Begriff der Weltbank bezieht sich daher auf die Art und Weise, wie ökonomische und soziale Ressourcen in einem Land verwaltet werden.⁵⁸ Im Laufe der 1990er Jahre wurde dieses Good Governance Konzept auch von OECD und EU übernommen und erweitert. Beide beziehen auch die staatliche Willensbildung, die Rechtsförmigkeit staatlichen Handelns und die Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung demokratischer und partizipativer Entwicklung, Achtung der Menschenrechte und marktwirtschaftliche Orientierung mit ein. Auch wenn die unterschiedlichen Aspekte von den Gebern verschiedenen bewertet wurden, ist Good Governance zu einem Leitbegriff für verantwortungsvolle

55 Bundeszentrale für politische Bildung 2005

56 Schmitz 2009: 129

57 Ebd.: 130

58 Ebd.: 131

Staatsführung und zu einem Referenzkonzept für politische Konditionalität, die implizit immer auf Demokratisierung abzielt, geworden.⁵⁹

In einer folgenden allgemeinen Debatte über die Wirksamkeit von Konditionalität entwickelte sich in den 1990er Jahren ein neuer entwicklungspolitischer Konsens, der auf die Selbststeuerung von Reformprozessen durch die Empfängerländer sowie auf eine mehr partnerschaftliche Beziehung in der entwicklungspolitischen Planung abzielt. Reformen sollten von den Empfängern selbst angestoßen werden, der Erfolg setzt daher Ownership voraus, womit die Eigenverantwortung der Zielgruppen gemeint ist. Die neue demokratisierte Konditionalität wird dabei mehr als wechselseitiger Lernprozess konzipiert, wodurch sich Empfänger und Geber auf gemeinsame Ziele verständigen können. Die Rolle der Geber wird mehr auf die Bereitstellung von Information und Know-How beschränkt, und nimmt daher eine eher unterstützende Rolle ein.⁶⁰

4.3.1.6.2. Positivmaßnahmen

Positivmaßnahmen können als konkrete Projekte und Programme verstanden werden, welche Strukturen und Akteure in einem Zielland identifizieren, deren Unterstützung als förderlich für eine Demokratisierung erscheint.⁶¹ Da diesen Akteuren, die zwar die Fähigkeit und den Willen besitzen demokratische Reformen voranzutreiben, oft einfach nur finanzielle oder materielle Mittel fehlen, werden sie hiermit unterstützt. So können z.B. finanzielle Engpässe dazu führen, dass es bei Wahlen zu wenige Wahllokale gibt, wodurch viele Menschen an der Teilnahme an den Wahlen verhindert werden. Hier kann sowohl finanzielle als auch sachliche Unterstützung ansetzen. Im Rahmen der externen Demokratieförderung kann es sich hierbei z.B. um konkrete Ausstattungshilfen wie Einrichtung, Computer, Gebäude etc. für demokratische Institutionen handeln.⁶² Eine zweite Kategorie von Positivmaßnahmen ist der Wissenstransfer, der Beratung, Aus- und Fortbildungsmaßnahmen umfasst. Im Bereich der Demokratisierung befasst sich diese Maßnahme meist mit demokratische Regeln und Normen und dessen

59 Schmitz 2009: 132

60 Ebd.: 136

61 Nolting 2003: 59

62 Reiber 2009: 216

Umsetzung. Dabei kann es sich z.B. um Schulungen von Journalisten, Wählerbildung oder auch Beratung bei der Verfassungsgebung handeln.⁶³

Die Eigenschaft von Positivmaßnahmen besteht darin, dass die Organisationen oder Länder, welche sie durchführen, nicht reagieren, sondern von sich aus agieren. Das bedeutet, dass sie anhand ihrer Vorstellung wie Demokratie auszusehen hat, Programme und Projekte entwickeln, die sie in einem Zielland umzusetzen versuchen. Positivmaßnahmen verlangen nur die Nachfrage bzw. Hinnahmefähigkeit der Empfänger, um umgesetzt zu werden.⁶⁴ Sie werden sowohl in staatlichen als auch nicht-staatlichen Agenden eingesetzt.

4.3.1.6.3. Politischer Dialog

Politischer Dialog als drittes Instrument zur Demokratieförderung zielt auf eine Veränderung von Überzeugungen. Überzeugung kann einerseits durch ein Argument erreicht werden, andererseits spielt auch die Autorität bzw. die Persönlichkeit des Argumentierenden eine Rolle. Um im politischen Dialog erfolgreich zu sein, sollte die Argumentation an bestehende Einstellungen, Werte und das Wissen der Zielgruppe anknüpfen. Dabei wird von Resonanz gesprochen. Durch ein sogenanntes *framing*, sollte die Argumentation schon im Vorhinein mit den Überzeugungen der Zielgruppe in Zusammenhang gestellt werden. Überzeugung durch Autorität kann, laut Reiber, nur zum Erfolg führen, wenn der Argumentierende als anerkannte Autorität oder als Vertreter einer *in-group* vom Adressaten betrachtet wird.⁶⁵

Der Idealfall eines Dialoges sollte zur Herstellung eines Konsenses führen. Durch Reflektion und dem Abwägen von Argumenten sollten gemeinsame Überzeugungen entstehen, die auch von den ursprünglichen Ideen abweichen können. In der Praxis der Demokratieförderung können diese Dialoge direkt zwischen Geber- und Empfängerland oder zwischen verschiedenen Interessensgruppen in den Zielländern durchgeführt werden.⁶⁶

63 Reiber 2009: 216f.

64 Seibold 2006: 39f.

65 Reiber 2009: 222

66 Ebd.: 217

5. Externe Demokratieförderung der EU

5.1. Geschichte der externen Demokratieförderung der EU als Teil europäischer Außenpolitik

Obwohl es bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft keine vertragliche Festlegung demokratischer Werte gab, sondern nur eine sektorale Vergemeinschaftung bestimmter Wirtschaftsbereiche, verstanden sich die verschiedenen Mitgliedsländer, aufgrund ihrer demokratischen Traditionen, als demokratische Wertegemeinschaft.⁶⁷ Trotz dem Gründungsmotiv der Wahrung und Festigung von Frieden und Freiheit, hat es lange Zeit kein Konzept für eine europäische Außenpolitik gegeben, da sich alle Außenbeziehungen nur auf den Außenhandel konzentrierten. Erst 1970 wurde die Europäische Politische Zusammenarbeit geschaffen. Diese sollte erstmals europäische Außenpolitik koordinieren.⁶⁸ Im Luxemburger Bericht vom Oktober 1970 wurde dazu geschrieben: „Europa muss sich auf die Ausübung der Verantwortlichkeiten vorbereiten, die es wegen seines verstärkten Zusammenhalts und seiner immer bedeutenderen Rolle in der Welt zu übernehmen nicht nur verpflichtet, sondern auch genötigt ist.“⁶⁹ Die Europäische Gemeinschaft muss somit im Sinne einer Innen-Außen-Analogie ihre demokratischen Werte auch in den Außenbeziehungen vermitteln.

Deutlicher wurde diese normative Ausrichtung in der Außenpolitik in dem 1973 verfassten Dokument der EG-Minister Dokument über die Europäische Identität, welches, als Plädoyer für zukünftige harmonische und konstruktivistische Beziehungen zu allen Drittländern, sowie der erstmaligen Hervorhebung von entwicklungspolitischen Zielen, gesehen werden kann.⁷⁰ Die neun Mitgliedstaaten einigten sich darauf, dass sie „in der Weltpolitik eine aktive Rolle spielen und so unter Achtung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen dazu beitragen, dass die internationalen Beziehungen sich auf mehr Gerechtigkeit gründen, daß Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten besser gewahrt, der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit jedes einzelnen besser gewährleistet werden.“⁷¹

67 Jünemann 2005: 129f.

68 Kneuer 2006: 92

69 Rat der Europäischen Gemeinschaft 27.10.1971

70 Jünemann 2005: 130

71 Rat der Europäischen Gemeinschaft 14.12.1973

Zu einer echten vertraglichen Verankerung dieser normativen Grundlagen in der europäischen Außenpolitik kam es erst mit dem Vertrag der Einheitlichen Europäischen Akte 1987⁷², in dessen Präambel ganz klar darauf Bezug genommen wird: „...sowie ganz besonders für die Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des Rechts und der Menschenrechte, denen sie sich verpflichtet fühlen einzutreten, um gemäß der Verpflichtung, die sie im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingegangen sind, gemeinsam ihren eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten...“⁷³ Auch wenn mit diesem Vertrag die Prinzipien des außenpolitischen Handelns erstmals in einem Vertrag aufgenommen wurden, war dies in der praktischen Ausübung der EG bereits vorhanden. Bezeichnend dafür war z.B. die ablehnende Haltung gegenüber der Franco Diktatur und der Ablehnung seines Antrages auf Assoziierung. In Griechenland wurden 1967 nach dem Putsch die Assoziierungsverträge eingefroren und auch die Rolle der EG in den 1970er Jahren im KSZE Prozess zeigte, dass diese demokratischen Werte schon von der Außenpolitik mitgetragen wurden.⁷⁴ Diese Aktivitäten machen deutlich, dass demokratische Werte schon längst Teil der europäischen Außenpolitik waren, jedoch erst im EU Vertrag rechtlich niedergeschrieben wurden.

Noch im selben Jahr des Zustandekommens der EEA wurde eine Erklärung der zwölf Außenminister der Mitgliedsländer zu den Menschenrechten verabschiedet. Dabei handelte es sich um die erste umfassende öffentliche Erklärung der EG-Mitgliedstaaten, die sich mit dem menschenrechtlichen Engagement in ihren internationalen Beziehungen beschäftigt. Dieses Dokument galt als eine Ergänzung der im selben Jahr gegründeten Arbeitsgruppe für Menschenrechte, welche im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit agierte und deren Aufgabe es war, alle Tätigkeiten im Bezug auf Menschenrechte zu organisieren, zu koordinieren und sicherzustellen, dass diese Anliegen genügend Aufmerksamkeit bekamen.⁷⁵ Aus dieser Arbeitsgruppe heraus entstand das Instrument des diplomatischen Protests, das sich in öffentliche Stellungnahmen, öffentliche Demarchen sowie vertrauliche Demarchen gliedert.⁷⁶ Diese Demarchen werden in einem folgenden Kapitel noch genauer besprochen.

72 Jünemann 2005: 130

73 Einheitliche Europäische Akte 01.07.1987 : Präambel

74 Kneuer 2006: 93

75 Europäisches Parlament 28.06.2000

76 Kneuer 2006:94

1989 wurden erstmals diese Prinzipien der Demokratie und Menschenrechte mit dem Außenhandel der EG offiziell praktiziert. Im Lomé IV Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der EG wurde zum ersten Mal die Wahrung der Grundsätze der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte in das Vertragswerk aufgenommen.⁷⁷ So lautet es im Artikel 5 der Lomé IV Verträge: „...development policy and cooperation shall be closely linked to respect for and enjoyment of fundamental human rights and to the recognition and application of democratic principles, the consolidation of the rule of law and good governance.“⁷⁸ Dabei muss aber betont werden, dass es sich hier um keine eindeutige Rechtsgrundlage handelt, und daher auch bei Verstößen gegen die Menschenrechte oder bei Beeinträchtigung demokratischer Ausübung der Vertrag nicht ausgesetzt oder gekündigt wurde.⁷⁹

Im Jahre 1991 wurde vom Rat eine Entschließung veröffentlicht, welche zu einem Basisdokument für die europäische Demokratieförderung werden sollte. Ziel war es dabei: „The objective of the present resolution is to formulate concrete guidelines, procedures and lines of action.“⁸⁰ Dabei wurden erstmals alle bisherigen Schwerpunkte, Verfahren und Instrumente zu einem Konzept zusammengefügt. Die Prinzipien früherer Dokumente, welche meist sehr oberflächlich umschrieben waren, wurden genauer aufgeschlüsselt und dadurch auch die Festlegung konkreter Förderziele möglich gemacht. Diese Ziele beinhalten Pluralismus, Institutionen, welche in einem verfassungsmäßigen Rahmen funktionieren, verantwortliche Regierungen, regelmäßige faire Wahlen, Schutz von Minderheiten, good governance, sowie die Reduktion von Militärausgaben. Die frühere häufige Bezeichnung der Wahrung der Demokratie wurde in aktive Unterstützung umformuliert und auf konkrete Ziele ausgerichtet. Auch die bisherigen Verfahren und Instrumente wurden konkretisiert. So unterscheidet das Ratsdokument in positive Instrumente wie Dialog und aktive Unterstützung und negative Instrumente wie Zwangsmaßnahmen z.B. Demarchen, Modifizierungen von Kooperationsprogrammen oder Suspension der Zusammenarbeit.⁸¹

Mit dem Vertrag von Maastricht 1993 erklärte sich die europäische Gemeinschaft durch einen eigenen Grundrechtsartikel zu einer demokratischen Wertegemeinschaft. Die aus der EPZ hervorgegangene Gemeinsame Außen- und

77 Kneuer 2006: 94

78 Lomé IV Abkommen 04.11.1995 : Art. 5

79 Kneuer 2006: 94

80 Rat der Europäischen Gemeinschaft 28.11.1991

81 Kneuer 2006: 95

Sicherheitspolitik (GASP) wird in diesem Vertrag konkretisiert.⁸² Gemäß Artikel J hat „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik...zum Ziel: die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.“⁸³, was noch einmal in Artikel 130u zur Entwicklungszusammenarbeit der EG bestätigt wird: „Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.“⁸⁴ Mit diesem Vertrag wurde die Demokratieförderung als allgemeines Politikfeld festgeschrieben und bezog sich nicht mehr nur hauptsächlich auf mögliche Beitrittskandidaten.⁸⁵

Mit den Kopenhagener Kriterien 1993⁸⁶ wurden diese Konkretisierungen der Demokratieförderung erstmals als Beitrittskriterien für die neuen Mitgliedstaaten umgesetzt. Dabei wurde das Instrument des Monitoring eingeführt, das die Fortschritte und Reformbemühungen jedes Landes dokumentiert.⁸⁷

In den Folgeverträgen (Amsterdam, Nizza und Lissabon) wurden die Formulierungen aus dem Maastrichtvertrag meist ähnlich übernommen.⁸⁸ Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die EU laut ihren Verträgen nach einer Innen-Außen-Analogie funktioniert. Die eigenen Werte werden auch nach Außen getragen. Demokratieförderung ist zu einem Querschnittsthema für diverse Politikfelder geworden. Die EU möchte ein Demokratie Mainstreaming betreiben, indem Demokratieklauseln in bi- und multilateralen Verträgen mit Drittstaaten eingebaut werden. Nach der im Jahr 1995 veröffentlichten Mitteilung der Kommission „Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach“⁸⁹ sollten alle zukünftigen Verträge mit Drittstaaten diese Demokratieklauseln beinhalten.⁹⁰

5.2. Demokratiedefinition der EU

82 Jünemann 2005: 131

83 EUV 1992: Art. J

84 Ebd.: Art. 130u

85 Kneuer 2006: 96

86 Europäischer Rat 22.06.1993

87 Kneuer 2006: 99

88 Knodt/Jünemann 2007: 13

89 Kommission der Europäischen Union 22.11.1995

90 Knodt/Jünemann 2007: 15

Um die Instrumente, Strategien und Ziele der externen Demokratieförderung der EU zu besprechen, ist es nötig, auch die EU-Definition von Demokratie aufzuzeigen.

Frühere Definitionen der EG in den 1960er und 1970er Jahren fielen meist sehr zurückhaltend und minimalistisch aus. Dabei lies es die EG bei Wahlen, Pluralismus und Grundrechten beruhen.⁹¹

Aktuelle Definitionen und Konzepte von Demokratie der EU sind schon substanzieller angelegt. Demokratiedefinitionen der EU werden meist im Zusammenhang mit Menschenrechten genannt, was laut einem Programmleitfaden für Strategiepapiere für Demokratie und Menschenrechte der Europäischen Kommission daran liegt:

„Democracy and the protection of human rights are inextricably linked: the fundamental freedoms of expression and association are the preconditions for political pluralism and democratic process, whereas democratic control and separation of powers are essential to sustain an independent judiciary and the rule of law which in turn are required for effective protection of human rights. Human rights may be considered in the light of universally accepted international norms, but democracy has to be seen as a process, developing from within, involving all sections of society and a range of institutions that should ensure participation, representation, responsiveness and accountability.“⁹²

Demokratie und Menschenrechte bedingen einander, das heißt während Menschenrechte wie in der UN-Menschenrechtscharta definiert werden, wird Demokratie von der EU als Prozess gesehen, der sich ständig weiterentwickelt. Demokratie ist für die EU mehr als nur die Abhaltung von Wahlen und die Einführung von demokratischen staatlichen Institutionen, im Gegensatz zum Demokratie-Konzept der USA⁹³. So wird weiters in jenem Programmleitfaden der EU über Demokratie geschrieben:

„In order for democratic change to be sustainable, a democratic culture needs to develop, firmly anchored within a functioning civil society and rooted in people's minds. In most cases, this is a long-term process. Moreover, democracy is a contested concept. Different definitions and theories emphasize different aspects of democracy. For the purposes of mainstreaming democracy into the Community's development cooperation and external assistance, the understanding of democracy

91 Kneuer 2006: 97

92 Europäische Kommission 12.2008

93 Vgl. Kneuer 2006: 97

should be that of a system of political governance whose decision-making power is subject to the controlling influence of citizens who are considered political equals. A democratic political system is inclusive, participatory, representative, accountable, transparent and responsive to citizens' aspirations and expectations.“⁹⁴

Diese Definition eines demokratischen politischen Systems bezieht sich nur auf bestimmte Werte und versucht damit kein deutlich definiertes Idealkonstrukt von Demokratie vorzugeben, welches von Partnerstaaten abgelehnt werden könnte. Daher wird besonders betont, dass: „There is no universal model of democracy. A country's political institutions and practices are often shaped by its history, culture, social and economic factors. Democratization is not a linear process that moves from an authoritarian to a democratic regime. It is a multi-faceted, multi-disciplinary process that moves back and forth, where some institutions are more developed than others.“⁹⁵

Etwas konkretere Definitionen finden sich in Abkommen wie dem Cotonou-Abkommen 2000 wieder:

„Die demokratischen Grundsätze sind weltweit anerkannte Grundsätze, auf die sich die Organisation des Staates stützt, um die Legitimität der Staatsgewalt, die Legalität des staatlichen Handelns, die sich in seinem Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungssystem widerspiegelt, und das Vorhandensein von Partizipationsmechanismen zu gewährleisten. Auf der Basis der weltweit anerkannten Grundsätze entwickelt jedes Land seine eigene demokratische Kultur. Die Struktur des Staatswesens und die Kompetenzen der einzelnen Gewalten beruhen auf dem Rechtsstaatprinzip, das vor allem ein funktionierendes und allen zugängliches Rechtsschutzsystem, unabhängige Gerichte, die die Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten, und eine uneingeschränkt an das Gesetz gebundene Exekutive verlangt...“⁹⁶

Hierbei handelt es sich zwar nicht um eine vollständige Auflistung von demokratischen Prinzipien, jedoch werden zumindest einige wenige konkrete Elemente eines demokratischen Systems aufgezählt.

94 Europäische Kommission 12.2008

95 Ebd.

96 AKP-EU Partnerschaftsabkommen 2000: Art. 9

5.3. Instrumente und Maßnahmen der externen Demokratieförderung der EU

Die Demokratieförderung der EU stellt eine Querschnittsaufgabe in allen außenpolitischen Bereichen dar. Die vorherrschende Erklärung für diese Strategie geht von einer Innen-Außen-Analogie aus, wonach die EU ihre internationale Umwelt nach den gleichen Werten und Prinzipien gestalten will, die auch im Inneren der EU gelten. Daher wurde Demokratieförderung zur Querschnittsaufgabe in den Außenbeziehungen der Handelspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit, der auswärtigen Kulturpolitik sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dabei handelt es sich um das bereits angesprochene Demokratie Mainstreaming, das durch sogenannte Demokratieklauseln in allen Abkommen der EU beinhaltet ist. Klassische Instrumente der Demokratieförderung wie politische Konditionalität, politischer Dialog oder finanzielle Unterstützung werden aber nicht im Sinne von Demokratie Mainstreaming gleich eingesetzt. Je nach Land und Abkommen variieren die Demokratieklauseln in ihrer Schärfe und Verbindlichkeit.⁹⁷

Da Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe in vielen Bereichen eingesetzt wird, ist es ein schwieriges Unterfangen, eine vollständige Auflistung der EU Demokratieförderungsinstrumente der EU darzustellen. In Publikationen der Europäischen Kommission wie etwa in *Furthering Human Rights and Democracy across the globe* aus dem Jahr 2007 werden zwar Aufzählungen angeführt, die jedoch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit besitzen: „Some of these tools are instruments of traditional diplomacy and foreign policy, such as declarations, démarches (through diplomatic representations to third countries), as well as resolutions and interventions within the United Nations framework. In addition, the EU promotes human rights and democratisation through various co-operation and assistance programmes it implements with third countries and through the political dialogues that it conducts with them. In doing so it uses a specific legal basis: a “human rights clause” that is incorporated in nearly all EU agreements with third countries, as an essential element.“⁹⁸ Eine genauere Auflistung findet sich in dem Diskussionspapier *Democracy Building in EU External Relations*, das die Kommission und der Rat während der tschechischen und schwedischen

⁹⁷ Jünemann/Knodt 2004: 287

⁹⁸ Europäische Kommission 2007: 7

Präsidentschaft im Jahr 2009 herausgebracht haben. Dieses Papier sollte zur Kohärenz, zur Effektivität und zur Kreditibilität der externen Demokratieförderung beitragen. Dabei wurde versucht die Instrumente einerseits in geographische und regionale Strategien und Instrumente (Erweiterungs-/Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Europäische Nachbarschaftspolitik, AKP, Globale Instrumente z.B. DCI, Kooperationen mit Drittländern und regionalen und internationalen Organisationen) und andererseits in Querschnittsstrategien und Querschnittsinstrumenten (Menschenrechtsklauseln und DemokratieklauseIn, Politischer Dialog und Menschenrechtsdialog, Unterausschüsse für Recht, Freiheit und Sicherheit, EU Menschenrechtsleitlinien, EIDHR, Nicht Staatliche Akteure, Schlussfolgerungen des Rates, Deklarationen und Demarches, Sanktionen, EU Sonderbeauftragte) und Krisenmanagement Strategien und Instrumente (Europäische Sicherheitsstrategie, Missionen der Europäischen Sicherheits und Verteidigungspolitik, Stabilitätsinstrument, afrikanische Friedensfazilität) einzuteilen. Dabei handelt es sich aber um keine offizielle Typologisierung. Diese Auflistung gibt nur einen Überblick über die diversen Instrumente, welche die EU im Bereich der externen Demokratieförderung anwendet.⁹⁹

Dadurch, dass die Konzepte und Instrumente der externen Demokratieförderung oftmals ineinandergreifen, ist eine klare Strukturierung kaum möglich. Es besteht das Problem der vielfach fehlenden Kohärenz, da externe Demokratieförderung als Querschnittsaufgabe betrachtet wird und so verschiedene Strategien, Instrumente und Politikfelder zusammenkommen.

In dieser Arbeit wird folgend die Strukturierung der Instrumente von Urdze Sigita aus Externe Demokratieförderung der EU in Zentralasien verwendet. Sie unterscheidet die Instrumente auf formal-rechtlicher Basis von ihren Maßnahmen. Unter Instrumente werden hier die formalen Handhabe der EU bezeichnet, unabhängig davon ob sie in Verträgen festgelegt sind oder nicht, wie z.B. Deklarationen. Maßnahmen hingegen werden mittels dieser Instrumente im Einzelfall ergriffen und beinhalten daher Aussagen darüber, wofür ein Instrument eingesetzt wird, wie z.B. als Wahlbeobachtungsmission. Es kann jedoch auch sein, dass ein Instrument nur auf eine bestimmte Art und Weise eingesetzt werden kann, dann wird von Instrument gesprochen wenn es um die formale Grundlage geht, und von

99 Vgl. Europäische Kommission 27.07.2009

Maßnahmen bei der konkreten Anwendung.¹⁰⁰ In den folgenden Kapiteln werden die Instrumente der EU genauer besprochen.

5.3.1. Instrumente im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Mit der Entwicklung der GASP hat sich die EU „...die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“¹⁰¹ zum Ziel gesetzt. Durch die Verankerung der GASP in den Vertragstexten entstanden mehrere Instrumente.

