

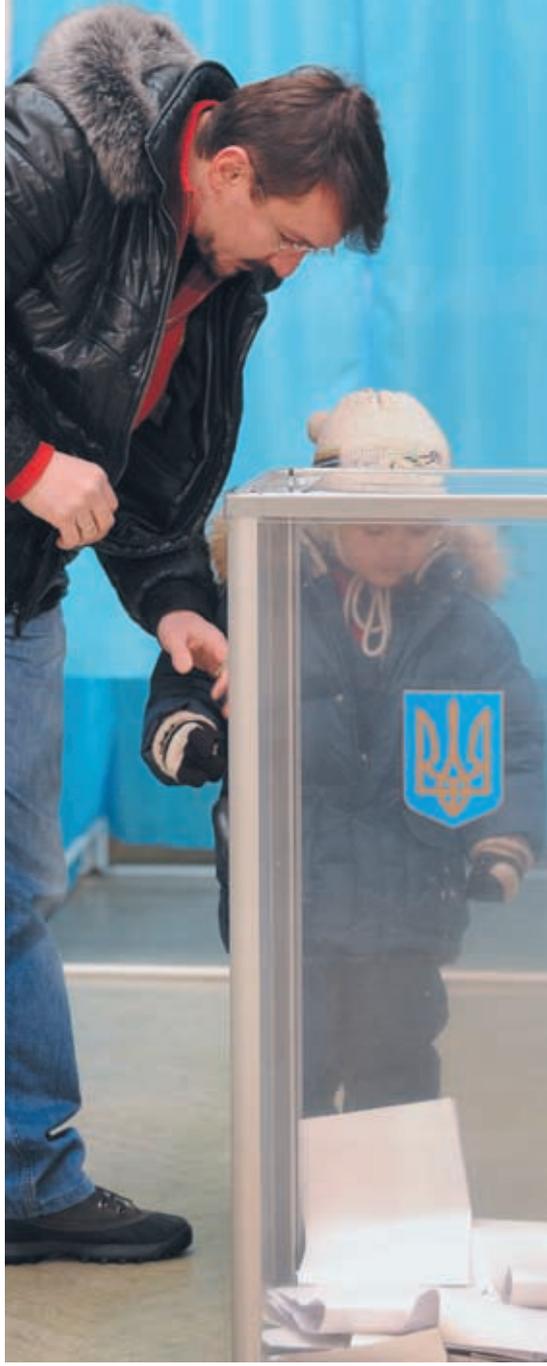
BAND 14

Import/Export Demokratie

20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus

Timm Beichelt und Frank Schimmelennig Vom postsozialistischen Transformationsoptimismus zur politischen Realität. Die Grenzen des Demokratieexports in Osteuropa und dem Kaukasus **Srdan Dvornik** Zerstörte Gesellschaften, bürgerliche Stellvertreter und Demokratie **Jens Siegert** Von der institutionellen Form zur demokratischen Substanz? Politische Kultur und Zivilgesellschaft in Russland **Alina Mungiu-Pippidi** Die unvollendeten Revolutionen Südosteuropas **Kurt Bassuener** Bosnien-Herzegowina: Eine international anerkannte Versageroligarchie **Ivlian Khaindrava** Innerstaatliche

Konflikte und Demokratie **Bodo Weber** Über die Wahrnehmung ethnischer Konflikte und ihre Auswirkung auf die westliche Demokratisierungspolitik in Südosteuropa nach '89 **Jonathan Wheatley** Die Herausforderungen für die Demokratisierung im Kaukasus: sowjetische Alibis, Nationalismus und Versagen bei der Demokratieförderung **Pavol Demes** Einige Lektionen aus der westlichen Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa **Jurij Dschihladse** Russlands Krise, Russlands Öffnung? **Iris Kempe** Die EU und ihre Nachbarn: Auf der Suche nach neuen Formen der Partnerschaft



IMPORT/EXPORT DEMOKRATIE

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 14**

Import/Export Demokratie

20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa
und dem Kaukasus

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Import/Export Demokratie
20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus
Band 14 der Reihe Demokratie
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
© Heinrich-Böll-Stiftung 2010

Übersetzungen aus dem Englischen von Jochen Schimmang
Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)
Druck: agit-druck

Titel-Photo: Alexander Nemenov/AFP/Getty Images, Wahllokal in Kiew am 17. Januar 2010
(Präsidentchaftswahlen in der Ukraine)

ISBN 978-3-86928-023-3

Bestelladresse in Deutschland:

Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

INHALT

Vorwort und Einleitung	7
Timm Beichelt und Frank Schimmelfennig Vom postsozialistischen Transformationsoptimismus zur politischen Realität – Die Grenzen des Demokratieexports in Osteuropa und dem Kaukasus	12
Srdan Dvornik Zerstörte Gesellschaften, bürgerliche Stellvertreter und Demokratie	26
Jens Siegert Von der institutionellen Form zur demokratischen Substanz? Politische Kultur und Zivilgesellschaft in Russland	35
Alina Mungiu-Pippidi Die unvollendeten Revolutionen Südosteuropas	41
Kurt Bassuener Bosnien-Herzegowina: Eine international anerkannte Versageroligarchie	58
Ivlian Khaindrava Innerstaatliche Konflikte und Demokratie	63
Bodo Weber Über die Wahrnehmung ethnischer Konflikte und ihre Auswirkung auf die westliche Demokratisierungspolitik in Südosteuropa nach '89	68
Jonathan Wheatley Die Herausforderungen für die Demokratisierung im Kaukasus: sowjetische Altlasten, Nationalismus und Versagen bei der Demokratieförderung	74
Pavol Demes Einige Lektionen aus der westlichen Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa	82
Jurij Dschibladse Russlands Krise, Russlands Öffnung?	85
Iris Kempe Die EU und ihre Nachbarn: Auf der Suche nach neuen Formen der Partnerschaft	93
Autorinnen und Autoren	109

VORWORT UND EINLEITUNG

Mit der welthistorischen Zäsur von 1989, dem Zusammenbruch der Gesellschaftssysteme sowjetsozialistischen Typs, verbanden sich unmittelbare Hoffnungen vom «Ende der Geschichte» – nämlich dem globalen Siegeszug des westlichen, liberal-demokratischen Gesellschaftsmodells und dem damit verbundenen Ende größerer weltpolitischer Konflikte.

Dieser demokratische Optimismus spielte eine besondere Rolle im Verhältnis des Westens zu den ehemals sozialistischen Ländern. Als Vorstellung eines linearen Demokratisierungsprozesses fand er unmittelbar Eingang in die politikwissenschaftliche Transformationsforschung wie in die Politik gegenüber den östlichen Nachbarn. Gestützt auf die demokratischen Umwälzungen in Mittelosteuropa schienen dem westlichen Demokratieexport wie den Instrumenten externer Demokratieförderung kaum relevante Grenzen gesetzt.

Die Entwicklungen in Ost- und Südosteuropa und dem Kaukasus nach 1989 haben jedoch diese Vorstellungen rasch als naiv entlarvt. In Russland ist der von gesellschaftspolitischer Instabilität und sozioökonomischem Niedergang getragene demokratische Öffnungsprozess der 1990er Jahre von einem autoritären Konsolidierungskurs abgelöst worden. In Südosteuropa hat die gewaltförmige ethnische Auflösung Jugoslawiens zu einem autoritären Transformationsprozess geführt. Der Südkaukasus verharrt bis heute zwischen autoritären politischen Traditionen, ethnischen Konflikten und Demokratisierungsbestrebungen. In allen drei Regionen haben die westlichen Demokratisierungsbemühungen allenfalls ambivalente Ergebnisse erzielt.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat den Jahrestag des Epochenbruchs zum Anlass genommen, um sich mit zwei Jahrzehnten externer Demokratieförderung in diesen Teilen Europas auseinanderzusetzen. Auf der im Februar 2009 organisierten internationalen Tagung «Import/Export Demokratie – 20 Jahre Demokratieförderung in Ost-, Südosteuropa und dem Kaukasus» beleuchteten namhafte Expert/innen aus dem In- und Ausland Erfolge und Misserfolge, Instrumente und Institutionen sowie die dahinterstehenden (politischen wie wissenschaftlichen) Konzepte.

Die internationale Fachtagung bildete zugleich die Auftaktveranstaltung für das Promotionskolleg «Zivilgesellschaft und externe Demokratisierung im postsozialistischen Europa» der Heinrich-Böll-Stiftung, welches in Zusammenarbeit mit der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) und der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich durchgeführt wird. Mein Dank gilt Prof. Dr. Timm Beichelt und Prof. Dr. Frank Schimmelfennig für die fruchtbare Zusam-

menarbeit sowie Frau Christiane Barnickel für die Protokollierung der Tagungsdiskussion.

Die Veranstaltung brachte Praktiker/innen und Theoretiker/innen – Politiker/innen, Wissenschaftler/innen, Vertreter/innen zivilgesellschaftlicher Organisationen u. a. – zusammen, die im Rückblick auf die Zeit seit 1989 über die Zukunft externer Demokratieförderung nach dem Verlust des ursprünglichen Transformationsoptimismus diskutierten. Ziel der Tagung war es, über diese europäischen Regionen hinaus nach den grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratieförderung zu fragen. Die Ergebnisse der Tagung sind in dieser Dokumentation erfasst, die nahezu alle Vorträge versammelt. Die vier Teile dieses Bandes entsprechen den damaligen Tagungsdiskussionen.

Der erste Teil eröffnet den Band mit grundsätzlichen Fragen und Problemen externer Demokratieförderung und dem Stand der wissenschaftlichen Forschung dazu. Die Tagungsteilnehmer waren in der Diskussion darin einig, dass die Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratisierung von der Legitimitätsfrage sowie den Instrumenten und Rahmenbedingungen bestimmt sind. Inwieweit der Eingriff von außen in politische Systeme und Gesellschaften einzelner Staaten grundsätzlich legitim ist, wurde kontrovers diskutiert. Es bleibt eine offene Frage, der sich jeder Akteur externer Demokratieförderung täglich neu zu stellen hat.

Ebenso entscheidend für den Erfolg externer Förderung von Demokratie sind die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern. Wenn etwa, wie in Russland, ein autoritäres Regime als Demokratie-Verhinderer auftritt, können Anreize zu demokratischen Reformen kaum größere Wirkung entfalten. Zugleich bestimmen die einzelnen Akteure und die von ihnen angebotenen Anreize zu einem wesentlichen Teil den Erfolg externer Demokratisierung. In Regionen wie dem westlichen Balkan, wo die EU die Mitgliedschaft in der Union anbieten könne, sei die Sogwirkung auf die einzelnen Länder allgemein größer als etwa im Südkaukasus, wo die Europäische Nachbarschaftspolitik kein solches Angebot umfasse.

Von den Diskussionsteilnehmern wurde unterstrichen, dass nicht nur die direkte Förderung politischer Institutionen und Akteure im engeren Sinne, sondern auch die Förderung wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität zu demokratischen Reformen beitragen könne. Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass die Demokratieförderung bei allem Bedeutungszuwachs, den sie in den zurückliegenden Jahren in der internationalen Politik erfahren hat, auch weiterhin mit anderen Interessen konkurriert, etwa Sicherheits- oder Energieinteressen. Diese können, müssen aber nicht identisch sein. Im Konfliktfall, so war man sich einig, würden noch immer Sicherheits- und Energieinteressen über Demokratisierungsziele gestellt werden.

Als grundsätzliches Problem von Praktiker/innen wie Theoretiker/innen der Demokratieförderung wurde die Messbarkeit der konkreten Effekte benannt. Da Demokratisierungsmaßnahmen in der Regel auf die langfristige Veränderung

politischer Systeme und Gesellschaften abzielen, ist schwer zu erfassen und noch schwerer zu «messen», ob und welche Effekte einzelne Maßnahmen haben.

In Osteuropa, Südosteuropa und im Südkaukasus hat sich in den zurückliegenden 20 Jahren gezeigt, dass die Etablierung formal demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen noch keinen wirklichen demokratischen Transformationsprozess garantiert. Zwei Aspekte spielten und spielen in diesen Regionen eine zentrale Rolle bei der Beantwortung der Frage, ob ein politisches System nur eine demokratische Fassade aufweist oder wirklich demokratisch verfasst ist: die Zivilgesellschaft und die politische Kultur einerseits und der Einfluss ethnischer Konflikte andererseits.

Der zweite Teil beschäftigt sich daher mit dem Bereich der Zivilgesellschaft und politischen Kultur als Feld externer Demokratisierung. Ein allgemeiner Pessimismus hinsichtlich der Möglichkeiten der Demokratieförderung von außen zog sich durch diesen Teil der Diskussion. Es zeigte sich, dass nach den 1990er Jahren, in denen die internationale Demokratieförderung ihre Hoffnungen vor allem an die Idee der Zivilgesellschaft knüpfte, inzwischen große Ernüchterung eingetreten ist. In Ost- und Südosteuropa und dem Südkaukasus gebe es starke Hindernisse, die kurz- und mittelfristige Erfolge verhinderten. Das sozialistische Erbe habe fast nirgends autonom funktionierende Gesellschaften hinterlassen. Die traditionell strikte Trennung von politischer und gesellschaftlicher Sphäre sowie die damit einhergehende Entpolitisierung der Bevölkerung erschwerten die Entstehung einer starken Zivilgesellschaft und die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur. Zugleich seien die bisherigen Konzepte westlicher Förderer problematisch gewesen. Abwechselnd habe man sich auf die Förderung staatlicher Institutionen konzentriert mit der impliziten Annahme, die Zivilgesellschaft werde sich mitentwickeln, oder man habe von der geförderten Zivilgesellschaft erwartet, dass diese die reformunwilligen staatlichen Institutionen allein demokratisieren könne. Beide Zugänge hätten nicht zum erhofften Ziel geführt.

Ein Erfolg versprechendes Konzept sahen die Diskussionsteilnehmer in der Abwendung von dem bisherigen Schwerpunkt des Capacity Building und der direkten Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen hin zu einer stärkeren Fokussierung auf das Zusammenspiel von Staat und (Zivil-)Gesellschaft. Der Aufbau starker zivilgesellschaftlicher Strukturen und die Förderung demokratischer politischer Kulturen sei ein langwieriger Prozess, für den keine vorgefertigten Konzepte existierten. Nötig sei ein Lernprozess auch auf Seiten der Förderer.

Der dritte Teil beleuchtet den Einfluss ethnischer Konflikte auf die politischen Systeme der Regionen und die daraus erwachsenden Herausforderungen für externe Demokratieförderung. Ebenso wie die einzelnen Textbeiträge bewiesen die Diskussionen, dass in diesem Bereich auch nach zwei Jahrzehnten die Orientierung bei vor Ort Betroffenen wie externen Förderern noch immer

am schwierigsten ist. Was ethnische Nationalismen sind, wie sie jenseits der je spezifischen lokalen Konfliktlage überregional zu verstehen sind, welches Verhältnis ethnischer Nationalismus und Staat einnehmen, und insbesondere warum in vielen Fällen in den drei Regionen ethnoterritoriale Konflikte zur Schwächung staatlicher Strukturen führen, scheinen noch immer schwer zu erfassende Fragen zu sein. Insbesondere scheint es weiter keine klare Antwort darauf zu geben, ob und, wenn ja, inwiefern internationale Politik und externe Demokratisierungshelfer auf ethnische Konflikte und Ethnisierungsprozesse überhaupt Einfluss nehmen können. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die in der aktuellen Literatur über das Thema Nation Building gängige These, kollektive Identitätsbildung sei von außen praktisch nicht beeinflussbar, da es sich dabei um langwierige Prozesse handle, nicht weiterhelfe. Es gehe nicht um die Schaffung alternativer, demokratischer Identitäten zu den existierenden ethnischen Identitäten, sondern um die konkrete gesellschaftliche Rolle und die Bedeutung, welche kollektive Identitäten ausüben und inwiefern diese demokratische Transformationsprozesse verhindern würden. Rolle wie Bedeutung seien veränderlich, und internationale Politik könne hier durchaus Einfluss nehmen.

Der vierte und letzte Teil diskutiert die Rolle der Europäischen Union als spezifischen Akteur externer Demokratieförderung. In der Demokratieförderung in Ost- und Südosteuropa und dem Kaukasus ist in den letzten Jahren zunehmend der europäische Integrationsprozess in den Mittelpunkt gerückt. Die Diskussionsteilnehmer stimmten darin überein, dass die EU einen neuartigen Typus unter den Demokratisierungsakteuren abgibt. Ob dieser seine besonderen Potenziale ausnutzen könne, hänge von der Gestaltung seiner Instrumente ab. So wurde kritisiert, dass die EU etwa mit ihrer Nachbarschaftspolitik (ENP) ein einheitliches Konzept auf Staaten anwende, die jedoch von ihrer innerpolitischen Verfasstheit wie ihrer geopolitischen Lage keine Einheit darstellten. Ob EU-Integration und Nato-Mitgliedschaft als gemeinsames Paket ein sinnvolles Demokratieförderinstrument darstellen, wurde insbesondere in Bezug auf das Verhältnis Russlands zu seinen Nachbarstaaten in Frage gestellt. Hier zeige sich auch, dass für die EU vielfach Sicherheitsinteressen vor Demokratisierungszielen ständen.

Als entscheidend wurde in der Diskussion durchgehend betont, dass die EU eine konsequente und in sich konsistente Politik gegenüber den Staaten Ost- und Südosteuropas und des Kaukasus verfolgen muss, will sie ihre Potenziale als Demokratieexporteur effektiv ausnutzen.

Der hier vorliegende Sammelband zeichnet sich durch den seltenen Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren der Demokratieförderung aus – von Praktiker/innen und Theoretiker/innen, von externen und internen Akteur/innen. Diese Zusammensetzung ermöglicht es, wie die nachfolgenden Beiträge eindrucksvoll unter Beweis stellen, das Problem der schwierigen Messbarkeit der Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratieförderung und damit ihrer

Sinnhaftigkeit zumindest teilweise zu überwinden. Das Resultat wird hoffentlich einen Beitrag zur Überwindung bestehender Probleme internationaler Demokratieförderung nicht nur in Ost- und Südosteuropa und dem Kaukasus leisten können.

Berlin, im Herbst 2009

Azra Dzajic-Weber

Referentin für Südosteuropa, Osteuropa, Kaukasus

Vom postsozialistischen Transformationsoptimismus zur politischen Realität

Die Grenzen des Demokratieexports in Osteuropa und dem Kaukasus

Im November 1989 tauchte bei den Massendemonstrationen auf dem Prager Wenzelsplatz eine Losung auf, die die Erwartungen eines Zusammenbruchs der autoritären Regime in Mittel- und Osteuropa ausdrückte: «Polen 10 Jahre, Ungarn 10 Monate, DDR 10 Wochen, Tschechoslowakei 10 Tage». Damit waren die Zeiträume benannt, die die jeweiligen Oppositionskräfte benötigt hatten, um die Kräfte des gerontokratischen Sozialismus aus ihren Ämtern zu beseitigen. Zum Erwartungshorizont jener Jahre gehörte, dass aus den Autokratien Osteuropas wenigstens mittelfristig Demokratien erwachsen würden.

Ein bedeutender Faktor für die vermeintlich gute Prognose der Demokratieentwicklung bestand in der Agilität der Zivilgesellschaft. In allen oben genannten Fällen waren es ihre Akteure gewesen, die das alte System in letzter Instanz zum Einsturz gebracht hatten. Nicht nur durch den viel zitierten Mitteleuropa-Diskurs (György Konrád, Václav Havel u.v.a.), sondern auch durch westliche Theorie-Debatten jener Jahre (z. B. den Kommunitarismus) wurden große Hoffnungen auf die Zivilgesellschaft gesetzt, den vermeintlich allmächtigen Staat in seinen Ansprüchen zurückzuweisen und über gesellschaftliche Autonomie und Selbstbestimmung zu demokratisch(er)en Zuständen zu gelangen.

Wie wir heute wissen, hat sich die Erwartung eines demokratischen Gesamteuropas nicht erfüllt. Russland und viele seiner Nachbarn müssen als autokratische Systeme eingestuft werden, wenn auch die Repräsentanten jener Regime aus naheliegenden Gründen anderer Meinung sind. Auch Länder wie Georgien, Serbien oder die Ukraine gehen nicht als Demokratien durch – dafür gibt es dort (und wiederum in einigen Nachbarstaaten) zu viele Domänen, in denen Nepotismus, Korruption und Kriminalität mit der politischen Sphäre in Verbindung gebracht werden.

Unter welchen Bedingungen ist es dennoch gerechtfertigt, von einem Potenzial für Demokratisierung und Konsolidierung in Mittel- und Osteuropa zu

sprechen? Zum einen schauen wir bei der Beantwortung dieser Frage auf die Zivilgesellschaft, denn unser langfristiges Erkenntnisziel richtet sich darauf, die Perspektiven der Gesellschaft zur Etablierung und Festigung der postsozialistischen Demokratie besser zu verstehen. Allerdings stellt es dabei vielleicht bereits einen Anachronismus dar, von «der Gesellschaft» zu sprechen. Die Transnationalisierung der Waren- und Kommunikationsströme sowie allgemein die Zunahme der Migration in Europa haben die Bedeutung nationaler Grenzen relativiert. Wenn wir nach dem Einfluss von Zivilgesellschaft auf Demokratie suchen, sind daher Gesellschaften und ihre Teilgruppen nicht ausschließlich innerhalb der Transformationsstaaten betroffen.

Zum anderen geht es um die wirklichen Fähigkeiten externer Instanzen, die Entwicklung der Demokratie innerhalb von Staaten zu beeinflussen. Traditionell handelt es sich dabei um ein von staatlichen und internationalen Organisationen dominiertes Anliegen. Doch mutmaßlich hat sich die Zivilgesellschaft von solchen staatlichen Unternehmungen emanzipiert, nicht zuletzt durch ihre transnationale Vernetzung jenseits staatlicher Strukturen.

Zum gegebenen Zeitpunkt vermag unser Beitrag allerdings nicht viel mehr zu leisten als das Forschungsfeld zu öffnen. Wenn nach dem Zusammenhang von Demokratieentwicklung, externer Demokratiehilfe und Zivilgesellschaft gefragt wird, lässt sich nicht auf einen großen Bestand systematischen Wissens zugreifen. Das Feld muss zunächst bestellt werden.

Postsozialistische Differenzierungen

Eine Betrachtung über die Erfolgsbedingungen der Demokratisierung muss mit der zentralen Unterscheidung zwischen den Phasen der Liberalisierung, Demokratisierung sowie der Konsolidierung beginnen. Idealtypisch bauen die drei Phasen aufeinander auf, wobei Abgrenzungen mitunter nicht ganz einfach zu bestimmen sind. Die Unterteilung selbst ist natürlich nicht neu, sondern wurde bereits in den 1980er Jahren an den vielen Beispielen der Demokratisierung in Lateinamerika entwickelt. Deutlicher als in anderen Weltregionen zeigt sich jedoch im postsozialistischen Europa, dass der Weg zur entwickelten Demokratie nicht schnell und geradlinig, sondern in langen Entwicklungszügen verläuft bzw. verlaufen kann. Während Verzögerungen bei der Demokratiewerdung in Lateinamerika sich häufig in Zusammenbrüchen junger Demokratien manifestierten («break-down»), sehen wir uns im östlichen und südöstlichen Europa eher mit Entwicklungsverzögerung und Stagnation konfrontiert.

Demokratiewerdung muss daher im Hinblick auf das östliche Europa als verhaltener Prozess mit möglicherweise langen Unterbrechungen angesehen werden. Die «Liberalisierung» als Phase der Stärkung der Gesellschaft gegenüber einem sich monolithisch gebenden Regime wird nicht automatisch von einer Phase der «Demokratisierung» abgelöst. Die sich liberalisierende Gesellschaft findet deshalb vergleichsweise wenige Chancen, sich selbst an halbautonome

politische Institutionen zu binden. Politische Parteien bleiben blass; ihr Machtzugang wird nicht über den Mechanismus freier Wahlen gewährleistet. Nicht überall, wo es zu halbfreien Wahlen gekommen war, wurde der Demokratisierungsprozess entsprechend fortgesetzt. Das Spezifische der postsozialistischen Systemtransformation besteht also darin, dass nicht wenige der Transformationsstaaten dauerhaft – oder wenigstens über eine sehr lange Phase hinweg – im Stadium des Hybriden verharren. Für externe Akteure entstehen daraus andere Anforderungen als in einer Situation des schnellen Regimeumbruchs.

(Transnationale) Zivilgesellschaft

In besonderem Maße gilt dies für Gruppen der transnationalen Zivilgesellschaft, denn der Beitrag der Zivilgesellschaft für die Entfaltung der Demokratie lässt sich in erster Linie phasenspezifisch bestimmen (Lauth/Merkel 1997). In der Phase der Liberalisierung trägt die Zivilgesellschaft durch ihre innere Autonomie ohne Wenn und Aber dazu bei, die Öffnung eines autokratischen Regimes zu forcieren. Im Großen und Ganzen gilt das auch für die Demokratisierungsphase, wenn plurale Gruppen als Nukleus von politischen Parteien benötigt werden und wenn die Formulierung einer neuen Verfassung möglicherweise noch von Kräften des alten Regimes dominiert werden könnte.

Allerdings beginnt die Zivilgesellschaft bereits während der Demokratisierungsphase in Konkurrenz zu eben jenen Parteien zu treten. Auch diese Entwicklung ist noch nicht per se problematisch, denn Demokratien leben vom regen Austausch zwischen nicht-parteilichen gesellschaftlichen Gruppen und den Parteien selbst. Eine entsprechende Ausdifferenzierung gehört mithin zur konstitutiven Bedingung der Demokratiewerdung.

Es ist jedoch auch erkennbar, warum eine zu starke Zivilgesellschaft am Ende der Demokratisierungsphase zu einer Belastung werden kann. Die jungen Institutionen, zu denen die Parteien getrost hinzugerechnet werden können, benötigen Legitimation, insbesondere in der in fast jedem Land zu beobachtenden Wirtschaftskrise am Ende des Staatssozialismus. Leicht sind Konstellationen denkbar, in denen Akteure oder Gruppen der Zivilgesellschaft genau jene Institutionen bekämpfen, die in der Auseinandersetzung mit dem ancien régime zunächst eigentlich gestärkt werden müssten. Genau wie politische Parteien sind zivilgesellschaftliche Gruppen nicht generell als positiv zu bewerten. In ihnen können (aber müssen nicht) überwiegend privat-partikuläre Interessen verfolgt werden, sie können (aber müssen nicht) mit unzivilen Methoden und Gedankengut operieren, sie können (aber müssen nicht) gesellschaftliche Trennlinien vertiefen, statt zu einem Ausgleich zu führen. In jedem Fall existieren jedoch keine hinreichenden normativen Gründe, hinsichtlich der Legitimation eines demokratischen Regimes vollends auf die Zivilgesellschaft zu setzen. Schließlich sind zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber der Gesamtgesellschaft nicht rechenschaftspflichtig; dies unterscheidet sie von politischen Parteien und sonstigen Institutionen.

Soweit, so bekannt. Die Situation zwanzig Jahre nach dem Auseinanderfallen des autoritären Sozialismus unterscheidet sich indes in einer wichtigen Eigenschaft von der Lage der Zivilgesellschaft um die Jahre 1989/91. Regierungen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft selbst haben nämlich erkannt, dass der autonomen Selbstregulierung ein enormes Potenzial zur Regimeveränderung innewohnt. Wenn selbst die vermeintlich ultra-stabile Sowjetunion durch den Helsinki-Prozess sowie die nationalen Autonomiebewegungen im Baltikum und anderen Sowjetrepubliken in ihren Grundfesten erschüttert werden konnte, gilt dies erst recht für hybride Staatsformen zwischen Autokratie und Demokratie, die per definitionem über keine eindeutige Machtbasis verfügen.

Mithin gilt heute keineswegs mehr, dass der Existenz von «Nischen» eine nachrangige Bedeutung zukommt. Vielmehr sind zivilgesellschaftliche Gruppen, inklusive mancher Massenmedien, zum Investitionsobjekt für politischen Wandel mutiert. Viel weniger als noch vor zwanzig Jahren ist ausgemacht, ob hinter einer zivilgesellschaftlichen Gruppierung demokratische Ideen oder nicht doch ein manifestes Interesse anderer Art steht. Die Unschuld der Zivilgesellschaft ist nicht mehr erst dann in Gefahr, wenn es um die Verfestigung einmal etablierter Institutionen zwischen Demokratisierung und Konsolidierung geht. Bereits der Initiationsimpuls muss hinterfragt werden, und ein Mehr an zivilgesellschaftlicher Transnationalität bedeutet nicht automatisch ein Mehr an universellen Versprechungen wie Freiheit, Selbstbestimmung oder gesellschaftlicher Gleichheit.

Regionen der Demokratiewerdung

Die bisher erörterten Erkenntnisse der Transformationsforschung erscheinen in dem Sinne allgemeingültig, als dass sie auf die Gesamtheit des postsozialistischen Raums zutreffen. Keineswegs implizieren sie jedoch einen ähnlichen Verlauf der Transformation zwischen Wladiwostok und Almaty auf der einen sowie Ljubljana und Prag auf der anderen Seite. Vielmehr ist eine Reihe von regional- und länderspezifischen Besonderheiten zu beachten. In der Logik der Transformationsforschung wird dies so ausbuchstabiert, dass der Demokratie förderliche sowie der Demokratie abträgliche Faktoren in hohem Maße unterschiedlich verteilt sind. Beispielsweise wurde die für Demokratisierung und Konsolidierung zuträgliche Aussicht auf Mitgliedschaft in einer westlichen Organisation (z. B. der EU) als signifikant ermittelt (Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006). Im Gegenzug haben sich die Fortexistenz einer nicht reformierten Kommunistischen Partei (bzw. einer Nachfolgepartei) sowie die Dominanz einer patrimonialen Herrschaftskultur als gewichtige Faktoren einer steckengebliebenen Transformation erwiesen. Eine dritte Gruppe von Einflussfaktoren fällt durch eine kontextbezogene Wirkung auf. So hat beispielsweise die Tatsache einer ethnisch geteilten Gesellschaft in manchen Fällen demokratisierungshemmend gewirkt, z. B. im ehemaligen Jugoslawien. In Ländern wie der Slowakei oder Rumänien haben dagegen ethnische Parteien in kritischen Situationen zur Verfestigung der Demokratie beigetragen.

An dieser Stelle ist nicht genügend Raum, um umfassend Rechenschaft über die Faktoren und Variablen abzulegen, die die Entwicklung der postsozialistischen Regime über alle Phasen hinweg beeinflusst haben. Bereits bei oberflächlicher Betrachtung fällt jedoch auf, dass die Voraussetzungen für die Entwicklung der Demokratie im postsozialistischen Raum höchst unterschiedlich verteilt sind. Insgesamt lassen sich fünf Großregionen der Demokratieentwicklung identifizieren: Mitteleuropa, Südosteuropa, Osteuropa, der Kaukasus und Zentralasien. Die Herausforderungen sind in ihnen unterschiedlich verteilt: Während in Mitteleuropa «nur» noch die Instabilität konsolidierter Demokratien eine gewisse Sorge bereitet, ist im südlichen Kaukasus sowie in Zentralasien von weitgehend angehaltenen Demokratisierungsprozessen auszugehen; mit unterschiedlichen Graden an Regimeöffnung zwischen dem totalitären Turkmenistan und Georgien, dem wohl liberalsten nicht-europäischen UdSSR-Nachfolgestaat.

Ansatzpunkte für externe Demokratiehilfe

Aus dem Bisherigen folgt, dass die externe Demokratieförderung nicht auf eine einzige Blaupause zurückgreifen kann, um das Ziel der Begünstigung von Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung zu erreichen. Vielmehr besteht die einzig sinnvolle Strategie in einer regional- oder länderspezifischen Herangehensweise.

Welche Situation finden externe Demokratisierer vor, wenn sie sich dem postsozialistischen Raum zuwenden? In Mitteleuropa haben endogene Entwicklungen, aber auch der sanfte oder weniger sanfte Druck durch westliche Organisationen zu konsolidierten Demokratien geführt. Mitunter wird ein populistischer Demokratiestil beklagt; dieser ist jedoch auch in Westeuropa keine Seltenheit. Generell bestehen allerdings – wie beispielsweise Berichte der Europäischen Kommission belegen – Schwächen bei der Umsetzung rechtsstaatlicher Reformen und der Umgestaltung der Justizsysteme. Als Belastung für die jungen Demokratien werden auch die relativ großen sozialen Disparitäten gesehen, die durch die postsozialistischen Wohlfahrtsstaaten nur unzureichend nivelliert werden können. An diesem Punkt gerät wirtschaftliche Hilfe für strukturschwache Regionen, z. B. durch die EU-Regionalpolitik, allerdings schon in Konflikt mit den Bedürfnissen anderer ärmerer EU-Regionen ohne sozialistische Vergangenheit. Im Großen und Ganzen sind also die Möglichkeiten zur weiteren Förderung der Konsolidierung nicht nur geringer als in vielen anderen postsozialistischen Regionen; sie bewegen sich mitunter auch in einem normativ ambivalenten Umfeld.

Eindeutiger liegen die Dinge in Südosteuropa, womit an dieser Stelle in erster Linie die politische Region des westlichen Balkan gemeint ist. Auch hier hat die Entwicklung wenigstens die ersten Schritte der Demokratisierung hinter sich gelassen, denn freie Wahlen haben in der Regel wiederholt stattgefunden, und auch die Verfassungsordnungen können als einigermaßen etabliert gelten. Weitere Ähnlichkeiten bestehen in den Beharrungskräften einer autoritären

Herrschaftskultur in Behörden und Justiz; d. h. auch hier gilt der Rechtsstaat als unterentwickelt im Hinblick auf die rechenschaftspflichtige Herrschaft einer repräsentativen Demokratie.

Im Unterschied zu Mitteleuropa stehen externe Demokratisierer jedoch vor der großen Herausforderung, die Förderung der Demokratie mit dem Ziel der gesamtgesellschaftlichen Kohäsion zu verbinden. Das vorrangige Demokratisierungsziel in der Konsolidierungsphase besteht darin, staatlichen Institutionen wie Parteien, Parlament und Regierung eine eigene Legitimationsbasis zu verschaffen. In der Realität des westlichen Balkan bedeutet dies aber häufig, ethnopolitische Trennlinien zu vertiefen: Politische Parteien verfügen häufig über eine eher ethnische als gesamtgesellschaftliche Basis, Verwaltungen folgen ethnischen Begünstigungsregeln, etc. Aus der Sicht westlicher Demokratisierer besteht also in der Tat eine gewisse Gefahr, mit einer gut gemeinten Unterstützung bestimmter Gruppen, Parteien und Institutionen bestehende Hindernisse für die weitere Konsolidierung zu stärken, anstatt sie zu schwächen.

Im Hinblick auf Osteuropa ist die Auseinandersetzung mit sehr unterschiedlichen Zielländern für Demokratisierung nötig. Russland hat seine internationalen Aktivitäten hinsichtlich der Demokratieförderung deutlich profiliert und tritt entsprechenden Bestrebungen unter dem Hinweis auf seine Souveränität offensiv entgegen. Bei Belarus handelt es sich um eine voll ausgeprägte Autokratie. Die Ukraine und Moldawien sehen sich angesichts der engen wirtschaftlichen und sozialen Bande mit Russland vor der schwierigen Ausbalancierung von Westbindung und Ostverflechtung. Aus der Sicht westlicher Demokratisierungsakteure ist daher erneut ein differenzierter Zugang vonnöten, wie er sich in der Differenzierung der EU-Herangehensweise in eine Russland-Strategie, die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie reguläre Diplomatie auch niedergeschlagen hat.

Dennoch finden sich zwischen den osteuropäischen Staaten auch Gemeinsamkeiten. Überall ist das Phänomen der «state capture» zu beobachten, also der Kaperung staatlicher Institutionen durch Eliten mit (wirtschaftlichen) Privatinteressen. Damit zusammen hängt das hohe Maß an Korruption, das außerhalb des Baltikums im gesamten postsowjetischen Raum vorzufinden ist. In dieser Situation steht die externe Demokratisierung vor dem Problem, dass nur recht geringe Spielräume zur weiteren Demokratisierung staatlicher Institutionen existieren. Ein Ausweg wäre die pauschale Stärkung der Zivilgesellschaft oder der «demokratischen Opposition». Dieses Instrument hat aber den Nachteil, Teile der Gesellschaft aus Sicht des Staates zu fremdgesteuerten Agenten zu erheben. In der russischen Fassadendemokratie – auch in Belarus – kann so im schlimmsten Fall das Potenzial zur inneren Liberalisierung in kontraproduktiver Weise beschnitten werden. Andererseits erfordern die Menschenrechtsverletzungen in den beiden genannten Ländern zwingend die Zusammenarbeit mit Staat und Gesellschaft, um die universellen Werte der Demokratie immer wieder in Erinnerung zu rufen.

Im Kaukasus sowie in Zentralasien schließlich muss sich externe Demokratisierung vornehmlich auf die Liberalisierung der weitgehend re-autokrati-

sierten Regime konzentrieren. Generell existieren in den Staaten dieser Region allerdings nur wenige Wege zur Stärkung der Zivilgesellschaft, da diese nur in seltenen Fällen im Hinblick auf gesamtgesellschaftliche Anliegen organisiert ist. Jenseits der Zivilgesellschaft besteht in Analogie zur russischen Situation das Problem, dass die Stärkung staatlicher Institutionen häufig eben jenen Akteuren in die Hände spielt, die den Staat im Sinne einer «state capture» vereinnahmt haben.

Wie dieser notwendigerweise verkürzte Überblick über die möglichen Zielregionen für externe Demokratisierung zeigt, sind bei vielen anstehenden Entscheidungen von Seiten der Demokratisierungsakteure voraussetzungsvolle Detailkenntnisse vonnöten. Dies gilt umso mehr, als die verbliebenen Demokratisierungsfälle in Südost- und Osteuropa sowie im Kaukasus und Zentralasien von sich aus über relativ geringe Voraussetzungen zur endogenen Demokratisierung verfügen.

Demnach wäre es sinnvoll, für die weitere Demokratieentwicklung des postsozialistischen Raums einen subregionalen Ansatz jenseits von «one size fits all» anzustreben. Wie wir jedoch wissen, stehen dem Gegebenheiten auf Seiten des Westens entgegen. Regierungen und internationale Organisationen streben eher nach integrierten Strategien gegenüber der «Nachbarschaft» als ganzer als nach fall- oder regionalspezifischen Ansätzen. Akteure der transnationalen Zivilgesellschaft verfügen nur selten über die Ressourcen, regional- oder sogar länderspezifische Strategien der Demokratieentwicklung zu entwerfen.

Externe Demokratieförderung – die Geberseite

In der externen Demokratieförderung können wir eine große Vielfalt von Akteuren, Instrumenten und Kanälen unterscheiden. Sowohl Regierungen als auch internationale Organisationen und nationale wie internationale NGOs sind in ihr engagiert. Bei den Instrumenten ist die zentrale Unterscheidung jene zwischen anreizbasierten und lern- und überzeugungsorientierten. Auf Anreizen beruht insbesondere die politische Konditionalität, die den Zielländern der Demokratieförderung z. B. finanzielle Hilfen, wirtschaftliche Unterstützung oder diplomatische Anerkennung in Aussicht stellt, wenn sie die Demokratisierung vorantreiben und sich an demokratische Spielregeln halten. Der Konditionalität kann die Sozialisation gegenübergestellt werden. Hier geht es darum, vor allem durch internationalen Austausch, Beratung und Schulung, demokratische Überzeugungen zu stärken und Know-how für die Errichtung stabiler demokratischer Institutionen zu verbreiten. Schließlich kann die externe Demokratieförderung über intergouvernementale oder transnationale Kanäle erfolgen – d. h. entweder «Top-down» über die Regierungen der Zielländer, die dazu gebracht oder in die Lage versetzt werden sollen, sich demokratisch zu verhalten und demokratische Institutionen zu errichten und zu stabilisieren; oder demgegenüber «Bottom-up», indem zivilgesellschaftliche Akteure in ihren demokratischen Bestrebungen bestärkt und gestärkt werden.

Die breite Palette von Akteuren, Instrumenten und Kanälen wirft einige zentrale Fragen auf. Wer oder was hat sich in der postsozialistischen Transformation als besonders wirksam erwiesen, und unter welchen Bedingungen? In welchem Maße sind diese Bedingungen aktuell in den Subregionen des postsozialistischen Raums gegeben?

