

> **VORBILD EU?**

Elena Wasserheß

BÜRDE ODER BEREICHERUNG?

Die Osterweiterung 2004 aus einer Migrationsperspektive

Lisa Schneider

DIE EU ALS FRIEDENSMACHT?

Eine Analyse am Beispiel des Libyenkonflikts

Florian Stienen

KOLUMBIENS STAATLICHKEIT

Inwiefern kann in Kolumbien von einer sich stabilisierenden Staatlichkeit gesprochen werden?

Johanna Speyer

THE OTHER SERBIA

Die Rolle der serbischen Zivilgesellschaft im Prozess der Beitrittseuropäisierung

Liebe Leserin, lieber Leser,

im Heft 1/2013 - vor ziemlich genau einem Jahr also - lautete der Titel des PJS „Vorbild USA?“. Wir wollen in Anlehnung an die damalige Ausgabe dieses Mal die Frage stellen „Vorbild EU?“. Daher haben wir für euch schwerpunktmäßig solche Aufsätze ausgewählt, die sich mit Fragen der Europäischen Union beschäftigen.

Elena Wasserheß untersucht die Osterweiterung 2004 aus einer Migrationsperspektive. Gerade in der jüngsten „Wer betrügt der fliegt“-Debatte ein spannendes Thema.

Lisa Schneider widmet sich einem anderen Politikfeld der EU - der Außenpolitik. Sie betrachtet am Beispiel des Libyenkonfliktes, ob sich die EU als Friedensmacht gezeigt hat - eine Rolle, die ihr selbst immer wieder zugesprochen wird und die es daher spannend macht, sich mit dieser Fragestellung aus politikwissenschaftlicher Sicht zu befassen.

Europa verlassen wollen wir mit dem Aufsatz von Florian Stienen, der nach Südamerika blickt. Er behandelt unter Rückgriff auf das Konzept der „Staatlichkeit“ die Frage, ob sich Kolumbien in den letzten Jahren von einem failed state zu einem stabilen Staat mit effektiven staatlichem Gewaltmonopol, Rechtstaatlichkeit und Wohlfahrtsbestrebungen entwickelt hat.

Johanna Speyer richtet Ihre Perspektive abschließend nach Osten und legt dar, welche Rolle die serbische Zivilgesellschaft im Prozess der Beitrittseuropäisierung gespielt hat.

Wir wünschen euch viel Vergnügen bei der Lektüre!

Eure Redaktion

6 ...	<i>Elena Wasserheß</i> BÜRDE ODER BEREICHERUNG? Die Osterweiterung 2004 aus einer Migrationsperspektive
16 ...	<i>Lisa Schneider</i> DIE EU ALS FRIEDENSMACHT? Eine Analyse am Beispiel des Libyenkonflikts
30 ...	<i>Florian Stienen</i> KOLUMBIENS STAATLICHKEIT Inwiefern kann in Kolumbien von einer sich stabilisierenden Staatlichkeit gesprochen werden?
44 ...	<i>Johanna Speyer</i> THE OTHER SERBIA Die Rolle der serbischen Zivilgesellschaft im Prozess der Beitrittseuropäisierung
58 ...	Impressum

55 Gründe für mehr Nachhaltigkeit



55 Gründe für mehr Nachhaltigkeit

Ein Projekt von Studierenden der Universität Bremen für eine Welt mit Zukunft
Herausgegeben von Georg Müller-Christ und Anna Katharina Liebscher
2013, 120 S., brosch., 19,90 €, ISBN 978-3-8487-0945-8
www.nomos-shop.de/21946

Studierende vermitteln Nachhaltigkeit in 55 kleinen Geschichten, anregenden Bildern, kurzen Dialogen, wenigen Erläuterungen und dennoch sehr systematisch. Diese entstanden im Masterstudiengang Wirtschaftspsychologie an der Universität Bremen im Fachgebiet Nachhaltiges Management und sind für alle gemacht, die die Botschaft einmal anders aufnehmen wollen.

Aus dem Programm



Die Kunst langfristig zu denken

Wege zur Nachhaltigkeit

Von Bernd Klauer, Reiner Manstetten, Thomas Petersen und Johannes Schiller unter Mitarbeit von Beate Fischer, Frank Jöst, Mi-Yong Lee und Konrad Ott
2013, 337 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8487-0070-7
www.nomos-shop.de/20219

Nachhaltiges Handeln erfordert, lange zeitliche Abläufe zu überblicken. Dieses Buch entwickelt Konzepte, die es ermöglichen, das verstreute Wissen über Zeit aus verschiedenen Wissenschaften in eine Gesamtsicht zu überführen und für die Praxis der Nachhaltigkeitspolitik aufzubereiten.



Nachhaltiges Management

Einführung in Ressourcenorientierung und widersprüchliche Managementrationalitäten

Von Georg Müller-Christ
2010, 426 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-5353-9
(Nachhaltige Entwicklung, Bd. 1)
www.nomos-shop.de/12244

Will ein Unternehmen nachhaltiger wirtschaften, muss es vor allem lernen, mit widersprüchlichen Managementrationalitäten umzugehen. Das Lehrbuch stellt die Herausforderungen und komplexen Entscheidungsprozesse auf dem Weg zu einer Nachhaltigen Entwicklung dar und bietet erste Ansätze für eine ressourcenorientierte und nachhaltigkeitsbezogene Managementlehre.

Werde PJS-Autor!

Du hast Interesse daran, Autor beim PJS zu werden und deine Seminar- oder Abschlussarbeit zu publizieren?

Grundsätzlich gibt es zwei Wege zum PJS:

1. Eigenbewerbung

Sofern deine Arbeit mit der Note 1,7 oder besser bewertet wurde, kannst du dich selbst für eine Publikation beim PJS bewerben. Dazu schickst du deine Arbeit einfach an redaktion@pjs-online.de. Wir prüfen deine Arbeit und wählen unter den eingegangenen Beiträgen pro Ausgabe etwa vier zur Veröffentlichung aus.

2. Empfehlung durch Hochschullehrer

Der zweite Weg geht über die Hochschullehrer. Sollten sie eine sehr gute Seminararbeit lesen, die sie für publikationswürdig halten, können sie uns deine Arbeit vorschlagen. In diesem Falle kommen wir auf dich zu und bitten dich um die Zusendung deiner Arbeit.

Wie geht es danach weiter?

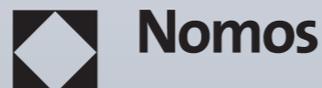
Sollten wir uns für deinen Beitrag entscheiden, hast du die Aufgabe, ihn gegebenenfalls auf 60.000 Zeichen zu kürzen und gemäß unserem Publikationsleitfaden zu überarbeiten. Dies betrifft in erster Linie die Zitierweise, inhaltlich kommt meist nur wenig Mehrarbeit auf dich zu.