So werden für die GASP „die allgemeinen Leitlinien bestimmt“¹⁰², wobei es sich hier um das erste, jedoch sehr allgemeine Instrument handelt. Durch die Bestimmung von Leitlinien, bei denen es sich üblicherweise um Konsensbeschlüsse handelt, wird entschieden, ob die EU in bestimmten Fällen gemeinsam agiert und wie dieses Handeln aussehen soll.¹⁰³

Ein zweites Instrument der GASP sind die gemeinsamen Strategien. „Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien, die in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, von der Union durchzuführen sind. In den gemeinsamen Strategien sind jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben.“¹⁰⁴ Dieses Instrument sollte ein kohärentes Vorgehen der Mitgliedstaaten gegenüber einem Drittstaat ermöglichen. Mit dem Vertrag von Lissabon entfiel dieses Instrument aber wieder und wurde bis dahin nur für Russland, Ukraine und dem Mittelmeerraum eingesetzt.¹⁰⁵

Ein weiteres Instrument der GASP sind die „Beschlüsse...zur Festlegung i) der von der Union durchzuführenden Aktionen“¹⁰⁶. Dieses Instrument ermöglicht eine Vielzahl zu ergreifender Maßnahmen, die von der EU durchgeführt werden. So werden Maßnahmen wie Hilfs- und Unterstützungsaktionen ergriffen z.B. in der Form der

100 Urdze 2010: 26

101 EUV 1992: Art. J1

102 Vertrag von Lissabon 2007: Art. 12 a

103 Urdze 2010: 29

104 Vertrag von Amsterdam 1997: Art. 13.2

105 Urdze 2010: 29

106 Vertrag von Lissabon 2007: Art. 12 b1

Aussendung von Wahlbeobachtern, aber auch Militäroperationen oder Polizeieinsätze oder aber auch nur bloße Stellungnahmen.¹⁰⁷

Das letzte hier angeführte Instrument der GASP sind „die Beschlüsse...zur Festlegung ii) der von der Union einzunehmenden Standpunkte“.¹⁰⁸ In diesen einzunehmenden Standpunkten wird „der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.“¹⁰⁹ Zu diesen Instrumenten kommen verschiedene Maßnahmen in Frage, wie z.B. die Verhängung von Sanktionen, Positionsbestimmungen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung, aber auch Terrorismusbekämpfung.¹¹⁰

5.3.2. Ratsverordnungen

Schon seit dem Maastrichtvertrag (Artikel 130) gibt es dieses Instrument der Demokratieförderung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die Möglichkeiten der Maßnahmen durch die vom Rat erlassenen Verordnungen sind vielfältig. Durch Verordnungen können einerseits Sanktionen umgesetzt werden, andererseits Programme eingeführt werden, wie z.B. das für Zentralasien geschaffene und 2006 ausgelaufene Programm Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States¹¹¹ oder auch das 2006 geschaffene European Instrument for Democracy and Human Rights, das ein Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung von Demokratie und Menschenrechten darstellt und unabhängig von der Zustimmung von Regierungen von Drittstaaten oder anderen staatlichen Behörden Hilfe ermöglicht.¹¹²

Weitere bedeutende Maßnahmen, welche aus Ratsverordnungen stammen, sind die mit Drittstaaten geschlossenen Abkommen. Die Rechtsgrundlage dieser Maßnahmen sind die Beschlüsse der diversen Organe zur Annahme dieser Abkommen. Es können drei verschiedene Arten von Abkommen unterschieden werden: Eines das auf einen EU-Beitritt vorbereitet, ein weiteres das auf eine Heranführung an die EU

107 Frenz 2010: 497

108 Vertrag von Lissabon 2007: Art. 25

109 Ebd.: Art. 29

110 Urdze 2010: 31

111 Ebd.: 32

112 Europäisches Parlament/ Rat der europäischen Union 20.12.2006

oder wirtschaftliche Stabilisierung abzielt und Abkommen im Rahmen bestimmter Politikfelder.¹¹³

Das Europaabkommen, dessen Rechtsgrundlage Artikel 49 des Vertrages von Lissabon ist¹¹⁴, soll auf einen EU-Beitritt vorbereiten. Es gilt als eine besondere Form der Assoziierung, die den Visegrad-Staaten vor ihrem Beitritt angeboten wurde und diese Kandidaten an den Beitritt heranführen sollte. Daher beinhaltete es einen politischen Teil, einen handelspolitischen, einen Teil über die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Kultur und Finanzen sowie einen Teil zur Angleichung der Rechtsvorschriften.¹¹⁵ Schon in den generellen Prinzipien wird in den Europaabkommen auf Demokratie und Menschenrechte hingewiesen: "Article 6 Respect for the democratic principles and human rights established by the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe, as well as the principles of market economy, inspire the domestic and external policies of the Parties and constitute essential elements of the present association."¹¹⁶ Die erwarteten hohen Wohlstandsgewinne durch einen Beitritt verleihen diesem Abkommen einen beträchtlichen Anreizcharakter, sowie ein großes Druckpotential seitens der EU.¹¹⁷

Unter den Abkommen, welche zur Heranführung von Drittstaaten an die EU bzw. zu deren wirtschaftlicher Stabilisierung beitragen sollen, gibt es verschiedene Formen von Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen. Das Verfahren für den Beschluss solcher Abkommen hat die Rechtsgrundlage in Artikel 218 des Vertrags von Lissabon. Für die Annahme eines solchen Abkommens braucht es die Zustimmung des Europäischen Parlaments, welches ansonsten in der Demokratieförderung eine eher unterrepräsentierte Rolle einnimmt.¹¹⁸ Mit den Staaten der ehemaligen Sowjetunion schließt die EU Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ab. Mit den Mittelmeernachbarländern wurden Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Seit Gründung der europäischen Nachbarschaftspolitik wird versucht bilaterale ENP-Aktionspläne mit den EU-Nachbarländern auszuhandeln.¹¹⁹

113 Urdze 2010: 32

114 Vertrag von Lissabon 2007: Art 49: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden...“

115 Kneuer 2006: 120

116 Europa-Abkommen Rumänien

117 Urdze 2010: 33

118 Vertrag von Lissabon 2007: Art. 218

119 Europäisches Parlament 05.2011

Die dritte Gruppe sind Abkommen im Rahmen eines speziellen Politikfeldes. Diese enthalten aber keine Klauseln in Bezug auf Demokratie, wie alle anderen Kooperationsabkommen, da sie sich vordergründig dem Handel widmen, daher werden sie folgend nicht als Instrumente der Demokratieförderung angesehen.¹²⁰

Ein wichtiger Bestandteil von Kooperationsabkommen ist die Beschließung zur Einrichtung eines politischen Dialogs zwischen dem Drittland und der Europäischen Union. Dieser Dialog soll konvergierende Standpunkte zu internationalen Fragen von gemeinsamen Interessen fördern, sowie die Kooperation in Bezug auf Stabilität, Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte verbessern.¹²¹ Der politische Dialog unterscheidet sich in der Häufigkeit des Zustandekommens, die Art der daran beteiligten Personengruppen sowie in der Thematik, der verschiedenen Abkommen.¹²²

Des Weiteren sind Streitbeilegungsverfahren Bestandteile dieser Kooperationsabkommen. Berichte über diese Verfahren werden jedoch nicht veröffentlicht, wodurch sie nur bei Aussetzung der Abkommen nachvollziehbar sind, da diese veröffentlicht werden.¹²³

Zusätzlich zu den politischen Dialogen, die aus Abkommen resultieren, gibt es auch das Instrument des Menschenrechtsdialogs. Die Einleitung eines solchen Dialogs zwischen der EU und einem Drittland obliegt einem Beschluss des Rates der Europäischen Union. Vor dem Zustandekommen erfolgt von der Gruppe Menschenrechte eine Evaluierung über die Menschenrechtssituation im betreffenden Drittstaat. Diese beinhaltet folgende Thematiken: die Entwicklung der Menschenrechtssituation, den Willen der Regierung zur Verbesserung der Lage, das Engagement der Regierung hinsichtlich internationaler Menschenrechtsübereinkünfte, den Willen der Regierung zur Zusammenarbeit auf der Grundlage der Verfahren und Mechanismen der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte und die Haltung der Regierung in Bezug auf die Zivilgesellschaft. Vor dem Beschluss zur Einleitung eines Menschenrechtsdialogs werden mithilfe von Sondierungsgesprächen im betreffenden Land noch die Ziele des Dialogs festgelegt. Die Ergebnisse des Dialogs werden in Pressemitteilungen veröffentlicht. Alle Modalitäten, Ziele und Voraussetzungen finden sich in den

120 Urdze 2010: 34

121 Europäische Union 29.09.2010

122 Urdze 2010: 34

123 Ebd.: 35

Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge mit Drittländern des Rates.¹²⁴

5.3.3. Demarchen und Deklarationen

Allgemein bezeichnet Demarche in den zwischenstaatlichen Beziehungen einen diplomatischen Schritt, einen Einspruch oder eine Erklärung eines Staates gegenüber einem anderen Staat. Dabei wird durch die Demarche versucht, den Empfänger zu einer bestimmten Handlung bzw. Unterlassung zu ermuntern.¹²⁵ Durchgeführt werden diese Demarchen meist in vertraulicher Form in einer Troika-Zusammensetzung oder vom Vorsitz. Sie können auch dazu dienen, Drittländer darin zu unterstützen bestimmte Initiativen in Bezug auf Menschenrechte zu starten. Normalerweise handelt es sich um negative Demarchen, die Themen wie Schutz von Menschenrechtsverteidigern, illegale Inhaftierung, gewaltsames Verschwinden von Personen, Todesstrafe, Folter, Schutz von Kindern, Flüchtlinge und Asylbewerber, außergerichtliche Hinrichtungen, Recht auf freie Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf einen gerechten Prozess sowie die Notwendigkeit der Abhaltung freier und fairer Wahlen betreffen.¹²⁶

Deklarationen sind anders wie Demarchen immer an die Öffentlichkeit gerichtet und werden in den Datenbanken der EU zugänglich gemacht. Als Deklarationen wird eine Vielzahl an Stellungnahmen, die nicht mit einheitlichen Begriffen veröffentlicht werden, bezeichnet. Urdze unterscheidet zwischen folgenden Deklarationen: Erklärungen der Präsidentschaft der Europäischen Union, Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der Europäischen Union und Erklärungen der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates, Erklärungen die Teil von Schlussfolgerungen des Rates sind und Resolutionen.¹²⁷ Erklärungen der Präsidentschaft der Europäischen Union haben die geringste Bedeutung nach außen, da sich die jeweilige Ratspräsidentschaft dazu nicht einmal mit den Mitgliedstaaten absprechen muss und somit nur die Sichtweise des Landes, das die Präsidentschaft innehat ausdrückt. Mehr Bedeutung kommt den Erklärungen der

124 Vgl. Rat der Europäischen Union 19.01.2009

125 Bundeszentrale Für Politische Bildung 2011

126 Rat der Europäischen Union 03.11.2005: 22

127 Urdze 2010: 36f.

Präsidentschaft im Namen der Europäischen Union zu, da diese zumindest im Rat diskutiert werden. Schlussfolgerungen des Rates werden hingegen im Rat sehr intensiv diskutiert und haben deshalb einen höheren Stellenwert, sind aber auch deutlich seltener. Wichtig sind die Deklarationen die im Rahmen der nach den Treffen des europäischen Rates angenommenen Schlussfolgerungen veröffentlicht werden. Diese sind die einzige Deklarationsart, die von Staats- und Regierungschefs angenommen wird und wirken sich daher auch auf die Politikgestaltung der EU aus. Resolutionen werden vom EU-Parlament angenommen, haben jedoch keine Rechtsverbindlichkeit und werden vor allem dazu genutzt, Aufforderungen an andere EU-Organe zu richten.¹²⁸

6. Turkmenistan

6.1. Allgemeine Landeskunde

Die Staatsgrenzen Turkmenistans erstrecken sich von Afghanistan und Iran im Süden, zum Kaspischen Meer im Westen, zu Kasachstan im Norden und zu Usbekistan im Osten.

Turkmenistan ist flächenmäßig der zweitgrößte Staat der zentralasiatischen Republiken, hat jedoch nur eine sehr geringe Bevölkerungsdichte, da es zu 90 Prozent aus Wüste und Trockensteppe besteht. Turkmenistan besitzt eine Fläche von 488.100 km².¹²⁹

Turkmenistan ist geprägt von extremen Klimaverhältnissen, es herrscht ein sehr trockenes Wüstenklima. Es gibt nur wenige grüne Oasen wie am Amur Darja, ein Hauptzufluss des Aralsees, am Murgab, am Tedschen, am Turkmenbasi Kanal und in Asgabat, wo subtropisches Klima herrscht. Extreme Bewässerungsmaßnahmen in den Städten lassen Turkmenistan nicht als Wüstenstaat erscheinen. Turkmenistan zählt zu den am schwierigsten zu bewirtschaftenden Gegenden in Zentralasien, nur 2,5 Prozent der Staatsfläche sind für die Landwirtschaft geeignet. Nur die Bewässerung großer Teile der Wüstenzonen macht den Baumwollanbau möglich. Die größte Bevölkerungsdichte Turkmenistans befindet sich im Süden, dieser Teil ist

¹²⁸ Urdze 2010: 38f.

¹²⁹ Gumpfenberg/Steinbach 2004: 182f.

jedoch auch stark erdbebengefährdet. Die Hauptstadt Asgabat wurde 1948 durch ein Erdbeben komplett zerstört.¹³⁰

Größte Einnahmequelle Turkmenistans ist das riesige Erdgasvorkommen im Land. Turkmenistan gilt als das Land mit den viertgrößten Erdgasreserven weltweit. Die größten Erdgasvorkommen liegen am Ufer des Kaspischen Meeres, sowie im Kaspischen Meer und an den südlichen und östlichen Staatsgrenzen. Das Erdölvorkommen spielt keine sehr große Rolle, und wird mittlerweile auch zu 80 Prozent im Land selber verbraucht. 11 der 15 großen Städte in Turkmenistan sind aufgrund des Erdgasabbaus entstanden, der schon in den 1920er Jahren begann und nach dem 2. Weltkrieg von der Sowjetunion forciert wurde. Außerhalb dieser industriellen Zentren wird das Land nur von Nomaden besiedelt, welche teilweise von traditioneller Viehzucht leben.¹³¹

Es gibt keine genauen demographischen Angaben über die Bevölkerungsstruktur in Turkmenistan. Es besteht eine sehr große ethnische Homogenität, wobei es sich laut russischen Angaben bei ca. 77 Prozent der Bevölkerung um ethnische Turkmenen handelt, während turkmenische Quellen von 96 Prozent sprechen. Auch die Einwohnerzahl ist unklar, turkmenische Angaben zu Folge leben über sechs Millionen Menschen in Turkmenistan¹³², während andere Quellen von ca. 4,8 Millionen Einwohnern ausgehen.¹³³

Wie in anderen sowjetischen Staaten kam es durch die forcierte Industrialisierung in den 50er Jahren zu einer großen Zuwanderung von russischen Arbeitern nach Turkmenistan, was die Bevölkerungszahlen sehr stark angehoben hat. Die zugezogenen russisch-sprachigen Bevölkerungsschichten haben oftmals die höher qualifizierten Berufe ausgeübt, während sich viele Turkmenen zu einer traditionellen Lebensweise auf das Land zurückgezogen haben. Bereits in den 70er Jahren begann aber wieder eine Abwanderung dieser russisch-sprachigen Bevölkerungsgruppe, die mit dem Zerfall der Sowjetunion in den 1990er Jahren verstärkt wurde. Die Gründe dafür lagen vor allem an der nationalistischen Politik, die mit Beginn der Unabhängigkeitsbewegung betrieben wurde. Es kam zu Kaderwechsel, eine neue Sprachpolitik wurde eingeführt und die russisch-sprachige Elite wurde aus den politischen Schlüsselfunktionen verdrängt.¹³⁴

130 Heinitz 2007: 66f.

131 Ebd.: 68

132 Ebd.: 68

133 Eurasianet 2012

134 Heinitz 2007: 69f.

Die Sprache der Turkmenen gehört zum südwestlichen Teil der Turksprachen und ist eher mit dem anatolischen Türkischen und dem aserbaidshanischen Aserie verwandt als mit den anderen Turksprachen in Zentralasien.¹³⁵ Die Dominanz der Sowjetunion in Verwaltung und Wissenschaft hat ab den 1930er Jahren zunehmend die nationale turkmenische Literatursprache verdrängt. 1940 wurde auch das kyrillische Schriftsystem eingeführt, was einerseits die russische Dominanz festigte, aber andererseits auch den Turkmenen den Zugang zu modernen Wissenschaften und Weltliteratur ermöglichte. Erst mit der Unabhängigkeit wurde die turkmenische Sprache als Staatssprache juristisch wieder abgesichert.¹³⁶

Der Großteil der Turkmenen sind Sunniten hanefitischer Rechtsschule, was auch die offizielle Staatsreligion der Turkmenen ist. Ein weit verbreiteter Schamanismus in der Bevölkerung, der aus der nomadischen Geschichte stammt, führte dazu, dass sie ihre eigene Form eines islamischen Glaubens erschaffen haben. Heute versucht der turkmenische Staat ganz gezielt religiöse Aktivitäten im Land zu kontrollieren, um regimekritischen Einfluss zu verhindern.¹³⁷

6.2. Turkmenische Geschichte bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion

Im 11. Jahrhundert siedelten die Oghasen im heutigen Gebiet der Turkmenischen Republik. Ab diesem Zeitpunkt setzte sich auch die Bezeichnung Turkomane bzw. Turkmene durch. Aber erst ab dem 16. Jahrhundert entstand eine ethnische Aufteilung in Zentralasien, die bis heute existent ist. Im heutigen Turkmenistan herrschte das Reich der Seldschuken, dass sich aus turkmenischen Nomadenstämmen entwickelt hatte, es konnte sich jedoch keine politische Einheit etablieren, da die verschiedenen Stämme zu sehr in ständigen Streitigkeiten verwickelt waren.¹³⁸

Erst mit der Eingliederung in das russische Reich im 19. Jahrhundert verloren die turkmenischen Nomadenstämme ihre Unabhängigkeit. Als Generalgouvernement Turkestan wurde Turkmenistan in das russische Reich eingegliedert. Der südliche

135 Heinitz 2007: 73

136 Ebd.: 74

137 International Crisis Group 2003: 24

138 Heinitz 2007: 86

Teil Zentralasiens, zudem auch das heutige Turkmenistan zählt, blieb nur Protektorat. Das heutige Turkmenistan als Kunstgebilde entstand erst durch die Sowjetunion. Die Turkmenen waren politisch in Stämmen und Stammesföderationen organisiert, welche keine ethnographische Einheit bildeten. Diese Stämme lebten unabhängig vom Geschehen in den Städten. Da diese Stämme aber eine sehr militärische Lebensweise führten, wagten es die administrativen Verwaltungseinheiten nicht, ihre Autonomie einzuschränken. Die Gruppe der Sesshaften war in Turkmenistan nur schwach ausgebildet und lebte unter zentraler Kontrolle in den Oasen. Die verschiedenen Stämme akzeptierten alle die Vorherrschaft der oberen Stammesherrschaft, regierten aber trotzdem sehr autonom über ihr Gebiet. Erst im 19. Jahrhundert begann der Stamm der Teke über die anderen Stämme zu dominieren, woraus sich ein Prozess der Zentralisierung politischer Macht entwickelte.¹³⁹

Erst zur Jahrhundertwende entstand der erste Widerstand gegen die russische Oberhoheit. Nationale Aufstände trugen zur Identitätsfindung der turkmenischen Nation bei. Trotz starkem Widerstand wurde das Gebiet des heutigen Turkmenistans als letztes Gebiet in der zentralasiatischen russischen Invasion 1881 unterworfen.¹⁴⁰ Durch die Sowjets wurden schlussendlich die Grenzen des heutigen Staatsgebiets Turkmenistan gesetzt. 1924 wurde die Sozialistische Sowjet Republik Turkmenistan gegründet.¹⁴¹

Mit der Eingliederung in die Sowjetunion kam es zu einem Umbau der Wirtschaftsstrukturen, der auf großen Widerstand stieß. Dies ist besonders damit zu erklären, dass die Durchsetzung staatlicher Strukturen mit dem Nomadentum in Turkmenistan nicht vereinbar war. Es entstanden Widerstandsbewegungen wie die Türkmen Azatlygy (Freiheit der Turkmenen), die später stalinistischen Säuberungen zum Opfer fielen, was besonders die zahlenmäßig sehr kleine Intelligenzia aus der jungen Bildungsschicht betraf.¹⁴² Durch allgemeine Sowjetisierung kam es zur Entwicklung eines landesweiten Gesundheits- und Bildungssystems. Wirtschaftlich wurde vor allem die Erdgas-, Erdöl- und Rohstoffindustrie gefördert, als auch eine Baumwollmonokultur entwickelt. Das größte sowjetische Projekt zu dieser Zeit war die Errichtung des Karakum-Kanals zur Bewässerung der Ahal-Oase.¹⁴³

139 Heinitz 2007: 87f.

140 Heinitz 2007: 89

141 International Crisis Group 2003: 1

142 Heinitz 2007: 90

143 Gumpfenberg/Steinbach 2004: 285

Durch den Aufbau einer Industrie kam es zu einer starken Migration von Russischsprachigen, die in den neuen Industriebetrieben arbeiten sollten. Auch führte die Erforschung der Erdöl- und Erdgasvorkommen zur Einwanderung vieler benötigter russischer Fachkräfte. Diese Zuwanderung führte zu erneuten Spannungen sowie zu einer ethnischen Abgrenzung.¹⁴⁴

Von Moskau aus wurde versucht die historisch gewachsenen Klanstrukturen aufzulösen und anstelle dieser ein Nationalbewusstsein auf der Grundlage der neugeschaffenen Nation zu bilden, was aber nicht gelang. Erst Anfang der 1960er Jahre begann Moskau die lokalen Eliten für Partei und Staatsämter auf regionaler Ebene einzubinden. Diese wurden vor allem aus den führenden Stämmen Teke, Yomut und Tschovduren rekrutiert. 1985 wurde der Teke Saparmurat Ataevic Nyýazow mit Beinamen Turkmenbasi zum Parteivorsitzenden. Offiziell herrschte zwar die KP, inoffiziell wirkten aber die informellen Stammesstrukturen mit ihren klientelistischen Netzwerken. Turkmenistan entfernte sich immer weiter von Moskau, was sich auch durch Gorbatschows Reformversuche nicht mehr änderte. Seine Reformpläne wurden von der politischen Elite bewusst abgelehnt, womit sie von Glasnost und Perestroika unberührt blieben. Dennoch kam es im Oktober 1990 bereits zu Präsidentschaftswahlen, durch welche Nyýazow in sein Amt gewählt wurde.¹⁴⁵

Nach dem sich die KP Turkmenistan im Dezember 1991 auflöste, wurde sie in die einzig offiziell zugelassene Partei Demokratische Partei Turkmenistan umbenannt.¹⁴⁶ Präsident Nyýazow blieb der Vorsitzende dieser „neuen“ demokratischen Partei Turkmenistan¹⁴⁷

6.3. Turkmenistan nach Zusammenbruch der Sowjetunion

6.3.1. Das politische System unter der Ära Nyýazow

144 Heinitz 2007: 90

145 Ebd.: 91

146 Schmid 2004: 36

147 Akbarzadeh 2010: 273

An der Struktur der staatlichen Organe und deren personelle Besetzung änderte sich mit der Staatsgründung Turkmenistan nichts. Es wurde nur die Herrschaftsideologie gewechselt, was aber an der bestehenden Herrschaftsform kaum etwas änderte.¹⁴⁸

In den ersten direkten Präsidentschaftswahlen am 22. Juni 1992 wurde Nyýazow ins Amt wiedergewählt, laut turkmenischen Angaben mit 99,5 Prozent der Wählerstimmen von den 99,8 Prozent die bei der Wahl teilgenommen haben. Er war aber auch der einzige Kandidat. Die nächsten Wahlen, welche eigentlich für 1996 vorgesehen gewesen waren, wurden von der Volksversammlung, deren Vorsitzender Nyýazow war, abgesagt und dessen Amtszeit damit automatisch verlängert. Eine im Jahr 1994 abgehaltene öffentliche Abstimmung hat Nyýazows Amtszeit bis 2002 verlängert. Offiziell stimmten 99,9 Prozent der Stimmberechtigten dafür.¹⁴⁹ 1999 wurde er durch das Parlament sogar zum Präsident auf Lebenszeit gewählt.¹⁵⁰

Im Mai 1992 wurde eine neue Verfassung angenommen, die teils auf westlichen demokratischen Praktiken beruht. Die Wirklichkeit zeigte jedoch, dass die demokratischen Elemente dieser Verfassung nicht berücksichtigt werden.¹⁵¹ Nach dieser Verfassung ist Turkmenistan „ein demokratischer und weltlicher Rechtsstaat in einer Präsidialrepublik (Artikel 1)“.¹⁵² Auch finden sich demokratische Prinzipien wie das Volk „als einzige Quelle der staatlichen Macht und Träger der Souveränität“¹⁵³ in der Verfassung wieder. Wie in westlich demokratischen Verfassungen gibt es Artikel zu „Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Artikel 17 und Artikel 18), Reisefreiheit (Artikel 24), Rede- und Glaubensfreiheit (Artikel 26 und Artikel 11), Versammlungsfreiheit und dem Recht, Parteien und Organisationen zu gründen (Artikel 28)“.¹⁵⁴

Weiters beinhaltet die Verfassung eine klassisch gegliederte Gewaltentrennung. Turkmenistan ist laut dieser Verfassung eine Präsidialrepublik mit einem Einkammer-Parlament. Die Volksversammlung (Halk Maslahaty) stellt die höchste repräsentative Volksmacht dar. Neben dem Präsidenten als Leiter der exekutiven Gewalt, wird dem Legislativorgan, dem Medjlis (Parlament), dem Obersten Gerichtshof und dem Ministerkabinet die größte Regierungsmacht und Verwaltung

148 Heinitz 2007: 95f.

149 Akbarzadeh 2010 : 273

150 Dadabaev 2007: 134

151 Heinitz 2007: 96

152 Ebd.: 99

153 Ebd.: 100

154 Ebd.

zugeschrieben.¹⁵⁵ Auch wenn es sich hier nur um die formale Verfassung handelt, die in keiner Weise, besonders was die Rechte der Bürger betrifft, mit der Verfassungswirklichkeit übereinstimmt, nimmt sich die Verfassung in Artikel 44 das Recht: „Die Verwirklichung der in der umsichtigen, gegenwärtigen Verfassung dargestellten Rechte und Freiheiten der Bürger kann nur in besonderen Fällen oder in kriegesischen Situationen gemäß der Ordnung und den Bestimmungen, wie sie die Gesetze vorsehen, ausgesetzt werden.“¹⁵⁶ Womit in besonderen Fällen die gesamte Verfassung ausgehebelt werden kann. Die Verfassungswirklichkeit zeigte, dass die gesamte Macht auf Nyýazow konzentriert war.

