

Zivilgesellschaftliches Forum der Östlichen Partnerschaft: Wichtiges Instrument mit ambivalenter Zwischenbilanz

von Irene Hahn-Fuhr und Marie-Lena May

300 Vertreter der Zivilgesellschaft kamen Ende November 2012 zum vierten Zivilgesellschaftlichen Forum zusammen. Von autoritären Regierungen für überflüssig erklärt, und mit strukturellen Defiziten, kann das Forum nicht als etabliert gelten. Ihm den Stempel „gescheitert“ aufzudrücken wäre allerdings fahrlässig. Das Forum leistet einen entscheidenden Beitrag zur politischen Willensbildung in den östlichen EU-Nachbarländern. Für die EU lohnt es sich, dies als langfristigen Prozess zu unterstützen.

Kulturbruch in der EU-Außenpolitik

Mit der Östlichen Partnerschaft (ÖP) will die Europäische Union ihre Nachbarländer Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine bei der Modernisierung und Annäherung an die EU unterstützen. Bislang setzte die Europäische Nachbarschaftspolitik dabei vor allem auf die Zusammenarbeit mit Regierungen. Nach jahrelanger Kritik von Experten und NGOs wurde 2009 das „Zivilgesellschaftliche Forum der Östlichen Partnerschaft“ (ZGF) ins Leben gerufen.

Nichtregierungsorganisationen aus den sechs ÖP-Ländern sowie aus interessierten EU-Ländern tauschen sich im ZGF aus und begleiten kritisch die nationalstaatliche und die EU-Politik. Das diesjährige Treffen fand vom 28.-30. November 2012 in Stockholm statt. Davor tagte das Forum in Brüssel (2009), Berlin (2010) und Poznan/Posen (2011). 2013 ist es in der moldauischen Hauptstadt Chişinău, somit erstmalig in einem ÖP-Land, geplant.

Die Schaffung des Forums als zivilgesellschaftliche Austauschplattform und Ausgangspunkt eigener politischer Beiträge stellt einen Kulturbruch in den EU-Außenbeziehungen dar. Dieser Zwei-Ebenen-Ansatz – neben der Regierung die Zivilgesellschaft einzubeziehen – muss als wichtige Neuerung gewertet werden. Eine nachhaltige Demokratisierung von Gesellschaften und Staaten in Transition kann nur erfolgreich verlaufen, wenn sie von aktiven Bürgern kritisch mitgestaltet wird.

Politisches Korrektiv und alternative Informationsquelle

Zivilgesellschaftliche Akteure können in wenig demokratischen und autoritär regierten Ländern, in denen die parlamentarische Opposition diese Rolle nicht ausfüllen kann, als Korrektiv der staatlichen Politik dienen.

Das ZGF hat sich dazu in nationalen Plattformen organisiert, um in den einzelnen Staaten mehr Gewicht gegenüber der Regierungsebene zu haben. In dieser

länderspezifischen Arbeit liegt der größte Gewinn des Forums, denn auf nationalstaatlicher Ebene werden die wesentlichen Entscheidungen getroffen und hier muss das Forum ansetzen, wenn es seine Politikempfehlungen einbringen und die politischen Prozesse überwachen und kritisch-konstruktiv begleiten will.

Die Regierungen einiger ÖP-Länder wie Moldau oder Georgien konsultieren regelmäßig die Vertreter der nationalen Plattformen. Und für EU-Nachbarschaftskommissar Štefan Füle und sein Team sind sie selbstverständliche Ansprechpartner und alternative Informationsquellen neben den Regierungen. Das ZGF hat bei allen Regierungskonsultationen im Rahmen der multilateralen Dimension der ÖP einen permanenten Teilnehmerstatus. Die EU-Kommission erfüllt in diesem Zusammenhang in den Ländern mit demokratischen und rechtstaatlichen Defiziten in gewissen Maßen auch die Rolle eines Schutzpatrons, der den zivilgesellschaftlichen Gruppen die Formulierung offener Kritik und größere Handlungsspielräume ermöglicht. Die belarussische Plattform zum Beispiel nutzt diesen Spielraum und hat sich zu einer proeuropäischen Dachorganisation entwickelt.

Alternativer politischer Impulsgeber

Neben den Ländergruppen ist das ZGF in fünf thematische Gruppen gegliedert: Demokratie und Menschenrechte; wirtschaftliche Integration, Umwelt und Energie; Kontakt zwischen Menschen und –als neuer Schwerpunkt – sozialer Dialog. Hier erarbeiten Vertreter aller ÖP-Länder und der EU in multinationalen Arbeitsgruppen gemeinsame Handlungsoptionen, ziehen Vergleiche zu den anderen Ländern und nutzen die Kontakte in die EU.

