

**Verlängertes Leiden –
die externe Demokratisierungspolitik gegenüber
Bosnien und Herzegovina sowie Serbien und Montenegro**

**Paper für den Workshop des Arbeitskreises
'Interkultureller Demokratievergleich':
'Probleme der Demokratie – Demokratie als Problem'**

von:

PD Dr. Bernhard Stahl
Professor und Hochschulberater (CIM/GTZ) an der
Prota Mateja Nenadović Hochschule in Valjevo (Serbien)
Kontakt: Bestahl@web.de

Dezember 2005

Einführung: Die verlängerte Transition

Die „Schluchten des Balkan“ bergen einen doppelten Abgrund für die europäische Außenpolitik. Wenn die Konsolidierung Bosniens und Herzegowinas (BiH) sowie Serbiens und Montenegros (SCG) nicht gelingt, ist an eine dauerhafte Befriedung der Region nicht zu denken und die 'serbische Frage' würde langfristig Ressourcen binden und zugleich Probleme exportieren (Kriminalität, Migration). Doch es steht noch mehr auf dem Spiel, denn die Region gilt als der 'Vorhof' Europas, in dem die EU ihre außenpolitischen Vorstellungen umsetzt. Scheitert sie hier, scheiterte sie in ihrem bislang erfolgreichsten Politikfeld, der Erweiterungspolitik. Ich argumentiere im Folgenden, dass die EU – und damit auch die deutsche Außenpolitik – in den laufenden Kosovo-Verhandlungen die späte Chance ergreifen sollte, die Grundausrichtung ihrer Balkan-Politik zu überdenken, um ein Scheitern ihrer Politik zu vermeiden.

Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass Bosnien und Herzegowina (BiH) und Serbien und Montenegro (SCG) beide in der Gefahr schweben, europäische Beispiele für eine „verlängerte Transition“ zu werden, wie sie für viele Länder Afrikas diagnostiziert worden ist. Das Phänomen, dass Länder auf unabsehbare Zeit in einem Zwischenstadium zwischen vollständiger Demokratie und autoritärem Regime verharren, wird seit längerem weltweit konstatiert und sorgt vor allem für taxonomische Verunsicherung in der Transformationsforschung (Diamond 2002, Levitsky und Way 2002, Zakaria 1997, Carothers 2002). BiH und SCG scheinen sich als europäische Beispiele hier einzureihen.

Seit 16 Jahren wächst der Rückstand der beiden Länder auf die Nachbarstaaten in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht. Dass dies nicht nur an den Kriegen liegt, belegt der Vergleich mit den übrigen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens: Slowenien ist bereits EU-Mitglied, die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien sind eröffnet, selbst Mazedonien – das noch 2001 am Rande eines Bürgerkriegs stand - ist in der Aushandlung des Stabilitäts- und Assoziierungsabkommens (SAA) bereits so weit fortgeschritten, dass es den Kandidatenstatus erwartet. Währenddessen haben BiH und SCG gerade erst mit den Verhandlungen zum SAA begonnen und ihr Fortgang ist stockend. Das Schneckentempo in den Verhandlungen mit Brüssel spiegelt sich auch in den Transitionsfortschritten wider. SCG hat es bislang nicht geschafft, eine Verfassung zu verabschieden, die die noch von Milošević geschaffene von 1990 – der weder von ihrem Erschaffer noch seinen demokratischen Nachfolgern

besonderer Respekt zuteil geworden ist - ablösen würde. Lediglich ein Verfassungsvertrag mit Montenegro konnte unter massivem Druck der EU und unter Federführung Solanas verabschiedet werden. Die Gemeinschaftsinstitutionen der Konföderation bleiben jedoch seitdem weitgehend leblos und entbehren eines bürokratischen Unterbaus. Die Regierung Djukanović in Montenegro zeigt sich indes fest entschlossen, 2006 ein Referendum abzuhalten, um die aus seiner Sicht ungeliebte Staatenunion zu verlassen. Für BiH sieht die Situation kaum besser aus: Die messbaren Fortschritte auf dem Weg nach Europa wurden faktisch vom Hohen Repräsentanten der EU – noch Paddy Ashdown – verfügt, der das Land wie ein Statthalter regiert. Um gegen die allgegenwärtige Korruption und den Reformwiderstand vorzugehen, schreckte er auch vor der Absetzung von Republikregierungen sowie der Sperrung von Bankkonten von Ministern nicht zurück.

