

April 2016

Österreichs Umgang mit autokratischen Staaten

Working Paper 85 / 2016

Heinz Gärtner
Vedran Dzihic
Jan Pospisil
Cengiz Günay
Andrej Zwitter

Zusammenfassungen (Abstracts):

Österreichs Umgang mit autokratischen Staaten

Die wissenschaftliche Literatur über internationale Kooperation konzentrierte sich im Wesentlichen auf Demokratien. Eine große Rolle spielte die These des „demokratischen Friedens“, wonach Kooperation und Interdependenz von Demokratien wegen ihrer inneren Verfasstheit viel stärker entwickelt wären als bei Autokratien, was zu friedlicherem Verhalten von demokratischen Staaten zueinander führen würde. Das Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) 1998 greift die wissenschaftliche These des „demokratischen Friedens“ auf, wonach Demokratien nicht in weitreichende gewaltsame Auseinandersetzungen mit anderen Demokratien involviert sind: „Die effektivste Gewaltprävention ist die Entwicklung Europas zu einer Zone demokratischer Rechtsstaaten. Demokratien führen in aller Regel keine Kriege gegen andere Demokratien.“¹ Neuere Arbeiten untersuchten das Kooperationsverhalten von Autokratien.² Sie kommen zu dem Schluss, dass außenpolitische Kooperation bei bestimmten Autokratietypen nicht nur außenpolitisches Verhalten verändern, sondern auch innenpolitische Öffnungen erreichen kann. Die großen Ausnahmen sind Ein-Personen-Diktaturen. Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Beziehungen ein neutraler Kleinstaat, wie Österreich, zu autokratischen Staaten entwickelt. Prinzipiell geht für Österreich Integration vor Isolation. Denn bei Konfrontationen sind Kleinstaaten meist die Verlierer. Dahinter steht auch die durch historische Erfahrung genährte Hoffnung, dass durch Kooperation langfristig die Autokratie gemildert wird. Österreicher haben eine obrigkeitsstaatliche Vergangenheit. Sie wird in Umfragen immer wieder sichtbar. Knapp ein Drittel (29 Prozent) der Österreicher befürwortet einen „starken Führer, der sich nicht um Wahlen und Parlament kümmern muss“.³ Diese Haltung ist aber nicht, wie vielfach in der Medienöffentlichkeit dargestellt wird,⁴ mit nationalsozialistischem Gedankengut gleichzusetzen. Diese Frage bezieht sich auf den aktuellen politischen Kontext und ist wohl eher beeinflusst von der Kritik der Medien, die den gewählten Politikern und Parteivorsitzenden in regelmäßigen Abständen „Führungsschwäche“ vorwerfen. Immerhin stimmen 85 Prozent der Österreicher der Aussage zu, dass es sich bei der Demokratie um die „beste Regierungsform“ handelt. Auch die Verunsicherung durch die Wirtschaftskrise im Allgemeinen und die mangelnde staatliche Kontrolle der Aktivitäten der Bank

¹ SPÖ, *Das Grundsatzprogramm*, über: Renner Institut, 1998.

² Michaela Mattes, Mariana Rodríguez, *Autocracies and International Cooperation*, in: *International Studies Quarterly*, 58 (2014) 3, S. 527-538.

³ *Ein Drittel der Österreicher sehnt sich nach „starkem Führer“*, in: *DerStandard.at* (APA), 7.5.2014.

⁴ Ebd.; *Ein Drittel der Österreicher will einen starken Führer*, in: *Die Zeit Online*, 7.5.2014.

Hypo-Alpe-Adria, deren Verluste neue Steuerbelastungen mit sich brachten, im Besonderen, dürften ausschlaggebend sein. Immerhin sank die Zustimmung zu einem „starken Mann“ gegenüber dem Vorjahr um mehr als 30 Prozent.⁵

Heinz Gärtner

Grauzonenregime als eine Herausforderung der internationalen Politik – Beispiel Südosteuropa

Die Grundannahme in diesem Beitrag lautet, dass wir es zwar gegenwärtig nicht mit reinen Formen von Autokratien zu tun haben, es aber dennoch Regime gibt – immer mehr auch in Europa - die sich irgendwo in einer Grauzone zwischen demokratischen und autoritären Regimen bewegen. Das heißt, dass es in solchen Staaten demokratische Elemente und Prozeduren (hier vor allem Wahlen) gibt, zugleich aber seitens des Regimes mit unterschiedlichen Mitteln versucht wird, autoritäre Herrschaft auszuüben. Solche Regime werden heute mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Begriffen bezeichnet, man spricht von „electoral democracies“, „illiberal democracies“, semi-autoritären Regimen, hybriden Regimen, competitive authoritarianism, etc. Die grundlegende Annahme des Beitrags lautet, dass der Umgang mit diesen neuen „Grauzonenregimen“ oft schwieriger und komplexer ist als mit reinen Autokratien. In Ost- und Südosteuropa sind wir in den letzten Jahren Zeugen von Stagnation, wenn nicht sogar Regression in der demokratischen Entwicklung und der gleichzeitigen Zunahme von autoritären Formen des Regierens geworden. Im Folgenden sollen die Dilemmata theoretisch gefasst werden und mit einigen Skizzen aus Südosteuropa dargestellt werden. Daraus ergeben sich dann einige Überlegungen zum Umgang mit solchen Regimen, nicht zuletzt auch für Österreich.

Vedran Dzihic

Autokratien und die österreichischen Partnerstaaten in Sub-Sahara-Afrika

Die Kooperationsländer der OEZA in Sub-Sahara Afrika sind weitgehend vom Phänomen des „neuen“ Autokratismus durchzogen. Zwar hat der Machtwechsel in Burkina Faso ein Land aus der Autokratie-„Phalanx“ herausgebrochen, die anderen Kooperationsländer – Äthiopien, Mozambique und Uganda – sind nach allen internationalen Vergleichsstudien aber jedenfalls noch als autokratisch zu bewerten. Die Frage nach der Einordnung des Verhältnisses ist komplex: Jedenfalls ist kein Land wegen seiner autokratischen Regierungskonstellation als Kooperationsland aufgenommen worden. Die Verbindungen reichen zum Teil schon Jahrzehnte zurück und haben nicht zuletzt auch mit guten bestehenden Kontakten auf zivilgesellschaftlicher Ebene zu tun. Zugleich stellt eine autokratische

⁵ 61 Prozent wollen „starken Mann“, in: Kleine Zeitung, 8.3.2013.

Situation aber keineswegs ein Kooperationshindernis dar. Die österreichische Kooperation tendiert hingegen dazu, sich auf die technische Ebene zu konzentrieren. Eine explizite Ablehnung der bestehenden autokratischen Elemente ist damit nicht verknüpft, eine gewisse strukturelle Affinität mit einer neuen Generation von „Entwicklungsdiktaturen“ ist ohne Zweifel vorhanden.

Jan Pospisil

Österreich und der Nahe Osten

Die Gründe warum viele Staaten des Nahen Ostens autokratisch regiert werden sind vielfältig. Viele westliche Autoren finden die Gründe dafür vor allem im kulturellen und religiösen Bereich. Diese Erklärungen sind aber viel zu sehr vom eigenen Bild des Orients geprägt und lassen viele andere historische, wirtschaftliche und strukturelle Bedingungen außer Acht. Bei der Frage wie mit autokratischen Staaten umzugehen ist dominieren allgemein zwei unterschiedliche Ansätze; Zum einen gibt es jene die meinen, dass Kontakte, Austausch, Kooperation und Zusammenarbeit zu einer Transformation und bestenfalls zu einer Demokratisierung autoritärer Regime führen können. Zum anderen gibt es jene, die meinen, dass autoritäre Regime, die gegen die Menschenrechte verstoßen isoliert werden müssen und dass die Ablehnung von Zusammenarbeit bzw. eine Reduzierung davon zu einem Sinneswandel führen und demokratische Bewegungen stärken werden. Während der erste Ansatz als realistisch, pragmatischer zu bezeichnen ist, kann der zweite als idealistisch bezeichnet werden. So wie auch in den meisten anderen Ländern der Europäischen Union versucht die österreichische Außenpolitik die beiden Ansätze zu verknüpfen. Während das politische Handeln und Verhalten durch Pragmatismus und Realpolitik geprägt sind, ist so eine Politik oft von ideeller Rhetorik und / oder Symbolik begleitet. Österreichs Außenpolitik gegenüber den autoritären Regimen, vor sowie nach dem Arabischen Frühling, ist vor allem durch sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen geleitet.

Cengiz Günay

Rechtsstaat im Notstand – Vorbeugung autokratischer Machtübernahme und der Staatsnotstand

Es handelt sich beim Notstand im staatsrechtlichen Sinne nicht um die konkrete Katastrophe, den Terroranschlag oder die Überschwemmung, sondern um deren Konsequenz nämlich, dass die Exekutive nicht effektiv und/oder effizient genug mit der Situation umgehen kann. Zu diesem Zweck kennen Verfassungen die Notstandskompetenzen. Der Staatsnotstand ist in zweiter Linie ein Mittel, welches gerne durch Regime mit autokratischer Tendenz zur Unterdrückung von liberalen Tendenzen und Regimegegnern verwendet wird. Erste empirische Forschungsergebnisse des State of Emergency Mapping Projekts haben ergeben, dass eine Verlängerung des Notstands vor allem durch Staaten, die in die Kategorien flawed democracy und hybrid regime fallen, dazu führen kann, dass beginnende

demokratische Reformen gebremst oder gar unterbunden werden. Genau eine solche wiederholte Verlängerung in Ägypten, Algerien und Israel hat zu einer Perpetuierung des Ausnahmezustandes und damit der Aufhebung demokratischer Kontrolle und Gesetzgebung durch Exekutivorgane geführt. Daher, sollte einer, sich aktiv um die Reduzierung von autokratischen Regierungsformen bemühter Staat wie Österreich verstärkt um solche Risikostaaten kümmern. Dies kann durch entwicklungspolitische Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Institutionenbildung, sowie durch Austausch von Richtern und Rechtswissenschaftlern zum Zwecke des Soft-Power-Transfers erzielt werden.

Andrej Zwitter

Inhalt

Österreichs Umgang mit autokratischen Staaten	7
Einleitung	7
Historisch gewachsene Ziele	8
Politische und diplomatische Mittel	11
Globale Auswirkungen	14
Zusammenfassung	15
Grauzonenregime als eine Herausforderung der internationalen Politik – Beispiel Südosteuropa .	16
Einleitung	16
Von der Schwäche der Demokratie hin zu neuen autokratischen Tendenzen	16
Beispiel Mazedonien	21
Thesen zum internationalen Umgang mit Grauzonen-Regimen	24
Autokratien und die österreichischen Partnerstaaten in Sub-Sahara-Afrika...	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Zahlenvergleiche zu den österreichischen Partnern in Sub-Sahara-Afrika	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Einzelcharakteristika der vier Kooperationsstaaten	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Was kann österreichische Kooperation in diesen Kontexten erreichen?	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Österreich und der Nahe Osten	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Einleitung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Die Entstehung autoritärer Strukturen im Nahen Osten	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Europas Umgang mit autoritären Regimen	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Österreichs Umgang mit autokratischen Regimen in der Region ..	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Rechtsstaat im Notstand - Vorbeugung Autokratischer Machtübernahme und der Staatsnotstand	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Der Begriff des Ausnahmezustands	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Verhältnismäßiger Staatsnotstand	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Bedingungen der Notwendigkeit, Konkretheit und Dringlichkeit ..	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Einschränkungen von Zeit, Raum und Ziel	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Einsichten aus der STEM Studie	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Schlussfolgerungen	Fehler! Textmarke nicht definiert.

Österreichs Umgang mit autokratischen Staaten

Einleitung

Die wissenschaftliche Literatur über internationale Kooperation konzentrierte sich im Wesentlichen auf Demokratien. Eine große Rolle spielte die These des „demokratischen Friedens“, wonach Kooperation und Interdependenz von Demokratien wegen ihrer inneren Verfasstheit viel stärker entwickelt wären als bei Autokratien, was zu friedlicherem Verhalten von demokratischen Staaten zueinander führen würde.

Neuere Arbeiten untersuchten das Kooperationsverhalten von Autokratien.⁶ Sie kommen zu dem Schluss, dass außenpolitische Kooperation bei bestimmten Typologien von Autokratien nicht nur außenpolitisches Verhalten verändern sondern auch innenpolitische Öffnungen erreichen kann. Die großen Ausnahmen sind Ein-Personen-Diktaturen. Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Beziehungen ein neutraler Kleinstaat, wie Österreich, zu autokratischen Staaten entwickelt. Prinzipiell geht für Österreich Integration vor Isolation. Denn bei Konfrontationen sind Kleinstaaten meist die Verlierer. Dahinter steht auch die Hoffnung, dass durch Kooperation langfristig die Autokratie gemildert wird.

Nach 1989 gab es in den früheren kommunistischen Gesellschaften Osteuropas und einigen sowjetischen Republiken eine Demokratisierungswelle. Die meisten traten der Europäischen Union und dem westlichen Bündnis NATO bei. Das blockfreie Jugoslawien zerfiel und wurde in den neunziger Jahren von Nachfolgekriegen zwischen den ehemaligen Republiken überzogen. Die NATO, deren Aufgabe im Kalten Krieg war, eine Bedrohung aus dem Osten abzuwehren, intervenierte jetzt im Süden, um ethnische Säuberungen zu stoppen. Die Demokratisierung am Westbalkan begann ein Jahrzehnt später. Nach den Terroranschlägen 2001 begann das Jahrzehnt der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung, der „humanitären Intervention“ und des Wiederaufbaus von Nachkriegsgesellschaften. Der Arabische Frühling zu Beginn des Jahrzehnts nach 2011 weckte Hoffnungen auf eine Wiederholung der Demokratisierung der osteuropäischen Transformationsgesellschaften in Nordafrika. In der Mitte des Jahrzehnts gab es aber global eine Rückkehr zu autokratisch und nicht-demokratisch regierten Gesellschaften. Das betrifft den arabischen Raum, den Westbalkan, Russland und Teile Asiens. 60 Staaten gingen in diese Richtung, 30 machten

⁶ Michaela Mattes/Mariana Rodríguez, *Autocracies and International Cooperation*, International Studies Quarterly, 2013.

Fortschritte bei der Demokratisierung.⁷ Die demokratisch-marktwirtschaftlichen Gesellschaften stehen nun vor der Alternative, diese Autokratien oder Semi-Demokratien zu isolieren oder zu integrieren und langfristig zu demokratisieren.

Innenpolitische Wahrnehmung: Demokratie ohne Führungsschwäche

Österreicher haben eine obrigkeitsstaatliche Vergangenheit. Sie wird in Umfragen immer wieder sichtbar. 29 Prozent der Österreicher können sich vorstellen, einen „starken Führer, der sich nicht um Wahlen und Parlament kümmern muss“⁸, zu haben. Diese Haltung ist aber nicht, wie vielfach in der Medienöffentlichkeit dargestellt wird⁹, mit nationalsozialistischem Gedankengut gleichzusetzen. Diese Frage bezieht sich auf den aktuellen politischen Kontext und ist wohl eher beeinflusst von der Kritik der Medien, die den gewählten Politikern und Parteivorsitzenden in regelmäßigen Abständen „Führungsschwäche“ vorwerfen. Immerhin stimmen 85 Prozent der Österreicher der Aussage zu, dass es sich bei der Demokratie um die „beste Regierungsform“ handle. Auch die Verunsicherung durch die Wirtschaftskrise im Allgemeinen und die mangelnde staatliche Kontrolle der Aktivitäten der Bank „Hypo-Alpe-Adria“, deren Verluste neue Steuerbelastungen mit sich brachten, im Besonderen, dürften eine Rolle spielen. Immerhin sank die Zustimmung zu einem „starken Mann“ gegenüber dem Vorjahr um mehr als 30 Prozent.¹⁰

Historisch gewachsene Ziele

Historische Erfahrungen mit Autokratien

Österreich hat selbst Erfahrung mit autokratischen Herrschaftsformen. Die Habsburgermonarchie, die die Österreicher jahrhundertlang regiert hatte und die 1918 endgültig zusammenbrach, war trotz des Vorhandenseins eines Parlaments (Reichsrat) nicht demokratisch. Wohl aber kann sie als „wohlwollende“ Autokratie bezeichnet werden. Allerdings wurde die Kriegsentscheidung im Sommer 1914 autokratisch getroffen. Das Attentat auf den Thronfolger Franz Ferdinand und seine Frau diente mehr als Vorwand oder Anlass denn als Grund. Die serbische Regierung forderte die Monarchie mit ihren großserbischen Plänen zwar heraus, hatte aber mit dem Attentat nicht direkt zu tun.

Das politische System nach 1918 war wohl demokratisch, das Gewaltmonopol des Staates schwach ausgeprägt, sodass Milizen zunehmend das politische Bild prägten. Die christlich-sozial geprägte

⁷ Freedom House Index, *Freedom in the World*, 2015.

⁸ Der Standard und APA, 7. Mai 2014.

⁹ Der Standard, 7. Mai 2014. Die Zeit und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7. Mai 2014.

¹⁰ Kleine Zeitung, 8. März, 2013.

„Heimwehr“ orientierte sich an den faschistische Ideen Italiens. Der sozialdemokratische „Schutzbund“ wollte Demokratie und soziale Errungenschaften gegen rechtsradikale Übergriffe verteidigen. Diese unübersichtliche Situation nützte der christlich-soziale Bundeskanzler Engelbert Dollfuß aus, 1933 das Parlament auszuschalten und eine austro-faschistische Autokratie zu errichten. Es kam 1934 zum Bürgerkrieg mit dem sozialdemokratischen Schutzbund. Dollfuß selbst wurde 1934 Opfer eines nationalsozialistischen Anschlages von SS-Männern. 1938 musste die österreichische Autokratie der totalitären Diktatur des Nationalsozialismus weichen, der von einem großen Teil der Österreicher begrüßt worden war, weil sie davon Ordnung versprochen.

Nach 1945 wollten die Österreicher Demokratie und betrachteten mit überwältigender Mehrheit die westlichen Mächte USA, Großbritannien und Frankreich als Befreier. Die Sowjetunion wurde als Besatzungsmacht betrachtet, obwohl ihre militärisch Leistung beim Sturz des nationalsozialistischen Regimes anerkannt wurde. Die Kommunistische Partei erhielt bei den ersten Wahlen 1945 weniger als fünf Prozent, obwohl sie einen hohen Blutzoll im Widerstand gegen den Nationalsozialismus erlitten hatte. Durch das Neutralitätsgesetz 1955 konnte Österreich eine eigene Demokratie ohne Kontrolle ausländischer Mächte entwickeln.