Kontakt

PJS-Redaktion
E-Mail: redaktion@pjs-online.de
Web: www.pjs-online.de



Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Elena Wasserheß

BÜRDE ODER BEREICHERUNG?

Die Osterweiterung 2004 aus einer Migrationsperspektive

Elena WasserheßB.A. European Studies,
Universität Passau,
5. Fachsemester,
elena.wasserhess@
freenet.deDieser Beitrag
beruht auf einer
Proseminararbeit
im Fachbereich
Politikwissenschaften.**Abstract**

Mit der Freizügigkeit für Rumänien und Bulgarien seit dem 1. Januar 2014 bekam die Debatte über die innereuropäische Migration wieder neuen Aufwind. Von Belastung des Wohlfahrtsstaates und einer Flut von arbeitslosen Osteuropäern war die Rede. Jene Parolen, die bereits seit 2004 infolge der großen Osterweiterung bekannt sind. Angesichts dieser immer wiederkehrenden nationalstaatlichen Ressentiments kam die Frage auf, inwiefern diese teils populistischen, teils ernsthaften Befürchtungen einen realistischen Charakter haben. Ausgehend von der These der Populisten hätte der europäische Arbeitsmarkt eine schwere Bürde zu tragen gehabt, als dieser beschränkungslos für die neuen EU-8 geöffnet wurde. Im Folgenden soll das Ausmaß der innereuropäischen Wanderungsbewegung im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufgezeigt und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt im Zeitraum von 2004-2007 analysiert werden. Dabei bietet Everett S. Lees Theorie der Wanderung ein Faktorenbündel, anhand dessen die Migrationsentscheidung nachvollzogen werden kann. Diese erklärt zum einen, dass die Grenzöffnung durchaus die Arbeitsmigration aus den acht mittel- und osteuropäischen Ländern in die EU-15 begünstigte. Dennoch prognostiziert sie einen Rückgang der Ost-West-Migration, je eher insbesondere die ökonomischen Divergenzen zwischen EU-8 und EU-15 ausgeglichen werden. Dieser Rückgang ist bereits seit 2006/2007 erkennbar, so dass trotz Anstieg der EU-8 Bürger in der EU-15 keineswegs von einer Migrationsflut oder gar Bürde gesprochen werden kann.

Einleitung

Trotz vier Erweiterungsrounden zuvor galt die Osterweiterung von 2004 als Zäsur in der Erweiterungspolitik der Europäischen Union (EU). Denn noch nie gab es eine Erweiterung von solch einem Umfang und solch einer Verschiedenheit: Am 1. Mai 2004 traten mit den acht mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) Polen, Tschechien, Litauen, Lettland, Estland, Slowenien, Slowakei, Ungarn sowie Zypern und Malta zehn neue Mitgliedsstaaten der EU bei, wodurch die Bevölkerung der EU um rund 75 Millionen Neubürger stieg (Fassmann/Vorauer 2003: 1). Zudem galten die acht MOEL zum einen auf politischer Ebene als verschieden, da sie sich nach Jahrzehnten des autoritären Regimes noch in der Konsolidierungsphase ihrer jungen Demokratie befanden, zum anderen auf wirtschaftlicher Ebene, da im Zuge der Transformation das Wirtschaftssystem von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft umgestellt werden musste. Diese zwei Punkte, der Umfang wie die Heterogenität, stellten die EU vor verschiedenste Herausforderungen institutionell-politischer, gesellschaftlich-identitärer und insbesondere wirtschaftlicher Art. Denn vor allem das Wohlstandsgefälle zwischen der EU-15 und der EU-8 provozierte die Befürchtung der massiven Einwanderung aus dem Osten, denn das BIP per capita des ärmsten Staats der EU-15 (Portugal) überstieg zum Zeitpunkt der Verhandlungen 1994 das des reichsten Neu-Mitgliedsstaat (Slowenien) (Kittel 2002: o.S.). Von Lohndumping, Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Belastung des Wohlfahrtsstaates infolge der Grenzöffnung war die Rede. Der plombier polonais entwickelte sich zum Sinnbild dieser empfundenen Bedrohung, 75% der Deutschen erwarteten einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, nur 25% befürworteten hinsichtlich dieser Aussichten für den nationalen Arbeitsmarkt die EU-Osterweiterung (Heinen/Pegels 2006: o.S.). Angesichts dieser nationalstaatlichen Ressentiments kommt die Frage auf, inwiefern diese teils populistischen, teils ernsthaften Befürchtungen einen realistischen Charakter haben. Geht man nach der These der Populisten, würde der europäische Arbeitsmarkt eine schwere Bürde zu tragen haben, wenn dieser schrankenlos für die EU-8 Staaten geöffnet wird.

Um die Ausmaße der innereuropäischen Wanderungsbewegung infolge der Arbeitnehmerfrei-

zügigkeit zu begreifen und somit die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu analysieren, wird zunächst der Prozess der EU-Osterweiterung aufgezeigt. Dabei soll das Verständnis vermittelt werden, wieso trotz der Herausforderungen für die Bewerberstaaten als auch für die EU-15 der Schritt der Osterweiterung alternativlos war. Infolgedessen soll genauer auf die hervorgehenden Herausforderungen eingegangen und die daraus resultierende innereuropäische Wanderungsbewegung analysiert werden. Um dieser Analyse gerecht zu werden, bietet sich ein Perspektivwechsel zur Sicht der mittel- und osteuropäischen Migranten an, um deren Abwanderungsbereitschaft zu verstehen. Hierbei bietet Everett S. Lees Theorie der Migration einen gutes Repertoire an Faktoren, die die Migrationsentscheidung beeinflussen und ausgestalten. Mithilfe dieser Beweggründe lässt sich die anschließende Untersuchung der innereuropäischen Wanderungsbewegung nachvollziehen und Prognosen aufstellen. Dabei stützt sich die Untersuchung auf repräsentative Umfragen und Statistiken. Diese stoßen jedoch bei der Thematik auch an ihre Grenzen, da die Schwierigkeit darin besteht, für jedes EU-Land und jedes Jahr verlässliche Zahlen zu finden, die zudem alle dieselbe Ausgangsbasis haben. Um die Lücken so gering wie möglich zu halten, wird der Zeitraum von 2004 bis 2007 fokussiert. Dieser Untersuchungsrahmen ermöglicht ein Bild der Migration sowohl direkt nach Erweiterung, als auch nach der zwei- bis dreijährigen Übergangszeit, nach der die meisten EU-15-Staaten ihre Grenzen öffneten. Im letzten Punkt dieser Arbeit wird explizit auf die Fragestellung eingegangen und anhand der Analyse zuvor die tatsächlichen Auswirkungen der EU-8 Arbeitsmigration auf die EU-15 herausgestellt.