Eine aktuelle Übersicht über die Fortschritte bei der Annäherung der beiden Staaten an die EU-Standards diagnostiziert für beide Länder „unvollkommene Staatlichkeit“, für SCG ein „geringes Vertrauen der Bürger“, schwerwiegende Probleme beim Polizei- und Justizapparat, für BiH „instabile demokratische Institutionen“, „Stimmvergabe nach ethnischen Prinzipien“ „eingeschränkte Durchsetzungsfähigkeit des Zentralstaats“ und es existiert „keine gesamt-bosn.-herzeg. Gesellschaft“ (Altmann 2005).

Im Folgenden wird kurz auf die endogenen Ursachen der verlängerten Transition eingegangen, bevor die westliche Politik vorgestellt und anschließend diskutiert wird.

Die endogenen Ursachen

Warum kommen die Staaten nun so langsam voran? Natürlich wird hier das Urteil der Transformationsforschung geteilt, dass verschleppte Demokratisierung primär endogene Ursachen hat:

„Es handelt sich bei den Ursachen der Gefährdung der Demokratie nicht um eine eindimensionale Kausalbeziehung, sondern um eine sich beeinflussendes Geflecht verschiedener Ursachen, von sich überlappenden Institutionenstabilität, endogener Akteursschwäche, mangelnder Legitimität der Institutionen in den Augen der Bevölkerung und Spannungen, die aus der ungenügenden Sozialintegration besonders ethnisch-zersplitterter Gesellschaften erwachsen.“ (Segert 2000/2001, 45).

In der Tat sehe ich als entscheidende endogene Ursachen die fortschreitende Verankerung nationalen Gedankenguts in der Gesellschaft, wodurch sich die am Machterhalt orientierten, rentensuchenden, weithin korrupten Eliten immer wieder

Erfolg versprechend nationalistischer Argumentationen bedienen können, die Verantwortlichkeiten verschleiern und externalisieren. Dabei gilt es bspw. für Serbien zu bedenken, dass der Sturz Milosevics kein Ergebnis einer originären Revolution war, wie es Pressemeldungen und Fernsehbilder suggerierten. Vielmehr konnten die im autoritären Regime herrschenden Eliten ihre Position bis heute weitgehend behaupten (Reuter 2005, 378). Gerade im serbischen Diskurs der Zwischenkriegs- wie der Nachkriegszeit hatte die Territorialfrage die Demokratisierungsfrage stets dominiert (Venutti 2000, 619). Deshalb wirkt sich die westliche Politik fatal aus, weil sie diese im Sinne einer Demokratisierung verfehlte historische Tendenz prolongiert.

Es geht also hier nicht darum, die direkten endogenen Ursachen der verschleppten Transition gering zu schätzen. Allerdings behaupte ich, dass die westliche Politik (ungewollt) die Paralyse der serbischen wie der bosnischen Gesellschaft unterstützt, indem sie die *stateness*-Probleme nicht nur nicht löst (BiH, Kosovo), sondern sogar verschärft (Montenegro).

Die westliche Politik

Der Westen, die EU und die USA haben sich in Bezug auf Südosteuropa auf eine Heranführungsstrategie geeinigt, die viele positiv zu bewertende Elemente aufweist. Dazu gehören der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit dem Unterstützungspaket für die Region (CARDS), eine explizite Konditionierungsstrategie, die Zusammenarbeit mit dem Jugoslawientribunal sowie Handelsvergünstigungen (Calic 2005).