Das Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) 1998 greift die wissenschaftliche These des „Demokratischen Friedens“ auf, wonach Demokratien mit anderen Demokratien nicht in weitreichende gewaltsame Auseinandersetzungen involviert sind: „Die effektivste Gewaltprävention ist die Entwicklung Europas zu einer Zone demokratischer Rechtsstaaten. Demokratien führen in aller Regel keine Kriege gegen andere Demokratien.“¹¹

Isolation verhindern, multilateral handeln

Als Kleinstaat und Nachbar eines von einer kommunistischen, totalitären Autokratie kontrollierten Paktes erkannte Österreich bald, dass man sich einerseits mit Autokratien arrangieren muss, andererseits, dass Autokratien ein Ablaufdatum haben, wie die österreichische Erfahrung ja zeigte. So unterstützte Österreich, insbesondere der legendäre sozialdemokratische Bundeskanzler Bruno Kreisky, die Entspannungspolitik der siebziger und achtziger Jahre zwischen Ost und West im Allgemeinen und die deutsche Ostpolitik des Kanzlers der Bundesrepublik Deutschland Willy Brandt im Besonderen. Österreich engagierte sich beim KSZE-Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit. Gemeinsam mit den anderen neutralen und nichtbündnisgebundenen Staaten bemühte sich Österreich um die Aufrechterhaltung der Kommunikation zwischen Ost und West. Die

¹¹ SPÖ, *Das Grundsatzprogramm*, über: Renner Institut, 1998.

KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 anerkannte zwar die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ d.h. die Einflussphären, betont aber humanitäre Rechte und Freiheitsrechte und den „friedlichen Wandel“ der Nachkriegsgrenzen. In privaten Gesprächen war man überzeugt, dass dieser Prozess zur Aufweichung der kommunistischen Diktaturen führen würde. Bruno Kreisky sprach vom „Verwittern von Diktaturen“. Es blieb aber letztlich dem Außenminister der christlich-sozialen Volkspartei Mock vorbehalten, 1989 den Stacheldraht des Eisernen Vorhanges zwischen Ungarn und Österreich zu durchschneiden.

Kreisky nannte diese Außenpolitik Österreichs „aktive Neutralitätspolitik“. Während die meisten westlichen Länder Yassir Arafat als Diktator und Terroristen betrachteten, war Bruno Kreisky der erste westliche Staatsmann, der den Führer der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) 1979 nach Wien einlud, um die internationale Gemeinschaft auf die Angelegenheiten der Palästinenser aufmerksam zu machen. Kreisky glaubte schon damals, dass aus einer Zweistaatenlösung auch ein demokratischer Palästinenserstaat entstehen könnte. Eine Analogie auf weltpolitischer Ebene wäre der Besuch des US-Präsidenten Richard Nixon in Mao's China 1972.

Dem Prinzip, eine Isolation von Autokratien zu verhindern, um langsame gesellschaftliche Veränderungen zu ermöglichen, ist Österreich weitgehend treu geblieben. Ganz in diesem Sinne ist Österreich gegen eine völlige Ausgrenzung Russlands nach der Ukrainekrise. Österreich trägt die Sanktionen der EU gegenüber Russland natürlich mit. Der österreichische Bundespräsident Heinz Fischer empfing im Juni 2014 aber auch den russischen Präsidenten Vladimir Putin zu einem Arbeitsbesuch in Wien, wo dieser auch eine Rede vor der österreichischen Wirtschaftskammer hielt. Das bedeutet keine Anerkennung der russischen Völkerrechtverletzungen in der Ukraine, wohl aber ist es ein Versuch, die Gesprächskanäle offen zu halten. Obwohl sie Österreich dafür kritisierten, erkannten die Staatshäupter der entscheidenden großen europäischen Staaten selbst die Notwendigkeit von diplomatischen Gesprächen mit Russland und konferierten mit Putin. Österreich legt Wert darauf, dass im Rahmen von multilateralen Organisationen Lösungen gefunden werden. So wurde in Wien auch ein Treffen des russischen Präsidenten Vladimir Putin mit dem Vorsitzenden der Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit für Europa (OSZE), Bundespräsidenten der Schweiz Didier Burkhalter, organisiert.

Dennoch, Österreich ist nicht schweigsam gegenüber Diktaturen und Menschenrechtsverletzungen. Sowohl Bruno Kreisky als auch Heinz Fischer, die Entspannungs- und Kooperationspolitik

unterstützten, erhoben ihre Stimmen gegen Diktaturen in Ost und West als auch gegenüber unverhältnismäßige Gewaltanwendung im Mittleren Osten.

Wirtschaftliche Beziehungen mögen eine Rolle spielen. Die Europäische Union (EU) ist Russlands größter Handelspartner und Russland für die EU der drittgrößte. Für Österreich ist Russland der zehnt wichtigste. Österreich bezieht 55 Prozent seines Gases von Russland und die „Raiffeisen Bank International“ und die „UniCredit Bank Austria“ gehören zu den größten Banken in Russland. Etwa 500 österreichische Unternehmen sind in Russland tätig. Nun sind Wirtschaftsbeziehungen nichts Negatives. Sie können letztlich auch zu Veränderungen des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Systems von Nicht-Demokratien beitragen. Die deutsche Ostpolitik war ja auch mit dem Slogan „Wandel durch Handel“ angetreten.

Politische und diplomatische Mittel

Engagierte Neutralität als Mittel zur Abgrenzung von Autokratien

Geopolitisch ist Russland ein Nachbar Europas und es kann nicht von der Landkarte gelöscht werden. Viele befürchten einen neuen Kalten Krieg verbunden mit einem Rüstungswettlauf. Um solche Entwicklungen zu verhindern, befürwortet Österreich eine „strategische Partnerschaft“ mit Russland. Österreich grenzte während des Ost-West-Konfliktes an Staaten des Warschauer Paktes. Es hatte zu einem Arrangement mit der Sowjetunion geführt. Nach dem Tode Stalins ergab sich die Möglichkeit, mit dem neuen Parteivorsitzenden der KPdSU Nikita Chruschtschow, den österreichischen Vorschlag einer Neutralität zu verhandeln. Das Neutralitätsgesetz wurde 1955 im österreichischen Parlament beschlossen und von allen Siegermächten respektiert. Von der Entwicklung zum Neutralitätsgesetz bis zum EU-Beitritt kann Österreich ein Modell für die Ukraine sein,¹² da die Ukraine Nachbar eines autokratisch regierten Russlands ist. Warum? Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Österreich von den westlichen Siegermächten und im Osten von der Sowjetunion besetzt. Es bestand die Gefahr einer Teilung wie in Deutschland. Österreich verzichtete 1955 mit dem Neutralitätsgesetz darauf, einem Militärbündnis beizutreten, und versprach keine militärischen Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Territorium zuzulassen. Österreich behielt seine Einheit. Mit Österreichs Neutralität war aber keine ideologische Äquidistanz zwischen dem Westen und dem Osten verbunden. Österreich übernahm schnell die Werte des Westens, was letztlich die Möglichkeit der EU-Mitgliedschaft

¹² Heinz Gärtner, Der Standard, 3. März, 2014. Dieser Vorschlag wurde von der österreichischen Bundesregierung aufgegriffen und in der Form eines „Vier-Punkte-Plans“ der EU vorgelegt. Die Presse, 2. April, 2014.

eröffnete. Die Sowjetunion war aber dadurch zufrieden gestellt, dass Österreich nicht der NATO beitreten würde. In Österreich wurde in dem vom Neutralitätsgesetz formal unabhängigen Staatsvertrag 1955 auch ein Anschlussverbot an Deutschland verankert. Ähnlich müsste eine Vereinigung der Ukraine mit Russland ausgeschlossen werden. Das österreichische Neutralitätsgesetz war der Beginn der Entspannungspolitik zwischen Ost und West. Die Ukraine könnte sich dieses Modell ansehen. Für die Ukraine ist der Status der Neutralität leichter zu erreichen, da Putins Autokratie definitiv weniger totalitär ist als die kommunistische Diktatur der Sowjetunion.

Österreich unterstützt ein Nuklearabkommen mit dem Iran, weil man 2015 überzeugt ist, dass der Iran nun aus der jahrzehntelangen Isolation herausgeführt werden muss. Das ist nicht eine Aufgabe, die Österreich übernehmen kann, aber Österreich kann ein symbolisches Signal setzen, dass der Iran sich in die westliche Staatengemeinschaft integrieren soll. Der Iran ist religiös autokratisch regiert, hat aber eine dynamische Zivilgesellschaft, die für internationalen Austausch bereit ist, und hat ein Wirtschaftspotential, das für alle Handels- und Investitionspartner vorteilhaft sein kann. Eine dynamische iranische Jugend ist bildungshungrig und an Kontakten mit dem Westen interessiert. Wenn eine mit Sanktionen belegte iranische Gesellschaft ihre Karrieren verhindert, kann eine anti-westliche Generation heranwachsen.

Keine Neutralität gegenüber Diktatur und Menschenrechtsverletzungen

Österreich verfolgt eine „engagierte Neutralitätspolitik“. Das traditionelle Neutralitätskonzept des „Stillsitzens“ gehört endgültig der Vergangenheit an. Falsche Zurückhaltung wird ersetzt durch mutiges und offensives diplomatisches und politisches weltpolitisches Engagement. Ein unveröffentlichtes Papier vom März 2011 „Engagierte Neutralität“¹³ betont schon: „Die österreichische Neutralität kann nicht ein „Sichheraus halten“ bedeuten, sondern verlangt eine intensive Beteiligung am internationalen Krisenmanagement. Damit will Österreich einen Beitrag dazu leisten, Staatszerfall, das Entstehen von autoritären Staaten und regionale Destabilisierung zu verhindern, wodurch unkontrollierte Wirtschaftsräume verloren gehen und unkontrollierte Flüchtlingsströme entstehen können. Österreich hat den Vorteil, dass es keine globalen geopolitischen Interessen und keine engen Bündnisverpflichtungen hat. Österreich muss die Vorteile und Möglichkeiten, die sich aus einer engagierten Neutralitätspolitik ergeben, ausnützen. Der Status

¹³ Heinz Gärtner, „Engagierte Neutralität“, Thomas Roithner/ Ursula Gamauf-Eberhardt (Hg.), *Am Anfang war die Vision vom Frieden. Wegweiser in eine Zukunft jenseits von Gewalt und Krieg*. Festschrift zum 90. Geburtstag von Gerald Mader, (Verlag Kremayr & Scheriau-K&S), Wien, 2016, 357-371.

der Neutralität an sich bedeutet schon, dass Österreich in Konflikten eine nicht von vornherein feindselige Haltung einnimmt. Österreich hat sich seit Jahrzehnten an internationalen Einsätzen beteiligt, wenn ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorlag, auch wenn Kampfeinsätze nach Kapitel VII der UN-Charta damit verbunden waren. Das ist nicht nur mit dem Status der österreichischen Neutralität vereinbar, sondern für eine „engagierte Neutralitätspolitik“ erforderlich. Engagierte Neutralität bedeutet nicht Abseitsstehen bei Menschenrechtsverletzungen, sondern die Verantwortung Zivilisten zu schützen. – Eine entsprechende Resolution hat Österreich selbst bei den Vereinten Nationen eingebracht. – In einem bestimmten Umfeld sind neutrale Staaten auch besser geeignet, diese Aufgaben zu übernehmen, weil damit ein Signal gesendet wird, dass sie nicht alleine eine Initiative der USA oder Frankreichs sind. Gerade die USA können daran ein Interesse haben.

Es kann natürlich für Österreich keine Neutralität zwischen Demokratie und Diktatur, zwischen Rechtsstaat und Willkür, sowie zwischen Einhaltung der Menschenrechte und deren Verletzung geben. Es kann keine Neutralität zwischen Verurteilung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen, zwischen Recht und Unrecht, sowie zwischen demokratischen und autoritären Regierungsformen geben. Auch während des Ost-West Konfliktes stand Österreich immer auf dem Boden der westlichen Wertegemeinschaft. Dennoch, Österreichs Neutralität bietet einen entscheidenden Vorteil in der Auseinandersetzung über diese Werthaltungen. Sie entbindet Österreich von geopolitischen und bündnisbedingten Rücksichtnahmen. Westliche demokratische Rechtsstaaten haben wegen realpolitischer Überlegungen immer wieder Abstriche von ihrer Werthaltung zu machen. Österreich hat keine weltweiten geopolitischen Interessen, in autoritär regierten Ländern, die Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien missachten, Militärstützpunkte zu errichten oder an sie Waffen zu liefern. Österreich hindert auch keine Bündnisverpflichtung, überall für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaat einzutreten. Gerade die Neutralität ermöglicht es Österreich, nicht mit zweierlei Maß zu messen. Das bedeutet nicht, gewaltsamen Regimewechsel zu fordern, sondern friedliche Änderungen zu fördern. Ein Modell kann die KSZE während des Kalten Krieges sein, die durch ihr Eintreten für Menschenrechte und Bürgerfreiheiten in ihren Dokumenten, Konferenzen und Stellungnahmen nach 15 Jahren zur Aufweichung und schließlich Beseitigung des totalitären Kommunismus beigetragen hatte. In Österreich weiß man aber auch, dass man Autokraten nicht vorwerfen kann, dass sie Autokraten sind, weil diese für solche Kritik immun sind.

Globale Auswirkungen

Für Integration, gegen Isolation

Die Existenz von Demokratie und liberaler Marktwirtschaft haben aber auch eine weiterführende friedens- und sicherheitspolitische Bedeutung. Österreich hat berechnete Befürchtungen, dass seine Interessen in den großen weltwirtschaftlichen und -politischen Entwicklungen zu kurz kommen könnten. In seiner Rede zur Lage der Nation 2013 hat US Präsident Barack Obama angekündigt, ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU zu schaffen. Das „Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen“ (TTIP) kann unterschiedliche Konsequenzen haben. Einerseits argumentieren liberale Internationalisten, dass das TTIP eine stabile Basis für die Marktwirtschaft und die liberalen Demokratien liefern und damit deren globalen Einfluss stärken könnte. Eine solche Einigung könnte dazu beitragen, deren Standards, Prinzipien und Regeln zu erweitern und diese Standards damit weiter an Schwellenländer von Indien bis China weitergeben. Auf der einen Seite wäre es diesen Ländern einfacher in diese Freihandelszone zu integrieren. Die USA und Europa bilden gemeinsam eine wirtschaftlich und politisch einigende Kraft, die die neuen aufstrebenden Akteure, die auch Autokraten und Halbaokraten beinhalten, wie China, Indien, Brasilien, Russland und andere etablierte Wirtschaftsmächte mit einbeziehen könnte. Auf der anderen Seite argumentieren Geo-Strategen und Realisten, dass auf einer großen strategischen Ebene engere amerikanisch-europäische Beziehungen - die TTIP zusammen mit der „Trans-Pazifischen-Partnerschaft“ (TPP) - die westliche Hebelwirkung mit China erhöhen würden. Außerdem würde es Chinas autokratisches kapitalistisches Modell isolieren und die USA und Europa würden nicht nur ihren Status als führende Volkswirtschaften festigen, sondern auch einen politischen Block der liberalen Demokratien bilden. Bei diesem Thema gibt es in Österreich eine Spaltung zwischen der österreichischen Bevölkerung und den Eliten. Eine klare Mehrheit lehnt das Freihandelsabkommen explizit ab. Die Befürchtungen beziehen sich auf einzelne Bestimmungen wie das Investitionsschutzabkommen, Umwelt- und Lebensmittelstandards (mit Chlor gereinigte Hühner). Die Wirtschaftseliten sehen die Vorteile von niedrigeren Zöllen, von der Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen und von besseren transatlantischen Investitionsmöglichkeiten. Sie haben aber auch Bedenken, dass das TTIP nicht-demokratische Staaten nicht integriert, sondern isoliert, weil damit wichtige Wirtschaftsbeziehungen verloren gingen. Die politischen Eliten befürworten das Abkommen, stellen aber Bedingungen, weil sie Angst haben, dass sie sonst Wählerstimmen verlieren würden.

Zusammenfassung

Österreich hat selbst weitreichende Erfahrungen mit autokratischen bis totalitären Regimen, von der Habsburgermonarchie über den Austro-Faschismus bis zum Nationalsozialismus. Nach 1945 schützte die Neutralität Österreich vor ausländischer Einflussnahme. Als Grenzland zum Warschauer Pakt erkannte man bald, dass man sich mit autokratischen Regimen arrangieren muss, ohne die eigenen und die westlichen Werten preiszugeben. Das war auch die Basis für die Unterstützung der Entspannungspolitik und des Helsinki-Prozesses. Gleichzeitig war man davon überzeugt, dass durch diese Entwicklungen die kommunistischen Gesellschaften aufgeweicht würden. Die „aktive Neutralitätspolitik“ Bruno Kreiskys ermöglichte ein Gesprächsklima mit der PLO im Nahen Osten. In diesem Geiste bemühte sich Österreich während der Krimkrise, die bilateralen und im Rahmen der OSZE die multilateralen Kontakte mit Russland nicht abreißen zu lassen. Österreich griff wegen der eigenen historischen Erfahrung mit angrenzenden Autokratien den Vorschlag auf, eine Neutralität der Ukraine nach österreichischem Vorbild zu überlegen. Ebenso versuchte Österreich ein Signal für den Iran zu setzen, den Weg der Integration und nicht der Isolation zu gehen. Die „engagierte Neutralitätspolitik“ bedeutet nicht, sich aus globalen Entwicklungen herauszuhalten, sondern die Vorteile der Neutralität durch internationales Engagement zu nützen. Das setzt die Teilnahme an internationalem Krisenmanagement voraus, um destabilisierenden Entwicklungen entgegenzuwirken, wozu Staatszerfall wie auch das Entstehen von autoritären Staaten gehören. Es gibt aber keine Neutralität gegenüber Diktatur und Menschenrechtsverletzungen. Österreich hat ein großes Interesse, dass globale Freihandelsabkommen letztlich alle Staaten, wozu die Schwellenländer und auch autokratische und halbautokratische Staaten gehören, einbeziehen. Die Österreicher selbst unterstützen mit überwiegender Mehrheit das Prinzip der Demokratie, sind aber teilweise skeptisch gegenüber der Führungsschwäche der Politiker.

Heinz Gärtner

Grauzonenregime als eine Herausforderung der internationalen Politik – Beispiel Südosteuropa

Einleitung

Die Grundannahme in diesem Beitrag lautet, dass wir es zwar gegenwärtig nicht mit reinen Formen von Autokratien zu tun haben, es aber dennoch Regime gibt – immer mehr auch in Europa - die sich irgendwo in einer Grauzone zwischen demokratischen und autoritären Regimen bewegen. Das heißt, dass es in solchen Staaten demokratische Elemente und Prozeduren (hier vor allem Wahlen) gibt, zugleich aber seitens des Regimes mit unterschiedlichen Mitteln versucht wird, autoritäre Herrschaft auszuüben. Solche Regime werden heute mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Begriffen bezeichnet, man spricht von „electoral democracies“, „illiberal democracies“, semi-autoritären Regimen, hybriden Regimen, competitive authoritarianism, etc. Die grundlegende Annahme des Beitrags lautet, dass der Umgang mit diesen neuen „Grauzonenregimen“ oft schwieriger und komplexer ist, als mit reinen Autokratien. In Ost- und Südosteuropa sind wir in den letzten Jahren Zeugen von Stagnation, wenn nicht sogar Regression in der demokratischen Entwicklung und der gleichzeitigen Zunahme von autoritären Formen des Regierens geworden. Im Folgenden sollen die Dilemmata theoretisch gefasst werden und mit einigen Skizzen aus Südosteuropa dargestellt werden. Daraus ergeben sich dann einige Überlegungen zum Umgang mit solchen Regimen, nicht zuletzt auch für Österreich.

