

## Die zivilgesellschaftliche Dimension der östlichen Partnerschaft als Plattform europäischer Kooperation mit Belarus

Iris Kempe, Tiflis

### Zusammenfassung

Ende November 2011 findet in Poznań das dritte Zivilgesellschaftliche Forum der Östlichen Partnerschaft statt. Mit der Gründung dieses Forums im Jahr 2009 wurden erstmals zivilgesellschaftliche Akteure direkt in der europäischen Politik berücksichtigt und für Belarus entstand daraus eine neue Möglichkeit der Kooperation mit der EU. Dem Land kommt innerhalb des Forums eine besondere Bedeutung zu, denn es nimmt auf dieser Ebene eine Vorreiterrolle unter den sechs zur Östlichen Nachbarschaft gehörenden Ländern ein.

### Einleitung

Seit dem Prager Gipfel der Östlichen Partnerschaft im Mai 2009 hat die Europäische Union ein neues Format für die europäische Nachbarschaftspolitik etabliert. Die Östliche Partnerschaft richtet sich ausschließlich an die europäischen Nachbarn im Osten der Union, die abhängig von möglichen Fort- bzw. Rückschritten zumindest eine Perspektive auf den Beitritt zur Union haben. Neu an der Östlichen Partnerschaft ist die zivilgesellschaftliche Dimension. Mit dem Zivilgesellschaftlichen Forum hatte die Europäische Union auf dem Prager Gipfel erstmalig ein Format geschaffen, zivilgesellschaftliche Akteure direkt in der europäischen Politik zu berücksichtigen. Belarus ist zwar ein Teil der Östlichen Partnerschaft, allerdings konzentriert sich die Zusammenarbeit aufgrund des autokratischen Charakters des Lukaschenka-Regimes auf die zivilgesellschaftliche Ebene. Die Regierungsvertreter sind zwar zu den Gipfeltreffen eingeladen, nahmen die Einladung zum Warschauer Gipfel der Östlichen Partnerschaft im September 2011 aber nur auf der Ebene des dortigen Botschafters wahr. Derzeit verhandelt die Europäische Union nicht mit Belarus über ein Assoziierungsabkommen, wie dies mit den anderen Staaten der Östlichen Partnerschaft der Fall ist. Obwohl oder gerade weil die Beziehungen zwischen Belarus und der Europäischen Union jenseits der zivilgesellschaftlichen Ebene eingeschränkt sind, hat Belarus auf dieser Ebene eine Vorreiterrolle unter den sechs zur Östlichen Nachbarschaft gehörenden Ländern eingenommen. Zum zweiten Mal in Folge stammt der Sprecher des Forums aus Belarus, die belarussische Nationale Plattform hat eine Führungsrolle eingenommen und die Europäische Kommission, insbesondere der für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik zuständige Kommissar Štefan Füle, hat großes Interesse an der Zusammenarbeit mit der belarussischen Zivilgesellschaft. Auf der anderen Seite hat sich die innenpolitische Lage in Belarus seit den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 dramatisch verschlechtert. Dem politischen Druck

folgte eine wirtschaftliche Krise. Aus der Zuspitzung der Lage in Belarus und der Konzentration der europäischen Zusammenarbeit auf die Zivilgesellschaft ergaben sich zahlreiche Implikationen und Fragestellungen. Zunächst gilt es die Bedeutung und Handlungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in der Östlichen Partnerschaft zu erörtern. Die anschließende Frage richtet sich auf die Bedeutung und Besonderheiten der Östlichen Partnerschaft in Belarus. Vor diesem Hintergrund gilt es abschließend die Möglichkeiten mit der Östlichen Partnerschaft auf ein nach Europa und an Demokratie und Marktwirtschaft ausgerichtetes Belarus zu bestimmen und daraus den eigentlichen Nutzen des Formates zu bewerten.