Unter Nyýazow wurde das sowjetische System mit neuen Bezeichnungen fortgeführt. So wurde das Nomenklatursystem der Sowjetunion auch unter Nyýazow beibehalten. Auch der KGB wurde nur unbenannt in Komitee für nationale Sicherheit.¹⁵⁷ Das Nomenklatursystem bot Nyýazow eine ihm loyale Kandidatenliste, aus welcher er die führenden Positionen des Staates besetzen konnte. Nyýazow hatte das Vorrecht zur Ernennung des Höchstrichters, des Generalstaatsanwalts, sowie des Führungspersonals der staatlich-industriellen Komplexe, der Rektoren der Universitäten und natürlich der Mitglieder der Regierung.¹⁵⁸

Die Mitglieder der formal mächtigsten Institution, der Volksversammlung Halk Maslahaty, wurden ebenso von Nyýazow bestimmt. Die Volksversammlung hatte 2500 Mitglieder und traf sich einmal jährlich unter dem Vorsitz von Nyýazow. Die Mitglieder der Volksversammlung bestehen aus Regierungsministern, erfahrenen Beamten, Regionalregierungsmitgliedern und politischen Parteien.¹⁵⁹ Sie soll die soziale und kulturelle Erfahrung Turkmenistans widerspiegeln. Deswegen legen sie besonderen Wert darauf, ältere Mitglieder aus lokalen staatlichen Funktionen aufzunehmen. In Wirklichkeit handelte es sich mehr um eine pseudotraditionelle Institution, die dazu diente, Nyýazows autoritären Führungsstil zu unterstützen. Die Volksversammlung konnte ein Veto gegenüber jeder parlamentarischen Resolution einlegen, womit Nyýazow quasi die Macht hatte, das Parlament zu überstimmen. Laut einer Aussage eines Parlamentariers ist es aber in den ersten drei Jahren der Existenz des Parlaments zu keiner einzigen Uneinigkeit mit dem Präsidenten

155 Heinritz 2007: 101

156 Ebd.: 243

157 Akbarzadeh 2010: 273

158 Ebd.: 277

159 Federov 2010: 18

gekommen,¹⁶⁰ da die einzig zugelassene Partei die Demokratische Partei Turkmenistan von Nyýazow selbst angeführt wurde.¹⁶¹

Nyýazows Personalpolitik war besonders auf die Klans fokussiert. Er reinigte alle Regierungsämter von Klanrepräsentanten, die auch schon unter der Sowjetzeit diese inne hatten, und füllte alle Positionen mit Leuten aus der Akhal Provinz, aus der er selbst stammte. Als Konsequenz wurden die Leute des Akhal-Teke Klans von den anderen Klans ausgeschlossen, womit den Klanführern nichts anderes übrig blieb als sich an den Präsidenten anzuhängen, da er die einzige Garantie ihres politischen oder sogar physischen Überlebens war. Nyýazow hatte damit den Akhal-Teke Klan an sich binden können und dadurch von den anderen Klans entfremdet.¹⁶²

Nyýazows außenpolitischer Kurs war, trotz der Aufnahme in die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten 1991, von Neutralität geprägt. Turkmenistan wurde 1995 Mitglied der Blockfreien Staaten. Durch die strenge Neutralitätsverpflichtung hatte Turkmenistan einen großen Handlungsspielraum zur Verfügung und trat als erstes zentralasiatisches GUS Mitglied der NATO Partnerschaft für den Frieden bei. Turkmenistan schloss mit Russland 1992 einen Freundschaftsvertrag und ein Militärabkommen ab und pflegte auch enge Kontakte zu seinen islamischen Nachbarn Iran und Afghanistan, sogar mit dem Taliban Regime.¹⁶³

6.3.1.1. Nyýazows Personenkult

Der Personenkult um Nyýazow war einzigartig und dementsprechend auch sehr wichtig für das politische System in Turkmenistan.

Bereits 1993 verlieh ihm das Medjlis (Parlament) für seine herausragenden Leistungen für Volk und Vaterland den Titel Turkmenbasi, was soviel bedeutet wie Vater aller Turkmenen.¹⁶⁴ Dieser Titel war bewusst gewählt, da er Assoziationen an die alte Herrschaft des Kanats von Chiva und Bukhara erweckte, welche genauso wie Turkmenbasi respektiert und geehrt wurden.¹⁶⁵

160 Akbarzadeh 2010: 276

161 Dadabaev 2007: 134

162 Federov 2010: 18

163 Schmid 2004: 37

164 Heinritz 2007: 133

165 Akbarzadeh 2010: 274

Dieser Kult um Nyýazow betraf aber nicht nur ihn selbst, sondern auch seine Eltern. Sein Vater Atamurat wurde als tapferster Soldat Turkmenistans gefeiert, ihm wurden zahlreiche Monumente gewidmet und Militärschulen und Kasernen nach ihm benannt. Die Mutter Nyýazows, Gurbansultan, wurde täglich in Tageszeitungen mit Artikeln verehrt und der internationale Frauentag am 8. März, wird in Turkmenistan als Feiertag Gurbansultans begangen.¹⁶⁶

Die Verherrlichung Nyýazows selbst zeigte sich in den Namensgebungen des Flughafens, sowie von großen Straßen in Asgabat. Alle Regierungs- und Verwaltungsgebäude sind mit riesigen Nyýazow Bildern dekoriert. Sein Bild prägt die turkmenische Währung, den Manat. Für die Turkmenen ist es im täglichen Leben fast unmöglich nicht auf das Ebenbild Nyýazows zu stoßen.¹⁶⁷

Über die Jahre der Herrschaft Nyýazows lies er immer mehr absurde Namensänderungen einführen, die seinen Personenkult verstärken sollten. So führte er 2002 neue Eigennamen für die Monate und 2003 auch für die Wochentage ein. Für diese Namen griff er meist auf seine Familie und turkmenische Feldherren und Dichter zurück. Für die Bürger war der Gebrauch dieser neuen Bezeichnungen verpflichtend. Weiters lies er Städte und Regionen in Turkmenistan nach ihm und seiner Familie umbenennen.

Nyýazow verlieh diverse nationale Auszeichnungen, die er größtenteils selbst erfand und ihm alle vom Volksrat auch selbst verliehen wurden. Nyýazow entwickelte auch eine besondere Feiertagskultur.¹⁶⁸ So wurde z.B. sein Geburtstag seit dem Jahre 1994 zum Nationalfeiertag erklärt.¹⁶⁹

Eine besondere Art des Personenkults zeigte sich in seiner Baulust. Nyýazow hat die gesamte Hauptstadt Turkmenistans nach seinen Vorstellungen umbauen lassen. Er ließ Parlament, Volksversammlung, Oberstes Gericht, Präsidentenpalast und Sitzungsräume für den ältesten Rat prunkvoll erbauen. Außerdem ließ er Museen, Theater, und etliche Wohnhäuser, sowie mehrere Krankenhäuser und einen für Turkmenistan überdimensionalen Flughafen errichten. Viele der Wohnhäuser im Zentrum Asgabats dienen aber nur dazu, von außen prunkvoll auszusehen und sind nicht bewohnbar.¹⁷⁰

166 Heinritz 2007: 134f.

167 Akbarzadeh 2010: 274

168 Heinritz 2007: 135f.

169 Akbarzadeh 2010: 275

170 Heinritz 2007: 136f.

Religiösen Charakter nimmt sein literarisches Werk, die Ruhnama ein, das eine Lebensleitlinie für alle Turkmenen darstellen sollte. Das Buch wird in einem folgenden Kapitel noch genauer besprochen.¹⁷¹

6.3.2. Das politische System unter der Ära Berdimuhamedow

Am 21. Dezember 2006 wurde Präsident Nyýazow unerwartet tot in seinem Bett aufgefunden. Nach offiziellen Berichten starb er an einem Herzinfarkt. Als Nachfolger wurde von der Nationalversammlung Gurbanguly Berdimuhamedow bestimmt, und im Februar 2007 zum Präsidenten gewählt.¹⁷² Die Präsidentenwahl sollte nach außen als Zeichen einer Demokratisierung gedeutet werden, was aber in Wirklichkeit nur eine Farce war. Es wurden im Vorhinein mehrere Kandidaten ausgewählt, welche alle keine reale Chance hatten an die Macht zu kommen. Es bestand also nie ein Risiko, dass Berdimuhamedow nicht ins Amt gewählt werden würde.¹⁷³

Auch wenn die Wahlen nicht nach internationalen demokratischen Standards abliefen, war zumindest die internationale Gemeinschaft beruhigt, dass der Machtwechsel ruhig und ohne die Stabilität des Landes zu gefährden, über die Bühne ging.¹⁷⁴

Es ist nicht ganz klar, warum gerade Berdimuhamedow als Präsidentschaftskandidat ausgewählt wurde. Eine Erklärung wäre, dass der ausgebildete Zahnarzt, schon seit 1997 Gesundheitsminister und seit 2001 Vizepremierminister war. Kaum ein anderer konnte so lange unter Nyýazow im Amt bleiben, da dieser aufgrund seiner Angst vor Konkurrenz laufend Personen aus seiner Regierungsriege entließ.¹⁷⁵

Berdimuhamedow kündigte bei seinem Amtsantritt Reformen an, dabei machte er nur einige der absurdesten politischen Programme Nyýazows rückgängig. Er führte die 10jährige Schulpflicht wieder ein und erhöhte die Zahl des Studentenaustauschs nach Russland und in die Türkei. Außerdem ließ er die Akademie der Wissenschaft von Turkmenistan wieder eröffnen, welche 1993 von Nyýazow geschlossen wurde. Gas- und Ölsubventionen wurden fortgeführt, sowie Benzinsubventionen eingeführt. Pensionen wurden wieder ausbezahlt, die unter Nyýazow gestrichen wurden. Das

171 Heinritz 2007: 138

172 Dadabaev 2007: 135

173 Federov 2010: 21

174 EuropeAid 2007: 53

175 Federov 2010: 22

Opernhaus, das Nyýazow schließen ließ, wurde wiedereröffnet. Auch einige wenige Internetcafés, die zwar sehr streng kontrolliert werden, wurden in Asgabat zugelassen. Staatliche Agenturen durften nun wieder russische Tageszeitungen bestellen. Die Büchereien in den Provinzstädten wurden der Öffentlichkeit wieder zugänglich gemacht.¹⁷⁶ Diese Pseudoreformen nahmen dem Präsidenten den ihm auferlegten Druck des geforderten Systemswechsels.

Im September 2008 wurde die Verfassung reformiert. Die Nationalversammlung wurde abgeschafft und dessen Macht zwischen Parlament und Präsident aufgeteilt. Dem Präsidenten wurde nun formal das Recht zugesprochen Provinz-, Bezirks- und Stadtleiter ein- und abzusetzen. Außerdem bekam der nationale Sicherheitsrat das Recht, bei spontaner Verhinderung des Präsidenten, sein Amt zu leiten und eine Vertretung aus dem Regierungskabinett zu bestimmen, der bis zur neuen Wahl das Präsidentenamt innehaben sollte. Eine weitere Neuerung war auch, dass der Präsident keine offizielle Zusage vom Parlament benötigt, um einen neuen Sicherheitsminister einzusetzen. Für den Innenminister, den Justizminister und den Generalstaatsanwalt, muss er jedoch eine Überprüfung des Parlaments einholen. Das Parlament wurde zudem von 50 auf 125 Sitze vergrößert.¹⁷⁷

2008 wurden erstmals 125 Abgeordnete für das Parlament gewählt. Da es aber bis dahin immer nur eine genehmigte Partei gab, die Demokratische Partei Turkmenistan, über die der Präsident die Kontrolle hat, brachten auch diese Neuwahlen keine großen Veränderungen.¹⁷⁸

Auf Wunsch Berdimuhamedow wurde jedoch im Jahr 2011 ein Gesetz ausgearbeitet, dass mehrere Parteien im Parlament zulassen sollte. Schon im Jänner 2012 wurde dieses Gesetz vom Parlament abgesegnet.¹⁷⁹

Die im Februar 2012 abgehaltenen Präsidentenwahlen entschied Berdimuhamedow gegen sieben andere Kandidaten ganz klar für sich. Alle acht Kandidaten waren Mitglieder der Demokratischen Partei Turkmenistan, womit die OSZE begründete keine Wahlbeobachter auszuschicken. Es war bereits im Vorfeld klar, dass es keinen echten Wettbewerb geben wird.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Federov 2010: 22f.

¹⁷⁷ Federov 2010: 25

¹⁷⁸ Horak 2009: 6

¹⁷⁹ European Forum for Democracy and Solidarity 2012

¹⁸⁰ New York Times 13.02.12

6.4. Die wirtschaftliche Struktur Turkmenistans

Turkmenistan war auf den Zusammenbruch der Sowjetunion wirtschaftlich nicht vorbereitet. Die turkmenische Planwirtschaft war fast ausschließlich auf die Bereitstellung von Rohstoffen für die Sowjetunion ausgerichtet. Die Transformation hatte daher zuerst einen wirtschaftlichen Niedergang zur Folge, der sich erst Ende der 1990er Jahre umkehrte.¹⁸¹ Grundsätzlich ist es kein einfaches Unterfangen, die reale wirtschaftliche Situation in Turkmenistan darzustellen. Einerseits betreibt der Präsident eine Subventionspolitik, die die Wirklichkeit dermaßen verzerrt, dass sie nicht ermittelbar ist. Zudem herrschen stark widersprüchliche Situationsanalysen zu den wirtschaftlichen Daten Turkmenistans. Da das turkmenische Wirtschaftssystem sehr stark vom Präsidenten gelenkt wird handelt es sich um keine freie, sich selbst regulierende Wirtschaft. Es gibt kaum freie Unternehmer in Turkmenistan.¹⁸²

Dem Bruttosozialprodukt zufolge gehört Turkmenistans Wirtschaftssystem seit Ende der 1990er Jahre zu den am größten wachsenden weltweit. Dennoch ist der Faktor Armut in der Bevölkerung weit verbreitet, da das Wirtschaftswachstum rein auf Erdgasexport basiert und davon vor allem die politische Elite profitiert und nicht die turkmenische Bevölkerung.¹⁸³ Zudem wurden die Einnahmen aus dem Erdgasexport bis 2003 dazu verwendet, die enorme staatliche Schuldenlast abzubauen, welche mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Umstellung des Wirtschaftssystems entstanden ist.¹⁸⁴

Trotz der Schwierigkeit an tiefgreifende Analysen der Wirtschaft zu kommen, können der Erdöl- und Erdgas-, der Textil- und der Bausektor als wichtigste Wirtschaftsbereiche in Turkmenistan identifiziert werden. Besonders im Bausektor wird viel Geld aus den Einnahmen der Erdgasexporte investiert.¹⁸⁵

Es wird dabei jedoch kaum in wichtige Infrastrukturprojekte investiert, wovon die Bevölkerung profitieren würde und weitere Investoren angelockt werden könnten,¹⁸⁶ sondern nur in bombastische Großbauten in der Hauptstadt Asgabat.¹⁸⁷

Das starke Wachstum der turkmenischen Wirtschaft ist allein mit dem Erdgasexport zu begründen. Turkmenistan ist unter den Top 6 Ländern mit den größten

181 Schmid 2004: 36

182 Heinitz 2007: 76f.

183 International Crisis Group 2003: 15

184 Heinitz 2007: 81

185 Europe Aid 2007: 53

186 Heinitz 2007: 83

187 International Crisis Group 2003: 17

Erdgasreserven und unter den Top 20 mit der größten Erdgasproduktion. Turkmenistan hat einige der weltgrößten Gasfelder.¹⁸⁸ Die Erdgasfelder befinden sich am Ufer des kaspischen Meeres, im Kaspischen Meer und an den südlichen und östlichen Staatsgrenzen. Die Erdölvorkommen spielen eine weit geringere Rolle und werden fast ausschließlich im Land selber verbraucht. 2007 umfasste der Export von fossilen Brennstoffen 83 Prozent der gesamten Exportleistung, was die turkmenische Wirtschaft extrem abhängig vom Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe macht.¹⁸⁹ Turkmenistans ökonomisches Entwicklungsziel für die nächsten 10 Jahre ist rein auf die weitere Expansion seines Erdgasreichtums beschränkt, wozu es aber ausländische Investoren benötigen würde.¹⁹⁰ Zudem wird eine Diversifikation der Abnehmer angestrebt, um sich aus der Abhängigkeit einzelner Abnehmer befreien zu können.¹⁹¹ Turkmenistan ist in den letzten Jahren zum größten Exporteur von Erdgas in der kaspischen und zentralasiatischen Region geworden. Zwischen 2007 und 2009 wurden Verträge mit dem Iran und mit China abgeschlossen. Durch den Bau der benötigten Pipelines konnte somit erstmals die historische Abhängigkeit von Russland verringert werden.¹⁹² 2011 wurde zudem ein Vertrag über die TAPI Pipeline (Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan–India Pipeline) mit Pakistan und Indien unterzeichnet. Diese Pipeline wird durch Afghanistan geleitet, was aufgrund der Sicherheitslage große Schwierigkeiten mit sich bringt.¹⁹³ Neben der East-West Pipeline die über Russland nach Europa gehen wird, steht auch die Trans-Caspian Pipeline im Raum, welche Europa über den südlichen Korridor versorgen sollte.¹⁹⁴ Ein weiterer wichtiger Wirtschaftssektor ist die Baumwollproduktion. Dieser Wirtschaftszweig ist noch ein Erbe der Sowjetunion, als Turkmenistan mit Usbekistan zum sogenannten Baumwollgürtel gehörte. In Turkmenistan gibt es jedoch kaum anbaufähiges Land, nur 3 Prozent der gesamten Staatsfläche können für die Landwirtschaft genutzt werden, wovon 50 Prozent für den Anbau von Baumwolle verwendet werden. Turkmenistan gehört dennoch zu den größten Baumwollproduzenten der Welt. Turkmenische Baumwolle wird aufgrund der guten Qualität hoch geschätzt.¹⁹⁵ Neben Baumwolle wird auch Weizen angebaut. Der

188 Energy Information Administration 2012: 4

189 Heinitz 2007: 78

190 Europe Aid 2007: 55

191 Heinitz 2007: 64

192 Energy Information Administration 2012: 6

193 New York Times 23.05.12

194 Energy Information Administration 2012: 8

195 International Crisis Group 2003: 17

geringe natürliche Niederschlag führt dazu, dass eine hohe künstliche Bewässerung notwendig ist, was zu einer starken Versalzung der Böden führt und damit zu einem größeren Problem wird. Der Baumwollanbau wird vom Staat gefördert und profitiert immens von diesen staatlichen Subventionen.¹⁹⁶ Durch diese Monopolstellung der Baumwollproduktion wurde die herkömmliche Landwirtschaft fast vollständig zurückgedrängt. Daher entstand eine hohe Importabhängigkeit von Lebensmitteln. Die turkmenische Regierung versucht zwar durch eine Diversifizierung der Landwirtschaft die Abhängigkeit von Lebensmittelimporten zu vermindern, was jedoch durch die klimatischen Bedingungen in Turkmenistan erschwert wird.¹⁹⁷

Trotz der guten Wirtschaftszahlen, aufgrund der Erdgasprofite, verschlechtert sich die ökonomische Situation für den Großteil der Bevölkerung. Der Staat stellt zwar einige Produkte und Dienstleistungen kostenlos zur Verfügung¹⁹⁸ wie etwa Gas, Wasser, Elektrizität und Salz,¹⁹⁹ der Großteil der benötigten Produkte muss aber vom Schwarzmarkt besorgt werden, wo die Preise extrem hoch sind, da sie mit dem echten Wechselkurs gehandelt werden, der viermal höher ist, als der offizielle staatliche.

Die Gehälter in Turkmenistan sind sehr niedrig und werden meist verspätet ausgezahlt. Das Durchschnittseinkommen in Asgabat wird auf 50 U.S. Dollar und in den anderen Provinzen auf 10 - 20 U.S. Dollar pro Monat geschätzt. 90 Prozent der arbeitenden Bevölkerung sind staatliche Angestellte, da die Möglichkeiten für freies Unternehmertum sehr eingeschränkt sind. Arbeitslosigkeit wird von den offiziellen Stellen verschwiegen, daher gibt es auch keine wirklichen Statistiken dazu. Internationale Analysen gehen von 20 - 40 Prozent aus. Die Armut in ländlichen Gebieten ist verbreiteter als in den Städten. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind nach wie vor in Staatsbesitz und so werden die dort arbeitenden Bauern dazu gezwungen Baumwolle zu produzieren und sie für die niedrigen, vom Staat vorgegebenen Preise zu verkaufen. Die Landarbeiter in diesen Betrieben verdienen ein sehr geringes Gehalt. Dadurch ist der Lebensstandard am Land deutlich niedriger als in den Städten.²⁰⁰

Neben den legalen Wirtschaftssektoren erzielt die turkmenische Elite auch Einnahmen aus dem Drogenhandel, was ihnen eine sehr ergiebige alternative

196 Europe Aid 2007: 54

197 Heinitz 2007: 79

198 International Crisis Group 2003: 20

199 Heinitz 2007: 81

200 International Crisis Group 2003: 20

Einnahmequelle beschert. Lokale und internationale Beobachter sehen die turkmenische Führung tief verwurzelt im Handel mit Drogen. So sollen unter der Kontrolle von Regierungsoffiziellen Heroin und Kokain von Afghanistan nach Turkmenistan geliefert werden, um von dort Richtung Westen weitertransferiert zu werden.²⁰¹

6.5. Demokratiedefizite und Menschenrechtsverletzungen in Turkmenistan

Das autoritäre System Nyýazows war der ganzen Welt bekannt, umso größer war die Hoffnung nach seinem Tod, dass der neue Präsident Berdimuhamedow einen Richtungswechsel einleiten könnte. Fünf Jahre nach seinem Amtsantritt wurde jedoch ersichtlich, dass er das System Nyýazows einfach fortgesetzt hatte. Das von Nyýazows aufgebaute System der Isolation, sein autoritäres Regime, sowie der Kult um seine Person wurde auch durch den neuen Präsidenten nicht gravierend verändert.²⁰² Die Isolation Turkmenistans, sowie die Intransparenz des staatlichen Systems erschweren es sehr, an zuverlässige Daten und Informationen über und aus Turkmenistan zu kommen.²⁰³

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion baute der erste Präsident Turkmenistans Nyýazow ein autoritäres System mit demokratischer Fassade auf, welches bis heute besteht. Nyýazow wurde ohne einen Gegenkandidat in sein Amt gewählt, und schon ein paar Jahre danach, ließ er seine Amtszeit verlängern und sich dann vom Parlament, in dem er den Vorsitz innehatte, zum Präsident auf Lebenszeit wählen. Nach der 1992 verabschiedeten Verfassung kann der Präsident beinahe wie ein absolutistischer Herrscher über den Staat regieren. Die Stellung des Präsidenten wird vor allem in den im staatlichen Fernsehen live übertragenen Regierungssitzungen ersichtlich. Nicht selten wurden Minister live im Fernsehen vom Präsidenten abgesetzt und sogar mit Gefängnisstrafen bedroht. Dieses Vorgehen durch Nyýazow führte sogar dazu, dass Beamte Ministerposten ablehnten, da sie das Risiko nicht eingehen wollten, ohne Grund abgesetzt oder eingesperrt zu werden. Eine legislative Kontrolle über die exekutive Macht des Präsidenten war nie

201 International Crisis Group 2003: 19

202 Urdze 2010: 59

203 EuropeAid 2007: 54

vorhanden, da dieser auch der einzigen Partei im Parlament, der Demokratischen Partei Turkmenistans, als Vorsitzender vorstand.²⁰⁴

Diese Machtkonzentration beim Präsidenten änderte sich auch unter Berdimuhamedow nicht. Wie sein Vorgänger hat Berdimuhamedow eine Vielzahl an wichtigen Ämtern inne. So ist er Präsident der Republik, Ministerpräsident, Hauptkommandant der Armee, Vorstand des Ältesten Rates, Vorsitzender des Wissenschafts- und Technologierates und Vorsitzender der Demokratischen Partei Turkmenistan sowie des National Revival Movements of Turkmenistan. Berdimuhamedow wurde der Name Arkedog verliehen, was soviel heißt wie der Beschützer. Auch er hat den höchsten Orden des Landes verliehen bekommen - Held der Turkmenen, wodurch er 25.000 U.S. Dollar und eine 50 prozentige Gehaltserhöhung bekam.²⁰⁵

Zur Festigung der Machtstrukturen umgibt den Präsidenten ein Netzwerk an diversen Sicherheitsagenturen, die alle gesellschaftlichen Aktivitäten streng überwachen. Neben den Sicherheitsapparaten des Sicherheits- und Innenministerium verfügt der Präsident auch über einen privaten Sicherheitsdienst. Alle Sicherheitsdienste missbrauchen die Rechte der Bürger und unterdrücken jede Art von oppositionellen Aktivitäten.²⁰⁶