Von der Schwäche der Demokratie hin zu neuen autokratischen Tendenzen

In Südosteuropa haben wir es in den letzten Jahren mit einer neuen Schwäche der demokratischen Entwicklung zu tun. Dies zeigt auch ein kurzer Blick in die üblichen Indizes zur Demokratiemessung wie jene vom Bertelsmann Transformation Index oder Nations in Transit. So hat sich z.B. laut Nations in Transit die Gesamtpunkteanzahl der Länder in der Region im letzten Jahrzehnt nur geringfügig von 4.22 auf 4.07 verbessert.¹⁴ Die Fragilität und Verletzlichkeit der Demokratien in Ost- und Südosteuropa hat auch die Titel der Berichte von Nations in Transit in den Jahren 2012 und 2013 geprägt. Im Jahr 2012 war der große Titel "Fragile Frontier. Democracy's growing vulnerability in Central and South Eastern Europe", und im Jahr 2013 hieß es im Titel "Authoritarian aggression and the pressures of austerity".

Die Beurteilung der Demokratien im Südosten von Europa liest sich im Bericht des Jahres 2012 sehr negativ:

¹⁴ Freedom House, *Nations in Transit 2012*, S. 2-3.

„Stagnation and decline have (...) become apparent in the parts of Southeastern Europe that lie outside the EU. Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, and Macedonia have all suffered decline in national democratic governance over the past five years, driven in part by the overlap between business and political interests and the nagging problem of organized crime“.¹⁵

Der Tenor in den Berichten für 2014 und 2015 sind ähnlich. Angesichts der jüngsten oben kurz skizzierten Entwicklungen am Balkan scheint sich dieser Trend zu verfestigen. Die generellen systemischen Befunde des Nations in Transit-Berichts decken sich mit Resultaten der Meinungsbefragungen in der Region und den Einschätzungen der Experten und Wissenschaftler, die immer öfters von einer Stagnation und sogar Regression der demokratischen Entwicklung und folglich von einer akuten Krise der Demokratie im Südosten Europas sprechen.¹⁶ Woran zeigt sich diese Stagnation bzw. Regression im Konkreten, wo sind Ermüdungserscheinungen der Demokratie bzw. autoritäre Tendenzen festzustellen? Meinungsumfragen sowie Studien einheimischer Experten und Wissenschaftler belegen vielfach, dass grundlegende demokratische Versprechen (wie Freiheit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit oder Partizipation) aus Sicht der Bevölkerung nicht mehr oder nur mangelhaft eingelöst werden. Dies trifft insbesondere auf Partizipationsrechte zu. Man kann auf Seiten der Bürger eine immer geringere Partizipation am politischen Geschehen beobachten. Die Ursachen dafür sind die Abwendung von bzw. eine wachsende Skepsis gegenüber der Politik. Die neueste Umfrage des Regional Cooperation Council (RCC) bestätigt den Trend zu einem immer größer werdenden Misstrauen in formale Institutionen und in die politischen Repräsentanten der Demokratie. Sicherlich kommt dieses Misstrauen auch auf Grund des schlechten wirtschaftlichen und sozialen Outputs der Regierungen zustande.¹⁷ Das Misstrauen und weitgehendes politisches Versagen der herrschenden politischen Eliten sind jedenfalls bestimmende Merkmale der Entwicklung in der Region in den letzten Jahren.

Von diesen kritischen Einschätzungen der Krise des Vertrauens und des Zustandes der Demokratie in der Region ausgehend, können wir sehr schnell eine Verbindung zur Frage der Herrschaftsausübung in der Region herstellen. Hier haben wir es in den letzten Jahren – wie oben durch die Befunde von

¹⁵ Freedom House, *Nations in Transit 2012, 2013, 2014*, S. 2-3.

¹⁶ Florian Bieber, *The Western Balkans are Dead—Long Live the Balkans! Democratization and the Limits of the EU*, in: Vedran Džihic/Dan Hamilton: *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community*, Brookings Institutions Press, D.C. CTR-Series, Washington D.C., 2012, S. 3-11; Džihic Vedran/Dieter Segert, *Lessons from “Post-Yugoslav” Democratization: Functional Problems of Stateness and the Limits of Democracy*, in: *East European Politics and Society*, 2012, S. 239-253; Pesic Vesna, *Divlje društvo*, Belgrad, 2012.

¹⁷ Vgl. hierzu die neuesten Daten der umfassenden Meinungsbefragung in allen Westbalkanstaaten, die vom Regional Cooperation Council (RCC) durchgeführt wurde. RCC: *Balkan Barometer*, 2015; *Public Opinion Survey*, Sarajevo, 2015.

Nations in Transit angedeutet – mit einer Rückkehr zu eingeübten Herrschaftstechniken der Elitenherrschaft oder mit zunehmenden Tendenzen und Praktiken des autoritären Regierens zu tun.¹⁸ Die Politiker begegnen der wachsenden Entfremdung zwischen sich und der Wählerschaft mit den bekannten Konzepten einer sozialen und nationalen populistischen Mobilisierung, die auf Seiten der Wählerschaft durchaus nachgefragt wird. Den unterschweligen Ängsten in der Wählerschaft wird durch Teile der politischen Klasse mit einem Versprechen nationalistischer und autoritärer Politik auf Sicherheit geantwortet.¹⁹

Generell gesprochen ging man bisher in der Demokratisierungsforschung davon aus, dass die neuen Demokratien und hier auch die Staaten des Westbalkans (trotz der Verspätung durch die Kriege der 1990er Jahre) sich mehr oder weniger schnell (bzw. langsam) den bekannten stabilen, älteren westlichen Demokratien anpassen. Diese klassischen Annahmen der Transformationsforschung wurden aber in den letzten Jahren deutlicher Kritik unterzogen und vielfach revidiert. Der Blick auf die Region Südosteuropas scheint diese Revision zu rechtfertigen.

Die Funktionsschwäche der Demokratien am Westbalkan kann als ein weiterer Beleg für jene inzwischen in der Literatur allgemeine verbreitete Erkenntnis begriffen werden, dass es keinen linearen Weg zur Demokratie gibt, dass mit Demokratisierungsbemühungen („transition to democracy“) auch immer Entwicklungen in entgegengesetzte Richtungen („transition from democracy“) einhergehen. Charley Tilly sprach bereits in frühen 2000er-Jahren von Prozessen der „De-Demokratisierung“, die demokratischen Systemen immanent zu sein scheinen.²⁰ Es wurde deutlich, dass eine liberale Demokratie keinen zwangsläufigen Abschluss der Transformation darstellt. Es gibt keinen Demokratieautomatismus, sondern eine starke Ergebnisoffenheit der Transformationsprozesse sowie eine enorme Breite und Divergenz politischer Systeme.

Welche Annahmen der Transformationsforschung müssen auch am Beispiel des Westbalkans revidiert oder zumindest hinterfragt werden? Man geht davon aus, dass westliche Demokratien als starkes Role-Modell dienen. Das westliche normative Modell hat in den letzten Jahren viel an seiner ursprünglichen Glaubwürdigkeit und Anziehungskraft eingebüßt, nicht zuletzt auch durch Krisen in

¹⁸ Nerzuk Curak, *Izveštaj iz periferne zemlje. Gramatika geopolitike*, Sarajevo, 2010.

¹⁹ Vedran Horvat, *NGOs and Social Movements in Croatian Civil Society: Converging or Colliding?*, in: Vedran Džihic/Dan Hamilton, *Unfinished Business. The Western Balkans and the International Community*, Brookings Institutions Press, D.C. CTR-Series, Washington D.C., 2012, S. 211-221 und Pesic, Vesna, *Divlje drustvo*, Belgrad 2012.

²⁰ Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge University Press, 2007; Puddington, Arch, *The Freedom House Survey for 2009: The Erosion Accelerates*, in: *Journal of Democracy*, April 2010, 21/2

der EU in den letzten Jahren. Eine weitere wichtige Erkenntnis bezieht sich auf die Bedeutung von Wahlen für eine Demokratieentwicklung. Freie und fair durchgeführte Wahlen sind zwar eine notwendige aber keinesfalls hinreichende Bedingung für liberale Demokratien. Die Reduktion des Demokratiebegriffs auf einen reinen Elektoralismus führt zu erheblichen Problemen und Fehleinschätzungen und trägt zum Teil auch dazu bei, dass weitere notwendige Bedingungen einer lebensfähigen Demokratie, wie die aktive Partizipation der Bürger oder die Funktionsfähigkeit des Staates, aus dem Blickwinkel verschwinden. Bosnien ist da sicherlich ein gutes Beispiel – trotz der seit Dayton ständig wiederholenden Wahlen ist weder die Funktionalität des Regimes noch die reale Partizipation der Menschen erhöht worden. Ganz im Gegenteil, in den Wahlen werden immer wieder die selben politischen Eliten bestätigt, was zum Zustand der Unreformierbarkeit des Regimes führt. Letztlich hat sich auch die Erkenntnis der Transitionsforschung, dass Nationalismus bzw. nationale (homogenisierende) Einigungsbewegungen als Vehikel für die Demokratie dienen können, am Balkan als irreführend erwiesen. Wie die Beispiele aller Staaten am Westbalkan zeigen, ist die Nation weiterhin der zentrale Inklusionsrahmen in diesen „jungen Demokratien“.²¹

Angesichts all dieser Befunde ließe sich die eingangs erwähnte These weiter ausbauen und behaupten, dass die Situation in einigen Staaten Südosteuropas die Schlussfolgerung zulässt, dass wir es mit der Entwicklung von neuen Formen von Grauzonenregimen zwischen Demokratie und Autoritarismus zu tun haben. Dazu Krastev:

„A rigid distinction between democracy and authoritarianism creates a big trap – namely, that everything which is not democratic must be authoritarian, and that any time an authoritarian regime is toppled, what must follow it is democracy. For better or worse, most political action takes place in a gray no-man’s-land between democracy and authoritarianism.“²²

Die Grauzonenregime generieren ihre Legitimität mittels einer Mischung aus demokratischen und autoritären Elementen, mit Techniken der Anpassung und der geschickten Kommunikation und dem selektiven Bedienen von wirtschaftlichen und sozioökonomischen Interessen, basierend auf der Logik des globalen Kapitalismus. Zu ähnlichen Erkenntnissen über hybride Formen der Herrschaft mit deutlichen autoritären Tendenzen kommen z.B. Levitsky and Way²³, in dem sie den „competitive authoritarianism“ als eine hybride Herrschaftsform beschreiben, die

²¹ Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, in: PVS 48: 413–433, 2010.

²² Ivan Krastev, *Paradoxes of New Authoritarianism*, in: Journal of Democracy Volume 22, Number 2 April 2011, S. 199.

²³ Steven Levitsky/Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, 2010.

Charakteristika der Demokratie und zugleich auch des Autoritarismus beinhalten. „Competitive authoritarianism“ definieren sie demnach als „civilian regimes in which formal democratic institutions exist and are widely viewed as the primary means of gaining power, but in which incumbents' abuse of the state places them at a significant advantage vis-à-vis their opponents.“²⁴

Wie funktionieren Grauzonenregime bzw. was sind die Elemente dieser Regime, die man sich bei einer empirischen Betrachtung der Entwicklungen in der Region ansehen soll?²⁵ Zunächst einmal geben solche Systeme und ihre Repräsentanten den Anschein von verwirklichter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie berufen sich auf Demokratie und eine Herrschaft des Rechts auf einer deklarativen und rhetorischen Ebene, untergraben jedoch beides durch die Praxis. Dies äußert sich zunächst einmal auf der (1) Ebene der Partizipation, bei der Wahlen entweder leicht bis stark manipuliert werden, die Medien für politische Instrumentalisierung und Wahlwerbung schamlos benutzt und bestimmte Gruppen stark favorisiert werden etc. (2) Die versuchte oder tatsächlich erfolgte Kontrolle der Medien und Versuche, durch die Gesetzgebung Rahmenbedingungen zu schaffen, die die freie Meinungsäußerung begrenzen, bilden ein zweites Element dieser neuen Regimeform. (3) Drittens sind Gerichte de jure unabhängig, de facto politisch oder von der Exekutive stark kontrolliert. (4) Viertens haben Regierungen zwar alle Vollmachten zur Ausübung der Herrschaft, zahlreiche nicht-legitimierte Akteure wie wirtschaftliche Oligarchen und Unternehmen, religiöse Führer oder andere klientelistische Gruppen beanspruchen die Kontrolle bestimmter Politikdomänen für sich. Oft werden zudem (5) ethnische oder nationale Fragen bzw. Fragen des Territoriums und nationaler Souveränität als „scapegoat“ verwendet, um Wähler zu mobilisieren oder von eigenen, auf Realisierung von Partikularinteressen basierenden Praktiken, abzulenken. Es stellt sich natürlich die Frage, wie stark und stabil die Legitimität solcher Regime ist, vor allem aus der (6) Perspektive der Bürger, auf deren Unterstützung diese Grauzonenregime dennoch zentral aufbauen müssen, um ihre demokratische Glaubwürdigkeit nicht völlig aufs Spiel zu setzen.

An dieser Stelle kommt noch einmal die Frage der Legitimation bzw. der Legitimität solcher Regime ins Spiel. Entgegen der Annahmen in klassischen Studien zum Autoritarismus, wonach diese Regime keine Legitimität besäßen, ist es in den neuen autoritären Regimen bzw. Grauzonen-Regimen durchaus so, dass sie um Legitimität kämpfen und von zahlreichen Bürgern als legitim betrachtet werden. Wichtige Erkenntnisse dazu hat Johannes Gerschewski zusammengetragen. Er argumentiert,

²⁴ ebd., S. 5

²⁵ Steven Levitsky/Lucan Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, Journal of Democracy 13 (2), 2002, S.51-65;

Johannes Gerschewski, *The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes*, Democratization, 20:1, 2013, S.13-38;

Albrecht Holger/Rolf Frankeberger, Rolf, *Autoritäre Regime*, Schwalbach, 2011.

dass diese neuen Typen von Regimen ihre Legitimation durch “specific support” bzw. “diffuse support” generieren.²⁶ Dazu Gerschewski:

“‘Specific support’ can be defined as the ‘quid pro quo for the fulfilment of demands’, and particularly includes the performance orientation. As has been emphasized in the second wave of autocracy research, autocracies have to address popular demands for socio-economic development and physical security. Besides economic conditions, specific support can also stem from the state’s ability to maintain internal order and social security. ‘Diffuse support’ refers to what the regime ‘actually is or represents’. In contrast to specific support, it is more general and long-term-oriented. Diffuse support of this nature can stem from both the political ideologies that have been the main focus in classic totalitarian research, and also from religious, nationalistic, or traditional claims, from the charisma of autocratic leaders as well as from external threats that lead to domestic rally-around-the-flag effects.”

Die Frage, die sich hier durchaus stellt ist, ob diesem Streben jedoch auch Grenzen gesetzt sind. Laut Merkel erfahren die Bürger in solchen Regimen „die Diskrepanz von formalem Geltungsanspruch der Normen und der politischen Wirklichkeit“, was sich „delegitimierend auf die gesamte politische Ordnung auswirkt.“²⁷ Die sozialen Proteste in Südosteuropa in den letzten Jahren (siehe Bosnien oder Mazedonien) sind ein wichtiger Hinweis darauf, dass zahlreiche Bürger sich durchaus der Fassade der Grauzonen-Regime bewusst sind und die Taktiken und Strategien zur Legitimitätserzeugung durchschauen, kritisch hinterfragen oder offen konfrontieren.

Beispiel Mazedonien

Am Beispiel Mazedonien lassen sich stellvertretend für andere Staaten in Südosteuropa die Charakteristika dieser neuen Grauzonen-Regime ganz gut betrachten. Im Folgenden wird eine kurze empirische Illustration der jüngsten Ereignisse in Mazedonien dargestellt.

Mazedonien hat sich kürzlich zu einem der zentralen Krisenherde auf dem westlichen Balkan entwickelt und dadurch eine Metamorphose vom Spitzenreiter in den EU-Integrationsbemühungen im Jahr 2005, zu einem akuten politischen Krisenherd im Jahr 2015 und einem Prototyp der neuen Grauzonen-Regime mit autoritären Elementen durchgemacht. Mazedonien war zusammen mit Kroatien eines der ersten Länder des ehemaligen Jugoslawien, welches den Status eines

²⁶ Johannes Gerschewski, *The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes Democratization* 20 (1), 2013, S. 20.

²⁷ Wolfgang Merkel, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, in: PVS 48: 413–433, 2010, S. 22.

Kandidatenlandes für die EU bekam und im Jahr 2005 kurz vor dem Beginn der Verhandlungen mit der EU stand. Heute bildet Mazedonien mit dem Kosovo, Bosnien und Herzegowina eine Gruppe von "schwierigen Fällen" auf dem Balkan. Das ist das Ergebnis eines zunehmend autoritären Regierungsstils von Premierminister Nikola Gruevski und seiner politischen Partei, der VMRO-DPMNE.

Nach seinem Wahlsieg im Jahr 2006 strebte Gruevski mit seiner Partei VMRO-DPMNE eine rasche Reform des Landes und eine "Prerodba" ("Wiedergeburt") Mazedoniens als einen modernen Staat an. Fortan wurden alle Entscheidungen von öffentlicher Relevanz (natürlich auch Subventionen und Entscheidungen ökonomischer Natur) direkt von der Partei und seinem engsten Mitarbeiterkreis gesteuert und dirigiert. In diesem Prozess gerieten die vielversprechenden Wirtschaftsreformen und das Versprechen eines schnellen Weges in die EU immer mehr in Schieflage, sodass bald der Staat mit der Partei gleichgesetzt wurde und das dichte Netz von Parteibeamten, Aufsichtsbehörden und der Justiz das Land lückenlos kontrollierte und politische Gegner unter immer stärkeren Druck setzte. Hier kann eine ganze Reihe von offensichtlichen Aspekten des Prozesses als ein Rückfall der Demokratie unter Gruevski genannt werden, angefangen mit der vollständigen Kontrolle der öffentlichen Verwaltung durch seine Partei und der Kontrolle der Justiz bis hin zur Kontrolle der Medien, der Korruption und dem Klientelismus im wirtschaftlichen Bereich. Ein Blick z.B. auf den Zustand der Medienfreiheit zeigt laut Reporter ohne Grenzen, dass das Land von einem der besten in der Region zu einem der schlechtesten in punkto Medienfreiheiten fiel. Nach jüngsten Umfragen aus dem Jahr 2014 haben 53% der Bürgerinnen und Bürger nicht das Gefühl, frei ihre Meinung äußern zu können, während 83% von diesen 53% explizit Angst um sich selbst und ihre Familien haben.