Auf dieser Ebene entstand beispielsweise eine Analyse zur finanzpolitischen Dezentralisierung – ein Thema, das in den größtenteils zentral strukturierten ÖP-Staaten bisher zu wenig Beachtung fand. Ein „European Integration Index“ wurde geschaffen, der den Grad der EU-Annäherung der einzelnen ÖP-Staaten miteinander vergleicht und zur Beobachtung und Evaluierung der jeweiligen Regierungsarbeit dient.

Plattform regionaler Kooperation

Das Forum ist zudem eine Plattform für den Austausch gesellschaftlicher Gruppen aus unterschiedlichen ÖP-Ländern, die bisher nur wenige transnationale Kontakte aufbauen konnten. Wie tief zwischenstaatliche Konflikte auch in die Gesellschaften eingreifen, zeigte sich beispielsweise beim ZGF in Poznan/Posen 2011, als bei einer Abstimmung sämtliche aserbaidzischen Teilnehmer den Raum verließen, als ein armenischer Antrag vorlag. Seit Jahren streiten sich Baku und Jerewan unter anderem um die Region Berg-Karabach.

Die gezielte Förderung regionaler Kooperation zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen der ÖP-Staaten ist noch wenig ausgebaut, jedoch für die politische und ökonomische Modernisierung von entscheidender Bedeutung. Denn Demokratisierung und Konfliktlösung sind nicht nur Aufgaben staatlicher Systeme, sondern hängen auch von der Entwicklung gesamtgesellschaftlicher demokratischer Kulturen ab. Das Forum ist als zivilgesellschaftliche Plattform des Austauschs, des gegenseitigen Voneinander-Lernens und nicht zuletzt zum Erzielen von Synergieeffekten entscheidend für eine nachhaltige Entwicklung der Region. Bei künftigen Treffen sollte hierauf ein stärkerer Fokus gelegt und eine multinationale Zusammenarbeit noch aktiver unterstützt werden.

Strukturelle Defizite: demokratisch, rechenschaftspflichtig und transparent?

Neben den zahlreichen kleinen, aber wesentlichen Erfolgen hat das Zivilgesellschaftliche Forum jedoch mit strukturellen Geburtsfehlern zu kämpfen:

Als zivilgesellschaftliches Organ wurde es von der EU-Kommission einberufen – ein Widerspruch in sich. Sowohl die EU-Kommission als auch die teilnehmenden NGO-Akteure hatten bei der Gründung sehr ungenaue Vorstellungen von den Zielen und Mechanismen des Forums. So dauerte es fast drei Jahre, bis sich das ZGF eine Funktionsgrundlage er-

arbeitet hat. Dennoch herrscht weiterhin Uneinigkeit darüber, wie weit das ZGF professionalisiert werden sollte.

Die Debatte dreht sich beispielsweise um Öffentlichkeitsarbeit und aktiven Lobbyismus. 2011 wurde auf dem Forum beschlossen, bis 2012 ein Sekretariat einzurichten. Damit wird zivilgesellschaftliches Handeln in gewisser Weise zu einer Profession erklärt. Viele politische Akteure aber sehen das Forum als eine Vereinigung von freiwilligen, ehrenamtlichen und damit auch finanziell unabhängigen Teilnehmern. Sie konnten sich allerdings in der Frage der Einrichtung und des Mandats eines Sekretariats nicht durchsetzen. Wie sich das Sekretariat tatsächlich in der Praxis positionieren wird, muss die Zukunft zeigen. Entscheidend für alle Mitglieder sollte nun jedoch sein, gemeinsam dessen Arbeit aktiv zu begleiten und zu steuern und dadurch auf Transparenz zu achten.

Eine weitere strukturelle Herausforderung betrifft die Zusammensetzung des ZGF. Nichtregierungsorganisationen können sich für die Teilnahme am jährlich stattfindenden Forum bewerben und werden dann vom amtierenden Vorstand (Steuerungsgruppe) in Kooperation mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst ausgesucht, ohne dass die finalen Auswahlkriterien transparent wären. Die so rekrutierten NGOs bilden das Plenum des Forums und wählen den Vorstand für das kommende Jahr. Dieser Prozess bedeutet, dass der Vorstand sich für das diesjährige Forum seine Mitglieder ausgewählt hat, die dann wiederum über den Vorstand für das kommende Jahr abgestimmt haben.