Die EU-Erweiterung: Von 6 zu 27

Wenn bereits erwogen wird, ob die Osterweiterung eine Bürde ist, liegt die Frage nahe, wieso überhaupt dieser Schritt gegangen wurde, der offensichtlich die EU vor so viele Herausforderungen stellte. Das Projekt „Europäische Union“ war ursprünglich als ein Projekt der Aussöhnung und der Friedensstiftung zwischen Frankreich und Deutschland gedacht und zusammen mit den Beneluxstaaten und Italien 1951 als Montanunion initiiert worden. Darauf

folgte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft (beide 1957). Der wirtschaftliche, aber auch der zunehmend (sicherheits-)politische Charakter der Gemeinschaft übten einen großen Reiz auf die Nachbarstaaten aus, der bis zur historischen Osterweiterung 2004 zu vier Erweiterungsrounds führte: Der Norderweiterung 1963, der Süderweiterung I 1981 sowie der Süderweiterung II 1986, der Ausnahme der deutschen Wiedervereinigung 1990 und der EFTA Erweiterung 1995 (Mehlhausen 2009: 15-16). Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 war das europäische Projekt vielmehr eine „West-EU“, eine westliche Sicherheits-, Wohlstands- und Wertgemeinschaft, deren räumliche Grenzen von außen vorgegeben waren – im Süden, Westen und Norden durch die geographische, maritime Grenze und bis 1991 markierte der Eiserne Vorhang die unverrückbare, politische Grenze der EU im Osten (Heller 2011: 115-116).

Die Osterweiterung

Mit dem Wegfall dieser vermeintlich unverrückbaren Grenze artikulierte sich sowohl seitens der ehemaligen Ostblockstaaten als auch von Seiten der EU das Interesse der Annäherung.

Für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) stand zum einen der Wunsch nach dem Zurückkehren nach Europa im Vordergrund und der damit einhergehenden Erneuerung und Sicherung demokratischer Werte wie Freiheit, Menschen- und Bürgerrechte nach Jahren des autoritären Regimes (Stratenschulte 2007: 11). Doch natürlich lag dem Beitrittsinteresse auch eine politische und wirtschaftliche Motivation zugrunde. So ging es darum, eine sicherheitspolitische Anbindung an den Westen zu ermöglichen zu Gunsten einer Absicherung gegenüber der Sowjetunion/ Russlands und sich so eine feste politische Stellung im internationalen System zu sichern. Damit einhergeht die Herstellung einer funktionierenden und prosperierenden Wirtschaft, bei der eine Integration der MOEL in den europäischen Binnenmarkt zwar kein Garant, jedoch eine große Unterstützung ist (Weiss 2005: 38-42).

Um diese drei Ziele zu erreichen, gab es durchaus auch Schritte in eine andere Richtung. Die Visegrád-Kooperation der Länder Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei (bis 1992 Tschechoslowakei) war der Versuch Anfang der

1990er Jahre einen eigenständigen politischen Raum zu schaffen, mit dem Ziel der engen Kooperation auf politischer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene, um eine mögliche Integration in die EU zu vereinfachen. Die Vision eines eigenständigen, fundierten Projekts scheiterte jedoch an parteipolitischen Präferenzen und prioritären nationalstaatlichen Interessen, das soweit führte, dass sich ein Konkurrenzkampf unter den Staaten herausbildete, wer denn als erstes der EU beitrete (Weiss 2005: 39; Fassmann/Vorauer 2003: 1).

Auch seitens der EU wurde nach Alternativen für eine EU-Vollmitgliedschaft gesucht. Hierbei kamen zahlreiche Vorschläge Anfang der 1990er Jahre auf, wie z.B. die Umstrukturierung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (1990), vorgeschlagen von Jacques Delors und Franc Andriessen, der Einrichtung einer Zentraleuropäischen Handelszone (CEFTA) nach dem Vorbild der Europäischen Handelszone (EFTA) (1992) oder dem von Chirac befürworteten Stabilitätspakt in Europa (1995). Doch es stellte sich schnell heraus, dass die Alternativen zum Nachteil der MOEL wären, denn für sie ermöglichten die Vorschläge weder Mitspracherecht und Partizipation, noch eine liberale Handelspolitik, bedingt durch die Zugangsbeschränkungen zu den Sektoren für Kohle-, Stahl-, Textil- und Agrarprodukte. Vielmehr müssten sie aber dafür der geforderten Reformbereitschaft Folge leisten (Mehlhausen 2009: 19-22). Somit stand fest, dass, um beiden Seiten und deren Beweggründen gerecht zu werden, die EU-Vollmitgliedschaft der MOEL alternativlos war. Denn auch für die EU (bis 1992 Europäische Gemeinschaft/EG) gab es frei nach ihren selbstgewählten Konzepten der Friedens-, Wohlstands- und Wertgemeinschaft Beweggründe für die Erweiterung. So war es im sicherheitspolitischen Interesse der EU als Friedensgemeinschaft die Stabilität im internationalen System, die lange Zeit durch die Blockbildung vorherrschte, wiederherzustellen und eine Friedensordnung an ihren direkten Grenzen zu sichern (Fassmann/Vorauer 2003: 2-3). Auch wenn die Osterweiterung eine wirtschaftliche Herausforderung für die EU darstellte, war sie dennoch auch im Sinne der europäischen Wohlstandsgemeinschaft. Denn eine Erweiterung gen Osten bedeutete auch eine Erweiterung des Binnenmarktes, was das Schaffen neuer Absatzmärkte implementierte und eine Möglichkeit war ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem amerikanischen und ost-

asiatischen Markt zu wahren (Fassmann/Vorauer 2003: 2-3). Der normative Anspruch der EU als eine demokratische Wertegemeinschaft zu wirken, deckt sich mit dem Wunsch der MOEL nach dem ‚Zurückkehren nach Europa‘, was eine Wiederbelebung verloren geglaubter Werte, wie Gleichheit, Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit beinhaltete.