Statt der Reformarbeit begann Gruevski im Jahr 2010 mit dem Bau seines aberwitzigen architektonischen Projekts "Skopje 2014". Mit dem Wiederaufbau des Zentrums von Skopje nach antiken Plänen, bei denen eine riesige Statue von Alexander dem Großen am Hauptplatz in Skopje im Mittelpunkt steht, setzte Gruevski auf nationale und symbolische Politik und der Neuerfindung der makedonischen Identität anstatt auf Reformen. Durch dieses Projekt konnte aber nicht nur an die nationalen Gefühle appelliert, sondern auch groß verdient werden. Laut der Financial Times wurden seit 2010 600 Millionen Euro für das Projekt ausgegeben, von denen nach einigen Schätzungen 58 Millionen versickert sind. Es ist anzunehmen, dass der Großteil dieses Geldes innerhalb der klientelistischen und korrupten Netzwerke rund um Gruevski und seiner Partei verschwand.

Jüngste Entwicklungen im Jahr 2015 bekräftigen nur die autoritären Züge von Gruevski. Die oppositionelle Sozialdemokratische Partei von Zoran Zaev begann im Februar 2015, Mitschnitte von geheimen Absprachen mit Gruevski und einer Vielzahl von Regierungsbeamten zu veröffentlichen und dokumentierte mit diesen sogenannten „Bomben“ Verbrechen, Korruption und Machtmissbrauch durch die herrschende Elite. Parallel dazu hat die wachsende öffentliche Unzufriedenheit über die Misswirtschaft und den autoritären Stil von Gruevski zu Demonstrationen in Skopje und einer durchaus harten Reaktion des Regimes geführt. Besonders die ersten zwei Wochen im Mai 2015 waren hier dramatisch. Nach den gewalttätigen Protesten vom 5. Mai folgte der sogenannte "Wochenend-Krieg" am 9. und 10. Mai in der Stadt Kumanovo in der Nähe der serbischen Grenze. Während einer bewaffneten Aktion der mazedonischen Sicherheitskräfte gegen angebliche Terroristen albanischer Herkunft in Kumanovo, wurden 18 Menschen getötet (8 Polizisten und 10 Täter), mehr als 30 verletzt und rund 20 verhaftet und des Terrorismus beschuldigt.

Gruevski und die VMRO-DPMNE versuchten unmittelbar nach den Ereignissen in Kumanovo, diese medial zu instrumentalisieren und sich als starke Hand, die Stabilität in Mazedonien garantieren könne, zu präsentieren, was ihnen zum Teil gelang. Als Nebeneffekt haben auch die Proteste gegen Gruevski und seine VMRO-DPMNE an Energie und Schwung verloren. Ganz interessante Gerüchte machten dann in den Tagen nach den Ereignissen in Kumanovo die Runde. Viele kritische Experten sahen es als bewusst inszeniertes Ereignis, um von den abgehörten Materialien und der wachsenden Protestbewegung abzulenken und politische Kontrolle in Mazedonien wieder zu erlangen.

Im Kontext unserer Fragestellung nach den Möglichkeiten des internationalen Umgangs mit solchen Regimen waren die internationalen Reaktionen in den Tagen nach den Ereignissen in Kumanovo interessant. Die meisten internationalen Reaktionen folgten einfach dem Diskurs der Regierung und erklärten den Zwischenfall in Kumanovo als einmaliges Ereignis ohne gravierende Auswirkungen auf die Zukunft Mazedoniens. Man unterstrich auch die Notwendigkeit, die aktuelle Regierung und Gruevski als Stabilitätsanker zu betrachten. Intern unternahm Gruevski einen weiteren strategischen Schritt durch den Umbau seiner Regierung und der Besetzung von frei gewordenen Posten mit treuen Parteileuten. In den Tagen nach den Ereignissen in Kumanovo organisierten Oppositionsparteien neue Bürgerproteste und forderten den Rücktritt von Gruevski. Die Antwort des Regimes waren dann organisierte Kundgebungen zur Unterstützung des Regimes.

Den Schlussfolgerungen eines unabhängigen mazedonischen Journalisten angesichts der Entwicklungen in Mazedonien kann man nur zustimmen: "What we have now in Macedonia is

democracy without basic democratic values—good and accountable government, checks and balances, the rule of law, and freedom of speech. These values provide the core meaning and the substance of democracy. Without its substance, such a democracy is an empty democracy: although elected, its legitimacy is questionable and unsustainable.”²⁸

Thesen zum internationalen Umgang mit Grauzonen-Regimen

Wie das mazedonische Beispiel zeigt, ist der Umgang mit diesen neuen Formen von Regimen, die demokratische und autokratische Elemente kombinieren und die ich daher Grauzonen-Regime nenne, alles andere als einfach. Es gibt mehrere Elemente, die den Umgang mit diesen Regimen schwierig machen.

Erstens ist es durch die Tatsache, dass in diesen Staaten Wahlen abgehalten werden und Eliten dadurch demokratische Legitimität für sich beanspruchen, schwer, tatsächlich antidemokratische Praktiken zu ahnden.

Zweitens ist der konkrete Umgang auch insofern schwierig, da die politischen Eliten sehr gut das Spiel der deklarativen Politik in der Beziehung mit der EU und der internationalen Umwelt beherrschen. Das Spiel ist einfach: Man hat einerseits Botschaften für Brüssel und die Außenwelt, in denen man sich durchaus in der Rhetorik und bei den Besprechungen demokratisch zeigt und auch Reformen verspricht, andererseits hat man aber für die Wähler zu Hause stets andere Botschaften parat bzw. kehrt man im eigenen Land schnell zur Tagesordnung zurück, bei der es vor allem um die Ausübung von Macht und der Kontrolle über die politischen Gegner geht.

Drittens ist es im Zuge der EU-Erweiterungsprozesse so, dass die Staaten derzeit alle vor allem mit institutionellen und administrativen Reformen beschäftigt sind. Hier ist man durchaus auf der institutionellen und formalen Ebene zu Reformen bereit und initiiert diese. Dann aber klafft eine Riesenlücke zwischen der formalen Welt der Gesetze, Institutionen und der Implementierung auf, die einfach immer hinterher hinkt oder im schlimmsten Fall obstruiert wird.

Viertens gibt es auf der Seite der EU die Tendenz, dass man zu viele Kompromisse mit den herrschenden Eliten eingeht, um die Sicherheit und Stabilität der Region zu wahren. Da wählt man stets den konservativen Weg und bleibt im Zweifelsfall immer bei den Herrschenden. Dadurch wird

²⁸ Gordan Gjuzelov, *Macedonia's Empty Democracy*, in: New Eastern Europe, 2.6.2015.

der Umgang mit diesen Regimen schwieriger. Man kompromittiert dadurch auch oft den EU-Integrationsprozess, sich selbst und letztlich auch die Werte der Demokratie.

Vedran Dzihic

Autokratien und die österreichischen Partnerstaaten in Sub-Sahara-Afrika

Die österreichischen Partnerländer – hier definiert als die Kooperationsländer der OEZA – in Sub-Sahara Afrika sind weitgehend vom Phänomen des „neuen“ Autokratismus durchzogen. Zwar hat sich mit dem Machtwechsel in Burkina Faso ein Land substantiell verändert und ist aus seinem autokratischen Charakter ausgebrochen. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass das österreichische Engagement, wie auch das Engagement der meisten anderen internationalen Partner von Burkina Faso, einen substantiellen Beitrag zu diesem Umbruch geleistet haben.

Die anderen OEZA-Kooperationsländer – Äthiopien, Mozambique und Uganda – sind nach allen internationalen Vergleichsstudien jedenfalls als autokratisch einzustufen. Eine solche Frage nach der Einordnung des Verhältnisses ist komplex, genauso die Frage nach den Motivationen Österreichs. Es ist grundlegend davon auszugehen, dass kein Land *wegen* seiner autokratischen Regierungskonstellation als Kooperationsland aufgenommen worden ist. Diese Verbindungen reichen zum Teil schon Jahrzehnte zurück und haben nicht zuletzt auch mit guten, bestehenden Kontakten auf zivilgesellschaftlicher Ebene zu tun. Zugleich stellt eine autokratische Situation aber keineswegs ein Kooperationshindernis dar.

Allerdings tendiert die österreichische Kooperation dazu, sich auf die technische Ebene zu konzentrieren. Politische Belange werden zwar angesprochen, spielen aber keine zentrale Rolle im bilateralen Verhältnis. Eine explizite Ablehnung der bestehenden autokratischen Elemente ist damit naturgemäß nicht verknüpft; eine gewisse Affinität mit einer neuen Generation von „Entwicklungsdiktaturen“ – wie sie etwa Äthiopien prototypisch darstellt – ist auf österreichischer Seite ohne Zweifel vorhanden. Der integrative Umgang Österreichs gegenüber autokratischen Staaten zeigt sich also auch auf OEZA-Ebene, wobei er hier kein Spezifikum darstellt – die meisten OECD-Staaten sehen einen autokratischen Charakter eines herrschenden politischen Regimes als keinen Grund für einen Abbruch der technischen Beziehungen, wohl aber für spezifische inhaltliche Schwerpunktlegungen und eine Intensivierung des politischen Dialogs.

Zahlenvergleiche zu den österreichischen Partnern in Sub-Sahara-Afrika

Freedom House „Freedom in the World 2012“ (Noten von 1 bis 6)

Äthiopien, Status “Not Free”, Rating 6.0, Civil Liberties: 6, Political Rights: 6

Burkina Faso, Status “Partly Free”, Rating 4.0, Civil Liberties: 3, Political Rights: 5

Mozambique, Status "Partly Free", Rating 3.5, Civil Liberties: 3, Political Rights: 4

Uganda, Status "Partly Free", Rating 4.5, Civil Liberties: 4, Political Rights: 5

Trendlinien (Rating)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BUR	4,0	4,0	4,0	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
ETY	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	6,0	6,0
MOZ	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,0	3,0	3,5	3,5	3,5
UGA	5,5	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

Auffällig bei den Freedom House-Ratings sind bei allen vier Staaten vor allem zwei Dinge: Erstens hat sich der Status in der letzten Dekade kaum verändert – weder zum Positiven, noch zum Negativen. Einzige Ausnahme ist hier Äthiopien, wo die Wahlen (zusammen mit der äußerst repressiven Wahlkampagne im Vorfeld) tatsächlich als Wandlungspunkt wahrgenommen worden sind – Meles EPRDF gewann 499 Sitze, mit ihr verbündete Parteien 35 Sitze, und die Opposition blieb auf zwei Sitze beschränkt, was faktisch die Durchsetzung einer Ein-Parteien-Herrschaft bedeutete (die zumindest bis zum Tod Meles im August 2012 unter Einsatz harter Repression aufrechterhalten wurde). Spannend ist wiederum, dass sich das Rating Ugandas seit dem Jahr 2004 nicht verschlechtert hat, obwohl die internationale Perzeption insbesondere in den letzten Jahren von „zunehmenden diktatorischen Tendenzen“ von Museveni spricht.

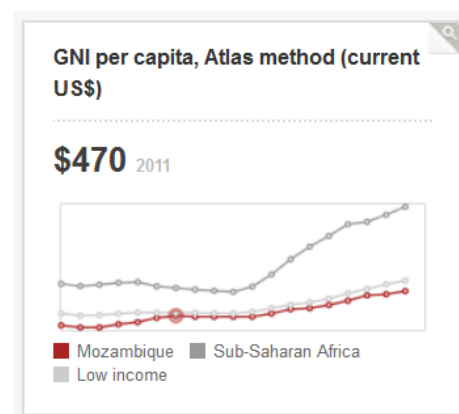
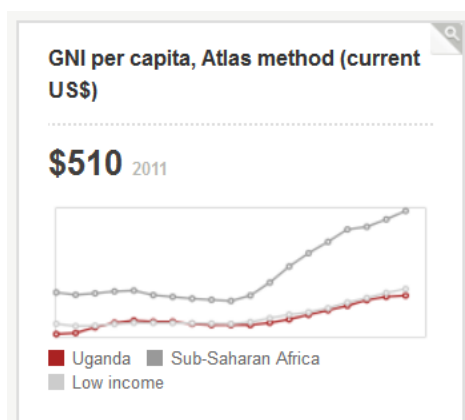
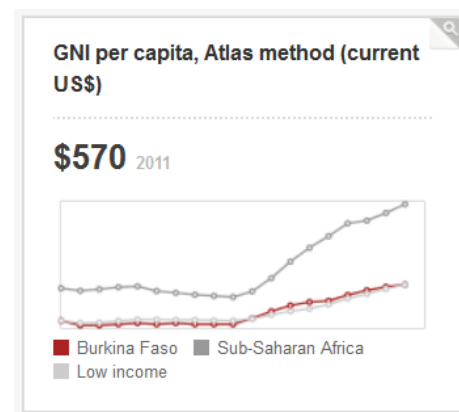
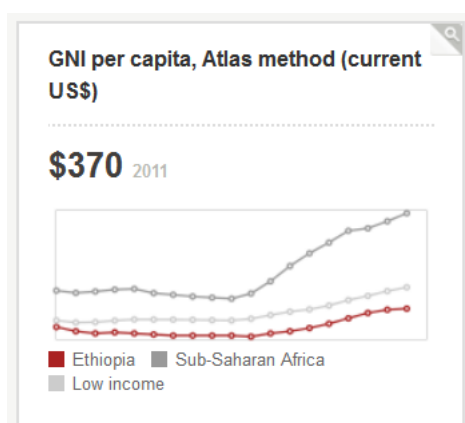
Die zweite Auffälligkeit: alle vier Staaten schneiden bei den „politischen Rechten“ deutlich schlechter ab als bei den „bürgerlichen Freiheiten“. Es ist schwierig, Ursachen dafür festzumachen; dies kann aber durchaus als Beleg dafür dienen, dass es um eindeutig autokratische Tendenzen geht, die sich nicht zwangsläufig in massiven Kontroll- und Repressionsregimen äußern.

Dies bestätigen auch die Daten aus dem aktuellen „Failed States Index“ – insbesondere Äthiopien hat im Bereich staatlicher Legitimität vergleichsweise gute Werte, die aber durch sehr schlechte Werte im Bereich Menschenrechte kontrastiert werden.

Gerechtfertigt wird die autoritäre Ausrichtung oftmals mit den ökonomischen und sozialpolitischen Erfolgen der jeweiligen Regierungen (insbesondere in Uganda und Äthiopien). Dies lässt sich auf den ersten Blick eindeutig durch ökonomische Makrodaten belegen: Alle vier Staaten haben im letzten Jahrzehnt konstante BIP-Wachstumsraten hingelegt.

Auf den zweiten Blick ist das jedoch zu relativieren: erstens ist dieses Wachstum (vergleiche Kästen, Weltbank-Daten) insbesondere im Vergleich mit der Großregion Subsahara-Afrika unterdurchschnittlich, und zweitens hat es sich in den letzten Jahren (der Finanzkrise) abgeflacht – im Gegensatz zum Trend in der Großregion, wo trotz Finanzkrise konstante Wachstumsleistungen hingelegt wurden.

Interessant ist der Blick auf die Weltbank-Zahlen zur Armutsbekämpfung: hier können Äthiopien und Uganda, die etwa bei Freedom House als eher bzw. gänzlich unfrei deklariert werden, die größten Erfolge aufweisen. Äthiopien hat die Zahl der Armen (entlang der „national poverty line“) von 44,2% (1999) auf 29,6% (2011) gedrückt, Uganda von 44,4% (1996) auf 24,5% (2009). Burkina Faso und Mozambique können auf dieser Ebene hingegen keinen erkennbaren, positiven Trend nachweisen.



Die in Makrodaten eher positive ökonomische Performance der Länder spiegelt sich auch in den IDA Country Performance Ratings (IDA CPR) und im IDA Resource Allocation Index (IRAI) wider. Alle vier Staaten performen hier deutlich besser als der Schnitt der IDA Countries. Bemerkenswert ist, dass (trotz der allgegenwärtigen Korruptionsvorwürfe) alle vier Staaten vergleichsweise gute Transparenz-, Accountability- und Korruptionswerte im öffentlichen Sektor haben (BUR 3.5, ETH 3.0, MOZ 3.0,

UGA 2.5; jeweils entlang der Notenskala von 1-6). Ähnlich gute Werte gelten für den ebenfalls politisch heiklen Bereich „Property Rights and Rule-based Governance“ (BUR 3.5, ETH 3.0, MOZ 3.0, UGA 3.5). Hier ist jedoch hinzuzufügen, dass sich die Einstufung des „Musterlandes“ Uganda nach einigen substanziellen Korruptionsskandalen in den letzten Jahren vermutlich deutlich verschlechtern wird.

Diese Daten bestätigen die Tendenz, die schon aus dem Freedom House Index abzulesen ist: autoritäre politische Tendenzen gehen in allen vier Ländern nicht, oder nur eingeschränkt mit ökonomischen Willkürakten und massiven Einschränkungen wirtschaftlicher Freiheiten einher. Auch die öffentliche Verwaltung agiert (angesichts der Makrodaten, was natürlich nicht auf Einzelfälle schließen lässt) relativ verlässlich, wobei hier wieder Äthiopien als besonders repressives Regime mit jedoch relativ niedriger Korruption und ökonomischer Erwartungsverlässlichkeit – Eigenschaften einer beinahe klassischen Entwicklungsdiktatur – hervorsteht.

Einzelcharakteristika der vier Kooperationsstaaten

Äthiopien – *kein demokratischer Machtwechsel*

Formell: Föderale Parlamentarische Republik (seit 1995)

Premierminister: seit 1995 Meles Zenawi, bis zu seinem Tod am 20. August 2012. Zuvor schon vier Jahre Präsident (seit dem militärischem Sieg über das DERG-Regime), bestätigt durch Parlamentsmehrheiten alle fünf Jahre in Wahlen.

Derzeitige Sitzverteilung im Parlament (Wahlen von 2010): EPRDF 499 Sitze, verbündete Parteien 35 Sitze, Opposition 2 Sitze

⇒ Faktisch ist die parlamentarische Opposition ausgeschaltet.

Der neue Präsident (Desalegn) kommt allerdings aus einem anderen Machtgeflecht als Meles, weshalb es zu einer Auflockerung der Situation und einem eventuell offeneren, demokratischen Wettbewerb kommen könnte. Davon kann jedoch keineswegs gesichert ausgegangen werden.