Bei der Beantwortung dieser Fragen wird der Schwerpunkt zunächst auf der Wirksamkeit der Demokratieförderung durch europäische Regionalorganisationen wie EU, NATO, Europarat und OSZE liegen. Zum einen ist es ein besonderes Merkmal der postsozialistischen Transformation, dass die Demokratieförderung zu einer zentralen Aufgabe der westlichen Staatengemeinschaft wurde, war sie doch von den Staaten in hohem Maße an die Regionalorganisationen delegiert worden. Zum anderen verfügen wir bei diesen Akteuren über systematisches und weitgehend konsensuales Wissen über die Bedingungen wirksamer Demokratieförderung. Demgegenüber ist das Wissen über die Wirksamkeit transnationaler zivilgesellschaftlicher Demokratieförderung nicht nur disparater und weitgehend auf Fallstudien beschränkt – es ist auch weit schwerer, eine Wirksamkeit nachzuweisen, weil die Wirkungskette von den «Bottom up»-Sozialisationsaktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure zur institutionellen Demokratie länger und indirekter ist als die der direkten «Top down»-Politik internationaler Organisationen.

Das zentrale Forschungsergebnis lautet: Als wirksamste Strategie der externen Demokratieförderung hat sich eine glaubwürdige Beitrittskonditionalität der EU und NATO erwiesen, also derjenigen regionalen Organisationen, die den postsozialistischen Ländern hohe materielle Anreize für die Umsetzung und Einhaltung demokratischer Standards bieten konnten (vgl. Kelley 2004; Kubicek 2003; Schimmelfennig/Engert/Knobel 2006; Vachudova 2005). Negativ gewendet bedeutet dies, dass die vielfältigen Sozialisationsbemühungen regionaler Organisationen für sich genommen keinen systematischen Effekt in den postsozialistischen Ländern, in denen demokratische Standards und Menschenrechte systematisch verletzt wurden, hatten.

Entsprechend gilt dies für diejenigen Organisationen, die, wie der Europarat und die OSZE, vorwiegend Instrumente der Sozialisation einsetzen – wie die Definition demokratischer Standards, die «Seminar-diplomatie» oder die juristische und politische Beratung von Regierungen – und die allenfalls soziale Sanktionen, z. B. die Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen und undemokratischen Praktiken in Berichten und Resolutionen und im Extremfall die Suspendierung der Mitgliedschaft, verhängen. Die Forderungen dieser Organisationen führten nur dort zum Erfolg, wo sie von EU und NATO aufgegriffen und mit den Verhandlungen zur Mitgliedschaft in diesen beiden Organisationen verknüpft wurden.

Warum ist das so (vgl. Schimmelfennig 2007)? Die Forderungen der westlichen Gemeinschaft nach Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der

Menschenrechte umzusetzen bedeutet für die betroffenen Regierungen in der Regel einen Verlust an Macht und Autonomie. Sie müssten die Ergebnisse freier Wahlen, die Entscheidungen von Gerichten und Parlamenten sowie die Rechte der Opposition, nationaler Minderheiten und freier Medien anerkennen. Regierungen, die von der Verletzung dieser demokratischen Rechte profitieren, sind nur dann bereit, diese Entscheidungen und Rechte zu akzeptieren, wenn sie die entstehenden Machtverluste durch externe Gewinne ausgleichen können. Dazu reichen die symbolischen Sanktionen des Europarats oder der OSZE in der Regel nicht aus. Die militärischen, ökonomischen und politischen Gewinne einer EU- und NATO-Mitgliedschaft bieten hingegen einen vielversprechenden Hebel. Damit dieser Hebel wirkt, ist allerdings eine glaubwürdige Beitrittskonditionalität Voraussetzung. Zum einen muss mit der Konditionalität die glaubhafte Drohung verbunden sein, dass es ohne die Erfüllung der demokratischen Bedingungen keine Chance auf einen Beitritt gibt; zum anderen müssen die Kandidaten darauf vertrauen können, dass sie auch tatsächlich Mitglied werden, wenn sie die demokratischen Standards einhalten.

Selbst die glaubwürdige konditionale Aussicht auf die Vorteile einer EU- und NATO-Mitgliedschaft bleibt allerdings ohne Wirkung, wenn die politischen Kosten für die Zielregierung höher sind als die politischen Gewinne des Beitritts. Vor allem in autoritär regierten Ländern, in denen die Macht der Regierung gerade darauf beruht, dass sie demokratische Standards systematisch missachtet, und die Erfüllung der politischen Beitrittsbedingungen politischen Selbstmord bedeuten würde, verpufft eine auf positiven Mitgliedschaftsanreizen beruhende Konditionalitätsstrategie.

Der Effekt politischer Konditionalität hängt also nicht nur von Höhe und Glaubwürdigkeit der externen Anreize ab, sondern auch von der innenpolitischen Konstellation (vgl. Schimmelfennig 2005; Vachudova 2005). Hier lassen sich grob drei Konstellationen unterscheiden. In autokratisch konsolidierten Staaten kann die Beitrittskonditionalität, wie gezeigt, keine wesentlichen demokratieförderlichen Wirkungen entfalten. Aber auch in den mittelosteuropäischen Vorreiterländern der Transformation war sie von geringer Relevanz. Hier waren die eigenen Demokratisierungskräfte so stark, dass es der westlichen Konditionalität aller Wahrscheinlichkeit nach nicht bedurft hätte, um zu einer demokratischen Konsolidierung der politischen Systeme zu gelangen. Hier wirkte die westliche Demokratieförderung allenfalls unterstützend und verstärkend. Die wesentliche Ausnahme von diesem Muster sind die Rechte nationaler Minderheiten, die, wie z. B. in Estland und Lettland, auch in ansonsten schnell konsolidierten Demokratien umstritten blieben. Ohne die Beitrittskonditionalität der EU und der NATO wären diese Minderheitenrechte gegenwärtig weitaus schwächer verankert.

Die stärksten Wirkungen zeitigte die EU- und NATO-Konditionalität in den hybriden Regimen, in denen demokratische und autoritäre Kräfte um die Vorherrschaft kämpften und demokratische Praktiken und Institutionen zwar vorhanden waren, aber starke Defizite aufwiesen. In diesen Staaten, zu denen zu unterschiedlichen Zeiten beispielsweise die Slowakei, Kroatien, Bulgarien

und Rumänien gehörten, konnten EU und NATO zwar wenig ausrichten, solange autoritäre Kräfte an der Regierung waren. Allerdings half die Beitrittskonditionalität dabei, die demokratischen Parteien in der Opposition zu stärken und zu einen – und auf einen schnellen Demokratisierungskurs zu bringen, sobald sie an die Regierung kamen. Im Gegenzug leiteten die westlichen Organisationen den Beitrittsprozess ein, der so attraktiv und populär war, dass die vormals autoritären Parteien sich in der Opposition demokratisch erneuerten und auf dem Konsolidierungspfad blieben, wenn sie wieder an die Regierung gelangten.

Selbst mit den stärksten Instrumenten, die sie zur Verfügung hat, kann die westliche Staatengemeinschaft also aus eigener Kraft keine wirksame Demokratisierung betreiben, sondern allenfalls ohnehin stattfindende Demokratisierungsprozesse unterstützen und stabilisieren; und dies ist auch nur bei hybriden Regimen und in Situationen defekter, steckengebliebener Demokratisierung von Bedeutung. Hier allerdings hat sich eine glaubwürdige und attraktive Beitrittskonditionalität bereits mehrfach als das Zünglein an der Waage erwiesen und einer demokratischen Konsolidierung den Boden bereitet.

Es ist jedoch fraglich, ob diese Erfolgsgeschichte weitergehen kann. Zum Teil liegt das an den westlichen Organisationen selbst. Zum einen macht sich nach der großen Osterweiterung der EU 2004 und 2007 «Erweiterungsmüdigkeit» breit. Es heißt, die EU müsse diese Erweiterung erst verdauen und den institutionellen Reformprozess abschließen, der mit dem Scheitern des Verfassungsvertrages 2005 ins Stocken geraten ist. Zum anderen wächst die geografische und kulturelle Distanz zwischen den Altmitgliedern und den verbleibenden europäischen Nicht-Mitgliedern – vor allem im postsowjetischen Raum. Schließlich hat die EU mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik 2004 für Osteuropa und die südlichen Mittelmeeranrainer eine Alternative zur Beitrittspolitik geschaffen. Zwar schließt die EU nicht aus, dass einzelne Partner der Nachbarschaftspolitik Beitrittskandidaten werden könnten – ausdrücklich vorgesehen ist dies aber nicht.

All diese Aspekte zusammen schwächen die Glaubwürdigkeit des konditionalen Beitrittsversprechens, dass demokratische europäische Staaten Mitglieder der westlichen Staatengemeinschaft werden. Aber auch für die Schwächung der konditionalen Ausschlussdrohung gibt es Anzeichen. Der Versuch der USA unter George W. Bush, den NATO-Beitrittsprozess für Georgien einzuleiten, war aus demokratischer Perspektive nicht gerechtfertigt, und gegenüber dem Westlichen Balkan (vor allem gegenüber Serbien) ist eine Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten bereit, die bisher harte Bedingung der Auslieferung von mutmaßlichen Kriegsverbrechern an das Den Haager Jugoslawien-Tribunal aufzuweichen.

Die bedeutendsten Hindernisse für eine wirksame Konditionalität liegen jedoch im Inneren der postsozialistischen Staaten. Im postsowjetischen Raum überwiegen konsolidierte autokratische Staaten, die auch einer glaubwürdigen Beitrittskonditionalität nicht zugänglich wären. Auch die hybriden Regime der Region haben, wie weiter oben dargelegt wurde, in der Regel weit größere Probleme als die erfolgreich konsolidierten Neumitglieder: Ihre Regierungs- und

Verwaltungskapazität ist geringer, staatliche Grenzen und Territorien sind (wie etwa im Kosovo, in Transnistrien und im Kaukasus) ungefestigt und umstritten und ethnonationalistische Konflikte prägen die Politik (wie in Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina). In diesen Konstellationen erweist sich die positive Beitrittskonditionalität von EU und NATO oft als ein untaugliches Instrument.

Wenn aber die intergouvernementale und «Top down»-Strategie der Konditionalität an ihre Grenzen stößt, richtet sich das Augenmerk erneut auf die Alternative zivilgesellschaftlicher Sozialisation «von unten». Ist diese Alternative Erfolg versprechend?

Externe Demokratieförderung «von unten»

Zunächst kann man zwischen zwei allgemeinen Zielsetzungen der Demokratieförderung von unten unterscheiden. Auf der einen Seite kann die Demokratieförderung die Autonomie der Zivilgesellschaft vom Staat stärken. Hier geht es darum, eine Gesellschaft zu fördern, in der zivilgesellschaftliche Organisationen Leistungen erbringen, die der Staat nicht erbringt oder auf seine Interessen ausrichtet. Dazu gehören u. a. Räume der freien Information, Meinungsäußerung und Diskussion, Bildungs- und Kulturleistungen, aber auch soziale Dienste. Es gibt vielfältige Belege dafür, dass externe Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen deren Ressourcenbasis stärkt und Professionalisierung voranbringt. Sie werden damit in die Lage versetzt, im Kleinen einen wirksamen Beitrag zu einer autonomen, selbstorganisierten und solidarischen Zivilgesellschaft zu leisten. Zu einer Demokratisierung des politischen Systems trägt dies aber allenfalls langfristig und indirekt bei.

Die andere Zielsetzung zivilgesellschaftlicher Demokratieförderung besteht darin, gesellschaftliche Bewegungen, Organisationen und Parteien in die Lage zu versetzen, dem Staat erfolgreich eine Demokratisierung des politischen Systems abzutrotzen. Dies umfasst eine Steigerung der Mobilisierungs-, Koordinations- und Organisationsfähigkeit der Zivilgesellschaft gegen den Staat (und nicht nur unabhängig vom Staat wie bei der Autonomieförderung). Hier reicht das Spektrum von Beratungsleistungen bis hin zu Ausbildung und technischer Unterstützung.

Ebenso wie bei der Demokratieförderung durch Konditionalität von oben gilt allerdings auch hier, dass diese Strategie allenfalls eine unterstützende Wirkung in Demokratisierungsprozessen, die von internen Kräften angestoßen und getragen werden, haben kann. Gerade in den Staaten, in denen Konditionalität an ihre Grenzen stößt, sind auch die Voraussetzungen für ein wirksames Empowerment der Zivilgesellschaft ungünstig. Zum einen haben wir es in den autoritären Staaten mit extrem repressiven Regierungen zu tun, die eine autonome oder gar gegen das Regime gerichtete Zivilgesellschaft bereits im Keim zu kontrollieren und zu unterdrücken versuchen.

Zum anderen ist es ein sozialistisches Erbe der postsozialistischen Gesellschaften, dass eine autonome und vernetzte Zivilgesellschaft nur schwach

ausgebildet ist (Howard 2003). Und: Gerade dort, wo hybride und autokratische Systeme dominieren, ist diese Schwäche besonders ausgeprägt. Zudem besteht die bereits angesprochene Gefahr, dass vermeintlich zivilgesellschaftliche Organisationen eher als Bestandteil exklusiver ethnischer oder klientelistischer Strukturen anzusehen sind. Selbst einer massiven zivilgesellschaftlichen Demokratieförderung fehlten also die Partner für eine Erfolg versprechende Kooperation im Land.

Schließlich hat die Forschung gezeigt, dass in den Ländern, in denen die Zivilgesellschaft und die Demokratiebewegung zu schwach sind, um das Regime aus eigener Kraft zu demokratischen Reformen zu zwingen, massiver internationaler Druck (vor allem durch politische Konditionalität) nötig ist, um die innenpolitische Situation aufzubrechen (Risse-Kappen/Ropp/Sikkink 1999). Wir können also nicht erwarten, dass externe Demokratieförderung von unten eine Alternative zur intergouvernementalen politischen Konditionalität ist, wo diese an ihre Grenzen stößt. Sie dürfte vielmehr am besten wirken, wenn sie dazu eingesetzt wird, um sich demokratisierende Institutionen zivilgesellschaftlich zu unterfüttern und zu stabilisieren, damit diese nicht in einer «Fassadendemokratie» enden.

Zusammenfassung

Eine gewisse Skepsis ist angebracht, was das Potenzial der Zivilgesellschaft und ihrer Akteure für eine nachhaltige Demokratisierung und Konsolidierung im postsozialistischen Europa angeht. Aus sich selbst heraus vermögen weder endogene Zivilgesellschaften noch deren transnationale Verbände die Demokratie zu erwirken. Sie sind auf Partner in staatlichen Institutionen angewiesen, und zwar sowohl in den Regierungen und Verwaltungen der zu demokratisierenden Staaten wie in internationalen Organisationen und ihren – ebenfalls regierungslastigen – Mitgliedern.

Daher besteht eine erste Erkenntnis darin, dass Schritte der externen Demokratisierung auch dann als Erfolg angesehen werden können, wenn sie lediglich Teilschritte in Richtung Liberalisierung und Demokratisierung bedeuten. In vielen Staaten des postsozialistischen Lagers sind die Bedingungen für eine umfassende Regimeöffnung eher gering; daher sind auch schnelle Erfolge kaum zu erwarten. Mithin sollte der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen als langfristig wirksame Ressource angesehen werden. Sollte sich – wie z. B. in der Ukraine oder Georgien geschehen – eine Gelegenheit für Demokratisierungsschübe ergeben, können sich Demokratiehilfen möglicherweise doch als lohnend erweisen. Zudem steht außer Frage, dass die Förderung von Werten wie Toleranz und Gewaltfreiheit einen Wert an sich darstellt, der einer Gesellschaft auch in einem autoritären Umfeld zugutekommt.

Externe Demokratiehilfe muss – egal ob «von unten» oder «von oben» – verlässlich erscheinen. Dort, wo sie wirklich einen entscheidenden Unterschied gemacht hat, hat sich das Vertrauen auf die Integrationsfähigkeit des Westens als

eine der wichtigsten Ressourcen für die Konsolidierung erwiesen. Die Forderung nach Verlässlichkeit bezieht sich allerdings auch darauf, keine «Geschenke» an nicht wirklich demokratiebereite Akteure in der Region zu verteilen. Sonst entfällt für unentschlossene Regierungen der Anreiz, als Gegenleistung für Westintegration auch wirklich nachhaltige Reformen durchzuführen.

Wenn der bisher Erfolg versprechendste Weg der externen Demokratisierung in einer «Top down»-Strategie bestand, muss auch über die Adressaten externer Demokratiehilfe nachgedacht werden. Entscheidende Akteure für die Demokratisierung hybrider postsozialistischer Regime sitzen nicht nur in den Hauptstädten der Region, sondern auch in den Büros der Europäischen Kommission in Brüssel sowie in den Ministerien westeuropäischer Regierungen. Selbst zivilgesellschaftliche Akteure müssen nicht ausschließlich in den Zielländern ansässig sein, wenn über sie die Liberalisierung oder Demokratisierung der politischen Regime angestrebt wird. Eine Kampagne von Amnesty International zur Einhaltung minimaler rechtsstaatlicher Standards im Umgang mit der russischen Armee kann unter Umständen mehr bewirken als der Protest einer rein russischen NGO. In diesem Sinne sollte die externe Demokratiehilfe einen stärker multivекtoralen Charakter bekommen.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass wir wenig Systematisches über die Wirksamkeit zivilgesellschaftlicher Aktivitäten «von unten» für die Entwicklung der Demokratie wissen. In Konstellationen, in denen sich der wirksame Hebel der Beitrittskonditionalität kaum noch einsetzen lässt, besteht jedoch hier das höchste Potenzial zur Verbesserung der Demokratiesituation. Positive Entwicklungen werden sich allerdings nicht in einem Zeitraum von Tagen, Wochen oder Monaten einstellen. Selbst die 10 Jahre, die für die Regimeöffnung Polens in den 1980er Jahren veranschlagt wurden, sind in den autokratischen und hybriden Regimes der Region bereits bei weitem überschritten. Die externe Förderung von Demokratie wird dadurch allerdings nicht zu einem vollständig nutzlosen Unterfangen. Bei den verbliebenen Fällen in Europa und dem Kaukasus dient sie der Entwicklung einer Basis für mögliche spätere Regimeöffnungen. Zivilgesellschaftliche Gruppen in den Demokratisierungsstaaten sowie darüber hinaus bleiben dabei die Akteure und Partner, von denen Öffnungsimpulse am ehesten zu erwarten sind.

Literatur

- Howard, Marc Morjé (2003): *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelley, Judith G. (2004): *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Size*. Princeton: Princeton University Press.
- Kubicek, Paul J. (Hrsg.) (2003): *The European Union and Democratization*. London: Routledge.
- Lauth, Hans-Joachim; Merkel, Wolfgang (1997): «Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht». In: *Forschungsjournal NSB*, vol. 10, no. 1, 12-34.

- Risse-Kappen, Thomas; Ropp, Stephen C.; Sikkink, Kathryn (Hrsg.) (1999): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank (2007): «European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe». In: *East European Politics and Societies*, 21: 1, 126-141.
- Schimmelfennig, Frank; Engert, Stefan; Knobel, Heiko (2006): *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank (2005): «Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe». In: *International Organization*, 59: 4, 827-860.
- Vachudova, Milada (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism*. Oxford: Oxford University Press.

Zerstörte Gesellschaften, bürgerliche Stellvertreter und Demokratie

Während Europa auf zwanzig Jahre seit dem Beginn der postkommunistischen Ära und des Wandels zurückblicken kann – symbolisiert durch den Fall der Berliner Mauer –, müssen einige der postjugoslawischen Länder auf ihr rundes Jubiläum noch warten. Nicht etwa, weil die ersten Mehrparteienwahlen in dem, was damals noch immer die Sozialistische Bundesrepublik Jugoslawien hieß, etwas verspätet in den Jahren 1990 und 1991 stattfanden, sondern weil die wirkliche Transformation für beinahe ein ganzes Jahrzehnt verlangsamt oder de facto gestoppt wurde. In Kroatien und Serbien fand erst in den Jahren 1999 und 2000 statt, was man manchmal den «zweiten Übergangsprozess» nennt, an dem der Höhepunkt des Eingreifens nicht parteigebundener Akteure («Zivilgesellschaft») erreicht wurde. Sogar in Bosnien-Herzegowina gab es durch die Mobilisierung von Wählern auf Basis zivilgesellschaftlicher Werte eine kurze Phase der Herrschaft nicht-nationalistischer Parteien. Allein die Tatsache jedoch, dass es nach zehn Jahren formeller Demokratie einer massiven politischen Mobilisierung der Bürger bedurfte, nur um die seit zehn Jahren an der Macht befindlichen Parteien abzulösen (in Bosnien-Herzegowina waren es nach den Nachkriegswahlen nur fünf Jahre), weist darauf hin, wie wenig Bedeutung die demokratischen Verfassungen und die Mehrparteienwahlen hatten, und es zeigt darüber hinaus, dass die Menschen sehr viel stärker in die Diskussion um den postkommunistischen Wandel einbezogen werden müssten.

Im Hinblick auf die Frage, ob Serbien und Kroatien in den 1990er Jahren autoritäre Regime oder aber fehlerhafte Demokratien mit einer autoritären Politik waren, die von dominanten Parteien und starken Führern betrieben wurde, steht das Urteil noch immer aus (zumindest im Fall Kroatien). Aber es liegt deutlich genug auf der Hand, dass sich die Regierungsparteien in beiden Ländern keiner starken Opposition gegenübersehen – sei es im direkten Sinn konkurrierender politischer Parteien oder im weiteren Sinn öffentlicher Kritik oder zivilgesellschaftlicher Organisationen –, die in der Lage gewesen wären, einen breiten gesellschaftlichen Rückhalt zu mobilisieren, um Druck auf die Regierenden auszuüben. Die Regierungsparteien übten die Kontrolle über die wichtigsten Medien aus und konnten sich der öffentlichen Bildungssysteme

und der kulturellen Institutionen zur Förderung ihrer Ideologien bedienen. Ebenso erhielten sie Unterstützung von breiten Teilen der abhängigen intellektuellen Eliten. Sie behielten auch die Kontrolle über die Volkswirtschaften – in einigen Fällen durch Verzögerung der Privatisierung, in anderen, ungeachtet der formalen Privatisierung, durch Vettern- und Klientelwirtschaft. Der politische Pluralismus blieb trotz des Mehrparteiensystems unterentwickelt. Die formelle Gewaltenteilung war nur eine Tarnung der ungeteilten Macht, nicht nur im Hinblick auf Legislative und Exekutive, sondern auch auf die Judikative, die nicht unabhängig war. Gesetzliche Normen im Sinne brauchbarer Regeln bedeuteten im wirklichen Leben nicht viel. Rechte wurden nicht wirksam geschützt, und die Regierenden und ihre Klientel konnten selbst mit den schwersten Gesetzesbrüchen davonkommen. Machtinhaber regelten viele Konflikte unter Missachtung formeller gesetzlicher Regelungen mit Gewalt, um ihre Ziele durchzusetzen. Diskriminierung war alltäglich. Systematische Gesetzesverletzungen gegenüber Minderheiten waren typisch (vor allem ethnische, jedoch auch sexuelle und anders geartete Minderheiten). Patriarchalische Ideologien und Traditionen in Familie, Gesellschaft und Politik wurden gestärkt und bestätigt. Der Widerstand der Zivilgesellschaft war schwach und oft nur symbolisch. Die Bürgerrechtler waren zwar in der Lage, die schwerwiegendsten Verletzungen der Menschenrechte oder der demokratischen Werte zur Kenntnis zu bringen, sie konnten aber die Herrschenden nicht ernsthaft herausfordern.

Kurz gesagt, nach dem Bruch mit der kommunistischen Einparteiherrschaft und der Einführung der parlamentarischen Demokratie mit direkten Mehrparteiwahlen blieb trotzdem das alte Herrschaftssystem weitgehend erhalten. Zehn Jahre dauerte es, den formellen Wandel zu einem politischen Wandel zu machen (soll heißen: die friedliche, über eine Wahl erfolgende Ablösung einer regierenden Partei durch eine andere), und es wird wenigstens noch ein weiteres Jahrzehnt dauern, bis dieser Wechsel sich in tiefgehenden und umfassenderen Veränderungen niederschlägt, die hinter dem Begriff «konsolidierte Demokratie» stehen.

Wie konnten aber nach einer derart klaren Absage an das alte Regime autoritäre Muster im Namen von Freiheit und Demokratie reproduziert werden?

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei hier gleich am Anfang gesagt, dass der postkommunistische Übergang zur Demokratie nicht nur wegen der Kriege, die die postjugoslawischen Länder durchleiden mussten, verzögert bzw. blockiert wurde – wenn auch diese Kriege als besonderes Merkmal angesehen werden können, das sie von anderen postkommunistischen Ländern unterscheidet. Aber ähnliche Hemmnisse traten auch in vielen anderen Ländern auf, in denen der postkommunistische Prozess friedlich verlief. Noch kürzlich war in einigen davon, wie der Slowakei und der Ukraine, nur die massenhafte Mobilisierung in der Lage, den Teufelskreis des «pluralistischen Monismus» zu durchbrechen. Es ist also nicht nur der kriegsbedingte Sonderfall Jugoslawien, sondern ein allgemeineres Muster fehlerhafter Demokratien, das die Frage nach der Substanz aufwirft, die den formellen demokratischen Institutionen zugrunde liegt.

Wenn wir verstehen wollen, was in den beiden vergangenen Jahrzehnten seit dem Ende der kommunistischen Regime geschehen ist, sollten wir nicht zu viel voraussetzen. Wenn in freien und direkten Wahlen und in einem Mehrparteiensystem Parlamente gewählt werden, heißt das nicht, dass Demokratie herrscht. Wenn diese Parlamente Gesetze verabschieden, heißt das noch nicht, dass es sich um einen Rechtsstaat handelt. Wenn sie Regierungen wählen und diese Regierungen nicht direkt Richter ernennen dürfen, heißt das noch nicht, dass es eine Gewaltenteilung gibt. In der Tat bedürfen die Begriffe – nicht nur die reinen Worte – «Demokratie», «Konstitutionalismus», «Rechtsstaatlichkeit» ebenso wie «Übergangsprozess», «Zivilgesellschaft» «freie Marktwirtschaft» etc. dringend einer Dekonstruktion. Diese Begriffe können nicht einfach als selbstverständliche Größen genommen werden. Im Gegenteil: Es würde in die Irre führen, den postkommunistischen Wandel unter dem Aspekt zu interpretieren, wie gut die Arbeit des «Aufbaus der Demokratie» getan wurde oder wie erfolgreich der «Übergang zur Demokratie» verlaufen sei, als gäbe es so etwas wie eine überhistorische Notwendigkeit für alle Gesellschaften, diese Pflicht zu erfüllen. De facto würde heutzutage auch kaum jemand für einen so oberflächlichen, normativen Ansatz plädieren, der den Wandel als Weg zu einem fertigen Modell der liberalen Demokratie begreift.

Dennoch wird allgemein vorausgesetzt, dass man die Prozesse des Wandels allein mit den Begriffen «Demokratie», «Rechtsstaatlichkeit», «freie Marktwirtschaft» und «Zivilgesellschaft» beschreiben und interpretieren kann. Mit anderen Worten: Während Beobachter den prima facie normativen Ansatz mit seinen von außen auferlegten Kriterien ablehnen, gehen sie implizit doch davon aus, dass die postkommunistische Entwicklung zwangsläufig in den konzeptionellen Rahmen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft mit freier Marktwirtschaft passt. Deshalb hat man den Schwerpunkt zuerst auf den Aufbau der für einen demokratischen Staat und für die Rechtsstaatlichkeit erforderlichen Institutionen gelegt, auf die politische Interessenvertretung durch die Entwicklung von Parteien und die Durchführung von Wahlen, auf die Anerkennung und den Schutz liberaler Rechte und die Einführung der Privatwirtschaft – und danach auf die «Konsolidierung» des Systems. Die Kriterien entstammten einem begrifflichen Rahmenwerk, dessen Angemessenheit stillschweigend vorausgesetzt wurde. Um die Wahrheit zu sagen: Es gab in der Tat ein wesentliches normatives Element in den Erwartungen, Handlungen und Wünschen nach dem Sturz der kommunistischen Regimes. Die Akteure entschieden sich für Demokratie, Freiheit (unterstützt durch Rechtsstaatlichkeit) und eine freie Marktwirtschaft als erklärte Ziele. Trotzdem heißt das nicht, dass diese Schlüsselbegriffe geeignet sind, um die Form und die Substanz der Veränderungen zu verstehen, die in den letzten beiden Jahrzehnten stattgefunden haben. Dafür muss man über das hinaussehen, was das Konstrukt «Übergang zur Demokratie» ins Blickfeld gerückt hat.

Zunächst einmal sind die Veränderungen, die im Jahr 1989 begonnen haben, als «Revolutionen» bezeichnet worden. Während manche Autoren das Wort nur

als Metapher benutzt haben – mit einem guten Maß an gesunder Skepsis (wie Ralf Dahrendorf in seinem bahnbrechenden Buch *Betrachtungen über die Revolution in Europa*) –, gibt der weitverbreitete und unhinterfragte Gebrauch des Begriffs «Revolution» Anlass zu der Vermutung, dass das Wort implizit als Begriff mit einer grundlegenden Bedeutung gebraucht wurde. Wir sollten daher kurz die Implikationen eines solchen Gebrauchs untersuchen.

Als grundlegende und radikale Veränderung der gesamten gesellschaftlichen Ordnung bedeutet eine Revolution, dass ein neues Wirtschaftssystem aufkommt, eine neue Herrschaftsstruktur, eine neue beherrschende gesellschaftliche Gruppe sowie ein neues Paradigma des Verstehens und der Interpretation des gesellschaftlichen Lebens. Die Auflösung der kommunistischen Regime bedeutete den Zusammenbruch der wirtschaftlichen und politischen Machtstrukturen ebenso wie den Zerfall der herrschenden Ideologie. Gleich, ob der Zusammenbruch auf friedlichem Weg erfolgte, indem die herrschende Elite ihre Dominanz einfach aufgab, oder aber durch Gewalt, ist der Schluss doch angemessen, dass der Wandel eine Art Implosion war – das System der Macht war nicht länger in der Lage, sich selbst zu erhalten. Es kollidierte nicht mit Kräften der wirtschaftlichen Entwicklung, die vom politischen Regime unterdrückt wurden – im Gegenteil waren die Volkswirtschaften in den kommunistischen Ländern schon seit Jahrzehnten im Abstieg begriffen. Die herrschende Elite hatte es nicht mit einem Konkurrenten zu tun, der politisch und wirtschaftlich stärker wurde. Kurz, das überlieferte marxistische Paradigma der Revolution – das auf der bürgerlichen Revolution in Frankreich mehr als zwei Jahrhunderte zuvor gründete – kann keine angemessene Beschreibung der «Revolutionen» in den von kommunistischen Regimes regierten Ländern liefern.

Diese Veränderungen, so tiefgehend sie gewesen sein mögen, waren keine Revolutionen, nicht einmal im eingeschränkten Sinn der Ablösung von Eliten, wie es jene Revolutionen gewesen waren, die eben jene Regime etabliert hatten – etwa in Russland und Jugoslawien. Jene Revolutionen beseitigten anders als die bürgerlichen nicht die «anciens regimes», um einen politischen und gesetzlichen Raum für eine entwickeltere Produktions- und Distributionsweise zu schaffen, sondern wurden von gut organisierten alternativen Eliten geführt, die – indem sie für die gesellschaftlich unterprivilegierten Klassen handelten und sprachen – die politische Macht übernahmen, um die schwerwiegendsten gesellschaftlichen Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten zu beseitigen. Sie unterwarfen die Volkswirtschaft der totalen politischen Kontrolle und endeten bei der totalen Kontrolle über die gesamte Gesellschaft, die nicht nur die materielle Produktion, Distribution und die gesellschaftlichen Dienstleistungen umfasste, sondern auch die Produktion von Meinung und Ideologie. Im Gegensatz dazu fanden die postkommunistischen «Revolutionen» statt, als zwei Dinge zusammentrafen: Erstens war der ideologische Apparat nicht länger in der Lage, das vorherrschende Bewusstseinsmuster zu produzieren, ohne eine Alternative aufzuzeigen und dadurch die Artikulation der Unzufriedenheit zu verhindern; zweitens schaffte es das Regime nicht mehr, die Kontrolle über die graduelle Liberalisierung zu behalten, durch

die es versucht hatte, das wirtschaftliche Erscheinungsbild zu verbessern. Die Furcht, die integraler Bestandteil der kommunistischen Herrschaft gewesen war, kehrte sich um und richtete sich gegen die Angehörigen des Regimes selbst. Der offensichtliche politische Wandel kam nach dem Eingeständnis und der Einsicht der Regimemitglieder (sei es an der Spitze oder in den mittleren Rängen), dass man die Macht nicht länger halten konnte.

Auf diese Weise erfolgte der Wechsel nicht als Ergebnis einer neuen gesellschaftlichen Macht, sondern als Folge der allgemeinen Unzufriedenheit und des Bewusstseins, dass die Macht des Regimes geschwächt war. Keine neue Produktionsweise zwang die Menschen, die Fesseln des Regimes zu sprengen, keine neue Elite war stark genug, die kommunistischen Herrscher herauszufordern. Dagegen verlor das Regime die Schlacht auf dem ideologischen Feld, das heißt, im Herzen seiner Reproduktion (wie Žarko Puhovski in *The Socialist Construction of Reality* überzeugend gezeigt hat). Die Unzufriedenheit mit der relativen Armut, mit dem Mangel an Freiheiten und mit der erniedrigenden politischen Unterdrückung mag schon jahrzehntelang existiert haben, verdeckt durch die Angst; aber als die Angst durch die Aussicht auf den Anschluss an Gesellschaften verdrängt wurde, wo Demokratie, Freiheit und wirtschaftliche Prosperität gediehen, wurde die Unzufriedenheit zu einem Faktor politischer Mobilisierung. Sowohl der Wechsel von der Rhetorik des Kalten Krieges zur Rhetorik der Menschenrechte unter Jimmy Carter als auch die liberalen Reformen von Michail Gorbatschow dürften bei diesem Wandel eine entscheidende Rolle gespielt haben. Deshalb konstituierten «Demokratie», «Rechtsstaatlichkeit» (als Garant der Menschenrechte) und «freie Marktwirtschaft» auf dem ideologischen Feld eine Alternative; mit anderen Worten: Man pflichtete ihnen (a) als für sich selbst stehende Ideologie, Ideen und Werte bei, nicht als ausgefeilten Entwurf einer neuen Regierungsform; und (b) spielten sie in dem ganzen Veränderungsprozess die Schlüsselrolle und waren nicht so sehr Ausdruck wirklicher sozioökonomischer Interessen, die nach neuen Konzepten für Wirtschaft und Politik verlangten.

Was den zweiten Punkt betrifft, möchte ich hervorheben: Diese Länder sind durch ihre totalitären und posttotalitären Regime mit vollkommen zerstörten Gesellschaften in die neue Ära eingetreten. Selbst dann, wenn einige der kommunistischen Regime mit begrenzter Liberalisierung und/oder Dezentralisierung experimentiert haben, waren solche posttotalitären Reformen (in dem Sinn des Begriffs, wie er sich bei J. Linz und A. Stepan in *Problems of Democratic Transition and Consolidation* findet) weder dazu gedacht, eine bürgerliche Gesellschaft zu schaffen, noch dazu in der Lage, sie wiederherzustellen – eine bürgerliche Gesellschaft im Sinn einer relativ autonomen Sphäre, vor allem auf Grundlage einer unabhängigen Wirtschaft. Was in solchen Ländern als «Gesellschaft» angesehen wurde, hatte auch keine autonomen Beziehungen des Austauschs, der Kommunikation, der Organisation, des Wettbewerbs und der Solidarität vorzuweisen – also weder einen freien Markt noch eine eigenständige gesellschaftliche Kapitale. Die Konsequenzen aus dieser Tatsache sind enorm, aber ebenso groß ist das Missverhältnis zwischen seiner Bedeutung und dem mangelnden Verständnis dafür.

Letzteres wird normalerweise durch Ausdrücke wie «schwache Gesellschaften», «unterentwickelte Zivilgesellschaft», «Mangel an bürgerlicher politischer Kultur» usw. verdeckt oder verschleiert, aber die grundlegende Tatsache ist die, dass jene demografischen oder statistischen Einheiten, die man «Gesellschaft» nennt, nicht über die grundlegenden Merkmale einer Gesellschaft im modernen Sinne verfügen. Deshalb fehlt den grundsätzlichen Gleichungen für Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit eine komplette Seite: Es gibt kein «Volk» (demos), das Druck ausüben, Interessen und Werte vertreten und all das tun könnte, was im Begriff der demokratischen Kontrolle des Staates als institutionalisierter politischer Macht enthalten ist. Es gibt kein «Volk», das Rechte einklagen könnte, Rechte, die als Garantie für Freiheit, soziale Sicherheit etc. dienen und die Einschränkung staatlicher Macht garantieren. Es gibt keine handelnde Öffentlichkeit, die gegen die Übergriffe der staatlichen Macht aufstehen könnte. Diese fehlenden Voraussetzungen für eine moderne bürgerliche Gesellschaft sind nicht auf den Bereich der Politik begrenzt. Sie betreffen auch die Chancen der freien Marktwirtschaft. Nicht nur, dass eine freie Wirtschaft Rechtssicherheit und funktionierende staatliche Institutionen sowie die Fähigkeit der Menschen zum eigenständigen wirtschaftlichen Handeln braucht; selbst die banalste Voraussetzung ist nicht erfüllt: Es gibt kein Eigentum am Industrie- oder Finanzkapital. Wenn es keine bürgerliche Gesellschaft gibt, gibt es auch keinen Staat im modernen Sinn – ein Regierungssystem, das von der Privatsphäre getrennt ist, aber durch die Gesellschaft demokratisch kontrolliert und durch Gesetze in Schranken gehalten wird.

Daraus resultiert: Demokratische Modelle werden zwar importiert, die Institutionen nach Fertigbaumethode geplant, das System durch Schulung weiterentwickelt, die Kompetenzen der einzelnen Akteure verbessert, aber das Problem bleibt, dass die neuen Strukturen nicht passen und die Voraussetzungen für die Reformen noch nicht vorhanden sind. Wären die Umwälzungen der Jahre 1989/90 wirklich Revolutionen gewesen, hätten sie neue hegemoniale Kräfte an die Macht gebracht und die sozioökonomischen und ideologischen Strukturen durchgesetzt und gestärkt, auf denen ihre Hegemonie beruhte. In der Realität waren die neuen Regierungen allerdings gezwungen, demokratische Legitimation und Unterstützung erst zu suchen und ihre Bürger zugleich unsichereren sozioökonomischen Bedingungen auszusetzen. (Dass der Wandel gerade auf dem Höhepunkt der neoliberalen Ideologie mit ihren Schocktherapien und ihrer Ablehnung des Wohlfahrtsstaates stattfand, war zusätzliches Pech.) Die Entwicklung neuer gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Strukturen wurde also weder durch die Interessen relevanter gesellschaftlicher Gruppen noch durch politische Akteure und Institutionen vorangetrieben, die den ihrer selbst unsicheren Gesellschaften rechenschaftspflichtig gewesen wären. Aus diesem Grund hat diese Entwicklung so viele Institutionen ohne Substanz geschaffen: Ihnen fehlte die soziale Energie (die sich meistens aus sozioökonomisch fundierten Interessen herleitet), die in anderen Fällen Triebkraft des Pluralismus und der Gewaltenteilung gewesen wäre, die ein System demokratisch und rechtsicher machen. Denn in den Fällen, in denen die Privatisierung der Wirtschaft,

der Aufbau demokratischer Institutionen und des Rechtsstaats nicht durch gewaltsame Konflikte gestört wurden und außerdem externe Unterstützung durch etablierte Demokratien erfuhren, schuf dieser Prozess ein gewisses Maß an Pluralismus in den Gesellschaften und brachte ihnen nach und nach auch ein gewisses Maß an Autonomie. Doch auch hier bleibt die Schiefelage zwischen Staat und Gesellschaft für lange Zeit eines der Schlüsselprobleme.