Die Klärung der schwierigen Territorialfragen, die den Kontext für all die erprobten obigen Instrumente darstellen, hat der Westen allerdings immer wieder verschoben:

- Im Kosovo hat bislang das Prinzip '*Standards vor Status*' gegolten, wobei die Gespräche über die Klärung des endgültigen Status gerade begonnen haben - mit allerdings noch unvereinbar erscheinenden Positionen. Verschiedene Verhandlungsoptionen, wie die Aufschnürung des Status von BiH, der mögliche Anschluss des Kosovos an ein anderes Land sowie die Teilung der Provinz wurden von EU-Offiziellen im Vorfeld kategorisch ausgeschlossen (obwohl einige Mitgliedsländer diese Optionen ins Spiel gebracht hatten).
- Serbien und Montenegro müssen bis 2006 zusammen bleiben, dann plant Montenegro ein Referendum, das über die Abspaltung von Serbien entscheiden soll. Die EU hatte sich lange geweigert, den beiden Teilrepubliken eine getrennte Beitrittsperspektive einzuräumen und steht dem Referendum ablehnend gegenüber.

•In BiH ist noch nicht abzusehen, wie die unpraktikable Entitätsstruktur die der Dayton-Vertrag vorgibt, überwunden werden kann. Der Zentralstaat scheint zu schwach für die Entstehung eines funktionierenden gemeinsamen Staates, aber zu stark für die Entwicklung völlig separater Entwicklungen. Einer Aufgabe des Dayton-Accords zwecks Stärkung der Zentralinstanz steht die Republika Srpska jedoch ablehnend gegenüber.

Immer wieder hat die internationale Gemeinschaft Rückschläge zu verkraften, von denen die Märzunruhen im Kosovo 2004 der Schlimmste war. Der Westen hält jedoch an seiner Politik der unveränderbaren Grenzen seit dem Ende der Jugoslawienkriege fest - trotz eindeutiger Aussagen der Transformationsforschung:

„Trotz einer umfangreichen Literatur über die sogenannten Vorbedingungen für Demokratie gibt es nur eine Regel, auf die sich alle 'Konsolidologen' verständigen können: Es ist mit Sicherheit vorzuziehen, wenn nicht sogar unverzichtbar, dass eine nationale Identität und territoriale Grenzen hergestellt werden, bevor die politischen (oder ökonomischen) Institutionen reformiert werden.“ (Schmitter 1995, 49, siehe auch: Merkel et al. 2003, 229ff.)

Diskussion der westlichen Argumente

Warum aber hält der Westen an seiner Politik fest und stellt sie gar als 'alternativlos' dar? Folgende Punkte lassen sich in den Argumentationen und Rechtfertigungen finden, die dies erklären helfen:

•die Ignoranz des Krieges. Der Westen wollte die Probleme der Region zwar nicht zeitig genug angehen und hat die Kriege nicht verhindern können, aber die Ergebnisse des Krieges will er gleichwohl nicht anerkennen: die Integrität BiH soll unverändert, mithin die Republika Srpska bei Bosnien bleiben, der Kosovo im Prinzip bei Serbien. Mir ist nicht ein historisches Beispiel bekannt, wo ein Krieg um Boden stattgefunden hat, dessen Ergebnisse in dem Friedensvertrag dann rückgängig gemacht wurden. Sowohl in Dayton als auch in der UN-Resolution 1244 war das der Fall. Der Westen hat seine jeweilige Vorkriegspositionen (Anerkennung BiH als Staat, Insistieren auf Kosovo als Teil Jugoslawiens/Serbiens) auch dann nicht revidiert, als die Konfliktparteien in den Krieg zogen. In beiden Fällen war der Westen gezwungen, die neutrale Vermittlerposition zu verlassen und aktiv als Kriegspartei in den Konflikt einzugreifen. In der Folge oktroyierte der Westen Staatengebilde, die große Teile der betroffenen Bevölkerungen nicht wollten und bis heute nicht wollen. Ein Blick in die Geschichte der jugoslawischen Staatsgründung lehrt indes, dass eben dieses Problem weder 1921 (*Vidovdan Constitution*), 1929 (Staatsstreich durch König Alexander),

1945 noch 1990 befriedigend gelöst werden konnte. Divergierende nationale Identitäten werden offensichtlich nicht automatisch 'durch die Zeit geheilt'. Ist es angesichts der jugoslawischen Erfahrung also klug, auf eine aufholende Zustimmung zu hoffen?