Das Parlament stellt wie unter Nyýazow auch unter Berdimuhamedow eine Farce dar. Zugelassene Parteien sind nur jene, die vom Staat gefördert werden und die parlamentarischen Mitglieder der Demokratischen Partei Turkmenistans haben keine legislative Macht, da sie nur die Beschlüsse des Präsidenten ausführen.²⁰⁷

Das Justizsystem gilt als weiterer Diener und Bewahrer des autoritären Regimes des Präsidenten, der alle Richter selbst bestimmen kann. Auf Befehl des Präsidenten werden Bürger von der Justiz in Schnellverfahren ins Exil geschickt, ihr Eigentum beschlagnahmt oder eingesperrt.²⁰⁸ Das Amt des Generalstaatsanwalts ist eher für Repression an der Bevölkerung als für die Einhaltung der Gesetze zuständig. Im turkmenischen Rechtssystem spielen Richter und Anwälte eine unwichtige Rolle.²⁰⁹

Laut turkmenischer Initiative für Menschenrechte gibt es in Turkmenistan eine der höchsten Häftlingszahlen weltweit, 534 pro 100.000 Einwohner. Die Überbesetzung

204 International Crisis Group 2003: 4

205 Bohr 2012: 556

206 Ebd.: 557

207 Ebd.: 552

208 International Crisis Group 2003:4

209 Bohr 2012: 554

führt zu schlechten Zuständen in den Gefängnissen, was auch die Ausbreitung von Krankheiten in diesen Anstalten erhöht. Jedes Jahr werden vom Präsidenten zwar Amnestien ausgesprochen, für politisch motivierte Gefangene gibt es diese aber so gut wie nie.²¹⁰ Gerichtsverfahren, besonders für politisch motivierte Gefangene, sind intransparent. Das turkmenische Regime verweigert allen ausländischen Menschenrechtsbeobachtern, wie dem Roten Kreuz, NGOs und UN – Missionen, welche sich für die politischen Gefangenen interessieren, die Einreise. Anfragen auf die Freilassung von politischen Gefangenen werden ignoriert, wie etwa eine Anfrage des UN-Ausschusses für die Bekämpfung von Folter und der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen zur Freilassung von den politischen Gefangenen Annakurban Amanklychev und Sapardurdy Khajiev, welche vor ihrer Inhaftierung mit diesen Organisationen zusammengearbeitet haben. Diese zwei Fälle stellen jedoch nur ein einziges Beispiel unter vielen politisch motivierten Gefangenen in Turkmenistan dar.²¹¹

Zu den politischen Verhaftungen kommen aber auch noch einige Fälle von Verschwindenlassen von politischen Gegnern. So wurden im Zusammenhang mit einem Attentat an Präsident Nyýazow 2002 50 Menschen eingesperrt. Unter diesen war der frühere Außenminister Shikhmuradov und Turkmenistans Botschafter für die OECD Baty Berdiev, deren Aufenthaltsorte seither unbekannt sind. Auch deren Familien erhielten keine Nachricht über deren Verbleib.²¹²

Die Willkür der staatlichen Apparate zeigt sich nicht nur im Justizwesen, sondern auch im Bauwesen. In Asgabat kommt es häufig zu unrechtmäßigen Zwangsräumungen von Wohnhäusern, die großen Bauprojekten im Wege stehen. Diese Enteignungen und Zerstörungen von Häusern werden ohne Gerichtsverfahren durchgeführt und zudem kommt es zu keinen Kompensationszahlungen bzw. werden keine alternativen Wohnmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Schätzungen von Human Rights Watch zufolge sollen in den letzten zehn Jahren Tausende Bürger aus ihren Häusern vertrieben worden sein.²¹³

Turkmenische Staatsbürger sind sehr stark eingeschränkt in ihrer Bewegungsfreiheit, sowohl ins Ausland, als auch innerhalb Turkmenistans. Das turkmenische Regime schränkt das Recht auf das freie Reisen ins Ausland seiner Bürger beliebig ein.

210 Bohr 2012: 566

211 Human Rights Watch 2012: 513

212 Ebd.: 514

213 Ebd.

Meist sind davon zivilgesellschaftliche Aktivisten betroffen. Aber auch Studenten oder Wissenschaftlern werden oft daran gehindert, ins Ausland zu fahren. So wurde laut TIHR im September 2011 1200 turkmenische Studenten ohne Grund verboten, zum Studium nach Tadjikistan auszureisen.²¹⁴

Auch innerhalb Turkmenistans müssen sich die Bürger mit speziellen Karten, welche den Aufenthaltsort und Aufzeichnungen über Reisen in und aus Turkmenistan beinhalten, ausweisen können. Innerhalb des Landes gibt es alle 50-70 Kilometer Checkpoints von Polizei und Armee, welche die Namen und Ausweisedetails der Reisenden registrieren.²¹⁵ In den letzten Jahren wurden diese Checkpoints durch Präsident Berdimuhamedow aber etwas verringert, gleichzeitig hat er aber die Listen der Menschen, denen es verboten ist, das Land zu verlassen, erweitert.²¹⁶

Der Staat zeichnet sich durch ein diskriminierendes Verhalten gegenüber allen aus, die keine ethnischen Turkmenen sind. Die meisten Arbeitsstellen im öffentlichen Bereich werden ausschließlich an ethnische Turkmenen vergeben. Höhere Beamte müssen sogar ihre ethnische Reinheit durch ihre Vorfahren beweisen. Die vom Staat versuchte Homogenisierung der Gesellschaft wurde unter Nyýazow begonnen und von seinem Nachfolger fortgesetzt. Es werden nur Medien und Kunstschaaffende, die sich der nationalen Kultur widmen, gefördert. Nicht turkmenische Kulturzentren und Medien sind quasi verboten, mit Ausnahme von zwei russischsprachigen Zeitungen.²¹⁷

Auch im Bildungssystem wurde unter Nyýazow versucht, die Bildung als Propagandamittel für den Staat zu missbrauchen. Statt die Schüler mit Life-Skills auszustatten, mussten sie unter Nyýazow die von ihm verfasste Staatsbibel „Ruhnama“ lernen und diskutieren. Die Ruhnama wurde ein Instrument zur massenhaften Gehirnwäsche. Die Ruhnama als Buch für Lebensempfehlung für Turkmenen hat in vielen Schulen, besonders im ländlichen Raum den Großteil des Lehrplans verdrängt. Da die sowjetischen Schulbücher verboten wurden, und keine neuen gedruckt wurden, mussten sich Schüler ausschließlich mit der Ruhnama beschäftigen. Im turkmenischen Staatsfernsehen gab es Sendungen in denen Schüler auf Fragen eines Lehrers nur mit Zitaten aus der Ruhnama antworteten.

214 Human Rights Watch 2012: 511f.

215 International Crisis Group 2003: 6

216 Bohr 2012: 554

217 Ebd.: 566

Allgemein zeichnete das Schulsystem unter Nyýazow niedrige Standards, Diskriminierung und Korruption aus. Noten, Anwesenheit oder die Zulassung zu einer Universität konnte gekauft werden. Die Dauer der Studiengänge wurde radikal gekürzt. Hochschulausbildung wurde von fünf auf zwei Jahre herabgesetzt. Zudem mussten Studenten vor ihrem Abschluss einige Kapitel aus Ruhnama auswendig lernen. Auch die Anzahl der Studierenden wurde stark reduziert.²¹⁸

Nach dem Amtsantritt Berdimuhamedow erklärte er, das Schulsystem zu reformieren. In den letzten fünf Jahren erfolgte jedoch keine Reform, dass einzige positive war, dass er die Verwendung der Ruhnama herunterspielte, da sie für ihn keine Bedeutung hat. Unter Berdimuhamedow wurde das Auslandstudium noch weiter erschwert.²¹⁹ Unter seiner Amtszeit mussten drei turkmenisch-türkische Schulen in den Städten Turkmenbasi, Nebitdag und Turkmenabat geschlossen werden, da er den türkisch islamischen Einfluss fürchtete.²²⁰

Ein weiteres Defizit im Staat Turkmenistan ist das intransparente und korrupte politische System. Die Macht des Präsidenten ermöglicht es ihm, die Einnahmen aus den Erdgasexporten, für sich selbst zu nutzen.²²¹ In Turkmenistan werden keine genauen Daten über den Staatshaushalt publiziert. Es werden nur einzelne lokale Wirtschaftsreports veröffentlicht, die dazu dienen sollen, dem dortigen Wachstum darzustellen. Über die Exporteinnahmen gibt es keine öffentlich zugänglichen Daten, was wahrscheinlich auch daran liegt, dass Nyýazow und sein Nachfolger Berdimuhamedow Teile der Einnahmen abzweigen und auf ausländischen Konten deponieren. Die Behörden sprechen zwar von einem Stabilisierungsfond in den alle Exporteinnahmen hintransferiert werden. Für die Existenz dieses Fonds gibt es aber bisher keine Beweise. Innerhalb Turkmenistans existieren viele informelle Netzwerke, die als Klans bezeichnet werden können. Einige wenige dieser Patronagenetzwerke kontrollieren den Großteil der Wirtschaft in Turkmenistan. Mit der Machtübernahme Berdimuhamedow wurde ein neues Patronagenetzwerk aufgebaut, welches in allen Sparten der Wirtschaft und des Staates großen Einfluss nehmen kann und somit die Macht Berdimuhamedow stabilisiert. Der *Transparency International Corruption Perception Index* weist Turkmenistan im Jahr 2011 als eines der korruptesten Länder weltweit aus.²²²

218 International Crisis Group 2003: 26

219 Eurasianet 27.01.1012

220 Bohr 2012: 554

221 Ebd.

222 Ebd.: 567

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden in Turkmenistan meist unterdrückt oder gar verboten. Diese repressive Atmosphäre macht es unabhängigen NGOs sehr schwer, sich im Land zu engagieren. Grundsätzlich sind Aktivisten und unabhängige Journalisten das Hauptziel staatlicher Repressalien. Die Sicherheitsdienste warnen sogar Journalisten und Aktivisten davor, sich mit anwesenden ausländischen Delegationen im Land zu treffen. So wurde zum Beispiel der Aktivist Bisengal Begdesenov, der sich für ein kasachisches Kulturzentrum in Asgabat einsetzte, ohne Vorwarnung eingesperrt, und das am Abend, bevor die Menschenrechtsdelegation des Europäischen Parlaments in Asgabat ankam.²²³ Diese Repressalien sind auch der Grund, warum zivilgesellschaftliches Engagement durch NGOs, im Vergleich zu anderen zentralasiatischen Staaten, sehr limitiert ist.²²⁴ NGOs dürfen nur ihre Arbeit beginnen, wenn sie staatlich registriert sind. Sie werden jedoch bereits an der Registrierung gehindert, indem ihre Bewerbungen abgelehnt oder das Anmeldeverfahren über Jahre hinausgezogen wird. Daher ziehen es viele NGOs vor, verdeckt zu arbeiten, was zu staatlicher Verfolgung führen kann. Laut turkmenischem Gesetz kann die Aktivität von unregistrierten NGOs eine Geldstrafe, kurzzeitige Verhaftung oder die Konfiszierung von Eigentum zur Folge haben.²²⁵ Im Jahr 2000 gab es etwa 200 bis 300 registrierte und unregistrierte NGOs, die Zahl verringerte sich bis ins Jahr 2010 auf 99, wobei die meisten davon die Regierung unterstützen und direkt Geld von dieser beziehen, wie z.B. NGOs im Sportbereich.²²⁶

Auch eine freie Ausübung der Religion ist nicht möglich. Wie in der kommunistischen Ära werden religiöse Gruppen streng kontrolliert. Dabei werden die großen Religionen infiltriert und vereinnahmt, was die bestmögliche Kontrolle für den Staat bietet. Die religiösen Angelegenheiten der russisch-orthodoxen Kirche sowie der sunnitisch islamischen Glaubensgemeinschaft werden vom Rat für religiöse Angelegenheiten, der von Nyýazow 1994 gegründet wurde, verwaltet. Dieser Rat bestimmt auch über die Zusammensetzung des religiösen Klerus dieser zwei Religionen, welcher dazu verpflichtet ist, regelmäßig dem Rat für religiöse Angelegenheiten Bericht zu erstatten. Alle anderen religiösen Vereinigungen sind verpflichtet, sich beim Ministerium für Fairness zu registrieren um einen legalen Status zu bekommen. Dieser schützt sie jedoch nicht vor weiteren Schikanen des

223 Human Rights Watch 2012: 511

224 International Crisis Group 2003: 28

225 Bohr 2012: 560

226 Ebd.: 559

Staates.²²⁷ So berichtet Human Rights Watch von einem Fall bei dem Pastor der Pfingstbewegung aufgrund angeblicher betrügerischer Hinterziehung von Abgaben für vier Jahre eingesperrt wurde und einem anderen Fall wo Mitglieder der Zeugen Jehovas für 18 Monate wegen ihrer religiös begründeten Wehrdienstverweigerung eingesperrt wurden. Forum 18, eine unabhängige NGO für religiöse Freiheit, berichtet auch von einer Baptistengruppe, die während ihres Urlaubs am Kaspischen Meer von lokalen Beamten beschimpft und bedroht wurden, so dass sie ihren Urlaub abbrechen mussten.²²⁸

Freie Medien gibt es in Turkmenistan nicht. Alle Print- und elektronischen Medien sind verstaatlicht.²²⁹ Das turkmenische Informationsministerium kontrolliert und bestimmt die Inhalte aller staatlichen Massenmedien. Diese Medien beschäftigen sich zum Großteil nur mit Lobpreisungen und dem Leben ihres Präsidenten. Daran änderte sich auch nach Nyýazows Tod nichts. Ausländische Medien wurden unter Nyýazow verboten. Berdimuhamedow lockerte dies 2008, in dem er bestimmten staatlichen Ministerien, Forschungseinrichtungen und der russischen Sprachschule in Asgabat erlaubte, bestimmte wissenschaftliche Zeitschriften zu bestellen um Zugang zu internationaler Wissenschaft zu haben. 2011 erlaubte Berdimuhamedow dem Kommunikationsministerium russische Zeitschriften der Agenturen Rospecha und Informnauka wieder zu beziehen. Für einfache Bürger ist es jedoch nicht möglich, sich ausländische Zeitschriften oder Zeitungen nach Hause liefern zu lassen.²³⁰

Russische Sender im Fernsehen wurden 2002 von Nyýazow verboten, nach dem ein turkmenischer Journalist geflohen war und über Armut in Turkmenistan berichtet hatte. Wenn im turkmenischen Fernsehen ausländische Nachrichten gezeigt werden, dann nur zensuriert und 24 Stunden später.²³¹ Im August 2011 wurde von Berdimuhamedow angeordnet, das Kabelfernsehen alle Satellitenschüsseln im Land ersetzen soll, da Kabelfernsehen vom Staat kontrolliert werden kann. Satellitenfernsehen war bis dahin für viele Bürger die einzige Möglichkeit an internationale Nachrichten zu kommen. Schon 2007 wollte der Präsident alle Satellitenschüsseln abbauen lassen, was aber ein internationaler Aufschrei verhinderte.²³² Einzige alternative Informationsmöglichkeit sind für die turkmenischen

227 Bohr 2012: 560

228 Human Rights Watch 2012: 512

229 Ebd.: 511

230 Bohr 2012: 561

231 International Crisis Group 2003: 6

232 Human Rights Watch 2012: 511

Staatsbürger nur das russische Radio Mayak und das turkmenische Angebot von Radio Free Europe. Auch die Nutzung des Internets in Turkmenistan ist extrem eingeschränkt. Der einzige Server gehört dem Staat und wird streng kontrolliert.²³³ Viele Internetseiten, auch Social-Media-Plattformen und ausländische Oppositionsseiten sind in Turkmenistan gesperrt.²³⁴ In den wenigen Internetcafes in Asgabat müssen sich die Kunden, vor Benutzung der Computer, mit ihrem Reisepass registrieren²³⁵

7. Externe Demokratieförderung der EU in Turkmenistan

7.1. Grundsätze und Allgemeine Leitlinien für die GASP: Die Zentralasienstrategie

2007 wurde im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft eine Zentralasienstrategie erstellt und vom Europäischen Rat adaptiert. Die Erstellung dieser Strategie war beeinflusst von Ereignissen dieser Zeit wie die logistische Versorgung im Afghanistankrieg, die Unruhen in Usbekistan und die Frage nach der Diversifizierung der europäischen Energieversorgung.²³⁶ Im Dokument selbst wird auf die EU-Erweiterung und die neue Nachbarschaftspolitik verwiesen, welche Europa und die zentralasiatischen Staaten näher zueinander bringen soll.²³⁷

Bei dieser Strategie handelt es sich jedoch nicht um eine gemeinsame rechtlich bindende Strategie, die bis zum Vertrag von Lissabon angenommen werden konnten. Die Zentralasienstrategie ist nur als rechtlich unverbindlicher Teil der Bestimmung der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien für die GASP zu verstehen.²³⁸ Die Umsetzung der Strategie auf europäischer Seite betrifft vor allem die Europäische Kommission, aber auch die einzelnen Mitgliedsländer. Diese Strategie kann als ein Instrument verstanden werden, das bereits bestehende Instrumente und deren Maßnahmen stärkt.

In der Umsetzung der Zentralasienstrategie soll je nach Thematik und Anforderung eine regionale bzw. bilaterale Herangehensweise angewendet werden. Bei

233 International Crisis Group 2003: 6

234 Radio Free Europe / Turkmen service 05.07.2012

235 Human Rights Watch 2012: 511

236 Emerson/ Boonstra 2010: 64

237 Rat der europäischen Union 2007: 5

238 Urdze 2010: 80

Thematiken die sich mit Menschenrechten, Wirtschaftsstrukturen, Energie oder andere sektorale Themen wie Bildung und Jugend auseinandersetzen, wird eine bilaterale Herangehensweise herangezogen, während bei organisiertem Verbrechen, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Abrüstung, interkultureller Dialog, Umweltverschmutzung, Migration, Grenzkontrollen und Transportinfrastruktur eine regionale Zusammenarbeit angestrebt wird.²³⁹

Als gemeinsames Ziel dieser Strategie sieht die Europäische Union Wohlstand und Stabilität für beide Partner, was durch eine intensiverte Zusammenarbeit erreicht werden soll.²⁴⁰ Die Umsetzung dieser Ziele soll aber auf bestimmten normativen Bedingungen beruhen. Dazu wird in der Einleitung der Strategie erklärt: „The development and consolidation of stable, just and open societies, adhering to international norms, is essential to bring the partnership between the European Union and Central Asian States to full fruition. Good governance, the rule of law, human rights, democratisation, education and training are key areas where the EU is willing to share experience and expertise.“²⁴¹ Diese von ihr angepriesene Erfahrung und Expertise begründet die EU mit der Integrierung der ehemaligen Oststaaten in die EU.

Neben der Einführung eines regelmäßigen politischen Dialogs auf Außenministerebene werden sieben Bereiche aufgezählt, in welchen eine intensiverte Zusammenarbeit gefördert werden soll. Eines der, für diese Arbeit relevanten, Ziele der Strategie ist die Förderung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Good Governance und Demokratisierung, welche als Voraussetzungen für politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung gesehen werden. Durch die Unterstützung in der Sicherung von Menschenrechten und beim Aufbau eines unabhängigen Justizwesens, sollen nachhaltige Strukturen geschaffen werden, die sich auf Rechtsstaatlichkeit und den internationalen Menschenrechtsstandards stützen. Dazu soll eine besonders enge Zusammenarbeit mehrerer Organisationen wie OSZE, UNO, Europarat und den einzelnen Mitgliedsstaaten dienen.²⁴²

Diese Ziele sollten einerseits durch einen ergebnisorientierten Menschenrechtsdialog verwirklicht werden. Dabei soll die Form und die Modalitäten im vor hinein für jedes

239 Rat der Europäischen Union 2007: 11

240 Ebd.: 5

241 Ebd.

242 Ebd.: 12

der zentralasiatischen Staaten individuell definiert werden. Inhaltlich sollten diese Dialoge von einer verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte, besonders innerhalb multilateraler Foren wie den Vereinten Nationen oder der OSZE handeln. Es sollten die menschenrechtlichen Anliegen der EU in den jeweiligen Staaten aufgezeigt, Informationen gesammelt und Initiativen zur Verbesserung der Menschenrechte eingeleitet werden.²⁴³ Der Menschenrechtsdialog mit Turkmenistan wird in einem folgenden Kapitel noch genauer analysiert.

Im Bereich der Rechtstaatlichkeit, Good Governance und der Korruptionsbekämpfung soll mithilfe einer Rule of Law Initiative die Zusammenarbeit auf diesem Gebieten verstärkt werden. Diese soll sich vordergründig mit Rechtsreformen, einer Reform der Justiz, sowie der Ausarbeitung wirksamer Rechtsvorschriften beschäftigen.²⁴⁴ In der Umsetzung werden dabei zwei Ansätze verfolgt, einerseits die des politischen Dialoges auf hoher Ebene und durch die Einrichtung spezieller technischer Programme, wie im Rahmen vom EIDHR finanzierte Projekte.²⁴⁵ Die Zivilgesellschaft der zentralasiatischen Länder soll dabei aktiv involviert werden, um eine Kultur für Menschenrechte und Demokratie in der Gesellschaft zu verankern. Daher sollen Kooperationen mit der Zivilgesellschaft entstehen und ein intensiver Austausch mit dieser gefördert werden.²⁴⁶

Die weiteren strategischen Schwerpunkte der Zentralasienstrategie sind die Förderung der Bildung von Jugendlichen, dazu soll eine Europäische Bildungsinitiative für Zentralasien gestartet werden, die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, die Stärkung von Energie- und Transportverbindungen, indem ein regelmäßiger Energie Dialog eingeführt werden soll. Weitere Schwerpunkte sind die ökologische Nachhaltigkeit und Wasser, Kampf gegen gemeinsame Bedrohungen und Gefahren und ein Interkultureller Dialog.²⁴⁷

7.2. Gemeinsame bzw. durchzuführende Aktionen. Der EU – Sonderbeauftragte für Zentralasien

243 Rat der Europäischen Union 2007: 13

244 Ebd.

245 Isaacs 2009: 1

246 Rat der Europäischen Union 2007: 14

247 Ebd.: 15ff

Gemeinsame Aktionen bzw. Beschlüsse im Rahmen der GASP gibt es nur für den gesamten zentralasiatischen Raum, aber nicht allein für Turkmenistan.