Die Situation der postjugoslawischen Länder, insbesondere Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Serbien – also vor allem die, die in die Kriege zwischen 1991 und 1995 verwickelt waren – ist eine besondere. Neben den allgemeinen Bedingungen des postkommunistischen Wandels, wie er oben skizziert wurde, haben diese Länder nicht nur den Krieg als eine «Schlüsselkomponente» ihrer postkommunistischen Geschichte, sondern auch die Bedeutung der Fragen von Nationalität und Staatsangehörigkeit. Eben der nationalistische Eifer war es, der jenen nationalen Konsens schuf, der den Herrschenden die entscheidende Unterstützung lieferte und jeden Widerstand gegen den autoritären Regierungsstil verhinderte. Im Fall Kroatien bestand der Konsens unter der Mehrheit der ethnischen Kroaten darin, dass die Schaffung eines unabhängigen Nationalstaates (wiederum ethnisch definiert) Priorität vor Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrtspflege oder liberaler Wirtschaft hat. Dies hat ganz sicher einen möglichen breiteren bürgerlichen Konsens verhindert und einen beachtlichen Teil der serbischen Minderheit des Landes verprellt.

Im Fall Serbien handelte es sich nicht so sehr um einen Konsens über einen unabhängigen Staat als über die Einheit aller ethnischen Serben in einem Land. In Bosnien-Herzegowina war ein Konsens auf der Grundlage ethnischer Identität nicht möglich – und irgendeine andere Basis politischer Identifikation stand kaum zur Verfügung, was den Weg zur Zerstörung des Landes ebnete.

Zugleich sind diese Länder aus Jugoslawien hervorgegangen, das sich durch eine fortgeschrittenere wirtschaftliche Entwicklung als die sowjetdominierten Länder und ein höheres Niveau kontrollierter Liberalisierung und Öffnung nach außen auszeichnete. Das hatte folgende Konsequenzen: Erstens waren die betreffenden Gesellschaften (mit der furchtbaren Ausnahme Bosnien-Herzegowinas) aufgrund ihrer etwas besseren wirtschaftlichen Situation in der Lage, die verheerende Politik der Regierungen Milošević und Tudjman über einen relativ langen Zeitraum zu ertragen; zweitens durchliefen sie den postkommunistischen Wandel ohne eine Dissidentenbewegung oder eine Tradition des zivilen Widerstands, weil das vorangegangene Regime schon etwas Spielraum für freie Bewegung und private Projekte gelassen hatte; drittens gab es einen relativ hohen Bildungsstandard und einen Austausch mit Ländern des demokratischen Kapitalismus, was die Defizite teilweise kompensierte.

Zumindest in Kroatien und Serbien stand die Gesellschaft in den Jahren 1999 und 2000 auf eine Weise gegen die autoritären Regierungen in ihren Ländern auf, die stark an die Art erinnerte, in der die kommunistischen Regime zehn Jahre zuvor gestürzt worden waren. Gewiss gab es wesentlich weniger Furcht vor Repressionen, aber die Gesellschaften selbst waren nach wie vor zerstört und auf

ursprüngliche Gemeinschaften reduziert, die auf ethnonationalen Identitäten basierten, ohne autonome pluralistische Strukturen oder eigene Macht. Die Energie der Menschen für den Widerstand gegen die autoritären Regimes speiste sich aus der massiven Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen Verschlechterung, die sich in einer hohen Armuts- und Arbeitslosenrate ausdrückte, wie auch aus der moralischen Enttäuschung über den willkürlichen Gebrauch der Macht mit seiner Anhäufung von Reichtum mit Hilfe privilegierter politischer Positionen. Wieder kam der Wandel des «zweiten Übergangs» nicht von irgendeiner gesellschaftlichen Kraft, die stark genug gewesen wäre, die amtierenden Machthaber herauszufordern. Die «Gesellschaft» ist kein Netzwerk verschiedener Zentren wirtschaftlicher, kultureller oder sozialer Kräfte, sondern eher eine Masse verzweifelter Menschen, die von der politischen Sphäre abhängig, jedoch von ihrer Inkompetenz und Ungerechtigkeit enttäuscht sind.

In der Vorstellung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf einer zerstörten Gesellschaft aufzubauen, liegt das entscheidende Paradox: Der Staat soll institutionelle und normative Strukturen entwickeln, die die demokratische Kontrolle und rechtsstaatliche Legitimation eben dieser Staatsmacht ermöglichen sollen. Als ich die Dekonstruktion von Schlüsselbegriffen wie «Demokratie» und «Rechtsstaatlichkeit» gefordert habe, war das einfach eine Erinnerung an die Tatsache, dass sich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einst entwickelt haben, weil bestimmte gesellschaftliche Kräfte sie als Werkzeuge der Machtkontrolle und Machtbegrenzung für sich erkämpft hatten. In den hier behandelten Gesellschaften wie Kroatien oder Serbien gibt es, trotz großer Unterschiede zwischen den beiden Ländern, solche Kräfte nicht. Diese einfache Tatsache mag durch die hervorstechenden Aktivitäten der «Zivilgesellschaft» verdeckt werden, aber auch dieser Begriff sollte ähnlich wie die Begriffe «Demokratie» und «Rechtsstaatlichkeit» einer Prüfung unterzogen werden. In Ländern wie Serbien oder Kroatien bezeichnet die «Zivilgesellschaft» keine Gesellschaft, die ihre Rolle über organisierte Aktivistengruppen oder unabhängige Institutionen erfüllt. Sie ist nicht die Spitze des Eisbergs oder der hervorstechendste Teil breiterer gesellschaftlicher Bewegungen. Die betreffenden Gesellschaften haben nicht einmal Interessengruppen im herkömmlichen Sinn – Arbeitnehmer und Arbeitgeber –, die stark genug wären, mit den Regierungen wirkliche soziale Partnerschaften einzugehen. Sie sind auch nicht über die ursprüngliche ethnonationale Identität als grundlegende Integrationskraft hinausgekommen (was sich auch in hoher Toleranz gegenüber ethnischer Diskriminierung und niedriger Toleranz gegenüber Minderheiten zeigt).

Die zivilen Akteure auf der politischen Bühne sind kleine Gruppen kompetenter und engagierter Individuen, die allerdings durch Werte motiviert werden, die oftmals nur die Werte von Minderheiten sind. Das Eintreten für die Rechte von Minderheiten z. B. richtete sich nicht nur gegen die jeweiligen Regierungen, sondern auch gegen die jeweilige öffentliche Meinung. Solche Akteure können nur dank des günstigen internationalen Umfelds erfolgreich arbeiten, das heißt durch finanzielle und/oder politische Unterstützung. Solche Unterstützung ist

natürlich enorm wichtig – vor allem aber durch seine Förderung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit. Indem den nationalen Machthabern signalisiert wird, dass es noch eine Autorität über ihnen gibt, die sie nicht ungestraft davonkommen lässt – wenigstens nicht für die schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen –, und indem es Kriterien und Bedingungen für die Integration in internationale und zwischenstaatliche Organisationen diktiert, ohne die ein sich entwickelndes Land kaum etwas erreichen kann.

So sind die Präsenz und der Einfluss der Zivilgesellschaft noch immer kein Ausdruck einer funktionierenden Gesellschaft, sondern wirken auf jeder Stufe der Autonomie als Ersatz und stellvertretend für eine Gesellschaft. Unter solchen Bedingungen entsteht auch eine besondere Sorte ziviler «entrepreneurs», die ihre Dienste anbieten, um von ausländischen Unterstützern entwickelte Programme durchsetzen oder als Vermittler zwischen nationalen Regierungen fungieren zu können. So wie zivile Aktivisten die impotente Gesellschaft ersetzen, so ersetzen solche «entrepreneurs» oft diese durch Werte motivierten Aktivisten, indem sie die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten geschickter ausbeuten. Dieses auf der Hand liegende Defizit darf nicht falsch verstanden oder auf einen Mangel an bürgerlicher, demokratischer und «politischer Kultur» reduziert werden; es ist vor allem anderen ein Defizit der Kraft der Gesellschaft selbst – wirtschaftlich, politisch, kulturell. Wenn die Willkür der Staatsmacht nachlässt, werden sich nach und nach autonome sozioökonomische Interessen ebenso wie ein wirklicher politischer Pluralismus entwickeln. Bis dahin wird einer der internen Schlüsselfaktoren das Ensemble engagierter zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen bleiben, die als «Pioniere» des Wandels agieren und als erste Punkte auf die Tagesordnung setzen, die später dann von einer breiteren Öffentlichkeit begriffen und aufgegriffen werden. Jedoch sollte man sie nicht als reine «Agenten» des Wandels ansehen. Selbst in den früheren Stadien der Einführung demokratischer und menschenrechtlicher Grundsätze konnte es niemals um die «Durchsetzung» (oder Einpflanzung) von Lösungen und Modellen aus dem Fertiggabekasten gehen, sondern um die Suche nach Lösungen für die besonderen Probleme einer bestimmten Gesellschaft. Zivile Akteure sind nicht dafür da, um «einen Job zu machen». Die Unterstützung, die sie brauchen, sollte vor allem ihre Unabhängigkeit sichern, wenn sie die Probleme durch kritischen Dialog sowohl mit ihrer jeweiligen Gesellschaft als auch mit ihren internationalen Unterstützern angehen.

JENS SIEGERT

Von der institutionellen Form zur demokratischen Substanz?

Politische Kultur und Zivilgesellschaft in Russland

Die kurze Geschichte der russischen Zivilgesellschaft kann in vier Phasen eingeteilt werden: die späte Sowjetunion und die Zeit der Perestroika; die Präsidentschaft Boris Jelzins in den 1990er Jahren, verbunden mit einer großen Freiheit; die erste Amtszeit Wladimir Putins von 2000 bis 2004, in der sich eine Zusammenarbeit zwischen Staat und NGOs mit einigen staatlichen Formierungsversuchen abwechselte, und die zweite Amtszeit Putins von 2004 bis 2008, in der die Arbeit der NGOs vom Staat zunehmend kontrolliert und behindert wurde.

Das Problem

Alle Theorien über Zivilgesellschaft gehen davon aus, dass für eine funktionierende Demokratie eine funktionierende Zivilgesellschaft notwendig ist. Das ist meist sowohl eine normative Annahme als auch eine empirische Feststellung. Oder umgekehrt ausgedrückt: Wenn die knappe Ressource «Gemeinsinn», wie zivilgesellschaftliche Initiative sie verkörpert, versiegt, dann ist auch die Demokratie gefährdet. Die Befürchtung, dass zivilgesellschaftliches, also gemeinnütziges Engagement abnimmt und damit zu weniger Demokratie führt, wird in den westlichen Demokratien nicht nur von Wissenschaftlern, sondern auch in der Politik lebhaft diskutiert. Der Deutsche Bundestag berief dazu Ende 1999 eine Enquetekommission, die ihren Abschlussbericht im Juni 2002 vorlegte. Schon in Gesellschaften mit einer langen demokratischen Tradition besteht demnach Besorgnis über eine Gefährdung durch sich globalisierende traditionelle gesellschaftliche, religiöse, familiäre und weltanschauliche Bindungen. Postdemokratie nennt der britische Politologe Colin Crouch dieses Phänomen und weiß dagegen auch kaum mehr als den Rückgriff auf eine (in den entwickelten westlichen Demokratien immer noch) lebendige demokratische politische Kultur zu raten.

Im modernen Russland, wie in anderen postautoritären Staaten, besteht das Problem aber eben darin, dass es entweder keine, sehr geringe oder lange unterdrückte Traditionen demokratischen und zivilgesellschaftlichen Engage-

ments gibt. Das heißt, es geht in erster Linie darum, zivilgesellschaftliches Handeln nicht nur als legitim und positiv anzusehen, sondern als erwünscht und unbedingt notwendig zu etablieren. Dabei kommt die Renaissance des alten Begriffs «Zivilgesellschaft» eigentlich aus Osteuropa und ist eng mit der Erosion der kommunistischen Parteiherrschaften seit den 1970er Jahren verbunden.

In Russland blieb trotz des Entstehens zahlreicher, national und auch international anerkannter NGOs (vor allem in den Bereichen Menschenrechte und Ökologie) im ersten Jahrzehnt nach dem Ende der Sowjetunion die Anzahl der NGOs und die Zahl der in ihnen engagierten Bürger im Vergleich zu den älteren Demokratien in Westeuropa und Nordamerika in den 1990er Jahren gering.

Dafür gibt es drei Gründe:

- Partizipation hängt immer auch vom Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Gesellschaft ab. Bis 1998 sank das russische Bruttonutzenprodukt jedes Jahr und erreichte erst 2007 wieder das Niveau von 1991.
- Die «mobilisierenden» Formen von Beteiligung ohne tatsächliche Einwirkungsmöglichkeiten in der Sowjetunion und der elitäre Transformationsprozess – mit seinen zwar formal demokratischen, in der Praxis aber elitären und deformierten Beteiligungsformen – führten zu weitgehender Apathie der Gesellschaft gegenüber politischer Beteiligung.
- Es gab noch auf Traditionen aus der Sowjetunion aufbauende vielfältige informelle Netzwerke und gegenseitige Hilfe (in einer vom Staat separierten und nicht mit ihm interagierenden Sphäre), für die die Bildung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen nicht notwendig war.

Demokratieförderung in den 1990er Jahren (unter Jelzin)

In den 1990er Jahren wurde der Schwerpunkt der Demokratieförderung auf die Institutionenbildung gelegt, sozusagen auf die Hardware demokratischer Gesellschaften. Die Software, der Inhalt, mit dem diese «demokratischen Maschinen» arbeiten sollten, also die Entwicklung einer demokratischen Kultur, wurde vernachlässigt. Das hatte mehrere Gründe: Zum einen schien es vielen Akteuren, dass sich die politische Kultur mit den und in den Institutionen (weiter)entwickeln würde. Auch ging man davon aus, dass sie in erheblichem Maße schon vorhanden wäre. Hatten sich die vormals kommunistischen Diktaturen doch – so die Wahrnehmung – weitgehend durch innere Kräfte aufgelöst und in formal demokratische Staaten verwandelt; und das auch noch, bis auf das ehemalige Jugoslawien, weitgehend friedlich. Zum zweiten neigten und neigen viele Akteure zur Überschätzung der Möglichkeiten, von außen auf Gesellschaften einzuwirken. Das gilt übrigens für Anhänger wie Gegner einer äußeren Demokratisierung, wie die hypertrophierten Reaktionen der russischen Führungselite auf die sogenannten «bunten Revolutionen» in Serbien, Georgien und der Ukraine deutlich gezeigt haben.

In den 1990er Jahren wurde zudem den neu an die Macht gekommenen Eliten, die in Russland weitgehend ein gewendeter Teil der alten Eliten waren,

von westlicher Seite mit einer erfrischenden Naivität begegnet. Sie wurden zu «Demokraten» ernannt. Hinzu kam ein schneller Verlust des strategischen Interesses an Russland. Die Sache schien für die meisten westlichen Entscheidungsträger und für viele in Demokratieförderung Engagierte sozusagen gelaufen – und Russland nun Teil der demokratischen Welt. Diese Grundhaltung entsprach der allgemeinen Euphorie über das «Ende der Geschichte» im Sinne von ideologisch motivierten Systemauseinandersetzungen.

All diese Annahmen führten dazu, dass Demokratieförderung in erster Linie als technische und weniger als politische Aufgabe angesehen wurde. So wurde sie von der Europäischen Union als Teil des TACIS-Programms (TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) betrieben. Ihr Ziel war es, ein Institutionensystem zu schaffen, das westlichen Vorbildern, im russischen Fall vor allem dem deutschen, möglichst nahekommt. Als abschreckendes Beispiel mag die Parteienförderung (u. a. durch eine Reihe deutscher politischer Stiftungen) in den 1990er Jahren dienen. Die so, oft nicht ohne erhebliche ausländische Mithilfe, entstandenen politischen Parteien waren größtenteils ohne inhaltliche, ideologische Substanz und zerfielen schnell wieder. Für die beteiligten Politiker waren sie vor allem Karrierevehikel und Mittel zur Machtbeteiligung. Zudem gab und gibt es erhebliche Probleme mit der innerparteilichen Demokratie. Die meisten Parteien sind Führerorganisationen (wie übrigens auch viele NGOs, aus dem gleichen Grund fehlender demokratischer politischer Kultur). Entsprechend gering war der Widerstand, der der erneuten Verstaatlichung durch Putin ab 2000 entgegengebracht wurde.

Das sogenannte «Chaos» in den 1990er Jahren und die Delegitimierung von demokratischen Verfahren

In weiten Teilen der Bevölkerung wurde angesichts des großen Abstands zwischen der Theorie von Demokratie (und den romantischen, wenig erfahrungsbasierten Vorstellungen, wie sie im Westen funktioniert) und der alltäglichen russischen Praxis Demokratie schon nach relativ kurzer Zeit mit wilder Privatisierung, weitgehender Rechtlosigkeit und sozialem und wirtschaftlichem Niedergang verbunden. Die neue herrschende und vom Westen mit dem Gütezeichen «Demokraten» versehene Elite unter Boris Jelzin hatte, außer dem guten Willen einiger, lediglich eine ungefähre Vorstellung davon, wie ein demokratischer Staat agieren sollte. Zudem hatten die staatlichen Institutionen das Ende der Sowjetunion nur stark geschwächt überstanden. Das Zusammentreffen einiger ungünstiger Umstände verschärfte die Situation im Russland der 1990er Jahre; dazu gehören: das Agieren unerfahrener bis ruchloser Politiker, der Druck der Ereignisse einer in rasendem Tempo notwendigen Transformation eines autoritären in einen liberalen Staat und einer Plan- in eine Marktwirtschaft, eine historisch beispiellose Wirtschaftskrise (das Bruttoinlandsprodukt ging von 1991 bis 1998 um fast 50 Prozent zurück). Dies alles führte zu einer Reihe von politischen Entscheidungen, die letztendlich die «Demokratie» in den Augen einer Mehrheit

der Menschen in Russland für lange Zeit diskreditierte. Hier können sie nur kurz en détail aufgezählt werden:

- Blockade des Präsidenten durch das Parlament 1992/1993; anschließende Beschießung des Parlaments durch den Präsidenten Anfang Oktober 1993; als illegitim aufgefasste Verfassung im Dezember 1994.
- 1. Tschetschenienkrieg (1994-1996), der die Schwäche des russischen Zentralstaates aufdeckte.
- Die Manipulationen der Präsidentenwahl von 1996 sind vor allem deshalb bis heute von großer Bedeutung für die Legitimität von Demokratie im Allgemeinen und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Besonderen, weil sie ausdrücklich im Namen der Demokratie und zum Schutz vor erneuter kommunistischer Diktatur fundamentale demokratische Prinzipien verletzt haben. Der Vorwurf, die «Demokraten» hätten als erste politische Prozesse im neuen Russland mit Geld, Staats- und Medienmacht manipuliert, ist gerechtfertigt; der für Demokratie vorbildliche Westen unterstützte diejenigen, die die demokratischen Werte und Verfahren verletzt hatten.
- Letztlich der Staatsbankrott von 1998 mit einer doppelten Delegitimierung des politischen Systems.

Auf all dem baut Putin auf

All dies ließ sich durch die neue Administration unter Putin ab 2000 leicht als «Chaos», als «Schwäche» denunzieren. Ziemlich schnell wurde klar, dass der neue Präsident angetreten war, den Staat auf Kosten demokratischer Freiheiten zu stärken. Das mündete recht schnell in der oft zitierten Idee einer «gelenkten Demokratie», weil das Land, weil die Menschen zu Demokratie ohne Attribut (noch) nicht in der Lage seien. Am 19. Februar 2002 sprach Kreml-Chefideologe Wladislaw Surkow davon, die Demokratie in Russland müsse «handgesteuert» werden. Das Ergebnis ist eine Mischung aus demokratischen Institutionen, die nicht negiert, sondern sinnentstellt in ein Herrschaftssystem eingebunden wurden.

Nun erfordern marktwirtschaftliche Systeme aber ein gewisses Maß an Eigeninitiative und damit an (individueller) Handlungsautonomie. Man kann auch sagen, sie benötigen Zivilgesellschaft. Das Problem aus der Sicht der russischen Herrschaftselite war und ist es, auszutarieren, wie sich die damit verbundenen Freiheitselemente möglichst auf die Wirtschaft beschränken und aus der politischen und gesellschaftlichen Sphäre weitgehend heraushalten lassen. Putin wählte den Weg über eine Monopolisierung der politischen Öffentlichkeit. Das Problem ist, wo die Grenze gezogen werden soll, welches zivilgesellschaftliche Handeln, welcher Protest, welches Hinweisen auf gesellschaftliche oder soziale Probleme noch als Macht gefährdende politische Einmischung interpretiert wird und was nicht mehr. Doch die einmal eingeschlagene Logik tendiert zu immer mehr Kontrolle, vor allem weil sie sich immer weiter der gesellschaftlichen Kontrolle entzieht, ja, angesichts der Unmöglichkeit, Fehler einzugestehen und der Unfähigkeit, sie angemessen zu korrigieren, sogar entziehen muss.

Diese Kontrolle speist sich in Russland heute aus drei Quellen:

- Geld,
- Delegitimierung (und Selbst-Delegitimierung) demokratischer Verfahren und parallele Einschränkung von Freiheitsrechten,
- negative Mobilisierung gegen äußere und innere Feinde.

Die wichtigste Quelle, das Geld, wird durch die Wirtschaftskrise erstmals seit Putins Amtsantritt wirklich knapp.

Der zivilgesellschaftliche Sektor in Russland hat sich trotz seiner vielen Defizite und der relativ geringen Verankerung in der Bevölkerung und im öffentlichen Bewusstsein als durchaus widerstandsfähig herausgestellt. Dafür lassen sich vier Gründe angeben: Zum einen führte die zunehmende Verengung des politischen Feldes und die Gleichschaltung der Massenmedien zu einem Informationsdefizit des Kreml über die Lage im Land. Die NGO-Zusammenschlüsse wurden zu durchaus effektiven Informationskanälen in die Gesellschaft, ohne aber aus Staatssicht eine Bedrohung ihrer Macht darzustellen. Zum zweiten ist die Modernisierung der Gesellschaft als Grundlage der angestrebten «Wiedergeburt» des russischen Staates als Großmacht nicht virtuell, sondern nur real möglich. Die NGOs verfügten und verfügen über inhaltliche Kompetenzen in Bereichen, aus denen sich der alte, sowjetisch geprägte Staat zurückgezogen hatte und über die der neue Staat nicht oder noch nicht verfügt. Eine Zusammenarbeit mit den NGOs war also auch aus dieser Sicht relativ Erfolg versprechend und relativ ungefährlich.

Fazit

Die russische Zivilgesellschaft und ihre Träger, die in vielen tausenden Gruppen und Initiativen aktiven Menschen, haben in den vergangenen zwanzig Jahren eine rasante Entwicklung mit vielen Hochs und Tiefs durchgemacht. Sie hatten großen Anteil an der Befreiung der russischen Gesellschaft aus der sowjetischen Herrschaft. Trotzdem oder wohl gerade deswegen haben sich viele von ihnen in den 1990er Jahren nicht korrumpieren lassen und auch die neue, demokratisch legitimierte Machtelite für ihre Fehler und Verbrechen kritisiert. Im neuen Russland standen NGOs immer in der ersten Reihe bei der Verteidigung individueller und kollektiver demokratischer Rechte. Durch die Putinschen Formierungsversuche wurde die russische Zivilgesellschaft gezwungen, erwachsener zu werden. NGOs mussten sich zusammenschließen, um Angriffe des Staates auf ihre Autonomie und ihre Handlungsfreiheit abzuwehren, und sie mussten ihr Verhältnis zur politischen Sphäre klären.

Zivilgesellschaftliches Handeln genießt in Russland am Beginn der Präsidentschaft von Dimitri Medwedjew kein großes gesellschaftliches Prestige. Die Angriffe des Staates haben dazu geführt, dass viele Menschen glauben, NGOs seien generell vom Ausland gesteuert und Russland gegenüber feindlich eingestellt. Gleichzeitig wächst aber in der Bevölkerung der Unmut über verschleppte

Reformen, über die unter Putin zu neuen Höhen gewachsene Korruption und die mit dem Machtmonopol des Kremls einhergehende Behördenwillkür. Vielerorts formieren sich neue, bisher in Russland weitgehend unbekannte Akteure zivilgesellschaftlichen Engagements. Autofahrer protestieren gegen die Willkür der Verkehrspolizei, Wohnungsbesitzer gegen die Spekulation mit Immobilien sowie die immer dichtere Bebauung der ohnehin schon überfüllten Städte und Anwohner von Fabriken gegen Umwelt vergiftende Produktionsanlagen. Diese Entwicklung erinnert stark an das Entstehen der Neuen Sozialen Bewegungen in den westlichen Industriestaaten in den 1950er und 1960er Jahren des vorigen Jahrhunderts. Die Verbindungen und Interaktionen zwischen den schon traditionellen russischen NGOs und diesen neuen «Initiativen von unten» (nizovyje initsiativy) sind noch gering. Bei vielen dieser neuen Initiativen ist die Furcht vor den etablierten, oft als «politisiert» diffamierten Partnern groß. Doch im Zusammengehen der Professionalität ersterer mit der unbedingten Legitimität letzterer liegt eine große Chance für die weitere Entwicklung der russischen Zivilgesellschaft.

Die unvollendeten Revolutionen Südosteuropas

Wenn es um den Balkan geht, dann selten in Zusammenhang mit Demokratisierung. Allein schon das gängige Paradigma des demokratischen Übergangs läuft Gefahr, sich als unangemessen für eine Region zu erweisen, die durch ethnische Konflikte und Probleme der Staatenbildung geprägt ist, wobei beides oft Hand in Hand geht. Damit Demokratie in einem Gemeinwesen Fuß fassen kann, muss es eine selbstdefinierte politische Gemeinschaft geben und sie muss von den internationalen «Mächten», den historischen Maklern der europäischen Ordnung und der Region, die wir heute Südosteuropa nennen, anerkannt werden. Diese beiden Bedingungen treffen in Südosteuropa nur selten zusammen. Seine komplizierte Demografie ist eine Erbschaft des Osmanischen Reiches, seine modernen Grenzen sind das Ergebnis von Abmachungen zwischen europäischen Mächten und seine kommunistischen Regierungen hätte es ohne die sowjetische Vorherrschaft über Osteuropa nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht gegeben. Wie es der Historiker Barrington Moore jr. einmal ausdrückte, sollte man die kleinen osteuropäischen Länder in die Erörterungen über sozialen und politischen Wandel gar nicht erst einbeziehen, weil «der Urgrund ihrer Politik jenseits der eigenen Landesgrenzen liegt.»¹

Für die Demokratietheorie ist der Balkan von einigem Interesse: Erstens als Prüfstein, ob Demokratie ohne Nationalstaat möglich ist. Und die Antwort darauf scheint definitiv negativ zu sein. Zweitens als interessantes Feld für das Studium der Interaktion von einheimischen und internationalen Faktoren im Prozess des politischen Wandels. Schließlich hat die Einführung internationaler Akteure in den Demokratisierungsprozess nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die aktuelle Politik einige Bedeutung. Wenn die Erweiterung Europas für erfolgreichen demokratischen Wandel in Osteuropa steht, dann ist es wahrscheinlich als Erfolg anzusehen, wenn sich die Europäische Union um Albanien und die Türkei erweitert. Aber wie viel von diesem Fortschritt ist der Arbeit und der Konditionalität der EU geschuldet und wie viel dem inneren Impetus, mit einer kommunistischen Vergangenheit zu brechen und auf die sichere Seite Europas zu wechseln?

1 Moore, Barrington Jr. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon Press

Diese Frage ist auch für die Vereinigten Staaten von enormer Bedeutung. Kann man Demokratie fördern, ohne die jeweilige gesellschaftliche Ausgangslage mit einzubeziehen? Die Balance zwischen den Gegebenheiten vor Ort, die der Demokratie förderlich sind, und den institutionellen Importen, die jede demokratisch gesinnte Elite unter günstigen Umständen erhalten kann, bleibt eine wichtige Frage. Doch was ist am wichtigsten? Wenn Demokratie sich durch Streuung ausbreitet, dann kann sich ein Land umso eher entwickeln und demokratisch werden, je näher es am demokratischen und wohlhabenden Westen liegt.² Unter diesem Aspekt ist Südosteuropa geradezu ein «ideales» Untersuchungsobjekt.

Die Balkanregion zeigt uns im Hinblick auf Demokratisierung die verschiedensten Stadien. Slowenien, von allen postkommunistischen Ländern das Land mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen, wurde 2004 EU-Mitglied. Rumänien und Bulgarien werden heute von der EU, die sie 1999 zum Beitritt eingeladen hat, als gefestigte Demokratien eingestuft; beide haben im Jahr 2005 ihre jeweiligen Beitrittsverträge mit der EU unterzeichnet. Serbien-Montenegro hat seit dem Sturz des Diktators Slobodan Milošević einen demokratischen Weg beschritten, auch wenn von Zeit zu Zeit Ängste wegen eines möglichen Wiedererstarkens der Nationalisten aufkommen. Im Frühjahr 2006 hat sich das Land friedlich in zwei Länder gespalten, von denen jedes hofft, der EU beitreten zu können. Kroatien und Mazedonien haben Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) unterzeichnet, ein erster Schritt zum EU-Beitritt. Kroatien ist zu Verhandlungen eingeladen worden, wogegen Mazedonien auf seine offizielle Bewerbung aus dem Herbst 2005 eine verhaltene, wenn auch nicht vollständig entmutigende Antwort erhalten hat. Albanien ist auf dem Weg, Mitglied der NATO und sogar der EU zu werden, denn auch Albanien hat 2006 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet. In der Tat haben alle Länder des Westbalkans das Versprechen, der Anschluss an Europa sei nur eine Frage der Zeit.

Schwieriger ist die Situation für Länder mit ernsthaften Problemen beim Staatsaufbau wie Bosnien und die jugoslawische Provinz Kosovo, die beide seit 2006 internationale Protektorate gewesen sind. Der von Freedom House, *Nations in Transit*, ermittelte Grad an Demokratie ist für die Balkanländer immer noch sehr viel schlechter als für Mitteleuropa, was insbesondere mit ihrer Geschichte in den frühen 1990er Jahren zusammenhängt. Aber sie schneiden besser ab als die Länder der früheren Sowjetunion (FSU) und nehmen zwischen Mitteleuropa und der FSU eine Mittelstellung ein, was ihre frühere Behandlung als einheitliche Region durch Wissenschaftler rechtfertigt.³

2 Siehe Kopstein, Jeffrey; Reilly, David (2000): «Geographic Diffusion and the Transformation of the Post-Communist World», In: *World Politics*, 53:1: 1-37.

3 Pridham, G.; Gallagher, T. (2000): *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*, London: Routledge.

Entfaltete Übergangsprozesse

Bis 1989 – dem Jahr des Wandels in Ostmitteleuropa – zeigte nur Jugoslawien Anzeichen von Bewegung. Insgesamt agierten in Ostmitteleuropa dreierlei kommunistische Systeme, mit unterschiedlichen Folgen für die postkommunistischen Reformen: grundlegend stalinistische und totalitäre Regimes in Rumänien und Albanien, ein orthodox-kommunistisches Regime in Bulgarien und ein reformkommunistisches System in Jugoslawien, das einige liberale Elemente aufwies und manche Wesenszüge mit mitteleuropäischen Staaten teilte. Aus diesem Grund und auch, weil seine Teilrepubliken dezentralen Druck ausübten, war Jugoslawien gegenüber mitteleuropäischen Einflüssen am offensten. Die Bundesregierung von Ante Marković hatte versucht, die Wirtschaft in ähnlicher Weise wie Ungarn zu liberalisieren. Marković hatte die Privatisierung dabei sogar noch weiter getrieben, aber wegen des Nationalismus wünschte man sich in den Teilrepubliken eher sein Scheitern als seinen Erfolg. Im November 1989 ermöglichte die Kommunistische Partei Serbiens (SKS) zum ersten Mal den Pluralismus, indem sie auf ihrem 11. Kongress erklärte, dass «die SKS ... weder einen Grund noch die Absicht hat, die Gründung politischer Parteien zu behindern.»⁴ Während im Herbst 1989 in den jugoslawischen Republiken jedoch Vorbereitungen für den Pluralismus getroffen wurden, verurteilten Parteikonferenzen in Albanien und Rumänien die Kapitulation Mitteleuropas vor kapitalistischen und bourgeoisen Einflüssen, und beide Länder wurden durch Führer repräsentiert, die als letzte Bastion des wahren Kommunismus gelten sollten. Von Mitte bis Ende 1989 nahm Bulgarien eine Mittelstellung ein, indem dort die politischen Verhältnisse zwar betoniert waren, die informelle Opposition aber hinreichend toleriert wurde, sich schnell ausweitete und besser organisierte. Nulltoleranz hingegen galt in Rumänien und Albanien, wo Menschen, die die Grenzen zu passieren versuchten, auf der Stelle erschossen wurden.

Anders als in den mitteleuropäischen Ländern hatten die Regierungen der Balkanländer volle Kontrolle über den repressiven Apparat. Es gab in keinem dieser Länder eine direkte Unterordnung unter den KGB oder sowjetische Truppen. Das beraubte die lokale Opposition – so dünn gesät sie war – der Legitimität antisowjetischer Bewegungen, wie sie in Mitteleuropa vorhanden waren, und machte die jeweiligen kommunistischen Regierungen bei der Verteidigung ihrer Macht auch effektiver.⁵

Rumänien war das erste Land, in dem sich etwas entscheidend veränderte. Während des 13. Parteikongresses im November zählte das Land nur wenige, isolierte Dissidenten; einige von ihnen waren in der Tat ehemalige Kommunisten. Weil sich in Rumänien, ähnlich wie in Albanien, die Lebensqualität extrem

4 Siehe Gordy, E. (1999): *The Culture of Power in Serbia*, Pittsburgh: University of Pennsylvania Press, 32.

5 Ausführlicher wird das abgehandelt bei Valerie Bunce (1999): *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

verschlechtert hatte – mit Zusammenbrüchen der Heizungssysteme und Mangel selbst an den Grundgütern –, gab es dort eine besondere Situation: keine organisierte Opposition, aber weitverbreiteter Hass auf Ceaușescu Regime. Nach einer Reihe von Protesten im gesamten Land floh Ceaușescu aus seinem Hauptquartier. Die Nachricht lief über das Fernsehen, das von Widerständlern kontrolliert wurde. An diesem Tag drangen Millionen von Widerständlern in das Hauptquartier der Partei ein, verbrannten Fahnen und plünderten das Hauptquartier der Securitate. In dem besetzten Parteihauptquartier wurde eine Ad-hoc-Struktur geschaffen, zu der auch einige Dissidenten gehörten, unter ihnen Ion Iliescu, ein bekannter innerparteilicher Gegenspieler Ceaușescus. Diese Körperschaft verkündete noch am selben Abend ihren ersten Beschluss, der alle Freiheiten garantierte: Reise-, Assoziations-, Widerstands- und Redefreiheit sowie freie Wahlen und das Ende der Kommunistischen Partei. Anders als bei den allmählichen Entwicklungen in Mitteleuropa durchlief Rumänien diesen Prozess innerhalb eines Tages. Der politische Wandel begann allerdings erst 1996, da die kleinen antikommunistischen Parteien, die ihre Wurzeln zumeist in den historischen Parteien der Zwischenkriegszeit hatten, viele Jahre brauchten, um zu einer Zusammenarbeit zu finden. Trotz gegenteiliger Befürchtungen übergab Iliescu friedlich die Macht, und damit endete der rumänische Übergangsprozess. Die Antikommunisten eroberten jedoch nicht die absolute Mehrheit und mussten mit früheren Politikern aus der NSF (Front zur Nationalen Rettung) koalieren, die die «Dekommunisierung»⁶ lähmten. Die wichtigste Geste war die Beendigung des offiziellen kommunistischen Diskurses, indem die Ungarische Partei in die Koalitionsregierung aufgenommen wurde. In den meisten Berufszweigen jedoch, beispielsweise bei den Ordnungskräften und in der Bürokratie, blieb das alte Regime stark vertreten. Bis 1996 hatten die früheren Eliten ihren politischen Einfluss genutzt, um Wohlstand und Reichtum anzuhäufen.

Die Kommunistische Partei Bulgariens löste ihren Führer Todor Schiwkow im November 1989 ab, als deutlich wurde, dass die wachsende Opposition nicht mehr mit gewaltsamen Mitteln in Schach gehalten werden konnte, wie es bis 1988 der Fall gewesen war. Neben Rumänien und Albanien hatte Bulgarien das am längsten währende totalitäre Regime im Ostblock mit der härtesten Unterdrückung der Dissidenten erlebt. Die Partei wählte unverkennbar einen mitteleuropäischen Weg, indem sie sich selbst reformierte, um die Kontrolle zu behalten, einen runden Tisch mit Opponenten organisierte und im Januar 1990, als die Menschen auf den Straßen dem Beispiel Bukarests folgten, ihre politische Monopolstellung aufgab. Die Studentendemonstrationen mit der Forderung nach einem radikalen Bruch mit der Vergangenheit nahmen im Lauf des Jahres 1990 zu. Und wie in Rumänien gingen die städtischen Unruhen bei den Wahlen nach hinten los, als die ländlichen Gebiete mit überwältigender Mehrheit für die

6 «Dekommunisierung» (decommunization) soll bedeuten, dass die Spuren kommunistischer Herrschaft im politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben überwunden werden. Das Wort ist auch im Englischen ein Neologismus, ich benutze dafür im Deutschen den Neologismus «Dekommunisierung». (Anm. d. Ü.)

Kommunisten stimmten, die jedoch in den größeren Städten unterlagen. Die politische Landkarte stellte sich nach den Wahlen in beiden Ländern ähnlich dar, mit antikommunistischen Städten und konservativen ländlichen Regionen, in denen die Wähler einen langsameren und weniger strittigen Weg der Reform wollten.

In beiden Ländern spielte die Kontrolle über die staatlichen Medien eine Rolle, aber frühe Umfragen (wie z. B. eine Times Mirror/Gallup-Umfrage von 1991) zeigten, dass der Totalitarismus in der öffentlichen Meinung stark verankert war. Die Mehrheit befürwortete in jenem Jahr sowohl in Rumänien wie auch in Bulgarien noch immer das Einparteiensystem. Obwohl die Menschen nicht zurück zum Kommunismus wollten, waren besonders die Bauern für ein gemäßigt autoritäres Regime und gingen davon aus, dass mit der Ablösung von Ceaușescu und Schiwkow der notwendige Wechsel schon vollzogen war. Die Ergebnisse der Wahlen beendeten in keinem der beiden Länder die Proteste, aber in Bulgarien gelang es der gut organisierten Union der Demokratischen Kräfte (UDF), das Staatsfernsehen aus seinen Fesseln zu lösen und schon 1991 gegen die ehemaligen Kommunisten die Wahlen zu gewinnen. Die UDF blieb jedoch nicht länger als ein Jahr an der Macht und verlor 1994 sogar die Wahl gegen die ehemaligen Kommunisten. In dieser Zeit nahm das Duell zwischen UDF und der Bulgarischen Sozialistischen Partei (BSP) dramatische Formen an, darunter Straßenproteste und der Auszug aus dem Parlament – ein Muster, das später sehr stark von Albanien Demokratischer Partei kopiert wurde. Die BSP brachte es fertig, die bulgarische Wirtschaft bis 1997 zu ruinieren, und weil es die UDF erst zu dieser Zeit geschafft hatte, ihre verschiedenen Parteien zu disziplinieren und eine einheitliche politische Bewegung zu formen⁷, entstand eine strikt antikommunistische Regierung erst sehr spät, nachdem das Muster des Übergangs bereits ausgeprägt war.

Der Wandel in Jugoslawien wurde durch den Verfall des Bundesstaates ausgelöst und ging mit ihm einher. Bewirkt wurde der Verfall durch die staatlichen Strukturen und die inneren Grenzen, die in der kommunistischen Zeit festgelegt worden waren und die die historischen Spannungen zwischen Serben und Kroaten auf die Spitze getrieben hatten.⁸ Mit anderen Worten, der Kommunismus lieferte einem historischen Konflikt die unmittelbaren Anreize, die zu einem auf Eigeninteresse beruhenden Konflikt führten. Die beiden besonders problematischen Eingriffe waren die inneren Grenzziehungen unter dem Kommunismus, durch die relevante Teile der serbischen Bevölkerung zu anderen Republiken gehörten, und die «Konföderierung» des Landes in der Verfassung von 1974, die den kommunistischen Parteien der einzelnen Republiken zusätzliche Anreize bot, als «nationale» Parteien zu agieren. Die permanente Bedrohung des jugoslawischen Bundesstaates durch separatistische Republiken spielte eine wichtige

7 Ausführlich über die Entwicklung der UDF bei Sharmad, J. C.; Philipps, R. Jr. (2004): «An Internal Perspective on Party Consolidation and the Bulgarian Union of Democratic Forces», In: *European Journal of Political Research*, 43:3.