Burkina Faso – *kein demokratischer Machtwechsel, Revolution im Herbst 2014*

Formell: Präsidentsche Republik

Präsident: Übergangspräsident Michel Kafando (seit Herbst 2014); davor Blaise Compaoré seit 1987 (nach Militärputsch), formeller ziviler Präsident seit 1991, bestätigt alle fünf Jahre in Wahlen.

Wahlen 2012: formell große Vielfalt (3000 Kandidaten und 74 Parteien), Resultat aber eindeutig: Compaoré-Partei CDP 70 von 127 Sitzen, nur zwei relevante andere Parteien: ADF-RDA und

Fortschrittsallianz, die aber nur eine semi-oppositionelle Rolle spielen (ADF-RDA unterstützt Compaoré politisch), beide derzeit mit 19 Sitzen.

Mozambique – *kein demokratischer Machtwechsel*

Formell: Präsidentsielle Republik

Präsidenten: alle Präsidenten seit 1975 von FRELIMO gestellt; Langzeit-Präsident Chissano trat 2005 nach 20 Jahren ab. Bei den Wahlen 2009 erhält Guebuza (FRELIMO) 75% der Stimmen bei zwei Gegenkandidaten (und 44,5% Wahlbeteiligung).

Parlamentswahlen 2009: Das Drei-Parteien-System mit stabilen Mehrheitsverhältnissen bestätigt sich auch hier: FRELIMO 74,6%, RENAMO 17,7% MDM 3,9%.

Uganda – *kein demokratischer Machtwechsel*

Formell: Präsidentsielle Republik

Präsident: Museveni seit 1986, bestätigt alle fünf Jahre in Wahlen, die alle absolut eindeutig ausfallen. 2011 Museveni 68,4%, Besigye 26%, bei einer Wahlbeteiligung von 59,3%.

Widerspiegelung dieser Situation auch im Parlament; derzeitiges, neuntes Parlament (Wahlen 2011): NRM 164 Sitze, FDC 23, DP 11, UPC 7, Kleinparteien und Unabhängige 32.

Fazit: Faktisch sind alle vier Länder (nur mit Ausnahme Burkina Fasos) Ein-Parteien-Regime, die seit den letzten gewaltsamen Machtübernahmen (welche alle schon mindestens 20 Jahre zurückliegen) trotz formell korrekter Wahlprozesse und einem strukturell mustergültig hochgezogenen demokratischen Institutionenspiel, noch nie demokratische Machtwechsel durchlaufen haben. Ein Muster, das sich in vielen Staaten Sub-Sahara-Afrikas findet.

Dieses Herrschaftsmuster wird (in den vier betreffenden Staaten in ähnlicher, aber jeweils unterschiedlicher Ausprägung) durch ein Wechselspiel von drei Elementen erreicht: (1) gut gespielter Klientelismus und Ausgleich der Eliten („Elite-Accommodation“), (2) relativ gute sozioökonomische Performance, (3) Repression (wobei Äthiopien besonders scharf vorgeht und sich aber auch die Situation in Uganda verschärft).

Grundsätzlich kann also nicht von einem *neuen* Autokratismus gesprochen werden – nicht in diesen vier Staaten, aber auch nicht darüber hinaus. Zwar mag sich der Grad der Repression verschärfen oder mitunter auch lockern, aber ein „klassisches“ demokratisches Spiel nach etwa europäischem Muster war offenbar nie etabliert. Es stellt sich die Frage nach Demokratie in Sub-Sahara-Afrika allgemein (siehe letzter Punkt).

Was kann österreichische Kooperation in diesen Kontexten erreichen?

Auf politischer Ebene aller Erfahrung nach wenig bis gar nichts. Sanktionsdrohungen verpuffen zumeist, und es zeigt sich auch, dass derartige Hebelwirkungen, falls eingesetzt, zumeist nicht die intendierte Wirkung entfalten (dazu gibt es zahlreiche empirische Studien, die die Wirkungslosigkeit von Sanktionsregimen nachweisen). Auch die HR- und GG-Klauseln in den AKP-Verträgen zeigen da keinerlei Wirkung, mit der einzigen Ausnahme, dass die EU wegen dieser Klauseln im Sudan (der den Vertrag deswegen als einziger nicht unterschrieben hat) substanziell an Boden gegenüber anderen aktiven, internationalen Akteuren verliert und eher selbst unter Druck gerät (anstatt Druck auszuüben). Zugleich ist der vergleichsweise große Freiraum auf ökonomischer Ebene, wie auch in Teilen des Verwaltungsapparates sicher ebenso auf EZA-Einfluss zurückzuführen. Es gibt diesbezüglich kaum Untersuchungen dazu, weil sich alles auf die politische Ebene konzentriert; hier dürfte es aber (z.B. auch in Äthiopien) nachweisbar positive Wirkungen geben.

Jan Pospisil

Österreich und der Nahe Osten

Einleitung

Der Nahe Osten gilt als eine Region, die sich in Bezug auf autoritäre Strukturen als relativ resilient erwiesen hat. Die sogenannte „Dritte Welle der Demokratisierung“²⁹, die zuletzt auch zum Fall der autoritären Regime in Osteuropa und in weiterer Folge zur demokratischen Transition dieser Staaten geführt hatte, blieb im Nahen Osten aus. Auch wenn die einzelnen Regime in der arabischen Welt in Reaktion auf die massiven Veränderungen, die auf globaler Ebene stattfanden, Reformen einleiteten, so blieben die Regime in ihrem Wesen grundsätzlich autoritär geprägt. Auch wenn sich der autoritäre Charakter der Regime nicht veränderte, so kam es in den meisten Ländern der Region doch zu massiven gesellschaftlichen Verschiebungen. Neo-liberale Strukturreformen, die durch internationale Geldgeber gefordert wurden, brachten einen neuen „Gesellschaftsvertrag“ mit sich. Besonders spürbar war diese gesellschaftliche Neuausrichtung – weg von einer breiten, gesellschaftlichen Basis hin zu einem Pakt mit finanzstarken Eliten und religiösen Kräften – in Ländern, die seit den letzten Jahrzehnten durch linksrevolutionäre Regime geführt wurden, wie z.B. Ägypten, Libyen, Tunesien, Algerien, Irak und Syrien. Zwar ging in einigen dieser Länder die Liberalisierung der Wirtschaft (weg von einem staatlich gelenkten Industrialisierungsprogramm, mehr Platz für eine Marktwirtschaft) mit einer eingeschränkten Öffnung im politischen Bereich einher, aber keiner der autokratischen Herrscher dachte ernsthaft daran die Macht mit oppositionellen Gruppen zu teilen. Vielmehr dienten die politischen Reformen, die Anfang der 1990er Jahre umgesetzt wurden, den wachsenden internationalen Druck sowie auch die diesbezüglichen Erwartungen in den eigenen Bevölkerungen abzufangen. Hosni Mubarak in Ägypten und Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien, denen es beiden im Vergleich zu ihren Vorgängern an Charisma fehlte, steigerten durch politische Reformen und das Versprechen auf eine weitere Liberalisierung ihre Legitimität nach innen sowie auch nach außen. Die Wahlen 1992 in Algerien sind ein Beispiel dafür wie weit es tatsächlich mit der Bereitschaft zur politischen Öffnung gediehen war. Das algerische Regime rief damals Wahlen aus, die zum ersten Mal nach der Unabhängigkeit tatsächlich unter freien Bedingungen stattfanden. Als sich allerdings ein überwältigender Wahlsieg der Islamisten abzeichnete wurden diese rasch ausgesetzt. Die Folge war eine Radikalisierung der Auseinandersetzung und ein jahrzehntelang tobender Bürgerkrieg.

²⁹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

In wirtschaftlicher Hinsicht führte die Liberalisierung unter autokratischen Regimen zur Entstehung eines sogenannten „Crony Capitalism“, d.h. eines oligarchischen Systems in dem nur regime-nahe Unternehmer bestehen können. Anders als von vielen Autoren (wie z.B. Fukuyama³⁰) vorausgesagt, führte die Wirtschaftsliberalisierung nicht automatisch auch zu einem politischen Liberalismus. Vielmehr konnten die autokratischen Regime sogar ihre Möglichkeiten durch die Vergabe von Lizenzen und ähnlichem erweitern. In den autoritären Staaten der Region können Unternehmen (inländische oder ausländische) nur bestehen, wenn sie eine gewisse Nähe zum Regime pflegen. Jene, die das Missfallen der Herrscher erzeugt haben, spürten und spüren relativ schnell die eiserne Hand des Regimes. Es sind unter anderem Willkür und Personalisierung (die Zuspitzung auf eine Person), die die Macht der Herrschenden weiter gestärkt haben.

Der Arabische Frühling führte zwar zum Sturz von einigen Langzeitdiktatoren, die Beseitigung der autoritären Strukturen erwies sich allerdings als viel schwieriger. Die grundsätzliche Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, wie demokratische Ordnungen mit autokratischen Regimen umgehen sollen. Dabei dominieren allgemein zwei unterschiedliche Ansätze; zum einen gibt es jene, die meinen, dass Kontakte, Austausch, Kooperation und Zusammenarbeit zu einer Transformation und bestenfalls zu einer Demokratisierung autoritärer Regime führen können. Zum anderen gibt es jene, die meinen, dass autoritäre Regime, die gegen die Menschenrechte verstoßen, isoliert werden müssen, und dass die Ablehnung bzw. Reduzierung von Zusammenarbeit zu einem Sinneswandel führen und demokratische Bewegungen stärken werden. Während der erste Ansatz als realistisch und pragmatischer anzusehen ist, kann der zweite als idealistisch bezeichnet werden.

In weiterer Folge werden die strukturellen Hintergründe autokratischer Regime in der Region erläutert, die Beziehungen der EU mit der Region analysiert und schließlich die österreichische Haltung gegenüber der Region, bzw. die Politik gegenüber autoritären Regimen im Nahen Osten beleuchtet.

Die Entstehung autoritärer Strukturen im Nahen Osten

Auch wenn es unter nicht wenigen Autoren die Tendenz gab, die Resilienz des Autoritarismus im Nahen Osten auf kulturelle Faktoren wie die gesellschaftliche Prägung bzw. die Rolle oder das Wesen der islamischen Religion zurückzuführen (Lewis, Pipes 1992, Huntington 1993, und viele andere), so reichen solcherlei essentialistische Erklärungen bei weitem nicht aus um die Persistenz von

³⁰ Francis Fukuyama, *The End of History*, The National Interest, 1989.

Autoritarismus auch angesichts der Anfang des 20. Jahrhunderts eingeleiteten Säkularisierung zu erklären und sind zudem auch zu stark durch einen westlichen Orientalismus geprägt. Strukturen wie Autoritarismus werden aus kulturellen und religiösen Prägungen sowie historischen Gegebenheiten heraus erklärt, und die sogenannte „Rückständigkeit“ dieser kulturellen Prägungen dem Bild eines Westens, der diese Dinge schon überwunden hat, gegenübergestellt. Zum einen werden dabei autoritäre Tendenzen in Europa sowie die Erfahrungen mit dem Faschismus und dem Nationalsozialismus entweder ausgeblendet oder relativiert, und jedenfalls nicht mit der kulturellen Essenz oder dem Wesen des Christentums erklärt (dies wäre die logische Spiegelung der Erklärung für Autoritarismus im Nahen Osten durch das Wesen des Islam). Zum anderen werden auch nicht aktuelle, autoritäre Tendenzen, die es in verschiedenen europäischen Ländern gibt, berücksichtigt. Kurz, Autoritarismus wird nicht als ein globales Phänomen untersucht, sondern als mit bestimmten kulturellen (islamischen) Wesenszügen in Verbindung stehend dargestellt. Folglich wird in orientalistischen und neo-orientalistischen Ansätzen - das sind jene, die den Orient orientalisieren und eben auf scheinbar kulturelle Grundlagen reduzieren - auch der Rolle des europäischen Kolonialismus nicht die Bedeutung und Verantwortung eingeräumt, die angemessen wäre.

Der europäische Imperialismus, der ab Mitte des 19. Jahrhunderts die Region langsam wirtschaftlich, militärisch und nicht zuletzt auch ideell infiltrierte, trug wesentlich zur Prägung des heutigen Nahen Ostens bei. Da aus Sicht der Briten und Franzosen die Region in das Weltwirtschaftssystem integriert werden sollte und es galt, die eigenen Interessen vor Ort zu wahren, hatte die Dimension der Sicherheit eine große Bedeutung. In den nach dem Ersten Weltkrieg durch Briten und Franzosen geschaffenen Staaten galt es zunächst eben diesen neu durch die Fremdmächte definierten Staat und seine Grenzen zu etablieren und zu schützen. Dafür wurden neue staatliche Administrationen, Sicherheitsapparate und Armeen gegründet. Durch den starken Sicherheitsfokus wurden die ersten Grundlagen für die nach der Unabhängigkeit, in den meisten arabischen Staaten entstandenen, autoritären Regime geschaffen.

Ab den 1950er Jahren putschten sich im Irak, Syrien, Ägypten und Libyen junge Offiziere an die Macht. Ihr Ziel war es durch eine nationalistische Politik und staatlich gelenkte wirtschaftliche Entwicklungsprogramme, die jungen Staaten wirtschaftlich und gesellschaftlich zu modernisieren und dadurch auf der Ebene eines internationalen Klassenkampfes der Nationen gegenüber den ehemaligen Kolonialherren aufzuholen. Ihre autoritäre Modernisierungspolitik, die mit einer massiven Bürokratisierung und der Monopolisierung der Macht im Zentrum einherging, baute auf westlichen Modellen und Ansätzen auf. Das Bild der Modernisierung, das sie leitete, war ein westlich

geprägtes. Nicht wenige, auch westliche Autoren, sahen in den Offizieren, die zu Werke waren, eine Reformer-Elite im Namen der Moderne. Modernisierung ging mit Säkularisierung und der Zurückdrängung von Religion, der Unterwerfung von religiösen Autoritäten und der Verfolgung religiös motivierter Bewegungen einher. Es galt, im Namen der Nationsbildung und Stärkung des Staates, mögliche alternative gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale und politische Machtzentren zu eliminieren oder zu isolieren.

Die in dieser Zeit geschaffenen autoritären Strukturen innerhalb des Staates haben sich als äußerst resilient erwiesen. Sie überlebten in den meisten Fällen radikale ideologische Kehrtwenden ab den 1970er Jahren und sogar den Arabischen Frühling zu Beginn des zweiten Jahrzehnts der 2000er Jahre. Geprägt sind die autoritären Regime der Region vor allem durch etliche Parallelstrukturen, die zum einen sich gegenseitig und zum anderen die Gesellschaft kontrollieren sollten. Die autoritären Herrscher waren erfolgreich darin, mögliche alternative Machtzentren, sei es innerhalb des Regimes oder außerhalb, entweder zu kooptieren, zu isolieren oder zu eliminieren. Innerhalb des Regimes erfolgte dies meist durch ständige Umbesetzungen, d.h. Personen, die in mächtigen Positionen saßen, wurden nach einiger Zeit in unwichtige Positionen verschoben³¹. Außerdem wurden durch die Wirtschaftsliberalisierungen, wie oben angesprochen, neue Möglichkeiten der Machtausübung geschaffen. Zwar war es dem Staat in immer selteneren Fällen möglich die Sozial- und Gesellschaftspolitik zu gestalten, dafür erlangte das Regime aber durch einen neuen informalen Klientelismus neue Macht durch die oft willkürliche Vergabe von Zulassungen bei Privatisierungen und dergleichen.

Europas Umgang mit autoritären Regimen

Mit dem Ende des Kalten Krieges verschob sich der sicherheitspolitische Fokus Europas, aber auch jener der USA vom Osten in Richtung Süden. Der Nahe Osten stellte hinsichtlich der Migrationsströme, der terroristischen Aktivitäten, und für die Energieversorgung des Westens eine potenzielle Gefahrenquelle dar.

Während die US amerikanische Politik militärische Kooperationen insbesondere mit Ägypten, aber auch mit Saudi Arabien, den Golfstaaten und Jordanien umfasste – allerdings betrieben auch die USA Demokratieförderung –, leitete die EU 1995 mit dem Barcelona Protokoll die euro-mediterrane Partnerschaft ein. Diese stützte sich zwar auf mehrere Säulen (Bereiche) der Kooperation –

³¹ Joel Migdal, *Strong Societies and weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, in: Princeton: Princeton University Press, 1988.

wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Kooperation –, sie war aber von Anfang an durch eine Logik der „Versicherheitlichung“ geprägt³². Zwar wurde im Rahmen der Partnerschaft als demokratiefördernde Maßnahme die Zivilgesellschaft gefördert, diese beschränkte sich aber fast ausschließlich auf säkulare Einrichtungen, die nur allzu oft in der Nähe des Regimes positioniert waren³³. Angesichts des Aufstiegs islamistischer Gruppen in der gesamten Region erfuhren die weitgehend säkularen, autoritären Regime einen Gewinn an internationaler Legitimität. Insbesondere nach dem 11. September 2001 wurden die autoritären Regime in der Region wichtige Partner im Kampf gegen den internationalen islamistischen Terrorismus. Einige nahöstliche Staaten boten sogar Raum für Verhöre von Verdächtigen mit fragwürdigen Methoden durch die CIA und andere amerikanische Institutionen an, die in den Kampf gegen den Terrorismus eingebunden waren. Der von den USA geführte Kampf gegen den Terrorismus ermöglichte es den autoritären Regimen zudem oft auch ohne jegliche Unterscheidung gegen verschiedenste, lästige oppositionelle Gruppen vorzugehen, ohne dafür vom Westen kritisiert zu werden. Besonders betroffen waren moderate islamistische Bewegungen, die sich angesichts der Schwächung linker oppositioneller Bewegungen zur einzigen realen Opposition entwickelt hatten. Die moderaten Islamisten erfuhren großen Zulauf durch die frustrierte Mittelklasse, die angesichts des sich seit den 1980er entwickelten „Crony Capitalism“ wirtschaftlich, sozial und politisch in die Bedeutungslosigkeit abzurutschen drohte.

Die sicherheitspolitische Kooperation der EU mit den Staaten des Nahen Ostens beinhaltete ab den 2000er Jahren auch eine verstärkte Verknüpfung von wirtschaftlichen Entwicklungsansätzen und demokratiefördernden Maßnahmen mit sicherheitspolitischen Überlegungen. Dem lag die These

³² Michelle Pace, *The European Union, security and the southern dimension*, in: *European Security* 19 (3): 431-444. 2010.