### Die zivilgesellschaftliche Dimension der Östlichen Partnerschaft

Die Östliche Partnerschaft geht auf eine polnisch-schweidische Initiative zurück, die am 3. Dezember 2008 von der Europäischen Kommission angenommen und auf dem EU Gipfel am 7. Mai 2009 in Prag bestätigt wurde. Das Konzept richtet sich auf die Zusammenarbeit der EU mit den östlichen Nachbarstaaten, der Ukraine, der Republik Moldau, Georgien, Aserbaidschan, Armenien und einem sich an demokratischen Standards orientierenden Belarus. Vorgesehen ist, mit den Nachbarstaaten jeweils bilaterale Assoziierungsabkommen abzuschließen, die die Möglichkeit zum Abschluss von Freihandelsabkommen, zur Erleichterung der Visabestimmungen sowie Möglichkeiten zur institutionellen Zusammenarbeit beinhalten können. Die Aktivitäten in der Östlichen Partnerschaft orientieren sich an vier Plattformen: Demokratie und gute Regierungsführung, Wirtschaft und Konvergenz, Energie sowie zwischenmenschliche Kontakte. Die Treffen der Staats- und Regierungschefs der Östlichen Partnerschaft finden alle zwei Jahre statt. Nach dem Prager Gründungsgipfel 2009 fand das zweite Treffen am 29. und 30. September 2011 in Warschau statt. Die Außenminister der EU und der Staaten der Östlichen Partnerschaft treffen sich ein Mal im Jahr. Zu

dem Warschauer Gipfel war der belarussische Außenminister zwar eingeladen, sagte aber kurzfristig ab und wurde durch den Botschafter vertreten.

Bereits auf dem Prager Gipfel verständigten sich die Teilnehmer darüber, Modalitäten für die Schaffung eines zivilgesellschaftlichen Forums auszuarbeiten und im November 2009 fand in Brüssel das erste Zusammentreffen in diesem Format statt. Zu dessen Vorbereitung hatte die Europäische Kommission einen Lenkungsausschuss einberufen, dessen Aufgabe es war, die Teilnehmer des Forums auszuwählen, Agenda und Inhalte zu bestimmen sowie insgesamt eine federführende Rolle zu übernehmen. Im Ergebnis wurden rund 250 zivilgesellschaftliche Organisationen aus allen sechs Staaten der Östlichen Partnerschaft einschließlich Belarus zur Teilnahme ausgewählt. Inhaltlich betrachtet gelang es, sich auf dem Forum über gemeinsame Strategieerklärungen zu verständigen. Zur Gründung eines institutionellen Rahmens wurde ein Lenkungsausschuss mit insgesamt 17 Vertretern, ein Vertreter aus jedem Land der Östlichen Partnerschaft, drei Vertreter aus EU Mitgliedstaaten sowie jeweils zwei Vertreter für jede thematische Plattform gewählt. Zum Sprecher des zivilgesellschaftlichen Forums wählte das Plenum einen Vertreter Belarus, Serhej Mazkewitsch. Er ist Vorsitzender der Assambleja der demokratischen NGOs. Dieser Dachorganisation wurde in Belarus mehrmals die Registrierung verweigert, weshalb sie sich 2011 in Litauen registrieren ließ. Im Zuge der Brüsseler Veranstaltung kam es erneut zu einer Drohgebärde der belarussischen Autoritäten, die eine belarussische Teilnehmerin des Forums nach der Rückkehr nach Minsk von der Universität verwiesen.

Mit der Wahl des Lenkungsausschusses hat das Forum einen groben institutionellen Rahmen für die weitere Entwicklung des Formats geschaffen. Es entschied, das Forum 2010 im Auswärtigen Amt in Berlin und 2011 in Poznań zu veranstalten, um somit auch die Mitgliedstaaten an ihre Verantwortung zu erinnern. Die Auswahl der Teilnehmer sowie die Ausarbeitung der Agenda liegt nun weitgehend in der Verantwortung des Lenkungsausschusses, der sich somit auf dem Weg zu einer Organisation der Selbstverwaltung befindet.