8 Siehe etwa Pavlowich, S. (2002): *Serbia. The History Behind the Name*, London: Hurst

Rolle für die Art und Weise, wie der Wechsel im Land vollzogen wurde. Mit dem Rückzug der Slowenischen Kommunistischen Partei im Januar 1990 begann das Kesseltreiben gegen den Bundesstaat. Während Milošević, noch nicht der grimmige Nationalist, der er später werden sollte, um die Kontrolle der Macht in Serbien kämpfte, brachten die Wahlen von 1990 in den Teilrepubliken Siege für die Oppositionsparteien, die entschieden radikaler als die kroatischen oder slowenischen Kommunisten waren, und die vor allem befürchteten, dass die Kommunisten den wirtschaftlichen Wandel, den sie nach dem mitteleuropäischen Modell geplant hatten, behindern würden. Bestärkt durch die Lage in Kroatien und im Kosovo sowie durch das unter den Serben weitverbreitete Gefühl, die anderen Republiken wollten auf sehr egoistische Manier alle wirtschaftlichen Lasten allein den Serben aufbürden und sich zu ihrem eigenen Vorteil abspalten, wurde Milošević allmählich zum Nationalisten. Auf diese Weise beraubte er die innere Opposition ihrer Hauptwaffe gegen ihn und wendete sie gegen sie selbst, weil nun jahrelang jeder Widerstand gegen ihn als Staatsverrat, der das Land verteidigte, leicht als antipatriotisch gebrandmarkt werden konnte.

1990 gab es in Jugoslawien einen erbitterten Kampf zwischen den etablierten und den sich neu herausbildenden Eliten, die den Föderalismus zu ihrem Vorteil ausnutzten, ohne an die Konsequenzen zu denken. Mit Hilfe des pluralistischen Systems, das Serbien inzwischen übernommen hatte, und der Kontrolle über die staatlichen Medien sowie die ländlichen Gebiete gewann Milošević im Dezember 1990 die Wahlen und blieb nur knapp unter der absoluten Mehrheit. Es war sein bestes Wahlergebnis, während er nach den folgenden Wahlen gezwungen war, sich mit der radikal nationalistischen Partei von Vojislav Šešelj zu verbünden, um eine Mehrheit zu bekommen. Dennoch gelang es ihm, die Kontrolle über Serbien zu sichern, trotz einer lose organisierten Opposition, die auf die Straße ging. In vielfacher Hinsicht half ihm der Krieg gegen Kroatien. Unter der Herrschaft der Kriegslogik war es einfacher, die Protestdemonstrationen und vor allem die freien Medien zu kontrollieren. Dennoch stieß Miloševićs Nationalismus wegen der liberaleren Vergangenheit Jugoslawiens auf erheblichen Widerstand in städtischen und intellektuellen Milieus – eine Tatsache, die oft vergessen wird. Um einer liberalen Zivilgesellschaft entgegenzutreten zu können, die wesentlich besser entwickelt war als in Rumänien oder Bulgarien, bediente Milošević sich der alten Garde, wie es Iliescu in Rumänien tat: Akademiker aus der kommunistischen Zeit, Kirchenoberhäupter, die ihre Positionen den ehemals kommunistischen Regierungen verdankten, und besonders der verschiedenen Agenten des Unterdrückungsapparats, die den Preis fürchteten, den sie für den Fall zu zahlen hätten, dass die Antikommunisten siegen.

Diese unheiligen Allianzen manipulierten wirkliche und erfundene Bedrohungen gegen die Nation und den Staat zu ihrem Vorteil und verzögerten so den Sieg der Antikommunisten in Serbien um zehn Jahre. Damit Milošević abtrat, waren Straßenkämpfe nötig, andernfalls hätte er bei seiner ersten verlorenen Wahl die Wahlurnen stehlen lassen. Ion Iliescu wurde nur von den etwa eintausend Toten der Revolution verfolgt, und 1996 wusste er, dass man ihn wegen des

Blutvergießens bei der Revolution nicht gerichtlich belangen konnte. Dagegen musste sich Milošević für die paramilitärischen Truppen verantworten, die Völkermord begangen hatten, für Einheiten der Bundesarmee, die das begünstigt hatten, für die Ermordung von Opponenten und sogar für mafiaähnliche wirtschaftliche Aktivitäten. So kämpfte er bis zum Schluss und bis zum Den Haager Kriegsverbrecherprozess. Dadurch prägte er wesentlich das Balkan-Modell des Übergangs in Serbien, das sich sehr von dem seiner slowenischen und kroatischen Nachbarn unterschied, die den mitteleuropäischen Weg einer nationalen, von Antikommunisten geführten Emanzipationsbewegung beschrritten und ihre ersten Wahlen dadurch folgerichtig gewannen.

Albanien war das letzte Land, in dem das Tauwetter einsetzte. Nach dem Tod von Enver Hodscha teilte sich die Parteiführung in eine Hardlinergruppe um seine Frau und eine eher pragmatische um Ramiz Alia. Selbst die reformistischsten Kräfte in der Partei gingen jedoch von der Vorstellung aus, dass Albanien durch seine Isolation vor Ansteckung geschützt sei. Das Land litt unter noch größerem Mangel als Ceaușescus Rumänien. Als es um das einfache Überleben ging, entdeckten die Albaner, dass sie nicht viel zu verlieren hatten. Die albanischen Antikommunisten wurden spontaneistisch und sogar noch anarchischer als die in Rumänien. Aus Menschenrechtsgruppen und Studentenbewegungen entwickelte sich schließlich eine Oppositionspartei mit einigen ehemaligen Kommunisten, darunter Dr. Sali Berisha. Eine Mehrparteienwahl wurde in der letzten Märzwoche 1991 durchgeführt. Ein Jahr darauf, im März 1992, gewannen die Antikommunisten von Berishas Demokratischer Partei (DP) zum ersten Mal die Wahlen. Langsam holte die Wirtschaft auf, nicht jedoch die Rechtsstaatlichkeit. In Albanien kam es wieder zu Ausbrüchen ungezügelter Gewalt, die schließlich auch Berisha nach seinem zweiten Sieg in einer umstrittenen Wahl 1996 stürzte. Der Zusammenbruch eines Schneeballsystems beraubte Tausende ihrer Ersparnisse. Kasernen wurden angegriffen und bewaffnete Banden vermittelten den Eindruck, der Staat sei vollständig zusammengebrochen. Tatsächlich brauchte Albanien Jahre, um Recht und Ordnung bis zu einem gewissen Grad wiederherzustellen, und dieser Prozess ist bis heute nicht abgeschlossen.

Das Modell des Übergangs zur Demokratisierung ohne «Dekommunisierung»

Die Übergangsprozesse der östlichen und westlichen Balkanländer haben viele Gemeinsamkeiten. Lediglich Kroatien und Slowenien weichen davon ab und ähneln mehr den mitteleuropäischen Ländern, hauptsächlich, weil ihre Transformationsprozesse schon lange vor dem endgültigen Zusammenbruch des Kommunismus begonnen hatten. Sloweniens enge wirtschaftliche Verflechtung mit Kärnten, der benachbarten österreichischen Region, begann in den 1960er Jahren und war 1989 weit fortgeschritten. Bei den übrigen Balkanländern verlief der Übergang nach folgendem Muster: Ruf nach Liberalisierung erst, als der Kommunismus in Mitteleuropa schon am Zusammenbrechen war; riesige

Massenmobilisierungen mit Straßendemonstrationen, um das Fehlen organisierter Oppositionsgruppen zu kompensieren; Versuche, den Pluralismus unter Kontrolle zu halten und Ausnutzung des Nationalismus durch eine kommunistische Partei, die Gefahr lief, ihr politisches Monopol zu verlieren. Das führte zu anarchischen Übergangsprozessen, die oft in den Straßen ausgefochten wurden.

Wohlverstanden: Diese südosteuropäischen Übergangsprozesse ähnelten einander nicht nur, weil die Länder einander imitierten, sondern auch, weil ihre gesellschaftlichen Strukturen so ähnlich waren. Die eigenständigste Gesellschaft wies Jugoslawien auf, mit seiner besonderen Spielart des Kommunismus und dem zusätzlichen dezentralen Druck der Teilrepubliken, und das machte das Land für mitteleuropäische Einflüsse am empfänglichsten. In den anderen Ländern gab es einige wenige isolierte Dissidenten und monolithische kommunistische Parteien – ein wichtiger Unterschied zu Mitteleuropa mit seinen liberalen, im Innern pluralistischen kommunistischen Parteien und den großen Dissidentengruppen.

Anders als in Mitteleuropa, wo in Polen das Kriegsrecht für Ruhe sorgen musste, war auf dem Balkan die Kontrolle über die Gesellschaft durch kommunistische Parteien bis 1989 die Regel. Oppositionelle Eliten existierten mit der teilweisen Ausnahme Jugoslawiens praktisch nicht, wiederum im Gegensatz zu Mitteleuropa. Alles, was es gab, war die weitverbreitete Wahrnehmung, dass der Kommunismus als Regierungsform ein vollkommener Fehlschlag war, und das Gefühl, dass diese Gesellschaften dringend reformiert werden mussten, indem man ein westliches Modell kopierte. Sobald die mitteleuropäischen Beispiele klar gemacht hatten, dass die Repression nicht mehr funktionierte, bildeten sich Oppositionsgruppen. Zunächst war ihr Erscheinungsbild anarchisch, weil die politische Polizei – weit effektiver und aggressiver als in den mitteleuropäischen Ländern – jede Form der Organisation unterbanden. Doch dies war eine Opposition von der Basis her, die aus dem totalen Legitimationsdefizit des Kommunismus in der Zeit seines Niedergangs erwuchs. Das erklärt, warum diese Oppositionsbewegungen außer Intellektuellen auch Arbeiter, Minderheiten, Taxifahrer, kommunistische Parteimitglieder und eine ganze Reihe gesellschaftlicher Gruppen umfassten.

Die Transformationen in Südosteuropa sind deshalb als Teil eines größeren Wandels in der Region zu betrachten, der ausdrücklich mit dem Wunsch eingeleitet wurde, die Veränderungen und das «Zurück nach Europa» in den mitteleuropäischen Staaten «einzuholen». Anders als die Postkommunisten in Mitteleuropa, die gewaltige Anstrengungen unternehmen mussten, um sich als erfolgreiche demokratische Politiker neu zu erfinden, ermöglichte es der plötzliche Beginn der Veränderungen auf dem Balkan den dortigen kommunistischen Führern, den politischen Wettbewerb zu begrüßen, um ihn um so besser simulieren und fälschen zu können. Der weitere Verlauf des Übergangs hing in diesen Ländern davon ab, wie weit die Zivilgesellschaft und die Opposition in der Lage waren, eine hinreichend starke Alternative zu entwickeln, um sowohl

Wahlen zu gewinnen und den Sieg dann auch behaupten zu können. Dieser Prozess profitierte in der Tat von den Lektionen, die man von den Nachbarländern gelernt hatte, und davon, den Schwung der ganzen Region national fruchtbar zu machen.

Es bleibt deshalb zwischen Südosteuropa und Mitteleuropa der wichtige Unterschied bestehen, dass das kommunistische Machtestablishment die frühen Phasen des Übergangs kontrollierte. Während in Mitteleuropa die Antikommunisten Erdrutschsiege errangen, schafften es die Kommunisten Südosteuropas, den Wandel zu kontrollieren und einen «Prozess der Demokratisierung ohne Dekommunisierung»⁹ einzuleiten. Das bedeutete, auf dem Weg zum Pluralismus voranzuschreiten, dabei aber das Machtestablishment aus kommunistischer Zeit beinahe in jedem Bereich unangetastet zu lassen, vor allem im Rechtswesen, der Bürokratie und bei den Geheimdiensten. Diese frühen Führer begünstigten regelrechte «räuberische Eliten» oder führten sie gar an. Sie verfolgten das politische Projekt des «Ausnehmens» (extraction), d. h. der Ausnutzung der Privatisierung für den eigenen Vorteil.¹⁰ Dies ist ein wesentlicher Zug der Übergangsprozesse auf dem Balkan, auch wenn es das Phänomen in kleinerem Maßstab ebenfalls in Mitteleuropa gab.¹¹ Auch die Repressionsagenturen aus kommunistischen Zeiten wurden umgestaltet, um sie besser einsetzen zu können. Die ehemaligen kommunistischen Machteliten auf dem Balkan waren stärker am Schutz ihrer eigenen Privilegien interessiert als die in Mitteleuropa, die weniger zu fürchten hatten, weil sie das Schlimmste am Kommunismus auf die Sowjetunion schieben konnten. Da die Sowjetunion in allen Ländern des Balkans nicht präsent gewesen war, hatten sich dort nationale Machtnetzwerke entwickelt, bei denen die Geheimdienste mit der Armee, Parteigrößen, Meinungsführern und Managern der staatlichen Firmen vernetzt waren.

Diese Netzwerke arbeiteten hart daran, ihren Einfluss zu erhalten und ihn in Wohlstand umzumünzen, auch wenn das wie in Rumänien bedeutete, die Kommunistische Partei selbst zu opfern und eine neue, opportunistische zu schaffen (die Frontul Salvării Naționale (FSN), die danach ihren Namen noch viermal geändert hat, um auf der Höhe der Zeit zu bleiben). Die «Korruption» und das «organisierte Verbrechen», dessen die Europäische Union Rumänien und Bulgarien noch 2006 beschuldigt hat, ein Jahr vor deren Beitritt, lag in der Tat an dieser Verwurzelung von Interessennetzwerken im politischen und wirtschaftlichen Leben – Zeichen ihrer nicht vollendeten Revolutionen. Der wichtigste

- 9 Vachudova nennt diese Regimes «illiberale Demokratien». Siehe Vachudova, Milada Anna (2005): *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration After Communism*, Oxford: Oxford University Press.
- 10 Der Terminus wurde durch den Historiker Barrington Moore geprägt, um eine Gruppe von Menschen zu beschreiben, die sich selbst immens bereichern und dadurch ihre Gesellschaften in großem Stil verarmen lassen. Siehe Moore, Barrington Jr. (1978): *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt*, White Plains: M. E. Sharpe.
- 11 Man kann das Phänomen messen, indem man den von der Weltbank entwickelten Indikator des «state capture» anwendet, der die Autonomie des Staates gegenüber privaten Interessengruppen misst.

Kampf im Übergangsprozess drehte sich um die Kontrolle über den Veränderungsprozess, und die Eliten des früheren Regimes hatten anfangs entschieden mehr Ressourcen dafür zur Verfügung als die unorganisierten Demonstranten, die auf der Straße gegen sie protestierten. Nur wegen dieser ungleich größeren Ressourcen willigten die früheren Regimeeliten schließlich in die Aufgabe ihres Machtmonopols ein. Sie rechneten sich aus, dass sie so die Wahlen gewinnen, den Druck von der Straße beenden und internationale Legitimität erlangen würden.

Wegen des komplexen Problems der Staats- und Nationenbildung in ihren Gesellschaften (Föderalismus, bedeutende ethnische Minderheiten) entdeckten die kommunistischen Parteien des Balkans eine alternative Ideologie, um ihren Einfluss zu erhalten: den Nationalkommunismus. Es stellte sich heraus, dass die Kombination von Nationalismus und Sozialismus eine stärkere Anziehungskraft besaß als der Sozialismus allein und erheblich zum Überleben der ehemaligen kommunistischen Eliten beitrug. Um ihre Attraktivität für die Massen wieder zu steigern, wurden die kommunistischen Erben in Serbien und Rumänien immer nationalistischer, was ihnen bei den Wahlen Gewinne eintrug. Sie verbündeten sich auch wiederholt mit chauvinistischen Parteien des rechten Flügels, was zeigt, wie wenig in den frühen 1990er Jahren die internationale Meinung in diesen Ländern galt. In Rumänien und Bulgarien hielt der Einheitsstaat, in Kombination mit der anteilmäßigen Repräsentation und der Zusammenarbeit über die ethnischen Grenzen hinweg, den ethnischen Konflikt im friedlichen Rahmen. Anders sah es in Jugoslawien aus, wo ein ernsthaftes Problem bei der Staatsbildung vorlag. Der einzige mitteleuropäische Staat mit ähnlichen Problemen war die Slowakei mit ihrer gewichtigen ungarischen Minderheit, wo der Verlauf ähnlich wie in Rumänien und Bulgarien war, da das Land sowohl bei der Demokratisierung wie bei der EU-Integration in der frühen Übergangsphase ein Nachzügler war.

Um das Erscheinungsbild dieser entstehenden Demokratien zu erklären, ist das Verhalten der postkommunistischen Parteien während des Übergangs (auf dem Balkan autoritär und nationalistisch, in Mitteleuropa kompromissbereit und offen für einen Wandel) ein weit wichtigerer Faktor als das Verhalten der Antikommunisten, da die letzteren sich überall ähnlich verhielten. Die politische Entfernung zwischen den herkömmlichen und den oppositionellen Eliten war in Mitteleuropa von Anfang an geringer als in Rumänien, Bulgarien oder der GUS. Je mehr die Eliten in essenziellen Fragen wie etwa der Privatisierung übereinstimmen, desto reibungsloser und schneller der Übergang. Der Fall Mitteleuropa hat deshalb einen speziellen Charakter, weil seit den allerersten Anfängen der Veränderungen 1989 Übereinkunft über den Wechsel zu einer neuen Regierungsform bestand, hauptsächlich, weil die kommunistischen Parteien in diesen Ländern schon alle Möglichkeiten der Reform des sozialistischen Wirtschaftssystems erschöpft hatten. In Ländern, wo das nicht der Fall war, wie in Serbien und Rumänien, versuchten sie es in der ersten Phase des Wandels mit einem «dritten Weg» und scheiterten. In der zweiten Übergangsphase nahm die politische Entfernung zwischen postkommunistischen und oppositionellen Eliten jedoch

in Rumänien und Bulgarien stark ab, sehr ähnlich wie in Mitteleuropa. Der Hauptgrund für diese Entwicklung war die europäische Integration, die deshalb, wenn auch reichlich spät, an dieser Stelle ins Bild kommt und eine ausführlichere Erörterung verdient.

Die Rolle Europas

Europa und ganz allgemein die internationale Gemeinschaft hatten auf die frühen Übergangsprozesse in Südosteuropa wenig Einfluss. Der internationale Faktor manifestierte sich am deutlichsten dadurch, dass die Sowjetunion den Kommunismus immer weniger stützte und dass die Revolutionäre über die Grenzen hinweg voneinander lernten. Der größte internationale Einfluss wurde im früheren Jugoslawien ausgeübt und führte zur Schaffung zweier internationaler Protektorate: Bosnien und Kosovo. Die Europäische Union bemühte sich zusammen mit der OSZE und anderen internationalen Akteuren außerdem erheblich darum, ethnische Kriege zu verhindern. Während die Frage, ob die mit internationaler Hilfe geschaffenen Staaten im Nachkriegsjugoslawien Bestand haben werden, noch umstritten ist, gelang es Rumänien und Bulgarien, lebensfähige Arrangements für die Machtteilung mit ihren ungarischen bzw. türkischen Minderheiten zu entwickeln.

Während diese Bemühungen von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wurden, verlangten weder Europa noch die Vereinigten Staaten eine bestimmte Reorganisation dieser Staaten (vom Einheitsstaat zum Bundesstaat), um den Schutz der Rechte verschiedenster kultureller Minderheiten zu sichern. Die Staatskonsolidierung und die Stärkung der Minderheitenrechte wurden als zwei einander überschneidende, jedoch nicht einander widersprechende Prozesse betrachtet: ein Ansatz, der sich in diesen beiden Ländern ziemlich gut bewährt hat. Die Erfolgsformel beinhaltete die Bedingungen, diese Einheitsstaaten zu dezentralisieren, sie gesellschaftlich integrativer zu machen und sie durch drei verschiedene Mittel zur Verantwortung zu zwingen: die Übernahme internationaler gesetzlicher Standards für Minderheiten, strenge äußere Konditionalität, um zu garantieren, dass diese Gesetze durchgesetzt werden, und diskrete Ermutigung einer Politik der nationalen Zusammenarbeit. Weil die Teilung der Macht vorwiegend das Ergebnis einer organischen Entwicklung aus innenpolitischen Gründen und nicht so sehr durch Druck von außen war, wurde der interethnische Ausgleich zu einem dauerhaften Bestandteil des politischen Prozesses. In Rumänien, Bulgarien und der Slowakei ließ das die Minderheiten zu Königsmachern werden.

Der politische Einfluss Europas war weniger direkt, als manche Analytiker glauben. In diesen drei Ländern hat der Europäische Rat in den ersten Jahren des Wandels, als überwiegend die Nationalisten regierten, größeren Druck ausgeübt. Erreicht hat er weniger. Als am Ende die positiven Entwicklungen einsetzten, hatte dies mehr mit innenpolitischen Faktoren zu tun als mit internationalem Druck. Die Antikommunisten in Rumänien zum Beispiel verkün-

deten ihren Wunsch nach einem Bündnis mit den Ungarn erstmals 1990, und während der Wahlkampagne 1992 kündigten sie eine Regierungskoalition an. Sie verloren die Wahlen vor allem wegen ihres Bekenntnisses zu den ungarischen Verbündeten, nachdem Iliescus Partei eine hemmungslose nationalkommunistische Kampagne gegen sie gestartet hatte. In Bulgarien machte die demokratische Allianz UDF von Anfang an deutlich, dass Demokratisierung auch einen liberalen Umgang mit Minderheiten bedeutete. Lokale Eliten, insbesondere Minderheiten und ihre politischen Bündnispartner auf der Mehrheitsseite, machten vom europäischen Diskurs über Minderheiten, Dezentralisierung und Menschenrechte Gebrauch. Die positiven Entwicklungen aber waren vor allem das Ergebnis eigenen Handelns. Als Eliten an der Macht waren, die mit diesem Rahmenwerk nicht übereinstimmten, war die Lage schlecht und teilweise sogar gefährlich, und erst, als die Nationalisten schließlich die Wahlen verloren, änderte sie sich zum Besseren. Das Modell der rumänischen und bulgarischen Machtteilung im Einheitsstaat entspricht einem organischen Modell, das durch das europäische Rahmenwerk unterstützt wird. Es war eher dieses Rahmenwerk als direktes europäisches Handeln, das die Entwicklung dieses besonderen Modells der Staats- und Nationenbildung in Rumänien und Bulgarien begünstigte (und ebenso in der Slowakei). Der Einfluss der EU scheint also am größten, wenn sie politische und gesellschaftliche Gruppen unterstützt, die von der Europäisierung profitieren.¹²

Die Bewerbungen mitteleuropäischer Länder um die EU-Mitgliedschaft in den frühen 1990er Jahren ebneten den Weg für größeren europäischen Einfluss. Wie immer versuchten Rumänien und Bulgarien, nicht hinter ihren früheren Verbündeten aus dem Warschauer Pakt zurückzubleiben und traten in deren Fußstapfen, indem sie zuerst um wirtschaftliche Assoziierungsabkommen und dann um die Mitgliedschaft in der EU vorsprachen. Sie bewarben sich auch im Europäischen Rat, ein vorbereitender Schritt für den Beitritt sowohl zur NATO als auch zur EU. Obwohl ihre EU-Bewerbungen erst 1999 auf dem Gipfel von Helsinki akzeptiert wurden, wurde externe Konditionalität so zu einem wichtigen Faktor der Unterstützung der Demokratisierung. Dies bedeutete, dass Beratung aus Westeuropa für die ehemaligen Kommunisten akzeptabel geworden war. In den ersten Jahren des Übergangs hatten sie das Recht des Europäischen Rats, sich in ihre Angelegenheiten einzumischen, noch bestritten. Was ihren Sinneswandel beeinflusste, war die Aussicht auf die europäische Integration, und dies bleibt auch der wichtigste politische Effekt der europäischen Integration.¹³ Beflügelt durch das mitteleuropäische Beispiel und angetrieben durch die wachsende

12 Siehe auch Keating, M., Loughlin, J., Deschouwer, K. (2003): *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*; Aldershot, Edward Elgar; Grabbe, Heather (2001): «How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity» In: *Journal of European Public Policy*, 8:6; Schimmelpfennig, Frank; Sedelmeier, Ulrich (eds.) (2006): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.

13 Siehe Vachudova, *Europe Undivided*.

Armut verlangten die Bürger, dass ihre Länder sich Europa anschlossen und begannen, den Zustand ihrer Wirtschaft mit dem der mitteleuropäischen Länder zu vergleichen. Man registrierte verbittert den Nachzüglerstatus der Länder des Ostbalkans, der auch in den Medien kontinuierlich kritisiert wurde. Aufgrund des Missmanagements in der frühen Übergangsphase hatten Rumänien und Bulgarien in den 1990er Jahren nur wenige ausländische Direktinvestitionen angezogen. Europa wurde deshalb genauso sehr wegen seines Geldes wie wegen der Anerkennung und Sicherheit, die es bieten konnte, gebraucht. Nachdem die kommunistischen Nachfolgeparteien in Rumänien, Bulgarien und Albanien ihre innenpolitische Dominanz abgesichert hatten (in der Wirtschaft ebenso wie im Rechtswesen und der Politik), machten sie den EU-Beitritt zu ihrem nächsten wichtigen Ziel. Die Anreize der europäischen Integration lockten selbst die Nachfolger der Kommunisten und vergrößerten die Zahl der Menschen, die den Wandel wollten. Aber die repressiven Strukturen, die bei der Unterdrückung der Demokraten und bei der Manipulation ethnischer Konflikte eine wichtige Rolle gespielt hatten, blieben im Großen und Ganzen unverändert. Auch bleibt zum Beispiel die offene Frage, ob Serbien durch den Druck seitens des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag nicht an den Rand des Abgrunds gerät. Wie im Fall Rumänien erfolgte Serbiens Annäherung an Europa im Einklang mit dem Großteil des früheren Machtestablishments, nicht gegen es, sonst wäre sie nicht möglich gewesen.

Europas Rolle bei der Förderung der Demokratie bedarf – abgesehen von seiner Rolle beim Staatsaufbau und bei der Behandlung von Minderheiten – noch immer der Klärung. Oft wird sie von Wissenschaftlern durch die Brille eines «Schwerkraftmodells» gesehen, demzufolge «schnelle und tiefgreifende Demokratisierung in erheblichem Ausmaß durch die Nähe zu und die Möglichkeit der Verankerung in einem der Hauptzentren der Demokratie zu erklären ist.»¹⁴ Übergangsprozesse mit der Perspektive eines EU-Beitritts scheinen in der Tat am besten zu gelingen: Sie führen schneller und mit weniger Unsicherheiten und Risiken zu Demokratie und Wohlstand. Wenn die Rumänen, deren frühe Übergangsphase beinahe identisch mit der der Weißrussen war, irgendwann aufgehört haben, Iliescu zu wählen (während die Weißrussen weiter Lukaschenko wählten), dann auch deshalb, weil sie verstanden, dass ein anderer Typ Politiker gebraucht wurde, um auf dem Weg nach Europa voranzukommen. Wenn Mazedonien und Albanien sich aus den selbstverschuldeten Auflösungserscheinungen ihrer Staaten befreien konnten, dann deshalb, weil die Angst sie trieb, sie könnten ihre Aussichten auf Mitgliedschaft in der EU verlieren.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob Europa selbst als Ansporn wirkt, oder ob es der Prozess der Erweiterung ist (Konditionalität und Beratung), der zur Verankerung der Demokratie beiträgt. Um diese Frage zu beantworten, sollten wir uns das demokratische Erscheinungsbild der beiden südöstlichen Beitrittsländer

14 Siehe Emerson, M.; Noutcheva, G. (2004): «Europeanization as a Gravity Model of Democratization» (Brüssel: Center for Policy Studies, Arbeitspapier 214, November 2004).

Rumänien und Bulgarien im Vergleich zu den mitteleuropäischen Beitrittsländern und auch zu Albanien anschauen, dem einzigen Land des westlichen Balkans, das nicht von einem Bürgerkrieg betroffen war (obwohl es noch kein Beitrittsland ist). Die Punktwertung von Freedom House zu *Nations in Transit* bewertet die Demokratie in der postkommunistischen Welt (siehe Tab. 1). Die Tabelle zeigt die Unterschiede in der Demokratiebewertung zwischen dem Jahr, in dem ein Land den Beitrittsprozess aufnahm, und dem Jahr, in dem es die Verhandlungen abschloss und einen Beitrittsvertrag unterzeichnete.

Tabelle 1: Demokratiefortschritte während des Verhandlungsprozesses mit der Europäischen Union (Die Zahlen geben den Unterschied zwischen dem ursprünglichen Punktestand im Moment Null (Beginn des Beitrittsprozesses) und dem Abschlussmoment (Beitrittsvertrag) wieder.)

Länder	Veränderung im Durchschnitt	Wahlprozess	Zivilgesellschaft	Unabh. Medien	Regierung	Rechtswesen
Albanien (kein Beitritt)	+0,85	+0,75	+0,75	+1,00	+0,75	+1,00
Bulgarien	+0,40	+0,50	+1,00	0	+0,25	+0,25
Tschechische Republik	-0,60	-0,75	0	-1,00	-0,25	-1,00
Estland	+0,25	+0,25	+0,25	+0,25	0	+0,50
Ungarn	-0,30	0	0	-0,75	-0,75	0
Lettland	+0,15	0	+0,25	+0,25	+0,25	0
Litauen	+0,15	0	+0,50	0	0	+0,25
Polen	-0,15	-0,25	0	-0,25	0,25	0
Rumänien	+0,15	0	+0,75	-0,50	+0,75	+0,50
Slowakei	+0,65	+1,00	+1,00	0	+0,75	+0,50
Slowenien	+0,25	+0,50	+0,50	0	+0,50	-0,25
Durchschnittswert nach Bereichen nur Beitrittsländer		+0,13	+0,43	-0,20	-0,08	+0,05

Rumänien und Bulgarien – die Länder, die in der Gruppe der Beitrittsländer aufgrund ihrer ungünstigen Ausgangsbedingungen (härtere kommunistische Diktaturen, ländlicher und ärmer als die mitteleuropäischen Länder) am stärksten unterstützt wurden –, machten in den vier Verhandlungsjahren nur geringfügige Fortschritte. Das Endergebnis hieß für Rumänien nach vier Jahren 0,15 und für Bulgarien 0,40. Im selben Zeitraum machte Albanien einen Sprung um 0,85. Selbst Länder des früheren Jugoslawien, wie etwa Serbien, machten in diesem Zeitraum größere Fortschritte als Rumänien und Bulgarien. In Mitteleuropa machte die Slowakei den größten Schritt nach vorn (was zu einem großen Teil dem Machtverlust Vladimir Mečiar zuzurechnen ist). Polen, Ungarn und die

Tschechische Republik haben während der Beitrittsverhandlungen tatsächlich keine Fortschritte, sondern Rückschritte in Bezug auf die Demokratie gemacht, mit -0,15, -0,30 bzw. -0,60 Punkten. Da wir Fortschritte miteinander vergleichen, kümmern wir uns nicht um die Ausgangspunkte, die beispielsweise in Albanien und Polen sehr unterschiedlich waren. Die Ausgangspunkte sagen mehr etwas über das besondere historische Erbe jedes einzelnen Landes aus, also etwa über Härten und Not während des kommunistischen Regimes und die Lage in der frühen Übergangsphase, vor dem Beginn der Verhandlungen; sie haben mit der Erweiterung nichts zu tun.

Wie lässt sich nun erklären, dass Rumänien – vertretbarerweise das Land mit der stärksten Unterstützung – im betreffenden Zeitraum beträchtlich weniger Fortschritt aufwies als Albanien? Auch das heißt wiederum nicht, dass das albanische Rechtssystem nach absoluten Maßstäben dem rumänischen nicht unterlegen wäre (wenn auch nicht viel), es heißt nur, dass nach dem Abschluss der Übergangsphase und nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen der Fortschritt an Tempo verlor. Wichtige positive Errungenschaften datieren aus der Zeit vor dem Beginn der EU-Verhandlungen. Einerseits, weil die Eliten glaubten, mit dem Beginn der Verhandlungen schon den großen Preis gewonnen zu haben, und andererseits, weil der Akzent nunmehr auf «Europäisierung» lag, was nicht dasselbe ist wie eine tiefgehende Reform. Denn es ist ein verbreiteter Irrtum, dass der EU-Beitritt und die «Europäisierung» ganz allgemein Instrumente des Wandels sind. Mit der Betonung auf Übernahme formaler Institutionen, die ein Land in die EU integrieren sollen, ist die Erweiterung keine Strategie, die dazu beitragen kann, un abgeschlossene Wandlungsprozesse voranzutreiben. Sie geht davon aus, dass ein Land seine Übergangsphase schon hinter sich hat, wenn es mit den Verhandlungen beginnt, was sowohl in Rumänien und Bulgarien als auch in einigen mitteleuropäischen Ländern nicht der Fall war. Regierungstätigkeit und Justizreform – Kategorien, in denen die Tabelle 1 wenig Fortschritte zeigt – spielen während der Verhandlungen eine wichtige Rolle, und die jährlichen Berichte der Europäischen Kommission haben wiederholt Fortschritte in diesen Bereichen gefordert. Die regelmäßigen Berichte der Kommission waren für die Festlegung des Kurses der Justizreform in den Beitrittsstaaten von enormer Bedeutung¹⁵, auch wenn diese Region nicht durch den *Acquis communautaire* (den gemeinschaftlichen Besitzstand an Rechten) abgedeckt ist. In der Zeit von 2001 bis 2005 wurden unter dem Druck der Europäischen Kommission in Rumänien, der Slowakei und Bulgarien Verfassungszusätze beschlossen, die das Rechtssystem betrafen, und in Polen, Bulgarien, der Slowakei, Rumänien, der Tschechischen Republik, Estland und Slowenien wurden umfassende Gesetzgebungsvorhaben realisiert. Dennoch kommt der einzige vergleichende Bericht über die Rechtsreform, das *EU Monitoring and Advocacy Program*, zu dem Schluss: «... der Beitrittsprozess hat gezeigt, dass die EU selbst eine umfassendere

15 Smilov, D. (2005): «EU Enlargement and the Constitutional Principle of Judicial Independence», Sofia: Center for Liberal Strategy, work in progress.

Herangehensweise an die Frage der Reform des Rechtswesens braucht. Es gibt nur wenige Standards für die Organisation und die Funktionsweise des Gerichtswesens, und das gegenwärtige System der Unterstützung durch Experten ist oft unkoordiniert und ineffektiv ...»¹⁶

Während über die spezifischen Transformationsstrategien Verwirrung und Uneinigkeit herrscht – die Europäische Kommission ist keine Entwicklungshilfebehörde –, ist die Anwendung von Konditionalität in dieser Region härter geworden, insbesondere für «säumige» Kandidaten wie Bulgarien und Rumänien, weil die Mitgliedsstaaten nicht davon überzeugt sind, dass diese Länder den Standards entsprechen. In diesen Fällen wurden deshalb Mahnungen ausgesprochen, dass bei Nichteinlösen dieser Standards der gesamte Prozess gefährdet sein könnte, selbst noch nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags im Jahr 2005. Wenn wir die Punktwertung von Freedom House akzeptieren, sind die Ergebnisse letztendlich bescheiden. Ähnlich sieht es im Kampf gegen die Korruption und hinsichtlich der Verwaltungsreform aus. Der Beitritt hat nicht dazu geführt, den *modus operandi* der Institutionen und die Machtbalance zwischen Reformern und Konservativen grundsätzlich zu ändern. Man kann argumentieren, dass die Reformen erst wirksam werden müssen. Noch ist es zu früh für ein Urteil, aber es ist doch schon klar geworden, dass beim Rechtswesen – ebenso wie bei den Reformen im Beamtenapparat und darüber hinaus in der Regierungstätigkeit – die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und den Regierungen nicht dazu geführt hat, die Arbeitsweise der Staatsapparate zu verändern.¹⁷ Das Modell der «Demokratisierung ohne Dekommunisierung» blieb in Rumänien und Bulgarien weitgehend unangetastet. Wirklich wirksam scheint also Europa als Ansporn zu sein, nicht die Europäisierung als Prozess.

Vorläufige Schlussfolgerungen

Von Gorbatschows Entscheidung, dass auch Osteuropa seine kommunistischen Regimes liberalisieren müsse, bis zum NATO-Bombardement in Serbien, das Milošević der Gunst seiner Wähler beraubte, oder zu Europas Entschluss, Rumänien und Bulgarien in den Erweiterungsprozess einzubeziehen, war der ausländische Einfluss ein überaus wirksamer Faktor hinter den demokratischen Transformationen des Balkans. Wäre der Kommunismus als verbindliche Ordnung in Osteuropa nicht zusammengebrochen, würde heute der designierte Nachfolger von Nicolae Ceaușescu, sein Sohn Nicu, Rumänien regieren, so wie der Sohn von Assad Syrien und Kim Jong-il Nordkorea regiert. Derzeit sind weder Albanien noch Rumänien auf dem Weg, dem Beispiel Weißrusslands zu folgen. Die Demokratisierung scheint dort irreversibel. Angespornt durch die Perspek-

16 EUMAP (2001): «Judicial Independence in the EU Accession Process», (Budapest: Open Society Institute, 20-21.

17 Zu einer längeren Behandlung dieses Problems siehe auch Atanasova, G. (2004): «Governance through Conditionality», Papier zur Vorbereitung des Jahrestreffens der American Political Science Association, 2. bis 5. September 2004.

tiven der europäischen Integration und die verlockende Aussicht, der EU beizutreten, arbeiten sie deutlich daran, die demokratischen Verhältnisse in ihren Ländern zu verbessern. Wie ein externer Faktor – der Sturz des Kommunismus – ihren Übergang zur Demokratie in Gang gebracht hat, so ist ein anderer externer Faktor – Beitritt zur EU – ein wichtiges Element bei der Festigung der Demokratie gewesen. Die Dauer und die Kosten dieses Prozesses hängen jedoch weitgehend von den Ressourcen und den Zwängen jeder einzelnen Gesellschaft ab.

Es liegt auf der Hand, dass die demokratische Revolution in jedem der hier dargestellten Balkanländer noch in vielerlei Hinsicht unvollendet ist. Revolutionen sind nie schon nach wenigen Jahren dauerhaft erfolgreich gewesen, und die Zahl der Demokraten und pro-europäischen Wählergruppen, die sich auf das europäische Rahmenwerk stützen, ist in den letzten Jahren in Südosteuropa ständig gewachsen. Selbst wenn der Beginn des Übergangs auf dem Balkan Robert Nisbets These zu bestätigen scheint, dass grundlegender gesellschaftlicher Wandel gewöhnlich einen Anstoß von außen braucht,¹⁸ sind jetzt lokale Akteure gefordert, die sich entschlossen der gewaltigen Aufgabe stellen, nicht nur die Demokratie aufzubauen, sondern ihre Staaten, Länder und Gesellschaften, die der Kommunismus grundlegend umgepflügt hatte, neu zu gestalten.

18 Nisbet, R. A. (1992): *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Oxford: Oxford University Press.

Bosnien-Herzegowina: Eine international anerkannte Versageroligarchie

Ich stelle das Konzept der «Demokratisierung von außen» ausdrücklich in Frage oder glaube zumindest, dass es einiger Klarstellungen bedarf. Feinden der Demokratieförderung liefert es aber ganz gewiss Munition für ihre Angriffe. Michael McFaul ist der Ansicht, dass wir das Ganze von der anderen Seite her betrachten sollten – nämlich als Import demokratischer Konzepte, Strategien, Taktiken, Institutionen und so weiter. Dieser deutliche Wille auf der «Empfängerseite» ist jedenfalls unerlässlich, wenn irgendetwas Bestand haben soll.

Aus meiner Sicht stellt sich deshalb die Frage, ob externe Anreize und Aktivitäten bei dem Anstoß organischer und dauerhafter demokratischer Prozesse hilfreich sind. Ich glaube, sie können es sein, aber ob sie es wirklich sind, ist auf dem westlichen Balkan eine etwas komplexere Frage.