³³ Die politischen Reformen in einigen der Staaten Anfang der 1990er Jahre – vor allem in Ägypten und Tunesien, das sind jene beiden Staaten die enge Beziehungen zum Westen entwickelten und auch in gewisser Weise von ihm abhängig wurden – ermöglichten trotz vieler Einschränkungen das Entstehen einer Zivilgesellschaft, die aber weitgehend vom guten Willen der Regime abhängig war. Dazu kam auch noch die finanzielle Abhängigkeit von ausländischen Gebern. Dies förderte die Entstehung einer durchaus vielfältigen Zivilgesellschaft. Diese musste allerdings, um überleben zu können, weitgehend unpolitisch sein, das heißt das Regime nicht herauszufordern. Deshalb beschränkten sich die meisten auf den Sozialbereich oder z.B. auf frauenpolitische Themen, die zum einen im Einklang mit den Politiken der Regime waren und zum anderen auch den Interessen ausländischer Geldgeber nachkamen. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen waren fast ausschließlich alle zugelassenen zivilgesellschaftlichen Organisationen im säkularen Bereich verankert und durch VertreterInnen der Eliten geprägt (siehe Günay 2015). Auch die demokratiepolitischen Maßnahmen der EU in der Region beschränkten sich im Wesentlichen auf säkulare Organisationen, die zum Teil auch im Dunstkreis der Regime angesiedelt bzw. durch regime-nahe Personen besetzt waren. Dadurch wurden informelle Netzwerke, islamisch konnotierte Organisationen und Plattformen, die in vielen Bereichen näher an der gesellschaftlichen Basis operierten, ausgeschlossen. Die autoritären Regime wiederum nutzten die „Schein-Liberalisierungen“ dazu, ihr internationales Image aufzupolieren und sich, wie weiter unten dargestellt, als Garanten für Sicherheit und Stabilität sowie als Bollwerk gegen islamistischen Terrorismus und politisches Chaos zu positionieren.

zugrunde, dass Armut und autoritäre politische Strukturen wichtige Treiber für Radikalisierung und Extremismus darstellen. Allerdings untergrub die EU ihren demokratiefördernden Ansatz zum einen durch die relativ unkritische Zusammenarbeit mit den autoritären Herrschern und der ausbleibenden Kritik an Menschenrechtsverletzungen vor allem wenn diese Islamisten betrafen – die wenigen Aussagen von europäischen Politikern in dieser Frage dienten dazu den eigenen inländischen Diskurs zu bedienen –, und zum anderen durch die Haltung der europäischen Staaten nach dem Wahlsieg der Hamas im Jahr 2006. Das Nahost Quartett suspendierte in Folge des Wahlsiegs der islamistischen Hamas Finanzhilfen für die Autonomiebehörde und verweigerte jeglichen Kontakt mit der Hamas, wenn diese nicht einen Punkteplan erfüllen würde, der nicht nur für die Hamas sondern für jede palästinensische Regierung schwer zu verdauen wäre. Der Umstand, dass der Westen im Falle eines unerwünschten Wahlergebnisses dieses in Frage stellt, de-legitimierte den Diskurs westlicher Staaten, der zumindest auf rhetorischer Ebene demokratische Reformen einmahnte.

Zögerlich war auch die Reaktion europäischer Staaten in der ersten Phase des Arabischen Frühlings. Bei Ausbruch der Proteste bot die damalige französische Außenministerin Alliot-Marie, die zu diesem Zeitpunkt auf Einladung eines regime-nahen tunesischen Oligarchen in Tunesien auf Urlaub weilte, der tunesischen Regierung französisches Know-How bei der Niederschlagung von Protesten an (Le Monde 13-01-2011). In Folge der Umstürze in der arabischen Welt gestand der damalige EU Kommissar für Erweiterungsfragen Štefan Füle ein, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten der Annahme, dass die autoritären Regime eine Garantie für die Stabilität der Region darstellen würden, zum Opfer gefallen seien³⁴.

Aber auch nach diesem Eingeständnis blieb der Enthusiasmus, sich am Aufbau von Demokratie in der Region zu beteiligen, gering. Auch wenn es einige neue Initiativen auf EU Ebene bzw. zum Teil auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten gab – vor allem osteuropäische Staaten sahen in der Transition eine Nische in der sie außenpolitisch aktiv werden könnten –, kann der Umfang dieser Initiativen und Programme keineswegs mit dem Engagement, welches nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa zu beobachten war, verglichen werden. Auch wenn die westliche Öffentlichkeit zunächst mit den jungen Menschen, die Freiheit und soziale Gerechtigkeit forderten, sympathisierte, so verängstigte viele der Umstand, dass islamistische Bewegungen aus den ersten freien Wahlen hervorgingen. Diese Entwicklungen schienen die oben erwähnten orientalistischen Bilder und Annahmen über die Region zu bestätigen. Da die Darstellung des Islamismus fast

³⁴ Nathalie Tocci, *Rethinking EuroMed policies in the light of the Arab Spring*, in: Open Democracy, 2011.

ausschließlich in Zusammenhang mit Radikalismus, Terrorismus und Anti-Modernismus erfolgte und noch immer erfolgt, so sind diese Sorgen auch nicht verwunderlich.

Angesichts dessen schien auch die Rückkehr autoritärer Tendenzen in der Region für viele ein geringeres Übel darzustellen. Im Lichte der Entwicklungen in Syrien, wo sich im Bürgerkrieg vor allem extremistische islamistische Gruppen wie der IS etabliert haben, oder auch aufgrund des politischen Chaos, welches nach dem Umsturz des Gaddafi Regimes in Libyen entstanden ist, und der Flüchtlingskrise, die mit diesen Entwicklungen zu tun hat, erleben in der Region autoritäre Regime erneut Sympathien im Sinne eines geringeren Übels. Sie werden oft von ausländischen Partnern, deren Fokus auf Sicherheit liegt als ein Garant für Stabilität und Ordnung bevorzugt, im Gegensatz zu unklaren Machtverhältnissen, schwachen Koalitionsregierungen etc. Aus Perspektive der europäischen Politik und Öffentlichkeit scheinen, zumindest aus heutiger Sicht, autokratische Regime, die den Islamismus eindämmen und in der Flüchtlingskrise mit der EU an einem Strang ziehen sowie die verschiedenen sozialen, politischen und gesellschaftlichen Bewegungen im Land unter Kontrolle bringen, wünschenswerter zu sein. Dementsprechend milde waren auch die Reaktionen auf die Absetzung Präsident Mursis in Ägypten bzw. auf das brutale Vorgehen des al-Sisi Regimes gegen die Muslimbruderschaft. Eine undifferenzierte Haltung, die, sofern es im Sicherheitsinteresses Europas liegt, auch massive Menschenrechtsverletzungen in Kauf nimmt, über diese hinwegsieht, oder sogar indirekt gut heißt, schadet nicht nur der Glaubwürdigkeit Europas und dem Image der EU als eine „Soft Power“, sondern fördert indirekt auch die Entwicklung von Radikalismus und Extremismus in der Region, sowie möglicherweise auch unter Menschen in Europa mit Verbindungen in die Region.

Österreichs Umgang mit autokratischen Regimen in der Region

Österreich wurde durch die aktive Nahostpolitik von Bruno Kreisky in den 1970er Jahren zu einem Akteur in der Region. Diese Politik, die sich auf eine Solidarität mit Palästina und den Arabern stützte, war vor allem durch Bruno Kreisky, seiner Herkunft und seiner Weltsicht begründet und legitimiert. Sie ist auch in Zusammenhang mit der zweipolaren Weltordnung und den sich daraus für neutrale Staaten ergebenden Nischen zu bewerten. Damals bot der Nahostkonflikt noch ein durch die großen internationalen Akteure weitgehend ignoriertes Feld. Da die österreichische Nahostpolitik aber eben vor allem mit der Person Kreiskys verbunden war und auf keinerlei institutionalisierte, über Jahre oder Jahrzehnte aufgebaute Expertise stützte, verblasste dieser Nahost-Fokus nach Kreiskys Abgang relativ rasch.

Der Nahe Osten stellte ab den 1990er Jahren aus Perspektive der österreichischen Außenpolitik keinen Schwerpunkt dar. Es konnten außer guten wirtschaftlichen Beziehungen mit Staaten wie Libyen (OMV) keine langfristigen institutionellen Beziehungen aufgebaut werden. Auch die Förderung der Zivilgesellschaft in den Ländern der Region durch Österreich, bzw. zwischen österreichischen zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und jenen in der arabischen Welt blieben schwach ausgeprägt. Ebenso ist der Austausch auf Ebene der Universitäten und Bildungseinrichtungen schwach. Grund dafür ist weniger eine ideelle Perspektive, die eine Zusammenarbeit mit autoritären Regimen verhindert, als vielmehr der Umstand, dass sich die österreichische Außenpolitik nach Ende des Kalten Krieges vor allem auf Europa (EU) und dann auf die regionale Nachbarschaft im Osten verlagert hat. Der Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik liegt auf dem Westbalkan und den daran grenzenden Regionen (z.B. Schwarzmeerregion).

Im öffentlichen Diskurs Österreichs dominiert ein eher „orientalistisch“ geprägtes Bild von der Region. Dies ist zum einen auf die allgemein gering verdichtete Regionalexpertise zurückzuführen – nur wenige Medien haben Experten zur Region, die sich mit der Frage auseinandersetzen –, und zum anderen hat es mit der inner-österreichischen Debatte zu Fragen der Integration muslimischer MigrantInnen und dem damit verbundenen, weit verbreiteten Islam-Bild zu tun.

Angesichts der Entwicklungen in Folge des Arabischen Frühlings und den damit zusammenhängen Auswirkungen für Österreich, wie z.B. österreichische IS-Kämpfer oder die Flüchtlingskrise, kann auch in Österreich ein Revival der Sympathien für autoritäre Regime als Garanten für Stabilität und Sicherheit wahrgenommen werden. Ideelle Ansätze rücken angesichts des öffentlichen Bildes von der Region bzw. der aktuellen Entwicklungen in den Hintergrund. Die österreichische Haltung gegenüber der Region und den dort angesiedelten Autokratien ist durch einen geopolitischen Realismus geprägt. Sicherheitspolitische Sorgen stehen im Vordergrund. Die Realpolitik ist pragmatisch. Als Beispiele für einen pragmatischen, realpolitischen Zugang können die Aussagen von Außenminister Kurz während des Iran-Aufenthalts zu Syrien sowie hinsichtlich des al-Sisi Regimes in Ägypten gewertet werden.

Im Rahmen des Besuchs von Bundespräsident Fischer in Teheran erklärte Kurz, dass das Assad-Regime in Lösungsversuche zu integrieren sei. Auch wenn diese Ansicht sich inzwischen mit jener der meisten Vertreter der internationalen Gemeinschaft deckt, so ist der Umstand, dass die Aussage in Teheran, welches neben Russland als wichtigster Unterstützer des Assad-Regimes gilt, getroffen

wurde und aus dem Munde des Außenministers eines neutralen Landes, welches sich zudem in der Syrien-Krise bislang kaum hervorgetan hat, bemerkenswert. Angesichts des Aufstiegs der IS erfährt das Assad-Regime als eine der wenigen militärischen Kräfte vor Ort eine neue Legitimierung. Die Menschenrechtsverletzungen durch das Regime bzw. die Bombardierung der eigenen Bevölkerung drohen dabei, wenn nicht auch diese Komponenten erwähnt werden, unter den Tisch zu fallen, bzw. für die Sicherung von Stabilität und Sicherheit geopfert zu werden.

Als realpolitisch-pragmatisch zu werten ist auch die Reaktion von Außenminister Kurz auf die Kritik hinsichtlich seines Ägypten-Besuches im Mai 2015, mit dem Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen in diesem Land. Kurz meinte daraufhin, dass al-Sisi nicht perfekt sei, es aber an Alternativen fehle und er insbesondere im Kampf gegen islamistischen Extremismus ein wichtiger Partner sei.³⁵

Zusammengefasst ist festzustellen, dass sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen die Sicht auf die Region dominieren und die österreichische Außenpolitik gegenüber autokratischen Regimen prägen. Im wirtschaftlichen Bereich spielen vor allem die Energiegewinnung (OMV in Tunesien und Libyen) und Waffenlieferungen (2010 wurden noch mit Libyen und Tunesien Geschäfte geschlossen, im selben Jahr betrug der Wert der Waffenlieferungen an die Vereinigten Arabischen Emiraten 56 Mio. Euro, an Saudi Arabien 5.6 Mio., auch Bahrain, Ägypten, der Libanon und Oman zählen zu Handelspartnern³⁶) sowie im Bereich Technologie eine wichtige Rolle. Ideelle Ansätze in Fragen der Demokratiep politik, Menschenrechte und anderen Werten sind in der Realpolitik sowie auch in der Rhetorik gegenüber der Region eher schwach ausgeprägt und auf alle Fälle ausbaufähig.

Cengiz Günay

³⁵ „Kurz zu umstrittenem Besuch bei Ägyptens Präsident Sisi“, in: Der Standard, 21.05.2015.

³⁶ „Waffenexporte sind gutes Geschäft für Österreich“, in: Der Standard, 25.02.2013.

Rechtsstaat im Notstand - Vorbeugung Autokratischer Machtübernahme und der Staatsnotstand

Es handelt sich beim Notstand im staatsrechtlichen Sinne nicht um die konkrete Katastrophe, der Terroranschlag oder die Überschwemmung, sondern um deren Konsequenz. Nämlich, dass die Exekutive nicht effektiv und/oder effizient genug mit der Situation umgehen kann. Zu diesem Zweck kennen Verfassungen die Notstandskompetenzen. Der Staatsnotstand ist in zweiter Linie ein Mittel, welches gerne durch autokratische Regime zur Unterdrückung von liberalen Tendenzen und Regimegegnern verwendet wird. Erste empirische Forschungsergebnisse des State of Emergency Mapping Projekts haben ergeben, dass eine Verlängerung des Notstands vor allem durch Staaten, die in die Kategorien flawed democracy und hybrid regime fallen, dazu führen kann, dass beginnende demokratische Reformen gebremst oder gar unterbunden werden. Genau eine solche wiederholte Verlängerung in Ägypten, Algerien und Israel hat zu einer Perpetuierung des Ausnahmezustandes und damit der Aufhebung demokratischer Kontrolle und Gesetzgebung durch Exekutivorgane geführt. Daher, sollte ein sich aktiv um die Reduzierung von autokratischer Regierungsformen bemühter Staat wie Österreich verstärkt um solche Risikostaaaten kümmern. Dies kann durch entwicklungspolitische Maßnahmen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Institutionenbildung sowie durch Austausch von Richtern und Rechtswissenschaftlern zum Zwecke des Soft-Power-Transfers erzielt werden.

Vor allem seit den Anschlägen vom 11 September 2001 und den daraus resultierenden Reaktionen der USA, Großbritannien und der Koalition der Willigen wendet sich die Wissenschaft wieder mehr dem Thema „Staatsnotstand“ zu. Die Großzahl der resultierenden, akademischen Arbeiten handeln vom Gleichgewicht zwischen staatlicher Sicherheit und individuellen Rechten. Diese rechtliche Diskussion, welche breite politische Debatten freisetzte, führte auch zu einer Wiederbelebung der politischen Philosophie Carl Schmitts. Dieser Aspekt, das Gleichgewicht zwischen Sicherheit und öffentlicher Ordnung auf der einen Seite und bürgerlicher und politischer Rechte auf der anderen, ist jedoch nur ein kleiner Teil dessen, was eine Theorie des Staatsnotstandes umfasst. Im Allgemeinen sind es nicht nur terroristische Handlungen, die zu den Ausnahmezuständen führen; häufig geschieht dies auch aus wirtschaftlichen Gründen, aufgrund internen bewaffneten Konflikten und ökologischen humanitären Krisen, wie z. B. Naturkatastrophen oder Krankheiten, welche Regierungen dazu bewegen, Ausnahmezustände zu deklarieren.

In jüngster Zeit haben vor allem der arabische Frühling und die daraus resultierenden Verfassungsreformen in Tunesien und Ägypten, aber auch Algerien, Marokko, Syrien und Libyen gezeigt, wie wichtig es ist, dass bei solchen Reformen vor allem auch Rücksicht auf die Entwicklung des Staatsnotstands genommen wird. In Libyen hat das Fortwirken des Staatsnotstandes und der Mangel an Reformen, die zielmäßig zu einer Verfassung hätten führen können, zum Kollaps des Staates beigetragen. Ägypten hat es in der zweiten Runde der Verfassungsreform endlich geschafft, demokratische Mechanismen einzuführen, welche auch auf Zustimmung einer breiten Masse stoßen. Jedoch aufgrund eines Mangels westlicher Unterstützung durch Experten mit Erfahrung im Bereich der Verfassungsreform setzte sich die verfassungsmäßig stark verankerte Rolle des Militärs und des Präsidenten (derzeit Abdel Fattah el-Sisi), welcher bis zu seinem Amtsantritt selbst militärischer Oberbefehlshaber der ägyptischen Streitkräfte war, auch im reformierten post-autokratischen Staat fort. In Tunesien, trotz der längeren Dauer der Verfassungsreform, hat schlussendlich eine liberale demokratische Verfassung den Staatsnotstand, der seit 14. Jänner 2011 fortwirkte, mit Ende 2014 abgelöst, ohne in einem autokratischen Regime zu enden. Leider bleiben die Spannungen zwischen säkularen und islamistischen Gruppierungen stark. Auch in Tunesien signalisierte der Staatsnotstand nach dem Regimewechsel und seine beständige Verlängerung über 3 Jahre hinweg ein Risiko, dass der reformierte, post-autokratische Staat wieder in die Autokratie abdriftet, um der islamistischen Radikalisierung Herr zu werden. In den Fällen, in denen die Verlängerung des Staatsnotstands eine Bereitschaft zur Demokratie und zeitgleich eine Bedrohung derselben signalisiert, ist es besonders wichtig demokratiestärkend tätig zu werden. Diese Situationen können durch Österreich als Chancen genutzt werden, um im Sinne seiner neutralen und engagierten Außenpolitik unterstützend tätig zu werden, um liberale Kräfte zu stärken und autokratische Tendenzen zu reduzieren.

Wie Algerien und Ägypten, sowie bereits zuvor schon die Weimarer Republik, demonstriert haben, bedienen sich autokratische Machtformen sehr häufig der Methode der Ausnützung der Staatsnotstandskompetenzen, um politische und militärische Gewalt in sich zu vereinen, damit die demokratische Gewaltenteilung zu untergraben und schlussendlich aufzuheben. Für Österreich ist es darum von Bedeutung zu beobachten, welche Staaten Staatsnotstände erklären und unter welchen Bedingungen sie dies tun. Diesbezüglich ist es des Weiteren wesentlich, dass eine solche Analyse auch die Derogation von Menschenrechten beinhaltet. Diese Informationen werden durch den UNHCR gesammelt, und im Wesentlichen zum Zwecke der Berichterstattung diskutiert; jedoch mangelt es einer systematischen Sammlung und

Analyse. Die *State of Emergency Mapping (STEM)* Datenbank ist das erste Projekt, welches sich der Gefahrenpotenziale von Staatsnotständen spezifisch und systematisch annimmt und empirisch auf Grundlage einer Datenbank untersucht.³⁷ Diese Datenbank könnte in Zukunft zur empirischen Analyse herangezogen werden, um Staatsnotstände zu beobachten und die Gefahr des Übergangs von der Demokratie zur Autokratie vorherzusehen und vorzubeugen.