So wurde 2005 der erste Sonderbeauftragte für Zentralasien, Jan Kubis, durch eine gemeinsame Aktion eingesetzt. Sein Mandat beruht auf den politischen Zielen der Europäischen Union in Zentralasien. Seine Tätigkeit soll, neben anderen Zielvorgaben, auch dazu beitragen, dass Demokratie, Rechtstaatlichkeit, Good Governance und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den zentralasiatischen Ländern gestärkt werden.²⁴⁸

Für die Umsetzung dieser Ziele hat der Sonderbeauftragte die Aufgabe: „a) die politischen Entwicklungen in Zentralasien mit großer Aufmerksamkeit zu verfolgen und enge Kontakte zu Regierungen, zu Parlamenten, zur Justiz, zur Zivilgesellschaft und zu den Massenmedien aufzubauen und zu pflegen; b) Kasachstan, die Kirgisische Republik, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan zu ermutigen, bei regionalen Fragen von gemeinsamem Interesse zusammenzuarbeiten; c) sachdienliche Kontakte und eine angemessene Zusammenarbeit mit den wichtigsten interessierten Akteuren in der Region einschließlich aller einschlägigen regionalen und internationalen Organisationen zu entwickeln; d) in enger Zusammenarbeit mit der OSZE zur Prävention und Lösung von Konflikten beizutragen, indem er Kontakte zu den Behörden und anderen lokalen Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen, politischen Parteien, Minderheiten sowie Religionsgemeinschaften und deren Führern aufbaut; e) die politische Koordinierung der EU in Zentralasien insgesamt zu intensivieren und, unbeschadet der Gemeinschaftszuständigkeit, die Kohärenz des außenpolitischen Handelns der EU in der Region zu gewährleisten; f) den Rat bei der weiteren Konzipierung einer umfassenden Politik gegenüber Zentralasien zu unterstützen.“²⁴⁹ Seit der Einführung der Zentralasienstrategie ist es auch die Aufgabe des Sonderbeauftragten, diese zu überwachen und Empfehlungen auszusprechen, und zur Umsetzung der Menschenrechtspolitik sowie zu den Leitlinien der Europäischen Union zu den Menschenrechten beizutragen.²⁵⁰

Nach Jan Kubis übernahm Pierre Morrel das Mandat des Sonderbeauftragten für Zentralasien²⁵¹, dass er bis 2012 ausübte und dann von Patricia Flor abgelöst wurde.²⁵²

248 Rat der Europäischen Union 2005: Art. 2

249 Ebd.: Art.3

250 Rat der Europäischen Union 2007b: Art. 1

251 Rat der Europäischen Union 2007a: Art.1

252 Rat der Europäischen Union 2012: Art.1

7.3. Verordnungen des Rates

7.3.1. Tacis – Technische Hilfe für die Gemeinschaft unabhängiger Staaten

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wurde das Tacis Programm ins Leben gerufen. Das mit einer Verordnung 1991 eingeführte Programm wurde vorerst nur zur Neubelebung der Wirtschaftsstrukturen der ehemaligen Sowjetrepubliken geschaffen und beinhaltete noch keine Elemente zur Förderung der Demokratie.²⁵³

Erst mit einer weiteren Verordnung aus dem Jahr 1993 wurde der Aspekt der Demokratie und der Menschenrechte in das Programm aufgenommen. Darin lautet es: „Eine solche Unterstützung wird nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten können, wenn Fortschritte in Richtung auf freie und offene demokratische Systeme, in denen die Menschenrechte geachtet werden,...“, weiters in Artikel 4 „Bei dem in Artikel 1 genannten Programm handelt es sich um eine technische Hilfe zur Unterstützung der derzeitigen Wirtschaftsreform in den Empfängerstaaten sowie der Maßnahmen im Hinblick auf den Übergang zur Marktwirtschaft und damit zur Stärkung der Demokratie.“²⁵⁴ Diese Formulierung, dass Demokratie nur indirekt durch den Übergang zur Marktwirtschaft erreicht wird, wird in den nachfolgenden Verordnungen ab 1996²⁵⁵ umformuliert, wodurch die Stärkung der Demokratie ein eigenes Ziel des Tacis Programmes wurde und somit auch für diese Arbeit von Bedeutung ist.²⁵⁶

In der Tacis Verordnung 1999 wurde die Rechtstaatlichkeit als weiteres Ziel hinzugefügt. Hierbei handelte es sich auch um die letzte Verordnung zum Tacis Programm, welche bis 2006 gegolten hat.²⁵⁷

Eine genauere Untersuchung des Tacis Finanzierungsinstrument vor 1996 wird aufgrund der fehlenden Demokratierelevanz in der Verordnung ausgelassen. Für den Zeitraum der Verordnung von 1996 bis 1999 gibt es eine von der europäischen

253 Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1991

254 Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993

255 Council of the European Union 1996: Art. 3

256 Investment Development Consultancy/ Development Strategies 2000: 11

257 Rat der Europäischen Union 1999

Kommission in Auftrag gegebene ex ante Evaluierung, welche für eine genauere Untersuchung des Programms verwendet wird.²⁵⁸

Obwohl Demokratisierung seit der Verordnung 1996 als eigenständiges Ziel gesehen wurde, hat es in der Umsetzung kaum Berücksichtigung gefunden. Dies zeigte sich im Strategiepapier 1996 - 1999 für Turkmenistan, wo drei Hauptprioritäten aufgelistet wurden: die Entwicklung des Privatsektors, der Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion und des Energiesektors. Damit wurde Demokratisierung, obwohl eigenständiges Ziel in der Verordnung, in diesem Strategiepapier nicht berücksichtigt. Dies spiegelte sich dann auch im Indikativprogramm 1996 - 1999 für Turkmenistan in den Interventionsfeldern wider, welche sich nur auf strukturelle und institutionelle Reformen, Landwirtschaft und Infrastrukturentwicklung bezogen. Während in der Tacis Verordnung von der Entwicklung der politischen, sozialen und ökonomischen Situation in Turkmenistan die Rede ist, bezieht sich das Indikativprogramm darauf, makroökonomische und bestimmte sektorale Politiken der turkmenischen Regierung zu unterstützen. Demokratisierung wird dabei nur als Subkategorie möglicher Interventionen im Bereich struktureller und institutioneller Reformen erwähnt.²⁵⁹

Das in der Tacis Verordnung formulierte Prinzip der negativen Konditionalität bei Verstößen gegen die Demokratie oder Menschenrechte: „When an essential element for the continuation of cooperation through assistance is missing, in particular in cases of violation of democratic principles and human rights, the Council may, on a proposal from the Commission, acting by a qualified majority, decide upon appropriate measures concerning assistance to a partner State.“²⁶⁰, wurde nicht beachtet. Aufgrund dieser fehlenden Konditionalität handelte es sich bei den Maßnahmen ausschließlich um solche, welche die Regierung unterstützten.²⁶¹

Im Bereich der strukturellen und institutionellen Reformen, bezieht sich kein einziges Projekt direkt auf die Förderung von Demokratie.²⁶² Es gab zwar Projekte im Bereich der Marktwirtschaft die zu Good Governance beitragen sollten, die sich jedoch nur in einem sehr geringen Ausmaß auf eine Demokratisierung beziehen. Im Umweltbereich kam es zwar zur Zusammenarbeit mit NGOs im Rahmen des Nationalen Umweltaktionsplans, wobei es in Turkmenistan oft fraglich ist, ob es sich

258 Vgl. Investment Development Consultancy/ Development Strategies 2000

259 Ebd.: 11

260 Council of the European Union 1996: Art.3

261 Investment Development Consultancy/ Development Strategies 2000: 12

262 Ebd.: 17

dabei wirklich um Organisationen handelt, die nicht von der Regierung abhängig sind.²⁶³ Es gab nur ein Projekt im Agrarbereich, welches zu einem kleinen Teil im Bereich der Demokratisierung anzusiedeln ist. Das Projekt *Support to farmers' associations* enthielt positive demokratiebezogene Aspekte wie: „The creation of two pilot co-operatives as “democratically-managed” entities, -Their official registration as associations, which brings hope for further facilitated registrations for NGOs , -The establishment of a dialogue between these co-operatives and the municipal authorities (Hakim),-A potential for replicability and sustainability“²⁶⁴ Dieses Projekt könnte zumindest in einem geringen Ausmaß einen positiven Beitrag zur Entwicklung einer demokratischen Kultur beigetragen haben. Insgesamt kann aber für den Zeitraum der Verordnung von 1996 - 1999 nicht wirklich von Demokratieförderung gesprochen werden.

Aufgrund vieler Schwierigkeiten in der Umsetzung von Projekten in Turkmenistan wurde das nationale Indikativprogramm für 2000 - 2003 nie etabliert.²⁶⁵ Mit dem neuen Zentralasien Strategiepapier 2002 - 2006, dass im Hintergrund der Anschläge in den USA im Jahr 2001 zu verstehen ist, wurden die Ziele auf die Förderung der Stabilität und Sicherheit in den zentralasiatischen Staaten und Unterstützung einer nachhaltigen ökonomischen Entwicklung sowie Armutsreduzierung beschränkt.²⁶⁶

In der Umsetzung dieser Ziele fokussierte das Tacis Programm die Kooperation auf drei Bereiche: „-Support for institutional, legal and administrative reform; -Support in addressing the social consequences of transition; -Development of infrastructure networks.“²⁶⁷ Demokratischer Wandel, Respektierung der Menschenrechte und die Entwicklung der Zivilgesellschaft werden im Strategiepapier als wichtige Aspekte zur Sicherheit und Stabilität in den zentralasiatischen Ländern betrachtet. Jedoch wird darauf hingewiesen, dass in Zukunft das neue Finanzierungsinstrument Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte und andere Kooperationsprogramme in diesem Bereich weitere Projekte finanzieren sollen. Zudem wird auf die OSZE verwiesen, welche auch im Feld der Demokratieförderung in Zentralasien tätig ist.²⁶⁸ Die Entwicklung der Zivilgesellschaft, Gender und Themen zu öffentlicher

263 Investment Development Consultancy/ Development Strategies 2000: 27

264 Ebd.: 28

265 Europäische Kommission 2002: 41

266 Ebd.: 17

267 Ebd.: 19

268 Ebd.: 19

Beteiligung in Entscheidungsprozessen sollte ein zentraler Bestandteil der Armutsbekämpfung sein.²⁶⁹

Im Jahr 2003 wurde erneut ein Strategiepapier veröffentlicht, das *Tacis Regional Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme*. Dabei handelt es sich um ein Update des Strategiepapiers aus dem Jahr 2002. In diesem wurden drei neue Hauptbereiche der Zusammenarbeit festgelegt: “sustainable management of natural resources, focusing mainly on water, while also supporting biodiversity, forest resources and climate change; promoting trade and investment flows, through increased interstate cooperation in the fields of energy, transport and information society; and justice and home affairs, addressing enhanced integrated border management, combating organised crime and international terrorism, and improving migration and asylum management.”²⁷⁰

Demokratisierung sollte hier nur noch im Rahmen sogenannter *Small Projects Programs* gefördert werden. Diese Programme sollten zu einer Demokratisierung in den Partnerländern durch „encouraging a pluralistic society through exchange programmes, support to NGOs etc, supporting the development of a market economy through various enterprise support programmes, targeting in particular SMEs.“²⁷¹ beitragen. Dabei handelte es sich um Programme wie das Tempus Programm (ein akademisches Mobilitätsprogramm), Manager-Trainingsprogramme, Politikberatungsprogramme und Programme zum Aufbau von Institutionen.²⁷² In Turkmenistan wurde aber keines dieser *Small Project Programmes* durchgeführt.²⁷³

7.3.2. Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI)

Mit dem Auslaufen des Tacis Programms 2006 wurden die zentralasiatischen Staaten in das neu geschaffene Instrument für Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen. Das wichtigste Ziel dieses Instruments ist: „die Beseitigung der Armut in den Partnerländern und -regionen im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung, was auch das Streben nach Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele umfasst, sowie die Förderung der Demokratie, einer verantwortungsvollen Staatsführung und

269 Europäische Kommission 2002: 19

270 Europäische Kommission 2003: 4

271 Ebd.: 42

272 Ebd.: 42f.

273 Vgl. Roger et al. 2006

der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit.“²⁷⁴ Demokratisierung, dass hier als Teil der Bekämpfung der Armut gesehen wird, wird auch in einem der untergeordneten Zielen, neben nachhaltiger Entwicklung, Eingliederung in die Weltwirtschaft, Umweltschutz und Intensivierung der Beziehung zwischen den Partnerländern und der EU, noch einmal betont: „— Konsolidierung und Unterstützung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der verantwortungsvollen Staatsführung, der Gleichstellung der Geschlechter und der darauf gerichteten Instrumente des Völkerrechts.“²⁷⁵

Nach Artikel 8 der DCI Verordnung, der sich speziell an die Region Zentralasien richtet, sollte besonders dort eine Förderung von Verfassungsreformen, Angleichungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften an die EG, Förderung der Marktwirtschaft, Unterstützung beim Grenzschutz, Bekämpfung der Drogenpolitik, Bekämpfung des HIV Virus sowie die Förderung regionaler Zusammenarbeit unterstützt werden.²⁷⁶

Zur Umsetzung werden wie schon beim Tacis Programm für jedes Partnerland und jede Partnerregion Strategiepapiere und Indikativprogramme festgelegt.²⁷⁷ Zudem werden jährliche Aktionsprogramme erstellt, welche die Ziele, Interventionsbereiche, erwartende Ergebnisse, Verwaltungsmodalitäten und die vorgesehenen Fördermittel festlegen.²⁷⁸

In dieser Verordnung wird in Artikel 37 festgelegt, dass, wenn ein Partnerland die in der Verordnung festgelegten Grundsätze nicht einhält und Konsultationen keine Veränderung herbeiführen bzw. abgelehnt werden, oder eine Notsituation vorliegt, die Möglichkeit besteht, Maßnahmen zu setzen, die unter anderem in der teilweisen oder vollständigen Aussetzung der Hilfe bestehen können.²⁷⁹

Im 2007 veröffentlichten *European Community Strategy Assistance Paper 2007-2013* wurde die prozentuelle Verteilung des Budgets für den Zeitraum 2007 - 2013 für Zentralasien vorgegeben. So sollten 30-35 Prozent des totalen Budgets für „(i) Networks, (ii) Environment, (iii) Border and migration management, the fight against international crime and customs, (iv) Education, scientific and people-to-

274 Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2006: Art. 1

275 Ebd.

276 Ebd.: Art. 8

277 Ebd.: Art. 18

278 Ebd.: Art. 22

279 Ebd.: Art. 37

people activities“²⁸⁰ 40-45% für „Reduce Poverty and increase living standards“²⁸¹ und 20 - 25 Prozent für „promote good governance and economic reforms“²⁸² verwendet werden.

In den Kernzielen des Strategiepapiers wird weder Demokratisierung noch Good Governance als eigenes Ziel erwähnt.²⁸³ In der Antwortstrategie, die sich aus den Kernzielen des Strategiepapiers mit den politischen Agenden der zentralasiatischen Staaten zusammensetzt, werden jedoch Demokratisierung, Menschenrechte, good governance und ökonomische Reformen als prioritäres Aktionsfeld für den Zeitraum 2007-2013 genannt.²⁸⁴

Im Zentralasien-Indikativprogramm 2007-2010 wird bei einem Gesamtbudget für die gesamten vier Jahre von 314 Millionen Euro 30 Prozent für die Förderung von regionaler Kooperation und freundschaftliche nachbarschaftlichen Beziehungen veranschlagt, während von den restlichen 70 Prozent die für bilaterale Programme verwendet werden, 22 Millionen für Turkmenistan vorgeschlagen werden, was den niedrigsten Betrag aller fünf zentralasiatischen Staaten darstellt.²⁸⁵

Für den Zeitraum des Indikativprogramms 2007-2010 wurden die Prioritäten im Bereich der bilateralen Programme in Turkmenistan in Programme für good governance und ökonomischer Reformen gelegt. In diesem Bereich findet sich aber nur ein Unterpunkt, die Stärkung und Unterstützung der Zivilgesellschaft und Sozialpartner, der für die Demokratieförderung als relevant erscheint. Die weiteren Punkte sind: „focus on core economic reforms, Market and regulatory reforms, notably in the energy sector, capacity building including for legal, regulatory and statistical capacity building,..., Agriculture policy and rural development schemes“²⁸⁶

Die regionalen Programme, an denen Turkmenistan teilnehmen sollte, legen die Schwerpunkte auf wirtschaftliche Entwicklung besonders in Bezug auf Aktivitäten zu den Energie und Transport-Minister-Konferenzen, der umweltpolitische Kooperationen, zur Stärkung von Justiz, Freiheits- und Sicherheitskooperationen zwischen den Staaten, ihren Nachbarn und der EU und schulische und universitäre

280 Europäische Kommission 2007a: 3

281 Ebd.

282 Ebd.

283 Vgl. Europäische Kommission 2007a: 7

284 Europäische Kommission 2007a: 30

285 Europäische Kommission 2007b: 4

286 Ebd.: 35

Austauschprogramme²⁸⁷, die zumindest geringe demokratiefördernde Effekte haben könnten.

Im Indikativprogramm 2011 - 2013 werden bei einem Gesamtbudget von 321 Millionen Euro 31 Millionen für Turkmenistan vorgesehen.²⁸⁸ Im dem nationalen turkmenischen Indikativprogramm 2011-2013, das einen Teil des gesamten Indikativprogramms darstellt, werden weder in den strategischen Zielen, noch in den Schwerpunktbereichen demokratiefördernde Maßnahmen erwähnt. Im Schwerpunktbereich Good governance und ökonomische Reformen sind Aktivitäten im Bereich von langjähriger nachhaltiger Energieentwicklung geplant. Nur der Schwerpunktbereich des *Support to the improvement of human capital development*, wo sich die Aktivitäten auch auf die Verbesserung der Qualität und Effizienz des turkmenischen Bildungssystems beziehen, worunter auch akademische Austauschprogramme fallen, könnte sich positiv auf die Entwicklung einer demokratischen Kultur in der Gesellschaft auswirken.²⁸⁹

Auf der Homepage des DCI sind die jährlichen Aktionsprogramme für Turkmenistan für die Jahre 2008, 2010, 2011, 2012 zugänglich. In diesen Aktionsprogrammen finden sich insgesamt sechs Ausschreibungen, die in den Jahren 2008 bis 2012 veröffentlicht wurden. 2008 wurde das Projekt *Further improvement of quality and relevance of professional education*, sowie das *Europe-House-Turkmenistan* ausgeschrieben.²⁹⁰ Im Jahr 2010 wurden drei Ausschreibungen veröffentlicht, *Support to the introduction of Sustainable Development Policies – Rational use of natural resources in the energy-environment sectors in Turkmenistan*, *Support to Economic Policies: Strategic Planning, Private Sector Development and technical Regulations* und *Support to the development and modernisation of the Parliament (Medjlis) in Turkmenistan*, bei dem es sich um das einzige Demokratie relevante Projekt in diesem Zeitraum handelte.²⁹¹ Im Jahr 2011 gab es nur ein Projekt, das *Further enhancement of the Public Finance Management reform III*.²⁹² 2012 wurde nur eine zusätzliche Finanzierung des *Europe-House-Turkmenistan* beschlossen.²⁹³ Indirekte positive Effekte auf Demokratisierung könnte sowohl das Projekt zur Verbesserung der Qualität und Relevanz professioneller Bildung haben, das

287 Europäische Kommission 2007b: 35

288 Europäische Kommission 2010: 16

289 Vgl. Europäische Kommission 2010:49-54

290 Vgl. Europäische Kommission 2008

291 Vgl. Europäische Kommission 2010a

292 Vgl. Europäische Kommission 2011

293 Vgl. Europäische Kommission 2012

„increase the quality and relevance of professional education so to provide relevant skills and qualifications for the economic and social development of Turkmenistan“²⁹⁴ zum allgemeinen Ziel festgelegt hat. Auch das Europa Haus wird indirekt positive Effekte auf zukünftige Demokratieförderung haben können. Das Fehlen einer offiziellen EU Delegation in Turkmenistan kann durch das Europa Haus zumindest teilweise kompensiert werden. Allgemein besteht die Aufgabe des Europa Haus darin: „contribute to the dialogue with Turkmen authorities and support indirectly the efforts for a reform process in the country and act as the focal point for EC/EU related activities in Turkmenistan. It will provide ad-hoc information and advice on EU-related questions to Turkmen interlocutors and will liaise with EU Member States present in Turkmenistan.“²⁹⁵ Das Europa Haus sollte die Umsetzung zukünftiger Projekte und Programme in Turkmenistan unterstützen. Auch wenn sich die Zusammenarbeit sehr stark auf die turkmenischen Behörden beschränkt, könnte das Europa Haus auch eine Kontaktmöglichkeit mit der turkmenischen Zivilgesellschaft ermöglichen, was auch in den zu erwartenden Resultaten der Ausschreibung aufgelistet wird.

7.3.2.1. Support to the development and modernisation of the Parliament (Medjlis) in Turkmenistan

Die einzige Ausschreibung, die wirklich als demokratiefördernde Maßnahme zu verstehen ist, ist die Projektausschreibung *Support to the development and modernisation of the Parliament (Medjlis) in Turkmenistan*, das mit einer Fördersumme von 2,3 Millionen Euro festgesetzt wurde.²⁹⁶ Hierbei handelt es sich um das erste, von der der EU finanzierte Projekt in Turkmenistan, das im Schwerpunktbereich des Good Governance anzusiedeln ist.²⁹⁷

Mit den Verfassungsreformen 2008 wurde dem Parlament formal eine wichtigere Rolle gegeben, denn nach Artikel 66 der turkmenischen Verfassung hat das Parlament die Macht um: „Adopt, amend and interpret laws, and monitor their fulfilment; Approve the programme of action of the Cabinet of Ministers, Approve the

294 Europäische Kommission 2008a: 3

295 Europäische Kommission 2008b: 2

296 Europäische Kommission 2010b: 1

297 Ebd.: 4

State Budget and report on its performance; Organise and monitor the elections; ratify international treaties; confirm the presidential appointments and dismissal of the Chair of the Supreme Court (...); Define the conformity of normative acts of public authorities bodies and administration with the Constitution“.²⁹⁸ Die formalen Rechte und Aufgaben des Parlaments erinnern zwar an westliche Demokratien, entsprechen aber nicht der informellen politischen Realität. Die legislative Initiative, auch wenn es darüber keine offiziellen Daten gibt, kommt normalerweise vom Präsidenten bzw. von einer Regierungsbehörde. Im Aktionsprogramm wird darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebung zwar formal sehr partizipativ erscheint, die Realität aber anders aussieht. Die verschiedenen Interessenvertreter werden nur miteinbezogen, wenn es sich um die technischen Aspekte von bereits beschlossenen Gesetzen handelt. Als größtes Problem wird die enge Beziehung zum Präsidenten, sowie die Mitgliedschaft aller Parlamentarier im *National Revival Movement*,²⁹⁹ sowie der persönliche Hintergrund der Parlamentarier in den verschiedenen Bereichen des Establishments gesehen. Ein weiteres großes Problem ist, dass es sich bei zwei Drittel der Parlamentarier um *MPs on location* handelt, welche nicht im Parlament sitzen und ihre alten Jobs weiterhin ausführen.³⁰⁰

Das Ziel dieses Projektes wird formuliert als: „The Overall Objective of this project is to contribute towards legal reform process and the rule of law in Turkmenistan. The Specific Objective of this project is to enhance the technical and institutional capacity of the Parliament (Medjlis) to contribute to the reform process and to the strengthening of the rule of law in Turkmenistan.“³⁰¹

Das Projekt wird in drei Aktionsbereiche aufgeteilt. Der erste Bereich ist *Capacity development und institutional strengthening*. Ergebnisse sollen hier einerseits durch verschiedene Kursmodule, sowie Kurse ausserhalb des Landes erreicht werden. Die Kurse sollen sich mit verschiedenen Stufen der Gesetzgebung befassen. (*Problem identification, legal drafting, legislation analysis and consolidation, legal implementation, monitoring and assessment of law implementation*). Diese Kurse sollten jedoch nicht nur in Ashgabat durchgeführt werden, sondern auch in Städten außerhalb der Hauptstadt, um die *MPs on location* zu erreichen. Zudem wird

298 Europäische Kommission 2010b:2

299 Vgl. Europäische Kommission 2010b: 1 Die Turkmenistan National Revival Movement ist eine Vereinigung der alle Parlamentarier, egal welcher Partei, beitreten müssen. Sie soll zwischen den Parlamentariern und den nationalen Interessensvertretungen als Vermittler agieren. Präsident Berdymuhamedov ist der Vorsitzende dieser Vereinigung.

300 Ebd.: 3

301 Ebd.: 5

versucht, Gesetzgebungsprozesse welche die Schwerpunkte der EU-Kooperationsbereiche in Turkmenistan betreffen, zu unterstützen. Auch soll es technische Unterstützung für Unterlagen für neu gewählte Parlamentarier geben, ein *Guide into Parliamentary work* in turkmenischer Sprache sollte erstellt werden. Zusätzlich soll es auch Empfehlungen geben zur administrativen Struktur und zu institutionellen Verbesserungen. Der zweite Bereich befasst sich mit institutioneller Vernetzung, bei der eine Verbesserung der institutionellen Netzwerke des Parlaments angestrebt wird. Dazu sollen spezielle Kursmodule entwickelt, vorbereitet und durchgeführt werden, die sich mit Netzwerkmechanismen und Strategien auf lokaler Ebene befassen. Der dritte Bereich befasst sich mit Öffentlichkeit. Hier sollte die öffentliche Wahrnehmung in Bezug auf die Rolle und die Funktion des Parlaments verbessert werden. Dazu sollen Kurse über die Bedeutung der öffentlichen Wahrnehmung des Parlaments, sowie über Bürgerbeteiligung abgehalten werden. Als Zielgruppe werden hier die parlamentarischen Komitees, die Parlamentarier selbst, besonders jene MPs on location, lokale Behörden, Bildungsministerium und Journalisten genannt. Technische Unterstützung soll zur Erarbeitung einer Informationsstrategie zur Verfügung gestellt werden, besonders zur Einrichtung einer Webpage für das Parlament.³⁰²

Die Umsetzung des Projekts basiert auf drei Annahmen, von denen ausgegangen werden muss, um einen Erfolg des Projektes zu ermöglichen. Erstens muss der politische Wille der Exekutive und des Parlaments vorhanden sein, damit das Parlament als wichtiger Akteur im Reformprozess betrachtet werden kann. Zweitens müssen auf lokaler und nationaler Ebene genügend Kapazitäten mobilisiert werden um die Partizipation am Projekt zu garantieren. Und drittens sollten das Parlament und seine obersten Vertreter eine kooperative bzw. pro aktive Einstellung gegenüber diesem Projekt haben.³⁰³ Über die bisherige Umsetzung dieses Projekts liegen keine Informationen vor, nur das im Jahr 2010 ein Vertrag über 210 Tage mit European Consultants Organisation abgeschlossen wurde, sowie 2011 ein Vertrag für vorbereitende Aktivitäten zum Projekt mit Particip GmbH für 365 Tage abgeschlossen wurde. Genauere Informationen über deren Aktivitäten liegen nicht vor.³⁰⁴

302 Europäische Kommission 2010b: 5ff.

303 Ebd.: 7

304 Europäische Kommission 2012a

7.4. Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte (EIDHR)

Das Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte wurde 2006 eingeführt, zuvor gab es aber auch schon das durch eine Verordnung geschaffene Instrument Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte.

Das Ziel der Initiative war es, im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen zu setzen, mit dem „allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“.³⁰⁵ Im Unterschied zu Tacis bzw. später dem DCI wurden die Programme nicht immer mit den Regierungen der Empfängerländer vereinbart und konnten so auch ohne deren Zustimmung eingesetzt werden. Als Partner kommen daher auch die „regionalen und internationalen Organisationen, die Nichtregierungsorganisationen, die nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen und öffentlichen Stellen sowie die in der Gemeinschaft ansässigen Organisationen, Einrichtungen und Personen des Öffentlichen und privaten Rechts“³⁰⁶ in Frage.

