

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

“Die Rolle der EU im Kroatischen
Demokratisierungsprozess”

Verfasser

Damir Stambolija

Angestrebter akademischer Grad
Magister der Philosophie (Mag.phil)

Wien, im Mai 2009-05-23

Studienkennzahl it. Studienblatt: A300
Studienrichtung it. Studienblatt: Politikwissenschaft
Betreuer: Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung einiger Personen niemals
entstanden, deswegen gilt ihnen hier besonderer Dank

Meinem Diplomarbeitsbetreuer Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll
Meiner Familie und meinen Freunden
Und schließlich meiner liebsten Cornelia Reibach

1	EINLEITUNG.....	4
1.1	DER DEMOKRATISIERUNGSPROZESS KROATIENS. EIN ÜBERBLICK	4
1.2	DIE EU ALS AKTEUR EXTERNER DEMOKRATIEFÖRDERUNG	5
1.3	FRAGESTELLUNG UND THESEN	7
1.4	METHODIK UND ARBEITSWEISE	8
1.5	ZUM AUFBAU DER ARBEIT	9
2	BEGRIFFSDEFINITIONEN.....	11
2.1	DIE DEFINITION VON DEMOKRATIE.....	11
2.1.1	<i>Die Grundsätze der EU</i>	12
2.1.2	<i>Polyarchie</i>	14
2.1.3	<i>Demokratiemessung: Der Freedom House Index</i>	16
2.1.4	<i>Defekte Demokratie</i>	18
2.2	DEFINITION EXTERNER DEMOKRATIEFÖRDERUNG	20
2.2.1	<i>Geschichte</i>	20
2.2.2	<i>Definition und allgemeiner Forschungsstand</i>	24
3	KONZEPT UND THEORIE EXTERNER DEMOKRATIEFÖRDERUNG DER EU IN KROATIEN	28
3.1	ALLGEMEINE THEORIE UND ANALYSEKONZEPTE.....	28
3.1.1	<i>Internationale Rahmenbedingungen</i>	29
3.1.2	<i>Motive und Ziele externer Demokratieförderung</i>	32
3.1.3	<i>Akteure</i>	37
3.1.4	<i>Transformationsphasen, zeitlicher und räumlicher Kontext</i>	39
3.1.5	<i>Adressaten externer Demokratieförderung</i>	46
3.1.6	<i>Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung</i>	47
3.2	DEMOKRATIEFÖRDERUNG DURCH DIE EU.....	50
3.2.1	<i>Theoretische Erwägungen zur Integration und Politikentwicklung der EU</i>	50
3.2.2	<i>Grundlagen und Verankerung</i>	56
3.2.3	<i>Erweiterungspolitik und Konditionalität</i>	64
3.2.4	<i>Politikinitiativen gegenüber dem Westbalkan: Der Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess</i>	72
3.2.5	<i>Instrumenten- und Strategiewahl</i>	77
3.2.6	<i>Ein Erklärungsmodell für Demokratieförderung innerhalb der EU-Außenbeziehungen: Die Innen-Außen-Analogie</i>	81
3.2.7	<i>Entwicklung eines Analysekonzept für die Demokratieförderung der EU in Kroatien</i>	86
4	ANALYSE DES KROATISCHEN DEMOKRATISIERUNGSPROZESSES	91
4.1	1989-1995.....	91
4.2	1995-1999.....	96
4.3	KROATIEN SEIT 2000.....	100
4.4	KROATISCHER SYSTEMWECHSEL UND DEMOKRATIEFÖRDERUNG DURCH DIE EU.....	106
5	LITERATURVERZEICHNISS.....	117
5.1	PRIMÄRQUELLEN	117
5.2	SEKUNDÄRQUELLEN	118
5.3	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	123
6	ANHANG.....	124
6.1	LEBENS LAUF DES VERFASSERS	124
6.2	ZUSAMMENFASSUNG.....	126
6.3	ABSTRACT.....	127

1 Einleitung

1.1 Der Demokratisierungsprozess Kroatiens. Ein Überblick

Nach einem positiven Referendum, das am 19. Mai 1991 in Kroatien abgehalten wurde, erklärte das Parlament schließlich am 25. Juni die Unabhängigkeit des Landes. Die Wurzeln der Systemtransformation nahmen jedoch schon zuvor ihren Anfang, etwa mit der Wahl des Reformers Ivica Racan zum Präsidenten des Bundes der Kommunisten Kroatiens 1989, bzw. mit den ersten freien Wahlen in der Föderalen Republik Kroatien am 22. und 23. April 1990. Die HDZ sollte als Sieger aus diesen Wahlen hervorgehen und ihr Vorsitzender Franjo Tudjman wurde Präsident Kroatiens. Dies sollte jedoch nicht nur der Ausgang des Demokratisierungsprozesses in Kroatien werden, sondern auch einen langen und tragischen, von Bürgerkrieg gezeichneten *statebuilding* Prozess im Zuge der Desintegration Jugoslawiens nach sich ziehen. Marius Soberg (2007) gliedert den kroatischen Demokratisierungsprozess in drei Abschnitte: die Jahre 1989-1995, die Phase 1995-1999 und die Zeit nach 2000. Die erste Phase ist im Großen und Ganzen von der Erlangung der Unabhängigkeit und vom Aufbau des konstitutionellen und institutionellen Gefüges des neu entstandenen Staates geprägt, sowie insbesondere von im Zuge dessen entstehenden ethnischen Konflikten. Die nationalistische Rhetorik der HDZ in Kroatien einerseits, die sich als nationale Bewegung der Kroaten verstand und Slobodan Milosevics in Serbien andererseits, trugen zur Radikalisierung entlang der ethnischen Linien unter den Völkern Jugoslawiens massiv bei. In Kroatien führte dies zur Nichtanerkennung des neu entstandenen Staates und seiner Verfassungsordnung durch die serbische Minderheit und schließlich zum Bürgerkrieg, der erst 1995 nach den Abkommen von Dayton und Erdut ein endgültiges Ende fand. Nach 1995 kam es jedoch nicht zu einer Konsolidierung der Demokratie und der dazugehörigen Normen, Werte und Verfahren. Soberg

(2006: 35) etwa bezeichnet diese Phase als „the false dawn of democracy“. Das Wahlrecht beispielsweise wurde immer wieder durch die HDZ manipuliert, und die Exekutive behielt eine absolut dominierende Stellung gegenüber den anderen beiden Gewalten. Im Sinne Wolfgang Merkels (2003) kann man in dieser Phase das Land als eine defekte Demokratie charakterisieren. Nach 2000 erst setzte, nach der Wahlniederlage der HDZ und dem Tod Tudjmans eine zweite Transformation ein. Der neuen Links-Mitte Regierung mit Ivica Racan als Premierminister und dem neuen Präsidenten Stipe Mesic gelang eine Verfassungsreform, die das politische System von dem durch die Exekutivmacht dominierten semi-präsidentiellen in ein parlamentarisches System umwandelte. Außerdem schlug die neue Führung einen pro-westlichen Kurs ein, der das Ziel einer Integration in die euro-atlantischen Strukturen verfolgte. Dieser pro-westliche Kurs wurde auch unter der nachfolgenden Regierung, diesmal wieder mit Beteiligung der HDZ, fortgesetzt. Unter der Leitung ihres neuen Vorsitzenden Ivo Sanader konnte sich die Partei reformieren und vom ehemals radikalen nationalistischen Kurs in Richtung einer Mitte-Rechts Partei moderner Prägung neu ausrichten. Nichtsdestotrotz konnten wichtige Schritte zur Konsolidierung einer liberalen Demokratie gesetzt werden, so etwa der Fortschritt in Richtung Versöhnung mit der serbischen Minderheit, die mit der SDS eine Regierungsbeteiligung an von der HDZ geführten Koalitionsregierung einging. Darüber hinaus führte der positive Bericht der ICTY Chefanklägerin Carla del Ponte über die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal 2005 zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen Kroatiens mit der EU. Auf dem Freedom House Index bekommt Kroatien seit 2001 die Noten 2 in der Kategorie politische Freiheiten, und 2 in der Kategorie bürgerliche Freiheiten (vgl. Freedom House, History Rankings), was das Land nach den Maßgaben des Index durchaus als frei klassifiziert.

1.2 Die EU als Akteur externer Demokratieförderung

Die ersten Schritte der EG in Sachen externer Demokratieförderung sind im Zuge der dritten Welle der Demokratisierung (vgl. Huntington 1991) zu finden. Die EG wirkte mit der Schaffung eines für Demokratie begünstigenden Umfelds einerseits, aber auch mit der Formulierung von Kriterien, die autokratischen Systemen einen Beitritt verwehrt, langfristig zu einer Demokratisierung Südeuropas bei (vgl. Whitehead 1991: 50). Ihre größte Rolle als Förderer von Demokratie erlangte die EU jedoch in den 1990er Jahren im Zuge des Falls des Eisernen Vorhang und der Neuorientierung vieler mittel- und osteuropäischer Staaten hin zum Westen. Der marktwirtschaftliche Erfolg und die demokratische Stabilität der Europäischen Union wirkten sehr anziehend auf die Reformstaaten (vgl. Kneuer 2006: 91). Aufgrund des Wunsches dieser Staaten nach Integration in die westlichen Strukturen konnte die EU in der Folge besonderen Einfluss auf ihre Demokratisierungsprozesse ausüben und durch die Formulierung der Kopenhagener Kriterien 1993 ihre Werte in der Region erfolgreich durchsetzen. Die Beitrittsprozesse und das in ihrem Rahmen zum Zuge kommende Instrument der Konditionalität sind seither zur wirkungsvollsten Strategie für Demokratieförderung und Stabilisierung der EU avanciert (vgl. Schmitter 1998: 30).

Im Zuge der kriegesischen Auseinandersetzungen am Balkan stieß die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU jedoch schnell an ihre Grenzen (vgl. Kneuer 2006: 89). Im Falle Kroatiens konnte aufgrund des Bürgerkriegs sowie des autoritären Führungsstils Franjo Tudjmans und des daraus resultierenden defekten demokratischen Systems, bis zum Regierungswechsel 2000, kaum ein Erfolg erzielt werden. Erst als die neue Regierung nach 2000 einen pro-westlichen Kurs einschlug und weiters der Stabilitätspakt für Südosteuropa (mit dem Angebot eines Vollbeitritts zur EU an jedes Land der Region, das entsprechende Kriterien erfüllen könne), sowie in weiterer Folge der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess nach den Militäraktionen der NATO 1999 beschlossen wurde, konnte eine funktionsfähige politische Zusammenarbeit ihren Ausgang nehmen. Langfristig gesehen konnte

die EU schließlich auch in Kroatien deutlich zur Festigung und Konsolidierung von Demokratie und liberalen Werten beitragen und das Land auf einen stabilen westlichen Kurs bringen, wie sich insbesondere anhand der Zusammenarbeit mit dem ICTY zeigt. Diese Förderung von Demokratie zu untersuchen ist das Ziel dieser Arbeit.

1.3 Fragestellung und Thesen

In dieser Arbeit soll der Einfluss der EU auf den Demokratisierungsprozess Kroatiens untersucht werden. Dabei sind sowohl Fragen nach aktiven Strategien, sowie auch passiven Auswirkungen der EU Politik auf die Demokratisierung in Kroatien von Interesse, als auch Fragen nach den dahinter liegenden Beweggründen und Mechanismen.

Die Forschungsfrage lautet demnach:

Welche Strategien zur Förderung von Demokratie in Kroatien wurden von der Europäischen Union gewählt und warum? Ferner, wie lassen sie sich theoretisch einordnen und unter welchen Bedingungen bzw. zu welchem Zeitpunkt vermochten sie Einfluss zu entfalten?

Die Thesen dazu sind:

T1: Die gemeinsamen innerlich geteilten Werte und Normen der Europäischen Union bedingen ihre Demokratieförderung.

T2: Bei der Förderung von Demokratie in Kroatien spielen Sicherheitsinteressen der EU, insbesondere aufgrund der geographischen Nähe eine Rolle.

T3: Der Einfluss der EU hängt zu großen Teilen von ihrer wirtschaftlichen und politischen Attraktivität ab, die sie auf die relevanten Akteure, bzw. die Gesellschaft eines Staates ausübt.

T4: Eine reelle Beitrittsperspektive entfaltet erst die maximale Wirkung der EU Strategien zur Demokratieförderung

T5: Erst der Regierungswechsel im Jahre 2000 brachte in Kroatien Akteure an die Macht, die bereit waren, für eine europäische Integration nötige Reformen durchzuführen, sodass direkte Maßnahmen der EU erst ab diesem Zeitpunkt Wirkung zeigen konnten.

1.4 Methodik und Arbeitsweise

Um diese Thesen zu diskutieren und die Leitfrage möglichst umfassend beantworten zu können soll in dieser Arbeit eine umfassende Analyse der entsprechenden Literatur erfolgen. Dabei sollen allgemeine Erkenntnisse über die externe Förderung von Demokratie, wie sie sich unter anderem aus der Verbindung von Theorien der Systemwechselforschung und der Internationalen Beziehungen ergeben, mit entsprechenden Konzepten über Politikprozesse, Normen und Instrumente der EU, vor dem Hintergrund ihrer Wirkung auf den Demokratisierungs-, bzw. Systemwechselprozess in Kroatien, in Beziehung gesetzt werden. Das Ziel dieser Verbindung ist dabei die Entwicklung eines Analysekonzepts mittlerer Reichweite, welches die maßgeblichen Variablen, und Einflussfaktoren der EU Demokratieförderungspolitik in Kroatien erfasst. Anschließend soll der Kroatische Systemwechselprozess analysiert werden, wobei Besonderheiten herausgearbeitet werden sollen, die ihrerseits für die Demokratisierungspolitik der EU in Kroatien und ihren Erfolg bestimmend sind. Die Verbindung der Besonderheiten des kroatischen Reformweges mit dem zuvor entwickelten Analysekonzept soll es schließlich ermöglichen grundlegende

Aussagen über die Demokratieförderungspolitik der EU in Kroatien zu tätigen und vor diesem Hintergrund die Thesen der Arbeit zu diskutieren.

Diese Arbeit verfolgt nicht dezidiert einen besonderen Ansatz. Vielmehr ist das Ziel gerade die Zusammenlegung von mehreren themenrelevanten Konzepten, Theorien und Erkenntnissen zu einem Analysemuster aufgrund dessen weitere, grundlegende Aussagen über das Thema getroffen werden können. Darin liegt letzten Endes auch die Relevanz dieser Arbeit. Sie soll einen Rahmen schaffen, der eine Grundlage für weitere Forschung bietet. Nichtsdestotrotz muss angemerkt werden dass ein Teil der Arbeit die Betonung auf Werte, Strategien und Politikprozesse der EU legt und deren Reflexion innerhalb ihrer Außenbeziehungen, womit eine gewisse Nähe zum Ansatz der Innen-Außen Analogie (Peters/Wagner 2005) nicht ganz zu leugnen ist.

1.5 Zum Aufbau der Arbeit

Im ersten Teil der Arbeit sollen die zwei wesentlichen Begriffe, Demokratie und Demokratieförderung erläutert werden und in Kontexten beleuchtet werden, die für die Zielsetzung der Arbeit relevant sind. Es soll also im europäischen Kontext geklärt werden, welche Art der Demokratie gefördert und vermittelt werden soll, ferner wie diese gemessen werden kann, sowie in der Umkehrung welche die Charakteristika von Systemen sind, die nicht diesen Anforderungen entsprechen. Ferner soll definiert werden, was als Demokratieförderung verstanden werden kann, im Allgemeinen, sowie im europäischen Kontext.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich einerseits mit Theorien und Konzepten der Demokratieförderung, mit entsprechenden Strategien, Rahmenbedingungen Instrumenten, Akteuren und ihren Interessen und Motiven. Zum anderen wird die Demokratieförderung als Politikfeld der EU, mitsamt den ihr zugrunde liegenden Mechanismen, Politikprozessen, aber genauso auch einschränkenden Faktoren, mit besonderer Betonung auf ihrer Ausrichtung auf Kroatien diskutiert. Dabei wird

insbesondere auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Bürgerfreiheiten als Werte der EU eingegangen, sowie ihren Niederschlag in den EU Außenbeziehungen. Darüber hinaus wird festgestellt werden welche Rolle diese Werte im Heranführungsprozess von Drittländern an die EU spielen, besonders im Bezug auf das Instrument der politischen Konditionalität. Schließlich sollen die im Verlaufe des Kapitels gewonnenen Erkenntnisse zueinander in Beziehung gesetzt werden und in die Entwicklung eines Konzepts einfließen, das die Demokratieförderungspolitik in Kroatien erklären und erfassen helfen soll.

Der dritte Teil der Arbeit beinhaltet die Analyse des kroatischen Demokratisierungsprozesses. Dabei sollen die besondere Situation Kroatiens und die aus ihr erwachsenen Herausforderungen für die demokratische Konsolidierung des Landes und die externe Demokratieförderung durch die EU deutlich werden.

2 Begriffsdefinitionen

2.1 Die Definition von Demokratie

Der Begriff Demokratie leitet sich bekanntlich aus den griechischen Worten „demos“, also Volk oder Volksmasse, und „kratein“, was Herrschaft heißt ab. Damit bezeichnet also der Begriff das Konzept einer Herrschaftsform, nämlich das einer Volksherrschaft. Dabei ist Volk im Allgemeinen politisch zu begreifen, als Staatsvolk, nicht etwa als ethnische Zugehörigkeit, Herrschaft andererseits als legitim und anerkennungswürdig, daher von einer Mehrzahl der Beherrschten anerkannt und mitgetragen. Demokratie ist außerdem als eine Staatsverfassung zu sehen, sowohl im Sinne entsprechender Verfassungsnormen und Bestimmungen als auch im Sinne ihrer Verfassungswirklichkeit (vgl. Schmidt 2000: 19).

Seit der Entwicklung der Demokratie im antiken griechischen Stadtstaat machte der Begriff zahlreiche Wandlungen seiner Konzeption durch, angefangen bei seinem Verständnis als direkte und unmittelbare Volksherrschaft klassischer antiker Prägung, über die ersten modernen Demokratietheorien wie etwa Max Webers Führerdemokratie, bis hin zu modernen pluralistischen und komplexen Demokratietheorien. Nichtsdestotrotz ist unter all diesen noch so unterschiedlichen Varianten von Demokratie eine allgemeine Schnittmenge von Grundideen feststellbar. Dazu formuliert Manfred G. Schmidt:

„Denn allen älteren und modernen Demokratien ist der Anspruch gemeinsam, die Herrschaft im Staate auf die Norm politischer Gleichheit der Vollbürger zu verpflichten, auf den Willen der Stimmbürgerschaft oder zumindest eines maßgeblichen Teils der Stimmbürgerschaft zu gründen und die Regierungen auf Rechenschaftspflichtigkeit gegenüber den Regierten festzulegen.“ (Ebd.: 20)

Auch heute existieren zahlreiche Demokratietheorien bzw. -konzepte nebeneinander mit wesentlichen Unterschieden in ihrer Auffassung, sowohl darüber wie eine Demokratie ausgestaltet werden soll, als auch was ihre

grundlegenden Werte und Normen sein sollen (für weiterführende Auseinandersetzung mit diesem Thema sei hier auf das eben zitierte Werk von Manfred G. Schmidt verwiesen: *Demokratietheorien*). Aus dieser Vielfalt an Demokratietheorien erwächst jedoch hinsichtlich des Themas Demokratieförderung, das dieser Arbeit schließlich zugrunde liegt, klar die Forderung nach Beantwortung der Frage, welches Demokratiemodell denn letztendlich gefördert werden soll.

2.1.1 Die Grundsätze der EU

Es wäre sicherlich nicht zielführend, sich hier zur Beantwortung dieser Frage auf eine breite demokratiethoretische Debatte einzulassen, da das Hauptaugenmerk der hier behandelten Fragestellung letzten Endes nicht bloß auf allgemeinen theoretischen Erwägungen zur Demokratieförderung liegt. Letztere soll vielmehr in Zusammenhang mit Maßnahmen und Strategien der EU untersucht werden, einschließlich ihrer Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozess Kroatiens. Viel sinnvoller erscheint daher ein Blick auf die EU, genauer etwa den Vertrag über die Europäische Union, um zunächst ihre Selbstdefinition und ihre Grundprinzipien herauszufinden. So besagt Artikel 6, Absatz 1 EUV (konsolidierte Version):

„Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam.“

Damit also sind der Europäischen Union – neben dem allgemeinen Begriff Demokratie – die Grundsätze Freiheit, Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, sowie Rechtsstaatlichkeit zugrunde gelegt. Weiters heißt es in Absatz 2:

„Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“ (Art 6 Abs 2 EUV)

Die Grundsätze der Menschenrechte und Bürgerfreiheiten werden damit durch Bezug auf zwei Quellen näher definiert: die Europäische Menschenrechtskonvention 1950 einerseits und andererseits die aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ableitbaren allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

Umso relevanter werden diese in Artikel 6 des EU Vertrags angeführten Grundsätze für die hier geforderte Begriffsdefinition von Demokratie, als sie seit der Sitzung des Europäischen Rates in Kopenhagen am 22. Juni 1993 zu den wichtigsten Beitrittsvoraussetzungen¹ für die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die EU gehören. Dieser Teil der Kopenhagener Kriterien hat auch im Vertrag von Amsterdam 1999 seinen Niederschlag gefunden, weshalb seither im EU Vertrag ein Beitritt zur Union explizit an die Achtung jener Prinzipien gebunden ist. *„Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen Mitglied der Union zu werden“* (Art 49 EUV). Somit wäre die Definition von Demokratie um die Begriffe Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, sowie Menschenrechte und Bürgerfreiheiten erweitert, trotzdem jedoch immer noch sehr vage. Auf die Frage, welches Demokratiemodell von der EU gefördert wird, nehmen auch Jünemann/Knodt (2007) in *Demokratieförderung durch die Europäische Union* Bezug. Obwohl sie die Frage nicht endgültig beantworten, betonen die Autorinnen, dass es sich zweifelsohne um eine liberale Demokratie westlicher Prägung handelt (vgl. Jünemann/Knodt 2007a: 16). Eine Bestätigung dieser Auffassung lässt sich ebenfalls aus dem oben zitierten Artikel 6 Absatz 2 des EUV ablesen, mit dem Hinweis auf die Europäische Menschenrechtserklärung und die aus Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten ableitbaren allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts. Darüber hinaus muss angemerkt werden, dass das europäische Konzept von Demokratie im Laufe des europäischen Integrations- und Erweiterungsprozesses stets weiterentwickelt wurde und einer ständigen Vervollständigung unterlag,

¹ Daneben wurden auch die Kopenhagener Kriterien aufgestellt, mehr zu den siehe unten.

durch zahlreiche Dokumente europäischer Institutionen und durch Praxis einerseits, andererseits durch die Gemeinschafts- und Unionsverträge selbst. Auf diesen Prozess soll im späteren Verlauf dieser Arbeit eingegangen werden. Einstweilen soll aber festgehalten werden, dass der Demokratiebegriff der Europäischen Union ein als ein substantieller angesehen werden kann (Kneuer 2007: 97).

2.1.2 Polyarchie

Um die eben aus dem EUV gewonnenen Grundsätze operationalisierbarer zu machen, kann man noch ein weiteres demokratietheoretisches Modell heranziehen. Hervorragend eignet sich dazu Robert A. Dahls Konzept der Polyarchie (vgl. Dahl 1971). Dahls Polyarchie inspirierte nicht nur zahlreiche nachfolgende, historisch und international vergleichende Demokratiemessungen (vgl. Schmidt 1999: 397), es ist darüber hinaus demokratietypenneutral (vgl. ebd.: 395) und stellt daher ein ausgezeichnetes Modell grundlegender Elemente von Demokratie dar. Häufig wird zwar die Ansicht vertreten, dass Dahls Demokratiebegriff bloß Minimalanforderungen an eine Demokratie umfasst und gerade die EU ein wesentlich umfassenderes Demokratiekonzept vermittelt (vgl. Kneuer 2007:97). Hier soll aber die Polyarchie auch nicht als zu förderndes Demokratiemodell der EU dargestellt werden, sondern bloß in der Verbindung mit den genannten Grundsätzen der EU eine vorläufige, greifbarere Definition von Demokratie ergeben, eine Grundlage eben, von der aus eine Analyse ihren Ausgang nehmen kann.

Polyarchie bedeutet *Herrschaft der Vielen* und ist in Dahls Sinne eine Bezeichnung für die Typen westlicher Demokratie, wie sie heute real existieren, etwa in den meisten europäischen Staaten oder den USA. Dabei beabsichtigt Dahl mit dieser Begriffswahl eine klare Abgrenzung des Modells in zweierlei Hinsicht, zum einen von älteren und eingeschränkteren demokratischen Konzepten (etwa mit eingeschränktem Wahlrecht), zum anderen aber auch zum

Idealtypus einer vollständigen Demokratie. Letztere sieht Dahl ebenso wenig innerhalb der heutigen real existierenden Regime verwirklicht. Ein idealtypisch demokratisches Regime zeichnet sich für Dahl vor allem nämlich durch fünf Kriterien aus: 1. wirksame Partizipation, 2. gleiches Wahlrecht, 3. authentische, aufklärerische Willensbildung (übersetzt nach Schmidt 1999: 394), 4. Inklusion aller erwachsenen Bürger und 5) Kontrolle der gesamten politischen Agenda durch die Bürger (vgl. Dahl 1998: 38f.). Die Polyarchie hingegen ist prozedural und institutionell geprägt und beruht auf den Prinzipien der Partizipation und des freien Wettstreits um Interessensdurchsetzung. Mit Partizipation ist dabei die Beteiligung eines Großteils der erwachsenen Bevölkerung am politischen Willensbildungsprozess gemeint. Der freie Wettstreit bezieht sich auf die Durchsetzung von Interessen in einem freien Wettbewerb und setzt damit die Möglichkeit freier Interessensartikulation und -organisation voraus. Praktisch nennt Dahl (1998: 86f.) aufgrund dieser Prinzipien sieben Merkmale die eine Polyarchie auszeichnen. Schmidt (1999: 394) fasst diese zusammen als:

„1. Wahl und Abwahl der Amtsinhaber, 2. regelmäßig stattfindende freie und faire Wahlen, 3. inklusives Wahlrecht in dem Sinne, dass alle oder nahezu alle Erwachsenen bei der Wahl von Amtsinhabern aktiv und passiv wahlberechtigt sind, 4. freie Meinungsäußerung 5. Informationsfreiheit, 6. Organisations- und Koalitionsfreiheit zur Bildung politischer Parteien und Interessengruppen sowie 7. ein ‚inklusive Bürgerschaftsstatus‘“.

Das Modell der Polyarchie beschreibt also sehr gut die grundlegenden Anforderungen an ein demokratisches Regime. Andererseits handelt es sich dabei durchaus um ein Minimalkonzept von Demokratie, welches bloß ihre formalen Voraussetzungen erfüllt und besonders wichtige Elemente, wie etwa das einer demokratiestützenden Zivilgesellschaft oder politischer Kultur, größtenteils ausblendet (vgl. Freise 2004: 22).

Verbindet man Dahls Polyarchiekonzept mit den oben herausgearbeiteten Grundsätzen der Europäischen Union, entsteht eine für das Vorhaben dieser Arbeit höchst zweckdienliche Definition von Demokratie: ein Regime, welches auf freien, fairen und regelmäßig stattfindenden Wahlen seiner Amtsinhaber, auf

Grundlage eines möglichst viele Erwachsene erfassenden, inklusiven, sowohl aktiven, wie auch passiven Wahlrechts beruht. Es herrscht Organisations-, Koalitions-, Informations- und Meinungsfreiheit, ergänzt durch die Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Diese Definition von Demokratie soll für die EU jedoch im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch ausgeweitet werden.

2.1.3 Demokratiemessung: Der *Freedom House Index*

Nachdem eben eine Definition von Demokratie erörtert wurde, soll hier nun ein Blick auf die Möglichkeit der Messung von Demokratie geworfen werden. Insbesondere innerhalb der letzten drei Jahrzehnte wurden zahlreiche Studien vergleichender Demokratiemessung erstellt. Einer der zweifelsohne populärsten und weitreichendsten Indizes ist der *Freedom House Index*. *Freedom House* ist eine 1941 gegründete Non-Profit-Organisation, die sich für weltweite Demokratie und Freiheit einsetzt und seit 1971 den Stand derselben regelmäßig in vergleichbarer Form zu erfassen versucht. Dabei sollen nicht nur die Staatsstrukturen untersucht werden, sondern die tatsächliche Verfassungswirklichkeit (vgl. Schmidt 1999: 409). Dazu unterscheidet der *Freedom House Index* zwei Elemente die ein freies Regime auszeichnen: die politischen Rechte seiner Bürger einerseits und ihre zivilen Freiheiten andererseits, die der Index jeweils durch eigens zusammengesetzte Fragenkomplexe zu beurteilen sucht. Grob lassen sich diese Fragenkomplexe für die politischen Rechte aufteilen in die Kategorien: 1. Wahlen (electoral process), 2. politischer Pluralismus, 3. Partizipation und Regierungsarbeit (functioning of government). Die zivilen Freiheiten gliedern sich dagegen in Fragengruppen der 1. Meinungs- und Glaubensfreiheit (freedom of expression and belief), 2. Versammlungs- und Organisationsfreiheit, 3. Rechtsstaatlichkeit sowie 4. der persönlichen Autonomie und der Rechte des Einzelnen (personal autonomy and individual rights)². Auf Grundlage dieser Fragenkomplexe erfolgt schließlich die

² vgl. Internet Homepage von Freedom House
http://freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008, 26. 2. 2009

Bewertung der beiden Freiheitskriterien anhand einer numerischen Skala von eins bis sieben und ergibt somit zwei Indizes, den *Political rights index* und den *Civil rights index*. Dabei bezeichnet der Wert auf der jeweiligen Skala den Freiheitsgrad eines Regimes im Intervall von 1 bis 2,5 als frei, von 3 bis 5 als teilweise frei und ab 5.5 als unfrei. Die Resultate solcher Beurteilung werden schließlich jährlich veröffentlicht und können allesamt in Jahresberichten unter dem Titel „Freedom in the World“ eingesehen werden, oder auch im Internet auf der Website der Organisation. Anzumerken ist allerdings, dass die oben angesprochenen Fragenblocks nicht immer in ihrer Formulierung und Aufstellung gleich sind, vielmehr werden sie immer wieder Revisionen unterzogen und aktualisiert, um zeitgemäße Aussagen zu liefern (für den aktuellen Fragenkatalog siehe Internet Homepage ebd.).

Was die Messung der Demokratie (allerdings in einem sehr eng gefassten Rahmen des Begriffs) anbelangt, reicht es, die Skalen der politischen Freiheiten heranzuziehen. Durch die Kombination beider Skalen können jedoch Messungen eines viel tiefergehenden, umfassenderen Demokratiemodells erfolgen, eines, das sich auch auf Rechtsstaatlichkeit und Bürgerrechte und -freiheiten erstreckt.

Abschließend kommt man aber bezüglich des *Freedom House Index* nicht umhin auch zur Vorsicht zu mahnen, denn an Kritik fehlt es nicht, etwa an der Bewertung und Aufsummierung der Beobachtungsergebnisse zu einer Skala. Diese sollen laut Kritik nicht immer zur Gänze nachvollziehbar sein und häufig bloß in intuitiven Systemen der Beobachtung fußen (vgl. Schmitt 1999: 412f.). Daher sollen die *Freedom House* Skalen hier natürlich nicht als Maßstab der Demokratie dienen, viel mehr als gute Indikatoren und Richtlinien für bestimmte Entwicklungen und Trends.

2.1.4 Defekte Demokratie

Da vorstehend Charakteristika eines liberalen Demokratiebegriffs ermittelt wurden, sowie Instrumente und Kriterien um diese zu messen, gilt es im Folgenden einen kurzen Blick auf Charakteristika von Systemen zu werfen die jene Kriterien nicht erfüllen. Betrachtet man die politischen Systeme der nach dem Fall des Eisernen Vorhangs entstandenen Staaten, wird man schnell feststellen, dass viele von ihnen zwar institutionell durchaus den Anspruch haben, Demokratien zu sein, praktisch aber keineswegs vorbehaltlos als solche bezeichnet werden können. Man spricht in solchen Fällen von defekten Demokratien (vgl. Merkel 2003). In diesen Staaten wurden offiziell zwar freie Wahlen eingeführt, trotzdem weisen die politischen Systeme aber erhebliche Mängel auf.

„General, competitive and free elections turned out to be insufficient in guaranteeing the rule of law, civil rights and horizontal accountability. [...] It became obvious, again, that democratic elections need the support of complementary partial regimes, such as the rule of law, horizontal accountability and an open public sphere in order to become “meaningful” elections.” (Merkel/Croissant 2004b: 199)

Um die Definition defekter Demokratien zu erfassen, geht Wolfgang Merkel im Gegensatz zu Dahl (siehe oben) von einem umfassenderem Demokratiebegriff aus, nämlich der *embedded democracy*. Die Grundlage dazu besteht nicht bloß aus freien Wahlen, vielmehr aus fünf Teilregimen. Diese befinden sich einerseits wechselseitig in Interdependenz (interne Einbettung), andererseits werden sie nach außen hin durch bestimmte stabilisierende sozialpolitische Strukturen gefestigt (vgl. Merkel 2004a: 36). Diese Teilregime umfassen 1) das Wahlregime, welches in etwa die Anforderungen von Robert Dahls Polyarchie erfüllen soll, 2) politische Teilhaberechte, die Pressefreiheit und Versammlungsfreiheit enthalten, 3) bürgerliche Freiheitsrechte wie Gleichheit vor dem Gesetz und institutionalisierter Schutz vor privater oder staatlicher Willkür, 4) horizontale Gewaltenteilung, daher eine effektive Trennung zwischen legislativer, exekutiver und judikativer Autorität und 5) effektive Regierungsgewalt (die gewählten Mandatsträger sollen auch tatsächlich effektiv regieren können) (vgl. ebd.: 37f.). Die Teilregime interagieren untereinander, sowohl im Sinne gegenseitiger

Ergänzung als auch Beschränkung. Zudem sollen sie in einen modernen Staat (verstanden als Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt; *stateness*), eine Zivilgesellschaft und ein sozioökonomisches System eingebettet sein. Für weitere Stabilität kann auch eine Einbettung in internationale oder regionale Bündnisse (NATO, EU) oder demokratische Regionen sorgen. Durch das Zusammenspiel dieser Faktoren entsteht eine demokratische, liberale Gesellschaftsordnung im Sinne einer *embedded democracy*.