- die ‚Dominotheorie‘ gilt als Hauptargument für die Beibehaltung der Vorkriegsgrenzen: Wenn beispielsweise der Kosovo unabhängig würde (Präzedenzfall!), könne eine Abspaltung Mazedoniens folgen, dann drohte eine Vereinigung mit Albanien und weitere Probleme mit Griechenland wegen Rest-Mazedonien usw.. Seitdem die westliche Gemeinschaft das Auseinanderbrechen Jugoslawiens nicht verhindern wollte, ist der 'Domino' jedoch nicht aufzuhalten. Richtig ist zweifellos, gewaltsame Irredenta-Bewegungen wie 2001 in Mazedonien frühzeitig einzudämmen. Seit dem friedlichen Auseinandergehen von Tschechen und Slowaken fehlt jedoch a.m.S. ein gutes Argument, diese Option prinzipiell auszuschließen.

- Abspaltungen gelten darüber hinaus als schlecht, weil sie kleinere Staaten schafften, deren politisches wie wirtschaftliches Überleben fraglich erscheine. Ein Beispiel für eine solche Argumentation lieferte Reuter 1991, als er dem späteren Musterknaben Slowenien die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit absprach. Sind nicht die Abspaltungen der 1990er Jahre sämtlich Erfolgsbeispiele (Estland, Lettland, Litauen, Tschechien, Slowakien, Slowenien)? Und haben nicht stattdessen größere Staaten wie Polen und Rumänien größere Probleme? Auch der Blick in die Alt-EU eröffnet eher Skepsis, denn vielen kleineren Volkswirtschaften (DK, NL, SW, IRL) gelang seit den 1980er Jahren die Reform der Sozialsysteme wesentlich besser als den großen (I, F, D). Weder die ökonomische noch die politikwissenschaftliche Theorie haben m.W. bisher Schwellen definiert, die einen kleinen Staat 'unrentabel' erscheinen ließen.

- Der Westen möchte nicht wankelmütig erscheinen und fürchtet ein Aufbrechen des mühsam erreichten Konsenses des Westens über die Balkanpolitik. Dieses Argument hat einige Berechtigung und zwei Facetten. Zum einen wird befürchtet, dass die Glaubwürdigkeit gegenüber den Verhandlungspartnern aus der Region leiden könnte. Zum anderen könnte der Westen Gefahr laufen, in eine Uneinigkeit zurückzufallen, die eine Konfliktlösung zu Beginn der Jugoslawienkrise gekennzeichnet hatte. Das erste Argument wiegt a.m.S. nicht besonders schwer, da das herrschende Bild des Westens in der Region ohnehin eher durch Wankelmütigkeit gekennzeichnet ist. Beispielhaft sei auf die Argumentation des ehemaligen serbischen Ex-Premiers Zivkovic (2004, 6) verwiesen, der dem Westen seine inkonsequente Politik gegenüber Milosevic (zurecht) vorgehalten hat. Das zweite Argument verdient größere