So schloss sich nach wechselhaften Zeiten der Assoziierungsphase 1989-1993 mit dem Beschluss für die Aufnahme der beitragswilligen MOEL auf dem Kopenhagener Gipfel von 1993 die Vorbeitrittsphase von 1994-1996 an, in der die mittel- und osteuropäischen Staaten ihre Aufnahmeanträge einreichten und dank Herbeiführungsstrategien dabei unterstützt wurden die, auf dem Gipfel von 1993 beschlossenen Aufnahmekriterien, die Kopenhagener Kriterien, zu erfüllen. Mit den am weitestgehend in dem Transformations- und Reformprozess fortgeschrittenen Ländern wurden 1998 die Beitrittsverhandlungen aufgenommen, folglich mit Polen, Tschechien, Ungarn, Estland, Slowenien, Slowakei und Zypern. 2000 folgten die anderen sechs Staaten Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Malta. Nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen 2002 sowie den Referenden in den Beitrittsländern und der Ratifizierung in allen 25 Staaten, war der Weg für den Beitritt für acht der zehn MOEL (Ausnahme Rumänien und Bulgarien) sowie für Zypern und Malta geebnet. So war die Wiedervereinigung Europas nach Zeiten des Konflikts durch die Bildung einer gesamteuropäischen Gemeinschaft besiegelt.

Die Grenzöffnung als Herausforderung für die EU

Jede Erweiterungsrounde zog bis dahin auf der einen Seite eine Grenzverschiebung nach außen sowie auf der anderen Seite eine Grenzöffnung nach innen mit sich, letztere begründet auf das Aufnehmen des Schengener Protokolls in den Vertrag von Amsterdam (1999) und die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Dieses Phänomen der Grenzveränderung hat diverse Herausforderung für die Europäische Union zur Folge. Und so ist es evident, dass bei einer Erweiterung von solch einem Umfang wie dem der Osterweiterung I, diese Herausforderungen eine ganz neue Dimension annahmen. Sie lassen sich insbesondere an der politischen und wirtschaftlichen

Heterogenität der Alt- und Neumitgliedsstaaten und auf der institutionellen Ebene festmachen. Denn nicht nur von den Beitrittsstaaten war Reformbereitschaft gefordert, die EU musste sich institutionell reformieren, z.B. bezogen auf die Beschlussfassung in den Organen, um ein politisches Funktionieren der EU zu gewährleisten. Durch die geographische Veränderung der Union veränderte sich auch die (sicherheits-)politische Lage - die Fläche der EU wuchs im Zuge der Osterweiterung I um 23% und die Außengrenzen verlängerten sich um 17% (Fassmann/Vorauer 2003: 4). Aus dieser Grenzverschiebung resultierte zum einen das sicherheitspolitische Problem, noch nicht vollkommen konsolidierten und gefestigten Staaten die Grenzsicherung zu übertragen sowie die geographische Nähe zu neuen Konfliktzonen (bspw. zu den Kaukasusstaaten oder dem Nahen Osten). Zum anderen führte der exklusive Charakter wieder zu einer Art neuen Blockbildung innerhalb der MOEL. Denn bis auf Malta, Zypern und Tschechien grenzten alle Beitrittsländer an Nicht-EU Staaten, von denen einige 2004 eine Beitrittsperspektive hatten, wie Rumänien und Bulgarien, andere wiederum bis auf weiteres völlig ausgeschlossen waren und nach 2004 teilweise auf härtere Grenzen trafen als bisher (Bsp. Polen-Ukraine¹) (Fassmann/Vorauer 2003: 2-3).

Als letzte, große Herausforderung gilt die ökonomische Heterogenität zwischen Alt- und Neumitgliedern. Die Bevölkerung stieg zwar um 17%, der Zuwachs an Wirtschaftskraft jedoch nur um 4%. Zwar hatte die EU bereits Erfahrung mit der Aufnahme von postautoritären und ärmeren Staaten durch die Süderweiterung I und II in den 1980er Jahren, doch selbst bei dieser Runde betrug der Zuwachs der Wirtschaftskraft 9% bei einem Bevölkerungszuwachs von 13% (Fassmann/Vorauer 2003: 4). Die bestehenden hohen Lohnunterschiede und die verhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit der EU-8 Staaten begründeten die Befürchtung der Massenmigration aufgrund des vorhandenen Wohlstandsgefälles zwischen Ost und West.

Die EU-Osterweiterung von 2004 aus einer Migrationsperspektive

Die EU-Vollmitgliedschaft für die zehn Beitrittsstaaten 2004 implizierte auch die Übernahme und Anwendung der Rechte und Pflichten der EU.

Während der Verhandlungen ab 1998 stellte sich dieser Prozess mal mehr, mal weniger hürdenreich dar. Dabei fiel die Durchsetzung der Arbeitnehmer-/Personenfreizügigkeit unter einen der schwierigen Verhandlungspunkte. So standen die Befürchtungen der EU-15 im Raum, dass aufgrund des Wohlstandsgefälles zwischen West und Ost eine Massenwanderung mit belastenden Auswirkungen für die nationalen Arbeitsmärkte die Folge der einschränkungsfreien Öffnung der Grenzen ist. Die Konsequenz war das Durchsetzen der nationalen EU-Interessen in Form einer Übergangsregelung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die beim Treffen in Luxemburg 2001 von der EU-15 beschlossen wurde. Dabei findet die sogenannte 2+3+2 Regelung Anwendung, die den Altmitgliedsstaaten erlaubt, die Grenzen zwei Jahre mit einer Verlängerung auf fünf Jahre geschlossen zu halten. Die Übergangsfrist konnte um weitere zwei Jahre verlängert werden, wenn eine ernsthafte Bedrohung des nationalen Arbeitsmarktes zu befürchten war. Nur drei EU-Staaten machten von dieser Regelung nicht Gebrauch – Großbritannien, Irland und Schweden, die anderen Staaten öffneten ihre Grenzen nach zwei oder drei Jahren, bis auf Deutschland und Österreich, die die Beschränkung des nationalen Marktes die sieben Jahre bis 2011 bis auf Ausnahmen, Aufrecht hielten (Wagener 2013: 10).

Mit der Übergangsregelung wurde den Staaten entsprochen, die zwar auf der einen Seite durchaus auch Vorteile an der Osterweiterung sahen, für die jedoch vor allem ihre eigenen, nationalen Interessen im Vordergrund standen, nämlich die Sicherung des nationalen Arbeitsmarkts, der in ihren Augen durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit seitens der neuen EU-Bürger gefährdet war (Bartz 2006: 137). Diese Befürchtung bestand vor allem für die Staaten, die mit den Neumitgliedsstaaten eine Grenze teilten, wie z.B. Deutschland und Österreich.