Auch wenn das Bild, das ich zeichnen werde, ziemlich düster ist, möchte ich klarstellen, dass ich im Hinblick auf Bosniens Zukunft und seine Möglichkeiten kein Pessimist bin. Ich würde mich eher als einen frustrierten Optimisten betrachten. Die Elemente, die für Fortschritte nötig sind, sind vorhanden. Die Aufgabe besteht darin, sie so zu organisieren, dass sie Fortschritte aus eigenem Antrieb in Gang setzen.

In dieser Gleichung ist der Blick auf die breite Masse mindestens so wichtig wie der auf die Eliten. Das gilt besonders, wenn die internationale Gemeinschaft mehr oder weniger eine Aufpasserrolle einnimmt, wie dies im Kosovo und ebenso in Bosnien-Herzegowina der Fall war.

Ich werde mich auf das Feld konzentrieren, in dem ich gegenwärtig tätig bin: Bosnien-Herzegowina. Zur Zeit sind die Dinge dort sehr in Bewegung. Ich glaube, aus den internationalen Bemühungen nach Dayton zur Förderung der Staatsbildung in Bosnien, wo die internationale Gemeinschaft als interner politischer Akteur auftritt, lassen sich einige weitergehende Konzepte entwickeln.

Zunächst einmal muss man sich darüber im Klaren sein, dass es nach dem Abkommen von Dayton nie eine internationale Strategie für Bosnien gegeben hat. Am nächsten dran war noch Paddy Ashdown in seiner Zeit als Hoher Repräsentant von 2002 bis 2005. Doch selbst diese Strategie, eindeutig die weitreichendste, war in ihrem Umfang und ihrer Geltung begrenzt und hing letztlich

vom Willen der bosnischen politischen Eliten ab, selbst zu Motoren des Reformprozesses zu werden, wenn man ihnen den Weg zeigte. Es war naiv anzunehmen, dass sie das wirklich wollten. Dayton ist keineswegs das Ideal irgendeiner dieser nationalistischen Eliten, aber Dayton erlaubt ihnen, ohne Verantwortlichkeit agieren zu können, was ihnen entgegenkommt.

Man kann vielleicht noch den Mangel an einer kohärenten, zielorientierten Vorgehensweise bis zum Stabilitätspakt von 1999 verstehen, der den europäischen und atlantischen Blick auf das südöstliche Europa öffnete, oder sogar bis zum Jahr 2000, als die autoritären und konfliktträchtigen Gestalten Franjo Tudjman und Slobodan Milošević von der Bühne abtraten. Doch danach wäre eine realistischere Einschätzung der Hindernisse für den Fortschritt Bosniens erforderlich gewesen. Die sogenannten Bonn Powers, also die besonderen Befugnisse des Hohen Repräsentanten, waren ohne Zweifel nötig, doch sie konnten in einem nicht funktionierenden System nur ein Linderungsmittel sein. Das grundlegende Problem – warum tritt Bosnien auf der Stelle und kann sich nicht aus eigener Kraft reformieren? – ist systembedingt.

Heute ist klar: Es geht um den Ansporn zur Teilung im Annex 4 (Constitution of Bosnia and Herzegovina) des Dayton-Abkommens. In der kurzen einführenden Erläuterung zu diesem Abschnitt heißt es an einer Stelle, dass ethnische und territoriale Belange in postsozialistischen Staaten nach dem Ende eines Konflikts die demokratischen Belange überlagern und in den Hintergrund drängen können. Das ist sicher richtig. Wenn das Ethnische in einem pseudodemokratischen Prozess, der als demokratischer akzeptiert wird, institutionalisiert wird, dann gibt es wirklich Probleme.

Genau das ist in Bosnien geschehen: Das System, das durch Dayton geschaffen wurde, war kein funktionierendes demokratisches System, sondern wurde rund um ethnische politische Eliten aufgebaut, die zu jener Zeit ihre eigenen Armeen hatten. Es kann wohl kaum überraschen, dass diejenigen, die durch das System an die Macht kamen, ihre Privilegien behalten wollten, zu denen auch die De-facto-Hegemonie über die Wirtschaft per Vetternwirtschaft und Ämterpatronage gehört. Die Wahldemokratie ist in Bosnien eine ziemliche Farce und zwar eine, die durch die internationale Gemeinschaft seit September 1996 realisiert wurde. Der Standardwitz über die OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) lautete 1996, als sie die ersten Nachkriegswahlen organisierte und überwachte, sie sei «the organization to secure Clinton's election». Im Kern handelte es sich um ein ethnisches Referendum. Und obwohl das politische Spektrum seitdem etwas vielfältiger geworden ist, bleibt die politische Vorgehensweise unverändert. Die Politiker nutzen die Angst aus, um die Wählerschaft gleichzuschalten, und arbeiten mit Programmen, die sich in dem Satz zusammenfassen ließen: «Wir werden euch vor den anderen beschützen.» Bosnien-Herzegowina funktioniert wie eine Oligarchie nationalistischer politischer Parteien, die erbittert darum ringen, als Beschützer oder einzige legitime Vertretung ihrer Völker zu gelten. Wenn sie an der Macht sind, wirken sie zusammen, um die Beute aufzuteilen und das ohne auch nur die kleinste Spur von Transparenz oder Rechenschaft.

Dieser Faktor Angst erklärt den disparaten Zusammenhang zwischen einer Wählerschaft, die ihre generelle Abscheu vor Politikern zum Ausdruck gebracht hat, ihrer deutlichen Inanspruchnahme durch wirtschaftliche Probleme und der fortgesetzten Dominanz nationalistischer Politik. Es gibt wenig, was den Staat zusammenhält; der Mangel an gesellschaftlichem Vertrauen ist spürbar. Die Bürger sind auch durch Berichte über Korruption nicht schockiert (höchstens verärgert), weil sie davon ausgehen, dass Politik ein auf Profit angelegtes Geschäft ist. 78,5 Prozent der Befragten sagten beim *Gallup's Balkan Monitor Poll* im November 2008, dass sie ihre Ansichten durch keinen Politiker oder keine Partei vertreten sähen.¹

Daraus lässt sich etwas sehr Wichtiges lernen: Nämlich dass man in Bezug auf die Terminologie und die Lage ehrlich sein muss. Wenn ein Land das Markenzeichen Demokratie tragen soll, sollte es schon etwas mehr vorweisen als den Zyklus von Wahlperioden (so wichtig das selbstverständlich ist), um dieses Markenzeichen zu rechtfertigen. Da die internationale Gemeinschaft das Land nun einmal als Demokratie bezeichnet hat, müssen wir im Fall Bosnien an unserer Falschaussage festhalten, wenn wir nicht der Mittäterschaft bei der Schaffung und Erhaltung eines nicht funktionierenden Systems bezichtigt werden wollen.

Auch bei der Ankündigung der «Partnerschaft» mit möglichen Mitgliedsländern ist eine offene und deutliche Ausdrucksweise der Europäischen Union angebracht. Mit wem geht die Europäische Union in Bosnien eine Partnerschaft ein? Mit den politischen Eliten, die den Aufbau funktionierender, verantwortlicher und transparenter Institutionen behindert und verzögert haben. Wie diese Akteure durch die Alchemie des Stabilisation and Association Process (SAP) der EU in Vertreter des Wandels und der Veränderung mutieren sollen, bleibt abzuwarten.

Der gesamte SAP beruht auf einer Reihe von Annahmen und Voraussetzungen: dass die Menschen, mit denen die Europäische Kommission verhandelt, repräsentative Politiker sind, die den gesellschaftlichen und politischen Konsens im Rücken haben und deshalb die tiefgreifenden Umgestaltungsprozesse durchführen können, die notwendig sind, um die Bedingungen der EU zu erfüllen. Das hat mit der bosnischen Realität nichts zu tun.

Ich will die gegenwärtige Situation vor Ort in nuce zusammenfassen. Die internationale Präsenz in Bosnien wird bald einen «Übergang» zu wer weiß wohin durchlaufen und zwar unter Führung von wer weiß wem. Wir werden jetzt das «Wer» vor dem «Wohin» festlegen, was diese Persönlichkeit umso wichtiger macht.

Es ist kaum überraschend, dass es eine ganze Reihe von Ansichten zu diesem «Übergang» gibt und zu dem, was danach kommt. Aber kein Mitglied der internationalen Gemeinschaft hat eine Strategie vorgeschlagen, so dass es sich hier mehr um eine Reflexion der derzeitigen Haltungen und Einstellungen handelt. Am «harten» Ende des Spektrums in der Europäischen Union finden

1 Gallup Balkan Monitor, 2008 *Analytical Report*, <http://www.balkan-monitor.eu>

wir Großbritannien, dann die Niederlande, Belgien, Dänemark und Polen, die alle in diese Richtung tendieren. Grob gesprochen, verlangen diese Länder die volle Erfüllung der fünf Ziele und zwei Bedingungen («5+2») des Peace Implementation Council (PIC) für die Schließung des Büros des Hohen Repräsentanten (OHR) und dazu einen klaren Auftrag für die Mission des doppelköpfigen «gestärkten EUSR» (European Union Special Representative), die daran anschließen soll. Das «sanfte» Ende steht unter der Führung des schwedischen Außenministers, Carl Bildt, und umfasst die meisten «Club-Med»-Angehörigen – Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und die meisten Länder des früheren Österreich-Ungarn: die tschechische Ratspräsidentschaft, die Slowakei, Österreich, Ungarn, Slowenien. Hier herrscht allgemein die Ansicht, die «europäische Perspektive» sei ausreichend, um die bosnischen Politiker zu Reformen zu bewegen, und im Mandat nach dem OHR sollten keine Exekutivgewalten enthalten sein. Deutschland steht in der Mitte und möchte hart sein, aber nichts Hartes tun, und entscheidet sich von Fall zu Fall, um Gewicht zu erlangen. Wichtig ist, dass viele EU-Mitglieder keine eigene Politik haben und mit dem Trend gehen werden. Wenn man die PIC-Mitglieder, die nicht der EU angehören, dazunimmt, findet man die Türkei und die Vereinigten Staaten am «harten» Ende, Kanada und Japan in der weichlichen Mitte und Russland auf Seite der «sanften» Linie.

Die Partnerschaft zwischen der EU und den USA ist für den Erfolg unerlässlich. Die Europäische Union sollte dabei die Führungsrolle spielen, muss aber überhaupt erst Glaubwürdigkeit als politischer Akteur gewinnen, nicht nur als Geber oder verlockende Adresse. Die Fixierung auf «sanfte Macht» (soft power) – ein nützlicher Begriff, der von der Europäischen Union als Markenzeichen übernommen wurde – hat es für die EU schwieriger gemacht, mit Bosnien umzugehen. Als Teil des Peace Implementation Council ist Russland natürlich ein Faktor. Aber in den letzten Jahren hat es die Rolle des Spielverderbers gespielt, einfach deshalb, weil es in seiner Macht steht. Anders als für die Europäische Union, sind für Russland keine lebenswichtigen Interessen im Spiel. Stünde der Westen klar hinter einer gemeinsamen Position, so dürfte bezweifelt werden, ob Moskau sich dagegen stellte. Um Washingtons starkes Engagement zu bekräftigen, sollte sobald wie möglich ein Sonderbeauftragter des Präsidenten für den Balkan bestimmt und das Thema Bosnien zur Priorität ernannt werden. Mein Vorschlag wäre, dass sein erster Besuch Berlin gelten sollte.

Die internationale Gemeinschaft versucht den Spagat zwischen zwei gegensätzlichen Sachzwängen. Solange es ein unbegrenztes Engagement mit Abschreckungswirkung oder aber andere wirkungsvolle Maßnahmen zur Reduzierung der allgemeinen Unsicherheit gibt, ist es zumindest theoretisch möglich, dass sich Bosnien noch aus seiner Lähmung befreien kann. Aber die noch beteiligten internationalen Akteure, allen voran die Europäische Union, wollen ganz offensichtlich ihr polizeiliches wie militärisches Engagement einschränken. Sollte das so sein, müssen die Anstrengungen, Bosnien zu einem funktionierenden Staat zu machen, wesentlich radikaler werden. Man kann nicht zugleich den

Zeitraumen verkleinern und das Niveau des Engagements senken. Aber genau das geschieht.

Für die Europäische Union führt kein Weg aus Bosnien hinaus. Wenn Bosnien wie in den 1990er Jahren erneut ein gescheiterter Staat wird, wird die EU die Konsequenzen zu tragen haben. Auch für die Vereinigten Staaten steht eine Menge Glaubwürdigkeit auf dem Spiel, wenn man bedenkt, dass das heutige Bosnien vor gerade dreizehn Jahren in Dayton, Ohio, aus der Taufe gehoben wurde. Das transatlantische Verhältnis ist durch den Bosnienkrieg schwer gezeichnet worden. Es würde schwer auf die Probe gestellt werden, sollte sich irgendein neuer Konflikt herausbilden.

Der Weg aus dieser Sackgasse scheint mir klar zu sein. Die «5+2» müssen erfüllt werden, um deutlich zu machen, dass Auflagen für bosnische Politiker wirklich gelten. Der neue EUSR sollte mit der notwendigen Exekutivgewalt ausgestattet werden (und auch die dahinter stehenden Truppen), um den Einfluss des Faktors Angst zu schwächen, der in den letzten Jahren die Vorherrschaft übernommen hat. Die Instrumentarien und Vollmachten des EUSR müssen kreativ angewandt werden. Der Repräsentant sollte in dem Bewusstsein handeln, dass er zusammen mit der EU eine breite Anhängerschaft für Reformen und Verantwortlichkeit herausfiltern muss, um die politische Klasse Bosniens unter Druck setzen zu können. Die Bosnier müssen spüren, dass die Europäische Union ihre Partnerschaft sucht, nicht nur die ihrer Politiker. Eine Vorbedingung für den Eintritt in die EU muss eine Verfassungsreform sein, und diese sollte als die zentrale Aufgabe des EUSR betrachtet werden. Die Rolle der USA durch einen Sonderbeauftragten kann darin bestehen, bei der Entwicklung einer umfassenden internationalen Strategie im Hinblick auf Bosnien zu helfen und die Europäer zur Übernahme einer Führungsrolle anzuspornen und diese zu unterstützen.

Es gibt Hinweise darauf, dass Bosnien einen wesentlich besseren Weg einschlagen könnte als den derzeitigen, denn der führt abwärts. Es ist das Wichtigste, diesen Weg nach unten aufzuhalten, um den Weg nach vorn gehen zu können.²

2 Zu einer möglichen Strategie der Europäischen Union in Bosnien siehe «How to Pull Out of Bosnia and Herzegovina's Dead End: A Strategy for Success», von Kurt Bassuener auf der Website des DPC unter: <http://www.democratizationpolicy.org>. Der politische Abriss wurde im Februar 2009 veröffentlicht.

Innerstaatliche Konflikte und Demokratie

Ich komme aus einem vergleichsweise kleinen Gebiet, in dem es drei ungelöste ethnische Konflikte gibt. Diese Konflikte unterscheiden sich deutlich voneinander und betreffen auf unterschiedliche Art sowohl die Lage in Armenien, Aserbaidschan und Georgien als auch im gesamten Südkaukasus.

Der Konflikt um Berg-Karabach ist ein innerstaatlicher Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan mit erheblichen Auswirkungen auf die Sicherheit und Zusammenarbeit in der ganzen Region. Aserbaidschan, der reichste Staat in dieser Region, weigert sich, irgendwelche wirtschaftlichen Beziehungen und irgendeine Zusammenarbeit mit Armenien aufzunehmen¹, solange dieses die Enklave Berg-Karabach unter Kontrolle hält und sieben Distrikte rund um Karabach besetzt hält, was insgesamt 20 Prozent des gesamten Territoriums von Aserbaidschan ausmacht. Diese Situation des «kein Krieg und kein Frieden» dauert nun schon 15 Jahre an, und die aserbaidsschanische Führung macht keinen Hehl aus ihrer Absicht, die territoriale Integrität des Landes durch Einsatz von militärischer Gewalt wiederherzustellen, falls der Verhandlungsprozess weiter ohne Ergebnisse bleibt. Sie behauptet, ihr Ziel, den Militärhaushalt Aserbaidschans auf das Niveau des Gesamthaushaltes von Armenien anzuheben, sei bereits erreicht. Dennoch solle ihr Kurs unverändert bleiben, bis die militärische Überlegenheit Aserbaidschans ausreicht, um die strategischen Aufgaben zu lösen. Verständlicherweise erhöht auch Armenien sein Verteidigungsbudget und festigt seine politischen und militärischen Beziehungen zu Russland, seinem Hauptverbündeten. Die International Crisis Group (ICG) schätzt, dass die Risiken aus diesem ungelösten Konflikt auf gefährliche Weise anwachsen, und dass Aserbaidschan im Jahr 2012, wenn es die Spitze seiner Einkünfte aus den Öl- und Erdgasexporten erreicht hat, zu militärischen Aktionen übergehen könnte.²

Unter diesen Umständen haben beide Länder (zumindest im Inneren) eine Art «Entschuldigung» dafür, dass sie ihr Hauptaugenmerk auf die jeweilige nationale Kernfrage richten: Wem gehört Karabach? Die Fragen der Demokratisierung, der Rechte und Freiheiten, der Rechtsstaatlichkeit etc. werden an den

- 1 Vgl. z. B. Präsident Ilham Aliyevs Rede in Davos am 29. Januar 2009, unter http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_7860000/7860255.stm.
- 2 <http://www.crisisgroup.org>.

Rand der Innenpolitik gedrängt. Es überrascht deshalb nicht, dass Armenien auf dem *Intelligence Unit Index of Democracy* der Zeitschrift *The Economist* 2008 auf dem 113. Platz inmitten der «ambivalenten Regimes» landete. Aserbaidschan, das aufgrund des internationalen und westlichen Interesses an seinen Öl- und Gasressourcen eher als Armenien in der Lage ist, dem Druck zu demokratischen Reformen standzuhalten, befindet sich nach demselben Index auf Platz 135 unter den «autoritären Regimes».

Ich werde auf die spezifischen Einzelheiten der inneren Situation der Nachbarstaaten nicht eingehen. Deshalb will ich jetzt auf Georgien zu sprechen kommen, wo die Situation anders aussieht oder wenigstens anders ausgesehen hat bis zu den Ereignissen vom August 2008, die heute als russisch-georgischer Fünf-Tage-Krieg bezeichnet werden.

Zwei innerstaatliche Konflikte in Georgien – in Abchasien und Südossetien – wurden seit den frühen 1990er Jahren ebenfalls als «eingefroren» betrachtet (obwohl der Begriff «eingefroren» die Realität nicht wiedergibt, weil komplexe Sachlagen und Gesellschaften niemals für Jahre oder Jahrzehnte «eingefroren» bleiben). Ich überspringe die Geschichte dieser Konflikte und die Dynamik der Entwicklungen nach der Phase der heißen Auseinandersetzungen, die als «Verhandlungsprozess» und «friedlicher Ausgleich» bezeichnet werden, und fange im Jahr 2004 an. Ein Jahr vorher war in Georgien im Gefolge der Rosenrevolution eine neue Führung unter Micheil Saakaschwili ans Ruder gekommen, und es entwickelten sich in Bezug auf eine neue Demokratisierungswelle in der ganzen Welt und insbesondere auf dem früheren sowjetischen Territorium riesige Erwartungen.

Ich gehörte zu den Anhängern dieser Revolution, vor allem, weil ich der Ansicht war, dass für Georgien die Zeit gekommen oder sogar schon abgelaufen war, sich des ausgemergelten Regimes von Eduard Schewardnadse zu entledigen. Viele meiner Landsleute glaubten wie ich, dass Georgien einen neuen und machtvollen Anstoß für Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung brauchte. Konfliktlösung stand auf der Tagesordnung der Revolutionäre nicht ganz oben, aber die Menschen hatten doch die Hoffnung, dass nach einem Jahrzehnt ergebnisloser Verhandlungen unter Schewardnadse die Aussichten auf die Reintegration Georgiens steigen würden (obwohl es zwischen 1995 und 1997 einige wenige Augenblicke gegeben hatte, in denen die Konfliktparteien sowohl im georgisch-abchasischen wie im georgisch-südossetischen Konflikt kurz vor einem Durchbruch standen).

Doch Saakaschwili machte einen strategischen Fehler – einen von vielen. Er hängt die Frage der «Wiederherstellung der territorialen Integrität» viel zu hoch und wurde bald Opfer seiner eigenen Rhetorik. Sein erster Besuch in Südossetien im Sommer 2004 war ein Fehlschlag: Beflügelt durch den wichtigen Erfolg in Adscharien – wo der örtliche autoritäre Führer Aslan Abaschidse unter dem Druck der revolutionären Kräfte nach Moskau hatte fliehen müssen –, unterschätzte Saakaschwili den wesentlichen Unterschied zwischen dem Fall Adscharien und dem Fall Ossetien (und noch mehr dem Fall Abchasien). Die Bezie-

hungen zwischen Georgien und Ossetien verschlechterten sich dramatisch; das gegenseitige Vertrauen, das nach dem Nachkriegsjahrzehnt langsam gewachsen war, war zerstört.

Was meine ich mit «strategischer Fehler»? Zu Beginn seiner Präsidentschaft erfuhr Saakaschwili sowohl innerhalb wie außerhalb Georgiens überwältigende Zustimmung und Unterstützung. Die Erwartungen an eine schnelle Demokratisierung und die Liberalisierung des gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Lebens waren hoch, zuweilen sogar immens. Und auch in Abchasien und Südossetien gab es einige Hoffnungen, dass die Botschaften der neuen georgischen Regierung realistischer und vielversprechender sein würden als die der alten. Doch um ein neues, solides Fundament für die Normalisierung der georgisch-abchasischen und der georgisch-ossetischen Beziehungen zu legen, hätte Saakaschwili deutlich demonstrieren müssen, dass Georgien sich in die richtige Richtung bewegt – in die Richtung eines demokratischen Staates, der auf liberalen Werten beruht und der die Rechte und Freiheiten der Bürger achtet, die persönliche Sicherheit schützt, Minderheiten respektiert, ihre Stimmen hört und in die Überlegungen der Entscheidungsträger einbezieht.

Wieder handelte Saakaschwili falsch: Das System der Gewaltenteilung wurde zerstört und alle politische Macht in den Händen der Exekutive (des Präsidentenamtes) konzentriert, während die Legislative geschwächt und die Judikative untergeordnet wurde; die lokale Selbstverwaltung wurde auf rein symbolische Funktionen beschränkt, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wurde ignoriert, bürgerliche und Eigentumsrechte wurden verletzt und die politische Opposition und die freien Medien unterdrückt. Liberale Werte dominierten zwar die offizielle Rhetorik und Propaganda innerhalb und außerhalb des Landes. Doch ganz im Gegensatz dazu beherrschte die Militarisierung des Staates, der Gesellschaft und des Denk- und Lebensstils das Leben in Georgien.

Doch manche wollten die Realitäten nicht sehen – sowohl innerhalb wie außerhalb des Landes. Das berühmteste Beispiel eines westlichen Führers, der die Augen fest verschloss, war Präsident George W. Bush mit seinem voreiligen Kompliment bei seinem Tiflis-Besuch im Mai 2005, als er Saakaschwilis Georgien als «Leuchtturm der Demokratie» bezeichnete. Bis zum Ende seiner Präsidentschaft blieben Bush und seine Regierung Opfer dieser viel zu optimistischen Sichtweise.

Nach den Ereignissen am 7. November 2007, als gegen Demonstranten in Tiflis brutale Gewalt (manche nennen sie lieber «unangemessen») eingesetzt wurde, erkannten im Westen viele, dass in Georgien etwas grundsätzlich falsch lief. Doch Washington schwieg. Am genannten Tag nahm das amerikanische Außenministerium zur Auflösung einer Demonstration von 300 Personen in Moskau und zur dreitägigen Haft von fünf Aktivisten Stellung. Niemand von den Offiziellen in Washington drückte sein Bedauern über die 568 Verletzten (offizielle Angaben) in Tiflis aus.

Am 29. November 2007 verabschiedete das Europäische Parlament eine (übrigens durchaus angemessene) Resolution zur Lage in Georgien, in der

es unter anderem heißt: «5. Die georgische Regierung wird aufgefordert, eine gründliche, unparteiische und unabhängige Untersuchung über die ernsthaften Menschenrechtsverletzungen und die Unterdrückung der Medien einzuleiten, insbesondere über den Vorwurf des exzessiven Einsatzes von Gewalt durch Polizeikräfte, um alle Verantwortlichen zu identifizieren, sie vor Gericht zu bringen und die gesetzlich vorgesehenen Strafen und/oder administrativen Maßnahmen anzuwenden ... 9. Die georgische Regierung wird aufgefordert, freie und faire Wahlen in voller Übereinstimmung mit den internationalen Standards zu gewährleisten, ... die Gewaltenteilung im politischen System Georgiens zu respektieren, im Wahlkampf keine ‚Möglichkeiten der Regierung‘ einzusetzen und die Freiheit des Wortes für alle Kandidaten zu garantieren ...»³ Die georgische Regierung hat diese Aufforderungen schlichtweg ignoriert und die Europäische Union selbst sie irgendwie vergessen.

Am 19. Dezember 2007 veröffentlichte die IGC einen weiteren Bericht mit dem Titel «Georgien: Auf dem Weg in den Autoritarismus?»⁴, der selbstverständlich das Schicksal der Resolution des Europäischen Parlaments teilte. Dann fanden im Januar 2008 die betrügerischen Präsidentschaftswahlen statt, gefolgt von betrügerischen Parlamentswahlen vom 21. Mai 2008. Darauf folgte der Beschuss von Zchinwali durch Raketenwerfer vom Typ GRAD und danach die groß angelegte sowjetische Invasion in Georgien. War die überraschend oder unerwartet? Nicht für mich und nicht für alle, die die Entwicklungen in Georgien gründlich und unbefangen verfolgt haben.

An dieser Stelle möchte ich betonen: Nach allem, was ich gesagt habe, sollte niemand von mir glauben, dass ich irgendjemanden sonst außer uns selbst, die Georgier, für unsere Probleme und unser Versagen verantwortlich machen möchte. Wir sind den demokratischen Ländern sehr dankbar für ihre politische, diplomatische, finanzielle und sonstige Unterstützung wie auch für den Einsatz ihrer Kompetenz und für alle wohlwollenden Schritte, die mit klarem Blick und nicht mit geschlossenen Augen unternommen werden.

Wie sieht es also heute aus? Nach der unilateralen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Russland sind Experten der Ansicht, dass diese Provinzen für Georgien auf lange Zeit verloren sind, wenn nicht für immer. In dem bereits erwähnten *Intelligence Unit Index of Democracy* 2008 steht Georgien auf Platz 104 bei den «ambivalenten Regimes», zwischen Kenia (103) und Äthiopien (105); Russland nimmt übrigens Platz 107 ein. Der *Freedom House Report* 2008 stellt fest: «Die Entwicklungen in vier Ländern – Zentralafrikanische Republik, Georgien, Mauretanien und Venezuela – streichen sie von der Liste der Wahldemokratien. Bedenkt man den regionalen Stellenwert dieser Länder und die Tatsache, dass zwei von ihnen, Mauretanien und Georgien, zuvor als neue Bewohner der demokratischen Welt freudig begrüßt wurden, ist der Abstieg

3 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT//+TA+P6-TA-2007-0572+0+DOC+XML+VO/EN&language=EN>.

4 <http://www.crisisgroup.org>.

dieser Staaten von einiger Bedeutung. Georgien war Schauplatz der ersten unter den bunten Revolutionen und einer der wenigen Lichtblicke auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion. Sein schwankender Kurs, dabei ein Ausnahmezustand 2007 und der Krieg mit Russland im August, gehört zu den verstörendsten Entwicklungen der letzten zwei Jahre.» Und danach: «Georgiens Abstieg hängt teilweise mit den wachsenden autoritären Tendenzen im Regierungsstil von Präsident Micheil Saakaschwili zusammen.» Darauf: «Georgiens Trend geht nach unten aufgrund von Mängeln im Zuge der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, darunter Berichte über massive Einschüchterungen und den Einsatz staatlicher Ressourcen, was spürbar ungleiche Chancen schuf und die regierende Vereinte Nationale Bewegung (ENM) begünstigte.» Dementsprechend ist Georgiens Auftritt bezüglich politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten 2008 so wie in den vorrevolutionären Zeiten 2000 bis 2003 und schlechter als 1997 bis 1999.

Keine Gerechtigkeit, kein Frieden (Martin Luther King). Keine Demokratie, keine friedliche Konfliktlösung.

Über die Wahrnehmung ethnischer Konflikte und ihre Auswirkung auf die westliche Demokratisierungspolitik in Südosteuropa nach '89

Spielt die Art und Weise, wie ethnische Konflikte durch die internationale Politik wahrgenommen werden, eine Rolle bei den Bemühungen um Konfliktbeilegung und Demokratisierung? Die Entwicklung auf dem westlichen Balkan in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten offeriert eine Fülle an Erfahrungen, welche bei der Beantwortung dieser, nicht nur für die politische Zukunft Südosteuropas bedeutsamen Frage behilflich sein können.

Eine kurze Rückkehr an die Anfangszeit des Ausbruchs ethnischer Gewalt bietet hier besonders anschauliche Beispiele.

So legte im Juni 1993 der britische Premier John Major in den folgenden Ausführungen zum Bosnienkrieg in einer Rede vor dem House of Commons seine Wahrnehmung der ethnischen Konflikte auf dem Balkan dar, welche die Grundlage der damaligen britischen Balkanpolitik bildete:

«Das wichtigste einzelne Element, das hinter dem steht, was sich in Bosnien ereignet hat, ist der Zusammenbruch der Sowjetunion und die Disziplin, die diese auf den jahrhundertealten Hass im alten Jugoslawien ausübte. Als diese verschwand, erschien der jahrhundertealte Hass zurück und wir begannen, seine Folgen zu sehen, als das Kämpfen einsetzte.»¹

In ähnlicher Form sprach ein halbes Jahr zuvor der amerikanische Präsident Bill Clinton anlässlich seiner Inauguration am 20. Januar 1993² vom «Zusammenbruch des Kommunismus, der alte Animositäten hervorgerufen hat ...», von «einer Welt, die noch immer bedroht wird von jahrhundertealtem Hass ...» Wie von politischen Weggefährten berichtet wurde, scheint diese Vorstellung vom ancient hatred eine nicht ganz unbedeutende Rolle bei der Abkehr Clintons nach seinem Amtsantritt von der noch im Präsidentschaftswahlkampf verkündeten

¹ Zitiert nach: Noel Malcolm (1996): *Bosnia. A short history*, London, S. XX.

² Bill Clinton, Inaugural address – Pres. Clinton – Transcript (20.01.1993), http://findarticles.com/p/articles/mi_m2889/is_n3_v29/ai_13903436/.

Absicht, den Bosnienkrieg durch ein militärisches Eingreifen der USA beenden zu wollen, gespielt zu haben³.

Es lohnt sich, dem eine Aussage eines lokalen politischen Akteurs vom Balkan hinzuzusetzen, und zwar die des bosnisch-serbischen Politikers Radovan Karadzic. In einem Redebeitrag auf der 42. Sitzung des Parlaments der sogenannten Republika Srpska in Pale im Juli 1994 erklärte Karadzic rückblickend auf die Lissabonner Friedensgespräche kurz vor Kriegsausbruch 1992, auf denen die internationale Gemeinschaft erstmals einen ethnisch dreigeteilten Staatsaufbau als Konfliktlösungsmodell vorgelegt hatte:

«... wir haben am 18. März [gemeint ist 1992] den Kampf um unsere Republik [d. i. die Republika Srpska] gewonnen. Für uns war damals wichtig, dass [Bosnien] in drei Teile unterteilt wird, dass es auf ethnischer Grundlage ist, und dass es irgendeine Karte gibt, durch die wir unsere Rechte territorialisieren ... Damals hat Alija [gemeint ist Izetbegovic, der damalige Präsident Bosniens] erstmals ja gesagt zu drei Bosniens, und dass sie auf ethnischer Grundlage sind, und das war fatal für ihn ... Damals ist Bosnien zerplatzt, damals wurden wir als Konfliktpartei anerkannt. Die internationale Gemeinschaft hat einen schweren Fehler begangen, dass sie vor dem Krieg Cutilheiro und Carrington [gemeint sind die internationalen Vermittler] zu uns geschickt hat, dass sie uns als Konfliktpartei akzeptiert hat; hätten sie uns ignoriert und geschwiegen, Bosnien anerkannt und hinterher gesagt; es gibt da irgendwelche Aufständischen, die den eigenen Staat zerstören, wären wir in ernsthafte Schwierigkeiten geraten, niemand hätte mit uns gesprochen ...»⁴

Was Karadzic hier in einer Nebenbemerkung implizit zum Ausdruck bringt, ist nichts weniger, als dass der gewaltsame Ethnisierungsprozess in Bosnien-Herzegowina in sich zusammengefallen wäre, bevor er richtig begonnen hatte, hätte die Politik der internationalen Gemeinschaft auf einer anderen als der von Karadzic beschriebenen Wahrnehmung der eskalierenden ethnischen Konflikte und der daran beteiligten politischen Akteure beruht. In frappierender Offenheit plaudert hier der Präsident der Serbisch-Demokratischen Partei (SDS) darüber, wie die internationale Anerkennung des politischen Anspruchs der von ihm geführten politischen Gruppierung, des Anspruchs nämlich, die politischen Repräsentanten eines ethnischen Kollektivs mit Namen «bosnische Serben» zu sein, erst einen Freiraum geschaffen hat. Den Freiraum nämlich, der es der SDS ermöglichte, den 1992 dominierenden politischen Konflikt um die Zukunft Bosniens im Zerfallsprozess Jugoslawiens auf die Ebene eines gewaltsamen Ethnisierungsprozesses von massenhafter ethnischer «Säuberung» und gewaltsamer ethnischer Homogenisierung zu heben.

Diese Zitate widerlegen die in internationaler Politik und wissenschaftlicher Literatur weitverbreitete Meinung, dass Ethnisierungsprozesse, «nation

³ Ramet, Sabrina P. (2005): *Thinking about Yugoslavia*, Cambridge, S.3.

⁴ Tonbandabschrift der 42. Sitzung des Parlaments der Republika Srpska, Pale 18.-19. Juli 1994, S.74-75.

building», langwierige Prozesse darstellen, die sich von außen kaum beeinflussen lassen. Das Phänomen, mit dem sich die internationale Gemeinschaft in ihren Bemühungen zur Demokratisierung der postsozialistischen Gesellschaften seit zwei Jahrzehnten konfrontiert sieht, lässt sich auf die Frage reduzieren, wie Gesellschaften quasi über Nacht «umkippen» können in eine regressive Dynamik, in einen Prozess gewaltförmiger Zerstörung und Selbstzerstörung, in dem bestehende Formen kollektiver ethnischer Fremd- und Selbstzuschreibung die Dominanz in quasi allen Gesellschaftsbereichen erlangen. Einen Prozess, in dem die Frage nach dem Verhältnis von Ethnizität, Staat und Territorium die Frage nach der (demokratischen) Verfasstheit politischer Gemeinwesen weitgehend marginalisiert.

Die Zitate zeigen dabei, dass die Art und Weise, wie derartige ethnische Konflikte und Ethnisierungsprozesse von Seiten der internationalen Politik wahrgenommen und verstanden werden, großen, mitunter entscheidenden Einfluss haben kann auf ihren Verlauf bzw. ihre gesellschaftspolitische Relevanz.

Der Versuch, moderne ethnonationalistische Phänomene zu verstehen, hat nur begrenzte Resultate gezeitigt, die dabei helfen würden, das Neue zu erfassen, das die unerwartete globale Ausbreitung kollektiver Ideologien nach 1989, von ethnischen Nationalismen wie religiösen Fundamentalismen, erklären könnte. Nicht zuletzt, weil der Drang groß war und ist, sich des Erschreckenden an diesem globalen Veränderungsprozess zu entledigen, indem auf Kategorien des Alten, des Bekannten zurückgegriffen wird. Ethnonationalistische Phänomene, ethnische Gewalt wurden bzw. werden zumeist umstandslos als Fortsetzung der Nationalismen des 19. Jahrhunderts oder alternativ als Spielart bekannter Phänomene machiavellistischer Massenmanipulation erklärt – und damit fünfzig Jahre sozialistische Gesellschaftsordnung mit ihren einschneidenden wie ambivalenten Modernisierungserfahrungen sowie der grundlegenden Transformation von Ethnizität durch die sozialistische Nationalitätenpolitik in ihrer Wirkung faktisch für nichtig erklärt. Ethnische Wahrnehmungsmuster werden damit nicht selten reproduziert statt durchschaut – in der Politik wie in den sie beratenden Wissenschaften. Dass dies unmittelbaren, negativen Einfluss auf den Erfolg internationaler politischer Anstrengungen zur Beilegung ethnischer Konflikte und zur Demokratisierung hat, kann man aus den letzten zwei Jahrzehnten in Südosteuropa lernen, wo die verschiedenen Formen externer Interventionen häufig einem «Stochern im Nebel» gleichkamen. Dies lässt sich an einigen wichtigen Aspekten illustrieren, die über den westlichen Balkan hinaus Bedeutung haben:

1 Das Problem chronischer Staatsschwäche

Eines der grundlegenden Probleme, mit denen westliche Demokratisierungspolitik auf dem Balkan kämpft, ist die chronische Staatsschwäche, die Schwäche rechtsstaatlicher Institutionen, verbunden mit weitverbreiteter Korruption und organisierter Kriminalität, ohne dass jedoch der ursächliche Zusammenhang von Ethnonationalismus und Staatsschwäche verstanden würde.

Gerade an diesem scheinbaren, auf den ersten Blick so befremdlich wirkenden Widerspruch ließe sich aber etwas Entscheidendes über den spezifischen Charakter moderner Ethnonationalismen ablesen: Moderne Ethnisierungsprozesse sind offensichtlich Prozesse kollektiver Selbstverständigung zwischen Politik und Gesellschaft, der Selbstverständigung über «Identität», «Kultur», «Tradition» usw. Über Begriffe also, deren gemeinsamer Nenner es ist, dass sie inhaltlich unbestimmt bleiben, keinen konkreten Inhalt, keine konkrete Vorstellung von Gesellschaft mehr bezeichnen. Kollektive Selbstverständigung erfüllt offensichtlich die konformistische Funktion eines «gesellschaftlichen Vermeidungsdiskurses», eines Diskurses also, der seine besondere Anziehungskraft nicht in erster Linie seinem vordergründigen Inhalt verdankt, sondern noch mehr dem, was er nicht enthält – dem Reden über die konkret existierende Gesellschaft. Seine besondere Attraktivität lag bzw. liegt dabei für die postsozialistischen Gesellschaften darin, dass er das Überleben des dominierenden, spezifisch realsozialistischen Typs autoritärer Persönlichkeit garantiert, der gekennzeichnet ist von der autoritären Ergebenheit gegenüber dem Kollektiv bzw. den Kollektivinteressen und der gleichzeitigen heimlichen, brutalen Verfolgung individueller, meist materieller Interessen. Das bedeutet, dass das Besondere moderner Ethnonationalismen zu suchen ist in einem eklatanten Auseinanderfallen von ideologischen Inhalten einerseits, und ihrer sozialen Funktion bzw. des durch sie legitimierten, tatsächlichen sozialen Handelns andererseits.

Gewaltsame Ethnisierungsprozesse gestalten sich so als gegenläufige Prozesse von sozialer Integration durch ideologische, ethnische Homogenisierung und unter dieser Oberfläche stattfindender Prozesse, die in Vielem an den von Thomas Hobbes beschriebenen Urzustand, den Kampf «Jeder gegen Jeden», erinnern: Informalität dominiert die Sozialbeziehungen, es überwiegen informelle Netzwerke, die informelle Verflechtung von staatlichen Institutionen, Parteien und Ökonomie; es findet eine tiefgreifende Erosion staatlicher und aller gesellschaftlicher Institutionen, von Recht im engeren und sozialen Normen im weiteren Sinne statt, an der politische Eliten wie die Bevölkerungen gleichermaßen aktiv beteiligt sind.

Dass die internationale Gemeinschaft diesen Zusammenhang nicht verstanden hat, zog und zieht zugleich nach sich, dass sie die Tiefe der Zerstörung von Staatlichkeit und Normativität nicht zu erfassen vermag, was unmittelbar Einfluss hat auf die Wirkung internationaler Politik. Die Politik des State-Building und der Demokratisierung ist so seltsam oberflächlich geblieben, mit einem starken Hang zum Technisch-Technokratischen. Probleme der Staatsschwäche wie das der Korruption wurden und werden von der internationalen Politik weitestgehend reduziert auf einen institutionellen Reformismus, mitunter flankiert von gut gemeinten öffentlichen Kampagnen für ein verstärktes Bürgerengagement.