In weiterer Folge wird kurz der Begriff des Staatsnotstands die Konzeption des Notstandsrechts mit Rücksicht auf Menschenrechte und die Schranken eines demokratischen Notstandsrechts beschrieben. Des Weiteren wird erläutert, inwiefern die vorliegenden Ergebnisse der STEM Datenbank bereits Einsichten für die Planung österreichischer Außenpolitik, mit Zielsetzung der Reduktion autokratischer Kräfte (durch außenpolitische Kooperation, Entwicklungshilfe und Menschenrechtskontrolle) liefern können.

Der Begriff des Ausnahmezustands

Die Begrifflichkeit des Staatsnotstandes ist in der Praxis relativ unklar. Dies hat unter anderem mindestens zwei Gründe: 1. Unterschiedliche Rechtsvorschriften und Traditionen gebrauchen unterschiedliche Begriffe (z. B. Staatsnotstand, Ausnahmezustand, Kriegsrecht, Belagerungszustand [state of siege] *et cetera paribus*), und 2., viele Rechtsvorschriften beinhalten keine genaue juristische Definition dessen, was ein Notfall bildet, während einige Verfassungen überhaupt keine Legaldefinition haben.³⁸ Dies deutet bereits auf ein potentielles Problem der Rechtssicherheit hin. Es gibt jedoch gute Gründe für diesen Mangel an einer deutlichen Abgrenzung. Da es meistens unvorhersehbar ist, welche Situation einen Staatsnotstand darstellt (dies kann ökonomische, militärische, ökologische und andere Notstände umfassen), da der Exekutive ein gewisser Spielraum gegeben werden muss, der es ihr erlaubt auf einen *de facto* Notstand zu reagieren und diesen zuvor als solchen zu erkennen. Aufgrund der Unvorhersehbarkeit des Eintretens eines Notstandes und dessen konkreter Natur kann eine Legaldefinition daher nicht zu eng eingrenzen, welche Situationen einen Notstand auslösen. Wie im Weiteren argumentiert wird, kann aus diesem Grunde keine materielle Definition flexibel und zur gleichen Zeit konkret genug sein, um alle Möglichkeiten zu umfassen, ohne dadurch mit dem Prinzip der Rechtssicherheit zu konfliktieren. Ist also eine solche materielle Definition nicht möglich, muss auf eine formale Definition ausgewichen werden. So beschreiben die *Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency* den

³⁷ Andrej Zwitter/Annajorien E. Prins/ Hannah Pannwitz, *State of Emergency Mapping Database, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2014.*

³⁸ Oren Gross/ Fionnuala Ni Aoláin, *Law in times of crisis*, S. 5-6, 2007.

Staatsnotstand als “an exceptional situation of crisis or public danger, actual or imminent, which affects the whole population or the whole population of the area to which the declaration applies and constitutes a threat to the organized life of the community of which the state is composed”.³⁹

Es hängt in der Tat davon ab, inwieweit es sich um eine liberal-demokratische Rechtsordnung handelt und wie die Notstandsnormen darin umgesetzt werden. Erlaubt eine Rechtsordnung, dass:

- (1) die Exekutive über das Vorhandensein eines Notstandes entscheidet, ohne die Überprüfungsmöglichkeit durch eine der anderen Gewalten; und/oder
- (2) die Exekutive materielles Notstandsrecht ohne zeitliche Schranken erlässt; und/oder
- (3) die Exekutive formelles (ursprünglich legitimierendes) Notstandsrecht abändern darf,

dann kann man von einem schmitt'schen Ausnahmezustand (von der Rechtsordnung) sprechen.⁴⁰ Je weniger diese drei Elemente zutreffen, desto mehr folgt die Rechtsordnung dem kelsen'schen Ideal einer liberalen Demokratie in Zeiten der Krise, dem Notstand als Teil der Rechtsordnung. Nimmt man diese Fragestellungen als Basis, wird deutlich, dass das Konzept des Staatsnotstands in liberalen Demokratien, deren Rechtsordnung sich von den obengenannten Prinzipien und vom Zwecke des Schutzes der Rechte und Freiheiten ihrer Rechtsunterworfenen ableitet, notwendiger ist.

Verhältnismäßiger Staatsnotstand

Der Staat hat ein Recht darauf zu überleben. Dies hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in seinem Atomwaffengutachten⁴¹ und bereits zuvor im Nicaragua Fall⁴² bekräftet. Im Atomwaffengutachten geht der IGH soweit anzunehmen, dass als *ultima ratio* selbst die Anwendung von Atomwaffen gerechtfertigt sein kann, besteht denn keine Möglichkeit das Überleben auf anderer Weise zu ermöglichen. In einer Verhältnismäßigkeitsabwägung kann es also zu der Situation kommen, in der ein Atomwaffenangriff verhältnismäßig ist. Die Verhältnismäßigkeit des staatlichen Handelns ist ein Rechtsprinzip welches nicht nur in Außenbeziehungen wirkt, sondern ebenso belangreich ist, sieht man sich das Innenverhältnis im Staatsnotstand an. So zum Beispiel ist der Staat durch menschenrechtliche Obligationen verpflichtet eine Verhältnismäßigkeitsabwägung durchzuführen,

³⁹ Richard B. Lillich, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, American Journal of International Law, Vol. 79, No. 4., 1985.

⁴⁰ Carl Schmitt, *Political Theology*, University of Chicago Press, 7, 2005.

⁴¹ Internationaler Gerichtshof, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1996.

⁴² Internationaler Gerichtshof, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, Judgement, Merits, ICJ Reports, 1986.

will er derogierbare Menschenrechte im Rahmen des Notstandes aufheben. So führt das Menschenrechtskomitee bezüglich der Derogation von Menschenrechten, aber auch für staatliche Maßnahmen im Generellen aus, dass eine strenge Prüfung durchgeführt werden muss, um zu sehen ob die Bedingungen für das Fortbestehen des Staatsnotstandes noch existieren.⁴³

Diese Abwägung beinhaltet nicht nur die Frage ob es verhältnismäßig ist, eine Menschenrechtsnorm zu derogieren, sondern auch inwieweit und für wie lange eine Menschenrechtsnorm derogiert werden darf. Dieses Rechtsprinzip ist auch anzuwenden, wenn es nicht um das Verhältnis Staat und Bürger sondern um Staat und Recht geht. Der Staat ist ein Rechtsgebilde; er ist jedoch im Stande Normen anzuwenden, zu interpretieren und sie gegebenenfalls zu verletzen. Bei Anwendung und Interpretation von Recht kommt es, stehen zwei oder mehr Werte gegensätzlich zueinander, notwendigerweise zu einer Werteabwägung. Staatliches Handeln muss auch bezüglich der Rechtsanwendung verhältnismäßig sein – zum Beispiel im Verhältnis zwischen dem Rechtsstaatsprinzip und einer Notstandsermächtigung oder bezüglich der Anwendung von Staatsgewalt bei der Unterbindung gewalttätiger Auseinandersetzungen.

Bedingungen der Notwendigkeit, Konkretheit und Dringlichkeit

Obwohl es keine allgemein anerkannte Definition und Auslegung des Staatsnotstandes gibt, können aus der Natur der Ereignisse, welche das Ausrufen eines Staatsnotstandes erlauben, dennoch bestimmte Regelmäßigkeiten abgeleitet werden. Als erstes stellt sich die Frage, was nun im Konkreten die Notwendigkeit des Ausrufens eines Notstandes ausmacht? Als notstandsauslösende Situation ist denkbar, dass der Staat als solches, seine politische Struktur, seine Funktion, die öffentliche Ordnung oder das Wohlergehen seiner Bürger und der Rechtsunterworfenen bedroht sind. Diese Bedrohung darf nicht gering sein. Sie muss eine Größenordnung erreichen, in der der Staat oder seine Rechtsunterworfenen schweren Schaden in großem Ausmaße nehmen würden, und diese Situation muss erfolgreich durch Ändern der Staatsstruktur bekämpft werden können (Erfolgsaussicht). In anderen Worten: wenn Effektivität und Effizienz die legitimierenden Parameter darstellen, so macht die Einsetzung eines Staatsnotstandes nur Sinn, wenn dieser die Effektivität und Effizienz der Vollziehung zur Bewältigung der Situation steigert. Die Notwendigkeit liegt daher in der Unfähigkeit normaler staatlicher Vollziehung (Gerichtbarkeit und Verwaltung) auf einen Notstand adäquat reagieren zu können. Gehen wir daher in weiterer Folge vom Begriff des Vollzugsnotstandes aus. (Bedingung der Notwendigkeit und Erfolgsaussicht)

⁴³ CCPR, General Comment No.29, *States of Emergency (Article 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para. 4.

Die Parameter „Effektivität“ und „Effizienz“ lassen sich direkt auf zwei weitere Bedingungen des Staatsnotstandes anwenden. Effektiv kann eine Maßnahme nur gestaltet werden, wenn ein konkretes Problem vorliegt; und bei Behandlung dessen muss eine gewisse Dringlichkeit vorliegen, die eine Effizienzsteigerung des Staates erforderlich macht. Im Allgemeinen kann zum Beispiel immer ein gewisses Bedrohungspotential durch Terrorismus oder Naturkatastrophen postuliert werden. Dieses theoretische Bedrohungspotential rechtfertigt jedoch nicht den Ausnahmezustand auszurufen, da es an einer Dringlichkeit und Konkretheit mangelt. Konkretheit und Dringlichkeit sind diesbezüglich eng miteinander verknüpft. Beide beschreiben eine Situation, welche den Staat zu handeln zwingt; beide zeigen an, dass die normalen Staatsfunktionen dem Problem nicht ohne weiteres Herr werden können. Ebenso sind beide zeitliche Elemente. Dringlichkeit beschreibt eine Notwendigkeit für rasches Handeln (eine Frage der Effizienz), während sich Konkretheit auf einen genau definierten Zeitraum, ein Anfang und ein Ende der Notstandssituation, beziehen (siehe unten "Einschränkungen bei Zeit, Raum und Ziel"). Beispielsweise ist ein Terroranschlag immer möglich, aber nur ein konkreter Terroranschlag kann einen Ausnahmezustand tatsächlich auslösen, da ein Mangel an Konkretheit zum Fehlen der Dringlichkeit führt. Ebenso gilt, dass nur eine konkrete Naturkatastrophe einen Ausnahmezustand auslösen kann. Wenn eine solche kurzfristig vorhergesehen werden kann, können vorbeugende Maßnahmen im Rahmen von Notfallkompetenzen durchaus angebracht sein. Mangelt es am Element der Konkretheit und ist langfristige Prävention möglich, so muss dies im Rahmen der normalen Staatsstrukturen und Entscheidungsprozesse erfolgen. Als hypothetisches Beispiel bietet sich der Film *Armageddon* an. In diesem befindet sich ein Meteor auf Kurs auf die Erde und droht bei seinem Einschlag die Menschheit zu vernichten. Diese vorhersagbare und dringende Bedrohung bildet den Notfall. Mit nur ein paar wenigen Tagen Zeit würde eine demokratischen Entscheidungsfindung und Gesetzgebung eine erfolgreiche Problembehandlung behindern. In solchen Szenarien kann das kurzfristige Abändern konstitutioneller Prozesse zugunsten einer effizienteren Vollziehung verhindern, dass ein Meteorit die Menschheit vernichtet. Da die Katastrophe vorhersehbar, dringend, konkret und (theoretisch) vermeidbar ist, sofern normale Staatsprozesse überschrieben werden, scheint im Falle von *Armageddon* ein Ausrufen des Notstandes angebracht. Allgemeine Bedrohungen durch Naturkatastrophen und durch mögliche terroristische Anschläge bestehen immer – und solange diese nicht konkret vorhergesagt werden können und kein manifestes Problem verursachen (z. B. öffentlichen Unruhen, Plünderungen etc.), kann mit ihnen im Rahmen der normalen Staatsfunktionen umgegangen werden. Das Präventionsprinzip kann daher nicht auf Staatsnotstände angewandt werden. (Bedingung der Konkretheit)

Eine Situation, die eine konkrete Bedrohung darstellt, wird jedoch nicht unbedingt einen Staatsnotstand rechtfertigen – nicht jede Situation, die sich von der Normalität unterscheidet rechtfertigt einen Ausnahmezustand. Zuerst muss eine Notstandssituation, wie bereits erwähnt, von solcher Größenordnung und solcher Schwere sein, dass es dem Staate unmöglich erscheint, die eigene Sicherheit und die seiner Bürger zu gewähren, ohne seine Struktur zugunsten der Effektivität (z. B. durch Ausweitung der Befugnisse der Vollziehung) und/oder der Effizienz (z. B. durch Reduzierung der parlamentarischen Kontrolle um die Geschwindigkeit der exekutiven Handlungsmöglichkeit zu erhöhen) auf *ad-hoc*-Basis abzuändern. Der "Ausnahmezustand" ist daher vornehmlich ein Notstand der Wirksamkeit der Exekutive und der Jurisdiktion, deren Aufgabe es ist, die Rechtsunterworfenen direkt zu schützen.⁴⁴ Darüber hinaus muss der Notfall so dringend sein, dass ein präventives Agieren der Gesetzgebung unmöglich ist. Dies hat mit der einfachen Begründung zu tun, dass, wenn eine bestimmte Dringlichkeit fehlt, geeignete Kanäle innerhalb der normalen Staatsstruktur verfügbar sind und ein solcher Notfall auf die übliche Weise bewältigbar ist. Situationen, die einen Staatsnotstand auslösen können, müssen daher auf für den Staat unvorhergesehene, unvorhersehbare oder langfristig unvorbeugbare Situationen eingeschränkt sein. (Bedingung der Dringlichkeit)

Einschränkungen von Zeit, Raum und Ziel

Dass der Staatsnotstand eine außergewöhnliche Situation darstellt, beschreibt bereits der Begriff „Ausnahmezustand“ wie von Carl Schmitt oder Giorgio Agamben verwendet.⁴⁵ Es handelt sich dabei um eine Ausnahme in der Staatsstruktur und nicht um eine Situation außerhalb des Bereichs der Verfassung, wie bereits erläutert. Wie der Begriff „Ausnahme“ bereits andeutet, erwartet man sich, dass diese in einem Normalzustand eingebettet daher sowohl einen Anfang als ein Ende besitzt. Ausgehend von dieser Annahme lässt sich weiter argumentieren, dass Notstandsmechanismen, (materielle) Notstandsgesetzgebung und Notstandskompetenzen danach auch enden und der Staat seine normale Struktur fortsetzt. Dies klingt vielleicht trivial, es ist jedoch notwendig, sich damit etwas näher zu befassen. Der Ausnahmezustand muss einen Anfang haben und in der Regel auch ein Ende. Es ist natürlich denkbar, dass ein Staatsnotstand für eine bestimmte Situation ausgerufen wird,

⁴⁴ Auch werden durch Staatsnotstandsrecht, wie zum Beispiel dem Kriegsrecht, manchmal judikative Schnellverfahren eingerichtet, weshalb der Begriff „Vollzugsnotstand“ am besten geeignet erscheint.

⁴⁵ Carl Schmitt, *Political theology: Four chapters on the concept of sovereignty*, University of Chicago Press, 2005;

Giorgio Agamben, *State of exception*, University of Chicago Press, 2005 – für eine exzellente etymologisch-historische Erarbeitung über die Begrifflichkeit des Staatsnotstandes, siehe Kapitel 1. Eine kurze, historische Zusammenfassung findet sich in: Giorgio Agamben, „A Brief History of the State of Exception“.

die unvorhergesehener oder aber auch beabsichtigter Weise nicht mehr endet. Was Ausnahme war, wird zur Normalität. In solchen Fällen ist es äußerst hilfreich, wenn die Gesetzgebung weiter in Vollständigkeit funktioniert um Gesetze und Verfassung an die neue Normalität anzupassen. Solche Situationen können beträchtliche, rechtliche Probleme verursachen, wie es anhand von Staaten gesehen werden kann, die periodisch die Fortsetzung des Staatsnotstands erklären, um materielles Staatsnotstandsrecht aufrecht zu erhalten. (z.B. Ägypten von 1967-1980 und 1981 bis heute, Israel seit 1948, Syrien seit 1963). Nach Ende des Ausnahmezustandes, sobald die Bedrohung gelöst ist und der Staat in die Normalität zurückkehrt, muss auch der funktionelle Zustand des Staates wiederhergestellt werden. Andernfalls wird die Ausnahme zur Regel. So stellt auch das Menschenrechtskomitee im Bezug auf Derogationen von Menschenrechtsnormen fest: „The restoration of a state of normalcy where full respect for the Covenant can again be secured must be the predominant objective of a State party derogating from the Covenant.“⁴⁶ Gleiche Ansicht vertreten die *Paris Minimum Standards*.⁴⁷

Das ursächliche Ereignis, welches eine Notstandssituation und den dadurch bedingten Staatsnotstand auslöst, muss jedoch vom Staatsnotstand getrennt sein. Dieses ursächliche Ereignis, obwohl kausal mit dem Staatsnotstand verbunden, ist diesem zeitlich nicht gleichzusetzen. Beispielsweise kann eine Flut bereits geendet haben, während die humanitäre Bedrohung für die Bevölkerung durch Zerstörung der Infrastruktur und das Auftreten von Epidemien, weiterbesteht. Ein Terroranschlag welcher für gewöhnlich kaum länger als einen Tag andauert, kann zu einer Situation der bürgerlichen Unruhe und Angst führen, die fortbestehen. Er kann zur Zerstörung der Infrastruktur und vielen Opfer führen. Darum ist es rechtlich gesehen nicht sinnvoll materielle Definitionen des Notstandes zu geben, welche sich auf das auslösende Moment beziehen. Sofern das auslösende Moment in der Vergangenheit liegt, würde dies den Staatsnotstand sofort beenden wenn die Legaldefinition die Notstandskompetenzen an den Auslöser anknüpft. Tut sie dies nicht, so stellt sich hingegen die Frage wann denn die Notstandskompetenzen enden. Es ist daher sinnvoll die Legaldefinition an die Konsequenzen des auslösenden Moments zu knüpfen. Dies bedeutet auch, dass nicht das Ereignis aber seine Folgen den Notfall darstellen. Wenn Terrorismus immer eine Begründung den Ausnahmezustand zu deklarieren darstellen würde, wäre ein einzelner Anschlag, selbst wenn er ohne Folgen bleibt, Grund für einen Staatsnotstand. Ist die Definition an den Akt geknüpft, so beginnt und endet der Staatsnotstand ausgelöst durch einen Bombenanschlag mit dem

⁴⁶ CCPR, General Comment No.29, *States of Emergency (Article 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, para. 1.