Die Aufgaben auf europäischer Ebene sowie in den Staaten der Östlichen Partnerschaft waren von Beginn an geprägt vom großen Handlungsdruck aus den Regionen. Unterschiedliche Partikularinteressen überschnitten sich zum Teil mit Konfliktlinien zwischen den beteiligten Staaten und sehr verschiedenen Ausgangsbedingungen und Erwartungen. Entsprechend dem Gesamtkonzept zur Gestaltung der Ostpolitik der Europäischen Union richtete sich die Erwartungshaltung der Europäischen Kommission zunächst darauf, den europäischen Nachbarstaaten ein attraktives Ange-

bot jenseits der Möglichkeit des Beitrittes unterbreiten zu können. Rhetorisch hielt die Kommission an möglichen Beitrittsangeboten fest, auf der Entscheidungsebene wurden aber keine Zusagen zum Beitritt gemacht. Die Verletzung demokratischer Standards vor allem in Belarus führte zu einer insgesamt kritischen Haltung der Kommission. Dagegen hielten einzelne EU-Mitgliedstaaten, in erster Linie Polen, daran fest, die Union insbesondere für Nachbarstaaten im Osten Polens prinzipiell offen zu halten. Eine Position, die auch immer wieder von den Vertretern der neuen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament betont wird. Während die Implikationen des Arabischen Frühlings seit Dezember 2010 das EU-interne Interesse verstärkt auf den Mittelmeerraum richten, hielt der Warschauer Gipfel der Östlichen Partnerschaft an der östlichen Agenda fest, indem insbesondere die polnische Regierung für mehr Unterstützung bei der Transformation eintrat.

In einer Situation der insgesamt offenen, aber nicht immer eindeutigen Haltung der europäischen Institutionen zur Östlichen Partnerschaft gelang es dem Lenkungsausschuss erste Schritte zu machen, um sowohl politisch als auch bürokratisch handlungsfähig zu werden. Die größten Engpässe sind dabei das fehlende Budget für eine Vielzahl von Aufgaben wie beispielsweise die Erarbeitung von Expertise oder die Einladung von Experten sowie das Fehlen einer Verwaltungsstruktur. Derzeit wird über die Einrichtung eines ständigen Sekretariats nachgedacht.

Auch aufgrund der schwierigen oder sich sogar verschlechternden politischen Rahmenbedingungen hat sich das zivilgesellschaftliche Format der Östlichen Partnerschaft unter dem Druck von außen verändert. Eine Schlüsselrolle spielten dabei die Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 in Belarus und der seit diesem Zeitpunkt fortdauernde politische Druck auf die Opposition. Um darauf angemessen reagieren zu können, wurde ein Paradigmenwechsel in der Schwerpunktsetzung des Zivilgesellschaftlichen Forums und dessen Institutionen eingeleitet. Von Angeboten für eine An- oder Einbindung der Nachbarstaaten verlagerte sich das Gewicht auf den Ausbau der Gesprächskanäle der Europäischen Kommission zu Autokratien. Ziel war es, auch in der schwierigen Lage in Belarus handlungsfähig zu bleiben.

Im Weiteren etablierten sich zunächst aus dem Kreis des zivilgesellschaftlichen Forums heraus und zumindest rhetorisch auch unterstützt von der Europäischen Kommission in den Ländern der Östlichen Partnerschaft nationale Plattformen. Die Entwicklung der Plattformen verlief in den sechs Staaten höchst unterschiedlich, geprägt vom jeweiligen Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft, Zivilgesellschaft und Gebern sowie zwischen den Akteuren der Zivilgesellschaft selbst. Vor-