2 Politische Systeme und die Suche nach politischen Alternativen

Eines der Hauptinstrumente westlicher Demokratisierungspolitik ist die Identifikation und Unterstützung lokaler Verbündeter, von Parteien, politischen Persönlichkeiten, von potenziellen Subjekten eines demokratischen Transformationsprozesses. Die nüchterne Erfahrung aus den letzten 20 Jahren in Südosteuropa ist, dass überall dort, wo Ethnisierungsprozesse gesellschaftlich dominierend geblieben sind, derartige Versuche in der Regel gescheitert sind. Dort, wo gewisse Erfolge zu verzeichnen waren, gingen diese zurück auf grundlegende Veränderungen der gesellschaftspolitischen Dynamik, welche nicht unmittelbar eine Folge westlicher Politik darstellten.

Was in dieser Konzentration auf die Frage «Mit wem?» dem Verständnis entzogen geblieben ist, scheint das Phänomen zu sein, dass die Ethnisierungsdynamik offensichtlich bestehende politisch-ideologische Unterschiede in den politischen und Parteiensystemen der Länder weitgehend zunichte macht. Es ist eine durchgehende Erfahrung, dass die politischen Auseinandersetzungen zwischen «Nationalisten» und «Demokraten», zwischen «gemäßigten» und «radikalen Nationalisten» auf der Ebene der gesellschaftlichen Vermeidungsdiskurse verblieben sind, während auf der Ebene politischer Praxis die strukturellen Ähnlichkeiten dominieren: die Dominanz politischer Taktik und individueller und Gruppeninteressen über strategische politische Erwägungen, autoritäre innerparteiliche Strukturen, die Vernachlässigung von Basisarbeit und programmatischer Arbeit zugunsten des schnellen Zugangs zu staatlichen Funktionen etc. Die Attraktivität derartiger, virtueller gesellschaftlicher Diskurse für die politischen Eliten als Ganzes liegt offensichtlich darin begründet, dass sie einer Tradition struktureller politischer Verantwortungslosigkeit das Überleben sichern, welche zurückreicht in die Zeiten gewaltsamer Ethnisierung im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts bis hin zur Spätphase des sozialistischen Jugoslawien.

3 Statuskonflikte und Lösungsversuche

Ethnonationalistische Konflikte sind in allererster Linie Statuskonflikte, Konflikte um konfligierende Ansprüche auf die Bestimmung des Verhältnisses von Ethnizität, Staat und Territorium. Die zwei beständigsten, ungelösten Statuskonflikte auf dem westlichen Balkan sind sicherlich Bosnien-Herzegowina und das Kosovo. Was der konventionellen Wahrnehmung des Ethnonationalismus entgangen ist, ist, dass in diesen ungelösten Statuskonflikten eine Art Inversion, eine Umkehr von Ursache und Wirkung stattgefunden hat. Die Ungelöstheit, die fortbestehende Unbestimmtheit ethnopolitischer Statuskonflikte hat ein staatsrechtliches Vakuum, einen institutionellen Schwebezustand geschaffen, der sich verfestigt, quasi-institutionalisiert hat. Nicht nur die Ökonomie bewegt sich in einem Schattenbereich, in der Sphäre des Semi-Formellen/Informellen, auch die staatlichen Institutionen, die Sicherheitsorgane, die politischen Eliten sowie die sozialen Handlungen der Bevölkerung bewegen sich zu einem entscheidenden

Teil in diesen Grauzonen. Der schlechte Status quo wird zum Dauerzustand, in dem Ideologie und gesellschaftspolitische Praxis auseinander fallen: Was auf ideologisch-programmatischer, ethnonationalistischer Ebene attackiert wird, wird faktisch zur Existenzgrundlage von politischen Eliten und weiten Bevölkerungskreisen – ein spezifisches, regressiv-dynamisches Spannungsverhältnis von sozialer Stabilität und Instabilität.

Der Fehlwahrnehmung dieser Zusammenhänge durch die internationale Politik kommt schon deshalb eine erhebliche Bedeutung zu, weil die internationale Gemeinschaft mit ihren begrenzten militärischen Interventionen in Südosteuropa in den 1990er Jahren vielfach derartige, vermeintliche Übergangszustände ungelöster Statuskonflikte geschaffen hat – allen voran im Kosovo nach der NATO-Intervention und in Bosnien mit der international abgesicherten Daytoner Staatsordnung. Das «Einfrieren» gewaltsamer ethnischer Konflikte galt der internationalen Gemeinschaft dabei als wichtige Voraussetzung für Demokratisierung, für demokratische Reformen. So etwa auf dem Kosovo, wo dieser Zugang in die Formel «Standards vor Status» übersetzt worden war. An dem Scheitern derartiger Konzepte kann man die Fehlwahrnehmung erkennen: Die Nicht-Lösung der ethnischen Statuskonflikte ermöglicht gerade die Fortexistenz des Ethnonationalismus als bestimmendes gesellschaftspolitisches Moment, sie erwies und erweist sich als unüberwindbare demokratische Transformationsblockade. Das bedeutet natürlich nicht, dass das «Wie» des Auflösens derartiger Statuskonflikte irrelevant ist. Es bedeutet aber etwa zu erkennen, dass die tatsächlichen Interessen der involvierten politischen Akteure anders gelagert sind als von ihnen artikuliert. So lässt sich zum Beispiel verstehen, dass die Hoffnungen in der internationalen Gemeinschaft im Jahr 2006, auf dem Weg direkter Verhandlungen zwischen der Regierung Serbiens und der politischen Führung der Kosovoalbaner doch noch eine Lösung des Statuskonflikts zu erreichen, unfundiert waren, weil den politischen Eliten in Serbien letztendlich zumindest intuitiv klar war, dass sie sich mit einer wie auch immer gearteten Lösung die eigene Existenzgrundlage entzogen hätten.

Diese wenigen Beispiele zeigen bereits, dass die Art und Weise der Wahrnehmung ethnischer Konflikte, von Ethnonationalismus und ethnischer Gewalt unmittelbaren Einfluss ausübt auf das politische Handeln der internationalen Gemeinschaft. Zwar ist die verzerrte Wahrnehmung moderner ethnischer Phänomene nicht ursächlich der internationalen Politik anzulasten; sie beschränkt aber deren politische Handlungsfähigkeit, in ethnische Konflikte durch das Hinwirken auf dauerhafte Demokratisierungsprozesse effektiv einzugreifen, in einem hohen Maße.

Die Herausforderungen für die Demokratisierung im Kaukasus: sowjetische Altlasten, Nationalismus und Versagen bei der Demokratieförderung

Die Versuche, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion unabhängig gewordenen Länder des Kaukasus zu demokratisieren, sind größtenteils fehlgeschlagen. Zwanzig Jahre nach der ersten organisierten Opposition gegen die kommunistische Herrschaft in den Republiken Georgien, Armenien und Aserbaidshan wird die Politik in diesen Ländern im besten Fall (Georgien) von ambivalenten und im schlimmsten Fall (Aserbaidshan) von voll ausgebildeten autoritären Regimes beherrscht.

Warum ist der Demokratisierungsprozess in diesen Ländern ins Stocken geraten? Der Hauptgrund für die Stagnation des Übergangsprozesses im Kaukasus und anderen Regionen der früheren Sowjetunion liegt darin, dass es in vielerlei Hinsicht überhaupt keinen Wandel gegeben hat. Erstens gibt es in allen drei kaukasischen Republiken eine mächtige Exekutive, die durch den Präsidenten geführt wird und die auf vielfache Weise die Funktionen der Kommunistischen Partei der ehemaligen Sowjetunion übernommen hat. Die Präsidialherrschaft, (d. h. der Präsident, seine Regierung und die informellen Netzwerke, die ihn mit einzelnen Funktionsträgern verbinden) erfüllt zahlreiche Funktionen, die früher das allmächtige Zentralkomitee der Kommunistischen Partei erfüllt hatte. Primär wird der politische Einfluss des einzelnen Bürokraten durch die Nähe zum Präsidenten bestimmt – ob offiziell, indem man der Regierung angehört, oder inoffiziell durch enge persönliche Beziehungen. Die präsidientellen Netzwerke (auch hier wieder sowohl offiziell wie inoffiziell) haben größeren Einfluss als das Parlament und sogar als das Kabinett und höhnen so jegliche Kontrolle der Exekutive aus.

Zweitens sind politische Parteien in den kaukasischen Staaten ausschließlich ein Produkt der politischen Eliten und für die Gesellschaft weitgehend irrelevant. In allen drei Ländern, wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten, wurde eine «Partei der Macht» gegründet, die ein Spiegelbild der alten Kommunistischen

Partei ist. Sie ist die dominierende Partei, die die Herrschenden repräsentiert und sie ist der Ort, an dem sich Staatsangestellte, Geschäftsleute und Intellektuelle in die Netzwerke der Macht eingliedern können. Zu diesen Machtparteien gehören die Bürgervereinigung (CUG) und später die Vereinte Nationale Bewegung (ENM) in Georgien, Yeni Aserbajdschan in Aserbajdschan und die Panarmenische Nationale Bewegung und spätere Republikanische Partei in Armenien.

Drittens werden Wahlen nicht zu dem Zweck abgehalten, den Wählern wirkliche Alternativen anzubieten, sondern um der amtierenden Regierung den Stempel der Legitimität zu verleihen. Es ist bemerkenswert, dass die einzigen Wahlen in den neuen unabhängigen Staaten, die zu einem Machtwechsel führten, 1990 in Armenien und Georgien stattfanden. Es waren die ersten echten Wahlen und die kommunistischen Amtsinhaber wurden damals abgelöst. Seitdem sind Wahlen im Normalfall ein Mittel, mit dem die Machthaber «Demokratie simulieren» können – um ein Wort von Andrew Wilson zu gebrauchen –, das heißt, sie errichten eine demokratische Fassade und verkleiden damit die zugrunde liegenden autoritären Mechanismen.

Viertens spielen gesellschaftliche Organisationen – oder das, was man gemeinhin die Zivilgesellschaft nennt – bei der Entwicklung des politischen Systems kaum eine Rolle. Es stimmt, dass sich in manchen kritischen Momenten – die Rosenrevolution in Georgien ist das wichtigste Beispiel – die Gesellschaft zu mobilisieren scheint, jedoch schafft sie das nicht aus eigenem Antrieb. NGOs stellen nur eine kleine städtische Elite dar und haben mit der Gesellschaft insgesamt nur wenig Verbindung. Sie schaffen keine Zivilgesellschaft.

Das Janusgesicht des Nationalismus in der früheren Sowjetunion

Der Grad der Offenheit der politischen Elite variierte sowohl innerhalb der früheren Sowjetunion als auch in den drei kaukasischen Ländern. In den Ländern, in denen es einen breiteren Widerstand gegen die sowjetische Herrschaft und eine starke nationale Bewegung gab, sahen sich die herrschenden Kommunisten in der Endphase der UdSSR einem starken Druck seitens der nationalistischen Herausforderer ausgesetzt. In allen drei kaukasischen Ländern stürzten nationalistische Gruppierungen die herrschenden Gegner; in Georgien und Aserbajdschan kehrten die früheren Staatschefs allerdings bald zurück und restaurierten die «Herrschaft der Nomenklatura». In Aserbajdschan war der Azeri-Nationalismus wesentlich eine Reaktion auf die Ereignisse in Berg-Karabach, und die nationalistische Bewegung war institutionell nicht stark verankert. Infolgedessen verschwand der Nationalismus als oppositionelle politische Kraft unter Präsident Hejdar Alijew, der kaum Probleme damit hatte, die wenigen Verbliebenen auszuschalten und allen Akteuren außerhalb seines eigenen Netzwerks den Weg zu Elitestellungen zu versperren. In Georgien hatte es Eduard Schewardnadse mit zu vielen möglichen Herausforderern zu tun und musste sich auf Kooperation stützen. So blieb die georgische Elite offener und pluralistischer als die aserbajdschanische. Der Blick auf die anderen Republiken der früheren Sowjetunion

zeigt, dass dort, wo die nationalistische Mobilisierung am Ende der Sowjetära nur gering war, wie in Weißrussland und den zentralasiatischen Republiken, die herrschenden kommunistischen Eliten sich halten konnten und nur geringe oder gar keine Demokratisierung stattfand. Auf seine Art bahnte so der Nationalismus paradoxerweise dem Pluralismus den Weg.

Auf der anderen Seite machte die sowjetische Erbschaft des ethnischen Föderalismus den Nationalismus zu einer extrem destruktiven Kraft, indem er eher eine ethnische als eine bürgerliche Identität wieder erstarken ließ. Paradoxerweise festigte das Sowjetsystem den ethnischen Nationalismus und das Gefühl des Einzelnen für die ethnische Identität, indem es jeden entsprechend seiner Nationalität einordnete. Die Nationalität war eine gesetzlich festgeschriebene Kategorie, die in den meisten Verwaltungsakten auftauchte und sogar festlegte, wo der Einzelne leben und arbeiten durfte. Dementsprechend gab es in der Sowjetunion ein Gebiet, das als georgische Sowjetrepublik bezeichnet wurde, und die georgische Nationalität war eine offizielle ethnische Kategorie, aber es gab keinen «Bürger der Republik Georgien». Das erschwerte das Entstehen einer bürgerlichen (nicht-ethnischen) nationalen Identität und verhinderte später die Entwicklung einer «zivilen Nation» oder eines «Demos». Außerdem nährte die sowjetische Idee der Nationalität den ethnischen Chauvinismus und festigte die Idee von den unveräußerlichen Rechten einer bestimmten Nation auf bestimmte Territorien sowie die Weitergabe von Gründungsmythen, die diese Rechte zu begründen versuchten. Beispielhaft in dieser Hinsicht ist die Diskussion in Georgien über die Ursprünge der ossetischen und abchasischen Bevölkerung, bei der georgische Nationalisten den indigenen Status dieser Gruppen bestritten. Diese Debatten machten die friedliche Lösung der ethnischen Konflikte, die Ende der 1980er Jahre auftraten, beinahe unmöglich.

In den frühen 1990er Jahren entwickelten sich die Konflikte im Kaukasus zu einer Spirale der Gewalt, die den Demokratisierungsprozess weiter untergrub. Die Kriege um Südossetien, Abchasien und Berg-Karabach militarisierten die Gesellschaft, entweder durch die Bildung informeller Milizen (wie in Georgien) oder durch die Entstehung einer sehr mächtigen Armee (wie in Armenien). Sie schufen auch ein «Staatlichkeitsproblem», das es den Eliten in Georgien und Armenien ermöglichte, die Demokratisierung solange aufzuschieben, bis die territoriale Integrität wiederhergestellt war. In Armenien entwickelte sich der Karabach-Konflikt zu einem erbitterten Krieg, der nur durch totale nationale Mobilisierung zu gewinnen war und durch freie Hand für jene, die den verzweifelten Krieg organisieren konnten. Infolge dieser Entwicklung waren die Aussichten für die Etablierung einer liberalen Demokratie schwer beeinträchtigt. In Georgien untergrub der nationalistische, an den Gedanken der territorialen Integrität Georgiens gekoppelte Diskurs ebenfalls die Demokratisierungsbemühungen unter Micheil Saakaschwili, dem gegenwärtigen Präsidenten. In ihrem Versuch, an der Macht zu bleiben, stellte die Regierung die innere Opposition als pro-russisch und daher als Vaterlandsverräter hin. Die Diskussion über die Wiederherstellung der territorialen Integrität war in Georgien die «heilige Kuh»,

die niemand in Frage stellen konnte, ohne sich den Vorwurf des Verrats einzuhandeln. Alle, die die aggressive und oft inkonsequente Vorgehensweise im Hinblick auf die abgespaltenen Gebiete kritisierten, wurden ebenfalls als Verräter gebrandmarkt.

Abgesehen von den ethnisch abgegrenzten Gebieten, die nicht mehr unter der Kontrolle der Zentralregierung stehen, gibt es in Georgien noch in anderen Teilen des Landes geografisch konzentrierte nationale Minderheiten. Eine der Schlüsselfragen Georgiens als multiethnischer Gesellschaft (weniger in Armenien und Aserbaidtschan, da beide ethnisch relativ homogen sind) ist die Frage der Integration der Minderheiten in das zivile und politische Leben. Demokratie erfordert einen bestimmten Gedanken des Demos, das heißt, man braucht die Idee: «Wir, das Volk», wenn demokratische Institutionen in der gesamten Gesellschaft als legitim angesehen werden sollen. In Georgien jedoch – und insbesondere in den ländlichen Gebieten – können die meisten nichtgeorgischen Bürger die Staatssprache (also Georgisch) weder sprechen noch lesen und wissen deshalb nur wenig über das politische Leben, und selbst ihre eigenen Rechte und Pflichten nach dem georgischen Gesetz kennen sie kaum. Bei Schulbüchern wie auch bei Nachrichten und Medien orientieren sie sich entweder an ihren Herkunftsstaaten Armenien und Aserbaidtschan oder an Russland. Sie besuchen häufig Universitäten in ihren Herkunftsstaaten und arbeiten ebenfalls häufig in Russland. Eine neuere Untersuchung zeigte, dass Ende 2006 sowohl in Samtschke-Javakheti und in Kvemo Kartli gerade 24,6 Prozent bzw. 16,9 Prozent der zu den nationalen Minderheiten gehörenden Einwohner angaben, Georgisch zu sprechen. Eine andere Untersuchung, kurz vor den Parlamentswahlen 2008, zeigte, dass im Durchschnitt von den Befragten die ethnischen Georgier 4,01 der zwölf zur Wahl stehenden Parteien und Blocks identifizieren konnten, während die Angehörigen ethnischer Minderheiten im Durchschnitt gerade mal 1,93 der Parteien und Blocks identifizierten. Dieser Unterschied ist statistisch überaus signifikant (nach dem Welch Two Sample t-Test, $t=23,55$, $df=1051,64$, $p \leq 2.2e-16$). Demnach sind viele Angehörige der ethnischen Minderheiten in Georgien politische Analphabeten.

Während die sukzessiven georgischen Regierungen vorgeblich hart daran arbeiteten, die politische Bildung der nationalen Minderheiten zu heben, haben sie die Stimmen der ethnischen Minderheiten, besonders in Kvemo Kartli und Javakheti, zur Erhaltung ihrer Macht genutzt. Wären nationale Minderheiten politisch aufgeklärter, würde die Effektivität dieser Strategie in Frage gestellt werden. Besonders unter der Regierung Schewardnadse wurden die Eliten der Minderheiten von den Behörden kooptiert und durften dafür an den Vorteilen der Korruption teilhaben. Als Gegenleistung «lieferten» sie die Stimmen ihrer Völker an die regierende Partei ab. Die Praxis der Kooptation der Minderheitseliten ist unter der Regierung Saakaschwili zumindest in Javakheti fortgesetzt worden. Es sieht so aus, dass die herrschenden Eliten an der Erhaltung des Status quo weiterhin interessiert sind, da sie noch immer ein starkes persönliches Interesse daran haben, die Minderheitsbevölkerung politisch ungebildet zu halten.

Das Versagen der Demokratieförderung

Levitsky und Way benennen zwei internationale Faktoren, die die Ausbreitung der Demokratisierung beeinflussen können (oder eben nicht).¹ Der erste ist die Nähe zu etablierten demokratischen Staaten, die durch Austausch und Interaktion die politischen Prozesse der Staaten im Demokratisierungsprozess beeinflussen, was sie als «Verflechtung» (linkage) bezeichnen. Den zweiten Faktor nennen sie «Einsatz von Druckmitteln» («leverage»). Hierzu kommt es, wenn der demokratische Wandel im deutlichen Interesse einflussreicher ausländischer Mächte liegt. Diese beiden Faktoren korrespondieren mit dem, was Whitehead und Schmitter als «Übertragung» («contagion») bezeichnen (die Ausbreitung, oder der Rückgang der Demokratie bei benachbarten oder eng miteinander verbundenen Staaten), und als «Konditionalität» («conditionality»), wo auswärtige Akteure (oft multilaterale Organisationen) Bedingungen stellen und Anreize bieten, um den demokratischen Wandel zu stärken.² 1989 spielten Verflechtung oder Übertragung bei den «demokratischen Revolutionen», die Osteuropa überschwemmten, eine große Rolle, und die Nähe zu Mitteleuropa mag die Demokratisierung in den drei baltischen Republiken erleichtert haben. Man könnte auch sagen, dass der Sturz der Regierung Milošević in Serbien im Jahr 2000 eine neue Welle «demokratischer Revolutionen» in der früheren Sowjetunion ausgelöst hat, die Georgien Ende 2003, die Ukraine Ende 2004 und Kirgisien im Frühjahr 2005 einschließt. Fünf Jahre danach sieht es allerdings so aus, als seien diese Revolutionen nicht spezifisch demokratisch gewesen – vielleicht mit Ausnahme der Ukraine –, und als sei die Energie, die hinter dieser letzten «revolutionären Welle» stand, aufgebraucht. Demnach scheint Verflechtung ein zu schwacher Prozess zu sein, um irgendeinen wesentlichen Einfluss auf tief verankerte autoritäre Normen und Praktiken zu haben.

Das führt uns zum Einsatz von Druckmitteln oder zur Konditionalität, d. h. zu dem Ausmaß, in dem westliche Mächte eine klare Notwendigkeit zur Förderung der Demokratisierung sehen und wirkungsvolle Anreize dafür bieten können, dass ein solcher Wandel erfolgt. Das meinen wir mit «Demokratieförderung». Die westeuropäische Bilanz in dieser Hinsicht sieht jedoch trübe aus. Man beachte etwa, dass der Europäische Rat am 9. November 2000 Aserbaidshan offiziell die Mitgliedschaft angeboten hat, gerade einmal vier Tage nach einer Parlamentswahl, die nach einem Bericht der OSZE-Wahlüberwachung «die internationalen

- 1 Levitsky, Steven; Way, Lucian A. (2007): «Linkage, Leverage and the Post-Communist Divide». In: *East European Politics and Societies*, 27, no. 21, pp. 48-66; Levitsky, Steven; Way, Lucian A. (Juli 2006): «Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change». In: *Comparative Politics* 38, no. 4: pp. 379-400.
- 2 Whitehead, Laurence (1996): «Three International Dimensions of Democratization». In: Whitehead, Laurence (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, New York: Oxford University press, 1-25; Schmitter, Philippe C.: «The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies». In: *The International Dimensions of Democratization*, 26-54.

Standards für demokratische Wahlen nicht erfüllte» und bei der «die Auszählung der Stimmen absolut unkorrekt erfolgte.» Interessant ist auch, dass man Kasachstan den Vorsitz der OSZE für das Jahr 2010 übertragen hat, obwohl es sich um einen eindeutig autoritären Staat handelt.

Zum Teil besteht das Problem darin, dass Konditionalität nur in Fällen funktionieren kann, wo die entsprechenden Mächte etwas anzubieten haben. Unglücklicherweise hat die Europäische Union den nichtbaltischen Republiken der früheren Sowjetunion nur sehr wenig anzubieten. Die Mitgliedschaft in der EU steht nicht zur Debatte. Der wachsende Widerstand gegen den Erweiterungsprozess seitens vieler Mitgliedsstaaten der EU hat den Antrag der Türkei auf Mitgliedschaft de facto auf Eis gelegt; selbst die Perspektiven auf Mitgliedschaft für Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, wie Mazedonien, Bosnien und Serbien, werden zunehmend unsicherer. Die Ukraine, Georgien und Moldawien stehen auf der Liste der potenziellen Mitglieder noch weiter unten als jeder der genannten Staaten.

Der Westen und die NATO haben dem Kaukasus auch in punkto Sicherheitsgarantien nur wenig zu bieten. Vor allem Westeuropa möchte seine Beziehungen zu Russland nicht durch irgendwelche Schutzgarantien für Georgien gefährden. Hier ist die Entscheidung zweier aufeinanderfolgender NATO-Gipfel, Georgien keinen Membership Action Plan (MAP) anzubieten, ein Paradebeispiel. Grundsätzlich sind die Beziehungen der Europäischen Union zu den nicht-russischen Republiken denen zu Russland untergeordnet. Bemerkenswert ist, dass an einen möglichen MAP für Georgien kaum Konditionalität geknüpft war: Demokratischen Reformen (oder dem Mangel daran) wird wenig Gewicht beigelegt, wenn es darum geht, ob man einen MAP anbietet oder nicht.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) enthält wegen ihres «one size fits all»-Ansatzes ebenfalls wenig Konditionalität. Zudem hat sie nicht wirklich die Möglichkeit, mit Zuckerbrot und Peitsche zu arbeiten. ENP-Aktionspläne werden ebenso mit undemokratischen Ländern wie mit demokratischen vereinbart, und Länder wie Ägypten haben die Vorteile der ENP genossen, ohne einem wirklichen Druck zur Demokratisierung ausgesetzt zu sein. Wenn man bedenkt, dass Länder wie Algerien, Weißrussland, Ägypten, Libyen und Syrien beteiligt sind, kann man nicht wirklich erwarten, dass die Aktivitäten der ENP in der näheren Zukunft zu irgendeiner spürbaren Form von Demokratisierung führen. In der Tat taucht die Demokratie im Gründungsdokument der ENP nur in einer Fußnote auf. Während die ENP «zurückhaltende Beratung» (soft advice) in Fragen wie Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Reform des Gerichtswesens anbietet, werden die Instrumente, die sie einsetzt – namentlich Überzeugungsarbeit und geringe finanzielle Unterstützung –, niemals in der Lage sein, die eingefahrenen Machtstrukturen in den Zielländern zu verändern. In Georgien setzte die ENP in Bezug auf Demokratisierung die Priorität auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, die Einführung einer unabhängigen Rechtsprechung und die «Förderung friedlicher Lösungen für innere Konflikte.» In Aserbaidshan wird als Priorität genannt, die «Demokratie zu stärken ... auch durch faire und

transparente Wahlen», sowie «der Schutz der Menschenrechte ... der menschlichen Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit.» In Armenien lautet das Ziel, die «demokratischen Strukturen ... zu stärken, ... die Rechtsstaatlichkeit ... , das Gerichtswesen zu reformieren und den Kampf gegen Betrug und Korruption» zu führen sowie «die Achtung der Menschenrechte und der menschlichen Grundfreiheiten zu stärken.» Seit der ENP Action Plan Ende 2006 in Kraft gesetzt wurde, ist in keinem der drei Länder ein Fortschritt erzielt worden; im Gegenteil, in allen Fällen muss man von Rückschritten sprechen. Was den kommenden Eastern Partnership Proposal angeht, der 2009 vermutlich auf einem Gipfel der Europäischen Union und ihrer Partnerländer beschlossen wird, ist es noch zu früh zu sagen, ob diese Initiative Elemente von Druck oder Konditionalität enthalten wird. Nach Aussagen eines Kommentators ist eines der Ziele der neuen Initiative, Georgiens Erwartungen entgegenzukommen, was jedoch nicht über einen schnellen Beitritt zur NATO erfolgen kann.

Von den drei kaukasischen Ländern ist Georgien dasjenige, in dem westlicher Druck am ehesten demokratische Reformen beeinflussen kann, weil es sich selbst als europäische Nation wahrnimmt und die meisten Politiker sowie die Mehrzahl der Bürger und Bürgerinnen sich gerne in die euroatlantischen Strukturen integrieren würden. Unter diesem Aspekt haben die internationalen Organisationen und die Institutionen des Westens ihre Karten keineswegs klug ausgespielt. Die Führer der EU-Mitgliedsstaaten, die Vereinigten Staaten, der Europäische Rat und die OSZE haben alle die Ergebnisse der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 2008 anerkannt, Fortschritte registriert und nur milde Kritik an den weitverbreiteten Rechtsverletzungen während der Wahl, insbesondere während des Wahlkampfs geübt. Die Devise hieß, nach einem neuntägigen Ausnahmezustand im November 2007 «keinen Schaden anzurichten und nicht zur Unzeit Kritik zu üben» und Saakaschwili und seiner Partei erst einmal einen Vertrauensbonus zu geben. Man glaubte, dass dies am ehesten die Stabilität in einem Land garantieren würde, in dem aufgrund des Konflikts zwischen Georgien, Russland und den abtrünnigen Republiken Abchasien und Südossetien extrem hohe Spannungen herrschten.

Wie sich jedoch später herausstellen sollte, konnte die Erhaltung des Status quo keineswegs Stabilität garantieren. Ermutigt durch seinen Wahlsieg und seinen Sieg über eine Opposition, die noch wenige Monate zuvor drauf und dran schien, seine Präsidentschaft zu beenden, machte sich Saakaschwili mit frischer Energie an einen erneuten Versuch, die territoriale Integrität Georgiens wiederherzustellen. Das Fehlen einer effektiven Opposition bedeutete, dass alle Entscheidungen im Kreis der engsten Vertrauten des Präsidenten getroffen wurden. Die Exekutive wurde nicht mehr kontrolliert, was zu falschen Einschätzungen und schlechten Entscheidungen führte. Obwohl es den Anschein hat, dass die russische Führung Saakaschwili dazu verlockte, einen Angriff auf Südossetien zu starten, damit Russland in der Folge seinen Zugriff auf Südossetien ebenso wie auf Abchasien festigen konnte, sind sich die meisten Beobachter auch einig, dass Saakaschwilis Entscheidung für einen Angriff auf Zchinwali in der Nacht zum 7.

August unausgegoren und töricht war. Die Behauptung, dass Saakaschwili Stabilität bedeute, war eindeutig fragwürdig geworden.

Es stimmt, dass viele westliche Führer Saakaschwilis 52 Prozent in den Präsidentschaftswahlen vom Januar 2008 vielleicht deshalb lieber anerkannt haben, um eine mögliche Destabilisierung in einem zweiten Wahlgang zu vermeiden, da der Oppositionskandidat, Levan Gachechiladse, nicht gerade als versiertester politischer Führer galt und ohnehin zu kämpfen gehabt hätte, um in der zweiten Runde 50 Prozent der Stimmen zu bekommen. Daher ging man davon aus, dass es nur Unsicherheit und zusätzliche Unruhe gebracht hätte, wenn man auf dem eindeutigen Nachweis von Saakaschwilis Sieg bestanden hätte. Die Passivität der internationalen Gemeinschaft bei den Parlamentswahlen vier Monate danach ist dagegen sehr viel schwerer nachzuvollziehen. Mehr als alles andere brauchte Georgien im Jahr 2008 ein starkes Parlament, das auf die Exekutive Druck hätte ausüben können. Zwar gibt es keine Gewähr dafür, dass internationaler Druck während des Wahlkampfes und der Wahlen die Entstehung eines solchen Parlaments ermöglicht hätte, aber es bleibt schwer zu verstehen, dass die Westmächte und insbesondere die Europäische Union es nicht einmal versucht haben.

Alles in allem ist die Demokratieförderung in den kaukasischen Ländern ineffektiv geblieben, weil kaum Verständnis für die Dynamik der Machtverhältnisse dort vorhanden war (besonders für die «Fassadendemokratien»), weil der Westen keine wirklichen «Zuckerstücke» anbieten konnte, und schließlich, weil man tendenziell der Stabilität die Priorität vor der Demokratie einräumt, ohne zu verstehen, dass beide in vielen Fällen Hand in Hand gehen.

Einige Lektionen aus der westlichen Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa¹

Ich glaube, aus der westlichen Demokratieförderung in Mittel- und Osteuropa könnten, wenn man an die vor uns liegenden Aufgaben denkt, folgende Lektionen nützlich sein:

1 Symmetrie

Sowohl in den Einsichten wie auch in der Entschlossenheit sollte zwischen einem ausländischen Unterstützer und dem empfangenden Land Symmetrie herrschen. Am besten funktioniert es, wenn Demokratieförderung die Antwort auf die Bedürfnisse lokaler Reformer darstellt, wenn die jeweilige Gesellschaft (die Eliten und die Öffentlichkeit) dafür empfänglich und sich bewusst ist, aus welchen Gründen das Land diese Unterstützung erfährt. Modernisierung, das Wohlergehen der Bürger, klare Ziele in Hinsicht auf Mitgliedschaft in Institutionen wie dem Europäischen Rat oder der Europäischen Union (wo die Kriterien präzisiert sind) helfen dabei, den ganzen Prozess zu verstehen und durchzuführen. In jenen mittel- und osteuropäischen Ländern, für die Mitgliedschaft entweder ein fernes Ziel oder gar nur eine mögliche Option ist, wird westliche Demokratieförderung oft als abstrakt, negativ und in verschiedenem Ausmaß als halbherzig angesehen. Besonders in Ländern, wo das Druckmittel der Konditionalität fehlt, muss man sich bemühen, passende Argumente, Strategien und Methoden zu entwickeln. Viele der erfolgreichen Demokratisierungsansätze (z. B. Unterstützung der Zivilgesellschaft und freie Wahlen), die im Fall der zehn neuen EU-Mitglieder funktioniert haben, können nicht einfach automatisch wiederholt und «exportiert» werden.

Wenn ein Land wie Weißrussland zum Beispiel von einem Regime beherrscht wird, das sich den staatlichen oder privaten Demokratieförderungsprogrammen seitens des Auslands verweigert, sind die Möglichkeiten der Unterstützung begrenzt. Sie ähneln dann mehr den verdeckten Hilfen für Dissidenten und

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem älteren und umfangreicheren Papier, das für das «Democracy in Development»-Projekt der International IDEA geschrieben wurde.

Menschenrechtsaktivisten vor 1989 als der modernen euroatlantischen Demokratieförderung auf breiter Basis. Ähnlich resistent gegen westliche Demokratieförderung ist Aserbaidshan, dessen autoritäre Regierung auf der Basis der Energieexporte des Landes der Bevölkerung ein bemerkenswertes Maß an Sicherheit und wirtschaftlichem Wachstum bieten kann.

2 Stil

Demokratieförderung berührt sensible Bereiche wie Politik und Psychologie und gehört deshalb zu jenen heiklen internationalen Disziplinen, die viel Takt erfordern. Bei diesem Bemühen kann das Hinweggehen über nationale Besonderheiten und weitverbreitete Gefühle sowie übertriebene Kritik und zu starker Druck den Erfolg gefährden. Mittel- und Osteuropa bestehen aus vielen neuen, relativ unbekanntem Staaten, die erst nach dem Sturz des Kommunismus auf der Landkarte aufgetaucht sind, und während sie ihr politisches System neu gestalten, sind sie zugleich damit beschäftigt, neue Staaten aufzubauen. Die Nationsbildung, verbunden mit dem Ringen ums einfache Überleben, hat oft höheren Stellenwert als der Aufbau der Demokratie, was es geschickten Populisten oft ermöglicht, subtile, aber mächtige nationale Gefühle für sich auszunutzen. Wenn wir pro-demokratische Kräfte in den Übergangsländern unterstützen wollen (politisch oder zivilgesellschaftlich), müssen wir immer daran denken, dass sie Agenten des Wandels sind. Sie sind es, nicht die Geberagenturen oder ihre Regierungen, die die besten Strategien für den Wandel entwickeln können. Oft riskieren sie bei ihrem Kampf für Würde und Gerechtigkeit in ihren Ländern ihre Zukunft – manchmal sogar ihr Leben. In manchen Ländern setzen sich demokratische Länder früher durch, in anderen kann es ziemlich lange dauern. Ungeduldige und autoritäre Vertreter von Geberagenturen, Politiker oder «Demokratiopolizisten» können manchmal ernsthafte Probleme hervorrufen und den Glauben der Menschen an die authentische Natur der Demokratieförderung untergraben. Ich fürchte, dass einige amerikanische und europäische Institutionen, die zur Förderung von Demokratie und Freiheit geschaffen wurden – und diese Aufgabe in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Mittel- und Osteuropa auch ziemlich gut erfüllt haben –, in den kommenden Jahren ernsthafte Legitimations- und Arbeitsprobleme haben werden. Das trifft besonders für jene zu, die die grundlegenden Veränderungen in der internationalen Arena nicht sehen, Legitimitäts- und Imageprobleme der westlichen Demokratieförderung nicht in ihre Überlegungen einbeziehen und nicht bereit sind, ihren modus operandi zu ändern.

3 Ernsthaftigkeit

Zehn mittel- und osteuropäische Länder, die heute schon im Westen verankert sind, schafften das relativ schnell. Ihre Ausgangsbedingungen, die geografische Nähe zur Europäischen Union, gemeinsame Geschichte und die allgemeine internationale Lage verhalfen ihnen zu diesem historischen Erfolg. Es war nicht

allzu schwer, die Politiker und die Bevölkerung dieser zehn Länder davon zu überzeugen, dass die Europäische Union und die Vereinigten Staaten ernsthaft darum bemüht waren, sie in eine Gemeinschaft verbindender Werte einzubeziehen. Die Welt von heute ist bunter. Die Werte und Interessen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten sind nicht immer so leicht zu bestimmen, und die restlichen Länder in Mittel- und Osteuropa (der westliche Balkan, die östliche Nachbarschaft, Russland) sind in der transatlantischen Familie weniger bekannt und schwieriger zu unterstützen. Weil diese ost- und südosteuropäischen Länder außerdem sehr verschieden sind – und ihnen bisher sehr viel weniger Zusammenarbeit gewährt worden ist als den neuen EU-Mitgliedern –, sind länderspezifische, langfristige Ansätze der Demokratieförderung erforderlich.

Aufgrund von Sicherheitsfragen, Energieressourcen und anderen wichtigen strategischen Interessen, die mit diesen Ländern verbunden sind, sehen wir uns einer Reihe moralischer Dilemmas gegenüber und müssen mehr Kompromisse als bisher schließen. Auf der einen Seite unterstützen wir pro-demokratische Kräfte, die Modernisierung der Verwaltung, den Schutz der Menschenrechte, unabhängige Medien und verantwortungsbewusste Regierungsführung. Auf der anderen Seite beobachten die Menschen in diesen Ländern, die Demokratieaktivisten eingeschlossen, wie gut bezahlte westliche Experten oder Medienbosse autokratischen Politikern dabei helfen, ihr Image zu verbessern und Wahlen zu gewinnen, wie östliche Oligarchen sich reinwaschen, indem sie westliche NGOs finanzieren, oder wie einige westliche Politiker die Augen verschließen, wenn es um autoritäre Staaten mit großen Energieressourcen geht. Die transatlantische Gemeinschaft muss neu darüber nachdenken, wie sie mit sinkenden demokratischen Standards bei den Wahlverfahren in vielen dieser Länder umgehen will und wie die Rolle und der Einfluss internationaler Beobachter zu bestimmen ist.

4 Die spirituelle Komponente

Demokratieförderung und Demokratieaufbau sind tief verwurzelte und komplexe menschliche Unterfangen, die mit analytischer Sprache nur schwer zu beschreiben sind. Zum Glück gibt es im Osten wie im Westen viele Zeitzeugen, die in den letzten beiden Jahrzehnten das Privileg und das Glück hatten, wahre Wunder zu beobachten und zu erfahren, wie unaufhaltsam der menschliche Geist ist, wenn es um die Suche nach Wahrheit, Gleichheit und Gerechtigkeit geht, und wie dadurch Angst, Apathie und Misstrauen besiegt werden können. Vor allem wegen dieser spirituellen Komponente haben die Völker einiger mittel- und osteuropäischer Nationen bereits ihr behagliches, euro-kompatibles Nest gebaut, während andere noch darum kämpfen, die Erbschaft der Vergangenheit oder gegenwärtige Schwierigkeiten zu überwinden. Die Komplexität und die steigende Furcht in unserer multipolaren Welt zwingen uns dazu, auf breiterer Basis zusammenzuarbeiten und erneut den Glauben an die Dominanz technischer und materieller Lösungen zu überwinden.

Russlands Krise, Russlands Öffnung?

Urteilt man nach den Diskussionen auf den vorhergehenden Sitzungen von heute auf dieser Konferenz, ergibt sich für die Aussichten auf Förderung der Demokratie in den Regionen und Ländern, die wir untersucht haben, ein düsteres Bild. Wenn wir zu diesen Problemen noch die Schwierigkeiten für die demokratische Konsolidation hinzurechnen, die selbst fortgeschrittene Länder in der postkommunistischen Region haben¹, sieht das Bild ziemlich erbärmlich aus und zeigt einen Fehlschlag des demokratischen Wandels in dieser Region. Vor ebendiesem Hintergrund möchte ich über die Aussichten der Stärkung der Demokratie in Russland sprechen und mich dabei vor allem auf die Anstrengungen von außen konzentrieren. Wenn auch langfristig die Fragen nach den Aussichten der Demokratie letztendlich in Russland und von den Russen selbst beantwortet werden, spielen Unterstützung und Druck von außen weiterhin eine wichtige Rolle.