Erweist sich jedoch eines oder mehrere dieser Teilregime als unterentwickelt oder überdominant, wird es von bestimmten Akteuren unterlaufen und verletzt es dadurch das gesamte Zusammenspiel der gegenseitigen Einbettung, spricht man von einer defekten Demokratie im Sinne Merkels. Je nachdem welche Elemente des Systems dabei betroffen sind, definiert Merkel verschiedene Subkategorien defekter Demokratien. (vgl. ebd.: 48f.) Sind Partizipationsrechte der Bürger eingeschränkt, handelt es sich um eine exklusive Demokratie. Sind zivile Bürgerrechte aufgrund einer mangelhaften Gerichtsbarkeit unzureichend geschützt, trifft die Kategorie illiberale Demokratie zu. Bei einer Übermacht der Regierung spricht man von einer delegativen Demokratie. Eine Enklavendemokratie ist dagegen dadurch gekennzeichnet, dass die demokratisch gewählte Regierung durch informelle Vetoakteure in ihrer konstitutionellen Machtausübung beschränkt wird (z.B. Militär, Guerilla, Großkonzerne) (vgl. Merkel 2003: 70f.).

Allerdings ist eine defekte Demokratie im Sinne Merkels von einem autoritären Regime gewiss zu unterscheiden. Im Gegensatz zu autoritären Regimen sind defekte Demokratien immer noch durch ein Mindestmaß demokratischer Prinzipien und Institutionen gekennzeichnet. Die Regierung muss immer noch theoretisch abwählbar sein und Wahlen dürfen nicht bloß als Farce zur Legitimierung der autokratischen Herrscher dienen.

„Unser Ansatz impliziert, dass auch defekte Demokratien einen Kernbereich demokratischer Regelsysteme aufweisen müssen – sonst sind sie lediglich Fassaden für im Grunde autoritäre Herrschaftsmuster. Diese demokratische Substanz muss auch dann noch gegeben sein,

wenn partielle Einschränkungen des Wahlregimes oder schwerwiegende Beeinträchtigungen der übrigen Teilbereiche vorliegen.“ (Merkel 2003: 66)

Auf der anderen Seite sind defekte Demokratien, auch wenn sie häufig im Rahmen von problembelasteten Transformationsprozessen oder sozioökonomischen Krisen entstehen, nicht als Übergangsphasen zu sehen. Sie können ihre Strukturen sehr wohl festigen und zu dauerhaften Herrschaftsformen werden (vgl. Merkel 2004a: 49).

2.2 Definition externer Demokratieförderung

2.2.1 Geschichte

Wenn man die Geschichte der Demokratie innerhalb der letzten hundert Jahre betrachtet, kommt man fast zwangsläufig nicht umhin, bezüglich der Häufigkeit des Vorkommens demokratischer Regime gewisse Schübe der Demokratisierung zu verschiedenen Zeitpunkten festzustellen. Samuel Huntington (1991) spricht in diesem Zusammenhang von Demokratisierungswellen. Dabei stellt er drei große Wellen mit jeweils unterschiedlichen Verlaufspfaden und -logiken fest (vgl. Huntington 1991: 39f.). Die erste davon ereignete sich, vereinfacht gesagt, infolge der sozialen und ökonomischen Entwicklung Westeuropas und der USA, sowie des Sieges westlichen Mächte im Ersten Weltkrieg, die zweite nach dem Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg, sowie infolge des Entkolonialisierungsprozesses der 1950er und 1960er Jahre. Die dritte Welle schließlich nahm ihren Ausgang in den siebziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts und umfasste zunächst die Staaten Südeuropas, dann Lateinamerikas und Ostasiens. Daran anknüpfend spricht man seit Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre allerdings auch von einer vierten Welle der Demokratisierung (vgl. von Beyme 1994), die mit dem Fall des Eisernen Vorhangs in Verbindung steht, zu der allerdings auch außereuropäische Staaten zählen wie z.B. Südafrika.

Anhand dieser Demokratisierungswellen ist deutlich ablesbar, dass dem internationalen Umfeld eine große Rolle auf Demokratisierungen und Systemwechsel zugeschrieben werden kann. Huntington beispielsweise führt die Konjunktur von Ausbreitung und Rückläufigkeit der Demokratie auf die militärische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mächtiger demokratischer Staaten zurück, bzw. ihren Aufstieg und Fall (vgl. Huntington 1984: 206). So haben die Demokratisierungen nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg etwa tatsächlich mit den militärischen Siegen der demokratischen Westmächte zu tun. Die Transformationen im Zuge des Falls des Eisernen Vorhang hingegen hängen zusammen mit der Abkehr der sowjetischen Führung von der Breschnew-Doktrin, der zufolge die Sowjetunion mit militärischen Mitteln gegen abtrünnige Staaten vorging (vgl. Schmidt 1999: 466). Die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie in den Staaten Südeuropas der 1970er und 1980er Jahre wiederum kann man zu großen Teilen dem Einfluss der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Schaffung von günstigen Strukturen und sozialen, wie auch wirtschaftlichen Anreizen zuschreiben (vgl. Whitehead 1991: 45).

Obwohl von Welle zu Welle und teilweise auch von Fall zu Fall die jeweiligen Demokratisierungsprozesse unterschiedliche Verläufe annehmen und von jeweils anderen Faktoren abhängen mögen, ist nichtsdestotrotz immer wieder ein wesentlicher externer Einfluss, ausgehend vom internationalen Kontext, auszumachen. Sandschneider unterscheidet dabei grob zwischen zwei Arten externer Einflüsse: einerseits diejenigen, die bloß ein günstiges Umfeld für Demokratisierungen schaffen, andererseits solche, die direkt und gezielt Demokratisierungsprozesse auslösen oder auf sie einwirken sollen (vgl. Sandschneider 2003: 2). Um diese Einflüsse zu erklären, vertritt Sandschneider weiters die These, dass Förderung von Demokratie zur natürlichen Außenpolitik demokratisch verfasster Staaten gehört:

„Nationalstaaten suchen die Entstehung und Stabilisierung von ähnlichen oder gleichen Systemtypen zu fördern in der Erwartung, bessere Kooperationsergebnisse mit gleichartigen politischen Systemen erzielen zu können. Für Demokratien ist die Förderung anderer junger Demokratien naturgemäß Bestandteil des Katalogs nationalstaatlicher

außenpolitischer Interessen und wird sowohl durch Kooperation mit Internationalen Organisationen und durch eigene außenpolitische Stützungsmaßnahmen, als auch indirekt durch NGOs verfolgt.“ (Sandschneider 2003: 3)

2.2.1.1 USA

So ist auch die über lange Zeit als paradigmatisch geltende Demokratisierung durch militärisch erzwungene Regimewechsel im Zusammenhang mit den USA zu sehen, nicht nur im Hinblick auch ihre Rolle als wirtschaftlich und militärisch mächtigsten demokratischen Staat, sondern auch auf ihre Außenpolitik. Seit dem Spanisch-Amerikanischen Krieg 1898 treten die USA als weltweiter Akteur auf, oft geleitet vom *Manifest Destiny* Gedanken, so Marianne Kneuer, „*der sie seit jeher als auserwählt fühlen lässt, zivilisatorischen Fortschritt, demokratische Normen und Institutionen, Freiheit auch über ihre Grenzen hinauszutragen*“ (Kneuer 2007: 17). Dieser Missionsgedanke spiegelt sich ebenfalls in der Wilsonschen Forderung, die Welt sicher für Demokratien zu machen, wider. Über vierzig Jahre wurde jedoch die US-amerikanische Außenpolitik vom Ost-West Konflikt geprägt. Das Ziel internationaler Demokratieförderung musste sich somit nach diesen Maßgaben richten. So wurden zwar Demokratie und Menschenrechte deklarativ propagiert, doch war man im Grunde durchaus bereit, wegen etwaiger Allianzen mit autoritären Regimen von wichtiger strategischer Bedeutung über sie hinwegzusehen. Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und mit den 90er Jahren konnte eine einschneidende Zäsur erfolgen.

Unter Präsident Clintons *Enlargement* Doktrin³ erfuhr die Außenpolitik der USA einen deutlichen Wandel. Das Ziel der Verbreitung demokratischer Normen in der Welt erhielt darin einen deutlichen Stellenwert, allerdings unter sehr pragmatischen Vorzeichen (vgl. ebd.: 18). Dahinter stand die Absicht, im Zuge des Globalisierungsprozesses und der weltweiten Vernetzung durch Kommunikation und Handel in den USA selbst Wohlstand und Sicherheit zu schaffen. Zudem erhöhte sich während der 90er Jahre, durch eine Veränderung

³ vgl. White House, (Hrsg.), A National Security Strategy of Enlargement and Engagement, Washington D.C., 1994

der Sicht auf internationale Interventionen seitens der internationalen Gemeinschaft (vgl. Schmitter 1999: 5), auch die Akzeptanz von Einmischungen in innere Angelegenheiten souveräner Staaten. Das hatte zur Folge, dass das Jahrzehnt nicht nur zahlreiche humanitäre und *state-building* Einsätze sah (z.B. Bosnien), sondern diese sogar zu einer moralischen Obligation avancierten (vgl. Kneuer 2007: 18f). Die *state-building* Dimension der Demokratieförderung erfuhr insbesondere unter dem Begriff *post-conflict democracy building* nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 und dem von George W. Bush proklamierten *war on terror* eine weitere Konjunktur, allerdings wieder mit verstärktem Fokus auf militärische Zwangsmaßnahmen (vgl. ebd.: 19).

2.2.1.2

2.2.1.3 EG/EU

Zweifelloos wurde über sehr lange Zeit die Rolle des größten internationalen Demokratieförderers von den USA übernommen und in gewisser Hinsicht kann ihnen diese Rolle auch noch heute nicht ganz abgesprochen werden. Die EG machte hingegen ihre ersten Schritte auf diesem Feld erst im Zuge der so genannten dritten Welle der Demokratisierung, insbesondere hinsichtlich ihrer südlichen Nachbarstaaten Spanien, Portugal und Griechenland. So schaffte die Europäische Gemeinschaft wirtschaftliche Strukturen und politische Bedingungen, die in der Folge Anreize für die südeuropäischen Staaten darstellten, demokratische Transformationen und anschließend auch Konsolidierungen durchzuführen. In diesem Zusammenhang wäre etwa die Formulierung der Bedingungen eines Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft zu nennen, die 1962 infolge des Birkelbach Berichts beschlossen wurden und die sich eindeutig gegen Assoziationen autoritär geführter Regime, wie Francos Spanien oder der Militärdiktatur Griechenlands, richteten (vgl. Whitehead 1991: 50). Nach dem Regimewechsel in den südeuropäischen Staaten wurden Beitrittsverhandlungen eröffnet und obwohl es dabei großteils um wirtschaftliche Fragen ging, war eindeutig klar, dass solide demokratische Institutionen eine Grundbedingung für den Beitritt sind (vgl. ebd.). Dabei begann die EG ihr

wirksamstes Instrument für Demokratieförderung zu entwickeln, die Assoziierung. Whitehead nennt dies *Democracy by Convergence* (vgl. ebd.: 49). Zu seiner vollen Entfaltung sollte dieses Instrument aber erst im Zuge des Beitrittsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten kommen, sowie ihrer anschließenden demokratischen Konsolidierung. Indes steht die EU heute noch immer vor großen Herausforderungen, so beispielsweise bei der Konsolidierung des Westbalkans.

2.2.2 Definition und allgemeiner Forschungsstand

Bei der externen Demokratieförderung geht es allgemein um die Beeinflussung des Transformationsprozesses eines oder mehrerer politischer Systeme. So versteht Sandschneider die Demokratieförderung auch als:

„[...] die Summe aller Versuche externer Akteure [...], die darauf abzielen, in einem angebbaren Zielland Grundmuster politischer Entscheidungsfindung und Ordnung dahingehend zu verändern, dass sie mindestens den Minimalkriterien demokratischer Ordnungen entsprechen.“ (Sandschneider 2003: 3)

Dabei werden externe Akteure verstanden als:

„[...] alle individuellen oder kollektiven Akteure [...], die auf Demokratisierungsprozesse in einem Zielland von einem außerhalb dieses Ziellandes gelegenen Entscheidungszentrum direkt oder indirekt mit Mitteln ihrer Wahl Einfluss zu nehmen versuchen, unbesehen der genauen Wirkung dieses Einflusses.“ (ebd.: 3f.)

So handelt es sich bei der von außen unterstützten Demokratisierung um einen Prozess, der in zwei Dimensionen gefasst werden kann: den innerstaatlichen Prozess des Systemwechsels einerseits, also eine innenpolitische Sphäre, die alle politischen, institutionellen und gesellschaftlichen Umwandlungen beinhaltet, und die internationale Dimension andererseits, mit allen Handlungen, Akteuren und Prozessen die darauf abzielen, auf diesen Transformationsprozess unterstützend einzuwirken bzw. Anreize oder Rahmenbedingungen zu schaffen, die diese Wirkung entfalten. Die Theorie sowie die Praxis externer Demokratieförderung bewegen sich daher im traditionellen Spannungsfeld zwischen den internationalen Beziehungen und der Innenpolitik. Daraus kann nur

geschlossen werden, dass der einzig sinnvolle Ansatz einer Analyse dieses Themenfeldes in einer Verbindung zwischen den Disziplinen der Systemtransformationsforschung und der Internationalen Beziehungen zu suchen ist (vgl. ebd.: 7).

Die Transformationsforschung hat allerdings die internationale Dimension sehr lange vernachlässigt und ihr in der Vergangenheit teilweise überhaupt ihre Relevanz abgesprochen. Insbesondere Phillippe C. Schmitter und Guillermo O'Donnell betonten in einem vielzitierten Werk die Bedeutung innerer Vorgänge eines Systemwechsels und beurteilten dagegen die Erforschung äußerer Einflüsse als wenig sinnvoll (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986: 18f.). In der Folge richteten sich auch zahlreiche Studien anderer Autoren nach dieser Einschätzung, bis auf wenige Ausnahmen, unter ihnen etwa Laurence Whitehead, der sich im selbigen Werk, entgegen der anderen beiden Herausgeber, für die Untersuchung der internationalen Dimension aussprach (vgl. Whitehead 1986), oder Geoffrey Pridham, der seit 1991 zahlreiche Werke zu diesem Thema herausgab (vgl. Kneuer 2007: 15). Erst nach dem Ende des Kalten Kriegs erlebte das Thema eine neuerliche Renaissance aufgrund der veränderten internationalen Situation, die auch zu einer Diskussion um die Rolle westlicher Staaten innerhalb des neuen internationalen Kontexts führte (vgl. Hartmann 1999: 13). Außerdem wurde nach den Zusammenbrüchen der kommunistischen Autokratien in Mittel- und Osteuropa vor allem anhand ihrer demokratischen Konsolidierungsprozesse der praktische Einfluss externer Akteure, etwa internationaler Organisationen (z.B. OSZE), NGOs, einzelner westlicher Staaten, aber vor allem auch der Europäischen Union deutlich. Seither wird die internationale Dimension in der Systemwechselforschung durchaus weitläufig anerkannt, Pridham (1991b: 5) bemängelt aber, dass es in den meisten Studien bloß bei einer Anerkennung bleibt, ohne dass eine tatsächliche Konzeptualisierung des internationalen Einflusses erfolgt.

Bezüglich der Beziehung zwischen Entwicklungshilfe und Demokratieförderung plädiert Sandschneider (2003: 4) für eine getrennte theoretische Behandlung der beiden Forschungsfelder, da Entwicklungshilfe zwar durchaus häufig demokratiefördernde Elemente aufweisen kann, er die Demokratieförderung jedoch hauptsächlich auf Systeme bezogen sieht, welche sich entweder schon innerhalb eines Konsolidierungsprozess befinden, oder wenigstens bestimmte Minimalvoraussetzungen für eine Demokratisierung aufweisen. Entwicklungshilfe dagegen kann sich auch bloß auf die Schaffung wirtschaftlicher Faktoren (etwa den Aufbau einer soliden Mittelschicht) beziehen, die schließlich erst die Bedingungen für die Demokratisierung eines Systems nach sich ziehen könnten, so insbesondere die Modernisierungstheorien der 1970er und 1980er Jahre (vgl. Spangler 2001: 4). Manche Autoren gehen sogar so weit zu behaupten, die Entwicklungspolitik ziele in erster Linie auf die Schaffung sozialer, politischer und wirtschaftlicher Verhältnisse ab, ohne unbedingt den Aufbau demokratischer Strukturen zu fördern (vgl. Burnell 2000: 4f.). Im Gegensatz dazu verweist Freise (2004: 24) darauf, dass während der 1990er Jahre Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und *Good Governance* für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung wesentlich geworden sind und definiert daher die Demokratieförderung als Teilbereich der Entwicklungspolitik. Für diese Arbeit ist jedoch Entwicklungshilfe, verstanden als EU Finanzhilfe für Kroatien, durchaus von Belang, soll aber in diesem Zusammenhang nur als ein Teilinstrument der Demokratieförderung aufgefasst werden.

Die Rolle der EU ist ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre massiv ins Blickfeld der Forschung geraten, was zweifellos wesentlich zur Entwicklung neuer Ansätze und Instrumente auf dem Forschungsfeld der Demokratieförderung beitrug. Dabei erwies sich die Demokratisierung im Rahmen von Beitrittsprozessen als erfolgreichstes Modell. Die Europaforschung konzentrierte sich zunächst allerdings auf die technischen Aspekte der Heranführungs- und Assoziierungsprozesse (z.B. Lippert/Schneider 1995), bzw. auf die Beziehungen der EU zu den Beitrittskandidaten (z.B. Mayhew 1998) (vgl. Kneuer 2007: 20).

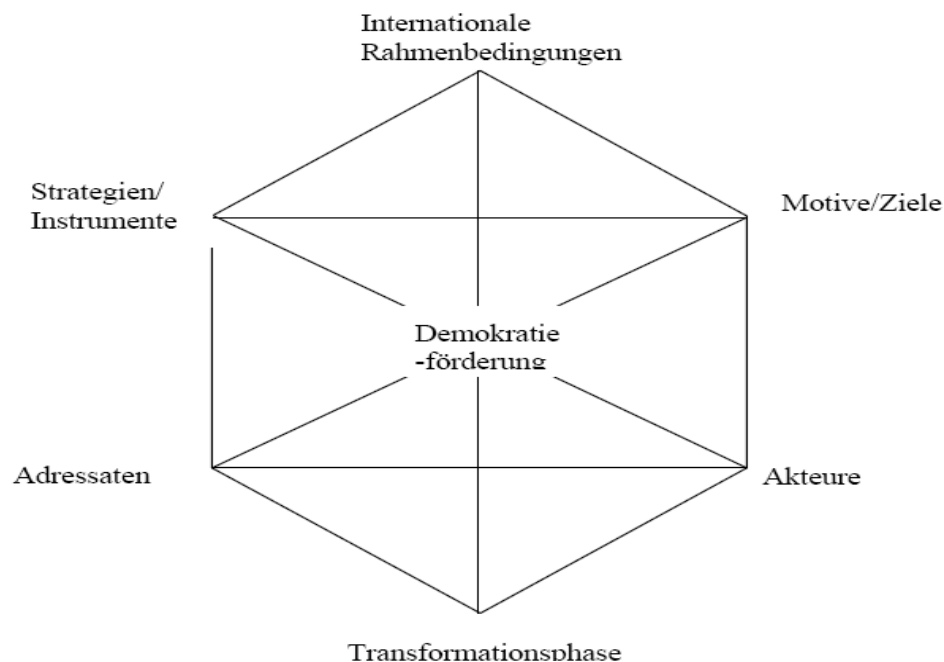
Eine Beurteilung und Konzeptualisierung der Wirkung von Beitrittsprozessen auf Transformationsprozesse blieb jedoch lange aus. Erst in jüngerer Zeit zeichnet sich ein Trend zur Aufarbeitung dieser Fragen ab.

3 Konzept und Theorie externer Demokratieförderung der EU in Kroatien

3.1 Allgemeine Theorie und Analysekonzepte

Zum Zweck einer gründlichen Analyse der äußeren Einflüsse auf einen Systemwechsel ist es zunächst notwendig, eine Aufschlüsselung des Themas auf einige Teilaspekte vorzunehmen. Eine ausgezeichnete Grundlage dazu bietet das Analyseraster von Eberhart Sandschneider. Dabei fasst der Autor die externe Demokratieförderung in sechs Themenfeldern zusammen, die untereinander vernetzt sind: internationale Rahmenbedingungen, das Spektrum der beteiligten externen Akteure, deren Motive und Ziele, die Phase der Transformation, in der sich das Zielland befindet, die Adressaten der jeweiligen Demokratieförderungsmaßnahmen, sowie die dabei zum Einsatz kommenden Strategien und Instrumente. Graphisch stellt Sandschneider aus diesen Aspekten das Sechseck der Demokratieförderung zusammen (vgl. Sandschneider 2003: 10).

Schaubild 1: Sandschneider, Sechseck der Demokratieförderung



Diesem Analyseraster folgend sollen im Verlauf dieses Abschnitts zunächst einige allgemeine Theorien und Konzepte vorgestellt werden, die für eine Analyse von Demokratieförderung relevant sein könnten.

3.1.1 Internationale Rahmenbedingungen

Wie bereits ansatzweise anhand der Demokratisierungswellen erörtert, finden Systemtransformationsprozesse nicht in einem leeren Raum statt, vielmehr sind sie eingebettet in einen (geo-)politischen, wirtschaftlichen und historischen Kontext, der sie stets auf die eine oder andere Art beeinflusst. Zimmerling (1989: 160f.) beschreibt einen sozialen Prozess als Entwicklung aus einem (Ist-) Zustand zu einem anderen (Soll-)Zustand, wobei sich die Handlungsstrategien daran beteiligter Akteure nach jeweils gegebenen materiellen Fakten einerseits und ihren eigenen Präferenzen andererseits richten. Ein Einfluss des internationalen Kontexts richtet sich daher immer auf eine dieser beiden Handlungsdeterminanten, beispielsweise durch Wirtschaftshilfe oder Sanktionen (Einfluss auf materielle Fakten), oder gegebenenfalls durch Vorbildwirkungen anderer Staaten (Einfluss auf Präferenzen). Sandschneider gibt daran anknüpfend jedoch zu bedenken, dass der Einfluss auf Präferenzen der Akteure sich in den meisten Fällen als wirkungsvoller erweist, da der Systemwechsel letztendlich größtenteils von innenpolitischen Akteuren getragen und gestaltet wird (vgl. Sandschneider 2003: 9). Des Weiteren wird zwischen zwei Arten des Einflusses durch internationale Rahmenbedingungen unterschieden: direkt und indirekt.

Als indirekt bezeichnet Sandschneider solche Einflüsse auf den Systemwechsel, die sich auf die Schaffung begünstigender Rahmenbedingungen beziehen: so z.B. der KSZE Prozess, im Rahmen dessen es zur vertraglichen Vereinbarung universeller Gültigkeit von Menschenrechten kam, die ein Entstehen von Menschenrechtsgruppen innerhalb der kommunistischen Diktaturen nach sich zog und damit zu einem demokratiefreundlicheren Klima beitrug (vgl. ebd.: 12). Zu indirekten Wirkungen gehört ebenfalls eine zunehmende Informationsdichte,

vorangetrieben durch den Fortschritt in Technik und Kommunikation, die zum Verlust des Informationsmonopols der autoritären Regime führte und sie damit eines bedeutenden Stabilisierungsmediums beraubte (vgl. Hyde-Price 1994: 227).

Als direkt werden solche Einflüsse auf die Systemtransformation bezeichnet, die im Rahmen konkreter Unterstützungsmaßnahmen zur Stärkung und Entwicklung einer Demokratie beitragen: so etwa Hilfe beim Aufbau institutioneller Grundlagen einer demokratischen Ordnung und zivilgesellschaftlicher Strukturen, sowie finanzielle Hilfe bei der Überbrückung ökonomischer Krisen (für eine detaillierte Auflistung solcher Maßnahmen siehe Sandschneider 2003: 14).

Ähnlich wie Sandschneider konzipiert Peter Burnell (2006) den Einfluss des internationalen Umfelds auf Demokratisierungsprozesse. Er differenziert dabei die Kategorien aktiv/passiv und direkt/indirekt (vgl. Burnell 2006: 3f) Während sich das Begriffspaar aktiv/passiv bei Burnell auf die Absichtlichkeit bzw. Unabsichtlichkeit der demokratisierenden Effekte bezieht, bestimmt das Begriffspaar direkt/indirekt die Strategie- und Instrumentenwahl zur Demokratieförderung. Zusätzlich wird darüber hinaus noch die Kategorie *democracy assistance* definiert. Dieser Begriff bezeichnet im Gegensatz zu den vorstehend genannten eine direkte Unterstützung des Aufbaus einer demokratischen Ordnung, etwa in Form technischer oder finanzieller Hilfe, und ist daher auch nur im Einvernehmen mit der Transformationselite im Zielland möglich (vgl. ebd.: 4).

Laurence Whitehead (1998: 4) teilt den Zusammenhang zwischen Demokratisierung und internationalem Kontext in drei verschiedene Kategorien: Ansteckung (contagion), Kontrolle (control) und Konsens/Einverständnis (consent). Ansteckung bedeutet dabei eine Übertragung bestimmter Ideen und Vorstellungen von Gesellschaftsordnungen von einem Land ins andere. Die Reaktion, die diese Informationen konkret im Empfängerland hervorrufen, ist

sodann jedoch von dessen eigenen historischen Erfahrungen abhängig (vgl. ebd.: 8). Ansteckung erfolgt darüber hinaus zumeist regional.

Die Kategorie Kontrolle bezieht sich hingegen auf eine Demokratisierung im Zuge der Ausübung von Macht seitens mächtiger (demokratischer) Staaten. Die Übernahme von demokratischen Normen und Institutionen im Zielland läuft dabei aufgrund von Interessen dieser mächtigen Geberstaaten unter ihrer Kontrolle, oder auf ihren Druck hin (etwa durch positive und negative Sanktionen) (vgl. ebd.: 10f.). Beispiele dafür sind etwa größtenteils in der zweiten Welle der Demokratisierung zu suchen.

Die dritte Kategorie, Konsens/Einverständnis, vervollständigt die beiden vorstehend genannten und baut auf der freiwilligen Einverleibung demokratischer Normen.

„To develop a more elaborate and nuanced understanding of the process would require a more subtle and complex account of its international dimension. Otherwise there is no escape from Rousseau’s famous paradox about being forced to be free.“ (ebd.: 15)

Das geschieht oft durch Diffusionseffekte, so beispielsweise durch die Vorbildwirkung westlicher Demokratien und ihrer leistungsfähigen Wirtschaft, die ein Verlangen nach Nachahmung erzeugen.

Diese drei Kategorien sind in der Praxis aber niemals völlig getrennt von einander anzutreffen, vielmehr stehen sie miteinander meistens in Wechselwirkung und sind eher als Dimensionen des Gesamteinflusses des internationalen Kontexts zu sehen. Phillippe C. Schmitter ergänzt diese drei Dimensionen allerdings um noch ein weiteres Prinzip: Konditionalität. In gewisser Hinsicht ist es dem Prinzip der Kontrolle ähnlich (Schmitter 1998: 30). Auch in diesem Falle läuft die Demokratisierung unter der Kontrolle von externen, meistens mächtigen Akteuren. Diese definieren bestimmte Ziele und Kriterien (etwa als Maßgaben und Wegmarken zur Demokratie) und binden ihre Erfüllung an bestimmte Zugeständnisse und Belohnungen, um auf diese Weise Anreize für

Demokratisierungen zu schaffen. Die Konditionalität gehörte ursprünglich zu den Werkzeugen internationaler Finanzorganisationen, wie z.B. dem IWF, welcher allerdings die Vergabe von Krediten eher weniger an Demokratisierungsmaßnahmen zu knüpfen pflegt. Die Anwendung dieses Prinzips für eine Etablierung politischer Normen und Verfahren hat erst in jüngerer Zeit eine Konjunktur erfahren (vgl. ebd.: 42), vor allem durch die EU, die im Rahmen der Beitritts- und Assoziierungsprozesse demokratische Reformen fordert. Whitehead benennt diese Strategie auch mit dem bereits angesprochenen Begriff *democratization through convergence* (vgl. Whitehead 1991: 49). In Gegensatz zum erzwungenen Systemwechsel kann die Demokratie auf diese Weise in Reformstaaten durch Anreize von außen unterstützt werden, ohne dass die Staatssouveränität, sowie die Möglichkeit autonomer Durchführung von Reformen angetastet werden.

3.1.2 Motive und Ziele externer Demokratieförderung

Im Zuge der dritten Welle verloren die internationale Förderung und Unterstützung von Demokratie endgültig ihren bis dahin eher symbolisch-rhetorischen Charakter und gehören seither zum festen Bestandteil der Außenpolitik westlicher Staaten (vgl. Sandschneider 2003: 16). Aber genauso wie sich Strategien und Ansätzen externer Demokratieförderung je nach Staat bzw. Akteur unterscheiden, so unterschiedlich sind auch die ihr zugrunde liegenden Motive und Ziele. Sie fußen meist auf Kosten-Nutzen-Kalkülen, die sich nach ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen ausrichten, oder die durch kulturelle bzw. historische Macht- und Naheverhältnissen begründet sind (vgl. Freise 2004: 234). Damit sei klargestellt, dass die Förderung von Demokratie keineswegs nur idealistische Hintergründe kennt. Vielmehr lässt sie sich in Begriffen der internationalen Beziehungen als eine Mischung sonst antagonistischer Theorieschulen des Idealismus und Realismus beschreiben (vgl. Spanger 2001: 5), da sie einerseits eine moralische Verpflichtung der westlichen Staaten darstellt, die Demokratie als bestes Herrschaftsmodell zu verbreiten, andererseits auf eigennützigen Interessen aufbaut, wie Sicherheit,

oder Gewinnung verlässlicher Wirtschaftspartner (vgl. Freise 2004: 25). Zusammenfassend lassen sich Interessen der Geberstaaten auf drei zentrale Annahmen herunterbrechen:

- „1. Demokratieförderung und die Herausbildung konsolidierter Demokratien (aktuell insbesondere in Mittel- und Osteuropa) soll friedliches zwischenstaatliches Verhalten fördern, also einen aktiven Beitrag zur Friedenssicherung leisten.
2. Demokratieförderung soll Systemtypen schaffen und stabilisieren helfen, mit denen der Westen dauerhaft und verlässlich politisch kooperieren kann.
3. Demokratieförderung soll marktwirtschaftliche Strukturen schaffen und stützen helfen, die die Zielländer zu langfristig verlässlichen ökonomischen Partnern des Westens machen.“ (Sandscheider 2003: 15)

3.1.2.1 Theorie des Demokratischen Friedens

Den meisten dieser vorstehend angeschnittenen Konzepte über Interessen hinter der Förderung von Demokratie liegt gewissermaßen die Annahme zugrunde, dass demokratische Regime tendenziell friedfertig und kooperativ sind, in wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Hinsicht. Die These des demokratischen Friedens reicht in ihren Ursprüngen zurück auf einen bedeutenden Text der europäischen Aufklärung von Immanuel Kant mit dem Titel „Zum Ewigen Frieden“. Kant führt darin aus, dass Staaten mit einer republikanischen Verfassung, heute würde man sie als Demokratien bezeichnen, den Krieg nicht als Konfliktlösungsmechanismus anwenden, da sie selbst die dadurch entstandenen Kosten und Leiden zu tragen hätten. So heißt es an einer viel zitierten Stelle:

„Wenn [...] die Bestimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle, oder nicht, so ist nichts natürlicher, als dass, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müssten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung die er hinter sich lässt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine, den Frieden selbst verbitternde, nie (wegen naher immer neuer Kriege) zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen.“ (Kant 1970 [1795]: 205)

Diese Überlegungen Kants galten gewissermaßen als begründend für den Idealismus in den internationalen Beziehungen und hielten sich als Paradigma

bis zu den Ereignissen des Zweiten Weltkriegs. Insbesondere mit dem Einsetzen des Kalten Krieges und dessen ersten Zuspitzungen wurde dieses Paradigma jedoch durch jenes des realistischen Sicherheitsdilemmas abgelöst, nicht zuletzt aufgrund der Einsicht, dass Demokratien sehr wohl mit Krieg drohen können und der Durchsetzung ihrer Interessen wegen unzählige Opfer in Kauf zu nehmen bereit sind. Beispielsweise etwa waren die USA während des Kalten Krieges bereit, eher Nuklearwaffen einzusetzen als der Sowjetunion nachzugeben (vgl. Menzel 2001: 17f.). Erst seit den 1980er Jahren erlebte die These des Demokratischen Friedens eine erneute Konjunktur. Ausgangspunkt war die Forschung von Michael Doyle (1983), in deren Rahmen festgestellt wurde, dass obwohl Demokratien durchaus gewalttätiges Verhalten an den Tag legen können, sie untereinander erstaunlich wenig Gewaltbereitschaft aufweisen. Seither beschäftigen sich zahlreiche liberale Ansätze mit der These des Demokratischen Friedens, wobei im Mittelpunkt die Fragen stehen, worauf sich das friedliche Verhalten von Demokratien untereinander gründet, unter welchen Umständen Demokratien Krieg führen und insbesondere warum Demokratien gegen autoritäre Regime sehr wohl gewaltanfälliges Verhalten an den Tag legen. Zu den bedeutendsten auf diesem Forschungsfeld gehören die Arbeiten von Bruce Russett (Russett/Oneal 2001, Russett 1993) und Ernst-Otto Czempiel (1986, 1996).