Die Beweggründe mittel- und osteuropäischer Arbeitsmigranten

Um einschätzen zu können, inwiefern diese Sorgen mehr populistischer als realistischer Natur sind, hat sich auch die Migrationsforschung mit dem Arbeitsmigrationspotential aus den zukünftigen Mitgliedsstaaten befasst (Alvarez-Plata et al 2003; Hille/Straubhaar 2001). Meist gab es drei Vorgehensweisen für die Untersuchungen–

die einen basierten auf Umfragen der mittel- und langfristigen Migrationsvorhaben der Bevölkerung der EU-8. Andere leiteten aus der Süd-Nord-Migration der 1960er-1970er Schlussfolgerungen für die Ost-West-Migration ab. Die meisten Vorhersagen stützten sich jedoch auf wirtschaftliche Modelle. Auch wenn die Ergebnisse dieser Forschungen variieren, so wurde durchschnittlich eine jährliche Nettozuwanderung von 300.000-400.000 Personen in den ersten Jahren nach Beitritt der EU-8 vorausgesagt. Die Vorsagen beziehen sich jedoch darauf, dass alle EU-15 ihre Märkte einschränkungslos öffnen (Brücker et al 2009: 33-34).

Eine Abwanderungsbereitschaft wurde also bereits im Voraus prognostiziert. Daraus folgernd kommt die Frage auf, aus welchen Gründen diese Abwanderungsbereitschaft überhaupt besteht. In der Migrationsforschung gibt es bei dem Versuch der Ursachen- und Ausmaßbestimmung der Arbeitsmigration zwei Ansätze, den makroökonomischen und den mikroökonomischen. Bei der makroökonomischen Herangehensweise wird das Migrationsverhalten auf Basis eines Kollektivs, einer ganzen Population ermittelt. Sie lässt sich zwar gut operationalisieren, weist jedoch Schwächen in Bezug auf die mangelhafte Fähigkeit auf, Paradoxien und Ungeklärtes zu berücksichtigen und Verallgemeinerungen zu ermöglichen.

Um die Motivation der mittel- und osteuropäischen Arbeitsmigranten zu erklären, ist jedoch ein Erklärungsansatz auf individueller Ebene notwendig. Hierbei erweist sich der Ansatz Everett S. Lees Theorie der Migration (Lee 1972: 115-129) als hilfreich, da er das makroökonomische Push- und Pull-Modell auf der mikroökonomischen Ebene anwendet und daraus vier Faktorengruppen definiert, die das Migrationsverhalten beeinflussen (Kröhnert o.J.: o.S.):

- a) Faktoren in Verbindung mit dem Herkunftsgebiet
- b) Faktoren in Verbindung mit dem Zielgebiet
- c) intervenierende Hindernisse
- d) individuelle Faktoren

Dieses Modell hat den Vorteil, dass es zum einen die durchaus wichtige ökonomische Motivation miteinzieht, jedoch auch strukturelle und individuelle Faktoren nicht außer Acht lässt und diese konsequent berücksichtigt. So umfassen die ersten beiden Faktorengruppen Kriterien wie das Lohnniveau und die Arbeitslosenquote in Heimat- wie Zielland, aber auch strukturelle Merkmale

in den jeweiligen Ländern, bspw. den Lebensstandard. Unter die intervenierenden Hindernisse fallen sowohl geographische Faktoren wie die Distanz zwischen Herkunfts- und Heimatland, als auch strukturelle wie Einwanderungsgesetze oder wie im Falle der Osterweiterung die Beschränkungen des nationalen Markts der Mitgliedstaaten. Die individuellen Faktoren umfassen all jene Kriterien, die subjektiv für den einzelnen potentiellen Migranten Relevanz haben – Alter, Geschlecht, persönliches Netzwerk, Bildung/Beruf etc. Lees Ansatz vermittelt also ein umfangreiches ökonomisches wie soziales Motivrepertoire für die Migrationsentscheidung. Nachteil dieses Ansatzes ist, dass er nicht operationalisierbar ist, da er zwar auf der einen Seite auf objektiven Faktoren fußt (Faktorengruppe 1-3), aber auch die subjektiven Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. Dieser Kritikpunkt kommt jedoch bei der Anwendung des Ansatzes für diese Untersuchung nicht zum Tragen, da keine Berechnungen durchgeführt werden, sondern mithilfe dieser vielmehr die resultierende Wanderung von Ost nach West nachvollzogen werden soll.

Analyse der innereuropäischen Wanderungsbewegung

Die Betrachtung der Wanderungsbewegung von 2004-2007 beinhaltet die Wanderungsbewegung, die sowohl von den Übergangsregelungen des Marktzugangs betroffen ist, als auch von der sofortigen oder stückweisen Öffnung der Grenzen bedingt ist. So lässt sich von Jahresende 2003 bis zum Jahresende 2007 ein Bevölkerungszuwachs aus der EU-8 in die EU-15 von 900.000 auf 1,9 Millionen feststellen. Das entspricht einem durchschnittlichen Nettozuwachs von 250.000 Personen pro Jahr in den ersten drei Jahren (Brücker et al 2009: I). Dies wiederum bedeutet einen geringeren Nettozuwachs als bei den meisten Modellen prognostiziert worden ist (Vgl.: ab 300.000- bis zu 600.000 Nettozuwachs pro Jahr). Der steigende Anteil der osteuropäischen Bevölkerung in der EU-15 implizierte auch eine Veränderung der Wanderungsbewegung: Während bis vor der Erweiterung 2004 Deutschland und Österreich 60% der Migrationsbewegung betraf, waren ab 2004 Großbritannien und Irland die Hauptzielländer, 70% der Migranten aus den EU-8 von 2004-2007 nahmen diese zwei Staaten auf. Dabei erhöhte sich der Anteil von 95.000 auf

609.000 Personen seit 2000 in Großbritannien, so dass die EU-8-Bevölkerung ca. 1% der britischen Gesamtbevölkerung ausmachte. In Irland stieg der Anteil von 43.000 auf 179.000 in Irland seit 2004, was einem EU-8-Bevölkerungsanteil von 4% entspricht. Wohingegen Österreich und Deutschland von 2003-2007 nur einen geringen Anstieg an EU-8 Bürgern verzeichneten. (Brücker et al 2009: I, 23-24). Ebenso frappierend ist, dass in Schweden, dessen Markt auch seit 2004 geöffnet war, sowie in Dänemark, dessen Markt partiell liberalisiert war, kein signifikanter Anstieg der osteuropäischen Bevölkerung zu verzeichnen war, wie es in Irland und Großbritannien der Fall war.

Von Bedeutung ist des Weiteren, dass die Zahlen die vorherige Ansicht widerlegen, ein Öffnen der Grenzen im Allgemeinen führe zu einer Migrationsflut. Denn die Zahlen für 2006 und 2007 für die Länder wie den Niederlanden, Finnland oder Griechenland, die ihre Grenzen erst nach zwei Jahren der Übergangszeit öffneten, belegen, dass es natürlich durch die neugewonnene Möglichkeit der grenzfreien Bewegung innerhalb Europas zu einem Zuwachs von EU-8-Bürgern in diesen Ländern kam, dieser aber so marginal blieb, als dass der Anteil an der nationalen Bevölkerung nie mehr als 0,5 % betrug (Brücker et al 2009: 25-26).