Was die Aussichten für die Demokratie in Russland angeht, sind wir heute wieder am Nullpunkt angelangt. Da Russland in der Regierung wie in der Politik zum autoritären Stil zurückgekehrt ist, sehen sich die Demokraten innerhalb und außerhalb des Landes mit dem Problem der Liberalisierung des Regimes konfrontiert, nicht etwa mit späteren Stadien der Demokratisierung oder gar ihrer Konsolidierung. Das kann bedeuten, unabhängige Medien, demokratiefreundliche soziale Bewegungen und NGOs, die demokratische politische Opposition und ganz allgemein alle Kräfte zu unterstützen, die für den demokratischen Wandel arbeiten, und selbst den Reformern innerhalb der Eliten zu helfen, in der Hoffnung, dass es auf dieser Ebene eine Spaltung gibt, wie das in der betreffenden Literatur für die Liberalisierung beschrieben wird.

Die Bedingungen für die Liberalisierung des modernen Russlands sind sehr viel schlechter, als sie es beim ersten Mal während Gorbatschows Perestroika waren. Die autoritären Eliten, geeint durch ihr Klammern an die Macht und

1 Vgl. z. B. Ivan Krastevs Papier «The Strange Death of the Liberal Consensus», In: *Journal for Democracy* 18, no. 4 (Oktober 2007), pp. 56-63; er beschreibt dort, wie weit eine populistische, nationalistische und konservative Politik sowie schlechte Regierung und Korruption die politische Szene in den baltischen Staaten, Polen, Ungarn und anderen Ländern und Regionen des demokratischen Transformationsprozesses in Ost- und Mitteleuropa beherrscht.

ihre Besitzstandsinteressen, haben sich konsolidiert und genießen große Unterstützung von der Bevölkerung, den Rechtsbehörden und der Armee. Von den unabhängigen Medien ist kaum noch etwas übrig, die politische Opposition ist ihrer Rechte beraubt und beinahe vollkommen zerschlagen, und am entscheidendsten ist, dass vor zwanzig Jahren die westlichen Demokratien in der Öffentlichkeit als nachahmenswertes Modell angesehen wurden, während es heute antiwestliche Ressentiments auf extrem hohem Niveau gibt, verbunden mit einer zynischen Einstellung gegenüber demokratischen Institutionen und der Demokratie als politischem System.

Dieser Mangel an Interesse für die Demokratie lässt sich teilweise dadurch erklären, dass die Führer des Landes und die von der Regierung kontrollierten Medien sehr geschickt darin waren, die soziale Entwurzelung und die Härten während der Übergangsperiode der 1990er Jahre als direktes Resultat der demokratischen Herrschaft hinzustellen. Für die Mehrheit der russischen Bevölkerung spielt es keine große Rolle, dass die 1990er Jahre kein Beispiel einer konsolidierten «Demokratie» waren, sondern eher ein komplexer und widersprüchlicher Prozess der Demokratisierung und des postimperialen Übergangs, bei dem Härten beinahe unvermeidlich waren, wie bedauerlich das auch ist, und dass die Lage durch Fehler der Reformer ebenso wie durch Amtsmissbrauch, Gier und Korruption der Eliten mit ihrem starken autoritären Hang und ihrem mangelnden Verständnis für die Demokratie noch verschlimmert wurde. Die Öffentlichkeit sehnte sich nach einem wundersamen Sprung über Nacht in den westlichen Wohlstand und war überaus enttäuscht, als das nicht eintraf. Der Bevölkerung ist es auch ziemlich egal, dass die «Putinsche Stabilität» und der acht Jahre andauernde Wirtschaftsboom Russlands nicht zu halten sind und vor allem auf ungewöhnlich hohen Einnahmen aus Öl- und Gasexporten beruhen, die 15- bis 20-mal höher sind als in den 1990er Jahren. Deshalb genießt Putin sehr große öffentliche Unterstützung, und der Autoritarismus wird von vielen Russen als normale – und vermutlich bessere – Art und Weise angesehen, die Dinge in Russland zu regeln. Einen Druck von innen für den demokratischen Wandel gibt es praktisch nicht, und die Mehrheit der Bevölkerung widmet sich dem Konsumrausch und freut sich an der vaterländischen Rhetorik vom Russland, das «stolz sein Haupt erhebt».

Man darf das Ausmaß antiwestlicher Gefühle nicht unterschätzen und auch nicht die Begeisterung für «die Wiederherstellung des nationalen Stolzes» und das tiefe Ressentiment gegenüber dem Westen, der vermeintlich die Schwäche Russlands in den 1990er Jahren ausgenutzt habe. Diese Gefühle haben die Zeit der Präsidentschaft Wladimir Putins dominiert, und sie sind unter der Herrschaft Dimitri Medwedjews nicht verschwunden. Während sie im letzten Jahrzehnt in der Öffentlichkeit nur verhalten zu spüren waren, sind sie aufgrund der staatlichen Kontrolle der elektronischen Medien und der Selbstzensur der Presse über die Maßen aufgeblasen worden. Nach dem Fünf-Tage-Krieg 2008 in Georgien haben Beobachter teilweise eine Siegesstimmung im Land registriert: Die Öffentlichkeit interpretierte diesen «Sieg» nicht so sehr als einen über Georgien oder

Micheil Saakaschwili, sondern vielmehr als Sieg über die Vereinigten Staaten und den Westen überhaupt.

Die wirtschaftliche Krise der letzten Monate hatte auf nationaler Ebene auch keinen positiven Einfluss auf demokratische Hoffnungen. Wenn überhaupt, wird eher nach einer stärkeren Rolle des Staates und einer spürbareren Handhabung der Krise gerufen. Dagegen könnte die Tatsache, dass Russland verzweifelt einen Aufschub bei der Rückzahlung enormer Unternehmens- und Staatsschulden sucht und außerdem neue ausländische Investitionen braucht, sich als jener Faktor erweisen, der als Folge der Krise die Aussichten auf Demokratisierung stärkt und zu einer möglichen Annäherung an den Westen und die Ablösung von der vaterländischen Propaganda im Land führt. Dies ist ein äußerer Faktor – im Innern ist keine Änderung bei den Aussichten auf Demokratisierung sichtbar.

Wie wir aus zwanzig Jahren Demokratieförderung in Ost- und Mitteleuropa und anderen Regionen wissen, gehören zu den Bedingungen für eine erfolgreiche Förderung der Demokratie von außen:

- starke Unterstützung des demokratischen Wandels bei den politischen Eliten und ihre Bindung und ihr praktisches Interesse an diesen Prozess, motiviert durch deutliche Anreize für sie (wie beim EU-Beitrittsverfahren),
- im Innern starkes öffentliches Interesse und Druck von unten für die Demokratie, verbunden mit der Aussicht auf wirtschaftliche Vorteile für die Bevölkerung und Hilfe von außen (wieder wie beim EU-Beitrittsverfahren, etwa in Bezug auf Ukraine, Georgien, Serbien und andere Nichtmitglieder),
- die Existenz einer starken Zivilgesellschaft, ein unabhängiger Mediensektor und ein politischer Wettbewerb, der demokratischen Druck auf die Eliten ausübt und den institutionellen Wandel anstößt (z. B. Serbien, die Ukraine),
- ein starkes Bedürfnis nach wirtschaftlicher Hilfe und nach Investitionen im Austausch für teilweise Liberalisierung und Öffnung nach außen (Weißrussland, unter Umständen einige zentralasiatische Länder, afrikanische Länder); das ist jedoch ein verzwickter Prozess, der von den Empfängerländern leicht manipuliert werden kann (wieder Weißrussland, extremer: Nordkorea).

Aber eine der Schlüsselfragen für Russland lautet: Was kann man von außen bewirken, wenn ein Land und seine politischen Eliten gegen den Fortschritt der Demokratie eingestellt sind, wie das von Putin und anderen deutlich genug artikuliert worden ist? Diese Frage ist besonders entscheidend, wenn der Druck von innen nur schwach ist.

Zunächst einmal wissen wir, dass Sanktionen selten funktionieren, und im Fall Russland werden sie nicht funktionieren. Zweitens hat das Konzept des «Regimewechsels» durch kurzlebige «bunte Revolutionen» seine Flüchtigkeit und begrenzte Effektivität bewiesen, da diese «Revolutionen» – was demokratische Prozesse und Institutionen angeht – wenig nachhaltige Ergebnisse gezeitigt und berechtigte Fragen nach dem Prinzip der Souveränität und nach der Legitimität äußerer Einmischung aufgeworfen haben. Praktisch kein ernstzunehmender Akteur in Russland hat je an die Möglichkeit einer erfolgreichen «bunten Revolu-

tion» im Land geglaubt. Drittens war die finanzielle und technische Unterstützung privater Akteure und demokratischer Staaten für die Zivilgesellschaft, unabhängige Medien, politische Parteien und demokratische Reformer enorm wichtig, kann aber das Wesen des politischen Systems in Russland nicht ändern. Sie kann nur dazu beitragen, den kleinen Freiheitsspielraum zu schützen und zu erhalten, diese Kräfte beim Kampf gegen den Machtmissbrauch und die Gesetzesverstöße der Behörden zu unterstützen und bei der langfristigen Entwicklung eines Drucks von unten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Hilfe zu leisten.

Die Beziehungen der EU zur russischen Regierung sind für den Erfolg der Förderung von Demokratie und Rechtsstaat in Russland weiterhin wichtig. Gewiss ist das ein schwieriger Balanceakt. Nur wenn sie klug den Hebel der Wirtschafts-, Energie-, Handels-, Sicherheits-, Visa- und sonstigen Interessen Russlands in Europa und dazu den Wunsch der russischen Eliten zu nutzen weiß, als «besondere Partner» von der Europäischen Union als gleichberechtigt anerkannt und ernsthaft und respektvoll behandelt zu werden (und die Sicherheit der Vermögenswerte dieser Eliten und ihrer hier studierenden Kinder zu garantieren), kann die Europäische Union spürbare Fortschritte bei der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in Russland erzielen.

Die größten Chancen liegen in der Diskussion, dem Entwurf und der Verhandlung eines neuen Partnership and Cooperation Agreement (PCA) zwischen der Europäischen Union und Russland. Ganz grundlegend für die Demokratieförderung in diesem Prozess ist es, von erklärenden Feststellungen über gemeinsame demokratische Werte und Menschenrechte und einer paternalistischen, kontraproduktiven Oberlehrerhaltung wegzukommen und stattdessen im kritischen Dialog und praktischer Zusammenarbeit für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Russland einzutreten, indem man den Hebel der europäischen Interessen des Landes nutzt und, wo immer möglich, das Konditionalitätsprinzip einsetzt.

Die gegenwärtige Vereinbarung wurde unter ganz anderen Umständen Mitte der 1990er Jahre getroffen. Sie gibt ganz gewiss nicht die heutige Realität wieder, erfüllt die Bedürfnisse keiner der beiden Seiten und bedarf erheblicher Änderungen. Als man sie beschloss, gab es große Hoffnungen in den Fortschritt unseres Landes auf dem Gebiet demokratischer Entwicklung und der Menschenrechte. Man ging davon aus, dass es ausreichte, diese Gebiete in der Präambel der Vereinbarung als ideologische Grundlage unserer Beziehungen zu bestimmen – eine Art «gemeinsamer Werte». Im Gegensatz zu dieser einleitenden Erklärung geht der Hauptteil des Vertrages mit seinen praktischen Feldern der Kooperation (wie Wirtschaft, Sicherheit, Grenzfragen, Kampf gegen Terrorismus und Verbrechen usw.) in seinen einzelnen Kapiteln und in den sogenannten Fahrplänen (road maps), die später entwickelt und hinzugefügt wurden, deutlich ins Detail. Es überrascht nicht, dass diese Probleme, zu denen auch Fragen der Energiesicherheit zählen, derzeit die Hauptgegenstände der Diskussionen und der Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten sind und die Tagesordnung auf Gipfeln und anderen Treffen bestimmen.

In den zwölf Jahren nach Abschluss der PCA hat sich sowohl in Russland als auch in der Europäischen Union vieles geändert. In Russland wurden wir Zeugen einer signifikanten Abkehr von den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, eines besorgniserregenden Anwachsens der Verletzung grundlegender bürgerlicher, politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rechte, politisch motivierter Gerichtsurteile, eines dramatischen Schwindens der Transparenz und Rechenschaft von Regierungsinstitutionen gegenüber der Öffentlichkeit und der Tatsache, dass die Bürger zunehmend der Willkür und der Korruption ausgeliefert sind. Das hat auf die Qualität der Regierungstätigkeit und auf die Fähigkeit der Regierung, ihre Aufgaben zu erfüllen, extrem negative Auswirkungen, und ebenso auf das tägliche Leben der Russen: auf ihre Freiheit, ihre Würde und ihr Wohlergehen. Es liegt im ureigensten Interesse Russlands und seiner Bürger, das zu verändern. Das Bewusstsein der Notwendigkeit, die Rechtsstaatlichkeit und die demokratischen Institutionen wiederherzustellen, nimmt in unserem Land sowohl innerhalb der Gesellschaft wie auch bei manchen Amtsträgern immer mehr zu.

Der Beginn der Verhandlungen über ein neues Abkommen gibt der Europäischen Union und Russland die Gelegenheit, eine neue Ebene der Partnerschaft und Zusammenarbeit zu erreichen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie² oberste Priorität in der Zusammenarbeit von Russland und Europäischer Union erhalten, gleichrangig mit den wirtschaftlichen und den sicherheitspolitischen Interessen, und nur dann, wenn sich dieser Ansatz in dem neuen Abkommen wiederfindet. Beide Seiten sollten an einem freimütigen Dialog und effektiver praktischer Zusammenarbeit bei diesen Fragen interessiert sein. Eine hochtrabende Rhetorik und wechselseitige Schuldzuweisungen nach dem Prinzip «Auge um Auge, Zahn um Zahn» sind weder das, was unsere Völker verdienen, noch das, was sie von ihren Vertretern erwarten.

Das begrenzte und deklaratorische Herangehen an diese Fragen wie in der derzeitigen Vereinbarung zwischen der EU und Russland bestimmt unmittelbar das Wesen und die Qualität des Dialogs über Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Auf der Ebene der Regierungen wird dieser Dialog hauptsächlich im Rahmen der halbjährlichen Konsultationen zwischen der EU und Russland geführt. Nach mehr als drei Jahren hat sich herausgestellt, dass diese Konsultationen auf die Menschenrechtssituation in Russland kaum positive Auswirkungen gehabt haben.³ Wenn diese Fragen parallel dazu auf Gipfeln zwischen der EU und Russland und bei Außenministertreffen aufgeworfen wurden (entweder öffentlich oder hinter verschlossenen Türen), hatten sie meist nur symbolische

2 Wenn es für Gesprächspartner akzeptabler ist und den Verhandlungen hilft, kann man auch den Begriff «gute Regierungsführung» verwenden.

3 Vgl. u. a. «Human Rights and the Rule of Law Must Become a Top Priority for Cooperation Between Russia and the European Union», Statement der Russian NGO Initiative for the Dialogue with the European Union on Human Rights, 27. Juni 2008; <http://www.memo.ru/2008/07/070707082.html>.

Bedeutung und haben nur zum Austausch von Vorwürfen geführt. Die Ergebnisse waren irrelevant und manchmal sogar negativ. Das kann wohl auch nicht anders sein, solange es keine vertraglich festgeschriebenen Vereinbarungen für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gibt.

Die verbindliche Vereinbarung der Menschenrechte und Demokratie sollten den kritischen Dialog und eine Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland ermöglichen. Ein gesonderter Abschnitt sollte nicht nur die Prinzipien für den Dialog und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit⁴ und der demokratischen Institutionen («gute Regierungsführung») bekräftigen, sondern auch die Mechanismen der gegenseitigen Kontrolle über die Erfüllung dieser Normen festlegen. Dieser Standpunkt muss schon bei den Vorbereitungen für die Vertragsverhandlungen deutlich und öffentlich artikuliert werden. Die genauen Formulierungen im Vertrag sind eine Angelegenheit der Experten, aber es ist wichtig, von Anfang an einen generellen Rahmen festzulegen und ihn politisch entschlossen zu unterstützen.

Wenn schließlich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte 1975 in der Schlussakte von Helsinki für die internationalen Beziehungen als ebenso wichtig festgelegt werden konnten wie Sicherheit und Handel – einer Akte, die für die Liberalisierung der Sowjetunion wegbereitend war –, warum soll das nicht auch heute möglich sein, besonders, wenn Russland an der Sicherung seiner Energietransporte nach Europa, an einem gemeinsamen Sicherheitsrahmen und am Aufbau vieler anderer Verbindungen mit europäischen Partnern so ausgeprägt interessiert ist?

Schon jetzt gibt es eine ganze Reihe von Fragen, bei denen zum gegenseitigen Nutzen beste Aussichten der Zusammenarbeit bestehen – zum Beispiel Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, Schutz diskriminierter Minderheiten, Justizreform, Ausbildung von Ordnungskräften, Humanisierung des Strafvollzugs und Gewährleistung des Versammlungs- und Assoziationsrechts. Das gilt auch für gemeinsame Maßnahmen auf internationaler Ebene, etwa der Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Stärkung der Menschenrechtskörperschaften der Vereinten Nationen.

Bei der Beschäftigung mit Fragen zu Demokratie und Menschenrechten in Russland darf die Europäische Union nicht den Fehler begehen, nur zwischen den Optionen einer mit zweierlei Maß messenden Realpolitik⁵ einerseits und dem Ruf nach völliger Isolation Russlands andererseits zu wählen. Wenn man Russland nicht mehr kritisieren und keine Besorgnisse über Probleme der Menschenrechte und der Demokratie vorbringen will, weil angeblich das Risiko besteht, die russische Führung zu irritieren und die Zusammenarbeit auf den Feldern der Sicherheit, der regionalen Konflikte, der Nichtweitergabe von Waffen, der Wirtschaft und des Handels zu gefährden, dann ist das gleichbedeutend

4 Wie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten festgeschrieben.

5 Im Original deutsch (A.d.Ü.)

mit der Feststellung, dass der Aufbau der Demokratie und des Rechtsstaats in Russland unmöglich ist und die Russen es nicht verdienen, in einem auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden demokratischen Staat zu leben. Dieser realpolitische Ansatz grenzt Russland aus dem europäischen Raum aus und opfert einer Politik der Doppelmoral die Aussicht auf eine Beziehung zu Russland als verlässlichem und berechenbarem Partner, der demokratischen und gesetzlichen Normen folgt. Nachhaltige und langfristige Beziehungen können nur auf Prinzipien aufgebaut werden und nicht auf ständig wechselnden Interessenlagen.

Der russisch-georgische Krieg war ein gutes Beispiel für die dramatischen Folgen einer solchen, nicht auf Prinzipien beruhenden europäischen Herangehensweise. Wie bei der unangemessenen Reaktion der Europäischen Union auf das Vorgehen der russischen Regierung in Tschetschenien und auf den umfassenden Verfall des Rechtsstaats in Russland, haben die jahrelange Vernachlässigung der Konflikte in Abchasien und Südossetien seitens der Europäischen Union und ihre simplifizierende Einschätzung der soziopolitischen Prozesse in Georgien den Weg in den Fünf-Tage-Krieg geebnet, indem man sowohl die georgischen wie die russischen Machthaber geradezu «eingeladen» hat, internationales Recht und humanitäre Normen aufs Größte zu verletzen, sowohl während der Feindseligkeiten wie auch danach.

Umgekehrt sind Rufe nach der Isolierung Russlands – von einer Reduzierung der vielfältigen Beziehungen mit Russland bis hin zur «Eindämmung der neuen russischen Bedrohung» – in keiner Weise zielführend für eine andere Entwicklung der Beziehungen, die nicht auf Konfrontation beruht. Stattdessen stärken sie die Position der Falken in Russland und geben denjenigen Gruppierungen mehr Gewicht, die an Russlands Konfrontation mit der internationalen Gemeinschaft interessiert sind. Dieses Vorgehen ist deutlich kontraproduktiv.

Schließlich bedeutet der Gedanke der europäischen Integration in diesem Zusammenhang, dass Europa mit einer Stimme sprechen muss. Bisher hat es das nicht getan und ist ein Opfer der falschen Dichotomie zwischen der Doppelmoral der Realpolitik und dem kontraproduktiven Ruf nach einer Isolation Russlands geworden. Russland hat sehr gekonnt das Prinzip «Teile und herrsche» angewandt, indem es die individuellen Interessen einiger europäischer Staaten benutzt und sich andererseits geweigert hat, mit anderen überhaupt zu sprechen. Viel hängt davon ab, ob Europa in der Lage ist, eine gemeinsame Russland-Politik zu entwickeln – nicht auf der Grundlage des «kleinsten gemeinsamen Nenners», sondern auf der Grundlage eines Konsenses, der sich auf demokratische Werte und Rechtsstaatlichkeit stützt –, wobei man den kritischen Dialog als Instrument und die gemeinsamen Interessen als Hebel einsetzt.

Ganz zum Schluss muss ein Blick auf einen möglichen neuen Ansatz geworfen werden. Da die Wirtschaftskrise und ihre sozialen Auswirkungen in Russland schon deutlich zu spüren sind und ein Drittel der vorhandenen Reserven innerhalb dreier Monate bereits aufgezehrt wurde, während Nachschussforderungen in Milliardenhöhe (Dollars) als Damoklesschwert über den großen russischen Firmen schweben, die in Boomzeiten ihren Besitz als Kreditsicherheit eingesetzt

haben, erkannten die russischen Eliten ganz plötzlich, wie sehr die Wirtschaft des Landes in den internationalen Markt eingebunden ist. Russland braucht dringend neue ausländische Investitionen und einen Zahlungsaufschub für seine Auslandsschulden. Diese plötzliche Erkenntnis macht etwas Hoffnung darauf, dass die Spirale der Konfrontation gestoppt werden kann und sich neue Aussichten auf eine Liberalisierung in Russland ergeben.

Die EU und ihre Nachbarn: Auf der Suche nach neuen Formen der Partnerschaft

Resümee: Die Europäische Union hat aus ihren Erfahrungen mit der Osterweiterung gelernt und eine Politik gegenüber ihren Nachbarn entwickelt. Dies geschah in dem Bewusstsein, dass eine neue Teilung in Europa vermieden werden muss, die die Beziehungen zwischen neuen Mitgliedsstaaten und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern belasten würde, die an die neue EU angrenzen. Im Hinblick auf die Veränderungen der letzten Zeit, insbesondere das Wiedererstarken Russlands als nicht nur regionaler, sondern globaler Macht, zeigt die Autorin die Mängel der EU-Politik auf und legt dar, warum sie sowohl die Erwartungen der betroffenen Länder wie auch der EU selbst enttäuscht hat. Darüber hinaus gibt die Autorin einen Überblick darüber, welche Veränderungen bezüglich der Nachbarschaftspolitik von den EU-Mitgliedsstaaten vorgeschlagen werden und weist schließlich darauf hin, wie wichtig es ist, eine kohärente Strategie für diese Region zu entwickeln, die langfristige Ergebnisse liefern würde.

Der Paradigmenwechsel seit 2004

Jenseits der Erweiterung

Die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Jahr 2004 war eine logische Konsequenz sowohl des vorangegangenen Konzepts der Erweiterung als auch der damit verbundenen neuen strategischen Herausforderungen. Schon Mitte der 1990er Jahre haben Länder wie die Ukraine und Moldawien, die nach der großen Erweiterung der Union direkt an diese angrenzen würden, die Frage der EU-Mitgliedschaft auf ihre außenpolitische Agenda gesetzt, ohne die Konsequenzen für den inneren Wandel zu bedenken und die Beziehungen zu Russland neu zu ordnen.¹ In der Zwischenzeit entwickelten die zukünftigen

¹ Sadowska, M.; Świeboda, P. (2008): «Eastern Partnership – Good Start, Hard Labour to Come», In: *Demos Europe: Commentaries and Reports*.

europäischen Nachbarn strategische Partnerschaften mit den EU-Mitgliedern von morgen.²

Das Ziel der ENP ist es, Sicherheit und Stabilität jenseits der EU-Grenzen zu schaffen und eine neue Teilungslinie als möglichen negativen Nebeneffekt der Erweiterung zu verhindern. Aus dieser Perspektive spiegelt die Nachbarschaftspolitik den Wunsch der Europäischen Kommission wider, dass die europäische Integration nicht mit dem Angebot der Mitgliedschaft enden, sondern Konzepte liefern sollte, um die Sicherheit und Stabilität Europas insgesamt zu stärken und eine strategische Option für die Emanzipation vom russischen Einfluss zu liefern, indem man diese Länder in euro-atlantische Strukturen integriert. Das würde möglicherweise volle Bewegungsfreiheit von Lissabon bis nach Luhansk einschließen. Die ENP bietet jedoch jenseits der praktischen Zusammenarbeit keinerlei institutionell verankerte Bindungen an. Das hat Romano Prodi deutlich gemacht, als er sagte, die ENP bedeute, «alles zu teilen außer den Institutionen», was den wichtigsten Unterschied zwischen der ENP und der Option der Mitgliedschaft ausmacht.

Ursprünglich hatte sich das Konzept der Europäischen Nachbarschaft im Zuge des Prozesses der EU-Osterweiterung entwickelt und dem damit verbundenen Bewusstsein, dass man eine neue Teilung verhindern müsse, die die Beziehungen zwischen den neuen Mitgliedsstaaten und anderen mittel- und osteuropäischen Ländern jenseits der neuen Ostgrenze der EU belasten könnte. Die Einbeziehung der Mittelmeerländer in die ENP wirft eine Reihe weiterer kultureller, geografischer und historischer Fragen auf. Frankreich und andere südliche Mitgliedsstaaten der EU waren besorgt, die ENP könne möglicherweise eine Kluft zwischen einem Osteuropa mit der Aussicht auf EU-Mitgliedschaft und südlichen Nachbarn schaffen, die von den europäischen Entwicklungen zunehmend abgekoppelt werden. Frankreich hat ein starkes Interesse daran, eine Verschiebung der Prioritäten in den EU-Außenbeziehungen zu verhindern, und unterstützt deshalb eine stärkere Verbindung zwischen den mediterranen Partnern der EU und den wirtschaftlichen und politischen Strukturen des europäischen Kontinents. Zusätzlich zur Erhaltung eines Gleichgewichts der außenpolitischen Prioritäten der EU zwischen Osten und Süden sind die südlichen Mitgliedsstaaten noch besonders daran interessiert, die Einwanderung aus Nordafrika unter Kontrolle zu halten.

2 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland (2003): «Non-Paper with Polish Proposals Concerning Policy towards new Eastern Neighbours after EU Enlargement». In: Mazur-Barańska, A.; Stanisławski, W. (Hg.): *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*. Warschau: Stefan Bartory-Stiftung, pp. 85–98; http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf.
«The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View», Rede von Włodzimierz Cimoszewicz, polnischer Außenminister. In: Mazur-Barańska, A.; Stanisławski, W. (Hg.) (2003): *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*. Warschau: Stefan Bartory-Stiftung, pp. 15–24; http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf.

Russland – von der Westorientierung zur Energiesupermacht

Seit 2004 wurden die Paradigmen der 1990er Jahre aufgrund verschiedener Entwicklungstendenzen in Frage gestellt. Die im März 2004 beginnende zweite Amtszeit von Präsident Putin führte in Russland zu Veränderungen, die die chaotische, aber liberale Ära Jelzin in einen neuen Abschnitt überführte, gekennzeichnet durch den Versuch, einen starken Staat zu schaffen, der auf folgenden Faktoren basiert:³

- Erneute Zentralisierung des politischen Systems,
- die «Diktatur des Gesetzes», und
- eine Suverennaja Demokratija («Souveräne Demokratie»).

Seit 2004 hat Russland seinen Anspruch auf eine neue Rolle im internationalen System deutlich gemacht, als eine Energiesupermacht, die man in internationalen Organisationen, in der Konfliktlösung und im Kampf gegen den Terrorismus ernst nehmen muss. Selbst wenn Russland und die Europäische Union nicht dieselben Werte teilen, sind beide Partner doch aufeinander angewiesen, und vielfältige Verbindungen haben das Denken des Kalten Krieges abgelöst.

Die europäischen Auswirkungen der Regenbogenrevolutionen

Die bunten Revolutionen in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) haben eine neue Welle des Wandels ausgelöst, sowohl in nationalem Maßstab in Hinsicht auf Demokratie und Marktwirtschaft, als auch in Bezug auf die internationale Orientierung der Länder.⁴ Nicht nur Georgien und die Ukraine, sondern potenziell auch alle anderen Länder, die früher zur Einflussosphäre des Kremls gehört haben oder noch immer dazu gehören, ringen um den Wandel, um eine westliche Orientierung und eine ausgewogene und gleichberechtigte Position gegenüber Moskau. Die Verschlechterung der Beziehungen betrifft nicht nur Russland selbst. Moskau betrachtet solche Länder wie die Ukraine, Georgien, Weißrussland und Kasachstan als sein «benachbartes Ausland», während Brüssel sie als «neue Nachbarn» ansieht. Wie der frühere Sicherheitsberater der Vereinigten Staaten, Zbigniew Brzezinski, versicherte, wären demokratische und westorientierte Staaten in der Nachbarschaft Russlands die verlässlichste Garantie für die Verhinderung irgendwelcher postsowjetischer Machtgebärden. Was Russland angeht, zeigt der Paradigmenwechsel im Gefolge der Revolutionen Alternativen für den postsowjetischen Wandel auf und begrenzt gleichzeitig den internationalen Einfluss Russlands.

3 Nemtsov, B.; Milov, V. (2008): *Putin. Itogi. Nesavisimiyi ekspertnyi doklad*. Moskau. «Russia's Wrong Direction. What the United States Can and Should Do», März 2008.

4 Kempe, I. (Hg.) (2005): *Presidential Election and Orange Revolution. Implication for Ukraine's Transition*. Kiew: Helmut Kurth.

Der 8. August 2008 markiert einen Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen. Zum ersten Mal intervenierte Russland militärisch in seinem «benachbarten Ausland». Diese Intervention kann auf folgende Faktoren zurückgeführt werden: Seit der Rosenrevolution im Jahr 2003 hatte Georgien ein Image als Wächter des demokratischen Fortschritts entwickelt. Die georgische Regierung versuchte, das Land dem Einfluss des Kremls zu entziehen, indem sie ihr Interesse am Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO bekundete. Bis heute haben die Europäische Union und die NATO sich noch nicht dazu entschlossen, Georgien die Mitgliedschaft konkret in Aussicht zu stellen. Diese Entscheidung ist teilweise auf eine gewisse «Erweiterungsmüdigkeit» zurückzuführen, verweist jedoch auch auf die notwendige Vertiefung der institutionellen Integration, auf die ungelösten ethnoterritorialen Konflikte mit Abchasien und Südossetien und auf die Mängel im wirtschaftlichen und politischen Wandlungsprozess Georgiens.⁵

Georgien hat sich an einem alternativen Energieversorgungsweg beteiligt, der die europäische Energieversorgung sichert, indem er Russland umgeht. Die Ölpipeline Baku-Tiflis-Ceyhan und die Gaspipeline Baku-Tiflis-Erzurum – die beide durch Aserbaidschan, Georgien und die Türkei verlaufen – bringen die Energieressourcen des Kaspischen Meeres und Zentralasiens auf den Weltmarkt, indem sie sowohl Russland wie auch den Iran umgehen. Bei der Planung und beim Bau dieser Bestandteile der europäischen Energieinfrastruktur standen geopolitische Prioritäten absolut im Vordergrund.

Die georgische Regierung war für schnelle Lösungen der Konflikte mit Abchasien und Südossetien, wogegen die Versuche, die Erbschaft der Stalin'schen Nationalitätenpolitik durch eine Zusammenarbeit und eine Verständigung zu überwinden, von Grund auf sehr begrenzt waren. Der Fünf-Tage-Krieg zwischen Russland und Georgien hat eine lange Liste ungelöster Probleme geschaffen und neue strategische Fragen aufgeworfen. Jetzt schon maßgeschneiderte strategische Antworten zu geben, wäre verfrüht und würde an der Oberfläche bleiben. Dennoch ist es definitiv an der Zeit, eine Diskussion darüber zu eröffnen, wer die beteiligten Akteure und was die wichtigsten Fragen und Tagesordnungspunkte sind.

Entscheidungsfindung in der EU der 27 Mitgliedsstaaten

Bis zum Jahr 2004 war die Europäische Union sowohl im Hinblick auf ihre Erweiterung wie auf ihre Vertiefung eine Erfolgsstory. Sie ist auf 27 Mitgliedsstaaten angewachsen, von denen acht aus dem früheren sowjetischen Block kommen

⁵ *After the August 2008: Consequences of the Russian-Georgian War*. Tiflis: The Caucasus Institute für Peace, Democracy and Development (2008); www.pasos.org/content/download/57251/file/After+August+2008_cipdd.pdf.

und in Bezug auf die Gestaltung neuer Beziehungen zum Kreml höchst empfindlich sind. Seitdem hat die europäische Integration jedoch sowohl unter dem Misserfolg bei der Annahme des Verfassungsvertrages als auch unter einer mehr allgemein gehaltenen Erweiterungsmüdigkeit gelitten.⁶ Die Entscheidungsfindung in der EU der 27 hängt heute weitgehend von nationaler Einflussnahme und strategischen Bündnissen zwischen den Mitgliedern ab. Der wachsende Wunsch, das nationale Interesse im Rahmen der europäischen Integration zu stärken, war eine treibende Kraft bei der Entwicklung der ENP, die ursprünglich von den mitteleuropäischen Mitgliedsstaaten initiiert wurde.

Realitätskontrolle

Vier Jahre nach Vorstellung der ENP ist es an der Zeit einzuschätzen, bis zu welchem Grad die angestrebten Ziele erreicht wurden und wie die Agenda weiterzuentwickeln ist.

Ursprünglich der Erweiterung entspringend, setzt sich die ENP zum Ziel, Sicherheit und Stabilität jenseits der Grenzen der EU zu schaffen. Das übergreifende Ziel soll der Übergang zu Demokratie, Marktwirtschaft und europäischen Werten sein.⁷ Anders als beim Erweiterungsprozess benennt die ENP keine klar umrissenen Reformziele und keine Anreize und Sanktionen zu ihrer Durchsetzung.⁸ Der entscheidende Unterschied besteht bei der ENP in der fehlenden Aussicht auf Mitgliedschaft, was erneut durch die Tatsache bestärkt wird, dass die osteuropäischen Nachbarn Ukraine und Moldawien den Beitritt zur Europäischen Union als strategisches Ziel des Wandels im Innern und der internationalen Orientierung weg vom russischen Einfluss und hin zur Zusammenarbeit mit dem Westen formuliert hatten.

Seit 2003 wurden die bunten Revolutionen in den ENP-Ländern als Schritt zur Erfüllung der westlichen Erwartungen wahrgenommen. Gegen die Hoffnungen dieser Region hat die Europäische Union bisher aber den inneren Wandel nicht anerkannt und keine institutionelle Zusammenarbeit angeboten, was in der Region zu Enttäuschungen geführt hat.

Ohne ins Detail zu gehen, lässt sich feststellen, dass Aktionspläne für diese Länder einige Mängel hatten. Der Aktionsplan für die Ukraine wurde zum Beispiel am 9. Dezember 2004 angenommen, exakt in dem Augenblick, als die orange Revolution in der Ukraine eine neue Welle des demokratischen Wandels auslöste, der sich an europäischen Werten orientierte. Gestärkt durch erhebliche zivilgesellschaftliche Aktivitäten, erfüllte die demokratische Opposition in

-
- 6 Boudewijn, R., Emmanouilidis, J.A. (2008): «How to Proceed after the Irish ‚No‘», Clingendael Commentary
- 7 «Mitteilung der Kommission ‚European Neighbourhood Policy. Strategy Paper‘, COM (2004) 373 final» (12. Mai 2004); http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper-en.pdf.
- 8 Kempe, I. (2007): «Zwischen Anspruch und Realität. Die Europäische Nachbarschaftspolitik». In: *Osteuropa*, No. 2-3/2007. S. 57-68.

der Ukraine bereits den Aktionsplan der ENP zur Durchsetzung demokratischer Werte und für freie und faire Wahlen, Medienfreiheit und eine starke Zivilgesellschaft. Jenseits dieser Ziele hatte die ENP keine Richtmarken zur Erhaltung des demokratischen Wandels nach dem ersten entscheidenden Schritt freier und fairer Wahlen benannt.

Georgien kann als weiterer Testfall für die Durchsetzung der ENP eingeschätzt werden. Der Bericht über Fortschritte 2008 kommt zu folgender Bewertung: «Im Allgemeinen hat Georgien auf einigen Gebieten, die der Aktionsplan benennt, Fortschritte gemacht. Seit der ‚Rosenrevolution‘ haben die georgischen Amtsinhaber eine ehrgeizige Agenda politischer und wirtschaftlicher Reformen verfolgt. Dennoch muss für das erste Jahr des Aktionsplans die Einschränkung gemacht werden, dass keine Durchsetzungsstrategie entwickelt und Verantwortlichkeiten, Budgets und ein Zeitplan nicht klar benannt wurden.»⁹ Der Bericht der georgischen Koalition von NGOs kommt zu keiner weniger kritischen Einschätzung.¹⁰ Im Großen und Ganzen kann man die georgische Regierung und Zivilgesellschaft für die Nichtdurchsetzung der Agenda der ENP kritisieren, doch gleichzeitig ist die kritische Einschätzung auch auf die vorliegende ENP-Agenda selbst zurückzuführen.

Das zweite ehrgeizige Ziel hat mit der geografischen Reichweite der Nachbarländer im Osten und Süden zu tun. Allgemein gesprochen, sind die Strategien und Aktionspläne der ENP eine Voraussetzung dafür, jedem ENP-Land eine maßgeschneiderte Strategie zu liefern. Dennoch trifft die Durchsetzung des Konzepts auf sehr unterschiedliche Bedingungen in jedem Zielland, angefangen mit Ländern, die im Wandlungsprozess auf halbem Weg stehen geblieben sind, jedoch allgemein an einer möglichst weitgehenden Annäherung an die Europäische Union bis hin zur Mitgliedschaft interessiert sind, wie die Ukraine, über Rentierstaaten, die von Öl- und Gasressourcen leben, wie etwa Aserbaidschan, dem Land mit dem weltweit höchsten Anstieg des Bruttosozialprodukts, bis zu südlichen Nachbarländern, die durch illegale Einwanderung eine Bedrohung für die südlichen EU-Mitglieder darstellen.¹¹

Betrachtet man den jeweils besonderen Charakter der einzelnen ENP-Länder, dann erscheint es sehr schwierig, dasselbe strategische Vorgehen auf alle diese Länder mit ihren sehr unterschiedlichen Voraussetzungen anzuwenden. Entsprechend den Unterschieden in der inneren wie äußeren politischen Orientierung, dem ökonomischen Potenzial und den Herausforderungen des Wandels,

9 «Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‚Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007‘ Progress Report Georgia, SEC(2008)393» (3. April 2008), p. 2; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_393_en.pdf.

10 «Report on the Implementation of Georgia’s European Neighbourhood Policy Action», Tiflis: *Georgian NGO Coalition*, 2007-2008; http://www.transparency.ge/files/215_448_168647_NGO%20Coalition%20report%20FINAL.pdf.

11 Lefebvre, M. (2007): «France and the European Neighbourhood Policy». In: *Foreign Policy in Dialogue*, Jg. 6, Ausgabe 19 (Juli), pp. 14–19.

und auch entsprechend der unterschiedlichen Art und Weise, wie die ENP in diesen Zielländern wahrgenommen wird, ist die ENP mehr Konfektionsware als maßgeschneiderte Strategie. Was das Budget betrifft, sieht das ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) von 2007 bis 2010 343,3 Millionen Dollar für die mediterranen und 223,5 Millionen Dollar für die osteuropäischen Nachbarländer vor, was der Zusammenarbeit mit den mediterranen Nachbarländern Priorität einräumt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das wichtigste Ergebnis der ENP ist, dass sie Bestandteil der europäischen Agenda ist, dass sie aber trotzdem weder die Erwartungen der östlichen Nachbarn erfüllt noch mit den verwandten strategischen Zielen der Europäischen Kommission korrespondiert. Jenseits der Kritik an den Mängeln der gegenwärtigen ENP besteht der Zugewinn des Konzepts darin, dass es eine Agenda aufstellt. Die Diskussionen über eine Reform müssen sich auf drei Hauptaspekte beziehen: Die geografische Reichweite und die Prioritätensetzung, die Verwandlung in eine attraktive Alternative zur Mitgliedschaft und Wege der Entscheidungsfindung für die zukünftige Architektur Europas.