⁴⁷ Richard B. Lillich, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, American Journal of International Law, Vol. 79, No. 4., 1074 (Art. 6), 1985.

Bekanntwerden des Anschlags, also in vielen Fällen mit der Explosion. Da dies offenbar widersinnig ist, muss eine andere Lösung gefunden werden, die Anfang und Ende des Notstandes an das effektive und effiziente Funktionieren des Staates knüpft. (Zeitliche Beschränkung)

Neben der temporalen Einschränkung muss auch eine räumliche und territoriale Einschränkung bedacht werden. Nicht jede Situation wird den gesamten Staat bedrohen oder einen Ausnahmezustand für den gesamten Staat erforderlich machen. Wenn der Notfall nur eine kleinere Region oder eine Stadt betrifft, scheint es unangebracht, einen Ausnahmezustand für den gesamten Staat zu deklarieren.⁴⁸ Der Staatsnotstand als funktionell-organisatorische Definition erklärt auch folgendes Phänomen. Wenn zum Beispiel eine Naturkatastrophe grenzüberschreitend stattfindet, kann ein Staat den Notstand auf seinem eigenen Hoheitsgebiet erklären. Geschieht dies nun für den Staat A aber nicht für den Staat B, bedeutet dies nicht, dass einer von beiden Rechtswidrig handelt. Ist nämlich Staat B in der Lage die Katastrophe effektiv und effizient ohne Notfallkompetenzen zu bewältigen (z.B. weil dieser Katastrophenvorsorge unterhielt), so ist es ihm gemäß der oben gegebenen Definition noch nicht einmal gestattet einen Staatsnotstand auszurufen. Diese territoriale Trennung, die örtliche Lage der Bedrohung und die Bedingung der Konkretheit sind etwas anders gelagert wenn Staat A dem Staate B den Krieg erklärt. Findet der Kampf auf dem Territorium des Staates B statt, so kann die ständige Bedrohung für Staat A angegriffen zu werden eine präventive Erklärung des Staatsnotstandes rechtfertigen auch wenn ein konkreter Angriff noch nicht ansteht. (Räumliche und territoriale Einschränkungen)

Eng mit der territorialen Lage des Notfalls ist auch das Objekt das von einem Notfall bedroht wird verknüpft. Der Ausnahmezustand, welcher zur Bewältigung der Notstandssituation ausgerufen wurde, ist kausal mit der Kompetenz einen Staatsnotstand auszurufen verbunden; denn wäre die Notstandssituation nicht eingetreten so gäbe es auch keine Notstandskompetenzen. Dies bedeutet jedoch gemäß der *ultra-vires*-Lehre, dass sich die Notfallkompetenzen auf das Objekt des Notstandes beschränken müssen. Der Gebrauch von Notfallkompetenzen über das betroffene Objekt des Notfalls hinaus fällt außerhalb des Zweckes der Notstandskompetenzen und sollte daher ausgeschlossen sein. Eine Situation, die tatsächlich einen rechtlichen Ausnahmezustand auslöst, fällt also unter die Bedingung der Konkretheit. Dies bedeutet im Sinne des *ultra-vires*-Prinzips, dass der Staat nur solche Maßnahmen ergreifen kann, welche das Gesetz legitimiert, und dieses Gesetz muss

⁴⁸ Richard B. Lillich, *The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, American Journal of International Law, Vol. 79, No. 4., 1073-4 (Art. 4), 1985.

eine Notstandslegitimation aufgrund des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips allein auf die Konsequenzen der Notfallsituation einschränken. (Einschränkung des Zwecks)

Einsichten aus der STEM Studie

Die State of Emergency Mapping (STEM) Datenbank umfasst einen Zeitraum von 15 Jahren und hält 190 Ausnahmezustände (davon 81 Erstdeklarationen und 109 Verlängerungen) aller Länder, die Mitglied des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sind.⁴⁹ Eine vorläufige Analyse der Daten zeigt, dass eine hohe Anzahl von Ausnahmezustände in den lateinamerikanischen Ländern erklärt werden. Ein weiteres auffälliges Merkmal ist, dass zum Beispiel Länder wie Ägypten und Tunesien nicht in der Datenbank aufscheinen, obwohl Ägypten weiterhin den Rekord für die weltweit längste Periode (nämlich 33 Jahre bis Mubaraks Absetzung in 2011 und danach 2 weitere Jahre) von vorgesetzten Staatsnotständen hält. Ägypten stellt damit den Archetyp staatsnotstandsgestützter Autokratie dar. Tunesien, auch Mitglied des IPBPR, wurde auch im Zeitraum von Beginn 2011 bis Ende 2014 durch Staatsnotstandsgesetzgebung regiert, dieser Staatsnotstand wurde jedoch auch niemals auf internationaler Ebene erklärt.⁵⁰ Von 81 Notstandsdeklarationen, die den Vereinten Nationen gemeldet wurden, wurden 13 durch Naturkatastrophen und die restlichen 68 durch politische Krisen ausgelöst. Zwar hat der IPBPR 167 Vertragsparteien, jedoch nur 19 haben der Verpflichtung der internationalen Berichterstattung über die Erklärungen des Staatsnotstands Folge geleistet. Dies zeigt, dass viele Länder (Israel, Ägypten, Tunesien, Algerien etc.) ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung, Menschenrechtsderogationen zu erklären, nicht nachkommen.

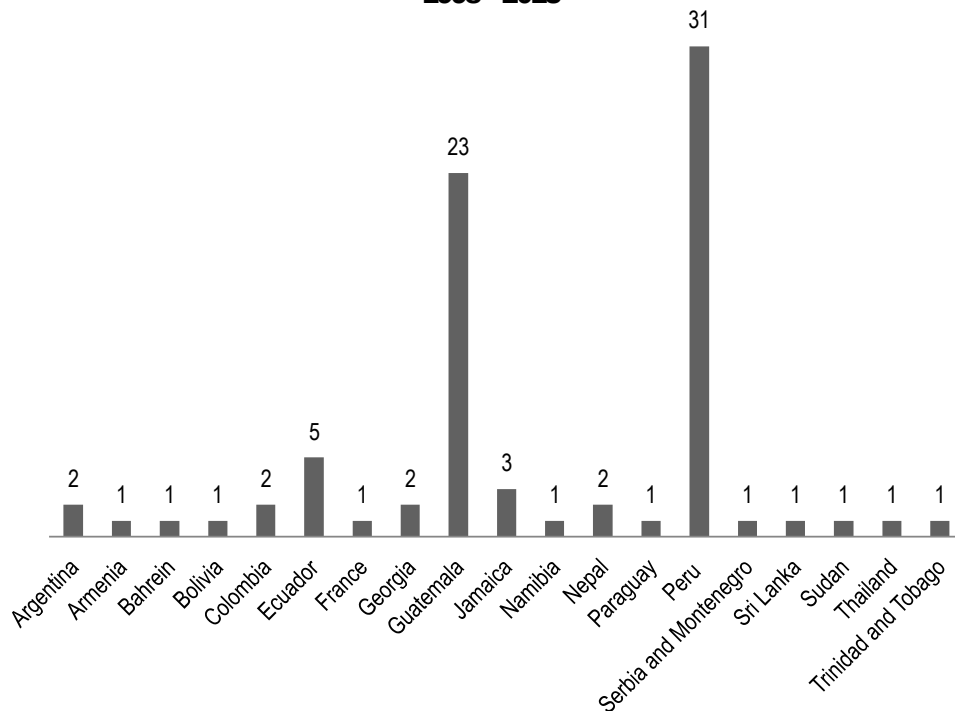
Auffallend ist eine Häufung von Notstandsdeklarationen im südamerikanischen Raum. Die Daten legen nahe, dass eine Institutionalisierung dieser Praktiken vor allem in Peru stattgefunden hat. Im Falle von Peru und Guatemala kommt hinzu, dass aufgrund der verfassungsgesetzlichen Vorgaben ein Staatsnotstand wiederholt erklärt werden muss, wenn die Krise nach 30 (Guatemala) bzw. 60 (Peru) Tagen nicht bewältigt ist. Dies wird durch weitere Variablen bestätigt: häufig wurden Ausnahmezustände bei den Vereinten Nationen gemeldet, noch bevor sie auf nationaler Ebene wirksam wurden. Allerdings bedeutet die Tatsache, dass Peru hat so viele Verlängerungen erklärt, nicht notwendigerweise ein Abdriften in eine Autokratie. Vielmehr deutet dies darauf hin, dass Perus Verfassung die Regierung aufgrund von absoluten temporalen Grenzen zwingt, diese Verlängerungen erneut zu erklären. Dies kommt der internationalen Kontrolle zugute. Eine ähnlich gelagerte

⁴⁹ Andrej Zwitter, *State of Emergency Mapping: Database Project*, 2014.

⁵⁰ Andrej Zwitter, *Arab Spring - State of Emergency and Constitutional Reform*, in: *Air and Space Power Journal* 5, no. 2, 2014.

verfassungsrechtliche Situation kann auf der Basis der guatemaltekischen Notstandsverlängerungen angenommen werden. Mit insgesamt 17 gemeldeten Verlängerungen, zeigt Guatemala auch Anzeichen für eine starke Konstitution, welche die Regierung verpflichtet Ausnahmezustände explizit zu verlängern.

**Figure 1: Reported States of Emergency, extensions excluded:
1998 - 2013**



Laut dem IPBPR können im Falle eines Notstandes nur jene Menschenrechte derogiert werden, welche eine Bewältigung der Krise entgegenstehen. Auch diesbezüglich gibt es Grenzen. Zum Beispiel kann das Recht auf Leben oder die Anerkennung also Rechtsperson vor Gericht niemals derogiert werden. Für alle anderen Menschenrechtsderogationen gilt wie oben bereits geschildert das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Datenbank gibt darüber Aufschluss, welche Menschenrechtsnormen am häufigsten derogiert werden. Dabei fällt auf, dass bestimmte Artikel zum Standardrepertoire der Notstandsmechanismen gehören (z.B. Bewegungs- und Versammlungsfreiheit), während andere praktisch niemals aufgehoben werden (z.B. Gleichheit vor dem Recht, Diskriminierungsverbot, oder Religionsfreiheit).

Figure 2: Reported ICCPR Human Rights Derogations, extensions
excluded: 1998-2013

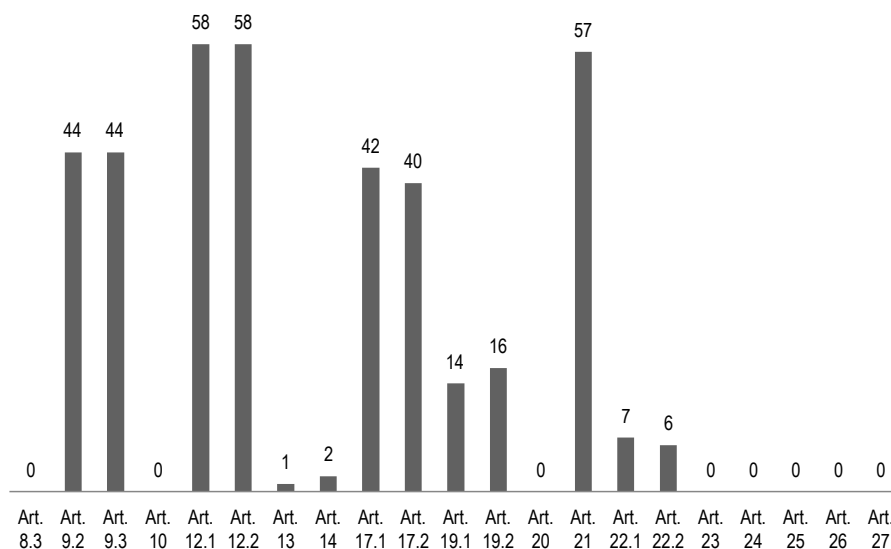


Abbildung 2 zeigt, dass die meisten Länder Derogationen der Artikeln 12 (58 mal) und 21 (57 mal), insbesondere, und Artikel 9 (44 mal) und 17 (Absatz 1, 42 mal, Absatz 2; 40 mal) melden.⁵¹

Ein erster Vergleich mit dem Democracy Index der Economist Intelligence Unit zeigt, dass die am meisten vertretenen Länder im Bereich der *hybrid regimes* und der *flawed democracies* (im Gegensatz zu *full democracies* und *authoritarian regimes*) zu finden sind.⁵² Staaten wie Algerien, Ägypten, Jemen, Syrien und Libyen, durch die Economist Intelligence Unit als *authoritarian regimes* eingestuft, scheinen hingegen gar nicht auf obwohl diese natürlich zu den üblichen Verdächtigen gehören. So zum Beispiel hielt der Staatsnotstand in Algerien von 1992 bis 2011 an und wurde erst aufgrund von Protesten im Rahmen des Arabischen Frühlings beendet.⁵³ Dies belegt, dass vor allem Staaten, die sich zwischen Demokratie und Autokratie bewegen, dazu neigen Staatsnotstände auch tatsächlich dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zum Zwecke der Menschenrechtskontrolle zu melden. Vor allem diese Staaten sind aber auch gefährdet sich durch eine Perpetuierung der Notstandsherrschaft eine autokratische Herrschaftskultur anzugewöhnen, wie leider der Fall Ägypten bestätigt. In genau diesen Fällen ist es folglich notwendig, dass Österreich dem Abgleiten dieser

⁵¹ Artikel 12 Absatz 1 bezieht sich auf Bewegungsfreiheit und Wahl des Wohnsitzes. Artikel 12 Absatz 2 betrifft das Recht das Land zu verlassen. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Gewerkschaftsbildung wird durch Artikel 21 abgedeckt. Artikel 9 betrifft das Recht auf die Freiheit und Sicherheit der Person, sowie den Schutz vor willkürlicher Festnahme oder Haft und das Recht auf ein faires und zeitiges Verfahren. Vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in die Privatsphäre, oder den Schriftverkehr schützt Artikel 17.

⁵² Democracy Index 2014, in: The Economist, Intelligence Unit, http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115.

⁵³ Andrej Zwitter, *The Arab Uprising: State of Emergency and Constitutional Reform*, in: Non-Western Encounters with Democratization: Imagining Democracy after the Arab Spring, ed. Christopher K. Lamont, Jan van der Harst, Frank Gaenssmantel, 103–26, Surrey: Ashgate, 2015.

Staaten in autokratische Herrschaftsstrukturen durch Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Krisen- und Entwicklungshilfe sowie außenpolitische Kooperation entgegenwirkt.

Schlussfolgerungen

In abschließender Betrachtung lässt sich ein recht deutliches Bild geben, dass das Notstandsrecht ein notwendiger Bestandteil einer idealen, liberalen Demokratie darstellt; und es wurde dargelegt, wie eine solche, basierend auf dem Rechtsprinzip der Verhältnismäßigkeit, mit dem Ausnahmezustand, oder wie hier definiert – dem Vollzugsnotstand, umgehen sollte. Es handelt sich beim Notstand im staatsrechtlichen Sinne nicht um die konkrete Katastrophe, der Terroranschlag oder die Überschwemmung, sondern um deren Konsequenz, nämlich, dass die Exekutive nicht effektiv und/oder effizient genug mit der Situation umgehen kann. Es wurde also eine strukturell-funktionelle Definition, im Gegensatz zu einer materiell-operationalen Definition, zugrunde gelegt. Dies begründet sich bereits daraus, dass ein und dieselbe Katastrophe einen Notstand in einem Land verursachen kann, während ein anderes Land ohne den Notstand zu erklären damit fertig wird. Des Weiteren wurde festgestellt, dass die oben genannten Prinzipien in einer idealen, liberalen Demokratie fortwirken und ihren Wirkungsbereich nur dahingehend einschränken, dass im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung vorübergehend Kompetenzen (für gewöhnlich auf die Exekutive und unter Umständen zugunsten beschleunigter, richterlicher Verfahren) übertragen werden, um Effizienz und Effektivität zu steigern.

Ein wichtiger Schritt der österreichischen Außenpolitik wäre es, vor allem Staaten, die in die Kategorien *flawed democracy* und *hybrid regime* fallen, bei der erfolgreichen Beendigung der politischen und katastrophenbedingten Krisen zu helfen, um zu vermeiden, dass sich diese Staaten aufgrund verlängerter Staatsnotstände zu autokratischen Regimen transformieren. Man darf nicht vergessen, dass genau eine solche, wiederholte Verlängerung in Ägypten, Algerien und Israel zu einer Perpetuierung der Aufhebung demokratischer Kontrolle und Gesetzgebung durch Exekutivorgane geführt hat. Daher sollte sich eine aktiv um die Reduzierung von autokratischer Regierungsformen bemühte Neutralität, wie sie in Österreich zu finden ist, verstärkt um solche Risikostaat kummern. Dies kann einerseits durch vermehrte Kooperation und Hilfe bei der Beendigung von politischen und Naturkatastrophen bedingten Staatsnotständen erzielt werden. Andererseits kann sich in Österreich durch verstärkte Kontrolle der Menschenrechtsderogationen engagieren, in dem es durch eine enge Kollaboration mit dem UNHCR und mit Rücksichtnahme auf die STEM Datenbank die Einhaltung der Menschenrechte sicherstellt.

Ein erster Abgleich der STEM Datenbank mit dem *Democracy Index* der Economist Intelligence Unit hat gezeigt, dass autoritäre Regime zwar Staatsnotstände zum Zwecke der Machtsicherung verwenden, dass diese jedoch Notstandsdeklarationen nicht an die Vereinten Nationen weiterleiten. Diese Umgehung des Kontrollmechanismus für Menschenrechtsdeklarationen verursacht eine Schutz- und Kontrolllücke. Im Umgang mit autokratischen Staaten gilt grundsätzlich daher, dass Österreich die Ausrufung von Staatsnotständen, welche sich auch in den politischen Berichten der Botschaften wiederfinden, genau im Auge behalten sollte. Wahrscheinlich bleiben, neben politischen und ökonomischen Zwangsmaßnahmen, wohl freundschaftliche diplomatische Beziehungen mit autokratischen Staaten das beste Mittel, um die Einhaltung der Menschenrechte durch Wissenschafts- und Entwicklungskooperation sowie Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zu fördern.

Eines kann mit Sicherheit prognostiziert werden; Notstände werden nicht aufhören zu existieren. Staatsnotstände stellen die liberale Demokratie auf eine harte Probe – Notstände verlangen für das Überleben der Demokratie vom Staat zeitweise weniger demokratisch zu sein. In Bezug auf die österreichische Außenpolitik können solche Staatsnotstände autokratischer und semi-autokratischer Länder durchaus eine Möglichkeit darstellen, um Krisenkooperation anzubieten und dadurch in weiterer Folge liberale Werte mit einzubinden und zu stärken.

Andrej Zwitter