Folglich lassen sich zwei Haupterkenntnisse aus den Statistiken gewinnen. Zum einen erhöhte sich durch die Osterweiterung 2004 der Anteil der Migranten aus den EU-8 deutlich. Verglichen zu den Prognosen aber, die angesichts des Migrationspotentials vor dem Beitritt der acht MOEL am 1. Mai 2004 erstellt wurden, lässt sich feststellen, dass der reale Nettozuwachs von 250.000 Personen pro Jahr unter den prognostizierten Nettozuwachs von 300.000-600.000 Personen pro Jahr lag. Um eine Vorstellung der Relationen zu bekommen – der Anteil der EU-8-Migranten in der EU-15 machte 2007 0,5% der EU-15-Bevölkerung aus, während der der nichteuropäischen Migranten 4,0% (2009) betrug. Dieselbe Relativierung lässt sich auch in Großbritannien ziehen, das Land, welches 70% aller EU-8-Migranten aufnahm. Denn auch hier machte der Zuwachs 2007 nur 1% der Gesamtbevölkerung aus, während nicht-EU-27-Migranten 4,5% der nationalen Bevölkerung darstellen (Kahanec et al 2010: 10).

Die zweite Erkenntnis der Auswertung ist der außergewöhnliche Aspekt der Verschiebung der Regionalstruktur der Zuwanderung, als dass traditionelle Einwanderungsländer für osteuro-

päische Migranten, wie Deutschland und Österreich, durch Großbritannien und Irland abgelöst wurden.

Diese zwei Erkenntnisse lassen sich mithilfe von Lees Ansatz Theorie der Migration erklären und zu einem vielseitigen Blickwinkel auf die innereuropäische Migrationswanderung abschließen.

Der EU-8-Migration liegt vor allem eine ökonomische Motivation zugrunde, die mit dem Ziel des eigenen Wohlstands und besseren Lebensbedingungen einhergeht. Ausschlaggebend ist hierbei die Perspektive, die sowohl das Heimatland als auch das Zielland dem Einzelnen bieten kann – für die Migrationsentscheidung besonders relevant sind das die Arbeitslosenquote und das Einkommen. Die Arbeitslosenquote 2004 in der EU-15 lag bei 8,0%, in der EU-8 bei 12,4%. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass grundsätzlich eine ähnliche Arbeitslosenquote in den einzelnen Alt- und Neumitgliedstaaten herrschte, da allgemein die Arbeitslosenrate innerhalb der EU-15 und EU-8 stark variierte. Ein entscheidender Faktor der Gruppe 1 und 2 nach Lee ist der Einkommensunterschied zwischen Herkunftsland, gleichgesetzt mit EU-8, und dem Zielland, gleichgesetzt mit EU-15. 2007 lag das Bruttonationaleinkommen der EU-8 bei 53% des Bruttonationaleinkommens der EU-15, der stündliche Bruttolohn betrug in den EU-8 25% des der EU-15 im Jahre 2006 (Brücker et al 2009: 9-11). Diese erheblichen Unterschiede fungieren als primäre Beweggründe auszuwandern. An der veränderten Wanderungsbewegung erkennt man, inwiefern intervenierende Hindernisse die Entscheidung beeinflussen – normalerweise, bedingt durch die Faktoren der geographischen Nähe und den bereits existierenden Netzwerken, wären Deutschland und Österreich von der EU-8-Wanderung betroffen gewesen. Doch deren Übergangsregelungen, verstanden als intervenierende Hindernisse, erschwerten bzw. verhinderten gar die Auswanderung in diese Länder. So wurde der Migrationsstrom umgelenkt, vor allem nach Großbritannien und Irland. Zwar ist in diesem Fall die Distanz zwischen Heimat- und Einwanderungsland größer, doch heutzutage nimmt die Bedeutung der Distanz als Entscheidungsfaktor immer mehr ab, dank verbesserter Kommunikations- und Transportwege. Die Entscheidung für Großbritannien oder Irland als Destination wird gefestigt durch individuelle Motive, wie der Ver-

trautheit mit dem Englischen als lingua franca. Sieht man also die ökonomischen Bedingungen als Hauptgrund der Abwanderung an, lässt sich daraus schließen, dass, je mehr die ökonomischen Unterschiede zwischen der EU-15 und der EU-8 minimiert werden, desto mehr die Abwanderung abnimmt.

Auswirkungen der innereuropäischen Wanderungsbewegung

Drei Befürchtungen kamen im Vorhinein der Osterweiterung immer wieder auf, als Folge der gemutmaßten Einwanderungsflut aus der EU-8: Lohndumping durch billige Arbeitskräfte, Anstieg der Arbeitslosenquote und die Belastung des Wohlfahrtsstaats (Wagener 2013: 367).

Betrachtet man die Ergebnisse der Analyse aus Kapitel 3.1, erkennt man zunächst, dass die befürchtete Massenmigration aus der EU-8 nicht eintrat: 2007 machten die EU-8-Migranten nur 0,5% des Gesamtanteils der EU-15-Bevölkerung aus.

Wenn die Befürchtungen nun realistischer Natur sein sollten, müsste diese am ehesten in den Arbeitsmärkten der Länder zum Tragen kommen, die am meisten von der Migration betroffen waren, folglich Irland und Großbritannien. Die Forschungsstudien haben jedoch entweder nur einen geringen, wenn nicht sogar keinen Einfluss auf die Lohn- und Arbeitslosigkeitsentwicklung festmachen können (Kahanec et al. 2010a: 30). Hinzukommend besteht die Schwierigkeit darin, dass bei den Veränderungen in Lohnhöhe und Arbeitslosenquote keine eindeutige Beziehung zur Migration besteht.

Betrachtet man dennoch die Arbeitslosenquote in Großbritannien, lässt sich feststellen, dass diese von 4,7% in 2004 auf 5,3% in 2007 stieg und dass es aufgrund fehlender Daten zu keiner Aussage zu der Lohnentwicklung der nationalen Arbeitnehmer kommt (Brücker et al. 2009: 15). Auf der anderen Seite bestätigt das UK Home Office, dass die EU-8-Migranten den britischen Arbeitskräftemangel in den Sektoren wie Dienstleistung, Herstellung und Landwirtschaft, ausgleichen konnten. Das Beschäftigungswachstum blieb zudem konstant in den drei Jahren nach Öffnung des Marktes (Kahanec et al. 2010b: 74-76).