Anfänglich bemühten sich liberale Ansätze, Tendenzen von Staaten zur Gewaltanwendung in der Außenpolitik durch innenpolitische Interessens- und Machtkonstellationen zu erklären. Zwei Faktoren spielen dabei die Hauptrolle: das politische System und die politische Kultur eines Landes (vgl. Hasenclever: 202f.) In demokratischen Systemen herrscht Gewaltenteilung, die Staatsgewalt ist auf Judikative, Legislative und Exekutive aufgeteilt und die Regierung muss jedes Vorhaben an die Machtverhältnisse in und zu den anderen beiden Gewalten anpassen. Andererseits muss sie um einer Wiederwahl Willen stets ihre Entscheidungen nach der Bevölkerungsmehrheit ausrichten. Kriege jedoch verschlingen meistens ein immenses Maß an Steuergeldern und gefährden die

Sicherheit der Bürger, bescheren ihnen gar Tod und Leid (vgl. Czempiel 1996: 80, Russett/Oneal 2001: 272). Für demokratische Regierungen sind nicht einmal siegreiche Ausgänge von Kriegen die Garantie für eine Wiederwahl, wie dies etwa die Wahlniederlage von George W.H. Bush 1992 verdeutlicht. Aus diesem Grund werden demokratische Staaten sehr verhalten sein, Krieg zu führen, bzw. diesen erst als letzten Ausweg wählen. Unter autokratischen Regimen hingegen ist die Macht auf wenige konzentriert, ferner bloß auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen beschränkt, während die Mehrheit von der Beteiligung an politischen Entscheidungen völlig ausgeschlossen ist (vgl. Russett/Oneal 2001: 54). Autokratische Herrscher und ihre Machtbasis, seien dies Großgrundbesitzer, der Klerus, Militärs oder Staatsbürokraten, beteiligen sich bloß an Gewinnen des Krieges, während Kosten jedoch an die restliche entmündigte Bevölkerung abgewälzt werden. Das macht den Krieg für Autokraten zu einer viel annehmbareren und wahrscheinlicheren Option und die Wahrscheinlichkeit Krieg zu führen größer (vgl. Hasenclever: 204f.).

Die politische Kultur ist die andere wichtige Determinante für Strategien außenpolitischer Konfliktaustragung. Konsolidierte Demokratien sind von Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, dem offenen Wettstreit von Interessen und Ideen, sowie dem Respekts vor dem Individuum, seinem Leben und seinem Eigentum getragen. Daher geht man davon aus, dass aus diesen Werten resultierende innenpolitische Konfliktlösungsmechanismen auch im nach außen gerichteten Verhalten demokratischer Staaten internalisiert werden, was das Kriegführen als Strategie zurückdrängt. Im Unterschied dazu herrscht in Autokratien eine Minderheit über die Mehrheit, Wohlfahrt und Macht sind ungerecht zugunsten der Herrschenden verteilt. Das hat eine Gesellschaftsordnung zur Folge, die nur durch Gewalt, Zwang und Unterdrückung aufrechterhalten werden kann (vgl. Czempiel 1986: 113f.). Die Unfähigkeit, innere Konflikte gewaltlos und zwanglos lösen zu können, resultiert in analogem Verhalten nach außen.

„Da kulturell geprägte Verhaltensdispositionen unteilbar sind, überträgt sich interner Unfriede auf externen Unfrieden. Autokratische Regierungen

gelten als notorisch unfähig, Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen. Vielmehr stellen sie eine permanente Gefahr für die internationale Sicherheit und den Frieden in der Welt dar.“ (Hasenclever 2003: 206)

Wegen dieses inhärenten Mangels an Gewaltbeschränkungen treten Demokratien im Umgang mit Nicht-Demokratien sehr vorsichtig auf, durchaus bereit, sich in kriegsrische Auseinandersetzungen zu verwickeln um eigene Interessen zu schützen. Darüber hinaus ist evident, dass die größten und heftigsten Konflikte des 20. Jahrhunderts nicht von demokratischen Staaten begonnen worden sind (vgl. Gleditsch/Hegre 1997: 295f.). Im Umgang zwischen Demokratien untereinander hingegen wird analog zum eigenen System die kultur- und interessenbedingte Gewaltlosigkeit des jeweils Anderen erkannt. Das fördert das Vertrauen in zwischenstaatliche Beziehungen, sowie den Einsatz ziviler Konfliktlösungsstrategien, etwa durch Verhandlung und Vermittlung. (vgl. Russett 1993: 31f.).

All diese Ansätze versuchen den demokratischen Frieden durch Rückgriffe auf jeweils systeminterne Merkmale zu erklären. Neuere Ansätze fokussieren derweil eher auf die Art des zueinander in Beziehung Tretens demokratischer Staaten (vgl. Hasenclever: 214). Zum einen ist evident, dass demokratische Staaten ihre Beziehungen überdurchschnittlich oft durch internationale Organisationen und Regime gestalten. Auch Handelsbeziehungen zwischen Demokratien sind von besonderer Intensität geprägt. Zwischenstaatliche Kommunikationsstrukturen sind daher dicht, Entscheidungspfade sehr lang und Frühwarnsysteme stark ausgeprägt, was unüberlegten Handlungen vorbeugt. Erhöhte Kooperation führt darüber hinaus zur Steigerung des allgemeinen Nutzens, was wiederum Kosten des einseitigen Ausscherens einzelner Akteure erhöht (vgl. Ebd.: 217). Russett und Oneal (2001: 157f.) konnten sogar statistisch nachweisen, dass durchaus ein negativer Zusammenhang zwischen der Beteiligung von Staaten in internationalen Institutionen und ihrer Gewaltanfälligkeit gegeben ist.

Man muss allerdings darauf hinweisen, dass all diese Ansätze demokratischen Friedens durchaus nicht frei von Widersprüchen sind. Schließlich ist evident,

dass Demokratien in Einzelfällen sogar Kriege gegen Nicht-Demokratien anfangen die keine wirkliche Bedrohung darstellen. Andererseits liefert der eindeutige Befund friedlicheren Umgangs und besserer Kooperation zwischen Demokratien ein klares Motiv zur Demokratieförderung, insbesondere wenn man bedenkt, dass diese oft mit der Herausbildung der freien Marktwirtschaft einhergeht. Das resultiert in einer allgemeinen Steigerung von Systemkompatibilität und führt naturgemäß zu besseren Kooperationsergebnissen. In diesem Lichte ist ebenfalls Sandschneiders These zu sehen (siehe oben), wonach jedes Regime danach trachtet, in seiner Umgebung ähnliche politische und gesellschaftliche Ordnungen entstehen zu lassen, um mit diesen besser zusammenzuarbeiten, daher in der Folge Demokratieförderung naturgemäßer Bestandteil der Außenpolitik demokratischer Staaten ist.

Die Annahme besserer Zusammenarbeit zwischen Demokratien betrifft allerdings nicht allein wirtschaftliche Fragen und jene von Krieg oder Frieden. Eine weitere Annahme, die als Motiv für Demokratieförderung gelten kann, lautet, dass demokratisch verfasste Staaten insgesamt besser an die Anforderungen der modernen Welt angepasst sind und allgemein effizienter Probleme bewältigen. In diesem Kontext wären insbesondere der Kampf gegen Drogenschmuggel und Waffenproliferation zu nennen, sowie Umwelt- und Flüchtlingsprobleme, die das gesamte internationale System belasten können (Sandschneider 2003: 19).

3.1.3 Akteure

Das Spektrum externer Akteure, die sich der Demokratieförderung annehmen, ist sehr breit und umfasst sowohl internationale und multilaterale Organisationen, als auch Nationalstaaten, sowie Nicht-Regierungsorganisationen. Häufig wird das in der Literatur mit dem Begriff „Trägervielfalt“ umschrieben (vgl. Sandschneider 2003: 22). Damit sind bestimmte Vorteile, aber auch Nachteile verbunden. Die verschiedenen Akteure sind sowohl von unterschiedlichen Motiven

und Zielen geleitet, als auch verfolgen sie unterschiedliche Ansätze und Strategien. Einerseits hat dies den Nachteil eines Mangels an Koordination und Kohärenz, andererseits jedoch formuliert Stefan Mair treffend:

„Trägervielfalt hat aber zwei wesentliche Vorteile, die durch Koordination eher verwischt als gefördert werden: nämlich die Konkurrenz verschiedener Konzepte und ein vielfältiges Angebot, das die Gefahr mindert, per Demokratisierungshilfe uniforme Modelle zu übertragen“. (Mair 1997: 6, zit. nach Sandschneider 2003: 23)

Für internationale, multilaterale oder regionale Organisationen, so Sandschneider, liegt der Fokus oft auf modernisierungstheoretischen Ansätzen, so dass die Unterstützung in diesen Fällen tendenziell eine finanzielle oder technische Natur annimmt (z.B. EBRD, Weltbank, IWF). Darüber hinaus wird die Unterstützung häufig an die Erfüllung gewisser Bedingungen geknüpft. Die EU stellt unter internationalen und regionalen Organisationen weitgehend eine Ausnahme dar, da sie verhältnismäßig die politische Konditionalität stärker betont (etwa hinsichtlich der Menschenrechte und Minderheitenrechte) und somit oft eine sehr direkte Demokratieförderung betreibt. Internationale Finanzorganisationen beschränken sich hingegen häufig auf die Konditionalisierung wirtschaftlicher Liberalisierungsmaßnahmen.

Die Auswahl von Zielländern, Adressaten, sowie Strategien ist im Falle der Demokratieförderung durch Nationalstaaten in höchstem Maße am eigenen Nutzen ausgerichtet, anhand eigener weltanschaulicher, wirtschaftlicher, ökologischer und sicherheitspolitischer Interessen. Außerdem ist immer wieder trotz des, so oben, durchaus unterstellbaren Interesses an Demokratieförderung, eine Konkurrenz dieses Ziels mit anderen, kurzfristig als wichtiger erachteten außenpolitischen Interessen, feststellbar (vgl. Sandschneider 2003: 24). Nationalstaaten steht allerdings je nach ihrer Größe, Wirtschafts- und Militärmacht das breiteste Spektrum an Mitteln und Strategien zur Verfügung.

NGOs haben einen äußerst freien Spielraum bei der Förderung von Demokratie, da sie privatrechtlich organisiert sind, daher auch als unabhängige Akteure

auftreten, mögen sie auch letzten Endes häufig von staatlicher Finanzierung abhängen. Diese Eigenschaft kommt ihnen sehr zu gute, da bestimmte Formen externer Unterstützung von Demokratie als Einmischung in innere Angelegenheiten verstanden werden könnten (Sandschneider 2003: 26). Ferner wird NGOs sowohl wegen ihrer Unabhängigkeit, aber auch aufgrund der Erfahrung, die sie mit der Zeit akkumulieren (siehe etwa in Bereichen Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit) eine immense und immer noch im Wachsen begriffene Bedeutung zugesprochen. Im europäischen Kontext wären als Beispiele in erster Linie die deutschen Parteistiftungen zu nennen (Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Neumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung), aber auch zahlreichen Menschenrechtsorganisationen. Ihre Strategien umfassen so genannte „weiche Unterstützungsmaßnahmen“, wie etwa Erziehung zur Demokratie, politische Bildung, Beratung, institutionelle Aufbauhilfe oder die Unterstützung des Aufbaus einer pluralistischen Gesellschaft (vgl. ebd.: 27).

3.1.4 Transformationsphasen, zeitlicher und räumlicher Kontext

Ein Systemtransformationsprozess ist stets in einen zeitlichen und räumlichen Kontext eingebettet. Sein zeitlicher Verlauf wird in der Literatur häufig grob in drei Phasen gegliedert: 1) das Ende des nicht-demokratischen Regimes, oder Liberalisierungsphase 2) Transformationsphase und 3) Konsolidierungsphase (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986: 7f.). In der ersten Phase geht es hauptsächlich um den Zusammenbruch des Nicht-Demokratischen Systems und um dessen Verlauf. Dieser bestimmt die Bedingungen für den nachfolgenden Transformationspfad (vgl. Merkel 1999: 123). Indessen kommt es während der Transformationsphase zur Ablösung der alten Regeln, Verfahren und Strukturen durch neue, demokratische. Dabei gewinnen Fragen nach involvierten Akteuren, ihren Interessen und der neuen Institutionsordnung zentrale Bedeutung (vgl. Kneuer 2007: 31). Im Gegensatz zu den ersten beiden Phasen ist eine zeitliche Bestimmung und Abgrenzung der demokratischen Konsolidierung am schwierigsten. In dieser letzten Phase sollte es zur gesellschaftlichen Adaption

und Internalisierung demokratischer Normen und demokratischen Verhaltens kommen, was den Verlauf demokratischer Konsolidierungsprozesse zeitlich insbesondere nach oben hin nicht eindeutig begrenzbar macht. Dankwart Rustow, schon 1970 einen ähnlichen Aufbau von Demokratisierungsprozessen feststellend, beschrieb dies mit den Worten: „[...] *there must be a conscious adoption of democratic rules. And finally, both politicians and electorate must be habituated to these rules.*“ (Rustow 1970: 361).

Wolfgang Merkel erweitert das Phasenmodell um zwei weitere Determinanten, einerseits den Charakter und die Dauer des vergangenen nicht-demokratischen Regimes und andererseits etwaige vorauskantische Demokratieerfahrungen (vgl. Merkel 1999: 121f.). Dabei handelt es sich nämlich um Bestimmungsfaktoren die gewichtigen Einfluss, sowohl auf den Konsolidierungsprozess als auch auf den Transformationsverlauf ausüben können.

„Sie zählen zwar nicht zum Systemwechsel selbst, aber sie haben unter Umständen einen wichtigen Einfluss auf die Chancen, Probleme und den Zeitablauf des gesamten Demokratisierungsprozesses.“ (Merkel 1999: 121)

Neben dem zeitlichen Kontext existiert für jeden Systemwechsel auch ein räumlicher. Hierbei ist zunächst die Staatlichkeit, als Summe aus Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt (oder als Kongruenz aus Territorium, Polity und Demos) verstanden, als bedeutendster Faktor zu sehen (vgl. Kneuer 2007: 34, Linz/Stepan 1996: 16, 25). Darüber hinaus ist ein Systemwechsel stets auch in einen regionalen, subregionalen, oder internationalen Kontext eingebettet. Aufgrund internationaler Interdependenz interagieren alle diese räumlichen Ebenen in direkter und indirekter Art und Weise. Auf diese Weise kommt es zur externen Einflussnahme auf sämtliche Transformationsphasen (vgl. Kneuer ebd.).

Während der Liberalisierungsphase können Einflüsse von außen, so Sandschneider, entweder weitere Liberalisierungs- bzw. Demokratisierungsmaßnahmen katalysieren. Ferner können direkte Maßnahmen

externer Akteure die im Zuge eines etwaigen abrupten Systemzusammenbrechens des nicht-demokratischen Regimes entstehende Instabilität überbrücken helfen (vgl. Sandschneider 2003: 29). Eine große Rolle in beiden Fällen spielen der Kontakt zu und die Unterstützung von neuen demokratischen Eliten, bzw. reformwilligen Teilen der alten Elite, durch äußere Akteure.

Während der Phase der Transformation geht es vor allem um die Pfadsicherung des Systems in Richtung Demokratie und um die Verhinderung von Rückfällen in autokratische Systemstrukturen. Dabei stellen die Gefahren eines ökonomischen Niedergangs, Ausbrüche nationaler und ethnischer, aber auch zwischenstaatlicher Konflikte, sowie institutionelle Unterentwicklung im neu entstehenden System die größten Herausforderungen dar (vgl. ebd. 32). Neben wirtschaftlicher Unterstützung wie direkter Finanzhilfe, der Ergreifung von Maßnahmen zur Schuldenumstrukturierung, der Schließung von Handelsabkommen mit Begünstigungen für das Transformationsland oder der Förderung privater Investitionen, kann durch Vernetzung zivilgesellschaftlicher Organisationen wie politischer Parteien, Bürgerrechtsbewegungen, oder Kirchen der institutionelle Pluralismus gefördert werden (vgl. Hyde-Price 1994: 226). Weitere wichtige Unterstützungsmaßnahmen wären etwa die direkte Hilfe beim Ausbau des demokratischen Verfassungs- und Regierungssystems, etwa durch Beratung, sowie Wahlbeobachtung und -hilfe (vgl. Sandschneider ebd.).

Während der Phase demokratischer Konsolidierung sollte es nach und nach zu einer Stabilisierung und schließlich auch zur Verfestigung demokratischer, liberaler und pluralistischer Werte in Politik und Gesellschaft kommen, sowie zur Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur. Dies ist ein Vorgang der zeitlich nur schwer begrenzbar ist.

„Konsolidierung wird insofern zu einer Daueraufgabe für neue Demokratien und geht unmerklich in die Problematik der nachhaltigen Stabilisierung über, die für jeden politischen Systemtyp gilt.“ (ebd.: 33)

Vor allem transnationale Unterstützung gewinnt hierbei große Bedeutung.

3.1.4.1 Der demokratische Konsolidierungsprozess

Wegen der besonderen Umstände, von denen der demokratische Konsolidierungsprozess in Kroatien beeinflusst war, soll hier nochmals genauer auf diesen eingegangen werden, um besser für die nachstehende Analyse des kroatischen Demokratisierungsprozesses gewappnet zu sein. Dazu soll Wolfgang Merkels Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung herangezogen werden. Wolfgang Merkel geht von einem anspruchsvollen Verständnis demokratischer Konsolidierung aus, daher wird ein System als demokratisch konsolidiert angesehen wenn dessen Akteure demokratische Normen und Verfahren wegen ihrer Verinnerlichung achten, nicht etwa infolge eines schlichten Fehlens von Alternativen (vgl. Merkel 1999: 144).

Den analytischen Anfang seines Modells demokratischer Konsolidierung bestimmt Merkel zum Zeitpunkt der Entstehung einer ersten demokratischen Verfassung. Dadurch finden nämlich erste (demokratische) Verregelungen des Handlungsspielraums systemrelevanter Akteure und damit eine Einkehr von Berechenbarkeit statt, die in letzter Folge eine Grundvoraussetzung für Stabilität ist.

„Denn dann sind die wichtigsten politischen Spielregeln normiert und die zentralen politischen Institutionen wie Parlament, Regierung, Staatspräsident und Justiz etabliert. [...] Die wichtigsten Akteure des politischen Systems beginnen ihre Strategien, ihr Verhalten und ihre Entscheidungen nunmehr nach den institutionell abgesicherten demokratischen Normen auszurichten.“ (ebd.: 142)

Merkel unterscheidet vier Ebenen auf denen sich ein Konsolidierungsprozess vollziehen muss, bevor man von einem konsolidierten demokratischen System sprechen kann: Institutionelle Ebene (Verfassungskonsolidierung), repräsentative Ebene (repräsentative Konsolidierung), die Verhaltensebene (Verhaltenskonsolidierung) und die Ebene der Bürgergesellschaft (Konsolidierung einer Staatsbürgerkultur) (vgl. ebd.: 145). Dabei sind die vier

Ebenen nicht voneinander unabhängig, vielmehr von reger zweiseitiger Interaktion gekennzeichnet, Entwicklungen auf einer Ebene ziehen stets Folgen für eine andere nach sich. Damit bedingt die Beschaffenheit der (Verfassungs-) Institutionen mögliche Konsolidierungs- und Entwicklungspfade für Parteien und Verbände, repräsentative Eliten also, die innerhalb dieser Institutionen agieren. Sie bedingt andererseits aber auch das Verhalten mächtiger informeller politischer Akteure, wie Militär, Finanzkapital, Terrorgruppen usw. auf der Ebene der Verhaltenskonsolidierung. Andererseits kommt die Verfassungsordnung ihrerseits erst durch das Handeln jener Eliten bzw. mächtiger politischer Akteure zustande. All diese Faktoren wirken sich sodann in letzter Folge auf die Staatsbürgerkultur aus, die im Falle ihrer Konsolidierung schließlich das gesamte demokratische System auf ein festes Fundament stellt und damit wiederum für Legitimität und Stabilität der Demokratie sorgt. Der gesamte Konsolidierungsprozess läuft aber nicht in luftleerem Raum ab. Er ist eingebettet in einen regionalen, subregionalen und internationalen Umweltkontext, der starken Einfluss auf den Verlauf der Konsolidierung auszuüben vermag (siehe auch *embedded democracy*) (vgl. Merkel 1999: 147, Merkel 2004a: 37f.).

3.1.4.1.1 Konstitutionelle Konsolidierung

Mit dem erstmaligen Inkrafttreten einer demokratischen Verfassung kann also vom Anfang der Phase demokratischer Konsolidierung gesprochen werden. Die neu erlassene Verfassung hat nämlich einen Grundkonsens politischer Eliten auf grundsätzliche Institutionen, Verfahren und Normen zur Voraussetzung, die staatsrechtlich verankert werden und dadurch allgemeine Geltung erlangen. Sie werden bindend normiert und schaffen dadurch Berechenbarkeit im Verhalten politischer Akteure, was sich wiederum vertrauensbildend und stabilisierend auf das gesamte System auswirkt (vgl. Merkel 1999: 148). Ob und in welchem Maße die Verfassung aber auch in der Praxis zur demokratischen Konsolidierung und Stabilisierung führt, hängt vor allem davon ab, ob die politischen und gesellschaftlichen Eliten tatsächlich bereit sind, ihr Verhalten und ihre Strategien an die vorgesehenen demokratischen Institutionen und Verfahren anzupassen.

Gerade deshalb ist es von großer Bedeutung, dass eine Verfassung auf einem möglichst breiten Konsens aller relevanten Gesellschaftsschichten und Akteure fußt, daher ein hohes Maß an Inklusion aufweist, sowie durch ein vorbildliches Verfahren erlassen wurde (formale Legitimation) und über ein effektives Instrumentarium zur Konfliktbewältigung verfügt (empirische Legitimation) (vgl. Merkel 1999: 148).

3.1.4.1.2 Repräsentative Konsolidierung

Repräsentative Konsolidierung betrifft Akteure der organisierten Interessensvertretung, gemeint sind damit die politischen Parteien und funktionalen Interessensverbände (Gewerkschaft, Industriellenvereinigung, usw.). Ihre Konsolidierung wirkt sich sowohl auf die konstitutionelle als auch auf die Verwaltungskonsolidierung aus. Es geht dabei in erster Linie um eine erstmalige Herausbildung und Stabilisierung der intermediären Einrichtungen zwischen Staat und Gesellschaft. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere die Tatsache, dass gerade diese innerhalb des vorherigen autoritären oder totalitären Systems entweder unterentwickelt oder gar völlig inexistent gewesen waren (vgl. ebd.: 155f.).

Die neuen Parteiensysteme entwickeln sich einerseits zunächst aus dem Transformationskonflikt zwischen dem ehemaligen autoritären Regime und der demokratischen bzw. liberalen Opposition, andererseits entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien, oder „cleavage-Strukturen“ (vgl. Merkel 1999: 156, Lipset/Rokkan 1967). Das Wahlsystem hat ebenfalls maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des Parteiensystems. Während etwa ein Mehrheitswahlrecht die Gefahr birgt, kleinere Parteien und damit bestimmte gesellschaftliche Interessensgruppen gänzlich vom politischen Machtzugang auszuschließen, bergen reine Verhältniswahlsysteme die Gefahr einer zu großen Fragmentierung der Parteienlandschaft und können so die Bildung einer stabilen Regierung gefährden. Ein Mittelweg zwischen den beiden Wahlsystemen ist vermutlich die beste Voraussetzung für die Konsolidierung neu entstandener Parteiensysteme,

in der Regel sollte ein Verhältniswahlssystem mit angemessener Sperrklausel zu einem moderaten Mehrparteiensystem führen. Zur Bewertung der demokratischen Konsolidierung von Parteiensystemen führt Merkel die Kriterien Fragmentierung, Polarisierung und Volatilität (Nettowählerfluktuation) ein (vgl. Merkel 1999: 157).

Die funktionalen Interessensverbände wiederum sind Ausdruck gesellschaftlicher Selbstorganisation und sorgen für zusätzliche Interessensartikulation, sowohl gegenüber dem Staat als auch untereinander. So werden dem Staat gegenüber autonome Gesellschaftsräume geschaffen, die wirtschaftspolitische Rationalität in einer Gesellschaft steigern und nicht zuletzt den Staat und die territoriale Repräsentation (die politischen Parteien) entlasten. Eine der demokratischen Konsolidierung zuträgliche Konfiguration funktionaler Interessensvertretung definiert Merkel wiederum nach Kriterien ihrer Inklusivität und Effizienz. *„Verbändesysteme sollten inklusiv und effizient sein. Inklusiv sind sie, wenn sie repräsentativ sind; effizient vor allem, wenn sie kooperativ sind“* (Merkel 1999: 161).

3.1.4.1.3 Verhaltenskonsolidierung informeller politischer Akteure

Informelle politische Akteure sind solche die keinen formalen, gesellschaftlichen Auftrag zur Interessensvertretung oder Systemgestaltung besitzen, jedoch rein faktisch mit großer Macht ausgestattet sind, z.B. Vertreter des Finanz- und Industriekapitals, Militärs oder paramilitärische Verbände, terroristische Organisationen oder das organisierte Verbrechen. Derartige Akteure können ihre Macht einsetzen, um unabhängig von der Rechtsordnung ihre eigenen Interessen durchzusetzen, womit sie natürlich demokratischen Konsolidierungsprozessen entgegen wirken. Um destabilisierende Handlungen von Vetoakteuren abzuwenden, sollte Vertrauen in die demokratischen Institutionen geschaffen werden bzw. am Abbau möglicher Vetomotive gearbeitet werden. Eine zunehmende Konsolidierung auf den Ebenen eins und zwei wirkt

sich natürlich positiv in diese Richtung aus, auch weil Vetomächten damit zunehmend die Systemalternative zur Demokratie entzogen wird.

3.1.4.1.4 Konsolidierung der Bürgergesellschaft

Innerhalb der ersten drei Ebenen liegt der Fokus auf dem Verhalten der Eliten. Ihre Konsolidierung wirkt sich in letzter Folge auf die Konsolidierung der demokratischen Bürgergesellschaft aus, die dem gesamten System schließlich Legitimität und langfristige Stabilität verleihen soll. Das geschieht einerseits durch die langfristige Herausbildung eines demokratischen Bewusstseins der Bürger, also demokratischer Einstellungen und Werte, die Merkel mit dem Begriff der *civic culture* in Analogie zu Almond und Verba (1963) belegt (vgl. Merkel 1999: 165). Auf der anderen Seite geht es dabei auch um ein Entstehen einer aktiven und selbstbewussten Zivilgesellschaft, die dem Staat gegenüber steht und für demokratische Normen und ihre Rechte aktiv einzutreten vermag (vgl. ebd.: 166). Die Herausbildung einer demokratischen Staatsbürgerkultur geschieht erst über einen langen Zeitraum, doch ist sie einmal herausgebildet, gilt das demokratische System als vollkommen konsolidiert und sollte auch in Krisen weitgehend seine Stabilität bewahren.

3.1.5 Adressaten externer Demokratieförderung

Unbesehen des Ausmaßes äußerer Einflüsse und der Rolle externer Akteure, die von Fall zu Fall größer oder kleiner ausfallen, kann man nicht davon absehen, dass jeder Systemwechsel letztlich zum größten Teil von internen Akteuren getragen wird. Der Einfluss externer Akteure sowie des externen Umfelds können (siehe oben) entweder auf Interessen interner Akteure einwirken, oder auf die Tatsachen und Rahmenbedingungen, nach denen sich innere Akteure richten. Meistens erweisen sich Strategien, die auf Interessen innerer Akteure abzielen zweckdienlicher, da innenpolitische Akteure sogar im Falle einer Änderung materieller Umstände meistens in der Lage sind, Ausweichstrategien zur Verwirklichung ihrer Interessen einzuschlagen (vgl. Sandschneider 2003: 9).

Daher sind erfolgversprechende externe Unterstützungsstrategien oft an Förderungen bestimmter politischer Eliten gebunden. Dabei spielt die Auswahl dieser Akteure zunächst eine immense Rolle innerhalb jeder Strategie und hängt natürlich auch massiv vom Zeitpunkt (der Phase) des Demokratisierungsprozesses ab (vgl. ebd.: 35).

Interne Akteure werden wiederum ihrerseits von ihren Interessen entsprechenden Erwartungshaltungen gegenüber der Unterstützung von außen getragen und sind darüber hinaus von einer bestimmten politischen Kultur geprägt (vgl. Freise 2004: 31). Vor allem die politische Kultur wird dabei maßgeblich nicht nur vom vergangenen nicht-demokratischen Regime geprägt, sie ist vielmehr auch mit Rückgriff auf vorautoritäre Gesellschaftsordnungen zu sehen, so oben. Freise stellt so etwa mit Bezug auf Spanger (2004) und Wedel (1999) fest:

„Fallstudien die einzelne Fördermaßnahmen untersuchen legen die Vermutung nahe, dass es erheblich einfacher ist, bereits existierende zivilgesellschaftliche Strukturen zu unterstützen als „künstlich“ von außen neue aufzubauen.“ (Freise ebd.)

3.1.6 Strategien und Instrumente externer Demokratieförderung

Wie bereits an mehreren Stellen dieser Arbeit angedeutet wurde, sind die Strategien und Instrumente externer Förderung von Demokratie ausgesprochen vielfältig, daher soll hier auch nicht der Versuch unternommen werden, sie in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Ferner wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit auf diese nochmals im Rahmen der EU Bezug genommen. Zu ihren Rahmenbedingungen lässt sich allerdings feststellen, dass Strategie- und Instrumentenwahl im Allgemein von folgenden Determinanten bedingt wird: Geographische Nähe ist zumal ein äußerst bedeutsamer Faktor, denn aus ihr ergeben sich weitere wichtige Faktoren, etwa wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen. Denn je näher ein Zielland zum Geberland verortet ist, desto virulenter das Bedürfnis nach Stabilität und Zusammenarbeit innerhalb ihrer Beziehungen (vgl. Sandschneider 2003: 37). Wobei in der

globalisierten Welt sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen auch ohne geographische Nähe bestehen können. Darüber hinaus findet man einen weiteren wichtigen Faktor für die Instrumentenwahl in unterschiedlichen Zielvorstellungen der Geberakteure (vgl. ebd.). Laurence Whitehead (1986: 17) etwa stellt fest, dass europäische Akteure eher auf soziale und wirtschaftliche Partizipation fokussieren, während bei amerikanischen das Hauptaugenmerk eher auf freien Wahlen liegt. Die Demokratisierungsphase ist ebenso ein außergewöhnlich bedeutsamer Faktor für die Strategiewahl. Ferner muss bedacht werden, dass Transformationsprozesse (insbesondere in der Anfangsphase) durch außergewöhnliche Dynamik, sowie ein prinzipiell offenes Ende gekennzeichnet sind (vgl. Kneuer 2007: 31, O'Donnel/Schmitter 1986: 3). Daher müssen etwaige erwünschte sowie unerwünschte Folgen und Reaktionen auf Einmischung ex ante ins Kalkül genommen werden. Dabei erscheint die Erwägung historisch-kultureller, politischer und wirtschaftlicher Ausgangsbedingungen sinnvoll (vgl. Sandschneider 2003: 38).

3.1.6.1 Soft Power

Es wurde bereits festgestellt, dass die effektivste Demokratieförderungsstrategie jene ist, welche die Interessen interner Akteure zu beeinflussen vermag. Man kann davon ausgehen, dass dies am erfolgreichsten gelingt, wenn der daran beteiligte Geberakteur (Nationalstaat, internationale Organisation oder NGO) als Vorbild angesehen wird, die Ideen und Werte, die er vermittelt, von sich aus begehrenswert erscheinen. So schreibt Joseph Nye:

„Ein Land kann weltpolitisch seine Ziele erreichen, weil andere Länder ihm folgen möchten, weil sie seine Werte bewundern, seinem Beispiel nacheifern, sein Niveau von Wohlstand und Offenheit anstreben.“ (Nye 2002: 29)

Das bezeichnet Nye als *soft power*.

Der Begriff *soft power* bezeichnet eine Spielart des Einflusses bzw. eine Dimension eines umfassenden Machtbegriffs. Auf der anderen Seite und im

Gegensatz dazu steht die Dimension der *hard power*, welche den Machtbegriff im traditionellen Sinne prägt. Also jene Art von Macht, die auf Zwang durch militärische oder wirtschaftliche Mittel (Sanktionen) aufbaut, aber auch, obwohl in geringerem Ausmaß, auf finanziellen Anreizen. *Soft power* gründet sich hingegen auf diffuseren Machtressourcen, etwa der Ausstrahlung von Werten, die als erstrebenswert gelten, einer attraktiven Kultur, oder inneren Praktiken, die Vorbildwirkung entfalten, aber auch auf der Art des Umgangs mit anderen Akteuren des internationalen Systems (vgl. Nye 2004: 8). Diese Macht kann, muss aber keineswegs in einem Verhältnis zur tatsächlichen wirtschaftlichen oder militärischen Macht eines Akteurs stehen, wie die Beispiele Schweden oder Norwegen zeigen, deren internationaler Einfluss, etwa im Zuge von internationalen Vermittlungsmissionen trotz ihrer vergleichsweise geringen *hard power* sehr ausgeprägt ist.