Während der gesamten Zeit des Bestehens der Initiative für Demokratie und Menschenrechte gibt es jedoch keinen Hinweis auf ein in Turkmenistan gefördertes Projekt.³⁰⁷

Das 2006 erschaffene EIDHR kann unabhängig, wie schon das Vorgängerinstrument, von nationalen Regierungen eingesetzt werden: „Mit der vorliegenden Verordnung wird ein Finanzierungsinstrument für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte) eingeführt, mit dem eine von der Zustimmung der Regierungen von Drittstaaten oder sonstigen staatlichen Behörden unabhängige Hilfe ermöglicht wird.“³⁰⁸ Die Zielsetzung des EIDHR hat sich im Vergleich zum Vorgängerinstrument nur leicht verändert. Die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie die Förderung der Demokratie sollten vor allem durch eine Unterstützung der Zivilgesellschaft erfolgen, zudem soll der internationale und

305 Rat der Europäischen Union 1999a: Art.1

306 Ebd.: Art.4

307 Vgl. Europäische Kommission 2007c

308 Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 20.12.2006: 1

regionale Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Zivilgesellschaft gestärkt werden. Durch eine Wahlbeobachtermission sollte Vertrauensbildung sowie die Stärkung der Zuverlässigkeit von Wahlen gefördert werden.³⁰⁹ Wie beim DCI werden auch beim EIDHR Strategiepapiere erstellt, die zur Festlegung der Schwerpunktbereiche der Unterstützungsleistungen der Gemeinschaft, zur Analyse der internationalen Situation, sowie zur Darlegung der Maßnahmen der wichtigsten Partner dienen sollen. Auf Grundlage der Strategiepapiere werden jährliche Aktionsprogramme erstellt. Zusätzlich zu den jährlichen Aktionsprogrammen können auch Sondermaßnahmen beschlossen werden, welche in den Strategiepapieren nicht vorkommen, sowie ad-hoc Maßnahmen bei dringenden Schutzerfordernissen für Menschenrechtsverteidiger.³¹⁰ Die Art der Finanzierungsmaßnahmen kann folgende Formen annehmen: Projekte und Programme, Zuschüsse für Projekte die von internationalen und regionalen zwischenstaatlichen Organisationen eingereicht wurden, Zuschüsse für das Büro des UN-Hochkommissars für Menschenrechte und des Europäischen Interuniversitären Zentrums für Menschenrechte und Demokratie, Beiträge zu internationalen Fonds, Personal und Sachmittel zur Durchführung von EU-Wahlbeobachtermissionen sowie öffentliche Aufträge.³¹¹

In den EIDHR Strategiepapieren von 2007-2010 und 2011-2013 wurden fünf Schwerpunktbereiche festgelegt. In beiden Strategienpapieren handelt es sich um die gleichen Ziele. Erstens soll eine stärkere Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Ländern in denen diese am meisten gefährdet sind gefördert werden. Zweitens soll die Rolle der Zivilgesellschaft in der Förderung der Menschenrechte sowie bei demokratischen Reformen, in der friedlichen Beilegung von Konflikten und in der politischen Partizipation und Repräsentation gestärkt werden. Der dritte Punkt bezieht sich auf Maßnahmen bezüglich der Unterstützung von Menschenrechts- und Demokratiethemen in Bereichen welche von den EU-Leitlinien abgedeckt werden, wie Menschenrechtsdialog, Menschenrechtsverteidiger, Todesstrafe, Folter, Kinder in bewaffneten Konflikten, Gewalt gegen Frauen und Mädchen, der Bekämpfung jeder Art von Diskriminierung und internationales humanitäres Völkerrecht, sowie mögliche zukünftige Leitlinien.³¹² Der vierte

309 Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 20.12.2006: Art.1.2

310 Ebd.: Art.4-9

311 Ebd.: Art. 13

312 Der letzten Punkt im Bezug auf Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen und Mädchen, Diskriminierung und zum internationalen humanitären Völkerrecht und möglicher zukünftiger Leitlinien

Schwerpunktbereich bezieht sich auf die Stärkung des internationalen und regionalen Rahmens für den Schutz der Menschenrechte, der Gerechtigkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Förderung der Demokratie. Fünftens sollen Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Zuverlässigkeit und Transparenz demokratischer Wahlprozesse geschaffen werden, besonders durch Wahlbeobachtung.³¹³

Insgesamt wurden weltweit im Zeitrahmen des ersten Strategiepapiers 2007 bis 2010 über 100 Ausschreibungen gestartet und in etwa 400 Projekte finanziert, wovon es sich bei ca. 300 um lokale zivilgesellschaftliche Projekte handelt und zwar länderspezifische Förderprogramme, sogenannte *Country based support schemes*, in 70 verschiedenen Staaten. Bei den Restlichen handelt es sich um internationale Projekte. Insgesamt waren 2009 mehr als 1600 EIDHR Projekte im Gange, wobei es sich hier aber auch um Projekte der alten Initiative für Demokratie und Menschenrechte handelte. Zusätzlich wurden im Zeitraum von 2007-2009 27 Wahlbeobachtermissionen durchgeführt.³¹⁴

In der EuropeAid-Datenbank scheinen im verfügbaren Zeitraum von 2007-2011 insgesamt drei vom EIDHR finanzierte Projekte in Turkmenistan auf.³¹⁵ Alle drei Projektförderungen wurden im Jahr 2009 vergeben: *Shaping the Future of the Turkmen Media in the Post-Niyazov Thaw*, *Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect Human Rights* und *EU-Central Asia Rule of Law Initiative*, wobei es sich hier um ein regionales Projekt handelt.

7.4.1. Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect Human Rights

Beim Projekt *Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect Human Rights* handelt es sich um gemeinsames Projekt zwischen der EU, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte. Das Projekt wird zu 91 Prozent mit 2 Millionen

wurde neu in Strategiepapier 2010-2013 aufgenommen, ansonsten blieben die Ziele mit dem Strategiepapier 2007-2010 ident.

313 Europäische Kommission 2010c: 4

314 Ebd.: 10

315 Wird in die Suchmaske Human Rights als Unterkategorie eingegeben, so handelt es sich um ein vom EIDHR gefördertes Projekt: „To access to our projects in this database, click the link "switch to Grant advanced search" then under the title "government and civil society", click on "Human rights" “ (Europäische Kommission 2012b)

Euro von der EU finanziert, und die Laufzeit des Programms betrug 36 Monate.³¹⁶ Das Projekt wurde ohne Kostenerweiterung bis Juli 2013 verlängert. Die Projektimplementierung übernimmt UNDP Turkmenistan und die Projektpartner vor Ort sind das *Turkmen National Institute of Democracy and Human Rights under the President of Turkmenistan* und die *Interdepartmental Commission on ensuring Turkmenistan's compliance with international obligations in the field of human rights and international humanitarian law*. Allgemeines Ziel des Projektes ist es Wissen über internationale Menschenrechtsstandards in Turkmenistan zu erhöhen und gleichzeitig auch die nationalen Kapazitäten in Bezug auf Verbreitung und den Schutz der Menschenrechte gemäß dieser Standards zu stärken.³¹⁷

Die genauen Ziele des Projektes lauten: „Increased awareness of Turkmen government officials and relevant stakeholders on all aspects of human rights standards, instruments and follow-up -A strengthened institutional system of reporting and follow-up to recommendations by UN human rights mechanisms and improved human rights technical capacity -Increased awareness on principles of proper administration of justice among relevant law enforcement agencies -Improved access of the population to human rights information“³¹⁸

Auf der Homepage des von der EU finanzierten Europa Haus wurden bisherige Aktivitäten des Projekts dokumentiert. An 50 bereits durchgeführten Workshops und Veranstaltungen, sowie fünf Studienreisen zum Thema UN Menschenrechtsstandards und Mechanismen nahmen mehr als 1000 turkmenische Beamte teil, wovon 59 Prozent Frauen waren. Weiters hat die turkmenische Regierung durch Unterstützung des Projekts ihren Erstbericht für die UN-Behindertenrechtskommission und ihre periodischen Berichte für den UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und dem UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vervollständigt. Das Projekt verbesserte des Weiteren das Wissen einer turkmenischen Regierungsdelegation über die UN-Antifolterkonvention und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, als sie bei einer Implementierung dieser Konvention dem Komitee beiwohnte. Weiters wurde im Rahmen des Projektes die Eröffnung des Resource-Centers am turkmenischen Institut für Demokratie und Menschenrechte in Asgabat vollzogen, wo Besuchern Informationsmaterial zum Thema Menschenrechte zur

316 Europäische Kommission 2012c

317 Vgl. UNDP in Turkmenistan 2013

318 Ebd.: 1

Verfügung gestellt werden sollte. Zusätzliche Menschenrechts-Ressource-Center wurden auch in den Provinzen Mary, Dashoguz, Lebap und Balkan eröffnet. Weitere Aktivitäten des Projektes umfassten Workshops mit Vollzugsbeamten zum Thema Menschenrechte. Dazu wurden zuerst Trainer aus dem turkmenischen Bildungssystem ausgebildet, welche später die Kurse leiten sollten.³¹⁹ Die Formulierung der Ziele und die Bestimmung des Projektpartners wurde so gewählt, dass eine Verfehlung der Ziele nur schwer möglich ist. In einer Mid-Term-Evaluierung wird darauf hingewiesen, dass die Ziele des Projektes zwar bisher erreicht wurden, dass jedoch „the Turkmen Government will have to do more to justify continuous engagement. However, the evaluator would caution against raising expectations from the Project at this stage.“³²⁰

7.4.2. Shaping the Future of the Turkmen Media in the Post-Niyazov Thaw

Das Projekt *Shaping the Future of the Turkmen Media in the Post-Niyazov Thaw* wurde durch die Projektausschreibung im EIDHR Jahresaktionsprogramm 2009, *Enhancing respect for human rights and fundamental freedoms in countries and regions where they are most at risk*, finanziert. Der Fokus dieser Ausschreibung liegt auf Aktivitäten in Ländern, in denen ein schwerer Mangel an fundamentalen Grundrechten besteht, Menschenrechte bedroht sind, zivilgesellschaftliche Organisationen nicht frei operieren können und kein politischer Pluralismus herrscht. Hier werden Aktivitäten gefördert, die lokale Stakeholder und zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Arbeit unterstützen und damit einen positiven Beitrag zur menschenrechtlichen Lage in diesen Ländern beitragen.³²¹ Für die Durchführung des Projektes wurde die Organisation The BBC World Service Trust mit 1,2 Millionen Euro gefördert. Die Dauer des Projektes wurde auf 24 Monate beschränkt.³²² Durch das Projekt sollte das Potential der turkmenischen Medien als Katalysator für soziale Reformen verbessert werden, indem es als Forum für demokratische Debatten zur Verfügung steht. Mit verschiedenen Trainings- und Beratungsprogrammen sollten

319 Europe House in Turkmenistan 2012

320 Petrovic 2012: 35

321 Vgl. Europäische Kommission 2009

322 Europäische Kommission 2012c

folgende Ziele erreicht werden: „An editorial code highlighting best practice will be developed and disseminated within the Turkmen media community; journalists will be developed and disseminated within the Turkmen media community; journalists will be trained to report on a range of social issues; senior editors at beneficiary stations will gain a stronger appreciation of audience needs and newsgathering techniques; Programmes will reflect a diversity of views and provide a forum through which Turkmen citizens can voice their concerns; Recommendations for a modular practice-based curriculum will be developed with three Ashgabat universities.“³²³ Über die Durchführung des Projektes gibt es keine Informationen, jedoch kann angenommen werden, dass in Turkmenistan, wo Medien, wie oben bereits besprochen, sehr stark kontrolliert und gelenkt werden, die Projektziele wenig Chance auf Erfolg versprechen.

7.4.3. EU Rule of Law Initiative for Central Asia

Die *EU Rule of Law Initiative for Central Asia* ist eines der Kernelemente der Zentralasienstrategie der Europäischen Union. Bei diesem vom EIDHR finanzierten Projekt handelt es sich um ein gemeinsames Projekt mit dem Europarat bzw. der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, das im Rahmen der Rule of Law Initiative der Zentralasienstrategie durchgeführt wird. Die Finanzierung liegt allein beim EIDHR und wird mit 600.000 Euro beziffert. Das vom EIDHR finanzierte Rule of Law Initiative Projekt versucht durch einen regionalen Ansatz die verschiedenen nationalen Situationen zu verändern. Dabei sollen vor allem Probleme im Bereich des Justizsystems, des Strafvollzugs und der Modernisierung der Gesetzgebung bearbeitet werden. Das Hauptziel dieses Projektes liegt in der Verbesserung der Gesetzgebung und deren Praxis in den Zielländern und in der Anpassung an internationale Standards. Daher sollte das Rechtssystem gestärkt und die Ausübung von Rechtsberufen unterstützt werden. Zudem sollte es sich der Schutzfunktion der Verfassung, der Rolle der Staatsanwälte und der Unabhängigkeit und Professionalität der Justiz und der Integration des internationalen Rechts widmen. Ein weiteres wichtiges Themenfeld ist die Durchsetzung von Menschenrechten durch das Justizsystem. Weitere Aktivitäten sollten sich mit der

323 Global Forum for Media Development 2010

willkürlichen Anwendung von Recht, Verstöße bei Ermittlungen und der missbräuchlichen Anwendung von Strafvollzugssystemen beschäftigen.³²⁴

Dieses regionale Projekt wurde bereits abgeschlossen und richtete sich an alle Staaten Zentralasiens. Eine genauere Analyse der 33 Projektaktivitäten zeigte aber, dass turkmenische Vertreter nur an vier dieser Aktivitäten teilgenommen haben. Vor dem Projekt wurde in den Annahmen davon ausgegangen, dass alle fünf betreffenden Staaten im Rahmen der Rule of Law Initiative kooperieren würden,³²⁵ da von allen zentralasiatischen Staaten, auch von Turkmenistan, das Konzeptpapier und die davon ausgehenden Aktivitäten zur Rule of Law Initiative geteilt wurden.³²⁶ Bei den Aktivitäten handelte es sich um bilaterale wie multilaterale Aktivitäten. Alle anderen vier Zentralasiatischen Staaten nahmen auch an verschiedenen bilateralen Aktivitäten teil, nur mit Turkmenistan kam keine bilaterale Aktivität zustande. Turkmenische Vertreter nahmen jedoch laut Projektunterlagen an der zweitägigen regionalen Konferenz *International experience in reinforcing and respecting the constitutional norms guaranteeing the independent and effective functioning of courts* teil, dass eine Diskussion über die effektiven und unabhängigen Gerichte basierend auf die Erfahrung von Tajikistan, Kyrgyzstan und Kasachstan, sowie einiger europäischer Staaten zum Ziel hatte.³²⁷ Bei einer weiteren in Triest abgehaltenen Veranstaltung: *Participation of the representatives of Central Asian states in UNIDEM Campus training seminar on 'The Independence of Judges and Prosecutors: Perspectives and Challenges'*, wird Turkmenistan zwar als teilnehmender Staat gelistet, aber bei den teilnehmenden Vertretern werden nur welche aus den anderen vier zentralasiatischen Staaten aufgelistet.³²⁸ Bei zwei weiteren Veranstaltungen wird Turkmenistan auch als teilnehmender Staat aufgelistet und zwar an Diskussionen und Workshops zum Thema: *The mechanisms of providing legal assistance in criminal cases and extradition of criminals between the law-enforcement bodies of European countries and non member states of the Council of Europe*³²⁹ und *Administrative law: current situation and perspectives for reform*³³⁰. Auffallend ist, dass bei einer Gesamtbetrachtung aller Projektaktivitäten, Turkmenistan nur an wenigen Veranstaltungen teilnahm und keine einzige davon in Turkmenistan

324 Europäische Kommission 2009a

325 Council of Europe 2012

326 Europäische Kommission 2008c: 6

327 Council of Europe 2012a

328 Council of Europe 2012b

329 Council of Europe 2012c

330 Council of Europe 2012d

stattfind, sondern nur in den vier anderen Zentralasiatischen Staaten bzw. in Europa. In der Liste der Teilnehmer scheint bei keiner einzigen Aktivität, an der Turkmenistan laut Aktivitätsbericht teilnahm, ein hoher staatlicher Vertreter aus Turkmenistan auf, während das bei den anderen vier Staaten schon der Fall war.

7.5. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und das Interimsabkommen

Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wurde von der Europäischen Union bereits mit zehn verschiedenen Staaten in Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien, sowie Russland abgeschlossen. In Zentralasien wurde es mit allen Staaten bis auf Turkmenistan abgeschlossen. Die allgemeinen Ziele dieses Abkommens sind die Schaffung eines geeigneten Rahmens für einen politischen Dialog, die Konsolidierung von Demokratie sowie die Entwicklung der Wirtschaft, Unterstützung beim Übergang zur Marktwirtschaft und die Förderung von Handel und Investitionen.³³¹ Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Turkmenistan wurde zwar schon im Mai 1998 unterschrieben, aber noch nicht vom Europäischen Parlament und von einigen Mitgliedsstaaten ratifiziert, und somit das Inkrafttreten des Abkommens verhindert. Mit 27. Juli 2009 ist jedoch das Interimsabkommen mit Turkmenistan, welches schon im November 1998 unterzeichnet wurde, ratifiziert worden,³³² da das Europäische Parlament diesem nun auch zugestimmt hatte.³³³ Dieses Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen soll die handelsrelevanten Teile des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zum Abschluss bringen, um eine raschere Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Turkmenistan zu gewährleisten. Dieses Interimsabkommen ersetzt somit auch die Handelsbestimmungen des 1989 unterzeichneten Abkommens über Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der Europäischen Atomgemeinschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken.³³⁴ Bis auf vier Bestimmungen im

331 Europäische Gemeinschaft 2010

332 Europäische Kommission 2012d

333 Europäisches Parlament 2009

334 Europäische Gemeinschaft 2011

Interimsabkommen wurden alle Paragraphen dem PKA entnommen. Wobei der einzig demokratierelevante Artikel des Abkommen Artikel 1 ist: „Die Achtung der Demokratie und der Grund- und Menschenrechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Charta der Vereinten Nationen, der Schlussakte von Helsinki und der Pariser Charta für ein neues Europa definiert sind, sowie die Grundsätze der Marktwirtschaft, wie sie unter anderem in den Dokumenten der KSZE-Konferenz in Bonn aufgestellt wurden, sind die Grundlage der Innen- und der Außenpolitik der Vertragsparteien und wesentlicher Bestandteil dieses Abkommens.“³³⁵ Dieser Artikel 1 war mitunter ein Grund warum auch das Europäische Parlament diesem Abkommen schlussendlich zustimmte. Da dadurch die Achtung der Demokratie und der Menschenrechte zur Bedingung dieses Abkommens wurden.³³⁶ Allerdings ist das Europäische Parlament der Meinung, dass „das IHA gleichzeitig zwar auch die Wirtschaftsbeziehungen regelt, aber darüber hinaus eine mögliche Ausgangsbasis für kontinuierliche und dauerhafte Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Turkmenistan ist und eine potenzielle Hebelwirkung auf die Stärkung des Reformprozesses in Turkmenistan hat.“³³⁷ Desweiteren besteht für beide Parteien die Möglichkeit durch eine Benachrichtigung an den Vertragspartner das Abkommen zu kündigen³³⁸, was theoretisch bei Verstößen gegen Artikel 1 angewendet werden könnte.

7.6. Politischer Dialog – Menschenrechtsdialog

Schon seit dem Handelsabkommen 1989 gibt es einen Dialog zwischen der EU und Turkmenistan. Mit diesem Abkommen wurde ein gemischter Ausschuss eingesetzt der einmal pro Jahr tagen sollte, und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien fördern soll.³³⁹ Dieser gemischte Ausschuss existiert auch weiterhin und soll erst bei Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen durch einen Kooperationsrat ersetzt werden.³⁴⁰ Über die Treffen des gemischten Ausschusses lassen sich aber keine Informationen

335 Europäische Gemeinschaft 2011: Art. 1

336 Europäisches Parlament 2009a: 21

337 Ebd.: 22

338 Europäische Gemeinschaft 2011: Art. 27 (2)

339 Europäische Gemeinschaft 1990: Art.22

340 Europäische Gemeinschaft 2011: Art. 17

auffinden, lediglich, dass dieser bis 2012 zwölf Mal mit Turkmenistan getagt hatte.³⁴¹ Zwischen 2005 und 2007 fanden im Rahmen dieses gemischten Ausschusses auch ad hoc Menschenrechtsdialoge mit Turkmenistan statt.³⁴² Der erste dieser ad hoc Menschenrechtsdialoge fand am 12. Mai 2005 in Asgabat statt,³⁴³ über dessen Inhalt, bis auf Anfragen der EU bezüglich bestimmten inhaftierten Personen, liegen aber keine weiteren Informationen vor.³⁴⁴ Der zweite und letzte dieser Dialoge fand im September 2007 statt, wobei wieder über Themen wie politische Gefangene und internationale Menschenrechtsstandards diskutiert wurde.³⁴⁵ Erst 2007 wurde mit der Zentralasienstrategie ein regelmäßiger und ergebnisorientierter Menschenrechtsdialog geschaffen und damit der ad hoc Dialog mit Turkmenistan ersetzt. Der erste Dialog in diesem Rahmen fand am 24. Juni 2008 in Asgabat statt. Die EU hat in diesem Dialog ihr Sorge über die Menschenrechtssituation in Turkmenistan, besonders was Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit der Medien, Unabhängigkeit von Gerichten, Zivilgesellschaftliche Aktivitäten, Gedankenfreiheit, Religionsfreiheit, Haftzustände, Folter, Minderheitenrechte, Zwangsumsiedelungen und Rechte von Kindern betrifft, kundgetan. Zudem wurden individuelle Fälle von Menschenrechtsverletzungen in Turkmenistan angesprochen.³⁴⁶ Am 30. Juni 2009 fand der zweite dieser Menschenrechtsdialoge in Brüssel statt, wo von Seiten der EU wieder die gleichen Thematiken wie im Jahr zuvor angesprochen wurden. Zudem haben die Vertreter Turkmenistans eine Liste mit individuellen Menschenrechtsfällen angenommen und versprochen im Nachhinein auf diese Fälle schriftlich zu antworten, was nie passiert ist.³⁴⁷ Auch am dritten Menschenrechtsdialog, der am 18. Juni 2010 in Asgabat stattfand, wurden erneut die gleichen Themen wie in den Jahren zuvor angesprochen und wieder wurden individuelle Fälle an die turkmenische Delegation überreicht, die trotz Zusage, wieder nicht schriftlich beantwortet wurden.³⁴⁸ Der vierte Menschenrechtsdialog am 8. Juli 2011 in Brüssel basierte auf den gleichen Themen,

341 Rat der Europäischen Union 2012a

342 Europäische Kommission: o.J.

343 Council of the European Union 2005: 105

344 Präsidentschaft der Europäischen Union 2006

345 Council of the European Union 2007: 74

346 Council of the European Union 2008: 32

347 European Union 2010: 130

348 European Union 2011: 113

wobei jedoch auf individuelle Fälle verzichtet wurde.³⁴⁹ Über einen Menschenrechtsdialog im Jahr 2012 waren keine Informationen verfügbar.

Im Rahmen dieser Menschenrechtsdialoge wurde mit den anderen zentralasiatischen Staaten eine Reihe von Seminaren für die Zivilgesellschaft durchgeführt, um den Dialog auch auf die akademischen und NGO Gemeinschaften auszuweiten.³⁵⁰ Aufgrund fehlender unabhängiger zivilgesellschaftlicher Gruppen, konnten diese in Turkmenistan nicht durchgeführt werden.

7.7. Deklarationen und Demarchen

Wie im Kapitel über Instrumente und Maßnahmen der EU bereits eingegangen wurde, werden hier nur die wichtigen Deklarationen behandelt, welche auch im Rat diskutiert werden und somit eine größere Wirkung besitzen.