Beachtung. In der Tat ist Kohärenz eine notwendige Vorbedingung für ein effektives Außenhandeln der EU. Aber es ist eben noch keine hinreichende Bedingung. So 'einigte sich' die EG zu Beginn des Kroatien-Krieges auf eine unparteiische Position und musste in der Folge die furchtbaren Kriegsgräuel im Zuge der serbischen Eroberungen 1991/92 genauso geschehen lassen wie den kroatischen Wiedereroberungsfeldzug 1995, der den Vorkriegszustand faktisch wieder herstellte. Als noch abgründiger erwies sich die westliche Bosnienpolitik von 1992 bis 1994, als sich der Westen lediglich auf ein Waffenembargo einigen konnte, das einseitig eine Kriegspartei traf und den Krieg tendenziell verlängert hat. Auch die konsensuale Bereitstellung der UN-PROFOR Truppen endete mit der Einnahme der Schutzzonen durch Mladićs Armee, der Geiselnahme der Schutztruppen und schließlich mit der Katastrophe von Srebrenica. Nicht zuletzt war man sich auch in der Ausklammerung des Kosovo-Problems in Dayton einig, die sich drei Jahre später als fatal herausstellen sollte. Diese Beispiele mögen genügen, um zu zeigen, dass Einigkeit mitnichten immer zu einer erfolgsversprechenden Politik führen muss. Vielmehr gilt es, die Langzeitwirkungen der eigenen Politik zu bedenken, selbst wenn dies kurzfristig großes Engagement erfordert. Das eigene *wishful thinking* sollte nicht zum Maßstab der eigenen Politik gemacht werden. Es spricht also nichts dagegen, dass auch der Westen in eine Debatte über die Bewertung der eigenen Politik eintritt.

•Der Westen weitet zum einen die Reformbedingungen aus, drückt zum anderen jedoch auf die Zeit und möchte politischen und identitären Wandel möglichst schnell erreichen, um das eigene finanzielle und personelle Engagement nicht endlos fortschreiben zu müssen. Die westliche Politik ist bigott, weil sie einerseits die Hürden für die Länder laufend erhöht, andererseits aber bemängelt, dass diese nicht schnell genommen werden. So erwartet die EU nach der eigenen Verfassungskrise von den zukünftigen Kandidaten eine 'punktgenaue' Erfüllung des *acquis* (3. Kriterium). Im Türkeifall wurde der Beitritt bereits im Vorfeld von einem Referendum (so in Frankreich) abhängig gemacht (faktisch Anhebung des 4. Kriteriums). Jüngstes Beispiel ist darüber hinaus die Einführung eines 5. Beitrittskriteriums für BiH und SCG. Am 16. März 2005 verschob die EU den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien auf unbestimmte Zeit, obwohl das Land die Kopenhagener Kriterien zufrieden stellend erfüllt hatte (Kusic und Grupe 2005). Etwa zur gleichen Zeit ließen die USA verlauten, dass BiH so lange nicht der '*Partnership for peace*' beitreten dürfe, solange Karadžić und Mladić auf freiem Fuß seien.¹ Von

1 Brian Knowlton: Bosnians reach deal to modify charter, IHT 22.11.2005.

dem nunmehr faktischen neuen Beitrittskriterium 'Zusammenarbeit mit dem Jugoslawientribunal' verspricht sich der Westen im Grunde, dass die Gesellschaften einen Identitätswandel vollziehen, der die Verantwortlichkeiten für die im Krieg begangenen Verbrechen wirklich diskutiert. Dies erscheint nicht nur vor dem Hintergrund des oben erwähnten „*nomenklatura nationalism*“ (Dyker 2004) als dem größten Hindernis für die Konsolidierung beider Staaten absolut notwendig. Die Geschichte der europäischen Integration zeigt zudem, dass solche Identitätsprobleme, die sich in Minderheitskonflikten entladen können, innerhalb der EU von den europäischen Institutionen nie angegangen worden sind (Nord-Irland, Baskenland). Die Europäische Kommission hat auch deshalb Minderheitenprobleme in den MOE frühzeitig diagnostiziert und zu deren Entschärfung beigetragen (Slowakien, Estland, Lettland). Die Erfahrung der westlichen Staaten zeigt jedoch auch, dass solche identitären Aufarbeitungsprozesse i.d.R. erst der Nachfolgegeneration gelingen (D und Holocaust, F und Algerien, E und Franco). Das Beispiel der Kooperation Serbiens mit dem Jugoslawientribunal demonstriert, dass die westliche Rechnung indes nicht aufgehen muss. Nachdem sich die serbische Regierung lange Zeit geweigert hatte, zehn gesuchte mutmaßliche Kriegsverbrecher auszuliefern, kam sie der Aufforderung nach, nachdem die EU die Aufnahme von SAA-Gesprächen von der Auslieferung abhängig gemacht hatten. Die Regierung unterstützte den Gang nach Den Haag mit großzügigen finanziellen Zuwendungen an die Familien und ein Großteil der heimischen Presse machte die Verdächtigen zu Helden, die sich für ihr Heimatland einmal mehr aufopfern.