Multilateralismus und die Gründung internationaler Regimes und Institutionen trägt ebenso zur Erlangung der *soft power* bei, insbesondere da auf diese Weise eigene Wertvorstellungen und Normen internationale Verbreitung finden können, bzw. die Möglichkeit von Agenda-setting gegeben ist. Nicht zuletzt kann durch die eigene Konsequenz bei der Einhaltung von Verhaltensnormen internationaler Regimes und Organisationen, in anderen Akteuren des internationalen Systems Vertrauen aufgebaut werden (vgl. Nye 2002: 34).

Das Konzept von *soft power* wird von Joseph Nye in den meisten Fällen hauptsächlich im Rahmen des Diskurses um die Macht der USA verwendet, es scheint jedoch kein ersichtlicher Grund vorzuliegen, wieso es nicht auch im Kontext von Demokratieförderung gebraucht werden sollte. Vor allem die EU hat sowohl als Friedensprojekt als auch als Zone von Wohlstand und Freiheit, insbesondere durch Angebote von Beitrittsperspektiven massive Vorbildwirkung zu entfalten vermocht und damit massiv demokratiefördernde Wirkung auf ihre Nachbarschaft entfaltet. Es handelt sich beim Konzept der *soft power* zwar durchaus um eine Dimension von Macht, die kaum im Rahmen von kurzfristigen

Strategien sinnvoll erschienen mag, auf lange Sicht jedoch durchaus der externen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen dienlich gemacht werden kann. Es ist kein direktes Instrument der Demokratieförderung, sehr wohl aber ein Prinzip, das der allgemeinen internationalen und transnationalen Zusammenarbeit zu gute kommt und insbesondere der Promotion demokratischer Ideen und Normen massiv dient.

„Ideen politischer Ordnung lassen sich nur dann über den zeitlichen und geographischen Raum ihrer Entstehung verbreiten, wenn sie eine eigenständige Attraktivität aufweisen können.“ (Sandschneider 2003: 36)

3.2 Demokratieförderung durch die EU

3.2.1 Theoretische Erwägungen zur Integration und Politikentwicklung der EU

Wie viele andere Politikfelder der EU/EG kann auch die Demokratieförderung nicht eindimensional erklärt werden. Man kann nur schwer ihren Anfang ausmachen, genauso wenig wie ihre Beschaffenheit und ihre Ausrichtung erklären, ohne dass die besondere Struktur der EU/EG bedacht und der Kontext des europäischen Integrationsprozesses berücksichtigt wird. Die europäische Gemeinschaft bzw. Union selbst unterliegt schließlich einer steten, durch Integrationskonjunkturen bestimmten Entwicklung, die einen fortwährenden Wandel ihrer Strukturen, Institutionen und schließlich auch ihrer *policies* nach sich zieht. Konzepte der externen Förderung von Demokratie und Menschenrechten seitens der EU/EG sind stets im Lichte ihrer Entwicklung in Politik- und Entscheidungsprozessen des europäischen Mehrebenensystems zu sehen, das selbst wiederum in einem Entwicklungsprozess begriffen ist. Um etwa verstehen zu können, warum die Europäische Union Anfang der 1990er Jahre auf die Zuspitzung der Lage in Jugoslawien eher zögerlich reagierte, aber nach den NATO Operationen gegen Slobodan Milošević 1999 mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa viel entschlossener und ambitionierter vorzugehen vermochte, ist

es notwendig, den Entstehungsprozess hinter den Demokratieförderungsstrategien der EU zu begreifen, welcher wiederum nicht ohne den Rahmen des gesamteuropäischen Integrationsprozesses erfasst werden kann. Bevor also zu einer Untersuchung europäischer Demokratieförderungsstrategien und ihrer Entstehung geschritten werden kann, soll zunächst ein kurzer Blick auf die allgemeinen Theorien, die die Integration der EU/EG und ihrer Politiken erklären, geworfen werden. Schließlich sollen diese beim Verständnis der Etablierung jener Vorgehensweisen der EG/EU helfen.

Politische Integrationsprozesse kann man als Prozesse ansehen, in deren Rahmen es zur Neuausrichtung politischer Handlungen und Erwartungen hin zu einem neuen politischen Zentrum kommt. Dieses entsteht durch den Prozess des miteinander Verbindens mehrerer ursprünglich unterschiedlicher politischer Gemeinschaften (Staaten). „*The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones*” (Haas 1958: 16). Die Integrationsforschung beschäftigt sich im Allgemeinen mit den Fragen, warum und in welchen Bereichen Staaten bereit sind, ihre Selbstbestimmung an gemeinsame Institutionen abzugeben und wie solche Institutionen schließlich ausgestaltet werden sollen (vgl. Rittberger/Schimmelfennig 2005: 22). Dazu haben sich zwei Denkströmungen entwickelt, der Supranationalismus und der Intergouvernementalismus. Supranationale Denkströmungen, etwa die Theorie des (Neo-)Funktionalismus, fassen supranationale Akteure als von Nationalstaaten unabhängig handelnd auf und daher als maßgeblich für eine Vertiefung der Integration, wohingegen für den Intergouvernementalismus die Mitgliedsstaaten unbesehen des Vergemeinschaftungsgrades als einzig relevante Akteure im Integrationsprozess auftreten und diesen gemäß eigener Interessen steuern (vgl. Pollak/Slominski 2006: 54).

3.2.1.1 Supranationalismus vs. Intergouvernementalismus

Der Funktionalismus geht auf David Mitrany (1943) zurück, der angesichts der Ereignisse des 2. Weltkriegs die These aufstellte, dass der Nationalstaat keine moderne Friedens- und Wohlstandsordnung garantieren kann, da er hauptsächlich auf die Akkumulation von Macht ausgerichtet sei und weniger auf die Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen. In diesem Sinne fragte er, welche Funktionen ein modernes internationales System erfüllen muss, um friedlich zu sein. Der Ansatz wurde später von Haas (1958) zum (Neo-)Funktionalismus weiterentwickelt. Der erste Integrationsschritt ist dabei zunächst die technische Zusammenarbeit in einem beschränkten Bereich, ausgelöst durch die Einsicht, dass eine transnationale Problemstellung (etwa ausgelöst durch technologischen Fortschritt) effizienter durch internationale Zusammenarbeit bewältigt zu werden vermag (vgl. Rittberger 2003: 39f.). Wenn sich die internationale Zusammenarbeit als erfolgreich erweist und bestimmte transnationale Akteure von internationalen Regelungen profitieren, kommt es zur Bildung transnationaler Koalitionen, die eine weitere Integration vorantreiben. Dabei entsteht ein *Spillover-Effekt*, der zu weiterer Integration nicht nur im Sinne einer Vertiefung auf dem geregelten Feld, sondern auch zum Übergreifen der internationalen Verregelung auf andere Felder führt. Eine Integration in einem Sektor kann so zur Einsicht führen, dass die Integration umliegender Sektoren zu noch optimaleren Ergebnissen in demselben Sektor führen könnte (funktionaler *Spillover*) (vgl. Pollak/Smolinski 2006: 57). Ähnlich verhält es sich auch mit politischen Eliten, Bürokratien, oder Interessensverbänden: wenn diese erkennen, dass sie aus der Integration Vorteile bei der Umsetzung ihrer Ziele erhalten, werden sie freilich Druck hinsichtlich einer weiteren Integrationsausweitung aufbauen (politischer *Spillover*). Was die aktive Ausgestaltung des Integrationsprozesses anbelangt, so entsteht diese durch die Interaktion zwischen transnationalen Akteuren, Interessensverbänden, und nationalen Regierungen, aber auch Internationalen Organen. Diese entwickeln nämlich ein eigenes Interesse am Voranbringen der Integration, um einen Zugewinn an eigenen Kompetenzen zu erwirken. Dazu können sie als

Koordinatoren und Verwalter der integrierten Sektoren ihren Informationsvorsprung in ihrem Interesse einsetzen (institutioneller *Spillover*) (vgl. ebd.). Der Neofunktionalismus vermag bis zu einem gewissen Grad den Integrationsprozess der Europäischen Gemeinschaft zu erklären, vor allem die Strategien von Monnet und Schumann passen gut in das Erklärungsschema, sowie die Rolle der obersten EU-Organen, dem EuGH, dem Parlament und der Kommission als Vorantreiber der Integration. Allerdings stößt die Theorie mit ihrer Erklärungskraft an ihre Grenzen, wenn es um die Stagnationsphasen der Integration geht (Politik des leeren Stuhls in den 1960er Jahren).

Im Gegensatz zum Supranationalismus schreibt der Intergouvernementalismus den internationalen bzw. supranationalen Organen kaum Eigenständigkeit zu, weder im Hinblick auf eigenständige Interessen, insbesondere aber nicht hinsichtlich ihres Vermögens, selbst den Integrationsprozess maßgeblich beeinflussen zu können. Ganz im Gegenteil sind es die rational entscheidenden Staaten, die den Integrationsprozess steuern und durch eigene Interessen, Identitäten, Politikstile und -traditionen sowie Bürokratien prägen. Dabei wird ihre Autorität und Eigenständigkeit nicht einmal von einer Integrationstiefe, wie sie der europäische Staatenverbund aufweist, untergraben. Diese wird sogar durch den Zusammenschluss mit anderen Staaten gestärkt, da gebündelte Interessen im internationalen Wettbewerb besser durchsetzbar und internationalen Bedrohungen und Problemlagen besser begegnet werden kann (vgl. Pollak/Slominski 2006: 60).

Einer der markantesten Vertreter des Intergouvernementalismus ist Andrew Moravcsik, er verlieh der Theorie zusätzlich eine liberale Dimension. Für Moravcsik stellt die EU ein „*Regime zur Politikkoordination*“ dar (Moravcsik 1993: 480). Dabei entsteht der Bedarf nach internationaler Koordination bei nationalen Interessensgruppen wegen der Erkenntnis, dass durch internationale Kooperation bessere Ergebnisse erzielt werden können. Dieser Wunsch wird von staatlichen Vertretern (aufgrund ihres rationalen Wunsches nach Wiederwahl)

akkumuliert und sodann auf internationaler oder europäischer Ebene umzusetzen versucht.

Über sämtliche politische Zusammenarbeit sowie über alle zu integrierenden Politikbereiche wird in internationalen Verhandlungen zwischen nationalen Regierungsvertretern entschieden, deren Präferenzen Ausdruck von Kräfteverhältnissen nationaler Interessensgruppen sind (vgl. Moravcsik 1993: 481, Pollak/Slominski 2006: 62). Schließlich werden internationale Organe eingerichtet, welche helfen sollen, die ausgehandelten Regelungen umzusetzen. Sie dienen der Kontrolle und der verbesserten Koordinierung gemeinsamer Politiken, senken Transaktionskosten der Kommunikation und schaffen gegenseitiges Vertrauen. So profitieren alle Beteiligten von der gesteigerten Effizienz international integrierter Sektoren. Auf der anderen Seite sind sich nationale Regierungen stets der Tatsache bewusst, dass die Vergemeinschaftung von Politikbereichen für sie auch den Verlust von Kontrolle und Macht nach sich zieht, weswegen sie sich sehr verhalten bei der Abgabe gewisser traditioneller staatlicher Prärogative zeigen werden, wie etwa der Steuer- und Sozialpolitik, insbesondere aber der Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Pollak/Slominski 2006: 60f).

Obwohl der Intergouvernementalismus tatsächlich eine Erklärung für die Verhaltenheit der Nationalstaaten, bestimmte Bereiche ihrer Politik supranationalen Regimes zu unterwerfen, sowie für die immer wiederkehrenden Rückschläge im europäischen Integrationsprozess zu bieten vermag, so bleibt er aber mit der Tatsache nur schwer vereinbar, dass die Europäische Union weit über eine bloße wirtschaftliche Integration hinausgegangen ist. Noch schwieriger zu erklären ist aus der Sicht der Theorie auch die tägliche Routine im europäischen Regieren, die maßgeblich von den transnationalen Organen beherrscht wird (vgl. ebd.: 62). Insbesondere wird diese staatszentristische Perspektive des Intergouvernementalismus und ihre Sicht der EU-Organen als lediglich ausführende Instanzen für den Willen der Nationalstaaten von Vertretern des *Multi-Level-Governance* Ansatzes kritisiert.

3.2.1.2 Der Multi-Level-Governance Ansatz

Zu größten Teilen wurden die Grundlagen zum *Multi-Level-Governance* Ansatz durch die Studien von Alec Stone und Wayne Sandholtz (1998) begründet (vgl. ebd.). Durchaus räumt die Theorie den Nationalstaaten eine bedeutungsvolle Rolle zu, sowohl bei Politikprozessen als auch im Integrationsprozess, allerdings wird ihre alleinige Kontrolle darüber gänzlich ausgeschlossen. Vielmehr kommt es zu einer Aufteilung des gesamten Entscheidungsprozesses entlang der verschiedenen Ebenen des europäischen Regierens, dabei sind politische Entscheidungen „*shared by actors at different levels rather than monopolized by state executives*“ (Marks/Hooghe/Blank 1996: 346, in: Pollak/Slominski 2006: 65). Von der Einsicht geleitet, dass die Abgabe politischer Macht und Verantwortung an Instanzen der supranationalen Ebene zu effizienteren Problemlösungsmechanismen führt bzw. ebenfalls unpopuläre Maßnahmen mit Berufung auf übergeordnete Politikebenen im eigenen Land durchsetzbarer werden, treten nationale Regierungen zunehmend politische Zuständigkeiten an supranationale Ebenen ab. Einmal übertragen, ist der Vorgang nur schwer wieder rückgängig zu machen.

Dabei geht es im *Multi-Level-Governance* Ansatz gar nicht in erster Linie um eine Erklärung des gesamten Integrationsprozesses. Der Fokus liegt ganz im Gegenteil auf der Analyse des Zusammenspiels der verschiedenen Ebenen europäischen Regierens in politischen Entscheidungsprozessen. Die Ebenen werden in nationale, supranationale und subnationale unterschieden und sind nicht hierarchisch strukturiert. Vielmehr kommt es beim europäischen Willensbildungsprozess auf ein gelungenes Zusammenspiel staatlicher, supranationaler sowie auch privater Akteure in ebenenüberspannenden Kommunikationsnetzwerken an, die hauptsächlich auf dem Wege der Verhandlung und zweiseitigen Konsultation zu Entscheidungen gelangen (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003b: 20f. und 25). Da die Entscheidungskompetenzen aufgrund der (historisch erst nach und nach durch

Vertragsrevisionen) gewachsenen Strukturen über nationale, supranationalen und intergouvernementale Entscheidungssysteme verstreut liegen, müssen kollektive Entscheidungen oft sowohl vertikal, also zwischen den EU-Organen, als auch horizontal, zwischen den Mitgliedsstaaten und deren Interessen, abgestimmt werden, die wiederum nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sind. Michele Knodt (2005: 17f.) beschreibt das System der EU als durch eine Vielzahl von Entscheidungsarenen charakterisiert, wobei sie im „*auswärtigen Regieren*“ die EU gleichzeitig als Akteur und Entscheidungsarena sieht.

Wichtig ist letztendlich festzuhalten, dass jede der angesprochenen Theorien Teile der europäischen Integration und des europäischen Regierens zu erklären vermag, andere Aspekte aber wiederum ausblendet. Am besten geeignet, um europäische Integration und Politikprozesse zu erklären, scheint letzten Endes eine Kombination aller dieser Theorien zu sein (vgl. Pollak/Slominski 2006: 66). Hier sollen diese Integrationstheorien helfen, die nachstehend illustrierte Herausbildung europäischer Demokratie- und Demokratieförderungskonzepte zu unterstreichen und ihnen eine gewisse erklärende Systematik zu verleihen.

3.2.2 Grundlagen und Verankerung

Die EU-Demokratieförderung ist stets in einem allgemeinen Kontext zu betrachten, da die EU bis in die Gegenwart stets in einer Entwicklungsdynamik entlang der Zeitachse begriffen ist. So unterliegt sie etwa Einflussfaktoren wie dem internationalen Kontext, dem Fortschritt des Integrationsprozesses, dem Entwicklungsstand ihres institutionellen Systems, dem Grad ihrer Erweiterung usw. (vgl. Kneuer 2007: 87). Deswegen ist auch der heutige Stand bloß als eine Momentaufnahme in einem langen Entwicklungsprozesses zu sehen, er wird durch diesen determiniert und ist nur mit Rückgriff auf denselben zu erklären. Ferner kann er auch keineswegs als abgeschlossen angesehen werden.

3.2.2.1 Die EU als demokratische Gemeinschaft, Demokratieförderung als Politikfeld

Von Anfang an war die Europäische Gemeinschaft ein Projekt, das von politischen Zielen geprägt war, wie z.B. ehemals verfeindete Völker zu versöhnen, ein erneutes Aufleben autoritärer Regime nach dem Zweiten Weltkrieg zu verhindern, sowie Deutschland in westliche Strukturen einzubinden und kontrollieren zu können. So wähten die Präambeln des EGKS- bzw. des EWG-Vertrages die Unterhaltung friedlicher Beziehungen (EGKS) bzw. die Festigung und Wahrung von Frieden und Freiheit (EWG) (vgl. ebd.: 92). Da diese Ziele jedoch zunächst durch eine Vergemeinschaftung wirtschaftlicher Sektoren zu erreichen gesucht wurden, fanden in jenen ersten Gründungsverträgen ausdrückliche demokratische Werte und Normen keine Erwähnung. Der demokratische Charakter der europäischen Gemeinschaft wurde stattdessen zunächst durch offizielle Deklarationen und Stellungnahmen der Staats- und Regierungschefs bzw. der EG-Organe begründet (vgl. Jünemann 2005: 130, Europäische Kommission, 1995a: 2), so etwa im Dokument über die Europäische Identität vom 14. 12. 1973, in dessen Rahmen der Wille bekundet worden ist, *„[...] die Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, die das Ziel des wirtschaftlichen Fortschritts ist, sowie der Achtung der Menschenrechte als die Grundelemente der europäischen Identität zu wahren“* (Dokument über die europäische Identität 1973, zit. nach Kneuer 2007: 93).

Einen starken Impetus bekam die Praxis gemeinsamer Stellungnahmen und Deklarationen zum Thema Demokratie und Menschenrechte insbesondere im Rahmen der 1970 ins Leben gerufenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die einen ersten Mechanismus zur Koordinierung und Abstimmung des Außenhandelns der EG-Mitgliedsstaaten darstellte. Jedoch waren damit keines Wegs konkrete Mechanismen und Instrumente eines gemeinsamen Außenhandelns der EG gegeben, vielmehr stellte die EPZ erst den Ausgang eines langen Prozesses dar. In dessen Rahmen sollte erst nach

und nach durch eine Politik der kleinen Schritte eine gemeinsame Außenpolitik verwirklicht werden (vgl. Kneuer 2007: 93). Für die Entwicklung der Dimension der Menschenrechte und Demokratie innerhalb der EG-Außenbeziehungen bedeutete das, dass etwaige Strategien und Verfahren erst nachdem sie in der Praxis etabliert worden waren auch schriftlich niedergelegt werden sollten (vgl. ebd.).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte fand erstmals ein explizites Bekenntnis zum Eintreten der Gemeinschaft für Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und für die Achtung von Menschenrechten Eingang in ein solches Dokument der EG (vgl. Einheitliche Europäische Akte 1986: Präambel). Ferner erhielt auch die EPZ zum ersten Mal eine legale Grundlage (Artikel 30). Damit machte die Europäische Gemeinschaft den ersten großen Schritt von einer größtenteils wirtschaftlichen Gemeinschaft zu einer politischen Union (Jünemann/Knodt 2007: 13). Auch ist das vor diesem Hintergrund der vorausgegangenen Süderweiterung um die ehemals autokratisch regierten Staaten Portugal und Spanien 1986, sowie durch Griechenland 1981 zu sehen, bei denen wirtschaftliche Interessen und Zielsetzungen klar den politischen untergeordnet wurden, was als ein Akt der gezielten Demokratieförderung angesehen werden kann (vgl. Jünemann 2005: 131).

Einen nächsten Schritt hin zur Etablierung der Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Politikfeld der EG tätigte der Europäische Rat mit der Deklaration über Menschenrechte vom 28./29. Juni 1991, worin die Demokratieförderung und -sicherung offen zu einem Politikfeld und einem Eckstein der Beziehungen zu, wie auch der Zusammenarbeit mit Drittstaaten erklärt wird (vgl. ebd.: 132). Im selben Jahr folgte auch eine Resolution des Rates (vgl. Rat 1991), mit welcher in Anlehnung daran sowohl Strategien, Leitlinien und Verfahren konkretisiert wurden, als auch die Förderziele. Damit wird etwa festgelegt, dass demokratische Institutionen, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, freie und regelmäßig stattfindende Wahlen, der Schutz von

Minderheiten, und das Prinzip der *Good Governance* gefördert werden sollen. Demokratie kam damit nunmehr in den Genuss aktiver Unterstützung. Kneuer bezeichnet dieses Dokument als das „Basisdokument der europäischen Demokratieförderung“.

„Kohäsion und Konsistenz der Aktivitäten sollten verbessert werden durch die Formulierung von Konkreten „Leitlinien, Verfahren und Handlungslinien“. Die einzelnen bereits existierenden Schwerpunkte, Verfahren und Instrumente wurden in ein Gesamtkonzept zusammengeführt. (...) Während in den ersten Jahrzehnten von „Wahrung von Freiheit“, dann von „Wahrung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten“ gesprochen wurde, wurden diese Prinzipien 1991 genauer aufgeschlüsselt und somit für die Festlegung genauer Förderziele geöffnet.“ (Kneuer 2007: 95)

In der Folge kam es zur Verankerung einer Menschenrechtsklausel in allen ab 1991 von der EG mit Drittländern geschlossenen Abkommen, die im Falle gröberer und fortwährender Verletzung von Menschenrechten oder Prinzipien der Demokratie (welche fortan als wesentlicher Teil der Abkommen angesehen wurden) eine teilweise oder gänzliche Suspension der Verträge nach sich ziehen sollten. Insbesondere eine der ersten Formulierungen der Menschenrechtsklausel, die so genannte „Baltikum-Klausel“ (in den ersten Verträgen mit den Baltischen Staaten, Albanien und Slowenien verwendet), bot genau diese Möglichkeit. Hingegen sah die später verwendete so genannte „Bulgarien-Klausel“ (in die Verträge mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Slowakei usw. aufgenommen und seit 1995 ausschließlich verwendet) vor einer Suspension Konsultationen mit dem Drittland und stellte damit eine abgeschwächte Variante der Menschenrechtsklauseln dar (vgl. Europäische Kommission 1995: 8 und 11).

Zu einer endgültigen Festlegung der Demokratieförderung als Politikinhalt der Gemeinschaft kam es mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Europäische Union am 7. Februar 1992 in Maastricht. Damit fanden erneut Grund- und Menschenrechte (wie sie sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und den aus gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ableiten

lassen) Eingang in einen Vertragstext (vgl. Art. F, Abs. 2, Vertrag über die Europäische Union 1992), doch wurden sie diesmal zu direktem Vertragstext und damit zu legalen Grundprinzipien der Europäischen Union. „*Since the commencement of the Maastricht Treaty 1993, the now European Union (EU) has defined itself explicitly as a community of values [...]*“ (Jünemann/Knodt 2007: 13). Auch erklärte der Vertrag für die neu entstandene gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unter anderem „*die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten*“ zum Ziel (Art. J1, Abs. 2, ebd.).

Zweifelsohne sind diese Entwicklungen auch im Lichte der zu dieser Zeit ablaufenden Veränderungen im internationalen Umfeld zu sehen, vor allem aber den anstehenden Transformationen und Demokratisierungsprozessen der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL), sowie des Westbalkans. Während die neuen Institutionen, allem voran die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, mit den Herausforderungen im Zuge des Auseinanderbrechens Jugoslawiens und den sich damit anbahnenden ethnischen Konflikten und Bürgerkriegen überfordert schienen, gelang mit der erfolgreichen Stabilisierung und Konsolidierung demokratischer Systeme in den MOEL ein bahnbrechender Erfolg. Im Laufe der 1990er Jahre wurden nach und nach Strategien der Demokratieförderung weiterentwickelt, vor allem mit den Heranführungsstrategien an die EU im Zuge eines Beitrittsprozesses, die eine Stabilisierung und Demokratisierung der europäischen Nachbarschaft erfolgreich herbeiführten. Die 1993 formulierten Kopenhagener Kriterien und die Erfahrungen des Osterweiterungsprozesses trugen in weiterer Folge zu einer Vertiefung und Weiterentwicklung der Strategien, Konzepte und Instrumente der Demokratieförderung bei, die schließlich auch in andere außenpolitische Handlungsfelder der EU übernommen wurden (so etwa bei Strategien für die Stabilisierung des Wiederaufbaus, die Befriedung der Gesellschaft und das *state-building* am Westbalkan nach dem Ende der Bürgerkriege) (vgl. Kneuer 2007: 99).

Demokratieförderung wird längst als ein Politikfeld der Europäischen Kommission angesehen aber auch als ein Multidimensionaler und universaler Ansatz zur Stabilisierung und Konfliktverhütung (vgl. ebd.). Jünemann/Knodt (2007: 15) identifizieren gar ein Prinzip des *democracy-mainstreaming* (analog zum Begriff *gender-mainstreaming*) in den Beziehungen der EU zu Drittländern. „Duly, democracy promotion is defined as a cross-cutting issue for all policy fields – security, development, and trade policy inclusive.“ (ebd.). Dabei kommt es zu einer Verzahnung von wirtschaftlichen und politischen Handlungsformen, die letztlich alle drei Pfeiler der EU-Politik umfassen, daher sowohl supranationalen als auch intergouvernementalen Charakter besitzen (vgl. Kneuer 2007: 102).

Andererseits führte die Erweiterungsdynamik auch zu zahlreichen Vertragsrevisionen und zu grundlegenden Veränderungen der EU ihrerseits, zunächst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 und danach mit dem Vertrag von Nizza 2000. So definiert heute Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) wie schon an anderer Stelle ausgeführt (siehe Definition von Demokratie in dieser Arbeit) die liberalen und demokratischen Grundsätze der Europäischen Union, welche sodann im Artikel 49 Absatz 1 als Voraussetzungen für einen Beitritt zur EU einbezogen werden. Ähnliches wird auch unter dem Titel *Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik* festgelegt. Neben dem Artikel 11 EUV (ex-Artikel J.1), der unter anderem die Stärkung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als Ziel fasst, setzt der Artikel 27a für eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Kommission in diesem Bereich als Ziel „[...] die Werte der gesamten Union zu wahren und ihren Interessen zu dienen [...]“. Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fand die Demokratieförderung in die Gemeinschaftsverträge Eingang. So heißt es:

„Die Politik der Gemeinschaft in diesem Bereich trägt dazu bei, das allgemeine Ziel einer Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verfolgen.“ (Art. 177 (2) EGV, konsolidierte Fassung)

3.2.2.2 Die EU als Zivilmacht

Der Begriff des *democracy-mainstreaming* ist ebenfalls im Lichte zeitgenössischer Sicherheitsstrategien und Bedrohungswahrnehmungen (Jünemann/Knodt 2007: 14) zu sehen. So definiert etwa eine von Javier Solana entworfene und vom Europäischen Rat 2003 in Thessaloniki angenommene Sicherheitsstrategie drei Hauptbedrohungen für das internationale System: internationalen Terrorismus, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und gescheiterte Staaten (*failed states*) (Europäischer Rat 2003: 4f). Aufgrund von diesen Annahmen empfiehlt die Sicherheitsstrategie, Maßnahmen der Konfliktprävention unter Zuhilfenahme sowohl militärischer als auch ziviler Mittel, so etwa der Demokratieförderung, zu ergreifen (vgl. ebd.: 14f.).

An zivilen Mitteln steht der EU dabei ein durch lange Zeit entwickeltes und recht ausgereiftes Instrumentarium an zur Verfügung. Dazu gehören ganz generell die Förderung und Unterstützung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Bürgergesellschaft, sowie zivile Konfliktregelung und der Aufbau ziviler Strukturen, wie etwa nach dem Ende der Kriege in Jugoslawien (vgl. Kneuer 2007: 102). Innerhalb der GASP entstand dazu seit der EPZ und durch deren Weiterentwicklung in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza das Instrumentarium der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien, sowie der gemeinsamen Strategien, durch die der Europäische Rat Handlungskonzepte und Strategien für ein kohärentes Auftreten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten auf internationaler Bühne festlegen kann. In diesem Rahmen beschließt der Rat der Außenminister gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Aktionen und Erklärungen. Dies kann z.B. Sanktionen, aber auch positive Maßnahmen umfassen, etwa die Entsendung von Wahlbeobachtern oder Finanzhilfe, wie z.B. im Falle der palästinensischen Selbstverwaltung oder der zivilen Verwaltung in Mostar (vgl. Wagner/Hellmann 2003: 576). Zudem sind die Strategien der GASP häufig durch ein Prinzip, das als „kooperativer Multilateralismus“ (vgl. Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet 2000) bezeichnet

werden kann, charakterisiert. In diesem Sinne versucht die EU, ein „*dichtes Netz politischer Dialoge mit Drittstaaten und Regionalen Organisationen*“ aufzubauen und schließlich auch „*Konfliktparteien ihrerseits zu Dialog und zur Bildung multilateraler Institutionen zu ermutigen*“ (Wagner/Hellman 2003: 575), so z.B. durch den Stabilitätspakt 1994 oder im Stabilitätspakt für Südosteuropa 1999. Dieses Konzept gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik brachte der EU schon zu Zeiten der EPZ den Ruf einer Zivilmacht ein (vgl. Duchêne 1973: 34), die durch das Fehlen von Mitteln militärischer Macht zugunsten eines Übergewichts als Wirtschaftsmacht und einer fortschreitenden Entwicklung ziviler Mittel und Fähigkeiten gekennzeichnet ist (vgl. Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet 2000: 288f, Kneuer 2003: 102, Duchêne ebd.).

Nach dem Ende des Ost-West Konflikts und insbesondere angesichts der Ohnmacht der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, die Kriege im ehemaligen Jugoslawien unter Kontrolle zu bringen, wurde zunehmende Kritik am Konzept *Zivilmacht Europa* laut. Die EU könne nicht mehr wie im Laufe des Kalten Krieges bloß als Konsument von Sicherheit auf der Weltbühne auftreten. So wurde im Rahmen des Vertrags von Nizza die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Leben gerufen und die EU damit um eine militärische Dimension erweitert (vgl. Wagner/Hellmann 2003: 577). Das Ziel ist dabei, eine schnelle Eingreiftruppe aufzubauen, die bis zu 60.000 Mann umfassen soll und über einen Zeitraum von einem Jahr, zur Erfüllung der Petersberger Aufgaben im Einsatz verbleiben kann, die etwa Missionen zur Evakuierung von Zivilisten, aber auch friedensschaffende Operationen beinhalten. Dazu parallel werden ebenfalls zivile Maßnahmen der Konfliktprävention weiter ausgebaut (vgl. ebd.).

Am zivilen Charakter europäischer Demokratieförderung soll die Einführung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in absehbarer Zeit jedoch nichts ändern, zumal die militärischen Mittel ausdrücklich nicht zur Erzwingung eines Systemwechsels benutzt werden dürfen (Jünemann/Knodt 2007: 16). Nichtsdestotrotz ist Skepsis gegenüber dem Aufbau militärischer Kapazitäten der

EU weit verbreitet, so z.B. der Appell von Schubert/Müller-Brandeck-Bocquet (2000: 284), die Rolle der EU als „*postmodernem außenpolitischen Akteur*“ nicht zu vergessen. Paralell dazu formuliert Kneuer:

„Die Stärke der EU lag bislang – das hat der Jugoslawien-Konflikt gezeigt – jedoch weniger in der Konfliktregulierung als in der Friedenskonsolidierung. [...] Die militärische Schwäche wird durchaus ambivalent beurteilt. So liege im Bereich ziviler und präventiver Maßnahmen ein komparativer Vorteil.“ (Kneuer 2007: 102)

3.2.3 Erweiterungspolitik und Konditionalität

Immer wieder und von Anfang an wurde das Projekt der europäischen Integration vom Motiv der Vereinigung oder Wiedervereinigung Europas geleitet. So protestierten z.B. die Föderalistenkongresse nach dem Zweiten Weltkrieg in zahlreichen Appellen gegen eine Teilung Europas und sahen die Integration Westeuropas nur als eine Vorstufe zu einer gesamteuropäischen Vereinigung. Diese paneuropäische Idee fand auch in die Präambel des Vertrags zur Gründung der EWG Eingang und tauchte ferner immer wieder in Beteuerungen und zeremoniellen Reden europäischer Politiker und Würdenträger auf, so z.B. in einer Rede des Kommissionspräsident Walter Hellstein vor der „Europäischen Bewegung“ am 20. Jänner 1968 (vgl. Schimmelfennig 2003: 552).