In den Deklarationen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, welche „die höchste symbolische Bedeutung unter den Deklarationsarten“³⁵¹ haben, wird Turkmenistan seit der Unabhängigkeit kein einziges Mal erwähnt, womit sie keine Bedeutung für diese Forschungsarbeit haben.³⁵²

Die zwei weiteren wichtigeren Deklarationsarten, die in Bezug auf Turkmenistan hier untersucht werden, sind die Schlussfolgerungen des Rates und die Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der Europäischen Union, da diese im Rat diskutiert werden. In der Datenbank des Rates der europäischen Union scheint nur eine Schlussfolgerung des Rates auf die sich auf Zentralasien bezieht und daher auch auf Turkmenistan. In dieser *Conclusion on Central Asia* vom 26.06.12 werden, im Bezug auf die Zentralasienstrategie, Empfehlungen über zukünftige Handlungen gegeben. Darin wird für ganz Zentralasien die Fortsetzung der Förderung der Demokratie sowie der Schutz der Menschenrechte betont. Speziell für Turkmenistan wird die Öffnung einer EU-Delegation, wie in allen anderen zentralasiatischen Staaten, empfohlen, um zukünftige Kooperationen und den politischen Dialog besser koordinieren und unterstützen zu können.³⁵³

349 European Union 2012: 188

350 Europäische Kommission o.J.

351 Urdze 2010: 133

352 Vgl. European Council o.J.

353 Vgl. Council of the European Union 2012

Unter den Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der Europäischen Union lassen sich in der Datenbank des Rates der europäischen Union sechs Deklarationen mit Turkmenistanbezug finden. In der ersten an Turkmenistan gerichteten Deklaration vom 31.12.1998 wird das Aussetzen der Durchführung von Exekutionen in Turkmenistan als Zeichen zur Förderung der Menschenrechte gutgeheissen.³⁵⁴ In der zweiten Deklaration vom 24.01.2000 wird die Entscheidung der turkmenischen Regierung über die Abschaffung der Todesstrafe gutgeheissen.³⁵⁵ In der dritten Deklaration vom 17.12.2001 wird die vom turkmenischen Präsidenten ausgesprochene Amnestie für 9000 Häftlinge, sowie sein Versprechen die Häftlingszahlen in Turkmenistan zu halbieren begrüßt. Weiters drückt die EU ihre Sorge über den Gesundheitszustand zweier Häftlinge (Shageldy Atakov und Mammetkuliev) aus, sowie ihre Hoffnung, dass die Zustände in turkmenischen Gefängnissen verbessert werden und für alle Insassen gleiche Bedingungen herrschen. Weiters fordert die EU Turkmenistan auf, die andauernde Schikanierung von nicht anerkannten Religionsgruppen in Turkmenistan zu unterbinden.³⁵⁶ In der vierten Deklaration vom 10.12.2002 bedauert die EU die Gewalt und die unschuldigen Opfer beim, laut Berichten zufolge, versuchten Mordanschlag an Präsident Nyýazow. Gleichzeitig zeigt sich die EU besorgt über die Ermittlungen zu diesem Vorfall, da es Berichte über Massenverhaftungen und über das Verschwindenlassen von ganzen Familien gibt. Die EU fordert daher die turkmenischen Behörden auf, bei ihren Ermittlungen in Einklang mit der turkmenischen Verfassung, sowie nach dessen Verpflichtungen zum internationalen Recht zu handeln.³⁵⁷ In der fünften Deklaration vom 18.08.2005 ist die EU erfreut von der Ankündigung der turkmenischen Behörden, dass den 16.000 Flüchtlingen vom tadschikischen Bürgerkrieg die Staatsbürgerschaft und somit das Aufenthaltsrecht in Turkmenistan zugesprochen wird.³⁵⁸ In der bisher letzten Deklaration zu Turkmenistan vom 16.02.2007 bestätigt die EU ihr Interesse an den Entwicklungen in Turkmenistan. Diese bekundet ihre Hoffnung auf den neu gewählten Präsidenten interne Reformen im Bezug auf Demokratie und Menschenrechte einzuleiten. Die EU bestätigt ihren Willen, die neue turkmenische Regierung unterstützen zu wollen, um demokratische Werte und marktwirtschaftliche Prinzipien einzuführen. Die EU bietet

354 Council of the European Union 1998

355 Council of the European Union 2000

356 Council of the European Union 2001

357 Council of the European Union 2002

358 Council of the European Union 2005a

an, mit der neuen Regierung in politischen Dialog zu treten, um bei der Einführung von Reformen besonders im Bereich der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu helfen. Weiters fordert die EU den neuen Präsidenten auf, politische Gefangene zu befreien und die Einhaltung international akzeptierter Menschenrechtsstandards zu garantieren.³⁵⁹ Insgesamt nahm die EU in diesen Deklarationen eine eher fordernde Rolle ein, wobei aber gleichzeitig jede positive Entwicklung in Turkmenistan erwähnt und wertgeschätzt wurde.

Was die Demarchen der Europäischen Union betrifft, so ist es schwierig an Informationen über diese zu kommen, da sie normalerweise nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Einzig im jährlichen Menschenrechtsbericht der Europäischen Union wird teilweise angegeben, welches Land Demarchen zur Todesstrafe, Folter und Misshandlung, zur Universalität und Integrität des römischen Statuts bzw. zu allgemeinen menschenrechtliche Thematiken erhalten hat. Turkmenistan bekam im Jahr 2005 eine Demarche bezüglich Menschenrechte³⁶⁰, im Jahr 2007 Demarchen zur Todesstrafe³⁶¹, zu Folter und Misshandlung³⁶² und zur Unterstützung der Universalität und Integrität des römischen Statuts³⁶³ und im Jahr 2008 zur Todesstrafe.³⁶⁴ Da detaillierte Angaben aber nicht bekannt gegeben werden, bleiben diese für eine weitere Untersuchung irrelevant.

8. Energiepolitische Interessen der Europäischen Union in Turkmenistan

Schon im Jahr 1995 wurde in der Mitteilung der Kommission, die Beziehungen der Europäischen Union zu den neuen unabhängigen Staaten in Zentralasien, das Interesse an Zentralasiens Energieressourcen bekundet. Darin wurden vier Ziele der EU im zentralasiatischen Raum formuliert: Erstens die Unterstützung der Entwicklung repräsentativer demokratischer Institutionen. Zweitens den Konfliktspielraum zu reduzieren, drittens Wirtschaftsreformen einzuleiten³⁶⁵ und viertens liegt die Aufgabe

359 Council of the European Union 2007a

360 Council of the European Union 2005: 22

361 Council of the European Union 2007: 29

362 Ebd.: 31

363 Ebd.: 38

364 Council of the European Union 2008: 27

365 Europäische Kommission 1995: 13

der EU darin: „...ihre eigene Wirtschaft stärker abzusichern. Das setzt voraus, dass sie aktiver an den Entscheidungen über Investitionen in die Sektoren Energie und Bergbau und über die Trassierung künftiger Pipelines mitwirkt“.³⁶⁶ In diesem Papier wird auch schon die Problematik der zu klärenden Rechtslage im kaspischen Meer angesprochen, welche zur Förderung von Gas aus Turkmenistan unumgänglich ist.³⁶⁷

Aber erst seit der Baku-Initiative 2004 und der daraus folgenden Ausweitung des INOGATE Programms, welche eine Integration der Energiemärkte der teilnehmenden Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldawien, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan) mit der EU, sowie die Sicherung der Energieversorgung zum Ziel hat³⁶⁸, ist der Import turkmenischen Erdgases zu einer realistischen Option geworden.³⁶⁹ In der bereits besprochenen Zentralasienstrategie wird die Rolle zentralasiatischer Energiequellen für die europäische Politik der Energiediversifizierung besprochen, um die Abhängigkeit von einigen wenigen Energieexporteuren zu verringern. In der Strategie wird betont, dass besonders das Erdgas aus Zentralasien von Bedeutung sei, weshalb es der EU ein Anliegen ist, die zentralasiatischen Länder bei der Erkundung neuer Erdgas- und Erdölquellen, bei der Modernisierung ihrer Energieinfrastruktur, sowie bei der Entwicklung neuer Pipeline-Verbindungen und Energietransportnetze zu unterstützen. Zudem will die EU die zentralasiatischen Länder bei der Entwicklung eines neuen Energietransportkorridors durch das Kaspische Meer und Schwarze Meer zur EU helfen und politisch unterstützen.³⁷⁰

Um die Beziehungen im Bereich der Energie zu vertiefen, wurde 2008 ein *Memorandum of Understanding and Co-operation in the field of Energy between the European Union and Turkmenistan* unterzeichnet. Diese politische Erklärung soll zukünftige Kooperationen im Bereich der Energiesicherheit, Energieinfrastruktur, Energietransport und Energiehandel, sowie Investitionen in neue Technologien, erneuerbarer Energie und einen Wissensaustausch fördern.³⁷¹ Der damalige Energiekommissar Piebalgs erläuterte nach Unterzeichnung des Memorandums die Vorteile beider Parteien dieser Kooperation so: “Turkmenistan can be an attractive

366 Europäische Kommission 1995: 14

367 Ebd.: 11

368 European Union o.J.

369 Boonstra 2010: 2

370 Vgl. Rat der Europäischen Union 2007: 18-20

371 Vgl. European Union 2008

destination for EU investments for the development of new gas and oil fields, and at the same time, the EU offers an attractive consumer market for Turkmen energy products.“³⁷² In der Kommissionsmitteilung aus dem Jahr 2010 „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach - ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, wird ein Konzept vorgestellt, dass die zukünftige Erhaltung des Europäischen Energienetzes sicherstellen soll, was unter anderem auch dringenden Handlungsbedarf bei der Diversifizierung der Erdgasquellen vorsieht. Darunter fällt auch die Entwicklung eines südlichen Korridors, der neben dem nördlichen Korridor aus Norwegen, dem östlichen aus Russland und dem Mittelmeerkorridor aus Afrika und neben Flüssiggaslieferungen, der vierte Weg zur Diversifizierung Europas Erdgasversorgung werden soll. Ziel ist es, dass kein einziges europäisches Land von einer einzigen Erdgaseinfuhrquelle abhängig ist. Mit dem südlichen Korridor soll der Zugang zum größten Erdgasvorkommen der Welt, dem Kaspischen Becken bzw. dem Becken des mittleren Ostens ermöglicht werden. Die wichtigsten Lieferstaaten für diesen Korridor sind neben Turkmenistan auch Aserbaidschan und der Irak. Das Ziel der EU ist es, bis 2020 über diese Strecke, welche über die Türkei bzw. das Schwarze Meer und das östliche Mittelmeer führen soll, 10 – 20 Prozent der europäischen Erdgasnachfrage abzudecken.“³⁷³ Zur Umsetzung dieses Zieles hat die EU am 12. September 2011 ein Mandat zur Aushandlung eines rechtlich bindenden Vertrags zwischen der EU, Aserbaidschan und Turkmenistan über den Bau eines transkaspischen Pipelinesystems angenommen. Noch nie zuvor gab es den Vorschlag ein Infrastrukturprojekt mit einem Vertrag zu unterstützen. Dieser Vertrag soll die Voraussetzungen schaffen, damit die Pipeline, welche Turkmenistan und Aserbaidschan unter Wasser durch das kaspische Meer verbinden soll, gebaut werden kann.“³⁷⁴

Das Problem in der Umsetzung dieses Pipelinebaus ist der rechtliche Status des Kaspischen Meeres, da seit Zusammenbruch der Sowjetunion zwischen den Anrainerstaaten darüber gestritten wird, ob es sich um internationales Gewässer oder Binnengewässer handelt. Zudem streiten Aserbaidschan und Turkmenistan über die Ausbeutung von Ölfeldern im Kaspischen Meer, welche von beiden Staaten für sich beansprucht werden. Das bisherige Scheitern der Verhandlungen über den rechtlichen Status des Kaspischen Meeres verhinderte eine Festlegung der

³⁷² European Union 26.05.2008

³⁷³ Vgl. Europäische Kommission 17.11.2010: 35f.

³⁷⁴ Europäische Kommission 12.09.2011

Seegrenzen, welche zu Kontroversen zwischen Aserbaidschan und Turkmenistan führt.³⁷⁵

10. Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit war es, das europäische Engagement externer Demokratieförderung in Turkmenistan darzustellen. Es wurde gezeigt, dass die Europäische Union ein breites Repertoire an Instrumenten zur externen Demokratieförderung besitzt, welches auch in Turkmenistan zum Einsatz kommt.

Insgesamt ließ sich jedoch feststellen, dass die Anwendung dieser Instrumente in Turkmenistan bisher keinerlei positive Impulse auf Reformfortschritte im Land setzen konnte. In Turkmenistan herrscht nach wie vor ein Präsident der alle oppositionellen Gruppierungen verbietet, beziehungsweise verfolgen lässt. Trotz anfänglicher Hoffnung auf Veränderung änderte sich auch mit der Amtsübernahme des aktuellen Präsidenten Berdimuhamedow im Jahr 2007 nichts. Das politische System in Turkmenistan ist daher noch immer als extrem autoritär einzustufen, und weit entfernt von jedweder Form einer Demokratisierung. Es zeigen sich keinerlei Anzeichen einer Öffnung des Systems, wodurch die erste Phase einer Transformation, die Liberalisierung, gekennzeichnet wäre.

Die externe Demokratieförderung der EU in Turkmenistan steht vor verschiedenen Problemen. Einerseits sind klassische Top-Down-Ansätze auf die Kooperationsbereitschaft der turkmenischen Behörden angewiesen, welche nicht vorhanden ist. Der Erfolg von Projekten wie das besprochene *Support to the development and modernisation of the Parliament (Medjlis) in Turkmenistan* im Rahmen des DCI oder die vom EIDHR geförderten Projekte *Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect Human Rights* und das *Rule of Law Initiative* Projekt hängt allein davon ab, inwieweit das turkmenische Regime selbst den Willen zeigt, Reformen einleiten zu wollen. Ein Erfolg dieser Projekte würde zu einer Demokratisierung des Systems führen, was aber für die regierende turkmenische Elite mit einem Machtverlust verbunden wäre. Die einzige Möglichkeit die turkmenische Regierung zum Einleiten von Reformen zu bewegen, würde darin bestehen, der regierenden Elite positive Anreize als Kompensation für

375 Muradova 2012

ihren Machtverlust zu bieten, wie etwa eine stärkere Integration in den europäischen Wirtschaftsraum. Aufgrund der enormen Einnahmen durch Erdgasexporte befindet sich Turkmenistan jedoch nicht in der Lage, unbedingt eine engere wirtschaftliche Kooperation mit der EU anstreben zu müssen. Ohne eine gewisse wirtschaftliche Abhängigkeit Turkmenistans können daher ökonomische Anreize, im Sinne einer positiven Konditionalität, beim turkmenischen Regime nicht die gewünschte Wirkung erzielen.

Andererseits besteht in Turkmenistan auch nicht die Möglichkeit anhand eines Bottom-Up-Ansatzes positive Impulse für eine Demokratisierung von unten zu setzen. Der Einsatz des EIDHR, dessen Besonderheit es ist, auch ohne Zustimmung der Regierung bzw. staatlicher Behörden im Zielland Projekte zu fördern, ist in Turkmenistan aufgrund fehlender von der Regierung unabhängiger Organisationen, da demokratisch oppositionelle Bewegungen vom Staat nicht zugelassen werden, nicht möglich. Hier stößt die externe Demokratieförderung der EU auf ein gravierendes Problem, da in Turkmenistan die Zielgruppen fehlen, welche den von der EU unterstützten Demokratisierungsprozess tragen könnten. Für eine effektivere Nutzung des Instruments des EIDHR in Turkmenistan, sollte die EU verstärkt gegen die Unterdrückung oppositioneller zivilgesellschaftlicher Kräfte auftreten, um eine, von der Regierung unabhängige, Demokratieförderung zu ermöglichen.

Um besser mit der Zivilgesellschaft in Turkmenistan in Kontakt treten zu können, wäre es hilfreich die europäische Präsenz in Turkmenistan zu erhöhen. Bisher gibt es zwar das Europa Haus Turkmenistan, das bestimmte Aufgaben einer externen Vertretung erfüllt, jedoch könnte mit der Eröffnung einer offiziellen Delegation in Turkmenistan die Sichtbarkeit der EU erhöht und vermehrt Kontakte mit der Zivilgesellschaft hergestellt werden.

Im Menschenrechtsdialog mit Turkmenistan hat die EU bisher eine eher zurückhaltende Rolle eingenommen. Um das Risiko eines Abbruchs der Gespräche von Seiten Turkmenistans gering zu halten, verzichtete die EU in den bisherigen Menschenrechtsdialogen auf das Festlegen von Benchmarks, womit die Fortschritte zu den erklärten Zielen gemessen werden können, und Turkmenistan so zu einem ergebnisorientierteren Handeln aufgefordert wäre. Wird die Fortsetzung des Menschenrechtsdialogs aber nicht an bestimmte Bedingungen geknüpft, wird sich das Verhalten Turkmenistans in diesen Dialogen nicht verändern. Besonders deutlich

zeigte sich Turkmenistans Desinteresse Fortschritte in diesen Dialogen zu erzielen, indem die Listen individueller Menschenrechtsfälle, trotz Zusagen, nicht beantwortet wurden. Wird weiterhin auf Benchmarks verzichtet, könnte zumindest eine erhöhte Transparenz über den Inhalt und die erwünschten Fortschritte auch dazu beitragen, dass sich Turkmenistan ernsthafter in diesen Dialogen engagieren würde. Zudem sollte sich die EU bemühen, zivilgesellschaftliche Seminare, die im Rahmen der Menschenrechtsdialoge mit allen anderen zentralasiatischen Staaten veranstaltet werden, auch im Rahmen des Dialogs mit Turkmenistan durchzuführen. Ob die Fortsetzung des derzeitigen Dialogs, welcher zwar zur Vertrauensbildung beider Parteien beitragen kann, aber sonst keine Ergebnisse zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Turkmenistan liefert, sinnvoll ist, bleibt offen. Die Gefahr einer Fortsetzung des jetzigen Menschenrechtsdialogs besteht jedenfalls darin, dass sich das turkmenische Regime bei Fragen zur Menschenrechtssituation auf diesen Dialog beziehen kann, und die Thematik in anderen Bereichen der Zusammenarbeit mit der EU daher eine geringere Bedeutung zugeschrieben bekommt.

Das aktuellste Abkommen zwischen der EU und Turkmenistan ist das Interimsabkommen, das eine Vertiefung der Handelsbeziehungen ermöglichen soll und eine Vorstufe des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das bisher vom europäischen Parlament verhindert wurde, darstellt. Ob eine Vertiefung der Handelsbeziehung, durch dieses Interimsabkommen, indirekt auch zu Reformen im Land beiträgt, oder ob dadurch nur das autoritäre Regime in Turkmenistan gestärkt wird, wird sich noch zeigen. Die Europäische Union hätte die Möglichkeit gehabt, die Unterzeichnung dieses Interimsabkommens mit der Einführung von Reformen im Menschenrechtsbereich zu verknüpfen. Das Interimsabkommen enthält zwar einen Artikel der die Achtung der Demokratie, Grund- und Menschenrechte als wesentlichen Bestandteil des Abkommens bezeichnet, sowie eine Möglichkeit das Abkommen bei schwerwiegenden Verstößen auszusetzen, von dem aber trotz laufender Missachtung von Grund- und Menschenrechten in Turkmenistan nicht Gebrauch genommen wird. Für einen Ausbau der Handelsbeziehungen, was durch die Unterzeichnung dieses Interimsabkommens bezweckt wird, spricht demokratiepolitisch nur, dass eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit langfristig positive Effekte auf demokratische Reformfortschritte im Land haben könnte. Dies trifft jedoch nur zu, wenn davon ausgegangen wird, dass langfristig auch die gesamte Bevölkerung davon profitiert und nicht nur die turkmenische Elite.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass demokratiefördernde Maßnahmen der EU, welche die Zusammenarbeit mit dem turkmenischen Regime verlangen, wenig Aussicht auf Erfolg versprechen, da sie immer mit einem Machtverlust der regierenden Eliten verknüpft sind, und somit von diesen nicht unterstützt werden. Zudem fehlt es der Europäischen Union an Anreizen, die im Sinne einer positiven Konditionalität, dem turkmenischen Regime zur Kompensierung der eigenen Machtverluste angeboten werden könnten.

Ein Hauptmotiv des Engagements der europäischen Außenpolitik in Turkmenistan ist dessen Erdgasvorkommen, das zur Versorgung des südlichen Korridors und somit zur europäischen Diversifizierungspolitik beitragen sollte. Europa ist aber nicht der einzige Interessent turkmenischen Erdgases, auch andere externe Akteure wie China, Russland oder Indien gelten als wichtige Abnehmer des turkmenischen Rohstoffes. Dementsprechend verfolgt Turkmenistan schon seit längerer Zeit eine Diversifizierungsstrategie für seine Erdgasexporte, um nicht von einem Abnehmer abhängig sein zu müssen. Im Unterschied zur EU, wo der Wunsch nach demokratischen Reformen mit der Kooperation im Energiebereich einhergeht, spielt dies für die anderen turkmenischen Erdgasabnehmern keine Rolle. Auch wenn die EU einen für Turkmenistan wichtigen zukünftigen Importeur von Erdgas darstellt, können die Kooperationen im Energiebereich nicht als Druckmittel für demokratische Reformen im Land verwendet werden, da Turkmenistan, aufgrund mehrerer Abnehmer, nicht allein vom Erdgasexport in die EU abhängig ist. Um den zukünftigen Erdgasimport aus Turkmenistan nicht zu gefährden, erscheint es daher aus energiepolitischen Überlegungen heraus für die EU vorteilhafter, keine demokratischen Reformen mit der Kooperation im Energiebereich einzufordern. Gleichzeitig wird aber auch das turkmenische Regime durch die Einnahmen aus dem Erdgasexport weiter gefestigt.

Insgesamt betrachtet, erweckt das zurückhaltende Vorgehen der EU gegenüber Turkmenistan, in Bezug auf Demokratie und Menschenrechte, den Eindruck, dass das energiepolitische Interesse den, von der europäischen Innen-Außen-Analogie ausgehenden, Werten und Prinzipien überwiegt. Die EU sollte aber bedenken, dass ein Regime, dessen Entscheidungen alle von der Zustimmung des Präsidenten abhängig sind, auf Dauer keinen verlässlichen Partner darstellen wird.

Literaturverzeichnis

AKP-EG-Partnerschaftsabkommen 23.06.2000

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf

[Zugriff: 25.10.12]

Akbarzadeh, Shahram (1999): National identity and political legitimacy in Turkmenistan, Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity, 27:2, 271-290 <http://dx.doi.org/10.1080/009059999109064> [Zugriff: 10.08.12]

Algieri, Franco (2008): Die Zentralasienpolitik der EU: Interessen und Konflikte, In: Asien und die Aussenpolitik der EU, Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, Nr. 26, 06/2008, Internationales Institut Liberale Politik Wien. http://www.iilp.at/publikationen/sozialwissenschaftliche_schriftenreihe/asien_und_die_aussenpolitik_der_eu--236.html [Zugriff 05.06.2012]

Bergholz, Katrin (2006): Externe Demokratieförderung in Osteuropa - Bilanz und künftige Herausforderungen am Beispiel Bosnien und Herzogowinas. In: Forschungsstelle Osteuropa Bremen Arbeitspapiere und Materialien. Osteuropaforschung – 15 Jahre „danach“. Nr. 77, Forschungsstelle Osteuropa: Bremen, S.104-108

Bohr,Anette (2012): Turkmenistan. In: Nations in Transit 2012. S.551-570 http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Turkmenistan_final.pdf [Zugriff 20.09.2012]

Boonstra, Jos (2010): The EU-Turkmenistan energy relationship: difficulty or opportunity?, Policy Brief, European Development Co-operation to 2020, European Association of Development Research and Training Institutes : Bonn. http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/Pbrief_No_5_Oct_2010_The_EU_Turkmenistan_energy_relationship_difficulty_or_opportunity.pdf [Zugriff 05.06.2012]

BP (06.2012): BP Statistical Review of World Energy June 2012.
http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf [Zugriff: 05.02.13]

Burnell, Peter (2006): Autocratic Opening to Democracy: Why Legitimacy Matters, Third World Quarterly, Vol. 27, No. 4 (2006), pp. 545-562 Published by: Taylor & Francis, Ltd. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4017723> [Zugriff: 05.06.2012]

Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Strukturanpassung und Verschuldung. Krisenursachen. In: Dossier Africom. Afrika.
<http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59000/anpassung-der-strukturen?p=1>
[Zugriff: 12.09.12]

Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Demarche. In: Das Politiklexikon.
<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17315/demarche> [Zugriff: 11.10.12]

Council of Europe (2012): EU-Central Asia Rule of Law Initiative. AsiaRuleLaw. Joint Programmes – Logframes and Activities.
<http://www.jp.coe.int/cead/jp/default.asp?ProjectObjectiveID=2453&SA=1&SE=0#ToPOfList> [Zugriff: 04.01.13]

Council of Europe (2012a): Activity Details (ID# 33201). Joint Programmes – Logframes and Activities.
<http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp?ID=33201&ActSyn=True> [Zugriff: 05.1.13]

Council of Europe (2012b): Activity Details (ID#32313). Joint Programmes – Logframes and Activities. <http://www.jp.coe.int/CEAD/Countries.asp?ID=32313>
[Zugriff: 05.1.13]

Council of Europe (2012c): Activity Details (ID#32541). Joint Programmes – Logframes and Activities. <http://www.jp.coe.int/CEAD/Countries.asp?ID=32541>
[Zugriff: 05.01.13]

Council of Europe (2012d): Activity Details (ID#33200). Joint Programmes-Logframes and Activities. <http://www.jp.coe.int/CEAD/Countries.asp?ID=33200> [Zugriff: 05.01.13]

Council of the European Union (1996): Council Regulation (Euratom, EC) No 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:165:0001:0011:EN:PDF>

[Zugriff: 03.01.13]

Council of the European Union (1998): Presidency Declaration on behalf of the European Union on the moratorium on executions in Turkmenistan.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/98/st14/st14462.en98.pdf> [Zugriff:

17.01.13]

Council of the European Union (2000): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the abolition of the death penalty in Turkmenistan.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st05/st05557.en00.pdf> [Zugriff:

17.01.13]

Council of the European Union (2001): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the recent Presidential amnesty.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st15/st15394.en01.pdf> [Zugriff:

17.01.13]

Council of the European Union (2002): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the Situation in Turkmenistan.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st15/st15411.en02.pdf> [Zugriff:

17.01.13]

Council of the European Union (2005): EU Annual Report on Human rights 2005.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/HR2005en.pdf> [Zugriff: 13.01.13]

Council of the European Union (2005a): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Turkmenistan-Tajik refugees. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st11/st11694.en05.pdf> [Zugriff: 17.01.13]

Council of the European Union (2007): EU Annual Report on Human rights 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/2007EN_EU_annual_report_on_human_rights.pdf [Zugriff: 13.01.13]

Council of the European Union (2007a): Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Presidential Elections in Turkmenistan. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06371.en07.pdf> [Zugriff: 17.01.13]

Council of the European Union (2008): EU Annual Report on Human Rights 2008. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st14146-re02.en08.pdf> [Zugriff: 14.01.13]

Council of the European Union (2012): Conclusions on Central Asia. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11857.en12.pdf>