reiter war zunächst die Nationale Plattform in Armenien, die sich zeitnah nach dem Brüsseler Zivilgesellschaftlichen Forum gründete, in der Folgezeit aber immer mehr in interne Konflikte verwickelte, die schließlich zu einer Abspaltung in ein zweites Format führten. In Georgien gründete sich Anfang 2010 eine Nationale Plattform, die seit ihrer Gründung immer wieder Angriffen von libertären Akteuren ausgesetzt ist. In der Republik Moldau ist die Gründung einer Nationalen Plattform unmittelbar verknüpft mit der Initiative der Regierung des Nationalen Rates zur Mitbestimmung, an den sich die Nationale Plattform der Östlichen Partnerschaft angeschlossen hat und demnach nicht als unabhängige Initiative existiert. Dies ist Bestandteil des Strebens der Regierung nach einer schnellen Annäherung an die Europäische Union. Trotz des autokratischen Charakters der aserbaidschanischen Regierung gelang es in Baku eine Nationale Plattform zu gründen, deren Arbeit sich an konkreten Fragen wie der Förderung von erneuerbaren Energien oder von klein- und mittelständischen Unternehmen orientiert. Die Plattform verfasste wiederholt Petitionen gegen die angespannte innenpolitische Lage und das gewaltsame Vorgehen der Regierung gegen Vertreter des demokratischen Spektrums, wie dies zum Beispiel bei den öffentlichen Protesten im März 2011 der Fall war. Die Gründung einer Nationalen Plattform in der Ukraine verlief mit Verzögerung und der Prozess begann erst nach dem Zivilgesellschaftlichen Forum im November 2010 unter der Leitung des neu gewählten Koordinators der Östlichen Partnerschaft, Ihor Kohut. Die Entwicklung der Nationalen Plattformen verlief zunächst sehr schleppend und ihre Bedeutung wurde insgesamt in Frage gestellt. Allerdings verdeutlichte die Entwicklung in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 die Wichtigkeit dieser Institutionen sowohl für die europäischen Nachbarstaaten als auch für die europäischen Institutionen. Aufgrund ihrer Schlüsselbedeutung und der Ausrichtung des Beitrages wird sich die Analyse im Folgenden auf die belarussische Nationale Plattform konzentrieren.

Insgesamt ist es der Zivilgesellschaft gelungen, sich ein europäisches Mandat zu erarbeiten. Allerdings fehlt es bisher an konsistenter finanzieller Unterstützung und einer Konkretisierung des Mandats, um nachhaltig handlungsfähig zu sein. Auch angesichts dieser Defizite leidet die europäische Präsenz der Zivilgesellschaft unter den strukturellen Schwächen der Zivilgesellschaft in der Region und es ist bisher nicht immer und überall gelungen, die Demokratiedefizite zu kompensieren. In keinem der Länder der Östlichen Partnerschaft gibt es eine hinreichende adäquate Gesetzgebung und Finanzierung für Nichtregierungsorganisationen. Dies macht sie oftmals abhängig von staatlichem Einfluss oder der

Staat unterstützt die NGOs, um seinen Einfluss auf größere Bevölkerungsschichten zu sichern. Ein weiteres Problem ist die Präsenz der internationalen Gebergemeinschaft, deren Interesse sich oft mehr auf allgemeine Ziele der Entwicklungszusammenarbeit und weniger auf die Lage in den jeweiligen Ländern richtet. Vor diesem Hintergrund gilt es den demokratischen Nutzen der jeweiligen NGO für das Land im Einzelfall zu prüfen.