Eine Erweiterungspolitik jedoch galt in der Europaforschung lange Zeit als „*neglected subject*“ (vgl. Wallace 2000). Sie sollte parallel zum europäischen Integrationsprozess erst nach und nach Gestalt annehmen. Darüber hinaus verfolgte sie niemals (genauso wenig wie heute) eine einheitliche Zielvorgabe, vielmehr wurde sie oft von den divergierenden Interessen der Mitgliedsstaaten sowie der EG-Organen selbst geleitet und wird ferner häufig in einem Spannungsverhältnis zur Vertiefung der europäischen Integration gesehen (so kann z.B. der Rolle Großbritanniens als Befürworter der Osterweiterung das Kalkül unterstellt werden, dass damit eine weitere Vertiefung der Integration untergraben wird) (vgl. Schimmelfennig 2003: 548f.).

Die europäische Gemeinschaft besaß zu verschiedenen Zeitpunkten ihres Integrationsprozesses jeweils verschiedene Ausmaße gemeinsamen Besitzstandes politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher Regelungen, Wertvorstellungen und Verfahren, die von beitrittswilligen Staaten weitläufig übernommen werden mussten. Um den jeweiligen Stand der Integration und Integrität der gesamten Gemeinschaft aufrechtzuerhalten wurden deshalb stets gewisse Bedingungen an einen Beitritt geknüpft. Karen E. Smith verdeutlicht das anhand der Metapher eines Klubbeitritts und der daran geknüpften Bedingungen:

“The conditions reflect the values and interests of the club and its members. Expanding a club to include new members inevitably means some change in the way the club operates and the functions it performs; membership conditions are a way to protect the club’s basic values and interests from radical change brought on by membership expansion. This should coincide with the expectations of membership applicants: they are seeking to join the club in its current state and presumably wish to keep it that way.” (Smith 2003: 106)

Die Bedingungen für einen Beitritt bildeten sich parallel zum Integrationsprozess erst nach und nach heraus. In den Römischen Verträgen von 1957 wurden sie noch sehr vage formuliert. So heißt es in Artikel 237, Absatz. 1 des Vertrags zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957: *„Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission eingeholt hat“*. Weiters wird sehr offen bestimmt, dass Aufnahmebedingungen *„durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedsstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt“* werden. Daraus folgte, dass sowohl die Heranführungsstrategie als auch die Beitrittsbedingungen von Fall zu Fall gesetzt und weiterentwickelt werden sollten (vgl. Kneuer 2007: 105). Dass die Verträge anfänglich keine Demokratie- und Menschenrechtsklauseln für Beitritte beinhalteten, sollte aber nicht heißen, dass diese Kriterien keine Rolle für einen Beitritt zur Gemeinschaft gespielt hätten, vielmehr hatte ihr Auslassen politische Gründe, so etwa den Status Westdeutschlands und das Offenlassen der Möglichkeit einer Wiedervereinigung mit Ostdeutschland (vgl. ebd.: 109). Andererseits kam wegen der Situation im Kalten Krieg ein Beitritt europäischer

Länder außerhalb Osteuropas sowieso nicht in Frage. So waren auch die ersten Länder, die Beitrittsanträge stellten (England, Irland und Dänemark 1961, Norwegen 1962) ohnehin konsolidierte Demokratien (vgl. ebd., Smith 2003: 109). Erst nachdem vermehrt Beitritts- oder Assoziationsanträge an die Gemeinschaft gestellt wurden, so etwa die Assoziationsanträge Griechenlands und der Türkei 1959 bzw. 1961, ging man daran, zunehmend fixe Kriterien und Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen. Unter den ersten Schritten in diese Richtung ist etwa der Bericht einer Kommission aus Vertretern der Parlamentarischen Versammlung zur Frage der Beitrittskriterien von Dezember 1961 zu sehen (als Birkelbach-Bericht bezeichnet), in dem klar die Stellung bezogen wird, dass nur Staaten, die nach Prinzipien von Demokratie, Bürger- und Menschenrechten regiert werden, der Beitritt gewährt werden soll. (vgl. Kneuer 2007: 110). Erst durch die Erweiterungsdynamik der Transformationsländer aber, also der Beitrittsprozesse Südeuropas, insbesondere jedoch der MOEL wurden die Beitrittsbedingungen, an den praktischen Situationen ausgerichtet, tatsächlich ausgebaut und definiert.

Autokratische Regime im Allgemeinen, aber auch im Systemwechsel befindliche Staaten sind ein Faktor von Instabilität, die stets für ihre Nachbarländer zu einer direkten Bedrohung werden kann. So stellte die Demokratisierung ihrer Nachbarregionen ein vitales Interesse der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union dar. (vgl. ebd.: 25). Die Europäische Union selbst nahm doch ihren Anfang als Friedensprojekt für Europa, um durch Demokratie, wechselseitige Integration und wirtschaftliche Wohlfahrt ehemals verfeindete Völker zu versöhnen. Durch Assoziierung, aber viel mehr noch durch Erweiterung erhielt die Gemeinschaft/Union nach und nach die Möglichkeit, durch die Ausdehnung ihres wirtschaftlichen und politischen Modells und durch die Einbeziehung weiterer Regionen das politische Bild Europas erneut zu verändern (vgl. Smith 2003: 107, Schmitter 1996: 47). Neben den moralischen und sicherheitspolitischen Beweggründen für eine Erweiterungspolitik aber spielen eindeutig auch die

wirtschaftlichen eine große Rolle. So wurden durch den Erweiterungsprozess stets neue Märkte erschlossen.

In diesem Sinne erweist sich die Konditionalität als effektives Instrument der Außenpolitik der Gemeinschaft, da damit direkter Einfluss auf die Innenpolitik anderer Staaten genommen werden kann. Allerdings muss gleichzeitig angemerkt werden, dass diese Wirkung nur soweit erzielt werden kann, wie der Wille zur Integration oder der Assoziation in den Zielländern gegeben ist. Da erst die Aussicht auf einen Vollbeitritt die maximale Effektivität der Konditionalität zur Entfaltung bringt, ist sie ferner stark geographisch beschränkt (vgl. Smith 2003: 108f.).

Ein Problem der Erweiterungspolitik stellt ferner das Dilemma von Erweiterung vs. Vertiefung dar, daher die Angst, dass eine Erweiterung zu Lasten weiterer Integration gehen könnte. Konditionalität im Sinne von Beitrittsbedingungen bietet ebenfalls die Möglichkeit, eine Verwässerung der Prinzipien und Normen der EU zu verhindern. Andererseits kann das Setzen zu hoher Kriterien für einen Beitritt potenzielle Kandidatenländer von einem pro-europäischen Kurs fernhalten oder abbringen. Dies würde dem Ziel einer inklusiven EU als Generator von Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität entgegenwirken. Eine Möglichkeit dies zu vermeiden wäre Flexibilität bei Beitrittsbedingungen: Schafft aufgrund besonderer Gegebenheiten ein Land es nicht, bestimmte Bedingungen zu erfüllen, beispielsweise Teile des gemeinschaftlichen Besitzstands effizient umzusetzen, so könnten Ausnahmerebedingungen oder Übergangszeiten für die Implementierung bestimmter Bereiche des *Acquis communautaire* geschaffen werden. Obwohl unter den Mitgliedsstaaten dieses Prinzip weit verbreitet ist, ist man bei Beitrittskandidaten aber bisweilen damit oft sehr verhalten geblieben (vgl. ebd.: 107f.).

Was die Interessen der Beitrittskandidaten betrifft, sind es ebenfalls vordergründig Stabilität und Frieden, vor allem aber auch der

marktwirtschaftliche Erfolg der EG/EU, die eine Vorbildwirkung auf Nichtmitglieder ausüben. Insbesondere die Reformstaaten der MOEL sowie Südosteuropas entwickelten aufgrund der Gleichzeitigkeit ihres gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Wandels, sowie eines manchmal (so im Falle Kroatiens) parallel dazu ablaufenden *state-building-Prozesses*, hohen Bedarf, hohe Akzeptanz und eine aktive Nachfrage nach *policy transfer* aus der EU, also nach der Übernahme von politischen Institutionen, Prozessen und Politikfeldern von außen (vgl. Kneuer 2007: 107). Die EU kann dazu insbesondere im Heranführungs- und Beitrittsprozess konkrete Modelle sowohl anbieten, als auch finanziell und technisch unterstützen. Damit fördert und fordert sie die demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen im Zielland und schafft auf diese Weise einen Transformationsrahmen für den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel (vgl. ebd.).

Das Funktionsprinzip der Konditionalität beruht letztendlich auf einer Interessenkonvergenz der EU und des Ziellands. Durch den Wunsch eines Landes nach Assoziierung oder Beitritt auf der einen Seite, und dem Erweiterungswillen der EU andererseits, ergibt sich ein „Schnittmengenbereich von Interaktion“ (vgl. ebd.: 106). Innerhalb dessen kann ein Anreiz-Druck-System aufgebaut werden, wobei der Anreiz aus der angestrebten Mitgliedschaft bzw. Assoziation besteht, und parallel dazu ein ständiger Druck zu weiteren Reformen aufrechterhalten wird, wobei gröbere Rückschritte oder Fehlentwicklungen im Demokratisierungsprozess negative Maßnahmen nach sich ziehen können, bis hin zur Aussetzung des Heranführungsprozesses (vgl. ebd.: 108).

Die Kompetenzverteilung in den EU-Außenbeziehungen und genauso im Heranführungs- bzw. Beitrittsprozess erstreckt sich über die nationale, intergouvernementale und supranationale Ebene. Die maßgebenden Akteure sind daher der Europäische Rat, der Rat der Außenminister, die Kommission sowie nicht zuletzt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER). Die

Rolle des Parlaments ist hingegen eher eine untergeordnete. Es verfügt in diesem Bereich bloß über Anhörungs- und Anfragerechte, obwohl es über seine Budgetrechte sehr wohl indirekten Einfluss auf Entscheidungen der GASP nehmen kann (vgl. Pollak/Slominski 2006: 205f.). Allerdings kann man die Rolle des Europäischen Parlaments als „*Gewissen und Sachwalterin demokratischer Kriterien*“ innerhalb der Außenbeziehungen der EU/EG über die Jahre hinweg definieren. So erließ es zahlreiche Stellungnahmen, in denen es für demokratische und liberale Prinzipien eintritt, sowie für Rechte von Minderheiten (vgl. Kneuer 2007: 124). Außerdem gilt das Parlament als tendenziell erweiterungsfreundlich und als Kontrolleur der anderen europäischen Organe.

Nach Artikel 49 EUV ist der Rat die zentrale und letztendlich alleinige Entscheidungsinstanz im Beitrittsverfahren. Er entscheidet nach einer abgegebenen Stellungnahme der Kommission einstimmig. Allerdings sind die Entscheidungen des Rates politische Entscheidungen und müssen sich nicht nach objektiven Kriterien richten, sie sind ferner häufig an nationalstaatlichen Interessen ausgerichtet.

Die Kommission erarbeitet die Verhandlungspositionen des Rates, ist für die Durchführung der Verhandlungen zuständig, sowie für die Bewertung der Fortschritte von Beitrittskandidaten bei der Erfüllung vorgegebener Kriterien bzw. bei der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Wenn der Rat der Verhandlungsführer ist, so kann man von der Kommission als vom Verhandlungsdurchführer sprechen (vgl. ebd.: 123). Ihr konkretes Gewicht im Beitritts- und Heranführungsprozess ist stets in Relation zu den Interessen der Mitgliedsstaaten zu sehen. Sofern kein Mitgliedsstaat im Rat aufgrund besonderer Interessen geneigt ist, sein Veto einzulegen, die Verhandlungen also auf einer technischen Ebene verbleiben, hat die Kommission relativ viel Gestaltungsmacht aufgrund ihrer Rolle bei der Durchführung von Verhandlungen und der Bewertung der Fortschritte der antragstellenden Länder. Es ist aber vor allem während der 1990er Jahre die Tendenz eines Bedeutungsgewinns für die

Kommission im Heranführungs- und Beitrittsprozess feststellbar. Der Grund dafür ist die wachsende Menge des zu übernehmenden *Acquis* auf der einen Seite, andererseits die steigende Anzahl potenzieller Beitrittskandidaten (vgl. ebd.), die die Kommission in Ihrer Rolle als „*Makler und Manager des Erweiterungsprozesses*“ auf das Parkett rief (vgl. ebd.: 124).

3.2.3.1 Demokratie als Beitrittskriterium

Anfänglich, zu Zeiten der Entstehung der Römischen Verträge, war das einzige vertraglich geregelte Beitrittskriterium, ein europäischer Staat zu sein. Nach und nach kamen weitere Kriterien hinzu, sie wurden in Ratsdokumenten, bilateralen Verträgen zwischen der EG/EU und den Beitrittsansuchenden, und schließlich auch in den Verträgen der Union selbst festgehalten. Die massivste Entwicklung auf diesem Gebiet fand aber im Rahmen der Osterweiterung statt. Nach anfänglichem Zögern stellte der Europäische Rat von Kopenhagen 1993 den MOEL prinzipiell einen Beitritt in Aussicht und formulierte Kriterien, die als Vorbedingung dazu dienen sollten. Diese Kopenhagener Kriterien umfassten zunächst die Forderung nach stabilen demokratischen Institutionen, einer funktionsfähigen Marktwirtschaft sowie der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck im Binnenmarkt standzuhalten, und nach der Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Die EU sollte ihrerseits Voraussetzungen für die Aufnahme weiterer Mitglieder schaffen, die eine Gefährdung des Integrationsprozesses ausschließen würden (vgl. Schimmelfennig 2003: 543). In weiterer Folge wurden die eher vagen Formulierungen der Kopenhagener Kriterien nach den jeweils situationsbedingt auftretenden Problemstellungen weiterentwickelt und vertieft (so etwa durch Stärkung der Justiz und Verwaltung im Zuge des Gipfels von Madrid 1995, oder durch Aspekte gutnachbarschaftlicher Beziehungen und regionale Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspakts für Europa 1994) (vgl. Kneuer 2007: 98). 1995 wurden die Kopenhagener Kriterien vom Rat von Madrid erneut bestätigt und die Kommission damit beauftragt, Stellungnahmen zu den Beitrittsgesuchen der Kandidaten abzugeben.

Die Erfüllung aller Kriterien sollte im Zuge eines Beitrittsprozesses ausnahmslos erfolgen. Andererseits wurde aber der Erfüllung von politischen Kriterien eindeutig ein Vorrang gegenüber wirtschaftlichen Kriterien eingeräumt. So definieren die Schlussfolgerungen des Rates von Luxemburg 1997 (Punkt 25) die Einhaltung der Kriterien von Kopenhagen als „*unabdingbare Voraussetzung für die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen*“, während die wirtschaftlichen Kriterien aus einer „*zukunftsorientierten, dynamischen Sicht heraus beurteilt werden*“ (vgl. Kneuer 2007: 116). Der politische Teil der Kopenhagener Kriterien wurde mit der Zeit zunehmend präzisiert und stellte letzten Endes Anforderungen dar, die auf die Errichtung eines liberalen demokratischen Systems abzielen. So werden sie in der Agenda 2000 (vgl. Kommission 1997) anhand von drei Kriterien bestimmt: Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Achtung der Minderheitenrechte. Die Kategorie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wird dabei ferner anhand von weiteren drei Faktoren ermittelt:

„1) Demokratische Freiheiten, politischer Pluralismus, Meinungs- und Religionsfreiheit, 2) demokratische Institutionen, unabhängige Justiz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, 3) freie und faire Wahlen, die das Alternieren verschiedener politischer Parteien erlauben, das Anerkennen der Rolle der Opposition.“ (Kneuer 2007: 114)

Es zeigt sich, dass die vergangenen Erweiterungserfahrungen für künftige Erweiterungsprozesse stets von immenser Bedeutung sind, da die in ihrem Zuge gewonnenen Erfahrungen und Praktiken für die Zukunft festgeschrieben werden. Insbesondere die Osterweiterung war ein Meilenstein für die Entwicklung von Instrumenten zur Heranführung von Transformationsländern und zu ihrer Demokratisierung. Die Definition der Kopenhagener Kriterien und ihr Niederschlag im Vertrag von Amsterdam, ihre Fortschreibung im Vertrag von Nizza sowie die Entwicklung entsprechender Mechanismen und Verfahren durch die Kommission zur Beurteilung, Kontrolle und Beratung der Beitrittskandidaten kommen bereits in den Beziehungen zu den Ländern des Westbalkans zum Einsatz.

3.2.4 Politikinitiativen gegenüber dem Westbalkan: Der Weg zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Die politischen Veränderungen im Zuge der Transformationsprozesse im zerfallenden Jugoslawien Ende der 1980er und am Anfang der 1990er Jahre brachten eine enorme nationalistische Radikalisierung der Politik und Gesellschaft. Dieses Wiedererwachen des nationalen Bewusstseins im jugoslawischen Vielvölkerstaat wurde begleitet, oder gar ausgelöst, von einer Krise des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Systems. Dies brachte neue politische Führer an die Macht, die das erwachende Nationalbewusstsein nutzten, um für eigene Zwecke zu mobilisieren, was in der Folge zu einer schnellen Radikalisierung der Situation führte. Anna Vachudova (2004: 144) beschreibt diese Entwicklung als „*profound ethnicization of domestic policies*“. Sowohl international als auch in der EU/EG schien zunächst Ratlosigkeit und Uneinigkeit hinsichtlich der Frage, wie diesen Entwicklungen zu begegnen sei, zu herrschen. Das einzige Instrument, welches der EU zur Verfügung stand, um ethnische Toleranz und liberale, demokratische Werte extern zu fördern, wäre Konditionalität im Rahmen einer Assoziierungs- oder Beitrittsperspektive gewesen. Den Mitgliedsstaaten fehlte es zum gegebenen Zeitpunkt sowohl an Kohärenz in der Außenpolitik als auch an überzeugenden Konzepten. Manche Lehrmeinungen argumentieren, dass ein geeintes und massives Auftreten der Mitgliedsstaaten und ein klares, an Bedingungen geknüpftes Angebot eines Beitritts gleich zu Beginn der krisenhaften Entwicklungen die Bürgerkriege hätte abwenden können (vgl. Vachudova 2003: 146). Angesichts der nachfolgenden extremen Gewalteskalation bleiben diese jedoch bloß Mutmaßungen.

Einen ersten Versuch der EU, überhaupt ethnischer Radikalisierung innerhalb der Reformstaaten direkt vorzubeugen, stellte, so Vachudova (ebd.), der Balladur-Plan 1993 dar. Mit dem Anreiz einer zukünftigen Beitrittsperspektive sollten beitrittswillige Länder hinsichtlich ihrer Streitigkeiten um Staatsgrenzen und Minderheitenrechte zum Einlenken gebracht werden, untereinander

gutnachbarschaftliche Beziehungen herzustellen. Der Plan resultierte zunächst auch in entsprechenden Verträgen zwischen Ungarn, der Slowakei und Rumänien, doch eine Implementierung dieser Abmachungen blieb bis zu den Regierungswechseln in Rumänien 1996 und der Slowakei 1998, die in einer Abwahl der „*nationalist-pattern governments*“ resultierten, aus. Daran wird schon die Schwierigkeit deutlich, nationalistisch-autoritäre Regierungen zu Reformen zu bewegen (vgl. Vachudova 2003: 147). In Kroatien und Bosnien-Herzegowina vermochten erst die Abkommen von Dayton und Erdut 1995 und deren Stützung durch die NATO, insbesondere aber die militärischen Kapazitäten der USA dauerhaften Frieden zu schaffen.

Nach dem Ende der gewalttätigen Auseinandersetzungen am Balkan entwickelte die EU mit dem regionalen Ansatz für Südosteuropa erstmals eine kohärentere Politik gegenüber der Region. Die Strategie wurde durch Ratsbeschluss am 26. Februar 1996 begründet, am 19. April 1997 mit der Formulierung von konkreten Forderungen gegenüber der Region um das Instrument der Konditionalität erweitert. Analog zum Heranführungsprozess für die MOEL sollten von der Kommission regelmäßige Fortschrittsberichte über die Länder der Region (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Mazedonien und Albanien) erstellt werden. Auf der Grundlage dieser Bewertung sollten in der Folge mit jenen Ländern, die den Anforderungen vom April 1997 entsprachen, Kooperationsabkommen geschlossen werden, die Handelsbegünstigungen mit der Union und einen direkten Zugang zu Mitteln aus dem PHARE Programm ermöglichen sollten (vgl. ebd.: 147). Allerdings war das Programm weder mit besonderen Mitteln ausgestattet, noch wurde damit besonders viel erreicht (vgl. Stewart 2007: 234).

Unter den Eindrücken der Kosovo-Krise 1999 wurde auf Initiative der EU am 10. Juni 1999 der Stabilitätspakt für Südosteuropa ins Leben gerufen, als neue Strategie zur nachhaltigen Schaffung von Frieden, Stabilität und Wohlstand in der Region. Es handelt sich dabei um eine Rahmenvereinbarung und eine

politische Verpflichtungserklärung von mehr als 40 Staaten sowie internationalen, regionalen und finanziellen Organisationen und Zusammenschlüssen für bessere Kooperation und Koordination in Südosteuropa, mit dem Ziel „*die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken*“ (Calic 2001: 9). Im Rahmen des Stabilitätspakts sollen langfristige Strategien verfolgt werden, die auf eine Schaffung struktureller Voraussetzungen für Konfliktprävention abzielen. Zu diesem Zweck sollten der Region politische und sozioökonomische Perspektiven geboten, sowie regionale Zusammenarbeit gefördert werden, um möglichen Destabilisierungen entgegenzuarbeiten. Um das zu erreichen, wurde parallel in drei Dimensionen gearbeitet: Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit; Wirtschaft, Entwicklung und Wiederaufbau; Demokratie, Aufbau demokratischer Institutionen, Förderung von Menschenrechten. Dieser Gliederung entsprach auch die strukturelle Organisation der Arbeitskreise (Arbeitstische) des Stabilitätspaktes (vgl. ebd.: 9f.).

Eine führende Rolle im Gründungsdokument übernahm dabei die EU, mit dem festen Angebot einer langfristigen Beitrittsperspektive an die Staaten des Westbalkans. „*The EU will draw the region closer to the perspective of full integration of these countries into its structures.*“ (Stability Pact for Eastern Europe 1999: 20). Die Bedingungen dazu wurden durch den Verweis auf die Kopenhagener Kriterien und die entsprechenden Beitrittsregelungen, wie sie im Vertrag von Amsterdam festgelegt wurden, bestimmt, allerdings mit der Betonung, dass auch Erfolge bei der Umsetzung von Zielen des Stabilitätspakts und die regionale Kooperation im Rahmen des Heranführungsprozesses berücksichtigt werden sollen.

Aus diesem Versprechen ging schließlich der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als neue Strategie der EU hervor. So sprach sich der Europäische Rat von Feira im Juni 2000 nochmals für die gebotene Beitrittsperspektive aus und erklärte die Länder der Region zu potenziellen

Beitrittskandidaten. Im Zuge des regionalen Gipfeltreffens von Zagreb im November 2000 wurden entsprechende Vereinbarungen zwischen den Staaten der EU und der Region getroffen, sowie das im Zuge des SAP zum Einsatz kommende Instrumentarium bestimmt. Auf dem Regierungsgipfel von Thessaloniki im Juni 2003 wurden diese Abmachungen nochmals bestätigt und ausgedehnt. Den Kern des SAP bilden neben Handelsbegünstigungen und finanziellen Hilfsmaßnahmen die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) (vgl. Calic 2001: 11). Dabei handelt es sich um eine neue Generation von Assoziierungsabkommen, die in Analogie zu jenen mit den MOEL 1993 geschlossenen Europaabkommen gestaltet werden. Sie werden bilateral mit den jeweiligen Ländern ausgehandelt und stellen gleichzeitig den Angelpunkt für den effektiven Einsatz von Konditionalität dar. So hängt ihre Aushandlung und Zeichnung von der Erfüllung bestimmter allgemeiner sowie auch spezieller, für ein Land individuell festgelegter, Kriterien ab (vgl. Vachudova 2003: 152f.). Ferner sind sie die Grundlage für die Entwicklung weiterer vertraglicher Beziehungen zur EU, so wird ihre Unterzeichnung als ein erster Schritt auf dem Wege zur EU-Vollmitgliedschaft gesehen (vgl. Staničić 2002: 77). Die Bewertung von Fortschritten der SAP Länder geschehen durch die Kommission und sollen individuell und auf jährlicher Basis in Berichten an den Rat und das Parlament erfolgen. Im Rahmen von Beitrittspartnerschaften sollte die Kommission schließlich Prioritäten im Umgang mit den einzelnen Ländern ausarbeiten, um diese besser beraten und bewerten zu können (vgl. Rat von Thessaloniki 16. 6. 2003: Annex A).

Das Hauptaugenmerk des SAP lag (etwa im Vergleich zum Heranführungsprozess der MOEL) zunächst eher auf dem Wiederaufbau, der Versöhnung und Stabilisierung der Region als auf wirtschaftlichen Reformen bzw. der Übernahme des *Acquis*. So lag die Betonung anfangs auf regionaler Zusammenarbeit, der Rückkehr und Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen sowie auf der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) (vgl. Vlahutin 2004: 26).

Erst nach der erfolgreichen Stabilisierung der Region sollten die Prioritäten zur wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Annäherung an den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU wandern. Zur Erreichung dieser Ziele wurden auch entsprechende Anreize und Hilfsprogramme geschaffen. So gewährt die EU den SAP Staaten nach und nach eine weitgehende Marktöffnung, um die Entwicklung ihrer Exportwirtschaft zu fördern (vgl. Vachudova 2003: 154). Für finanzielle Unterstützung stehen Mittel aus dem für die Region neu geschaffenen Programm CARDS zur Verfügung. Diese beliefen sich im Zeitraum 2002 bis 2006 auf 1,65 Milliarden Euro.

Sehr lange hatte die EU keine kohärente Politik gegenüber den Ländern Westbalkans. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess basierte vor allem auf den Erfahrungen des Umgangs der EU mit den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas und stellte erstmals eine gemeinsame und klare Strategie und Perspektive gegenüber der Region dar. Kroatien seinerseits hatte während der 1990er Jahre jedoch stets versucht, sich in der Sicht des Westens aus der Region herauszulösen und nicht als Teil des Balkans gesehen zu werden (vgl. Vlahutin 2004: 22). Zugegebenermaßen waren nach den Verträgen von Dayton und Erdut, sowie der Reintegration von Slawonien 1998 alle Probleme der Staatlichkeit für Kroatien gelöst und stabile Regierungsstrukturen im gesamten Land hergestellt. Damit Hand in Hand ging auch die Beseitigung sämtlicher grober Sicherheitsprobleme. Subregionale Konflikte und Krisen verschoben sich nach und nach in andere Teile der Region, so standen etwa die Krisen im Kosovo oder in Mazedonien in keinerlei Verbindung zu Kroatien (vgl. ebd.: 24). Nichtsdestotrotz konnte zu diesem Zeitpunkt von einer hinreichenden Erfüllung westlicher Standards von Demokratie, sowie Menschen- und Minderheitenrechten nicht die Rede sein (vgl. Europäische Kommission 1998). Erst der Regierungswechsel im Jahre 2000 stellte eine echte Wende dar, die durch den SAP erst recht an Dynamik gewinnen konnte. Trotz einer anfänglich leichten Skepsis gegenüber der Einreihung in die Region erwies sich der SAP mit dem politischen Versprechen einer Beitrittsperspektive als äußerst guter

Katalysator für den demokratischen Konsolidierungsprozess des Landes (vgl. Vlahutin 2004: 26). „*Croatia was finally confronted with its own deficiencies in an objective, technical manner, set down on paper, chapter by chapter, and it started delivering*“ (ebd.). So wurde nach zunächst schnellen Fortschritten der neuen kroatischen Regierung ein SAA bereits im Juli 2001 ausgehandelt und ein offizielles Beitrittsgesuch folgte ein Jahr später.

Die Gewährung des Kandidatenstatus war allerdings kein ganz unkontroverses Thema zu jenem Zeitpunkt, da dies ein Ausscheren Kroatiens aus dem SAP bedeutet hätte, so befürchteten Skeptiker eine schlechte Wirkung für die Region und intraregionale Zusammenarbeit. Das Land schien jedoch tatsächlich inzwischen aus dem immer noch sehr auf Stabilisierung der Region ausgerichteten Instrumentarium hinausgewachsen zu sein. Zudem argumentierten Befürworter (so etwa der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi) einer Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, dass diese ganz im Gegenteil ein überaus positives Beispiel für die restliche Region bieten würde (vgl. ebd.: 27). Schließlich führte der positive Bericht der Chefanklägerin Carla del Ponte zur Zusammenarbeit Kroatiens mit dem ICTY zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen 2005.

3.2.5 Instrumenten- und Strategiewahl

Wirft man einen Blick auf die Strategien europäischer Demokratieförderung, so stößt man zunächst auf eine große Bandbreite an Instrumenten die dabei zum Einsatz kommen können, von Sanktionen bis hin zur Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen. Zum Zweck besserer Analysierbarkeit dieser Instrumente kann man mit Jünemann/Knodt (2007) die grobe Unterscheidung zwischen positiven und negativen Instrumenten treffen, wobei die Autorinnen selbst anmerken, dass die Grenze bei dieser Unterscheidung relativ fließend ist (vgl. ebd.: 17). Positive Maßnahmen werden dabei vorwiegend als Anreize zu demokratischen Reformen verstanden, während negative auf Druck bzw. Zwang zurückzuführen sind. So umfassen positive Maßnahmen im politischen Bereich

etwa die diplomatische Anerkennung eines Staates oder Regimes, den Aufbau konstruktiv-kritischer politischer Dialoge oder die Förderung regionaler, multilateraler Kooperation. Diesen positiven Maßnahmen stehen entsprechende negative gegenüber, also die diplomatische Nichtanerkennung oder Isolation (vgl. Knodt 2005: 389). Weiters zählen Kooperationsangebote, so etwa Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen, zu positiven Strategien, sowie die „Förderung von Rechtsstaatlichkeit durch Zusammenarbeit mit staatlichen Einrichtungen (Wahlbeobachtung, Förderung von Verwaltungs-, Steuer- und Wahlgesetzreformen etc.)“ (ebd.: 390), genauso wie die Einbindung in Hilfsprogramme der EU. Die Koppelung an politische Konditionalität dieser Maßnahmen stellt wiederum eine negative Strategie dar, so haben, wie bereits ausgeführt wurde, alle EU-Verträge, die mit Drittstaaten abgeschlossen werden, seit 1995 eine Menschenrechts- und Demokratieklausele zu enthalten, die bei fortwährender und ständiger Verletzung dieser Prinzipien eine Aussetzung des Vertrags zur Folge haben kann. Was die Unterstützung von bzw. die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren angeht, so kann dies situationsabhängig sowohl als positive als auch als negative Maßnahme verstanden werden, da es auf der einen Seite Pluralismus fördert, auf der anderen aber durch die Stärkung oppositioneller Interessensverbände Druck auf Regierung ausüben kann. Als weitere positive Maßnahmen können noch die Förderung von Handel und Investitionen, sowie die Einrichtung von Friedensmissionen oder Ausbildungsmaßnahmen für Polizei oder Militär gelten. Zu den negativen Instrumenten zählen auch wirtschaftliche Sanktionen bzw. Blockaden und militärische Interventionen unter Verletzung der Staatssouveränität (vgl. ebd.). Letztere kamen allerdings im Rahmen der EU-Außenpolitik in der Realität nicht direkt vor.

Jünemann/Knodt definieren drei Einflussfaktoren, die sich auf die Wahl positiver bzw. negativer Maßnahmen zur Demokratieförderung durch die EU auswirken. Erstens ist dies die Mehrdimensionalität der Entscheidungsprozesse in der EU, die erheblichen Einfluss auf ihr Handlungspotenzial ausübt. Damit verbunden ist

insbesondere die Frage nach den jeweiligen Interessen, die einzelne Mitgliedsstaaten in einem Drittland haben (etwa wirtschaftliche oder historische Verbindungen) und die durchaus mit Interessen der restlichen EU divergieren können (vgl. Jünemann/Knodt 2007: 20).

Einen zweiten Einflussfaktor stellt die Interdependenz zwischen der EU und dem Drittland dar. Gestaltet sich die Interdependenz etwa asymmetrisch zu Gunsten der EU, ist das Drittland etwa wirtschaftlich stark von der EU abhängig und besteht insbesondere keine Alternative zu engen Beziehungen mit der EU, ist die Veranlassung, zu negativen Maßnahmen zu greifen, geringer. Sind die Beziehungen symmetrischer gestaltet, oder besitzt das Drittland eine überzeugende Alternative zur Abhängigkeit von der EU, wird der Einsatz negativer Mittel unwahrscheinlicher (vgl. ebd.).

Den dritten Einflussfaktor bildet die Resonanzstruktur des Ziellandes, also die Ansprechbarkeit bzw. die erwartete Reaktion auf jeweilige Maßnahmen der Demokratieförderung. Diese hängt wiederum vom Interessenskalkül der innerstaatlichen Akteure und ihren Erwartungen an eine Kooperation ab. Dabei ist ebenfalls die allgemeine Sicherheitslage und Gesellschaftsstruktur im Inland entscheidend, so etwa die Frage nach der Stabilität des politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Systems und nach dem Entwicklungsstand der Zivilgesellschaft. (vgl. Knodt 2005: 392, Jünemann/Knodt 2007: 21).