Das ist aber nicht der einzige problematische Aspekt. Oftmals werden Anträge und Beschlussvorlagen während des Forums sehr kurzfristig zur Abstimmung vorgelegt, so dass den Mitgliedern zu einer fachlich fundierten Willensbildung die Zeit fehlt. Auch wer in den Nationalen Plattformen aktiv ist und wie die konkreten Abstimmungs- und Handlungsmechanismen ablaufen, ist nicht transparent. Schließlich ist die

Aufgabe des Forums zwischen den Jahrestreffen unklar und es mangelt an Informationen, welche einzelnen ZGF-Mitglieder aufgrund welcher Interessen agieren und wann das Label „Civil Society Forum“ verwendet werden darf.

Mit diesen Defiziten der demokratischen Legitimation und intransparenten Verfahren setzen die Beteiligten aber qualitative Merkmale und den Anspruch des Forums aufs Spiel: Glaubwürdigkeit und auch Seriosität. Diese Entwicklungsphase ist für sich institutionalisierende Bewegungen natürlich kein außergewöhnliches Phänomen. Hier braucht das Forum ein deutlicheres und konstruktiveres Feedback der EU-Vertreter und ist auf erfahrene Moderatoren angewiesen.

Langer Atem ist gefragt

Die Zwischenbilanz des Forums fällt somit ambivalent aus: Denn neben wesentlichen Erfolgen sind erhebliche Strukturdefizite zu verzeichnen.

Doch entscheidend ist das Potenzial des Forums, einen zentralen Beitrag zur Entwicklung und Konsolidierung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den ÖP-Ländern zu leisten. Deswegen lohnt es sich für die EU, ihre Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland, das Forum ernst zu nehmen und zu nutzen.

In den Ländern der Östlichen Partnerschaft stagniert demokratische Entwicklung seit einigen Jahren. In manchen Staaten sind Autokratisierungen zu verzeichnen. Mit Ausnahme Moldaus und Georgiens stocken die Verhandlungen zu Assoziierungsabkommen mit der EU. Wie instabil und konflikträchtig die Lage ist, zeigen beispielsweise die explosiven armenisch-aserbaidschanischen Beziehungen, die gesellschaftlich angespannte Stimmung bei den Wahlen in Georgien, die Wahlerfolge neuer Parteien in der Ukraine als Ausdruck der Unzufriedenheit und die Isolationspolitik der EU gegenüber Belarus seit 2010.

Es wäre fahrlässig, die osteuropäischen Länder derzeit zu vernachlässigen. Auch wenn Herausforderungen anderer Regionen wie Nordafrika momentan drängen, der erscheinen, ist es nur eine Frage der Zeit, bis hier Konflikte weitreichende, destabilisierende Wirkungen entfalten können – und das in der direkten Nachbarschaft zur EU.

Mit dem Instrument des Zivilgesellschaftlichen Forums hat die EU einen Mechanismus für differenzierten Informationsfluss und Impulse parallel zur Regierungsebene gefördert. Dieser Zwei-Ebenen-Ansatz ist genau das Richtige, um den komplexen Prozessen sich demokratisierender Gesellschaften zu begegnen, kritische Situationen frühzeitig zu erkennen und Regierungshandeln besser einschätzen zu können.

Der Zwei-Ebenen-Ansatz kann aber nur unter folgenden Bedingungen funktionieren:

- **Kohärenz:** Zwischen Regierungskonsultationen und Informationsgewinnung durch die Zivilgesellschaft muss eindeutig differenziert werden. So war es beispielsweise ein widersprüchliches Signal an die Zivilgesellschaft sowie an die Regierungen der ÖP, das Auswärtige Amt zum Gastgeber des ZGF 2010 in Berlin zu küren.

- **Sensibilität:** Zivilgesellschaft ist so heterogen wie die Gesellschaft, aus der sie entsteht. Sie kann nicht zu einem ‚billigen Think-Tank‘ gemünzt werden, und es darf nicht von ihr erwartet werden, als homogene Institution mit einer Stimme zu sprechen. Es muss darum gehen, Diversität, Pluralität und lebendige Debattenkultur auszuhalten, zu unterstützen und Sensibilität für die unterschiedlichen Akteure und Beweggründe zu entwickeln.
- **Verlässlichkeit:** Gesellschaftliche Wandlungsprozesse brauchen Zeit und Institutionalisierungsprozesse einen Vertrauensvorschuss. Die Akteure müssen sich darauf verlassen können, dass das, was die EU initiiert und verspricht, mit der Zeit auch zählt. Deswegen sollte die EU das Zivilgesellschaftliche Forum der Östlichen Partnerschaft verantwortungsvoll fördern und unabhängig von schnelllebiger Tagespolitik einen langen Atem beweisen.

Marie-Lena May
<m.may@dgap.org>

Irene Hahn-Fuhr
<hahn@dgap.org>