Dadabaev, Timur (2007): Trajectories of Political Development and Public Choices in Turkmenistan, Asian Affairs: An American Review, 34:3, 131-150 <http://dx.doi.org/10.3200/AAFS.34.3.131-150> [Zugriff: 10.08.12]

Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy. Participation and Opposition, Yale University Press: New Haven/London

Einheitliche Europäische Akte (01.07.1987) <http://eur-law.eu/DE/EINHEITLICHE-EUROPAEISCHE-AKTE-PRAEAMBEL,137485.d> [Zugriff: 12.09.12]

Energy Information Administration (2012): Country Analysis Briefs. Turkmenistan. <http://www.eia.gov/cabs/Turkmenistan/pdf.pdf>

Emerson, Michael/ Boonstra (2010): Monitoring the EU's Central Asia Strategy Report of the EUCAM Project. Brüssel: Centre for European Policy Studies http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Final_Report/EUCAM-Final-Report.pdf [Zugriff: 12.12.12]

Eurasianet 2012 : Turkmenistan. <http://www.eurasianet.org/resource/Turkmenistan> [Zugriff: 07.08.12]

Eurasianet 27.01.2012: Turkmenistan: Is This Education Reform We Can Believe In? <http://www.eurasianet.org/node/64918> [Zugriff: 20.09.2012]

Europe Aid (2007): Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013. http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf [Zugriff 05.06.2012]

European Council o.J. : European Council meetings. Conclusions. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions> [Zugriff: 13.01.13]

European Union o.J.: INOGATE. About INOGATE. http://www.inogate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=72&lang=en [Zugriff: 15.01.13]

European Union (2008): Memorandum of Understanding and Co-operation in the field of Energy between the European Union and Turkmenistan. http://ec.europa.eu/energy/international/doc/mou_turkmenistan.pdf [Zugriff:12.01.13]

European Union (26.05.2008): Press Release. The EU and Turkmenistan strengthen their energy relations with a Memorandum of Understanding. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-799_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom [Zugriff:13.01.13]

European Union (2010): Human Rights and Democracy in the World. Report on EU action July 2008 – September 2009.
http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2010_hr_report_en.pdf [Zugriff: 13.01.13]

European Union (2011): Eu annual Report on human rights and democracy in the world in 2010.
http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/annual_hr_report_2010_en.pdf [Zugriff: 13.01.13]

European Union (2012): Human rights and democracy in the world. Report on EU action in the World in 2011.
http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2011_hr_report_en.pdf [Zugriff: 13.01.13]

Europa-Abkommen Rumänien (01.02.93)
<http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=742> [Zugriff: 28.11.12]

Europäische Gemeinschaft 1990: Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit - Erklärung der UdSSR zur Durchführung von Artikel 17 Absatz 6 des Abkommens - Gemeinsame Erklärung der Gemeinschaft und der UdSSR zu Artikel 23. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21990A0315\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21990A0315(01):EN:HTML)

Europäische Gemeinschaft (2010): Partnerships und Kooperationsabkommen. Partnerships- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien. In: Europa. Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung.
http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm [Zugriff: 03.01.13]

Europäische Gemeinschaft (2011): Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen

Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und Turkmenistan andererseits. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:080:0021:0041:DE:PDF>
[Zugriff: 06.01.13]

Europäische Kommission (o.J.): EU human rights dialogues in Central Asia. http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf [Zugriff: 13.13.01]

Europäische Kommission (1995): Mitteilung der Kommission. Die Beziehungen der Europäischen Union zu den neuen unabhängigen Staaten in Zentralasien. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0206:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 03.02.13]

Europäische Kommission (2002): Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia. http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/02_06_en.pdf [Zugriff: 14.01.13]

Europäische Kommission (2003): Tacis Regional Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006. <http://www.enpi-programming.eu/wcm/dmdocuments/East%20Europe%20South%20Asia%20RSP%202002-2006.pdf> [Zugriff: 15.01.13]

Europäische Kommission 2007: The European Union: Furthering Human Rights and Democracy across the globe. http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/brochure07_en.pdf [Zugriff: 01.11.12]

Europäische Kommission (2007a): European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013. http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf [Zugriff: 03.01.12]

Europäische Kommission (2007b): Central Asian Indicative Programme (2007-2010). http://www.europahouse-tm.eu/files/nip_07_10_en.pdf [Zugriff: 03.01.13]

Europäische Kommission (2007c): Compendium by Location. EIDHR activities 2000-2006.

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/updated_report_by_location_en.pdf [Zugriff: 02.02.13]

Europäische Kommission (2008): Draft. Commission Decision of [...] on the Annual Action Programme 2008 in favour of Turkmenistan to be financed under Article 19.10 02 of the general budget of the European Communities.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap_2008_tkm_en.pdf [Zugriff: 24.01.13]

Europäische Kommission (2008a): Action Fiche N °1 for Turkmenistan

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/af_aap_2008_tkm.pdf [Zugriff: 26.01.13]

Europäische Kommission (2008b): Action Fiche N °2 for Turkmenistan

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/af_aap_2008_tkm.pdf [Zugriff: 27.01.13]

Europäische Kommission (2008c): Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy.

http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/progress_report_0608_en.pdf [Zugriff: 12.11.12]

Europäische Kommission (12.2008): Programming Guide for Strategy Papers.

Programming Fiche. Democracy and Human Rights.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/F20_human_rights_en.pdf

Europäische Kommission (27.07.2009): Joint Paper on Democracy Building in EU External Relations.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st12/st12390.en09.pdf> [Zugriff: 23.11.12]

Europäische Kommission (2009): Action Fiche 1 – EIDHR Annual Action Programme 2009. Annex 1.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_eidhr.pdf [Zugriff: 06.02.13]

Europäische Kommission (2009a): Action Fiche 9 – EIDHR Annual Action Programme 2009. Annex 9.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap_2009_eidhr.pdf [Zugriff: 06.02.13]

Europäische Kommission (17.11.2010): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0677:FIN:DE:PDF> [Zugriff: 13.01.13]

Europäische Kommission (2010): Central Asian DCI Indicative Programme 2011-2013. http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf [Zugriff: 14.01.13]

Europäische Kommission (2010a): Commission Decision of 17/12/2010 on the Annual Action Programme 2010 in favour of Turkmenistan to be financed under Article 19.1002 of the general budget of the European Union.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/aap_2010_tkm_en.pdf [Zugriff: 24.01.13]

Europäische Kommission (2010b): Action Fiche 3 for Turkmenistan.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_tkm.pdf [Zugriff: 27.01.13]

Europäische Kommission (2010c): European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) Strategy Paper 2011 – 2013.

<http://ec.europa.eu/europeaid/what/human->

[rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf](#) [Zugriff 02.01.13]

Europäische Kommission (2011): Commission implementing Decision of 24.11.2011 on the Annual Action Programme 2011 in favour of Turkmenistan for further enhancement of the Public Finance Management reform III to be financed under Article 19.100200 of the general budget of the European Union. http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/aap_2011_tkm_en.pdf [Zugriff: 25.01.13]

Europäische Kommission (12.09.2011): Europäische Kommission - Pressemitteilung. EU nimmt Verhandlungen über kaspische Gaspipeline nach Europa auf. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1023_de.htm [Zugriff: 13.01.13]

Europäische Kommission (2012): Commission Implementing Decision of 24.5.2012 on a measure to be financed under Article 19.1002 of the general budget of the European Union increasing the ceiling of the action "Europa House Turkmenistan". http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2012/aap-sup_2012_tkm_en.pdf [Zugriff: 25.01.13]

Europäische Kommission (2012a): Beneficiaries of contracts. <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=en&mode=AD&type=contract&doSearch=false&push=reset> [Zugriff: 23.01.13]

Europäische Kommission (2012b): Projects funded under EIDHR. http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/projects_en.htm [Zugriff: 02.02.13]

Europäische Kommission (2012c): Beneficiaries of grants. <http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=EN&mode=AD&type=grant&doSearch=false&push=reset> [Zugriff 25.01.13]

Europäisches Parlament (28.06.2000): Die Verteidigung der Menschenrechte. In: Kurzdarstellungen. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_2_de.htm [Zugriff: 08.09.12]

Europäisches Parlament (2009): Interimsabkommen EG/Turkmenistan * . <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:184E:0215:0216:DE:PDF> [Zugriff: 07.01.13]

Europäisches Parlament (2009a): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu dem Interimshandelsabkommen mit Turkmenistan. In: Amtsblatt der Europäischen Union 8.7.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:184E:0020:0022:DE:PDF> [Zugriff: 12.01.13]

Europäisches Parlament (05.2011): Die europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und die östliche Partnerschaft. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_6.3.3.pdf [Zugriff: 10.11.12]

Europäisches Parlament/ Rat der europäischen Union (20.12.2006): Verordnung zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte – (Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:386:0001:0011:de:PDF> [Zugriff: 10.11.12]

Europäische Parlament/Rat der Europäischen Union (2006) : Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:DE:PDF> [Zugriff: 12.01.13]

Europäischer Rat 22.06.1993 Kopenhagen. Schlussfolgerungen des Vorsitzes
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf
[Zugriff: 04.09.2012]

European Forum for Democracy and Solidarity (2012): Turkmen parliament passes law on political parties.
http://www.europeanforum.net/news/1319/turkmen_parliament_passes_law_on_political_parties [Zugriff: 12.08.12]

Europäische Union (29.09.2010): Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA): Russland, Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien.
http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_de.htm [Zugriff 14.11.12]

Europe House in Turkmenistan (2012): Strengthening the national capacity of Turkmenistan to promote and protect human rights. In: Regional and Bilateral Cooperation. Bilateral focal sectors and projects. <http://europahouse-tm.eu/strengthening-the-national-capacity-of-turkmenistan-to-promote-and-protect-human-rights,1308.html> [Zugriff: 02.02.13]

Federov, Yury (2010): Turkmenistan. A change is coming?, Security Index: A Russian Journal on International Security, 16:2, 15-32

Freyburg et al. (2009): Neue Wege der externen Demokratieförderung: Demokratisches Regieren in der Europäischen Nachbarschaftspolitik. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.9-37

Frenz, Walter (2010): Die neue GASP. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht: Heidelberg
http://www.zaoerv.de/70_2010/70_2010_3_a_487_522.pdf [Zugriff: 11.11.12]

Global Forum For Media Development (2010): Programme: Shaping the future of the turkmen media in the post-Niyazov thaw (II).
http://gfmd.info/index.php/mapping/programme/shaping_the_future_of_the_turkmen_media_in_the_post-niyazov_thaw_ii/

Investment Development Consultancy/ Development Strategies (2000):Evaluation of Tacis Country Strategy: Turkmenistan 1996-2000. France/Italy.
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/tacis/951587_en.pdf [Zugriff: 12.01.13]

Gumpfenberg, Marie-Carin von/Steinbach, Udo (2004): Zentralasien. Geschichte-Politik-Wirtschaft. Ein Lexikon, Beck: München

Heinritz, Katrin (2007): "Defekte Demokratisierung" – ein Weg zur Diktatur?. Turkmenistan und die Republik Sacha (Jakutien) in der russischen Föderation nach dem Ende der Sowjetunion, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften: Frankfurt am Main

Horak, Slavomir (2009): Turkmen elite reshuffles, In: Central Asia-Caucasus Analyst, Vol.11 Nr. 12, 17.06.2009 <http://cacianalyst.org/files/090617Analyst.pdf> [Zugriff: 20.08.2012]

Human Rights Watch (2012): World Report 2012.
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf> [Zugriff 20.09.12]

Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press: Oklahoma

Investment Development Consultancy/ Development Strategies (2000):Evaluation of Tacis Country Strategy: Turkmenistan 1996-2000. France/Italy.
http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/tacis/951587_en.pdf [Zugriff: 12.01.13]

Isaacs, Rico (2009): The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia. Eucam EU-Central Asian Monitoring, Policy Brief Nr.9-August 2009

http://www.eucentralasia.eu/fileadmin/user_upload/PDF/Policy_Briefs/PB9.pdf

[Zugriff: 10.01.02]

International Crisis Group (2003): Cracks in the Marble: Turkmenistan's Failing Dictatorship, Asia Report Nr. 44, Osh/Brussels

<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/turkmenistan/044%20Cracks%20in%20the%20Marble%20Turkmenistan%20Failing%20Dictatorship> [Zugriff: 19.08.12]

Jünemann, Annette/Knodt, Michele (2004): Externe Demokratieförderung der Europäischen Union – die Instrumentenauswahl der EU aus verschiedener Perspektive. In: Schneider, Heinrich: Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration, Nr.29, 4/06, Nomos: Baden-Baden, S. 287-297

Jünemann, Annette (2005): Demokratie-Entwicklung-Sicherheit: Paradigmen einer europäischen Demokratisierungspolitik. In: Thiemeyer, Guido/ Hartmut, Ullrich (Hrsg.): Europäische Perspektiven der Demokratie: Historische Prämissen und aktuelle Wandlungsprozesse in der EU und ausgewählten Nationalstaaten, Peter Lang: Frankfurt am Main, S.127-152

Kneuer, Marianne (2006): Demokratisierung durch die EU. Süd- und Osteuropa im Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Kneuer, Marianne (2009): Externe Faktoren der Demokratisierung- Stand der Forschung. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.9-37

Kommission der Europäischen Union (22.11.1995): Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union. Von Rom zu Maastricht und danach.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0567:FIN:DE:PDF>

[Zugriff: 10.09.12]

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (2009): Diffusion der Demokratie – Transfer eines erfolgreichen Modells? In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.37-75

Lomé IV Abkommen (04.11.1995)
http://www.caricom.org/jsp/community_organs/epa_unit/Cotonou_Agreement_&Lome4_lome4.pdf [Zugriff: 09.08.2012]

Mair, Stefan (1997): Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben. Stiftung Wissenschaft und Politik: Ebenhausen

Merkel, Wolfgang et al. (2000): Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich In: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 5 : Zivilgesellschaft und Transformation, Leske+Budrich: Opladen S.9-49

Merkel, Wolfgang (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Leske+Budrich: Opladen

Merkel, Wolfgang (2009): Demokratie durch Krieg. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.75-103

Muradova, Mina (2012): Azerbaijani-Turkmen disagreement endangers trans-caspian-pipeline. In: Central Asia - Caucasus Institut – Analyst .
<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5806> [Zugriff: 13.01.13]

NewYork Times (13.02.12):Turkmenistan's President Re-elected With 97% of Vote.
<http://www.nytimes.com/2012/02/14/world/asia/berdymukhammedov-re-elected-president-of-turkmenistan.html> [Zugriff: 20.08.12]

New York Times (23.05.12): Turkmenistan: Gas Deal signed with Pakistan and India.
http://www.nytimes.com/2012/05/24/world/asia/turkmenistan-gas-deal-signed-with-india-and-pakistan.html?_r=0 [Zugriff: 20.08.12]

Nolting, Armin K (2003): Die Demokratieförderung der EU: Eine Untersuchung am Beispiel von Positivmaßnahmen in Malawi und Simbabwe, Dissertation Ruhr-Universität Bochum <http://d-nb.info/96983604x/34> [Zugriff: 12.11.12]

Petrović, Žarko (2012): Mid – Term Evaluation of the Project : Strengthening the National Capacity of Turkmenistan to Promote and Protect Human Rights. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/manageevaluation/viewevaluationdetail.html?evaluationid=4699> [Zugriff: 04.05.13]

Präsidenschaft der Europäischen Union (2006): EU Statement on Turkmenistan. In: Erklärungen in internationalen Organisationen. OSCE Permanent Council No. 604. http://www.eu2006.at/en/News/Statements_in_International_Organisations/OSCE/0604Turkmenistan.html?null [Zugriff: 13.02.13]

Radio Free Europe / Turkmen service (05.07.2012): In Turkmen Capital, OSCE Calls For Open Internet Access. <http://www.rferl.org/content/osce-calls-for-open-internet-access-central-asia-turkmenistan/24636005.html> [Zugriff 02.09.2012]

Rat der Europäischen Gemeinschaft (27.10.1971): Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970 (Luxemburger Bericht). <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/de> [Zugriff 02.09.12]

Rat der Europäische Gemeinschaft (14.12.1973): Dokument über die europäische Identität. http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Dokument_Identitaet.pdf [Zugriff: 12.09.12]

Rat der Europäischen Gemeinschaft (28.11.1991): Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development .
http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/councilres.htm [Zugriff: 09.09.2012]

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1991): Verordnung (EWG, EURATOM) Nr . 2157/91 des Rates vom 15 . Juli 1991 über eine technische Unterstützung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bei dem Bestreben zur Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991R2157:DE:HTML> [Zugriff: 01.01.13]

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993): Verordnung (EURATOM, EWG) Nr. 2053/93 des Rates vom 19.Juli 1993 über eine technische Unterstützung der unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei bei ihren Bemühungen um die Gesundung und Neubelebung ihrer Wirtschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:187:0001:0005:DE:PDF> [Zugriff: 03.01.13]

Rat der Europäischen Union (1999): Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:012:0001:0009:DE:PDF> [Zugriff: 12.01.13]

Rat der Europäischen Union (1999a): Verordnung (EG) Nr. 975/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit, die zu dem allgemeinen Ziel der Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:120:0001:0007:DE:PDF> [Zugriff: 03.02.13]

Rat der Europäischen Union (2005): Gemeinsame Aktion 2005/588/GASP des Rates vom 28. Juli 2005 zur Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:187:0001:0005:DE:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2005E0588:20070215:DE:PDF

Rat der Europäischen Union (03.11.2005): EU Jahresbericht zur Menschenrechtsslage 2005.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/HR2005de.pdf> [Zugriff: 16.11.12]

Rat der Europäischen Union (2007): European Union and Central Asia. Strategy for a new Partnership.
http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2007_eu_strategy_new_partnership_central_asia_en.pdf

Rat der Europäischen Union (2007a): Gemeinsame Aktion 2007/113/GASP des Rates vom 15. Februar 2007 zur Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:046:0083:0085:DE:PDF>

Rat der Europäischen Union (2007b): Gemeinsame Aktion 2007/634/GASP des Rates vom 1. Oktober 2007 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2007/113/GASP zur Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:256:0028:0029:DE:PDF>

Rat der Europäischen Union (19.01.2009): Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge mit Drittländern – Aktualisierung
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.de08.pdf> [Zugriff: 15.11.12]

Rat der Europäischen Union (2012): Beschluss 2012/328/GASP DES RATES vom 25. Juni 2012 zur Ernennung der Sonderbeauftragten der Europäischen Union für Zentralasien.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:165:0059:0061:DE:PDF>

Rat der Europäischen Union (2012a): 12th Meeting of the EC-Turkmenistan Joint Committee under the Trade & Cooperation Agreement (Brussels, 14 June 2012).

http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/08/40/EU_84095/index.shtml

Reiber, Tatjana (2009): Instrumente der Demokratieförderung: Wer, wann, wie? Eine Strukturierung von Erfolgsbedingungen. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.213 – 234

Richter, Solveig (2009): Wirkungsmechanismen politischer Konditionalität in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.147 – 168

Sandschneider, Eberhard (2003): Externe Demokratieförderung. Theoretische und Praktische Aspekte der Aussenunterstützung von Transformation, Gutachten für das Centrum for angewandte Politikforschung
http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf [Zugriff 10.09.12]

Seebold, Irmtraud (2006): Partner auf dem Weg zur Demokratie? Die internationale Förderung von Demokratie und Menschenrechtsorganisationen in Ägypten, Dissertation UniversitätTübingen.

<http://tobias-lib.uni>

tuebingen.de/volltexte/2006/2515/pdf/Seebold_Demokratiefoerderung.pdf [Zugriff: 14.11.12]

Short, Roger et al. (2006): Evaluation of Council Regulation 99/200 (Takis) and its implementation. Synthesis Report Volume 5 – Annexes 14-16.

http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2006/728_v0l5_en.pdf [Zugriff: 13.01.13]

Schmid, Heiko (2004): Turkmenistan. Staatenbildung und Wirtschaftsentwicklung seit der Unabhängigkeit. In: Geographische Rundschau. Mittelasien, Oktober Heft 10

http://www2.geog.uni-heidelberg.de/media/personen/schmid/turkmenistan_gr.pdf

[Zugriff: 08.08.12]

Schmitz, Andrea (2009): Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung. In: Erdmann, Gero/Kneuer, Marianne (Hrsg.): Externe Faktoren der Demokratisierung, Nomos: Baden-Baden, S.127-146

Vanhanen, Tutu (1990): The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980 – 1988. New York: Tylor and Francis

Vertrag über die Europäische Union (EUV) (29.07.1992) <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> [Zugriff: 08.09.2012]

Vertrag von Lissabon (2007): Zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF> [Zugriff: 09.10.12]

Vertrag von Amsterdam (1997): Zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001> [Zugriff: 09.08.12]

UNDP in Turkmenistan (2013): EU/UNDP/OHCHR Project Strengthening the National Capacity of Turkmenistan to Promote and Protect Human Rights. Project Brief. http://www.undptkm.org/files/projects/democratic_governance/Strength_National_Capacity_for_Human_Rights_PB_2013-en.pdf [Zugriff: 05.02.13]

Urdze, Sigita (2010): Die externe Demokratieförderung der EU in den zentralasiatischen Staaten, Nomos: Baden-Baden

Bildnachweis

Abbildung 1 : http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_sandschneider.pdf S.10

Anhang

Abstract

Deutsch

Turkmenistan, wo sich seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ein extrem autoritäres System entwickelt hat, besitzt die viertgrößten Erdgasreserven der Welt. Für die Europäische Union sind diese Erdgasreserven von großer Bedeutung, da von dort der südliche Korridor, welcher zur Diversifizierung der europäischen Energieversorgung beiträgt, beliefert werden soll. Hier stellt sich die Frage inwieweit außenpolitische Grundsätze der Europäischen Union wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zu denen sich die EU seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 verpflichtet hat, aufgrund energiepolitischer Faktoren dennoch einfordert bzw. aufgegeben werden. Die Europäische Union verfügt über ein breites Repertoire an Instrumenten zur externen Demokratieförderung. Die Arbeit analysiert die Anwendung und die Probleme der Umsetzung dieser Instrumente in Turkmenistan im Zeitraum vom Zusammenbruch der Sowjetunion bis zur Gegenwart. Es zeigte sich, dass die europäische externe Demokratieförderung keine positive Wirkung auf Reformfortschritte in Turkmenistan hatte. Die Demokratieförderung steht vor dem Problem, dass erstens Instrumente die durch einen Top-Down-Ansatz die Zusammenarbeit mit dem turkmenischen Regime verlangen, wenig Aussicht auf Erfolg versprechen, da sie immer mit einem Machtverlust der regierenden Eliten verknüpft sind, und somit von diesen nicht unterstützt werden. Der Europäischen Union fehlt es an Anreizen für die turkmenische Führung, die im Sinne einer positiven Konditionalität, zur Kompensierung deren Machtverlustes angeboten werden könnten. Das zweite Problem liegt darin, dass es bisher nicht möglich war, anhand eines Bottom-Up-Ansatzes positive Impulse für eine Demokratisierung von unten zu setzen. Das turkmenische Regime verbietet jede Form von demokratisch orientierten oppositionellen Bewegungen, wodurch die Zielgruppe, welche den von der EU unterstützenden Demokratisierungsprozess tragen sollte, nicht vorhanden ist. Insgesamt erweckt das eher zurückhaltende Auftreten der EU gegenüber Turkmenistan den Eindruck, dass das energiepolitische Interesse den demokratischen Werten und Prinzipien der Europäischen Union überwiegt.

English

Turkmenistan, which has been under authoritarian rule since the collapse of the Soviet Union, possesses the fourth-largest natural gas reserves in the world. These reserves are of great importance for the European Union, as plans to deliver natural gas from Central Asia via the 'Southern Corridor' pipelines are intrinsic to its strategy for diversification of Europe's energy supply. This raises the question if the European Union's foreign policy principles, such as human rights, democracy and the rule of law to which the EU has committed itself since the Single European Act of 1987, would be abandoned due to political factors concerning energy. The European Union has a broad repertoire of instruments for external democracy promotion at its command. This paper analyzes the application and the problems in the implementation of these instruments in Turkmenistan for the period since the collapse of the Soviet Union to the present. It appears that European external democracy promotion hasn't had any positive effects on reform progress. The promotion of democracy is faced with the problem that the instruments which require a top-down approach through cooperation with the Turkmen regime promise little chance of success, because they are always associated with a loss of power of the ruling elites, and thus are not supported. The European Union lacks the ability to offer the Turkmen leadership enough incentives to compensate for their loss of power, in terms of positive conditionality. The second problem is that it has not been possible thus far to promote democratization from below through a bottom-up-approach by engaging the population to act. The Turkmen regime prohibits any form of democratically-oriented opposition movements, hence the target group, which would be the ones to support the EU-initiated democratization process, does not exist. Overall, the rather conservative conduct of the European Union towards Turkmenistan creates the impression that energy policy interests outweigh the democratic values and principles of the European Union.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Sebastian Ploier

Geburtsdaten: 29. Januar 1986, Ried im Innkreis

Schulische Ausbildung/Studium

2004 – 2013 Studium der Internationale Entwicklung, Universität Wien

2006 – 2012 Studium der Politikwissenschaft, Universität Wien

Titel der Diplomarbeit: „Nicht-anerkannte-Staaten im Post-sowjetischen Raum:
Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Bergkarabach“

2011 Studium der Politikwissenschaft - Erasmus, Karls Universität Prag

1996 – 2004 Bundes- und Realgymnasium, Braunau am Inn

1992 – 1996 Volksschule, Altheim

Sprachkenntnisse

Englisch: Ausgezeichnete Kenntnisse