Die Beziehungen der EU zu Kroatien (sowie zur gesamten Region) wurden zunächst nach den Friedensabkommen von Dayton und Erdut vorwiegend durch den regionalen Ansatz der EU gestaltet, welcher nach 1999 durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess abgelöst wurde. Dabei kam stets das Instrument der Konditionalität zum Tragen, vorerst durch den Ratsbeschluss vom 29. April 1997 definiert. Die darin formulierten Forderungen, an welche der Abschluss von Kooperationsabkommen und der Zugang zu finanziellen

Hilfsmitteln gebunden war, spiegelten größtenteils die Kopenhagener Kriterien wider, allerdings um weitere, an die besondere Postbürgerkriegssituation des Landes bzw. der Region angepasste Forderungen ergänzt, während man auf die Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes zunächst verzichtete (vgl. Stewart 2007: 237). Mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wurde schließlich die Beitrittsperspektive als weiteres Instrument hinzugefügt, sowie Kroatien der Status eines potenziellen Beitrittskandidaten verliehen. Damit wurde das Instrumentarium der EU deutlich ausgeweitet, da die Annäherung an einen Beitrittsprozess auch mit einer breiteren Einbindung in entsprechende Hilfsprogramme der EU einhergeht und ebenso eine entsprechende Ausweitung der zu erfüllenden Erwartungen seitens der Union nach sich zieht (vgl. ebd.: 238).

So lässt sich im Allgemeinen hinsichtlich der Instrumenten- und Strategiewahl der EU gegenüber Kroatien (sowie der gesamten Region) eine Staffelung der Prioritäten feststellen. Zunächst lag der Fokus auf Imperativen, die sich aus Besonderheiten der Postbürgerkriegssituation ergaben, so z.B. Forderungen nach Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen, Wiederaufbau und Zusammenarbeit mit dem ICTY. Danach verschob sich der Fokus auf wirtschaftliche und politische Reformen und schließlich, mit fortschreitender Annäherung an eine Integration in die EU, auf den Ausbau der Fähigkeit zur Übernahme des *Acquis* (vgl. ebd.: 236). Entsprechend heißt es in einem Kommissionsbericht 2003, auf die Annäherung der Region in die EU bezogen:

„There is a need to go beyond reconstruction and rehabilitation and to support political and economic transition, including when appropriate the approximation of EU legislation, with a view to the eventual goal of EU membership. The European Union will strengthen its support for the countries of the Western Balkans in their endeavours to meet these challenges.”

Ferner bemerkenswert hinsichtlich der Instrumenten- und Strategiewahl im Falle Kroatiens scheint, neben ihrer Bandbreite, die sich aus der Beitrittsperspektive ergibt, ebenfalls die relative Unverhaltenheit beim Einsatz negativer

Maßnahmen. Diese scheint einerseits durch das asymmetrische Abhängigkeitsverhältnis bedingt zu sein, andererseits aber durch das Interesse der EU, Sicherheit und Stabilität in ihrer nächsten Nachbarschaft zu stiften (vgl. Stewart 2007: 239). So lautet auch eine der Hypothesen, die Jünemann/Knodt (2007: 23) ihrer Analyse der Instrumentenwahl zugrunde legen:

„The more important the security paradigm is within the relationship to a third country – especially the neighborhood – the more the EU tries to insist on its catalogue of values and tends to use negative instruments to implement its own values“

3.2.6 Ein Erklärungsmodell für Demokratieförderung innerhalb der EU-Außenbeziehungen: Die Innen-Außen-Analogie

Auf die Motive und Ziele hinter der externen Förderung von Demokratie wurde bereits an anderer Stelle eingegangen, allerdings zunächst nur allgemein gehalten. Dabei wurde festgestellt, dass die Motivlagen sowohl idealistische (moralische Verpflichtung, ideologische Überzeugung), als auch realistische (wirtschaftlich, sicherheitspolitisch, geopolitisch) sein können. Dem liegen, vereinfacht gesprochen, die Prämissen zugrunde, dass demokratische Systeme über bessere Konfliktlösungsmechanismen verfügen und deshalb tendenziell friedfertigeres Verhalten an den Tag legen, den Krieg als Mittel zur Durchsetzung von Interessen ablehnen und verlässlichere politische und wirtschaftliche Partner darstellen (vgl. Freise 2004: 146). Um die Triebfedern hinter der EU-Demokratieförderungspolitik sowie ihrer Strategiewahl zu erklären, lässt sich daran anknüpfend die Innen-Außen-Analogie (vgl. Peters/Wagner 2005) anwenden. Dieser Ansatz steht in der Tradition liberaler Erklärungsmodelle für außenpolitisches Handeln, da er von der Annahme ausgeht, dass nicht bloß die Struktur des internationalen Systems die Außenpolitik bestimmt, diese vielmehr zu großen Teilen auf innenpolitische Vorgänge und Interessenslagen zurückgeführt werden kann. Peters/Wagner legen diese Überlegung auch auf die EU als Staatenverbund um. Demnach spiegeln sich gemeinschaftliche Politikprozesse, im Inneren geteilte Werte, Prinzipien sowie Interessen auch im Außenhandeln der Union wider. Das kann auf drei Erwägungen zurückgeführt

werden. So können erstens „innenpolitische“ Politikergebnisse, die innerhalb der EU beschlossen werden als „*ordnungspolitische Wertentscheidungen*“ gesehen werden, nach denen sich Politiker auch in der Außenpolitik richten. Zum anderen sind Handlungen von Außenpolitikern stets auf die Unterstützung der Innenpolitik angewiesen, daher orientieren sie sich naturgemäß an der innergesellschaftlichen und innenpolitischen Situation. Drittens ist es im Interesse der meisten politischen und gesellschaftlichen Akteure sowie auch der Regierungen, zum Zwecke der Senkung von Anpassungs- und Transaktionskosten bei der Interaktion mit ihrer Umwelt gemeinsame Normen und Prinzipien zu erarbeiten. Gelingt es einer Gesellschaft oder Regierung, ihren eigenen Normen und Prinzipien international Geltung zu verschaffen, führt dies zu Vorteilen gegenüber anderen Akteuren des internationalen Systems (vgl. ebd.: 216).

Bis zum Vertrag von Maastricht war die Europäische Gemeinschaft weitgehend eine Wirtschaftsgemeinschaft, und so waren auch die gemeinsamen Außenbeziehungen weitgehend als Handelsaußenbeziehungen konzipiert. Mit der Schaffung der GASP wurde eine gemeinsame Außenpolitik erstmals auf eine breitere Grundlage gestellt. Dahinter liegt das Ziel, den Mitgliedsstaaten mehr Gewicht in den internationalen Beziehungen zu verleihen, nämlich durch Abstimmung und Koordinierung diplomatischer Bemühungen zur effektiven Verwirklichung gemeinsamer Ziele (vgl. ebd.: 245). Substanziell werden diese Ziele im Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) als Wahrung des Friedens, Förderung internationaler Zusammenarbeit und Stärkung der Demokratie definiert (vgl. Art 11 EUV). Die Koordinierung der EG-Außenpolitiken unter diesen Leitlinien führte schon während der Verhandlungen im Zuge der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in den 1970er Jahren zu großen Erfolgen und wurde nach Etablierung der GASP im Grunde als Strategie fortgeführt. In diesem Sinne setzt die EU in ihren Außenbeziehungen auf Verhandlungen, politischen Dialog (dabei schreckt sie auch nicht vor kritischen Dialogen mit sonst von den USA stigmatisierten

Regimen wie dem Iran zurück), Multilateralismus und Förderung internationaler Kooperation sowie auf Fortentwicklung des Völkerrechts. Diese Strategien führten zum Stabilitätspakt für Mittel- und Osteuropa 1993 und schließlich zum Stabilitätspakt für Südosteuropa (vgl. Peters/Wagner 2005: 247f.). Oft werden diese Strategien im Sinne der Konditionalität mit ökonomischen Mitteln verknüpft. Durch Handelsbegünstigungen, direkte Finanzhilfe, oder in zunehmendem Maße auch durch Beitritts- und Assoziierungsperspektiven werden Anreize für Drittstaaten geschaffen, die zur Kooperation bewegen sollen. Die Förderung des Handels soll Kontakte zwischen Drittstaaten und der EU sowie zwischen Drittstaaten untereinander erhöhen. Durch die Institutionalisierung multilateraler Kooperation sollen Kontakte zwischen Regierungen gefördert werden und schließlich zu Vertrauen und kooperativem Verhalten führen. Damit Hand in Hand geht auch die Förderung von Demokratie, die nach Auffassung von Vertretern der Theorie Demokratischen Friedens zu Stabilität und internationaler Kooperation beiträgt (vgl. ebd.: 252).

Im Grunde spiegelt die Förderung von Interdependenz und die Verregelung internationaler Beziehungen jene Strategien wider, die zur Überwindung der Feindseligkeiten zwischen den ehemals konkurrierenden Mächten beitrugen. Es wird deutlich, dass das Instrumentarium aus Kooperation, Multilateralismus, Handel und Hilfsprogrammen sowie die Prinzipien und Normen, die sich zwischen den Mitgliedsstaaten bewährt haben, auch gegenüber Drittstaaten angewendet werden, um das Umfeld der EU ihr selbst anzugleichen und zu stabilisieren (vgl. ebd.: 150f.). Zieht man noch die geringe Ausprägung militärischer Mittel und Kapazitäten der EU gegenüber jenen zivilen in Betracht, wird die Erklärungskraft der Innen-Außen-Analogie als Antriebsmechanismus und Motiv europäischer Demokratieförderung unverkennbar. Die Anwendung von lediglich zivilen Mitteln im Inneren führt auch zum Verzicht auf dieselben nach außen. Es kommt zur Domestizierung zwischenstaatlicher Beziehungen, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch in ihrem Verhältnis nach außen (vgl. Duchêne 1973: 34f.)

„Es muss versucht werden, das Gefühl für gemeinsame Verantwortung und vertragliches Vorgehen, das sich bisher hauptsächlich auf die heimischen und nicht auf die fremden Angelegenheiten, auf die Innen- und nicht auf die Außenpolitik bezog, auch in den internationalen Bereich einzuführen.“ (ebd.)

Andererseits zeichnet sich mit der ESVP und der Schaffung einer gemeinsamen militärischen Dimension der Außenpolitik immerhin ein Abweichen von diesem Zivilmächtskonzept der EU ab. Das kann zwar in Anbetracht der Petersberger Aufgaben mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass mit der ESVP die Union ihre Werte auch unter schwierigen Bedingungen durchzusetzen können soll. Nichtsdestotrotz kann dies als Abweichung vom Konzept einer Zivilmacht, die ihre inneren Ordnungsvorstellungen auch in die Außenpolitik überträgt, angesehen werden, insbesondere *„weil damit eben nicht-zivile Mittel des Konfliktaustragens in die Außenbeziehungen der Union eingeführt werden, die für die Beziehungen im Inneren längst ausgeschlossen sind“* (Peters/Wagner 2005: 271). Auch richten sich die gemeinsamen Außenbeziehungen ausgesprochen häufig an der Erzielung wirtschaftlicher Gewinne der Mitgliedsstaaten bzw. bestimmter Interessensgruppen. Oft werden Prinzipien und Werte, insbesondere wenn es um die Handelsliberalisierung geschützter Sektoren (z.B. Agrarsektor) geht, hintangestellt, oft orientiert sich die gemeinsame Außenpolitik an Kosten-Nutzen Kalkülen und oft geraten gemeinsame Prinzipien und Normen angesichts der Erzielung ökonomischer Vorteile von Mitgliedsstaaten oder Interessensgruppen in den Hintergrund. Das brachte der EU zuweilen die Bezeichnung als Handelsmacht ein (vgl. ebd.: 270f.). Natürlich steht dem das Bemühungen um eine Stabilisierung und Demokratisierung des Umfelds der EU entgegen (vgl. Vachudova 2003: 155).

Nichtsdestotrotz kann man durchaus von einer großen substanziellen Erklärungskraft der Innen-Außen-Analogie für die Außenpolitik der Europäischen Union ausgehen, insbesondere auf die Demokratieförderung in der unmittelbaren Nachbarschaft bezogen. Auf jeden Fall muss aber immer die Mehrdimensionalität europäischer Politikprozesse und insbesondere die

besondere Struktur ihrer Außenbeziehungen bedacht werden, wenn man die Mechanismen europäischer Außenpolitik sowie der ihr zugrunde liegenden Ziele und Motive begreifen will. So hat die

„sukzessive Einbeziehung neuer Politikfelder in die Außenbeziehungen [...] eine erhebliche institutionelle Komplexität und Fragmentierung zur Folge, die ihrerseits Kohärenz- und Effizienzprobleme für die Außenbeziehungen der Union hervorruft.“ (Peters/Wagner 2005: 267)

Institutionelle Zersplitterung sowie die Verteilung der Außenbeziehungen über alle drei Säulen der EU (so fällt die Außenhandelspolitik hauptsächlich in den Bereich der ersten, supranationalen Säule, die GASP unterliegt dem strengen intergouvernementalen Bereich) und die Politikgestaltung über funktionale Netzwerke zieht die Gefahr einer inhaltlichen Fragmentierung nach sich (ebd.).

Betrachtet man die Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten gegenüber dem zerfallenden Jugoslawien, wird diese Problematik besonders deutlich. Die anfänglichen Vermittlungsversuche und Verurteilungen der Gewalt (die ohnehin nicht viel Wirkung zeigten) wurden bald durch auseinanderdriftende Positionen der Mitgliedsstaaten zusätzlich untergraben. So wollte ein Teil der Mitgliedsstaaten den Zerfall Jugoslawiens verhindern bzw. eine Anerkennung Kroatiens und Sloweniens strikt an bestimmte Standards des Schutzes von Minderheiten binden. Deutschland jedoch erkannte die zwei Staaten wegen innenpolitischen Drucks sehr bald an (vgl. ebd.: 250). Auch die folgenden Jahre brachten keine effektive gemeinsame Strategie gegenüber der Region, bis zur Beendigung der Gewalt mit Mitteln der *hard power* durch die USA und die NATO. Erst danach schien die EU zu einer gemeinsamen Strategie der fähig, zunächst im Rahmen des regionalen Ansatzes und schließlich nach 1999 mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Dabei ist die Tendenz unverkennbar, dass die EU erst dann wirksame Strategien auffahren kann, wenn sie auf im Inneren bewährte und entwickelte, zivile Mittel zurückzugreifen in der Lage ist.

3.2.7 Entwicklung eines Analysekonzept für die Demokratieförderung der EU in Kroatien

Die Förderung der Demokratie in Kroatien durch die EU kann als ein dynamischer Prozess verstanden werden, der aus etlichen unabhängigen Variablen besteht, aus deren Zusammenspiel sich letzten Endes die abhängige Variable konsolidierte Demokratie ergibt. Um jedoch verstehen zu können, welche Strategien bzw. Maßnahmen zu welchen Zeitpunkten gewählt wurden und welche Wirkung sie dabei entfalteten, muss man die besonderen Dynamiken der Strukturen und Politikprozesse sowohl innerhalb der EU als Förderland, als auch in Kroatien als dem Zielland in Betracht ziehen.

Die EU ihrerseits ist hinsichtlich der Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Bürgerfreiheiten als eine Wertegemeinschaft zu begreifen, die diese Prinzipien im Sinne des *democracy-mainstreaming* auch in der Gesamtheit ihrer Außenbeziehungen reflektiert (vgl. Jünemann/Kneuer 2007). Dabei werden die gemeinsamen Außenbeziehungen im Sinne der Theorie von der Innen-Außen-Analogie (vgl. Peters/Wagner 2005) von dem im Inneren der Union bewährten Verhalten geprägt. Die EU setzt daher in ihren internationalen Beziehungen mit Multilateralismus, Interdependenz sowie wirtschaftlicher und politischer Integration eben auf jene Strategien, die auch zur Schaffung von Frieden, Demokratie und wirtschaftlicher Prosperität zwischen ihren Mitgliedern geführt haben. Anreize für Drittstaaten, liberale demokratische Normen zu akzeptieren, werden durch eine Verzahnung von wirtschaftlichen und politischen Mitteln, Angeboten und Forderungen sowie politischen Dialogen geschaffen. Das attraktive wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Modell der Europäischen Integration entfaltet dabei Vorbildwirkung, welche man mit dem Konzept der *soft power* (vgl. Nye 2002, 2004) beschreiben könnte und die insbesondere in Bezug auf die regionale Nachbarschaft volle Entfaltung erfährt.

Externe Demokratieförderung in ihrer Gesamtheit setzt sich zusammen aus einer mannigfaltigen Zahl an Interaktionen direkter, indirekter, aktiver und passiver Art,

die sich zwischen Akteuren sowohl auf der internationalen als auch auf der transnationalen Ebene ereignen und häufig nur äußerst diffus gefasst werden können. Das kann bei der reinen Übertragung von Informationen bzw. von liberalem, demokratischen Gedankengut anfangen, oder auch direkte Hilfsmaßnahmen beim Aufbau einer demokratischen Verfassungsordnung umfassen (vgl. Sandschneider 2003, Whitehead 1998, Burnell 2006). Wichtig ist dabei jedenfalls die Annahme, dass in einem Transformationsland während des Systemwechsels Bedarf nach neuer politischer Legitimation sowie nach Konzepten für neue politische und wirtschaftliche Modelle entsteht (vgl. Kneuer 2007: 107). Das steigert wiederum die Empfänglichkeit systeminterner Akteure, von welchen letzten Endes der Demokratisierungserfolg abhängt, für Einflüsse von Außen und ermöglicht daher auch den Transfer politischer Normen seitens der EU.

Daran anknüpfend lässt sich ergänzen, dass die Attraktivität des Modells der Europäischen Integration, sowie auch europäischer Normen und Werte, mit der Aussicht auf einen möglichen Beitritt wächst. Die Opportunität politischer Eliten, demokratische Reformen umzusetzen, wird durch eine Beitrittsperspektive gesteigert. Gleichzeitig erhöht sich mit der Nähe des potentiellen Beitrittskandidaten zum tatsächlichen Beitritt bzw. mit voranschreitendem Beitrittsprozess auch die Möglichkeit der EU, Einfluss auf das Kandidatenland auszuüben (vgl. ebd). Vor allem auf den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess bezogen trifft das zu. Dieser ist nämlich auf eine progressive Entwicklung vertraglicher Beziehungen zwischen der EU und dem Zielland angelegt (vgl. Staničić 2002: 78). Im Zuge dessen kommt es zur verstärkten Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen mit der EU, zur Einbindung des Ziellandes in finanzielle Unterstützungsprogramme (CARDS) und zur Aushandlung und Unterschreibung der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Letztere regeln wiederum den Fortverlauf rechtlich-institutioneller und wirtschaftlicher Reformen, die das Land an die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien und damit einem Beitritt zur EU näher bringen sollen.

Dabei wird das Zielland zunehmend an verschiedenen Programmen beteiligt (Europäische Partnerschaft, siehe Thessaloniki Agenda) und durch die Kommission sowohl beraten als auch beurteilt. Die fortschreitende Assoziierung mit der EU stellt damit ein positives und integratives Instrumentarium zur Förderung demokratischer Reformen dar. Auf der anderen Seite wird diesem aber im Sinne des Prinzips der Konditionalität durch die Drohung einer Aussetzung der Kooperation, bis hin zur Isolierung des Ziellandes bei ausbleibenden demokratischen Reformen durch ein negatives Instrument Nachdruck verliehen.

Zu bedenken ist jedoch stets, dass die Demokratieförderungspolitik der EU im Allgemeinen, sowie auch im besonderen Bezug auf Kroatien, durch bestimmte einschränkende Faktoren beeinflusst wird. Zum einen muss die besondere, durch Mehrdimensionalität geprägte Struktur der Entscheidungsprozesse innerhalb der EU bedacht werden, da die Demokratieförderung ein Politikfeld ist, das potenziell alle drei Pfeiler der EU umfasst und daher Gefahr läuft, thematischer Zersplitterung und politischer Inkohärenz zu unterliegen (vgl. Jünemann/Knodt 2007: 19, Kneuer 2007). Ferner ist zu beachten, dass die Demokratieförderungspolitik der EU parallel zu entsprechenden Strategien zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Mitgliedsstaaten läuft. Dieser Zustand lässt sich zwar unter dem Begriff der Trägervielfalt (vgl. Mair 1997: 6) sowohl positiv als auch negativ diskutieren, festgehalten werden sollte jedoch, dass insbesondere die mitgliedsstaatlichen Strategien und Interessen sehr wohl von jenen der Union oft divergieren und damit vor allem im Rahmen der vom intergouvernementalen Prinzip getragenen GASP wichtige Entscheidungen vereiteln.

Gleichzeitig sollte insbesondere im Bezug auf die schwierige Situation in Kroatien während der 1990er Jahre bedacht werden, dass die EU im Umgang mit in Systemtransformation befindlichen Regimes hinsichtlich ihrer Strategie und Politik erst einen Lernprozess zu durchlaufen hatte, der parallel zu ihrem Integrationsprozess ablief und diesen sogar maßgeblich beeinflusste. Erst in

dessen Rahmen bildete sich sowohl ein Großteil des Instrumentariums heraus, welches der EU heute zur Verfügung steht, als auch der notwendige politische Wille, dieses einzusetzen.

Darüber hinaus wird die Demokratieförderungspolitik von weiteren zwei Faktoren maßgeblich beeinflusst, einerseits der Interdependenz zwischen der EU und dem Zielland, andererseits der Resonanzstruktur im Zielland selbst (vgl. Jünemann/Knodt 2007: 20f, Sandschneider 2003: 9, 35). Die Interdependenz konstituiert sich dabei aus dem Verhältnis gegenseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit, aus etwaigen historischen Verbindungen, sowie aufgrund geographischer Nähe. Durch sie ergeben sich die allgemeine Interessenslage der Mitgliedsstaaten bzw. einzelstaatliche Sonderinteressen, die die Formulierung einer gemeinschaftlichen Politik gegenüber dem Zielland beeinflussen. Insbesondere mit zunehmender geographischer Nähe ergeben sich darüber hinaus Sicherheitsinteressen der EU als Ganzes und ihrer Mitgliedsstaaten im Besonderen. Den Theorien Demokratischen Friedens zufolge bringt die Verbreitung demokratischer Systeme ein friedlicheres, sichereres und kooperativeres internationales Umfeld mit sich, womit die Förderung und Verbreitung demokratischer Normen gleichzeitig zu einer langfristigen Sicherheitsstrategie avanciert. Nicht zuletzt setzt auch Javier Solanas 2003 vom Rat von Thessaloniki angenommene Sicherheitsstrategie, mit der Betonung der Notwendigkeit zum Aufbau stabiler und nach dem Prinzip der *good governance* regierter Staaten in der europäischen regionalen Nachbarschaft, an der Theorie Demokratischen Friedens an.

Die Resonanzstruktur im Empfängerland definiert sich als dessen Empfänglichkeit für Einflüsse externer Demokratieförderung und stellt somit einen weiteren entscheidenden Bestimmungsfaktor für die Demokratieförderungspolitik der EU und vor allem deren Erfolg dar. Sie setzt sich einerseits aus innenpolitischen Akteuren zusammen, daher politischen und wirtschaftlichen Eliten, sowie ihren Interessen und Handlungsmotiven,

andererseits aus räumlichen (Staatlichkeit, regionaler, subregionaler und internationaler Kontext), sozioökonomischen und schließlich auch gesellschaftlichen (politische Kultur, Art des vergangenen autoritären Systems, vordemokratische Erfahrungen) Strukturen, in die die ersteren eingebunden sind (vgl. Kneuer 2007: 34, Merkel 1999: 121 Linz/Stepan 1996: 16, 25,). So kann sich externe Demokratieförderung zum einen auf Akteure, zum anderen auf Strukturen, innerhalb welcher die Akteure agieren, richten. Während einer Systemtransformation kommt es jedoch zu einem dynamischen Wandel, dem sowohl die Akteure als auch die Strukturen, in welchen sie eingebettet sind, unterliegen, woraus gefolgert werden kann, dass sich entsprechend auch die Resonanzstruktur für jeweilige Demokratieförderungsmaßnahmen im Zeitverlauf des Systemwechsels verändert. So kann man den Transformationsprozess grob in eine Liberalisierungsphase, eine Transformationsphase und eine Konsolidierungsphase untergliedern, in denen die Resonanzstruktur jeweils unterschiedlich ist.

Im Falle Kroatiens wies jedoch gerade der Systemwechselprozess bestimmte Komplikationen auf, die sich aus der besonderen Situation, die ihren Anfang innerhalb des zerfallenden Jugoslawiens markierte, ergaben. Im folgenden Kapitel sollen diese Besonderheiten in einer Analyse des kroatischen Systemwechsels herausgearbeitet werden.

4 Analyse des Kroatischen Demokratisierungsprozesses

4.1 1989-1995

Der kroatische Systemwechsel ist von mehreren Besonderheiten geprägt; seinen Anfang nahm er innerhalb des jugoslawischen Institutionsgefüges. Innerhalb der kommunistischen Parteistrukturen standen sich Reformen und konservative Kräfte gegenüber und darüber hinaus standen Reformen unter dem Druck von Miloševićs nationalistischer Politik in Serbien und den daraus resultierenden Machtaspirationen. Der weitgehende Zusammenbruch kommunistischer Systeme quer durch Europa sowie die sich verschärfende Krise im Inland beschleunigten den Entschluss zu demokratischen Reformen und freien Wahlen (vgl. Zakošek 2002: 11f.). Den Anfang des kroatischen Reformweges kann man im Jahre 1989 ansetzen, nämlich mit der Wahl Ivica Račans und dem Sieg der Reformen innerhalb des Bundes der Kommunisten Kroatiens und ihrer aktiven Wende gegen Miloševićs nationalistische Politik. Das Verlassen der vierzehnten außerordentlichen Sitzung des Bundes jugoslawischer Kommunisten durch die slowenische und die kroatische Delegation 1990 führte zum endgültigen Zusammenbruch des föderalen Regierungssystems Jugoslawiens und zur weiteren Verschärfung der politischen Krise. Für die Reformen stellte sich nicht bloß die Frage über die Art und Ausgestaltung einer neuen und liberalen Ordnung, sondern auch generell über den Verbleib des Landes in der Jugoslawischen Föderation (vgl. Soberg 2007: 32). Im April/Mai 1990 wurden schließlich die ersten freien Parlamentswahlen, faktisch also demokratische Gründungswahlen (vgl. O'Donnell/Schmitter 1986) in Kroatien abgehalten. Über die erste Ausgestaltung liberaler Institutionen – und somit auch über das Wahlsystem – bestimmten dabei die reformierten kommunistischen Eliten, was vor allem auf das Fehlen einer pluralistischen Interessensvertretung (etwa in Form größerer gesellschaftlicher Bewegungen oder Protoparteien) und auf den von Serbien ausgehenden äußeren Druck zurückzuführen ist. Darüber hinaus

wurden der Wahlkampf sowie auch der Wahlausgang massiv von den Ereignissen in den föderalen Nachbarrepubliken geprägt (vgl. Zakošek 2002: 17f).

Aufgrund der besonderen Situation war Kroatien tief gespalten, insbesondere ethnisch, aber auch ideologisch. Soberg (2007: 35) identifiziert drei Arten von Parteien, fast alle kurz vor den Wahlen gegründet, die zur ersten freien Parlamentswahl antraten: Parteien, die sich auf historische Kontinuität beriefen (z.B. die Kroatische Bauernpartei HSS), Parteien, die westliche Parteienfamilien als Vorbild hatten, und Parteien die nationale oder regionale Interessen artikulierten, unter ihnen etwa die HDZ (Kroatische demokratische Gemeinschaft). Die regierende Kommunistische Partei richtete ein absolutes Mehrheitswahlrecht ein, in der Annahme, dass dieses ihr aufgrund ihrer überlegenen Organisationsstrukturen zum Vorteil gereichen würde. Die Rechnung ging jedoch nicht auf, ganz im Gegenteil ging die HDZ aus den Wahlen als Sieger hervor und obwohl sie 42% am Gesamtstimmenanteil erhielt, erlangte sie dank des Mehrheitswahlsystems die absolute Mehrheit der Parlamentssitze. Ihr Vorsitzender Dr. Franjo Tuđman wurde vom Parlament zum Staatspräsidenten gewählt. Damit gewann der Transformationsprozess eine neue Dynamik und eine weitere Besonderheit, denn das programmatische Hauptziel der HDZ war die Erlangung der Unabhängigkeit Kroatiens. Dieses Ziel wurde zunächst im Rahmen eines Verbleibs innerhalb loser Föderationsstrukturen Jugoslawiens angestrebt – schließlich stand auch die internationale Gemeinschaft dem territorialen Zerfall Jugoslawiens anfänglich verhalten gegenüber – danach aber auch in Form einer völligen Sezession. Damit wurde dem Transformationsprozess Kroatiens ein weiteres Element hinzugefügt, nämlich der Aufbau eines souveränen Staates, welchem in letzter Konsequenz der Transformationsprozess zur Demokratie untergeordnet werden sollte (vgl. Zakošek: 2002: 12).

Dabei schien sich die HDZ selbst als mehr zu sehen als eine einfache Partei, sie verstand sich vielmehr als eine nationale Bewegung mit der Absicht, unter

Kroaten (meistens verstanden als Ethnie) nationale Einheit zu stiften, ja gar eine Art nationaler Versöhnung herbeizuführen, besonders entlang der geschichtlichen Front zwischen kroatischen Kommunisten und den Anhängern des faschistischen Ustaša-Regimes während des Zweiten Weltkriegs. Dementsprechend nationalistisch fiel daher auch die Rhetorik der Partei aus, die sich zunehmend gegen Minderheiten, insbesondere gegen die serbische richtete, welche darüber hinaus als innerhalb der Staatsstrukturen Kroatiens als überrepräsentiert bezeichnet wurde (vgl. Soberg 2007: 36). Der Wahlsieg der nationalistischen HDZ in Kroatien einerseits und der wachsende Einfluss von Miloševićs nationalistischem Regime in Serbien, führten zu einer weiteren Polarisierung der kroatischen Gesellschaft entlang der ethnischen Linie.

Im Dezember 1990 wurde in Kroatien eine neue Verfassung erlassen, die ein demokratisches, wirtschaftlich sowie politisch souveränes, semi-präsidentielles System, liberale Rechte und Freiheiten des Bürgers sowie Gewaltenteilung vorsah (viele der Elemente wurden allerdings schon im Juni desselben Jahres beschlossen, so auch die Streichung der Definition Kroatiens als sozialistischer Staat) (vgl. Anić 2002: 126f.). Der Verfassung vorausgegangen war eine kontroverse Debatte um die Frage, ob sich Kroatien als Nationalstaat oder als „Staat seiner Bürger“ definieren sollte. Die Definition Kroatiens als Nationalstaat würde den Staat als durch ethnische Kroaten konstituiert sehen und war mit der Angst anderer Minderheiten, insbesondere der serbischen (mit 12% Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahre 1990 die größte Minderheit), verbunden, als Bürger zweiter Ordnung behandelt zu werden (vgl. Grubiša 2002: 33). Schließlich wurde in der Verfassung die Definition Kroatiens als *„national state of the Croatian nation and the state of members of other nations and minorities who are its citizens“* (ebd.) festgeschrieben. Dabei enthielt die Präambel eine Aufzählung geschichtlicher Schlüsselereignisse, die die Begründung der kroatischen Nation und die Evolution ihrer Souveränität aufzeigen. Weiters wird in der Verfassung auf die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit des Staates bestanden. Die aus der Verfassung ableitbaren Prinzipien bringen zweierlei zum

Ausdruck: einerseits die Absicht, sich als liberale und demokratische Gesellschaftsordnung vom Sozialismus zu lösen, und andererseits die Absicht, nationale Kollektivität zu stiften, auch mit dem Ziel, sich damit gegen die aggressive serbisch-nationalistische Politik Miloševićs zu wappnen und schließlich einer Teilung Kroatiens entgegenzuwirken (vgl. ebd.: 36f.).

Parallel zu den kroatischen Unabhängigkeitsbestrebungen erklärte auch die serbische Minderheit in Kroatien, die sich in einigen Gebieten der Republik konzentrierte, von Belgrad gestützt, Autonomie gegenüber Kroatien. Als schließlich die kroatische Regierung nach einem positiven Unabhängigkeitsreferendum (boykottiert von der serbischen Minderheit) am 25. Juni die Unabhängigkeit und damit die Abspaltung von Jugoslawien erklärte, war eine gewalttätige Eskalation der Lage schon längst im Gange. Angestachelt von beiderseitig scharfer nationalistischer Rhetorik und geschürter Angst, besetzten serbische Milizen mit Unterstützung durch die JNA (Jugoslawische Volksarmee) weite Teile Kroatiens und riefen auf diesen Territorien die *Republika Srpska Krajina* aus (Serbische Republik Krajina).

Mit der kroatischen Unabhängigkeitserklärung wurde zwar gleichzeitig eine Erklärung über die Rechte der serbischen Minderheit erlassen, dieses Dokument wurde aber von der internationalen Gemeinschaft nicht als ausreichender Minderheitenschutz angesehen. So wurde die internationale Anerkennung der Unabhängigkeit des Landes zunächst an die Annahme neuer Verfassungsregelungen gebunden, die ausdrückliche und weitläufige Rechte der serbischen Minderheit garantierten, mitsamt Autonomierechten innerhalb der Grenzregionen. Obwohl diese Verfassungsbestimmungen im Parlament angenommen wurden, traten sie niemals in Kraft, da Präsident Tuđman dem Gesetz eine Klausel hinzufügte, nach der es erst nach der vollständigen Erlangung territorialer Integrität Kroatiens in Kraft treten sollte. Nichtsdestotrotz beharrte die internationale Gemeinschaft, insbesondere wegen des Drucks von Seiten Deutschlands, nicht an der Bedingung der Annerkennung kroatischer

Unabhängigkeit an das Inkrafttreten des Gesetzes. So fand das Land in der nachfolgenden Zeit internationale Anerkennung (vgl. ebd.: 35).