### **Die Sonderrolle Belarus im Zivilgesellschaftlichen Forum**

Die Rolle Belarus war geprägt von dem großen Handlungsdruck eines autokratischen Regimes, der geografischen Nähe zu Europa sowie den Schlüsselakteuren des europäischen Dialoges im Lenkungsausschuss, Nichtregierungsorganisationen wie EuroBelarus, dem Belarusian Institute for Strategic Studies (BISS) sowie dem in Brüssel ansässigen Office for a Democratic Belarus. Seit Beginn der Östlichen Partnerschaft hat die belarussische Zivilgesellschaft eine führende Rolle in der gesamten Entwicklung gehabt. Ein Schlüsselmoment ist dabei die Nationale Plattform, die im Juli 2010 in Vorbereitung auf das Forum in Berlin gegründet wurde, wobei schon seit 2009 über die Schaffung diskutiert wurde. Die Nationale Plattform beruht nicht auf einer formalen Mitgliedschaft, sondern stützt sich auf die ca. 150 Teilnehmer der bisherigen zivilgesellschaftlichen Foren, die ein breites Spektrum der Zivilgesellschaft umfassen. Dazu gehören Vertreter der unabhängigen sowie der traditionellen Gewerkschaften, aber nicht die vom Regime gegründeten NGOs. Treffen finden ca. alle zwei Monate statt. Die lockere Form des Zusammenschlusses wurde bewusst gewählt, um institutionelle Spaltungen zu vermeiden. In Armenien haben ähnliche Probleme zur Gründung einer zweiten Nationalen Plattform geführt, was deren Handlungsfähigkeit einschränkt und dem Image schadet. Die belarussischen Teilnehmer des Zivilgesellschaftlichen Forums 2010 haben Ulad Wjalitschka, Chairperson des Internationalen Konsortiums EuroBelarus, zum Vorsitzenden der Nationalen Plattform gewählt. In seiner zweijährigen Arbeit für den Lenkungsausschuss der Östlichen Partnerschaft war er eine Schlüsselperson für die zivilgesellschaftliche Entwicklung in Belarus und darauf aufbauend in der gesamten Östlichen Partnerschaft.

Die Aktivitäten der Teilnehmer finden auf allen vier oben genannten Plattformen der Östlichen Partnerschaft statt. Mit dem Verzicht auf eine formale Mitgliedschaft, ist es der Nationalen Plattform gelungen, einerseits ein breiteres Spektrum politischer Positionen zuzulassen und andererseits Spaltungstendenzen zu vermeiden. Wie auch im Falle der fünf weiteren Nationalen Plattformen ist es in Belarus bisher nicht gelungen,

sich auf eine Verfassung oder ein Gründungsdokument zu einigen. Dies reflektiert auch Defizite der Europäischen Kommission bei der Festsetzung verbindlicher Standards für die Nationalen Plattformen. Gleichzeitig haben die Nationalen Plattformen deshalb aber auch ein großes Maß an Handlungsfreiheit. Allerdings besteht die Gefahr, dass sich demokratische Probleme der Zivilgesellschaft in den Nationalen Plattformen festsetzen oder sogar verstärken. Um dies zu verhindern, muss die Institutionalisierung der Nationalen Plattform vorangetrieben werden. Wichtiger noch als die Annahme von ad hoc-Resolutionen zu aktuellen Problemen und punktuellen Entscheidungen ist nun die Ausarbeitung von langfristigen Strategien.

Eines der größten Probleme bei der Aufrechterhaltung der Nationalen Plattformen ist die fehlende finanzielle Unterstützung durch die Europäische Kommission. Obwohl es sich dabei um eine genuin europäische Aufgabe handelt, werden die Nationalen Plattformen zum Beispiel in der Ukraine oder in Georgien von amerikanischen Gebern unterstützt. Auch in Belarus fehlt eine nachhaltige Finanzierung.