Zur Reform der ENP

Die ENP war ständig Anlass zu Reformdebatten, weil es in Bezug auf die strategischen Erwartungen der Mitgliedschaft, der Schaffung von Sicherheit und Stabilität jenseits der äußeren Grenzen der EU und der Erhaltung des Gleichgewichts zwischen östlichen und südlichen Nachbarstaaten nur teilweise Übereinstimmung gibt.

In Vorbereitung auf die deutsche EU-Präsidentschaft hat das deutsche Außenministerium im Sommer 2006 ein ENP-Plus-Konzept vorgeschlagen, das sich auf den östlichen Teil der Nachbarschaftsagenda konzentriert: Moldawien, die Ukraine, Weißrussland (unter der Hypothese eines künftigen demokratischen Wandels), sowie auf die Länder des südlichen Kaukasus: Georgien, Armenien und Aserbaidschan.¹² Eine der wichtigsten Fragen der neuen Strategie ist, wie ein Teil des *acquis communautaire* (gemeinschaftlichen Besitzstands) auch für die ENP-Länder gelten könnte, besonders jene Abschnitte, die sich überschneidende Interessen auf den Gebieten des inneren Marktes, der Energie, des Transportwesens, der Justiz und der inneren Angelegenheiten berühren. Darüber hinaus schlägt die Strategie auch eine abgestimmte Erweiterung der institutionellen Zusammenarbeit vor, bei der eventuell auch ENP-Länder in den Entscheidungsfindungsprozess der EU einbezogen werden.

Die polnische und die litauische Regierung legten inoffizielle Arbeitspapiere vor, die ähnlich den deutschen Vorschlägen Strategien einforderten, die über die

12 «Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik. Sorge vor sicherheitspolitischem Vakuum im Gebiet zwischen Europäischer Union und Russland». In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Juli 2006, S. 1.

gegenwärtige ENP hinausgehen.¹³ Beide Regierungen differenzieren zwischen «europäischen Nachbarn», die nach einer institutionellen Perspektive streben, und «Nachbarn Europas», die das nicht tun. Europäische Nachbarn werden durch ihre Verpflichtung gegenüber den europäischen Werten Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft charakterisiert. Die Mehrzahl der europäischen Nachbarn verfolgt letztendlich das Ziel des Beitritts zur EU, gleichgültig, wie lange dieser Prozess dauern mag. Der wichtigste Unterschied zu den Nachbarn Europas besteht darin, dass letztere nicht die EU-Mitgliedschaft anstreben, sondern sich auf die Kooperation mit der Europäischen Union konzentrieren.

Die mitteleuropäischen Vorschläge gehen so weit, dass sie Integrationsverträge für die europäischen Nachbarn empfehlen, wobei die Ausdehnung des EU-Acquis auf das Terrain jenseits der Grenzen durch einen Harmonisierungsprozess der gesetzlichen Standards und die Fokussierung auf den inneren Markt eingeschlossen ist. Eine andere Säule der Integrationsverträge wären bereichsbezogene Vereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den europäischen Nachbarn. Bereiche wie Handel, Visa, Energie und die Entwicklung einer Verkehrsinfrastruktur könnten von besonderem Interesse sein. Außerdem sollte eine neue institutionelle Plattform für die politische Zusammenarbeit, für die Kooperation auf den Gebieten gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, innerer Markt, Justiz und innere Angelegenheiten und für Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft und Energie geschaffen werden. Die Fortschritte bei der Durchsetzung der Ziele der Integrationsverträge und der entsprechenden bereichsbezogenen Vereinbarungen würden durch neu zu schaffende strukturierte Gesprächsrunden überwacht werden.

Der entscheidende Unterschied zwischen dem deutschen ENP-Plus einerseits und den polnischen und litauischen informellen Arbeitspapieren zu den östlichen Perspektiven der Europäischen Nachbarschaftspolitik andererseits betrifft das Ausmaß der institutionellen Zusammenarbeit und die Frage, wie ausdrücklich den Ländern die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden sollte. Vilnius und Warschau befürworten es, die europäische Perspektive zuerst und vor allem der Ukraine anzubieten, da das Land sich um die Durchsetzung und Festigung europäischer Werte bemühe und die außenpolitische Orientierung weg von der russischen Hegemonie und hin zur euroatlantischen Gemeinschaft geht. Der deutsche Vorschlag beinhaltet weder diese Mitgliedschaftsperspektive noch bezieht er sich in irgendeiner Weise auf die Loslösung vom russischen Einfluss. Alle Strategien haben jedoch gemeinsam, dass sie zwischen zwei verschiedenen Agenden differenzieren, der osteuropäischen und der mediterranen.

In Einschätzung des potenziellen deutschen Einflusses auf eine neue Ostpolitik und die wachsende Unterstützung durch Mitteleuropa scheint die Europä-

¹³ Vgl. die Vorschläge Litauens zur «Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik» (20. September 2006) und die polnischen Vorschläge «Europäische Nachbarschaftspolitik – die östliche Perspektive und die Beziehungen EU-Ukraine – gedankliche Anregungen.»

ische Kommission gespürt zu haben, dass eine ENP-Reform ansteht. Am 4. Dezember 2006 leitete die Kommission ihr Konzeptpapier «On Strengthening the European Neighbourhood Policy» an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament weiter.¹⁴ Verglichen mit den Strategiepapieren der Europäischen Nachbarschaftspolitik geht das Papier der Kommission genauer ins Detail, was den Druck durch die osteuropäischen ENP-Länder ebenso widerspiegelt wie Deutschlands Vermögen, während seiner EU-Präsidentschaft Einfluss auf die Ostpolitik zu nehmen. Mit dem neuen Entwurf versucht die Kommission außerdem, noch andere weitreichende Reformvorschläge für die ENP zu antizipieren, die nicht mehr nur den kleinsten gemeinsamen Nenner der EU-Mitgliedsstaaten wiedergeben würden. Deshalb stellte sogar der Vorschlag der Kommission am Vorabend der deutschen EU-Präsidentschaft die Mitgliedschaft in Aussicht und legte das Schwergewicht auf die osteuropäischen Nachbarn. Das zeigt, dass es der Kommission gelungen ist, die Reformen, die von einem ENP-Plus erwartet werden, innerhalb gewisser strategischer Grenzen zu halten.

Der entscheidende Unterschied zwischen dem deutschen ENP-Plus und den polnischen und litauischen inoffiziellen Papieren zu den östlichen Perspektiven der europäischen Nachbarschaftspolitik betrifft das Ausmaß der institutionellen Zusammenarbeit und die Frage, wie ausdrücklich den Ländern die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt werden sollte.

Neben den Bemühungen der Europäischen Kommission, das Gleichgewicht zwischen den östlichen und südlichen Prioritäten der ENP zu halten, hat die deutsche EU-Präsidentschaft eine erweiterte regionale Zusammenarbeit im Osten unterstützt. Für die südlichen Mitgliedsstaaten, insbesondere für Frankreich, wurde es immer wichtiger, die mediterrane Dimension zu stärken. Wie zuvor die Deutschen, nutzte Frankreich die kommende EU-Präsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2008, um neue Vorschläge für die Gestaltung der europäischen Nachbarschaft zu machen. Hinter Nicolas Sarkozys Idee, eine «Mittelmeerunion» aufzubauen, stand daher die Absicht, ein autonomes Feld regionaler Kooperation zu schaffen, während sie rein rhetorisch im europäischen Kontext verblieb, und wurde mit dem nördlichen Pendant des Rats der Ostseestaaten verglichen.

Der französische Vorschlag einer Mittelmeerunion hat zum Ziel, eine engere Zusammenarbeit zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten und den Mittelmeerländern zu schaffen.¹⁵ Zum ersten Mal wurde er während Sarkozys Wahlkampf 2007 formuliert und hatte ursprünglich einen gesonderten Ansatz, bei dem allein Frankreich, Spanien, Italien, Portugal und Malta mit den fünf nordafrikanischen Ländern Marokko, Algerien, Tunesien, Mauretanien und

14 «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006)726 final» (4. Dezember 2006); http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0726no1.pdf.

15 «Sarkozy's Mediterranean Union Plans Irk Merkel», *Euractiv.com*, 13. Dezember 2007; <http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080>.

Libyen konföderieren sollten. Die Union sollte das Schwergewicht auf die Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Terrorismus und die illegale Immigration, bei der nachhaltigen Entwicklung und bei der Energieversorgung legen und eine losere Verbindung als die EU sein. Die besonders von Italien und Spanien befürwortete Union sollte das Ungleichgewicht zwischen dem Norden und dem Süden der Europäischen Union reduzieren. Zusätzlich zu den zehn potenziellen Mitgliedsstaaten wurden weitere Staaten als mögliche Mitglieder in Betracht gezogen: die Türkei, Ägypten, Zypern, Griechenland, Israel, die Palästinensische Autonomiebehörde, Jordanien, der Libanon und Syrien. Die Energieversorgung sollte eine der wichtigsten Säulen der Union sein und Frankreich den Zugang zu den Gasressourcen der nordafrikanischen Länder garantieren, während es ihnen selbst Nukleartechnologie für die friedliche Nutzung lieferte.

In einer Außenministerkonferenz in Brüssel im Mai 2008 setzte Polen zusammen mit Schweden die Reihe der Strategievorschläge für eine Reform der ENP fort.¹⁶ Das neu gebildete Tandem will die Bindungen der EU an ihre östlichen Nachbarn stärken, indem sie zumindest einigen von ihnen den Weg zur EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellt. Die östliche Partnerschaft sollte auf der ENP beruhen, aber über den gegenwärtigen Ansatz der ENP hinausgehen und einerseits das Differenzierungsprinzip gegenüber wichtigen Nachbarn in Übereinstimmung mit den ENP-Einschätzungen bestätigen, andererseits horizontale Beziehungen zwischen diesen Nachbarn und der EU aufbauen.¹⁷ Besonderes Gewicht sollte auf die Ukraine gelegt werden, jedoch auch auf den Südkaukasus und dort speziell auf Georgien. Die neue Initiative wird als Gegenstück zur von Frankreich betriebenen Mittelmeerunion gesehen, doch im Gegensatz zur französischen Vision stellt der polnisch-schwedische Vorschlag eindeutig fest, dass alles in die existierenden Strukturen der EU eingebettet sein würde und keine zusätzlichen finanziellen Mittel dafür gefordert würden, sondern die Finanzierung ausschließlich aus dem ENP-Budget erfolgen würde. Zudem ist die Kooperation zwischen Polen, unter den neuen Mitgliedsstaaten die treibende Kraft der Ostpolitik, und Schweden, das bisher eher neutral gewesen ist, ein neuer strategischer Ansatz in Hinsicht auf den Entscheidungsfindungsprozess in der Europäischen Union der 27 Mitgliedsstaaten. Weil die Initiative im Dezember 2008 ein von der Europäischen Kommission anerkanntes Dokument wurde, hat sie nun in ihrer Geltung einen offiziellen Charakter, der über ein Grundsatzpapier hinausgeht.¹⁸ Darüber hinaus wird die tschechische EU-Präsidentschaft, die 2009 von der schwedischen gefolgt wird, das Konzept als Orientierungsmarke nehmen und die Ostpolitik weiterentwickeln.

Fasst man den gegenwärtigen Stand der Dinge bei der ENP zusammen, lässt sich feststellen, dass die Agenden durch die verschiedensten Interessen und Ziele

16 Buras, P.; Pomorska, K. (2007): «Poland and the European Neighbourhood Policy», In: *Foreign Policy in Dialogue*, Jg. 6, Ausgabe 19, pp. 26-32.

17 Siehe den polnisch-schwedischen Vorschlag «Eastern Partnership» (23. Mai 2008).

18 «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, COM(2008)823 final» (3. Dezember 2008); http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf.

motiviert sind. Ist die mediterrane Agenda vorrangig auf innenpolitische Interessen von EU-Mitgliedsstaaten fixiert und darauf bedacht, das Interessengleichgewicht im Rahmen der europäischen Integration zu wahren, so ist die östliche Agenda durch Entwicklungen in Osteuropa angespornt worden. Einige der neuen EU-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa haben ein starkes Interesse daran, zwei Agenden miteinander zu verbinden: einerseits ihre Mitgliedschaft in westlichen Organisationen und zugleich die Stärkung des Gegengewichts zum Kreml. Um eine neue Teilungslinie an der Ostgrenze der EU zu verhindern, wünschen sich ENP-Länder wie die Ukraine, Moldawien und Georgien als strategisches Ziel des Wandels und der außenpolitischen Orientierung die EU-Mitgliedschaft.

Die Konzepte zur Stärkung der ENP werden meistens von EU-Mitgliedern eingebracht, die sich entweder auf die östliche oder die südliche Nachbarschaft konzentrieren. Bedenkt man die historischen, geografischen und kulturellen Unterschiede zwischen den östlichen, mediterranen und den Südkaukasus-Ländern, ist die Schaffung einer regionalen Identität eine Herausforderung, die durch die von oben verordnete EU-Strategie bei weitem nicht bewältigt wurde. Die fortgesetzten Debatten zwischen den Mitgliedsstaaten zeigen, dass die ENP die damit verbundenen strategischen Ziele nicht erreicht, sondern die Bahn für ein neues strategisches Denken freimacht, das bisher vor allem durch überwiegend nationale Interessen bestimmt wird.

Wie die Realitätsprüfung bei der ENP deutlich macht, ist die Entwicklung eines Instruments erforderlich, das die damit verbundenen Ziele der Europäischen Kommission ebenso wie die Erwartungen der Zielländer erfüllt. Bisher haben jenseits der Institutionen überwiegend Mitgliedsstaaten und Nachbarländer zum Reformdiskurs beigetragen. Die Entwicklung der ENP deutet auf Mängel in drei Bereichen hin. Die Erhaltung des Gleichgewichts zwischen den Interessen der südlichen und der mitteleuropäischen EU-Mitgliedsstaaten hat wichtige Fragen der ENP-Staaten und der Reforminitiativen von EU-Mitgliedern, die sich auf ENP-Plus, die östliche Perspektive oder die Mittelmeerunion mit ihren besonderen nationalen Interessen richteten, nicht beantworten können. Für die östlichen ENP-Länder wie die Ukraine, Moldawien oder Georgien ist die Anziehungskraft durch den Mangel institutioneller Perspektiven gesunken, während die Mittelmeerländer nicht das volle Potenzial der ENP ermessen, sondern die Länderstrategien lediglich als zusätzlichen Faktor weiterer Zusammenarbeit nutzen, diese aber die nationalen Agenden nur begrenzt beeinflussen.

Der Weg zu einer Nachbarschaftspolitik

Eine Reform der ENP müsste die Lücke zwischen der östlichen und der südlichen Agenda schließen. Zweitens muss man das Gleichgewicht berücksichtigen zwischen dem Reformdruck seitens der Nachbarländer, die mehr Kooperation und Integration wollen, und den EU-Mitgliedern, die ihr nationales Interesse stärken wollen. Schließlich geht es um den Entwurf einer strategischen Karte Europas, die über die Grenzen der gegenwärtigen EU hinausgeht.

Ein Bündnis für eine neue Ostpolitik

Das polnisch-schwedische Plädoyer für eine östliche Partnerschaft verdeutlicht die Wege der Entscheidungsfindung in einer Europäischen Union mit 27 und mehr Mitgliedsstaaten und erfordert neue Wege der Bündnisbildung. Eine Überdehnung der geografischen Reichweite der ENP kann nur eingeschränkt werden, wenn man sich auf die direkt an die EU angrenzenden Länder konzentriert, die gegenwärtig einen Wandel in Richtung europäischer Werte durchlaufen. Dieses Ziel durchzusetzen hieße nicht, die ENP zu annullieren, sondern bedeutete eher eine Differenzierung zwischen dem mediterranen und dem östlichen Europa mit dem Schwerpunkt auf dem letzteren.

Zudem hängt die Durchsetzung einer neuen Ostpolitik von der Unterstützung der südlichen EU-Mitglieder ab. Aufgrund einer offenkundigen Interessenlage stand für sie bisher die mediterrane Agenda der ENP im Vordergrund. Diese Mitgliedsstaaten müssen für eine zwischen Osten und Süden ausgeglichene ENP an Bord geholt werden. Damit das Erfolg hat, sollten die östlichen Nachbarstaaten anstreben, gesellschaftlich und wirtschaftlich interessante Partner zu werden und in der Außen- und Sicherheitspolitik attraktiv und verlässlich zu sein.

Die erfolgreiche Durchsetzung einer neuen Ostpolitik muss auch unter dem Aspekt der damit verbundenen Haushalte betrachtet werden. Das bedeutet, dass die Verwendung von 70 Prozent des ENP-Budgets für die mediterrane Agenda Osteuropa nicht gerade als Priorität dastehen lässt. Zur Schließung der finanziellen wie strategischen Lücke sollte man erwägen, zusätzliche Mittel bei den Mitgliedsstaaten der EU und bei internationalen Finanzinstitutionen einzuwerben.

Unterstützung der regionalen Integration

Solange die Mitgliedschaft in der EU noch keine realistische Option ist, muss die Integration durch andere Mechanismen unterstützt werden. Die Nachbarländer und die Europäische Union sollten die auslaufenden Partnership and Cooperation Agreements nutzen, um die bilateralen Beziehungen auf beiden Seiten neu zu definieren. Unter dem Aspekt des Paradigmenwechsels von 2004 müssen die PCAs den früheren schematischen Ansatz überwinden, indem die nationalen Interessen und die damit verbundenen europäischen Aufgaben berücksichtigt werden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird das Potenzial für regionale Zusammenarbeit, zum Beispiel am Schwarzen Meer oder an der Ostsee, nicht in vollem Umfang für die Herstellung von Stabilität und Sicherheit genutzt. Die Erleichterung der Bewegungsfreiheit zwischen den Ländern, der Abbau von Handelschranken und die Schaffung gemeinsamer Institutionen mit Blick auf die europäische Integration könnten nachhaltige Beiträge für eine regionale Blüte sein. Regionale Zusammenarbeit könnte auch ein Ansatz zur Lösung festge-

fahrener Konflikte sein, wie etwa in Transnistrien oder Abchasien, indem die Autonomie in den breiteren Rahmen der Kooperation integriert wird.

Druck durch die Nachbarstaaten durch erfolgreichen Wandel

Während der bunten Revolutionen in der Ukraine und auch in Georgien war der Westen nicht nur von den demokratischen Entwicklungen dort tief beeindruckt, sondern signalisierte auch eine gewisse Bereitschaft zur Öffnung der EU und NATO. Aufgrund interner Krisen und unklarer Signale nahm die Entwicklung jedoch nicht Kurs in Richtung Mitgliedschaft, und die orange und die Rosenrevolution verloren ihren Schwung. Infolge davon schwankt die internationale Position der Ukraine und Georgiens noch immer zwischen Ost und West und lässt klare Signale vermissen.

Die Länder der bunten Revolution wären gut beraten, eine Balance zwischen der Abhängigkeit vom Kreml und dem Blick nach Westen zu halten. Dieser Ansatz birgt allerdings auch das Risiko in sich, die Fehler der Ära Kutschma zu wiederholen. Wenn die Integration in die EU und die NATO das neue Ziel der ukrainischen Außenpolitik ist, muss sie zur obersten nationalen Priorität werden und Richtlinie für alle inneren und äußeren Entwicklungen sein – eine strategische Entscheidung, die durch einen breitestmöglichen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsens gestützt werden muss. Doch auch ohne Anreize seitens der EU hat Kiew schon wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Jetzt ist es wichtig, Reformen durchzusetzen und die Kopenhagener Kriterien sowie den European Neighbourhood Policy Action Plan zu erfüllen. Zudem stellt der georgisch-russische Krieg einen weiteren Paradigmenwechsel dar, der Auswirkungen auf die Beziehungen zu den europäischen Nachbarländern hat, «dem nahen Ausland». Mit seiner Intervention im Südkaukasus hat der Kreml sowohl innenpolitisch wie auch international ein neues Gesicht gezeigt. Präsident Medwedjew hat gezeigt, dass seine Politik nicht die der Modernisierung des Landes auf Basis der Kooperation mit dem Westen ist, wie direkt nach seiner Amtseinführung erwartet wurde. Im Gegensatz zu diesen früheren Erwartungen liegt die Priorität bisher auf der Fortsetzung von Putins Ansatz einer «Souveränen Demokratie», eines starken Staates und der Einflussnahme auf die Außenbeziehungen, insbesondere auf das «Nahe Ausland», die sich auf die Energieabhängigkeit, den Energietransit und ethnische Minderheiten stützt. Alles in allem hat Russlands Verhalten im Südkaukasus sogar Putins Rhetorik überschritten, indem in Georgien mit der militärischen Intervention ein Exempel gegen ein Land statuiert wurde, das der strategische Vorposten des Westens im Kaukasus war. Dieses Signal wurde auch in den eher prorussischen Ländern Armenien und Aserbaidschan wahrgenommen.

Zusätzlich zu den offiziellen Berichten über Fortschritte seitens der europäischen Institutionen sollten die Nachbarländer auch von sich aus Berichte vorlegen, welche die Durchsetzung des Aktionsplans einschätzen und bewerten. Zusätzlich zur Reformpolitik müssen die Ukraine und Georgien Partner finden,

die ihre Pläne für die Westintegration unterstützen. Es gibt bereits gute Beziehungen zu Polen, den baltischen Staaten und der Slowakei, die Gutes für eine unabhängige und demokratische Ukraine und ein ebensolches Georgien erwarten lassen. Wenn man den nationalen Charakter der Entscheidungsfindung in der EU berücksichtigt, der die Diskussionen in der Gemeinschaft über die Ostpolitik dominiert, wären die Nachbarländer gut beraten, die 2011 anstehende polnische EU-Präsidentschaft als Instrument der Unterstützung ihrer EU-Mitgliedschaft zu nutzen.

Eine Neubestimmung Russlands in Osteuropa

Der russisch-georgische Konflikt ist auch ein Beleg dafür, dass der Kreml immer noch der Hauptakteur im «Nahen Ausland» ist und die Westorientierung, die Zusammenarbeit und die Energieversorgung und den Energietransport kontrolliert. Dieses Signal muss in den europäischen Strategien einer Ostpolitik wie der Eastern Partnership, dem ENP Action Plan, den Black Sea Strategies und dem Partnership and Cooperation Agreement berücksichtigt werden. Entgegen früherer Annahmen differieren Russland und die Europäische Union bei der Gestaltung des Integrationsraums zwischen Russland und dem Westen. Die strategische Differenz zwischen der «Europäischen Nachbarschaft» und dem «Nahen Ausland» ist größer geworden. Selbst bei Gelegenheiten, wo Russland als Partner gebraucht wird, wie etwa der Gewährleistung der europäischen Energieversorgung und der Kontrolle territorialer Konflikte, muss man sorgfältig zwischen russischen und europäischen Interessen unterscheiden. Der Kaukasuskonflikt zwingt die europäischen Meinungsführer, eine russische Strategie auszuarbeiten und durchzusetzen, die die Lücke zwischen gemeinsamen Werten und unterschiedlichen Interessen schließen kann, mit einer Stimme spricht und eine europäische Energiestrategie entwirft. Es wäre engherzig und sogar falsch, Russland zu ignorieren, aber gleichzeitig erfordert die Kooperation mit Russland eine europäische Strategie, die auch in der transatlantischen Partnerschaft verankert ist. Die Entwicklung in Moldawien und der Ukraine, ebenfalls von Russland abhängigen ENP-Ländern (wegen der ethnoterritorialen Konflikte in Transnistrien und auf der Krim), die zugleich auf engere Kooperation mit dem Westen warten, muss mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet werden, um eine weitere Eskalation des Krieges im Südkaukasus zu vermeiden.

Die Europäische Union sollte einen trilateralen institutionellen Rahmen schaffen, der die ENP-Staaten, Russland und die europäischen Institutionen zusammenbringt. Zudem sollte Russlands Mitgliedschaft im Europäischen Rat und in der OSZE als Basis für einen demokratischen Dialog genutzt werden.

Ein Fahrplan für die Zukunft Europas

Die Schließung der strategischen Lücke sollte von einer Debatte über die Zukunft Europas begleitet sein. Solange die Europäische Union ihre Müdigkeit

im Hinblick auf Integration und Erweiterung nicht überwinden kann, wird das einzige Instrumentarium, das die EU ihren Nachbarn anbieten kann, auf einen Ansatz «Nachbarn in Europa» beschränkt bleiben, der auf Kooperation beruht, und kein Ansatz «europäische Nachbarn» mit dem Ziel der Integration sein.

Der Paradigmenwechsel seit 2004, der durch Russland, die Länder der bunten Revolution und die Krise der europäischen Integration in Gang gesetzt wurde, hat ein neues strategisches Umfeld geschaffen, was auch mit einer amerikanischen Außenpolitik zusammenhängt, die ganz und gar durch 9/11 in Anspruch genommen war, so dass Aufmerksamkeit und Energien von Europa in den Nahen Osten abgezogen wurden. Bis jetzt fehlt hinter den neuen strategischen Aufgaben in der unmittelbaren europäischen Peripherie der gemeinsame große strategische Ansatz Europas und der Vereinigten Staaten. Um den strategischen Elan nicht zu verlieren, sollte die EU weiter mit der NATO an dem Fahrplan für Europa arbeiten, den die transatlantischen Partner Anfang der 1990er Jahre in den baltischen und den mitteleuropäischen Staaten mit dem Angebot der Mitgliedschaft begonnen hatten. Der NATO-Gipfel in Brüssel zeigte einige Risse im Bündnis, doch zugleich sollte das Instrumentarium zu einem Fahrplan für die neuen EU- und NATO-Mitglieder umgestaltet werden, der den Erfordernissen des Paradigmenwechsels von 2004 gerecht wird.

Literatur

- After the August 2008: Consequences of the Russian-Georgian War.* Tiflis: The Caucasus Institute für Peace, Democracy and Development (2008); www.pasos.org/contnet/download/57251/200323/file/After+August+2008_cipdd.pdf.
- «Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik. Sorge vor sicherheitspolitischem Vakuum im Gebiet zwischen Europäischer Union und Russland». In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Juli 2006, S. 1.
- Boudewijn, R.; Emmanouilidis, J.A. (2008): «How to Proceed after the Irish ‚No‘», Clingendael Commentary.
- Buras, P.; Pomorska, K. (2007): «Poland and the European Neighbourhood Policy», In: *Foreign Policy in Dialogue*, Jg. 6, Ausgabe 19, pp. 26-32.
- «Communication from the Commission ‚European Neighbourhood Policy. Strategy Paper‘, COM(2004)373 final» (12. Mai 2004); http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper-en.pdf.
- «Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006)726 final» (4. Dezember 2006); http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006_0726en01.pdf.
- «Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament ‚Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007‘ Progress Report Georgia, SEC(2008)393» (3. April 2008), p. 2; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_393_en.pdf
- «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, COM(2008)823 final» (3. Dezember 2008); http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf.
- Kempe, I. (2007): «Zwischen Anspruch und Realität. Die Europäische Nachbarschaftspolitik». In: *Osteuropa*, No. 2-3/2007, S. 57–68.

- Kempe, I. (Hg.) (2005): *Presidential Election and Orange Revolution. Implication for Ukraine's Transition*. Kiew: Helmut Kurth.
- Kempe, I. (2004): «The EU and its Neighbours: In Search of New Forms of Partnership». In: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Vol. XVII, No. 4/2008, pp. 3-19.
- Lefebvre, M. (2007): «France and the European Neighbourhood Policy». In: *Foreign Policy in Dialogue*, Jg. 6, Ausgabe 19 (Juli), pp. 14–19.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland (2003): «Non-Paper with Polish Proposals Concerning Policy towards new Eastern Neighbours after EU Enlargement». In: Mazur-Barańska, A., Stanisławski, W. (Hg.): *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*. Warschau: Stefan Batory-Stiftung, pp. 85–98; http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf.
- Nemtsov, B.; Milov, V. (2008): *Putin. Itogi. Nesavisimiyi ekspertenyi doklad*. Moskau.
- «Report on Implementation of Georgia's European Neighbourhood Policy Action Plan», Tiflis: *Georgian NGO Coalition*, 2007-2008; http://www.transparency.ge/files/215_448_168647_NGO%20Coalition%20report%20FINAL.pdf.
- «Russia's Wrong Direction. What the United States Can and Should Do», (März 2006).
- Sadowska, M.; Świeboda, P. (2008): «Eastern Partnership – Good Start, Hard Labour to Come», In: *Demos Europe: Commentaries and Reports*.
- «Sarkozy's Mediterranean Union Plans Irk Merkel», *Euractiv.com*, 13. Dezember 2007; <http://www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-mediterranean-union-plans-irk-merkel/article-169080>.
- «The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View», Rede von Włodzimierz Cimoszewicz, polnischer Außenminister. In: Mazur-Barańska, A.; Stanisławski, W. (Hg.) (2003): *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Warschau: Stefan Batory-Stiftung, pp. 15–24; http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf.

AUTORINNEN UND AUTOREN

Kurt Bassuener ist unabhängiger Politikberater in Sarajewo. Als Mitautor des *Diplomats' Handbook for Democracy Development Support* arbeitet er momentan an Fallstudien zu Ägypten und Serbien. Zudem ist er Mitbegründer und leitender Mitarbeiter des Democratization Policy Council. Im Rahmen dessen wie auch bereits zuvor publizierte er Meinungsbeiträge und Analysen, unter anderem in der International Herald Tribune und dem Wall Street Journal Europe. Von Mai 2005 bis Dezember 2006 war er im Büro des Hohen Vertreters in Sarajewo beschäftigt. Zuvor war er unter anderem tätig als Analyst der OSZE-Wahlbeobachtungsmission in der Ukraine 2004-2005, für das International Rescue Committee und das US Institute of Peace's Balkans Initiative. Seinen MA-Titel in European Studies erhielt er 1994 an der Universität Prag.

Prof. Dr. Timm Beichelt, geboren 1968, ist Inhaber des Lehrstuhls für Europa-Studien an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder und Leiter des Studiengangs «European Studies». Er studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Slawistik an der Universität Heidelberg und promovierte im Jahr 2000 zum Thema «Demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa». Für seine Dissertation wurde er mit dem Dissertationspreis der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft ausgezeichnet. Lehraufenthalte hatte er unter anderem an der bulgarisch-rumänischen Gemeinschaftsuniversität BRIE sowie der Hebrew University in Jerusalem. Seit 2000 lehrt er zudem im Rahmen des SOKRATES-Programms SPEC (sociologie politique européenne comparée).

Dr. Pavol Demes ist seit Januar 2000 Direktor für Zentral- und Osteuropa beim German Marshall Fund of the United States in Bratislava. Zuvor war er geschäftsführender Direktor der Slovak Academic Information Agency-Service Center for the Third Sector, einer führenden NGO des Landes. Von 1993 bis 1997 war er außenpolitischer Berater des Präsidenten der Slowakischen Republik, von 1991 bis 1992 Minister für Internationale Beziehungen. 1999 erhielt er ein sechsmonatiges Forschungsstipendium am Woodrow Wilson Center in Washington D.C. Vor der Samtenen Revolution forschte er in Biowissenschaften an der Comenius Universität in Bratislava. Er wurde vielfach mit Preisen und Orden ausgezeichnet.

Srdan Dvornik, geboren 1953, ist freiberuflicher Forscher, Berater und Übersetzer in Zagreb. Er studierte Philosophie und Soziologie und absolvierte einen MA in Politikwissenschaft. Er war geschäftsführender Direktor des Kroatischen

Helsinki Komitee und bis 2008 Vorsitzender des Rats der Partei der Grünen Liste. Herr Dvornik lehrte an der Universität Zagreb und arbeitete beim Verlagshaus «Naprijed». Außerdem war er Programmkoordinator und Hauptgeschäftsführer in kroatischen Außenstellen verschiedener internationaler Stiftungen, so auch der Heinrich-Böll-Stiftung. Srđan Dvornik engagierte sich über viele Jahre in verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Regelmäßig publiziert er politische Kommentare und Analysen in verschiedenen Zeitungen.

Dr. Azra Dzajic-Weber ist Referentin für Südosteuropa, Russland und Kaukasus in der Heinrich-Böll-Stiftung. Die promovierte Germanistin und Slawistin war jahrelang als Dolmetscherin und Übersetzerin für südslawische Sprachen tätig und lehrte als Dozentin an den Universitäten Leipzig und Göttingen. Darüber hinaus war sie viele Jahre unter anderem im internationalen Kulturaustausch und in der Migrantpolitik engagiert. In den 1990er Jahren war sie in zahlreichen Menschenrechtsorganisationen, wie dem Europäischen Forum für Bosnien-Herzegowina, aktiv. Von 1999 bis Anfang 2006 leitete Frau Dzajic-Weber das Regionalbüro für Südosteuropa der Heinrich-Böll-Stiftung mit Sitz in Sarajewo (Bosnien-Herzegowina) und den Länderbüros Serbien-Montenegro (Belgrad) und Kroatien (Zagreb). Schwerpunkte ihrer Arbeit in diesem Zeitraum waren Demokratieförderung – insbesondere die Stärkung von Bürger/-innenrechten und der Zivilgesellschaft sowie die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit –, Ökologie und nachhaltige Entwicklung sowie die Aufarbeitung der Erfahrung mit externem State-Building in Südosteuropa.

Jurij Dschibladse ist Präsident des Center for the Development of Democracy and Human Rights (CDDHR) in Moskau, das er 1998 gründete. Ziel der Organisation ist es, stärkere Mechanismen gesellschaftlichen Einflusses auf Politik und Entscheidungsfindung in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie auszubilden. Die aktuelle Forschung des Zentrums fokussiert unter anderem auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Transparenz des Regierens und der Kooperation Russlands in intergouvernementalen Organisationen im Bereich Menschenrechte. Herr Dschibladse begann sein Engagement Mitte der 1980er Jahre in der Anti-Atom-Bewegung und gründete und koordinierte zu Beginn der 1990er Jahre verschiedene NGOs. Er hält Abschlüsse der Sechenov Moscow Medical School (MD, Kardiologie, 1985) und der Columbia University School of International and Public Affairs (MA in Internationalen Beziehungen, 1998) und nahm am Stanford University Summer Program in Demokratie, Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit (2005) teil. Er ist Mitglied verschiedener nationaler und internationaler NGOs und Beobachtungskomitees.

Dr. Iris Kempe ist Leiterin des Regionalbüros Südkaukasus der Heinrich-Böll-Stiftung in Tiflis. Bis 2008 war sie Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung in München. Sie studierte Politikwissenschaft, Sozialwissenschaften und Neueste Geschichte in Bonn und Berlin. 1996 promovierte sie an der Freien

Universität Berlin zur russischen Sozialpolitik zwischen 1991 und 1996. Von Frau Kempe stammen zahlreiche Publikationen und Kommentare unter anderem über Internationale Beziehungen, Ost-West-Beziehungen, Russland, die Ukraine und Probleme der Transformation.

Ivlian Khaindrava ist Sekretär für Internationale Beziehungen und außenpolitischer Sprecher der Republikanischen Partei Georgiens in Tiflis. Außerdem ist er Direktor des Programms «South Caucasus Studies» am Center for Development and Cooperation – Center for Pluralism, ebenfalls in Tiflis. Er engagiert sich insbesondere in den Bereichen Demokratie, Zivilgesellschaft und Wahlen. So war er auch als Wahlbeobachter in Aserbaidschan, Armenien und der Ukraine tätig. Von 1992 bis 1995 und von 2004 bis 2008 war er Mitglied des georgischen Parlaments.

Dr. Alina Mungiu-Pippidi ist Professorin für Demokratie-Studien an der Hertie School of Governance in Berlin. Sie arbeitet insbesondere in den Bereichen Regierungsführung und Europäische Erweiterung. Zudem ist sie als Beraterin für unter anderem Freedom House, UNDP und die Weltbank tätig und Mitglied des Direktoriums des International Forum of Democracy Studies am National Endowment for Democracy. Sie gründete die rumänische Akademische Gesellschaft, Rumäniens ältestes Politikforschungs-Institut, und saß dieser seit 1996 vor. Während der rumänischen Transformation hatte sie mehrere öffentliche Führungspositionen inne, unter anderem war sie von 1996 bis 1999 Leiterin des rumänischen öffentlichen Fernsehens.

Prof. Frank Schimmelfennig ist Professor für Europäische Politik an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und Mitglied des Center for Comparative and International Studies. Sein Forschungsfokus liegt auf Theorien Internationaler Institutionen und Europäischer Integration. Insbesondere beschäftigt er sich mit EU-Erweiterung, Demokratieförderung und Demokratisierung. Frank Schimmelfennig publizierte unter anderem in *Comparative Political Studies*, dem *European Journal of International Relations* und *European Union Politics*. Für seine Publikation *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric* (Cambridge University Press 2003) wurde er mit dem Best Book Award der European Union Studies Association ausgezeichnet.

Jens Siegart, geboren 1960, ist Leiter des Länderbüros Russland der Heinrich-Böll-Stiftung, das er seit 1999 aufbaute und seither leitet. Bereits seit 1991 begleitet er Projekte der Heinrich-Böll-Stiftung in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und ist seit 1993 «Honorarkonsul» der Heinrich-Böll-Stiftung in Russland. Er studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Volkswirtschaftslehre in Marburg und schloss 1989 sein Studium als Diplompolitologe ab. Herr Siegart engagierte sich politisch vor allem in der Friedens- und der Anti-AKW-Bewegung. Seit 1989 arbeitete er als freier Journalist und war ab 1993 Korrespondent für

private deutschsprachige Radiosender in Moskau. Zudem publizierte er regelmäßig in Zeitungen und Zeitschriften im deutschsprachigen Raum.

Bodo Weber promoviert in Soziologie an der Universität Hannover. In seiner Doktorarbeit beschäftigt er sich mit Charakter und Dynamiken gewaltsamer Ethnisierungsprozesse in den Gesellschaften auf dem westlichen Balkan und analysiert insbesondere ethnischen Nationalismus und die Entstehung kollektiver Ideologien seit 1989. Dabei stützt er sich auf Originaldokumente, unter anderem des Den Haager Tribunals. Bodo Weber arbeitet zudem als unabhängiger Politikberater, insbesondere in den Bereichen Politik und Gesellschaft auf dem Westbalkan, EU-Erweiterung und Demokratisierung. In Frankfurt war er Mitarbeiter des Bosnien-Büros und arbeitete für die Zeitschrift Perspektiven.

Dr. Jonathan Wheatley ist Regionaldirektor für die ehemalige Sowjetunion und die Balkanstaaten am Center for Democracy Aarhus. Nach seiner Promotion in Philosophie im Jahre 2002 forschte er am European University Institute, am Institut für Osteuropa-Studien der Freien Universität Berlin und am European Centre for Minority Issues.



Die Freiheit feiert Feste: 60 Jahre Grundgesetz, 20 Jahre Mauerfall und die Unabhängigkeit der osteuropäischen Staaten. Während iranische Oppositionelle für die Freiheit in ihrem Land kämpfen, steigt hierzulande aber eher die Popularität von Werten wie Sicherheit und Gerechtigkeit. Mit der Finanz- und Klimakrise ist die freiheitliche Marktwirtschaft in Misskredit geraten, sie wird vor allem mit Verantwortungslosigkeit und Zockermentalität gleichgesetzt. Da nimmt es nicht wunder, dass das Postulat Hannah Arendts, der Sinn der Politik sei Freiheit,

keinen großen Stellenwert bei Politikern und der Bevölkerung besitzt. Und in den intellektuellen Diskursen ringen liberale, republikanische, libertäre und kommunitaristische Traditionen um die Deutungshoheit für die Freiheit. Dabei leben und genießen wir tagtäglich, durch Normen und Verfahren abgesichert, unsere politische wie individuelle Freiheit. Wie kann gleichzeitig die Demokratiedistanz in Ost und West zunehmen? Braucht die Freiheit zu ihrem eigenen Schutz mehr Freiheit, oder sind gerade die Missbräuche der Freiheit eine Gefahr für sie?

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

Tel. 030 285340 Fax 030 28534109 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-86928-021-9