Die kriegesischen Auseinandersetzungen in Kroatien wurden erst im Jänner 1992, nach Vermittlungen durch den UN Sondergesandten Cyrus Vance, vorläufig mit einem Waffenstillstand beendet. Zu diesem Zeitpunkt war etwa ein Drittel des kroatischen Territoriums besetzt. Die HDZ, die für die Dauer der Krise eine „Koalition der nationalen Einheit“ mit der Opposition eingegangen war, löste diese nach der Aushandlung des Waffenstillstandes wieder auf und rief Neuwahlen aus. Zuvor wurde jedoch ein neues Wahlgesetz verabschiedet, welches das Mehrheitswahlssystem durch ein gemischtes System ablösensollte und durch systematische Manipulation von Wahlbezirken einen Vorteil für die HDZ schaffen sollte. Diese ging wieder als Sieger aus den Wahlen hervor, mit 61% der Parlamentssitze. Außerdem wurden parallel dazu direkte Präsidentschaftswahlen eingeführt, welche Tuđman gewann (vgl. ebd.: 40). Soberg (2007: 44) merkt an, dass die institutionelle Konfiguration nach den Wahlen 1992 durchaus Voraussetzungen enthielt, um demokratischen Pluralismus zu ermöglichen und ein System der Gewaltenteilung und -kontrolle zu gewährleisten. Die Opposition war jedoch durch das Wahlsystem sowie wegen mangelnder Erfahrung mit Parlamentarismus viel zu zersplittert und es fehlte ihr an Ressourcen, um gegen die herrschende Partei und ihren steten Machtzugewinn sowie ihre Durchdringung des Staatsapparates vorzugehen. Durch das eingeführte semipräsidentielle System verstärkte sich diese Tendenz nur noch zusätzlich.

Darüber hinaus ist auch ein weiterer Rechtsruck innerhalb der HDZ während der Kriegsjahre zu beobachten. Weite Teile der HDZ setzten sich für eine massive militärische Unterstützung der kroatischen Teile in der Westherzegowina (Bosnien-Herzegowina) und damit für eine Einmischung in den Krieg in Bosnien ein. Nicht zuletzt führte die aggressive Politik der HDZ gegenüber Bosnien zum Ausscheiden vieler gemäßigter Mitglieder aus der Partei, so z.B. Stipe Mesic.

Die große Besonderheit und gleichzeitig das größte Problem der kroatischen Transformationsphase ist ihr Zusammenfallen und folglich auch ihre Unterordnung unter einen *state-* und *nationbuilding* Prozess. Die daraus folgende kriegsartige Auseinandersetzung und die Eskalation nationalistischer Rhetorik und Politik überlagerten notwendige politische und wirtschaftliche Reformen und verhinderten den demokratischen Konsolidierungsprozess, der mit dem Inkraft-Treten der neuen Verfassung seinen Anfang hätte nehmen sollen. Außerdem übten sie eine degenerative Wirkung auf die Etablierung demokratischer Praktiken in allen Bereichen der Gesellschaft aus. In der Diktion des Merkschen Mehrebenenmodells demokratischer Konsolidierung gesprochen, fand eine Konsolidierung der Verfassungsebene gar nicht erst statt. Der Verfassung fehlte es angesichts der Lage und der nationalistischen Konflikte an Inklusivität: so wurde sie von bestimmten Gruppen abgelehnt, die schließlich mit militärischer Hilfe von außen zu Vetoakteuren wurden und eine territorial effektive Ausübung von Staatsgewalt verhinderten. Diese Situation wirkte sich dementsprechend auch auf alle anderen Ebenen des Systems aus, es wurden mit Berufung auf die Ausnahmesituation etwa zahlreiche illiberale Praktiken gang und gäbe und damit die Entwicklung einer pluralistischen Demokratie und Zivilgesellschaft unmöglich. Zusätzlich sorgten die Wahlsysteme 1990 und 1992 für eine relativ machtlose und zersplitterte Opposition.

4.2 1995-1999

Das endgültige Ende des Bürgerkriegs in Kroatien ist 1995 anzusetzen, nach dem erfolgreichen Abschluss der Militäraktionen *Bljesak* (Blitz) und *Oluja* (Sturm) und damit der Rückgewinnung aller besetzten Gebiete, sowie nach den Abschlüssen der Verträge von Dayton und Erdut. Sechs Wochen nach der Beendigung der letzten Militäraktionen wurden wieder Neuwahlen angesetzt. Tuđman und die HDZ beabsichtigten damit von den militärischen Erfolgen zu profitieren, was ihnen auch gelang. Tuđman wurde als Präsident wiedergewählt

und die HDZ erhielt annähernd ein ähnliches Ergebnis wie während der Wahlen 1992. Den Wahlen ging jedoch erneut eine Wahlrechtsreform voraus, so wertete man etwa die Mandatanzahl der Diaspora auf, hauptsächlich zu Lasten der serbischen Minderheit. Diese war inzwischen deutlich geschrumpft, was sich durch die Vielzahl der während der Militäraktionen aus den ehemals serbisch besetzten Gebieten Geflohenen und Vertriebenen erklärt. Die Diaspora (im Ausland lebende Kroaten) wiederum galt als der HDZ zugetan (vgl. Soberg 2007: 47).

Überhaupt fiel es der HDZ schwer, während der nächsten Jahre von der kriegesischen Rhetorik oder gar der kriegesischen Politikagenda und dem entsprechenden Politikstil abzulassen. Die Hardliner-Fraktion innerhalb der Partei arbeitete auch weiterhin an intensiven Verbindungen zur Westherzegowina, hatte also noch nicht alle territorialen Aspirationen gegenüber den kroatisch bevölkerten Teile Bosnien-Herzegowinas aufgegeben. Außerdem blieb auch der autoritäre Politikstil des Präsidenten aufrecht. Tuđman entfernte nach und nach alle Oppositionellen aus der Regierung, der Armee, staatlichen Unternehmen und der Gerichtsbarkeit und ging oft auch ganz unverhohlen undemokratisch vor, etwa während der so genannten *Zagreb-Krise*. 1995 gewann ein Oppositioneller die Wahl zum Bürgermeister von Zagreb. Präsident Tuđman weigerte sich jedoch, ihn in seinem Amt zu bestätigen. Schließlich wurde nach 18 Monaten ohne Bürgermeister in Zagreb ein Mitglied der HDZ in das Amt berufen. Argumentiert wurde seitens des Präsidenten, der Bürgermeister der Hauptstadt könne aus Gründen nationaler Sicherheit und nationalen Interesses keine Politik verfolgen, die gegen jene der Regierung läuft (vgl. Grubiša 2002: 37).

Auch sonst konnte von Pluralismus in dieser Periode nicht die Rede sein. Noch 1999 befanden sich etwa 70% der kroatischen Wirtschaft unter staatlicher Kontrolle. Ähnlich verhielt es sich mit den Medien, von denen ebenso ein Großteil in staatlicher Hand war. Der unabhängige Rest wurde stark

eingeschränkt, vor allem die staatliche Presseverteilungsagentur brachte viele oppositionelle Zeitungen um ihre Profite und beraubte sie auf diese Weise häufig ihrer Existenzgrundlage (vgl. ebd.: 38).

Eigentlich waren alle Sicherheitsbedrohungen nach 1995 weitgehend gebannt und nach der gelungenen Reintegration von Westslawonien 1997 war auch die territoriale Integrität Kroatiens als souveränem Staat zur Gänze wiederhergestellt. Die institutionelle Ausgestaltung der Verfassung entsprach in ihren Grundlagen demokratischen Standards, allerdings traf dies nicht auf die etablierten politischen Praktiken sowie auf die daraus resultierende Gesetzgebung zu. Begünstigt wurde diese Entwicklung zusätzlich durch das semipräsidentielle System, das die Macht in den Händen des Präsidenten konzentrierte. Die Ausstattung des Präsidentenamtes mit sehr weitläufigen Befugnissen war zum einen die Folge der besonderen Umstände und der besonders schwierigen Situation am Anfang des kroatischen Transformations- und Sezessionsweges. Zum anderen konnte auch Tuđman selbst aufgrund der überragenden Mehrheit, die seiner Partei im Parlament innehielt, sein Amt weitgehend nach eigenen Vorstellungen und Wünschen gestalten und seine Rolle als starker Führer der HDZ und der kroatischen Nation ausbauen (vgl. Zakošek 2002: 111f.). Die Vorrechte des Präsidenten bezogen sich verfassungsmäßig auf folgende Bereiche: die Ernennung und Abberufung des Premierministers sowie aller übrigen Regierungsmitglieder, die anschließend durch das Parlament bestätigt werden mussten; die Einberufung von Sitzungen des Regierungsrats, Führung des Vorsitzes, sowie die Bestimmung der Tagesordnung; und schließlich das Recht, Verordnungen zu erlassen, die in Ausnahmesituationen Gesetzeskraft erlangen (vgl. ebd.: 112). In der Praxis konnte Tuđman allerdings wegen der fortwährenden Mehrheit seiner Partei im Parlament zusätzliche Macht akkumulieren. Er behielt parallel zum Amt des Präsidenten auch die Obmannschaft der HDZ und damit die Möglichkeit, auf parteiinterne Strukturen einzuwirken. Durch die Gesetzgebung wurden darüber hinaus die präsidentiellen Befugnisse fortwährend erweitert. So wurde 1992 ein

Gesetz verabschiedet, welches dem Präsidenten das Recht zur Bestätigung der Landeskreisvorstehenden einräumte, wie es etwa im Zuge der *Zagreb-Krise* zum Tragen kam (vgl. ebd.).

Trotz bestehender Grundvoraussetzungen für eine echte Demokratisierung des Landes und entsprechender Lippenbekenntnisse der führenden politischen Eliten, blieb Kroatien während der gesamten Periode 1995-1999 in Wirklichkeit weit von einer Demokratie entfernt. Im Bericht der Europäischen Kommission vom April 1998 über die Entwicklung im Land heißt es:

“There have been, in recent weeks, many statements of Croatian commitments to European norms and objectives, about progress in refugee return and the willingness to welcome citizens of all ethnicities, Dayton implementation, democratic reform and reconciliation. In practice: however progress has not matched commitments. Increased respect for fundamental human and minority rights is needed, as well as a determination to apply democratic processes.”

Auch im Bericht des nachfolgenden Jahres (Mai 1999) heißt es immer noch:

„In order to lift the suspension of PHARE further progress towards democracy will be necessary, inter alia in the fields of media reform, electoral reform, and refugee return, in accordance with the 29 April 1997 conditions.”

Als die wichtigste politische Entwicklung auf dem Weg zu einer funktionierenden Demokratie bis 1999 kann die Beendigung des *Statebuilding-Prozesses* angesehen werden. Nach den militärischen Siegen 1995 wurden sämtliche Vetoakteure innerhalb der Landesgrenzen ausgeschaltet; effektive Staatsgewalt und funktionierende Regierungsstrukturen konnten etabliert werden. Die demokratische Verfassungsordnung, nun von allen anerkannt, konnte umfassende Wirksamkeit entfalten. Die demokratische Konsolidierung blieb jedoch erneut in den Startlöchern stecken. Die illiberalen Praktiken der Bürgerkriegszeit und die scharfe nationalistischen Rhetorik wurden fortgesetzt. Die regierende Mehrheit veränderte das Wahlregime vor jeder Wahl zum eigenen Vorteil, Medien wurden zu großen Teilen ihrer Freiheit beraubt, die Gewaltenteilung wurde durch die Überdominanz des Präsidentenamtes verzerrt, Minderheitenrechte wurden nicht ausreichend beachtet und schließlich hatte der

Krieg unzählige Flüchtlingen (vor allem serbische) hinterlassen, denen eine Rückkehr erschwert wurde. Mit einem Wort war das System zu einer defekten Demokratie (Merkel 2004) verkommen.

4.3 Kroatien seit 2000

1999 verstarb Tuđman und in der Folge fielen Parlamentswahlen und Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2000 zusammen. Damit ergab sich die Chance zu einem radikalen politischen Kurswechsel in Kroatien. Die Parlamentswahlen brachten eine neue Regierung ins Amt. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung, vor allem wegen der wirtschaftlichen Krise, die Kroatien Ende der 1990er Jahre heimsuchte, der schlecht durchgeführten Privatisierung, zahlreichen Skandalen, sowie der internationalen Isolation des Landes, führte die HDZ in eine tiefe Legitimitätskrise. Darüber hinaus war die Partei (nicht zuletzt wegen der schweren Erkrankung Franjo Tuđman) innerlich zerstritten und in Machtkämpfe verwickelt (vgl. Zakošek 2002: 56). Zudem hatte sie inzwischen noch einen weiteren Rechtsruck vollzogen und weitere relativ moderate Mitglieder traten aus. Innerhalb der kroatischen Gesellschaft hatte sich breiter Konsens über die Notwendigkeit eines radikalen Wechsels von Politikstil und Richtung geformt (vgl. Vlahutin 2004: 25). So wurden schon im Vorfeld der Wahlen Einigungen zwischen sechs Oppositionsparteien (SPD, HSLS, HSS, HNS, IDS, LS) erzielt, wonach sie im Falle einer gemeinsamen Parlamentsmehrheit eine Koalitionsregierung miteinander eingehen würden. Eine Koalition mit der HDZ wurde hingegen von allen sechs ausgeschlossen (vgl. Anić 2002: 147).

Nach den Wahlen blieb die HDZ mit 30,5% der Mandate zwar immer noch die stärkste Kraft im Parlament, dicht gefolgt von der SDP mit 29,1%. Zusammen brachten es die sechs Oppositionsparteien aber auf 63,5% der Mandate und erhielten dadurch einen eindeutigen Auftrag zur Regierungsbildung und zur radikalen Veränderung des politischen Systems. Die Wahlen 2000 wirkten sich zudem nachhaltig auf die Parteienlandschaft aus, die in Zukunft nicht mehr durch

die parlamentarische Übermacht der Regierungspartei und eine fragmentierte und machtlose der Opposition gezeichnet sein würde. Die nachfolgende Entwicklung brachte die Tendenz zur Konzentration der Wählerstimmen um die HDZ und die SDP, sowie die Ausrichtung der anderen Parteien als ihre potenziellen Koalitionspartner (vgl. Zakošek 2002: 60f.).

Die neue Mitte-Links-Regierung, bestehend aus den sechs Koalitionsparteien unter der Führung Ivica Račans (SDP) als Premierminister, schritt zügig zur Durchführung zahlreicher Reformen und legte dabei vier Hauptziele fest: erstens die Umwandlung des semipräsidentiellen Systems zu einem parlamentarischen, zweitens eine Dezentralisierung des Landes auf der Grundlage stärkerer regionaler Selbstverwaltung, drittens Stärkung und Ausbau der Rechtsstaatlichkeit und viertens die Stärkung bürgerlicher Kontrolle über die Arbeit der Regierung (vgl. Grubiša 2002: 43). Bei der Durchführung dieser Reformen erfuhr die Regierung kräftige Unterstützung durch den neuen Präsidenten Stipe Mesić. Im Februar 2000 ins Amt gewählt, trat er bereits während seiner Wahlkampagne als scharfer Kritiker der HDZ und als Verfechter des Systems der parlamentarischen Demokratie auf. In der nachfolgenden Zeit sollte sein Politikstil das Präsidentenamt zu einer vorbildlich demokratisch geführten Institution umgestalten und der Regierung bei der Durchführung der Reformen tatkräftig zur Seite stehen (vgl. Zakošek: 2002: 62). So wurde bereits im Dezember 2000 eine neue Verfassung verabschiedet, die entsprechende Änderungen im institutionellen Bereich brachte.

Dieser radikale Reformkurs erfuhr auch schnell internationale Anerkennung. Kroatien fand rasch einen Weg aus der Isolierung, was sich im Oktober 2001 auch in der Aushandlung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU niederschlug. So heißt es auch im Kommissionsbericht zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2002:

„Politisch hat sich Kroatien mit dem Machtwechsel Anfang 2000 von Grund auf verändert. Die neue Regierung ist entschlossen daran gegangen, eine voll funktionsfähige Demokratie aufzubauen und eine

Kultur der Rechtsstaatlichkeit zu entwickeln. Damit fand die politische und wirtschaftliche Isolierung des Landes ein Ende, und seither haben sich die bilateralen Beziehungen zwischen Kroatien und der Europäischen Union rasch verbessert.“

Auf der anderen Seite stand die neue Regierung schwierigen Hinterlassenschaften des vorherigen Regimes gegenüber, so lag die Wirtschaft danieder, die meisten hohen Ämter in Verwaltung, Wirtschaft und Justiz waren immer noch mit Begünstigten der HDZ besetzt. Daher gestalteten sich Reformen oft sehr zäh, zumal die Regierungskoalition sich nicht dem Vorwurf, Revanchismus zu betreiben, aussetzen wollte, nicht zuletzt wegen der Angreifbarkeit vieler ihrer Mitglieder (z.B. Ivica Račan) bezüglich ihrer kommunistischen Vergangenheit (vgl. Vlahutin 2004: 25). Damit einher ging ebenso ein immenser Druck von nationalistischen Strömungen bezüglich Fragen der Zusammenarbeit mit dem Den Haager Kriegsverbrechertribunal und der Rückkehr und Reintegration von serbischen Flüchtlingen. Im oben zitierten Kommissionsbericht heißt es daher auch im Weiteren:

„Pressionen nationalistischer Kreise beeinträchtigen nach wie vor das Reformtempo. Betroffen sind davon insbesondere die Rückkehr und die De facto- Integration von Vertriebenen und Flüchtlingen, die der serbischen Minderheit angehören. Der Druck nationalistischer Kreise beeinflusste auch das Verhältnis zum Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, und bestimmte darüber hinaus die Einstellung der Regierung in der Frage der verstärkten regionalen Zusammenarbeit.“

Allzu oft mussten Kompromisse mit der Rechten geschlossen werden. Auch mangelte es innerhalb der Koalition selbst oft an politischer Kohärenz, hatte sich diese doch aus sechs unterschiedlichen Parteien zusammengesetzt, um die HDZ absetzen zu können. Zudem mangelte es an Koalitionskultur und -erfahrung. *„Parties behaved as if they were already running separate election campaigns for the next elections rather than a common government“* (Vlahutin 2004: 25). So mahnt auch die Europäische Kommission in ihrem zweiten Jahresbericht zum SAP (2003) wegen den ins Straucheln geratenen Reformen. Nach ausgesprochener Anerkennung für den fortgesetzten Demokratisierungskurs der Regierung heißt es:

„Dieser positiven Entwicklung steht gegenüber, dass nicht genug geschehen ist, um die übrigen im letzten Jahresbericht angesprochenen kurzfristig zu lösenden prioritären Fragen entsprechend anzupacken.“

Die mangelnde Kohärenz innerhalb der Sechser-Koalition und die Kompromisse mit rechten Strömungen (die schließlich sogar zum Protestaustritt von einigen Ministern aus der Regierung geführt hatten) sowie die stockenden Reformen führten schließlich zum Verlust von zahlreichen moderaten, urbanen Wählern und zur Abstrafung der Regierungsparteien bei der nächsten Parlamentswahl (vgl. Soberg 2007: 51). Diese wurde wieder von der HDZ gewonnen, sie erhielt 43,4% der Stimmen, die SDP als die zweitstärkste Partei kam nur mehr auf 22,4%. Dem Sieg der HDZ ging jedoch eine radikale Umstrukturierung voraus, im Zuge derer die Mehrzahl dubioser Mitglieder aus der Partei ausschied (vgl. Vlahutin 2004: 28). Ihr neuer Obmann Ivo Sanader hatte ihre politische Ausrichtung radikal verändert und präsentierte die HDZ nun als moderate Mitte-Rechts-Partei. Dies wurde zunächst mit einer höchst professionellen Wahlkampagne unterstrichen, während der Sanader sich sehr häufig mit internationalen Staatsmännern zu umgeben suchte, um vor allem Ängste eines erneuten Rückfalls in die internationale Isolation unter einer Regierung der HDZ zu zerstreuen, obwohl an der Basis durchaus mit nationalistischer Rhetorik gearbeitet wurde (vgl. ebd.: 30).

Verständlicherweise bestanden auch seitens der EU anfängliche Bedenken hinsichtlich einer neuen durch die HDZ geführten Regierung. Doch um diese Skepsis zu zerstreuen, schlug der neue Premierminister gleich zu Beginn seines Mandats einen fast kompromisslosen pro-europäischen Politikkurs ein. Der Reformkurs der Sechser-Koalition wurde weitergeführt und mehr noch: wo die vorhergehende Regierung wegen innenpolitischen Drucks rechter Strömungen Reformen nicht durchbrachte, musste die HDZ keine Kompromisse eingehen, denn Vorwürfe wegen Mangels an „Patriotismus“ konnten bei ihr keine überzeugende Wirkung haben. Insbesondere Fragen regionaler Zusammenarbeit, der Rückkehr und Reintegration von serbischen Flüchtlingen,

sowie der Zusammenarbeit mit dem ICTY wurden erfolgreich angegangen. Sanader setzte gleich zu Anfang seiner Regierungszeit wichtige Akzente der Versöhnung mit der serbischen Minderheit in Kroatien. So gratulierte er etwa persönlich und öffentlich der serbischen Minderheit zum orthodoxen Weihnachtsfest, reiste in die ehemaligen Kriegsgebiete und besuchte zurückgekehrte Flüchtlinge medienwirksam in ihren Heimen, die vorher wiederaufgebaut wurden. Das entfaltete immense Symbolwirkung. Nicht zuletzt waren an der von der HDZ geführten Koalitionsregierung diesmal auch Minderheitenvertreter beteiligt, unter ihnen die serbische SDSS (Unabhängige demokratische serbische Partei) (vgl. ebd.: 29).

Die Zusammenarbeit mit dem Den Haager Kriegsverbrechertribunal (ICTY) war das kontroverseste Thema des politischen Annäherungsprozesses an die EU. Das ICTY soll über Kriegsverbrechen, die während des Bürgerkriegs in Kroatien begangen wurden, urteilen. Da jedoch in der Wahrnehmung der kroatischen Öffentlichkeit der Bürgerkrieg weitläufig als ein gerechter Defensivkrieg zur Verteidigung des eigenen Staatsterritoriums verstanden wird, wurde im öffentlichen und politischen Diskurs die Funktion des ICTY immer wieder mit einer Instanz gleichgesetzt, die über die Gerechtigkeit des gesamten kroatischen Abwehrkampfes an sich urteilen soll (vgl. ebd.: 31). Račans Regierung konnte Zeit ihres Amtes die Öffentlichkeit nicht ausreichend vom legalen und nicht politischen Charakter des ICTY überzeugen, um eine breite Unterstützung für eine vollständige Zusammenarbeit mit dem Tribunal zu erlangen. Dies stellte den gesamten EU-Kurs der Regierung in Frage, so weigerten sich England und die Niederlande zeitweilig, das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu ratifizieren. Sanaders HDZ, jene Partei die während des Krieges regierte hatte, hatte mehr innenpolitischen Spielraum (ebd.). Es kam in der Folge zu zahlreichen Auslieferungen und schließlich im Jahre 2004 zur Anerkennung der vollen Zusammenarbeit mit dem ICTY durch die Chefanklägerin Carla del Ponte.

Ivo Sanader hatte es geschafft, die HDZ tatsächlich zu einer demokratischen Partei zu transformieren und schlug einen glaubwürdigen Kurs der Reformen und der Annäherung an die EU ein, welcher letzten Endes im Juni 2004 in der Erlangung des Status eines offiziellen Beitrittskandidaten zur EU mündete. Dies ist keineswegs ein Zeichen dafür, dass das Land damit automatisch zu einer konsolidierten Demokratie geworden wäre. Es ist, wie die Kommission in der Stellungnahme zum Beitrittsgesuch Kroatiens 2004 betont, noch viel zu tun, vor allem in Bezug auf Minderheitenrechte. Man kann aber davon ausgehen, dass zu diesem Zeitpunkt bereits stabile Grundlagen der Demokratie als etabliert gelten können.

„Kroatien verfügt über solide demokratische Institutionen, die ordnungsgemäß funktionieren, die die Grenzen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten respektieren und untereinander zusammenarbeiten. Die Wahlen der Jahre 2000 und 2003 waren in ihrem Verlauf frei und gerecht. Die Opposition erfüllt in der Arbeit der Institutionen die ihr zustehende Funktion. Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte wirft keine nennenswerten Probleme auf.“ (Europäische Kommission 2004)

Auch der *Freedom House Index* kann diesen Befund unterstreichen. Während Kroatien bis zum Jahre 1999 mit der Note 4 für politische Freiheiten und bürgerliche Rechte als bloß halb frei eingestuft wird, gilt es bereits 2000 mit einer 2 als politisch grundsätzlich frei, wobei eine 3 in der Kategorie bürgerliche Rechte immer noch auf Beeinträchtigungen hinweist. Ab 2001 aber wird mit dem Wert 2 in beiden Kategorien das Land fortan als grundsätzlich frei angesehen.

Kroatien blickt alles in allem auf einen langen und hindernisreichen Weg in die Demokratie zurück, der durch mehrere Besonderheiten gekennzeichnet ist. Die Demokratisierung und Systemtransformation fing innerhalb der Strukturen Jugoslawiens an, sodass der Systemtransformations- und Demokratisierungsprozess mit einem radikalen konfliktreichen und schließlich blutigen *State- und Nationbuilding-Prozess* einherging, der den ersteren verzerrte und schließlich beinahe völlig erstickte. Aus dieser Situation ergaben sich Probleme, die sich in der Zeit nach Beendigung der kriegesischen Auseinandersetzungen sowie der Herstellung von Staatlichkeit fortsetzten. Diese

Probleme betrafen nicht bloß Bürger- und Minderheitenrechte. Die HDZ und ihr Führer Franjo Tuđman verstanden sich, so Grubiša (2002: 38) als „*a symbiosis of a political party, a mass political movement and a national liberation front*“. Somit wurde sämtliche ihren Interessen zuwider handelnde Opposition als nationalen Interessen zuwider handelnd begriffen und das politische System sowie die gesamte Gesellschaft wurde in der Folge von einer Vielzahl autoritärer Praktiken geprägt. Wegen eines breiten gesellschaftlichen Konsenses über die Notwendigkeit von Reformen auf der einen Seite, auf der anderen aber vermutlich wegen innerer Zerstrittenheit der HDZ und aufgrund des Todes von Präsident Tuđman, konnte eine zweite gründliche und friedliche Wende eingeleitet werden. Einerseits sah sich dabei die neue reformwillige Regierung den Forderungen der EU gegenüber, die in höchstem Maße Anreize und Hilfeleistungen auf dem Reformweg anzubieten bereit war. Andererseits hatte sie aber mit den schweren Hinterlassenschaften des vorhergegangenen Regimes und einer Postbürgerkriegsgesellschaft, die tief greifende Reformen fortwährend hemmte, zu kämpfen. Zur Durchführung vor allem gesellschaftlich heikler Reformen war letzten Endes erst die HDZ selbst imstande. Bemerkenswert dabei ist die demokratische Wandlung der Partei selbst. Wäre diese nicht vollzogen worden, wäre die Partei vermutlich in die Bedeutungslosigkeit abgerutscht. Mit dieser Wende zeichnete sich ein äußerst wichtiger Trend für die Demokratie in Kroatien ab: die meisten relevanten politischen Akteure schienen das demokratische System als einzige relevante Alternative angenommen zu haben

4.4 Kroatischer Systemwechsel und Demokratieförderung durch die EU

Hinsichtlich des kroatischen Transformations- bzw. Demokratisierungsprozesses kann man also mehrere prägende Besonderheiten ausmachen, die diesen zuweilen hemmten und allenfalls bestimmend auf die Demokratieförderungsbestrebungen der EU einwirkten. Die erste Besonderheit

betrifft die Liberalisierungsphase und die Umstände unter welchen sie sich vollzog. Sie nahm ihren Anfang innerhalb des krisengeschüttelten und im Zerfall begriffenen Jugoslawien, wo Kämpfe um die Durchsetzung wirtschaftlicher und demokratischer Reformen von nationalen Unabhängigkeitsbestrebungen begleitet wurden.

Im gesamten Jugoslawen kam es, insbesondere durch Slobodan Milosevics großserbische Aspirationen verstärkt, zu radikalisierter nationalistischer Mobilisierung. Entsprechend fiel auch das Ergebnis der demokratischen Gründungswahlen aus die noch innerhalb Kroatiens als einer Teilrepublik der Jugoslawischen Föderation stattfanden. Die Wahlen brachten die HDZ an die Macht, die sich in erster Linie als nationale Einigungs- und Befreiungsbewegung der Kroaten verstand und dann erst als Träger demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen. Die nationalistische Radikalisierung hatte zur Folge dass ein Teil der Bevölkerung, die serbische Minderheit, weder die kroatische Führung, noch die neue Verfassungsordnung Kroatiens als souveränen Staat anerkennen wollte. In der Folge besetzten nach der Unabhängigkeitserklärung Kroatiens mit Unterstützung Serbiens und der JNA serbische Rebellen etwa ein Drittel des Kroatischen Staatsterritoriums. Daraus folgt eine weitere Besonderheit im Kroatischen Transformationsprozess. Die Transformationsphase wurde durch den *state-* und *nationbuilding* Prozess unterbrochen in dessen Folge es zu einem ethnischen Bürgerkrieg kam.

Aus dieser Situation ergaben sich einschneidende Folgen für die Zeit nach dem Ende des Bürgerkriegs. Nicht nur wurden dadurch notwendige demokratische Reformen unterbrochen bzw. verzerrt, darüber hinaus wurden undemokratische Praktiken festgeschrieben und institutionalisiert. Statt einer demokratischen Konsolidierung folgte der Transformationsphase die Etablierung einer defekten Demokratie im merkelschen Sinn. Darüber hinaus hinterließ der Bürgerkrieg massive Probleme im Bereich des Umgangs mit Menschenrechten, vor allem im Bezug auf Minderheitenrechte, sowie auch die generelle Notwendigkeit zur

ethnischen Versöhnung in Kroatien wie auch regional. Hand in Hand damit ging auch die Tatsache einher, dass die HDZ und Präsident Tudjman auch weiterhin von einer radikalen Programmatik nicht abließen, sich ferner gar als die alleinigen Vertreter des nationalen Interesses sahen und jedwede oppositionelle Politik unterdrückten, ja als verräterisch hinstellten. Gestützt wurde diese Oppositionsfeindlichkeit ebenfalls durch die mangelhaft ausgeprägte Kultur des Pluralismus, die durch die Abwesenheit Organisierter Interessensvertretung abseits der Kommunistischen Partei zu Zeiten Jugoslawiens, sowie ebenfalls durch einen Mangel an wesentlichen voraokratischen Demokratieerfahrungen.

Als weitere Besonderheit des kroatischen Demokratisierungsprozesses kann noch die plötzliche Wende 1999 mit der ein rascher Umschwung zu demokratischen Reformen erfolgte genannt werden. Ein breiter Konsens über die Notwendigkeit eines Kurswechsels in der Politik schien sich im Vorfeld der Parlamentswahlen, sowohl gesellschaftlich als auch unter den Eliten ergeben zu haben. Die Wahlen fielen außerdem zusammen mit dem Tode Tudjmans. Daraus ergab sich tatsächlich die Gelegenheit zu einem radikalen Umschwung in der Politik.

All diese Faktoren spielen eine massive Rolle bei der Untersuchung der Demokratieförderung der EU in Kroatien, da sie sich auf die Strategiewahl der EU sowie auf die Politikergebnisse in dieser Beziehung auswirken. Sie prägen, wie im Analysemodell ausgeführt, die Resonanzstruktur im Zielland als einen der Maßgeblichen Faktoren für die externe Demokratisierungspolitik und vor allem deren Erfolg.

Der Zerfallsprozess Jugoslawiens und die ethnischen Konflikte prägten die Liberalisierungs- und Transformationsphase des kroatischen Systemwechsels. Angesichts dieser Entwicklungsdynamik schien das Instrumentarium für eine gemeinsame Außenpolitik der EU, bis November 1994 gar noch im Rahmen der EPZ, überfordert. Ferner war auch die Konstitution der EU als Zivilmacht

angesichts der Ausbrechenden Gewalt nicht geeignet effiziente Lösungen für die Lage bereitzustellen. Die häufige Inkohärenz im gemeinsamen Vorgehen der Mitgliedsstaaten machte Versuche der Förderung von demokratischen Normen und Menschenrechten zu Nichte, wie am Beispiel des gescheiterten Versuchs einer Bedingung der Anerkennung Kroatiens als unabhängigen Staat durch die Verfassungsänderungen die Minderheitenrechte garantiert hätten, deutlich wird.

Die erste signifikantere Politikinitiative zur Förderung demokratischer Normen brachte der regionale Ansatz. Mit der Bindung des Zugangs zu finanziellen Hilfsmitteln aus dem PHARE Programm und der Schließung von Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU, an die Erfüllung der durch den Ratsbeschluss vom April 1997 festgelegten Kriterien sollten Anreize zu Reformen geschaffen werden. Die Initiative blieb jedoch ohne besonderen Erfolg, zum einen war sie nicht mit besonders signifikanten Mitteln ausgestattet worden, zum anderen verhinderte das nationalistische Regime aufgrund der oben schon herausgearbeiteten Besonderheiten jedwede Reform und blieb weitgehend bei Lippenbekenntnissen.