In Irland, das proportional zu seinem Bevölkerungsanteil die meisten EU-8-Migranten aufnahm (4%), betrug die Arbeitslosenquote 2004

4,2%, sank in den Folgejahren 2005 und 2006, ehe sie sich 2007 wieder auf 4,2% belief. Auch hier ist es schwierig die Auswirkungen auf die Lohnentwicklung festzustellen. Es wird vermutet, dass der Lohnanstieg in den Arbeitsbereichen mit vielen Migranten, meist geringqualifizierte und schlecht bezahlte Jobs, verlangsamt wurde (Brückner et al. 2009: 26). Zudem wurde eine Abschwächung des Beschäftigungswachstums ab Mitte 2005 verzeichnet, welches sich aber zu dem Zeitpunkt auf einem sehr hohen Level befand (Kahanec et al. 2010a: 26). In beiden Ländern sind also nur marginale Veränderungen des Arbeitsmarkts zu verzeichnen.

Gesamtwirtschaftlich für die EU-15 gesehen, hatte die Osterweiterung 2004 positive, wenn auch geringe Auswirkungen auf den europäischen Arbeitsmarkt (Breuss 2001; Brückner et al. 2009; Kahanec et al. 2010b). Die Arbeitslosenquote stieg nicht in Folge der Erweiterung, sie reduzierte sich viel mehr von 8,0% (2004) auf 7,0% (2007) (Brückner et al. 2009: 15). Brückner et al. berechneten, dass während 2004 bis 2007 die EU-15-Durchschnittslöhne kurzfristig um 0,09% sanken, langfristig die Wanderungsbewegung aber keinen Einfluss habe oder gar zu Lohndumping führe. Baas et al. bestätigten mit ihren Berechnungen dieses Ergebnis (Brückner et al. 2009: 70-71).

Die dritte Sorge war die Belastung der nationalen Wohlfahrtssysteme, durch sogenannten „Wohlfahrts-Tourismus“ aus der EU-8. Gerade in Irland und Großbritannien hängt die Unterstützung von der Dauer der Beschäftigung und des Aufenthalts ab, was eine außerordentliche Belastung durch die Wanderung erschwerte, da die meisten Migranten Kurzeitjobs annahmen. In Umfragen und Statistiken lassen sich keinerlei Begründungen für diese Sorge finden. Vielmehr lässt sich feststellen, dass EU-8-Migranten nicht höhere Leistungen beziehen als Inländer und dass sie in den Wohlfahrtssystemen eher unterrepräsentiert sind (Brückner et al. 2009: IV).

Fazit

Vor dem Beitritt der acht MOEL zusammen mit Zypern und Malta am 1. Mai 2004 häuften sich die Sorgen der EU-15 um deren Arbeitsmarktstabilität – von Lohndumping, Anstieg der Arbeitslosenquote und Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates durch die Massen von osteuropäischen Migranten war die Rede. Rückblickend lässt sich feststellen,

dass zwar die Grenzöffnung und die damit einhergehende Öffnung der nationalen Märkte durchaus die Arbeitsmigration aus den acht MOEL in die EU-15 begünstigte. Dennoch blieb der Anteil der EU-8-Bürger in der EU-15 2007 bei 0,5% gering. Betrachtet man die Wanderungsbewegung, erkennt man, dass die national bestimmten Übergangsregelungen eine Verschiebung der Wanderungsstruktur verursachte. Anstelle der traditionellen, da zum Beispiel geographisch am nächsten liegenden Einwanderungsländer wie Deutschland und Österreich, wurden Großbritannien und Irland erstes Auswanderungsziel. Eine Erklärung dafür zeigt Everett S. Lees Theorie der Migration auf. Laut dieser Theorie sind die ökonomischen Faktoren, wie Aussicht auf eine Arbeitsstelle und ein besserer Lohn, von großer Relevanz. Je höher die Aussicht auf ökonomische Verbesserung ist, desto wahrscheinlicher ist die Wanderung. Dennoch wird man dem Wanderungsphänomen nicht gerecht, wenn man es nur auf die wirtschaftliche Seite reduziert. Die Migrationsentscheidung wird auch von sogenannten intervenierenden Hindernissen und individuellen Faktoren beeinflusst – wie durch die nationalen Beschränkungsregelungen, die die Wahl des Ziellandes nachweisbar beeinflussten, und individuelle Gründe, wie die Sprache. Mithilfe der Theorie lässt sich die Ost-West-Wanderungsbewegung verstehen, da sie eine Einsicht in den Entscheidungsprozess des Migranten ermöglicht.

Ohne Frage stellte die Osterweiterung von 2004 die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten vor diverse Herausforderungen institutioneller, politischer und wirtschaftlicher Natur und auch die durch die Grenzöffnung begünstigte Arbeitsmigration kann durchaus explizit als eine Herausforderung angesehen werden. Nur ist es wichtig zwischen reinem Populismus und gerechtfertigter Sorge zu unterscheiden. Nimmt man also die Auswertungen der Analyse zusammen, lässt sich feststellen, dass keine der anfänglichen Befürchtungen in solch einem Ausmaße eintraten, als dass sie die nationalen wie europäischen Arbeitsmärkte destabilisiert hätten und die Osterweiterung 2004 zu einer Bürde geworden wäre. Diese Erkenntnis bleibt auch erhalten, wenn man beachtet, dass zum Beispiel aufgrund fehlender oder eindeutiger Zahlen die Forschungsergebnisse eine gewisse Unvollständigkeit und Ungenauigkeit aufweisen.

Mit dem durch Lees Theorie vermitteltem Verständnis lassen sich Prognosen formulieren:

Je eher insbesondere die ökonomischen Divergenzen zwischen der EU-8 und der EU-15 ausgeglichen und angepasst werden, z.B. durch eine Reduzierung des Lohngefälles und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, desto geringer wird die zukünftige Ost-West-Wanderung sein. Diese Tendenz der Abnahme der Arbeitsmigration bestätigen auch diverse Statistiken, nach denen der Höhepunkt der Wanderung bereits auf Ende 2006/Anfang 2007 fällt und eine Rückwanderung ab 2009 verzeichnet wurde. Begünstigt wird die Tendenz der Rückwanderung sowie die Abnahme der Wanderungsbewegung durch den demographischen Wandel in den EU-8-Ländern, in denen die arbeitende Bevölkerung immer älter wird und sich dadurch mittelfristig für jüngere MOEL-Bürger auf dem heimischen Arbeitsmarkt bessere Chancen entwickeln (Fassmann/Vorauer 2003: 10).