In Bezug auf die Selbstorganisation der Nationalen Plattformen in den Staaten der Östlichen Partnerschaft hat die belarussische eine Vorreiterrolle übernommen. Es ist gelungen, einen kritischen Diskurs zuzulassen, ohne die Plattform zu spalten. Gleichzeitig wird diese Institution in Belarus von europäischen Institutionen als ein demokratischer Akteur angesehen, der europäischen Werten und Ideen verpflichtet ist. Da die belarussische Opposition in zahlreiche Gruppierungen zersplittet ist, stößt sie an die Grenzen der Handlungsfähigkeit gegenüber einem übermächtigen Regime. Um dies zu kompensieren, nutzt die Europäische Kommission die Nationale Plattform als einen Gesprächskanal mit demokratischen Akteuren. Die Nationale Plattform ist auch zu einem Sammelbecken für konzeptionelles Denken geworden. Als solches hat sie Strategien wie z. B. einen Fahrplan für die künftige Entwicklung Belarus ausgearbeitet und zum Positionspapier der Zivilgesellschaft für den Warschauer Gipfel der Östlichen Partnerschaft

beigetragen. Eine angestrebte aber bisher ungelöste Aufgabe der Nationalen Plattform ist es, ein Monitoring der Östlichen Partnerschaft durchzuführen. Zusammen mit dem Fahrplankonzept würde es die Möglichkeit schaffen eine an den Kopenhagener Kriterien orientierte Entwicklung des Landes zu verfolgen. Die Mitglieder der Nationalen Plattform kritisieren zwar den fehlenden Dialog mit der Regierung, sehen derzeit aber keine Möglichkeit, diesen ins Leben zu rufen. Es gibt aber die Idee, sich als Partner für Gespräche am Runden Tisch mit der Regierung anzubieten.

## Fazit

Trotz oder gerade wegen der sich zuspitzenden demokratischen und wirtschaftlichen Krisen ist es der Nationalen Plattform des Zivilgesellschaftlichen Forums in Belarus gelungen, sich in der Zivilgesellschaft zu einer Institution für die europäische Entwicklung des Landes zu etablieren. Auch kontroverse Debatten haben nicht zu Abspaltung geführt, sondern sind vielmehr ein Indiz für die demokratische Diversifizierung. Als einziger unter den sechs Nationalen Plattformen ist es der belarussischen gelungen, konzeptionelle Beiträge zur künftigen Entwicklung des Landes und darauf basierend zur weiteren Entwicklung der Östlichen Partnerschaft der Europäischen Union zu entwickeln. Der derzeit institutionell noch bewusst lockere Zusammenschluss der Nationalen Plattform befindet sich derzeit in einer neuen Etappe der Entwicklung, dessen Ziel die institutionelle und programmatiche Entwicklung ist. Die Europäische Kommission sowie einzelne Mitgliedstaaten nutzen bereits jetzt die Potentiale der Nationalen Plattform, indem sie die Mitglieder, insbesondere deren Sprecher Ulad Wjalitschka, als Gesprächspartner ernst nehmen. Dennoch wäre die Europäische Kommission gut beraten, diese Potentiale auch durch finanzielle und administrative Unterstützung weiter auszubauen. Für die künftige Entwicklung gilt es, die Ergebnisse des Zivilgesellschaftlichen Forums vom 28. bis 30. November in Poznań 2011 auf ihre strategischen Ergebnisse für die Lage in Belarus zu betrachten.

### Über die Autorin:

Bis November 2011 arbeitet Iris Kempe als Direktorin der Heinrich-Böll-Stiftung Südkaufkasus in Tiflis/Georgien. 2010 und 2011 ist sie Mitglied des Lenkungsausschusses des Zivilgesellschaftlichen Forums der Östlichen Partnerschaft. Der Beitrag spiegelt die persönliche Meinung der Autorin wider.

### Links:

- Seite zur Östlichen Partnerschaft: <http://www.easternpartnership.org/>
- Getragen von: Centre for Eastern Studies (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warsaw, [www.osw.waw.pl/en](http://www.osw.waw.pl/en)
- Offizielle Webseite der EC zum Zivilgesellschaftlichen Forum: <http://www.eap-csf.eu/en/home/>
- Informationsplattform für die Entwicklung der belarussisch-europäischen Zusammenarbeit und Partnerschaft: <http://eurobelarus.info/content/view/68/64/>