Fazit

Durch die Offenhaltung der Territorialfragen in Verbindung mit dem Ausschluss friedlicher Grenzveränderung trägt die westliche Politik zu einer Verstetigung der Transitionsprobleme in SCG und BiH bei. Die anlaufenden Kosovo-Verhandlungen bieten die Gelegenheit, die eigene Politik zu überdenken, allein schon, um das Tableau möglicher Verhandlungsergebnisse zu erweitern. Geschieht das nicht, droht eine weitere Verlängerung des (Transitions-)Leidens – und die 'serbische Frage' bleibt offen.

Bibliographie

- Altmann, F.L. (2005): Die EU und der Westliche Balkan. Eine problematische Beziehung, in: Suedosteuropa, 53. Jg., 2/2005, S.185-212.
Banac, I. (1984): The national question in Yugoslavia. Origins, History, Politics,

Cornell University Press, Ithaca and London

- Calic, M.-J. (2005): Strategien zur Europaeisierung des Westlichen Balkan, in: Suedosteuropa, 53. Jg., 1/2005, S. 1-37.
- Carothers, Thomas (2002): The end of the transition paradigm, in: Journal of Democracy (13) 1, 5-21.
- Diamond, Larry (2002): Thinking about hybrid regimes, in: Journal of Democracy (13) 2, 21-35.
- Dyker, D.A. (2004): Catching up and falling behind. Post-communist Transformation in Historical Perspective, Imperial College Press, London
- Kušić, Siniša und Claudia Grupe: Ohrfeige aus Bruessel – Kurzer Schall oder langer Schmerz? Suedosteuropa, 53. Jg., 2/2005, S.227-243.
- Merkel, W. u.a. (2003): Defekte Demokratien, Band 1: Theorie, Leske + Budrich, Opladen
- Reuter, J. (1991): Das teure Traum der Autonomie. Anmerkungen zur wirtschaftlichen überlebensfähigkeiten Sloweniens, in: Furkes, J/Schlarp, K.-H.: Jugoslawien: Ein Staat zerfällt, Rowolt: Reinbek bei Hamburg
- Reuter, J. (2005): Serien und die EU – Wie weit ist der Weg nach Bruessel?, in:Sueosteuropa, 53. Jg., 3/2005, S.376-403.
- Schmitter, P.C. (1995): Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf überlegungen zur politischen Transformation, in: Internationale Politik 50, 6, 47-52.
- Segert, Dieter (2000/2001): Wann sind Demokratien gefährdet? Ene vergleichende Analyse osteuropäischer Staaten, in: Welttrends (29), 33-57.
- Venutti, Dario (2000): Serbien und das Phänomen Milosevic, in: Görke, Carsten/Gilly, Seraina (Hg.): Transformation und historisches Erbe in den Staaten des europäischen Ostens, Bern et al., 599-650.
- Zakaria, F. (1997): The rise of illiberal democracy, in: Foreign affairs (76) 6, 22-43.
- Zivkovic, Z. (2004): Transition in Serbia – Achievements and Challenges, A lecture by Zoran Zivkovic, Prime Minister of Serbia at the London School of Economics, Friday 23 January 2004.