Die politische Wende 1999 fiel zeitmäßig zusammen mit dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, als neuer Initiative der EU zur Förderung von Stabilität und Demokratischen Normen in der Region. Der SAP, seinerseits bei Weitem die am massivsten ausgestattete Strategie der EU gegenüber der Region, profitierte von den Erfahrungen der EU im Umgang mit dem Heranführungsprozess der MOEL und gewährte den Ländern der Region eine Beitrittsperspektive. Dabei spielt das Prinzip der Konditionalität eine Schlüsselrolle. Mit fortschreitender Erfüllung der Anforderungen vom April 1997, sollte ein Land nach und nach an die EU herangeführt werden, bis schließlich nach Erfüllung sämtlicher Anforderungen ein Beitrittsprozess eröffnet werden kann. Die neue Kroatische Regierung nahm diese Initiative bereitwillig an und richtete einen großen Teil ihres Regierungsprogramms nach den Anforderungen der EU aus. So ist ein ganzes Kapitel des Regierungsprogramms den Reformen

im Bereich der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewidmet (Kapitel 4.1) und unter dem Kapitel Außenpolitik bekennt sich die Regierung unter der Formulierung des strategischen Ziels einer zügigen Signierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU zum intensiven Dialog mit der EU auf allen Ebenen, sowie zur Erfüllung der entsprechenden Kriterien und Anforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Demokratie und regionale Stabilität und Zusammenarbeit (vgl. Regierungsprogramm der kroatischen Regierung 2000- 2004: 35f.).

Auch in der Praxis machte Kroatien unter der neuen Regierung und innerhalb des SAP große Fortschritte, was zunächst zur Aushandlung des SAA 2001 und zum Antrag Kroatiens auf eine Eröffnung von Beitrittsverhandlungen 2002 führte. Nachfolgend gerieten die Reformen zwar durchaus ins Stocken, wegen Streitigkeiten innerhalb der Regierungskoalition und durch den Druck nationalistischer Gruppen. Ihre erfolgreiche Fortführung unter der nachfolgenden HDZ geführten Regierung aber, können als Eindeutiges Indiz für einen nachhaltigen Erfolg des Demokratisierungsprozesses in Kroatien, sowie der neuen Demokratieförderungsstrategie der EU im Rahmen des SAP gewertet werden.

Eine Assoziierung mit gegebener Beitrittsperspektive sollte sich letzten Endes also als die wirkungsvollste Strategie der EU zur Förderung demokratischer Normen und Prinzipien in Kroatien herausstellen. Damit kam es zu einer zunehmenden Einbindung Kroatiens in Programme der EU und in ein Vertragswerk das den Drang zu demokratischen Reformen, sowie einen umfassenden politischen Dialog institutionalisiert. Das entspricht auch voll und ganz dem Prinzip der Innen-Außen Analogie, bzw. in Anlehnung an Duchene (1973: 34) dem Prinzip wonach die EU zwischenstaatliche Beziehungen zunehmend domestiziert. Nachdruck wird den Reformen dabei durch die Konditionalität verliehen, durch die einerseits das Vorankommen im Heranführungsprozess an Reformen gebunden wird wodurch Druck in Bezug auf

ihre Durchführung entsteht, andererseits Normen und Integrationsstand der EU selbst geschützt werden.

Conclusio

Was kann also im Rückblick über die Demokratieförderung der EU in Kroatien gesagt werden? Nach anfänglichem Unvermögen im Umgang mit der Gewalteskalation im zerfallenden Jugoslawien, das sich auf den Zivilmachtcharakter der EU, auf ihre besonderen Entscheidungsfindungsprozesse und nicht zuletzt auf den Mangel an Erfahrung und Instrumentarium für den Umgang mit solchen Situationen zurückführen lässt, konnte die EU Schritt für Schritt, nach endgültiger Beendigung der Gewalt 1995, Politikstrategien gegenüber Kroatien entwickeln die schließlich zweifelsohne zur Demokratisierung des Landes beitrugen.

T1: Die gemeinsamen innerlich geteilten Werte und Normen der Europäischen Union bedingen ihre Demokratieförderung.

Es konnte im Verlaufe dieser Arbeit gezeigt werden dass im Laufe des europäischen Integrationsprozesses die Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung von Menschenrechten in der EU einen allgemeinen Wertecharakter erhalten haben, welcher sich quer über alle Politikfelder der EU erstreckt, daher auch den Außenbeziehungen eigen ist. So müssen etwa seit spätestens 1995 sämtliche Kooperationsverträge der EU die mit Drittstaaten geschlossen werden Demokratie- und Menschenrechtsklauseln enthalten. Dieses Prinzip wird von Annette Jünemann und Michele Knodt (2007) als *democracy-mainstreaming* in Analogie zu *gender-mainstreaming* bezeichnet. Dabei werden nicht nur diese inneren Werte in die Außenbeziehungen übertragen, vielmehr reflektiert die EU im Sinne der Innen-Außen Analogie mit Multilateralismus, Interdependenz, sowie wirtschaftlicher und

politischer Integration oft in ihrem Inneren bewährte Strategien in ihre Außenbeziehungen um ihre Werte international durchzusetzen. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ist für dieses Prinzip das beste Beispiel.

Zudem kann festgehalten werden dass die EU (wenigstens im Falle Kroatiens) ein äußerst umfassendes Modell von Demokratie zu fördern bemüht ist, welches weit über das Minimalkonzept von Robert Dahl hinausgeht. Zumal ergibt sich das aus den in Art 49 EUV, sowie in den Kopenhagener Kriterien definierten Anforderungen an Länder die sich um einen Beitritt zur Union bemühen. Andererseits existierte sowohl im regionalen Ansatz, als auch im SAP eine tendenzielle Prioritätensetzung auf der Stabilisierung und dem Wiederaufbau nach den Bürgerkriegen. Die EU begegnete der Besonderen Situation in Kroatien und der Region durch die Formulierung von Anforderungen im April 1997 die zwar in Anlehnung an die Kopenhagener Kriterien erarbeitet wurden, jedoch mit zusätzlichen Kriterien versehen wurden um den Situationen vor Ort gewachsen zu sein. So wurde die Betonung zunächst etwa auf Minderheitenrechte, die Rückkehr von Flüchtlingen, Verpflichtungen die sich aus den Friedensabkommen ergeben, Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag gelegt. Institutionelle und wirtschaftliche Reformen zur Schaffung von Voraussetzungen zur Übernahme des Acquis sollten gerieten eher in den Hintergrund und sollten erst nach erfolgreicher Stabilisierung betont werden.

T2: Bei der Förderung von Demokratie in Kroatien spielen Sicherheitsinteressen der EU, insbesondere aufgrund der geographischen Nähe eine Rolle

Kroatien, sowie auch die gesamte Region des Westbalkans gehören zur nächsten Nachbarschaft der EU. Aus der regionalen Nähe ergibt sich ein hoher Grad von Interdependenz. Instabilität der Region führt also in hohem Maße zu Sicherheitsbedenken, nicht nur im Sinne direkter Bedrohung durch Krieg, auch

Drogen-, und Menschenhandel stellen transnationale Problemlagen dar. Nicht zuletzt definiert die vom Rat von Thessaloniki 2003 angenommene Sicherheitsstrategie von Javier Solana schwache Staaten (*failing states*) zu einer der Hauptbedrohungen der Gegenwart. Nach Theorien des demokratischen Friedens sind Demokratien nicht nur friedlicher untereinander als andere Regimes, sie kooperieren auch besser. Vor allem aufgrund des Zivilmachtcharakters der EU, mit ihrer verhältnismäßig schwach ausgeprägten Fähigkeit auf bewaffnete Konflikte zu reagieren sollte es daran liegen kooperationsfreudige Demokratische Staaten in ihrer Umgebung zu haben. Daher wird Demokratieförderung mitunter zu einer Sicherheitsstrategie.

T3: Der Einfluss der EU hängt zu großen Teilen von ihrer wirtschaftlichen und politischen Attraktivität ab, die sie auf die relevanten Akteure, bzw. die Gesellschaft des Ziellandes ausübt.

Während eines Transformationsprozesses entsteht hoher Bedarf nach Legitimation für die neuen politischen Eliten, sowie nach Transfer von neuen politischen und wirtschaftlichen Modellen und Institutionen. Die Vorbildwirkung des Erfolgsmodells europäischer Integration ist dabei von essenzieller Bedeutung, da der Wunsch nach Übernahme von Normen und Prinzipien der EU sowie nach Zusammenarbeit von Seiten der Akteure des Systemtransformationsprozesses selbst kommen muss. Eine Zusammenarbeit mit der EU sollte also ihrer eigenen Opportunität entspringen. Dieses Prinzip entspricht weitgehend Whiteheads Konzept der Demokratisierung im Einvernehmen (*consent*). Wenn ferner das Modell, und die Prinzipien der EU es vermögen eine starke Vorbildwirkung auf die breite Gesellschaft des Transitionslandes auszuüben bedeutet das ebenfalls einen Legitimationsgewinn für jene politischen Eliten, geneigt sind einen Kurs der Annäherung an die EU einzuschlagen. In Kroatien ist dieses Prinzip das durchaus mit dem Begriff der *soft power* belegt werden kann im Zuge des politischen Wechsels 1999 zum Zuge gekommen. Im Vorfeld der zusammenfallenden Parlaments- und

Präsidentenwahlen hatte sich breiter gesellschaftlicher Konsens nicht nur hinsichtlich der Notwendigkeit zu demokratischen Reformen gebildet, auch herrschte unter der Koalitionsregierung Einvernehmen über die Entschlossenheit zum Ziel einer Annäherung und Integration in die EU. Die Nachhaltigkeit dieser *soft power* Wirkung wird vor allem an der Reform der HDZ im Vorfeld der nachfolgenden Wahlen deutlich. Diese kann durch die Einsicht ihrer neuen Führung erklärt werden, dass nur die Annahme eines europafreundlichen Kurses zu einem Wahlsieg führen kann. Damit währe man auch schon bei der nächsten These angelangt:

T4: Eine reelle Beitrittsperspektive entfaltet erst die maximale Wirkung der EU Strategien zur Demokratieförderung.

Auf der einen Seite hat der Heranführungsprozess eine gesteigerte Opportunität für politische Akteure zur Folge die von der EU einverlangten Reformen durchzuführen. Auf der anderen Seite aber ergibt sich die Feststellung auch aus der stärkeren Einbindung des (potenziellen) Kandidatenlandes in besondere EU Programme (europäische Partnerschaft) im Zuge eines Heranführungsprozesses mit dem Ziel eines Vollbeitritts, sowie einer ständigen Beurteilung und Beratung durch die Kommission. Darüber hinaus schafft der Heranführungsprozess ebenfalls die Größte Angriffsfläche für das wirkungsvollste negative Instrument dessen sich die EU im Zuge der Demokratieförderung bedienen kann, die Konditionalität. Ein gutes Beispiel dafür bietet die Zusammenarbeit Kroatiens mit dem ICTY.

T5: Erst der Regierungswechsel im Jahre 2000 brachte in Kroatien Akteure an die Macht, die bereit waren, für eine europäische Integration nötige Reformen durchzuführen, sodass direkte Maßnahmen der EU erst ab diesem Zeitpunkt Wirkung zeigen konnten.

Letzten Endes wird ein Demokratisierungsprozess von den innenpolitischen Akteuren getragen. Die EU kann Hilfeleistungen bei demokratischen Reformen bereitstellen, durch politische Dialoge von demokratischen und liberalen Normen zu überzeugen versuchen, durch die Verzahnung politischer und wirtschaftlicher Maßnahmen Anreize zu demokratischen Reformen schaffen, oder allenfalls mit Hilfe wirtschaftlicher oder diplomatischer Sanktionierung versuchen Druck auszuüben. Wenn maßgebliche innenpolitische Akteure die Durchführung von Reformen aber verweigern, stößt der größte Teil ihres Instrumentariums zur direkten Demokratieförderung an seine Grenzen.

Nach der Beendigung des Bürgerkriegs in Kroatien 1995 (spätestens jedoch mit der vollständigen Reintegration Westslawoniens 1998) war der *state-* und *nationbuilding* Prozess gänzlich abgeschlossen. Damit waren Voraussetzungen für eine demokratische Konsolidierung durchaus gegeben. Die HDZ und Franjo Tudjman begriffen sich in ihrer Eigenwahrnehmung allerdings immer noch als nationale Einheits- und Befreiungsbewegung und setzten die eigenen Interessen mit denen der Nation gleich. Das führte zu tendenzieller Unterdrückung oppositioneller Politik und oppositioneller Medien, bis hin zu offen autoritären Praktiken (z.B. Zagreb Krise). Statt einer demokratischen Konsolidierung machte das politische System Kroatiens eine Entwicklung hin zu einer defekten Demokratie. Darüber hinaus führte der radikal nationalistische Politikstil fortwährend zu Verletzungen der Minderheitenrechte. Auf Politikinitiativen der EU reagierte das Regime ebenfalls allenfalls nur sehr verhalten und zumeist nur durch Lippenbekenntnisse denen in Wirklichkeit keine echten Reformen folgten, wie auch aus den Beurteilungen in den Kommissionsberichten 1998 und 1999 deutlich wird. So konnte Strategien der EU zur Demokratieförderung in Kroatien erst ab 1999 Wirksamkeit zeigen nachdem eine neue Regierung ins Amt gewählt wurden, die selbst bereit war demokratische Reformen durchzuführen.

Der Spekulation überlassen bleibt jedoch die Frage inwieweit die EU passiv, einerseits durch Vorbildwirkung, andererseits durch die Fähigkeit, nicht zuletzt

aufgrund der asymmetrischen Interdependenz zu Kroatien, Druck auszuüben, zu der Wende 1999 beigetragen hat. Man könnte sich für eine entsprechende Analyse mit Whiteheads Konzept der Demokratisierung durch Ansteckung bedienen, oder auch wiederum auf Nyes *soft power* zurückgreifen. Eine genauere Ermittlung der unabhängigen Variable Interdependenz würde in diesem Rahmen auch sinnvoll sein. Diese Dimension bleibt im Rahmen dieser Arbeit jedoch leider nicht erfasst und bildet allenfalls ein Input für weitere Nachforschungen.

5 Literaturverzeichnis

5.1 Primärquellen

Croatia EU relations, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/eu_croatia_relations_en.htm, 4. 5. 2009

Einheitliche Europäische Akte 1986 in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 162/ 1, 29. 6. 1987, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm>, 2. 4. 2009

Europäische Kommission, Mitteilung. 1995a: On the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries, COM (95) 216 final, 23. 5. 1995, www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/comm95_216_en.pdf, 29. 3. 2009

Europäische Kommission, Mitteilung 1995b: The external Dimension of the EU's Human Rights Policy: From Maastricht to Rome, COM (95) 567, 22. 11. 1995 www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/comm95_567_en.pdf, 29. 3. 2009

Europäische Kommission 1998: Communication, Regional Approach to South Eastern Europe: Compliance with the Conditions in the Council Conclusion of 29 April 1997, COM (97) 237

Europäische Kommission 1999: Communication on the Stabilization- and Association Process for Countries of South Eastern Europe, COM (99) 235, http://aei.pitt.edu/3571/01/000722_1.pdf, 4. 5. 2009

Europäische Kommission 2002: Bericht der Kommission. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Erster Jahresbericht, COM (2002) 163, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/key_documents_en.htm, 4. 5. 2009

Europäische Kommission 2003a: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Western Balkans and European Integration, COM (2003) 285

Europäische Kommission 2003b: Bericht der Kommission. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Zweiter Jahresbericht, COM (2003) 139, http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/croatia/key_documents_en.htm, 4. 5. 2009

Europäische Kommission 2004: Mitteilung der Kommission. Stellungnahme zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union, COM (2004) 257, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0257:FIN:DE:PDF>, 4. 5. 2009

Europäischer Rat von Luxemburg 1991: Deklaration über Menschenrechten, Schlussfolgerung vom 28./29. 6. 1991, www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/hr_decl_91.htm, 29. 3. 2009

Europäischer Rat von Luxemburg, Schlussfolgerungen vom 12./13. Dezember 1997, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm, 4. 4. 2009

Freedom House: Freedom in the World. Historical Rankings, Internet Website, <http://freedomhouse.org>, 26. 2. 2009

Freedom House: Methodology, Internet Website,
http://freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008, 26. 2. 2009

Kroatische Regierung 2000: Regierungsprogramm für den Zeitraum 2000 – 2004, Zagreb

Kroatische Regierung 2003: Regierungsprogramm für den Zeitraum 2003 – 2007, Zagreb

Rat 1973: Dokument über die europäische Identität, in: European Political Co-operation (PEC): Fifth Edition Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1988, http://aei.pitt.edu/4545/01/epc_identity_doc.pdf, 2. 4. 2009

Rat 1991, Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development, 28. 11. 1991, www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/cr_28_11_91_en.htm, 29. 3. 2009

Rat 2003, Council Conclusions: The Thessaloniki agenda for the Western Balkans, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm,

Stability Pact for South Eastern Europe, Köln, 10. 6. 1999, <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/addm/stabfr.htm>, 8. 4. 2009

White House 1994 (Hrsg.): A National Security Strategy of Enlargement and Engagement, Washington D.C.

Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), In: Doralt, Werner (Hrsg.) 2008: Kodex des Europäischen Rechts, LexisNxis, Wien

Vertrag über die Europäische Union 1992, in: Amtsblatt Nr. C 191, 29. 7. 1992, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 2. 4. 2009

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>, 4. 4. 2009

5.2 Sekundärquellen

Almond, Gabriel A./Verba Sidney 1963: The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in five Nations, Princeton University Press

Anić, Tomislav 2002: Annex I: Chronology Croatia 1990-2000, in: Staničić, Mladen (Hrsg.): Croatia on its Way towards the EU, Nomos, Baden-Baden

Batt, Judy 2004: The Western Balcans: Moving on, Chaillot Paper No. 70, EU Institute for Security Studies, Paris

Beyme, Klaus von 1994: Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a.M

Burnell, Peter 2006: Promoting Democracy Backwards, FRIDE Working Paper 28, November

Burnell, Peter 2000: Democracy Assistance: The State of the Discourse, in: Burnell, Peter (Hrsg.): Democracy Assistance, International Cooperation for Democratization, London

Calic, Marie-Janine 2001: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine Erste Bilanz, In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 13 - 14/2001

- Cremona, Marise 2003: The Enlargement of the European Union, Oxford
- Czempiel, Ernst-Otto 1986: Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, 2. Auflage, Paderborn
- Czempiel, Ernst-Otto 1996: Kants Theorem. Oder: Warum sind die Demokratien (noch immer) nicht Friedlich? In: Zeitschrift für internationale Beziehungen 3: 1, 79-101
- Dahl, A. Robert 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/ London
- Dahl, A. Robert 1998: On Democracy, New Haven/ London
- Doyle, Michael 1983: Kant, Legal Legacies, and Foreign Affairs: Part 1, in: Philosophy and Public Affairs 12: 1, 205-335
- Duchêne, Francois 1973: Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm, Max//Hager, Wolfgang (Hrsg.): Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?, Frankfurt a. M.
- Freise, Matthias 2004: Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten, Münster
- Gleditsch, Nils/Petter, Hage 1997: Peace and Democracy. Three Levels of Analysis, in Journal of Conflict Resolution 41: 2, 283-310 Harvard
- Grubiša, Damir 2002: The Political Development, in: Staničić, Mladen 2002a: Croatia on its Way towards the EU, Nomos, Baden-Baden
- Haas, Ernst B. 1958: The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford University Press
- Hartmann, Christoph 1999: Externe Faktoren im Demokratisierungsprozess. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Länder, Opladen
- Hasenclever, Andreas 2003: Liberale Ansätze zum demokratischen Frieden. In: Schieder, Siegfried/Spindler Manuela (Hrsg.), Theorien internationaler Beziehungen, Opladen
- Holzinger, Katharina 2005: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, Wien
- Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman
- Huntington, Samuel P. 1984: Will more Countries become Democratic?, in: PSQ 99, 193-218
- Hyde-Price, Adrian G. V. 1994: Democratization in Eastern Europe. The External Dimension. In: Pridham, Geoffrey/Vanhanen, Tatu (Hrsg.), Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives, London
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2003a: Europäische Integration, 2. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 2003b: Regieren und Institutionenbildung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 2. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden

Jünemann Anette 2005: Demokratie-Entwicklung-Sicherheit: Paradigmen einer europäischen Demokratisierungspolitik. In: Thimeier, Guido/Hartmut, Ullrich (Hrsg.): Europäische Perspektiven der Demokratie. Historische Prämissen und aktuelle Wandlungsprozesse in der EU und ausgewählten Nationalstaaten, Peter Lang, Frankfurt a. M.

Jünemann, Anette/Knodt, Michele 2007a: Introduction: theorizing EU external democracy promotion, In: Jünemann, Anette/Knodt, Michele (Hrsg): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Nomos, Baden-Baden

Jünemann, Anette/Knodt, Michele 2007b: Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Nomos, Baden-Baden

Kant, Immanuel 1795: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, in: Kant, Werke in zehn Bänden Hg. von Weischedel Wilhelm, Darmstadt 1970 Bd. 9

Kneuer, Marianne 2007: Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich, Wiesbaden: SV Verlag

Knodt, Michele/Princen Sebastian 2003: Understanding the European Union's External Relations, Routledge, London

Knodt, Michele 2005: Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem. Internationale Einbettung der EU in die WTO, Nomos, Baden-Baden

Knodt, Michele/Urdze, Sigita 2006: Die Europäische Union als Exporteur von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Nomos, Baden-Baden

Linz, Juan J./Stepan, Alfred 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation. South Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore, London

Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich 1995: Association and Beyond: The European Union and the Visegrad States, Bonn

Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein 1967: Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives, New York, Free Press

Mair, Stefan 1997: Internationale Demokratisierungshilfe. Erfahrungen und Aufgaben. SWP-AP 3020. Ebenhausen

Marks, Gary/Hoogh, Lisbeth/Blank, Kermit 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34/3: 341-378

Mayhew, Alan 1998: Recreating Europa. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge

Menzel, Ulrich 2001: Zwischen Idealismus und Realismus. Die lehre von den Internationalen Beziehungen. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main

Merkel, Wolfgang 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.

Merkel, Wolfgang/Puhle Hans-Jürgen 2003: Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Opladen

Merkel, Wolfgang 2004a: Embedded and Defective Democracy. In: Democratization, Vol.11, No.5, December 2004, pp.33–58

Merkel, Wolfgang/Croissant Aurel 2004b: Conclusion: Good and Defective Democracies. In: Democratization, Vol.11, No.5, December 2004, pp. 199-213

Mitrany, David 1943: A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization, Royal Institute of International Affairs, London

Moravcszik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31/4: 473-524

Müller-Graff, Peter-Christian 2006: Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Nomos, Baden-Baden

Nye, Joseph S. Jr. 2004: Soft Power. The Means to Success in World Politics. PublicAffairs, New York

Nye, Joseph S. Jr. 2002: Das Paradox der amerikanischen Macht. Warum die einzige Supermacht der Welt Verbündete braucht, Europäische Verlagsanstalt, Hamburg

O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Phillippe 1986: Tentitive Conclusions about Uncertain Democracies, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Phillippe C./Whitehead Laurence (Hrsg.), Transition from Authoritarian Rule, Bd. 4, Baltimore/London

Peters, Dirk/Wagner, Wolfgang 2005: Die Europäische Union in den internationalen Beziehungen, In: Holzinger, Katharina (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, Wien

Pollak, Johannes/Slominski, Peter 2006: Das politische System der EU, Facultas, Stuttgart

Pridham, Geoffrey 1991a: Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe, Leicester/London

Pridham, Geoffrey 1991b: International Influences and Democratic Transition: Problems of Theory and Practice in Lincage Politics, in: Pridham, Geoffrey (Hrsg.), Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe, Leicester/London

Pridham, Geoffrey/Vanhanen, Tatu 1994: Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives, London

Pridham, Geoffrey 2000: Experimenting with Democracy. Regime Change in the Balkans, London

Ramet, Sabrina P. 2007: Democratic Transition in Croatia. Value Transformation, Education and Media, Texas A&M University Press

Risse-Kappen, Thomas 1995: Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument, in: European Journal of International Relations 1: 4, 491-517

Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2005: Integrationstheorien. Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn, Wien

Rittberger, Volker/Zangl Bernhard 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 3. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden

Russett, Bruce M./Oneal, John R. 2001: Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and international organizations. New York, Norton

Russett, Bruce M. 1993: Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World. Princeton: Princeton University Press

Sandholtz, Wayne/Stone, Alec 1998: European Integration and Supranational Governance, Oxford University Press, Oxford

Sandschneider, Eberhard 2003: Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Erhältlich unter: http://www.cap-lmu.de/publikationen/2003/sandschneider_aussenunterstuetzung.php, 3. 3. 2009

Schieder, Siegfried/Spindler Manuela 2003: Theorien internationaler Beziehungen, Opladen

Schimmelfennig, Frank 2003: Die Osterweiterung der EU: Erklärung eines widersprüchlichen Prozesses, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden

Schmidt, Manfred G. 2000: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen

Schmitter, Phillippe C./Brouwer, Imco 1999: Conceptualizing, Researching and evaluating Democracy Promotion and Protection, EU Working Paper SPS No. 99/9, San Domenico

Schmitter, Phillippe C. 1998: The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies, in: The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas, Oxford

Smith, Karen E. 2003: The Evolution and Application of EU Membership Conditionality. In: Cremona Marise (Hrsg.): The Enlargement of the European Union, Oxford

Schubert, /Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2000: Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik. Ein Resümee, in: Schubert, /Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik, Opladen

Søberg, Marius: Croatia since 1989. The HDZ and the Politics of Transition, in: Ramet, Sabrina P. 2007: Democratic Transition in Croatia. Value Transformation, Education and Media, Texas A&M University Press

Staničić, Mladen 2002: Croatia on its Way towards the EU, Nomos, Baden-Baden

Stewart Susan 2007: EU Democracy Promotion in the Western Balkans, in: Jünemann, Anette/Knodt, Michele (Hrsg.): Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union, Nomos, Baden-Baden

Thiemeier, Guido/Hartmut, Ullrich 2005: Europäische Perspektiven der Demokratie. Historische Prämissen und aktuelle Wandlungsprozesse in der EU und ausgewählten Nationalstaaten, Peter Lang, Frankfurt a. M.

Talbot, Strobe 1996: Democracy and the National Interest, in: Foreign Affairs, H. 6, 47-63

Vachudova, Milada Anna 2003: Strategies for Democratization and European Integration in the Balkans. In: Cremona Marise (Hrsg.): The Enlargement of the European Union, Oxford

Vlahutin, Romana 2004: The Croatian Exception, in: Batt, Judy: The Western Balkans: Moving on, Chaillot Paper No. 70, EU Institute for Security Studies, Paris

Wagner, Wolfgang/Hellmann, Gunther 2003: Zivile Weltmacht? Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden

Wallace, Helen 2000: EU Enlargement. A neglected Subject, in: Crowless Green, Maria/Smith, Michael (Hrsg.): The State of the European Union. Risks, Reforms, Resistance and Revival, Vol. V., Oxford

Wedel, Janine R. 1999: Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, Basinkstoke

Whitehead, Laurence 1986: International Aspects of Democratization, in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Phillippe C./Whitehead Laurence (Hrsg.), Transition from Authoritarian Rule, Bd. 4, Baltimore/London

Whitehead, Laurence 1991: Democracy by convergence and Southern Europe: a comparative political perspective, in: Pridham Geoffrey: Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe, London, Leicester University Press

Whitehead, Laurence 1998a: The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas, Oxford

Whitehead, Laurence 1998b: Three International Dimensions of Democratization, in: Whitehead, Laurence (Hrsg.), The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas, Oxford

Youngs Richard 2001: Democracy Promotion: The case of European Union Strategy, Centar for European Policy Studies, Working Document No. 167, October 2001

Zakošek Nenad 2002: Politički sustav Hrvatske [Übersetzung: Das politische System Kroatiens], Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Zimmerling, Ruth 1991: Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten. Zur politikwissenschaftlichen Theorieregionaler Zusammenschlüsse, Freiburg

Zippel, Wulfdieter 2006: Die Politik der Assoziationsabkommen – materielle Grundlagen und globale Struktur, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Nomos, Baden-Baden

5.3 *Abbildungsverzeichnis*

Sandschneider, Eberhard: Sechseck der Demokratieförderung. In: Sandschneider, Eberhard 2003: Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen. Erhältlich unter: http://www.cap-lmu.de/publikationen/2003/sandschneider_aussenunterstuetzung.php, 3. 3. 2009

6 Anhang

6.1 Lebenslauf des Verfassers

Mariahilferstr. 1D/3 1060 Wien

Telefon 0676/5563230 • Fax 01/5877140 • E-Mail daem@gmx.at

Geboren am 5. Februar 1982 in Zagreb

Staatsbürgerschaft: kroatisch

Familienstand: ledig

Ausbildung

Seit Oktober 2001

Studium der Politikwissenschaften, Universität Wien

Nebenfächer: Rechtswissenschaften, Russisch

November 2005: Abschluss des 1. Studienabschnitts

Diplomarbeitsthema: Die Rolle der EU im Demokratisierungsprozess Kroatiens

1992-2001

Gymnasium, Wien, Rahlgasse

Juni 2001: Matura

Berufserfahrung

Seit März 2008

Spanische Hofreitschule, Wien

Führer

Führungen auf Deutsch und Englisch,
Veranstaltungsassistent

März-Juni 2007

Fessel-GfK, Wien

Telefon-Interviewer

Sprachkenntnisse

Kroatisch

Muttersprache

Deutsch

fließend

Englisch

fließend

Russisch

gute Kenntnisse in Wort und Schrift

Italienisch

Grundkenntnisse in Wort und Schrift

Französisch

Grundkenntnisse in Wort und Schrift

Spezielle Qualifikationen

Führerschein A, B

Sehr gute PC-Kenntnisse (Word, Excel, Powerpoint, HTML, Grundlagen SPSS)

Sonstige Aktivitäten und Interessen

September 2008	Sprachreise nach Moskau, 2 Wochen
August 2007	Teilnahme am Russisch-Deutschen Tandemprogramm der Universität Wien, Nizhnij Novgorod, 3 Wochen
November 2006	Studienreise zu internationalen Institutionen (ICC, ICTY, Europäisches Parlament, UNESCO etc.), 1 Woche
Freizeitaktivitäten	Musik, Beschäftigung mit Literatur, Geschichte und Philosophie

6.2 Zusammenfassung

Der Systemtransformationsprozess Kroatiens von einer sozialistischen Teilrepublik Jugoslawiens hin zu einem unabhängigen demokratischen Staat weist zahlreiche Komplikationen auf. Zunächst einmal nahm der Demokratisierungsprozess innerhalb des föderalen Gefüges Jugoslawiens seinen Anfang. Die Erlangung der Unabhängigkeit sowie der Aufbau des Staates liefen parallel zu demokratischen bzw. marktwirtschaftlichen Reformen, wurden diesen zunächst gar vorangestellt. Ein komplizierter *state-* und *nationbuilding-*Prozess führte zu extremen Ausbrüchen von Nationalismus und zum Bürgerkrieg. In dessen Folge wurden auch nachhaltig demokratische Reformen verhindert, eine echte Wende folgte erst nach dem Jahre 1999. Die EU ihrerseits stellt heute hinsichtlich der Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Bürgerfreiheiten klar eine Wertegemeinschaft dar, und konnte sich insbesondere nach dem Fall des eisernen Vorhangs auch als bedeutungsvolle Förderin dieser Prinzipien in Drittstaaten behaupten. Im Zuge der kriegesischen Auseinandersetzungen am Balkan stieß die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU jedoch schnell an ihre Grenzen. Im Falle Kroatiens konnte aufgrund des Bürgerkriegs, sowie des autoritären Führungsstils Franjo Tudjmans und des daraus resultierenden defekten demokratischen Systems, bis zum Regierungswechsel 2000 kaum ein Erfolg erzielt werden. Erst danach wurde ein erfolgreicher Reformkurs eingeschlagen, der schließlich in der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen zur EU 2005 mündete. In dieser Arbeit wird der Einfluss der EU auf den Demokratisierungsprozess Kroatiens untersucht. Dabei sind sowohl Fragen nach aktiven Strategien, sowie auch passiven Auswirkungen der EU-Politik auf die Demokratisierung in Kroatien von Interesse, als auch Fragen nach den dahinter liegenden Beweggründen und Mechanismen.

6.3 Abstract

Croatia's regime change from a socialist federal state within Yugoslavia towards an independent democratic country can be described as a long and troublesome process. It began within the framework of the Socialist Federal State of Yugoslavia, therefore democratic and market reforms had to be paralleled by, even subordinated to the conflict-ridden political process of gaining independence. The result was a very complicated state- and nation-building process, entailing outbreaks of nationalism and eventually civil war. In effect, true democratization was substantially stalled, so even after the war had ended in 1995, highly illiberal political practice continued and would last until the selection of a new government and president in the year 2000. The EU on her part, regarding the principles of democracy, rule of law, human rights and civil liberties, can be considered as a community of values and, at the latest since the fall of the iron curtain, also the successful promoter of those values abroad. In the light of the outbreaks of civil war and extreme nationalism in the Balkans during the 1990s, however, the clear limits of the EU Common Foreign and Security Policy became visible. In the case of Croatia, most of the EU endeavors to promote its principals and to trigger adequate reforms during the 1990s had no great effect. It was not until the year 2000 and a change of government in Croatia that EU strategies of democracy promotion started to have sustainable effects. The subsequent governments followed a path of European integration that finally led to gaining full candidate status for accession in 2004 and to opening accession negotiations in 2005. This paper examines the influence of EU policy upon the process of democratization in Croatia. Not only will it focus on active strategies and indirect consequences of EU policy for democratization in Croatia, it will also try to find the underlying motives and mechanisms.