Von weitergehendem Interesse angesichts des prognostizierenden Rückgangs wäre das Thema, inwiefern die Wirtschafts- und Finanzkrise Auswirkungen auf den Angleichungsprozess der Alt- und Neumitgliedsstaaten und die Wanderungsbewegung haben. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wurde nur die Osterweiterung 2004 behandelt – die Osterweiterung II von 2007 und deren Auswirkungen auf die Arbeitsmigration ist ein weiteres spannendes Forschungsfeld, als dass sie trotz zu vermutender Ähnlichkeit ganz verschiedene Muster aufweist. ■ ■ ■

¹ Siehe dazu auch: Elbers/Simonis (2011).

Literaturverzeichnis

Bartz, Sabine 2006: *Arbeitnehmerfreizügigkeit erst nach einer Übergangsfrist: Lehren aus den Süderweiterungen der EG für die Osterweiterung der EU*, in: Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (Hrsg.): *Die neue Europäische Union: Die Osterweiterung und ihre Folgen*, Opladen, 127-144.

Brücker, Herbert/ Baas, Timo/ Beleva, Iskra et al. 2009: *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, Nürnberg.

Breuss, Fritz 2001: *Makroökonomische Auswirkungen der EU-Erweiterung auf alte und neue Mitglieder*, Wien.

Chardon, Matthias/Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.) 2005: *EU-Osterweiterung*, Schwalbach am Taunus.

Elbers, Helmut/ Simonis, Georg 2011: *Ausgrenzungskonflikt Ukraine in: Türkei und Ukraine ante portas: Wie definiert die Europäische Union ihre Grenzen?*, Wiesbaden.

Fassmann, Heinz/Vorauer, Karin 2003: *One Europe. Die politische und geographische Dimension der Erweiterung*, Innsbruck/Wien/München/Bozen.

Heinen, Michael/Pegels, Anna 2006: *Das Ausmaß der Zuwanderung und die Befürchtung der Öffentlichkeit*, in: www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/57429/zahlen; 02.04.2013.

Heller, Regina 2011: *Die EU und ihre Nachbarschaft – Zwischen Grenzauflösung und Grenzverschiebung*, in: Werkner, Ines-Jacqueline/Kronfeld-Goharani, Ulrike (Hrsg.): *Der ambivalente Frieden*, Wiesbaden, 105-124.

Hille, Hubertus/Straubhaar, Thomas 2001: *The Impact of EU-Enlargement on Migration Movements and Economic Integration: Results of Recent Studies*, in: *OECD: Migration Policies and EU-Enlargement*, Paris.

Kahanec, Martin/Zaiceva, Anzelika/Zimmermann, Klaus F. 2010a: *Lessons from Migration after EU Enlargement*, in: Kahanec, Martin/Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): *Migration, EU Labor Markets After Post-Enlargement*, 3-46.

Kahanec, Martin/Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.) 2010: *Migration, EU Labor Markets After Post-Enlargement*, Heidelberg.

Kahanec, Martin/Zaiceva, Anzelika/Zimmermann, Klaus F. 2010b: *Migration in an enlarged Europe – a challenging solution?*, Berlin.

Kittel, Bernhard 2002: *EMU, EU Enlargement, and the European Social Model: Trends, Challenges, and Questions*, MPIfG Working Paper 02/1, Köln, in: <http://www.mpi-fg-koeln>.

mpg.de/pu/workpap/wp02-1/wp02-1.html; 01.04.2013.

Kröhnert, Steffen o.J: *Migrationstheorien*, Berlin, in: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Kroehnert_Migrationstheorien.pdf; 02.04.2013.

Lee, Everett S. 1972: *Eine Theorie der Wanderung*, in: Széll, György (Hrsg.): *Regionale Mobilität. Elf Aufsätze*, München, 115-129

Mehlhausen, Thomas 2009: *Polens Rückkehr nach Europa. Warum sich die Europäische Union für ihre Osterweiterung entschied*, Berlin.

Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (Hrsg.) 2006: *Die neue Europäische Union: Die Osterweiterung und ihre Folgen*, Opladen.

Stratenschulte, Eckhart D. 2007: *Europas Politik nach Osten. Grundlagen-Erwartungen-Strategien*, Hamburg.

Széll, György (Hrsg.) 1972: *Regionale Mobilität. Elf Aufsätze*, München.

Wagner, Heinz 2013: *...and never the twain shall meet again? Die Osterweiterung der Europäischen Union*, Wiesbaden.

Weiss, Stephanie 2005: *Die Erweiterung aus der Sicht der Mitgliedsstaaten* in: Chardon, Matthias/Frech, Siegfried/Große Hüttmann, Martin (Hrsg.): *EU-Osterweiterung*, Schwalbach am Taunus, 37-61.

Werkner, Ines-Jacqueline/ Kronfeld-Goharani, Ulrike (Hrsg.) 2011: *Der ambivalente Frieden*, Wiesbaden.

Lisa Schneider

DIE EU ALS FRIEDENSMACHT?

Eine Analyse am Beispiel des Libyenkonflikts

Lisa Schneider

B.A. European Studies,
Universität Passau,
Studium abgeschlossen;
seit 2013 Master
Demokratie und
Regieren in Europa,
Universität Tübingen.
schneiderlisa2@gmail.
com

Dieser Beitrag
beruht auf einer
Hauptseminararbeit
im Fachbereich
Politikwissenschaften.

Abstract

So alt wie die Europäische Union ist die Frage nach dem Umgang mit Gewalt in ihren Grenzregionen. Unterschiedliche strategische Kulturen innerhalb der EU erschweren die Entscheidungsfindung zwischen Intervention und Enthaltung. In der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 werden Ziele und Handlungsmaximen festgelegt, die mit dem sicherheitspolitischen Konzept der Friedensmacht von Hans-Georg Ehrhart weitgehende Kongruenz aufweisen. Diese Arbeit hat zum Ziel, anhand der von Ehrhart vorgeschlagenen Kriterien zu prüfen, inwiefern die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU dem Leitbild einer Friedensmacht entspricht. Hierzu wird der Libyenkonflikt von 2011 als Case Study herangezogen. Das theoretische Fundament bilden Rollentheorie und Leitbild-Konzept, welche erklären sollen, nach welchen Maßstäben Akteure außenpolitische Entscheidungen treffen. Daneben werden zwei weitere, den wissenschaftlichen Diskurs bestimmende, sicherheitspolitische Konzepte für die EU vorgestellt und voneinander abgegrenzt. Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass sich die EU im Libyenkonflikt hinsichtlich ihrer Friedensmachtqualitäten nur partiell bewährt hat und betont die Notwendigkeit eines weiteren Integrationsschrittes für mehr Handlungsfähigkeit im Bereich der GSVP.

Einleitung

Im Februar 2011 begannen, wie zuvor in Tunesien und Ägypten, auch in Libyen weite Teile der Bevölkerung gegen ihren Machthaber aufzubegehren. Bei Protesten allein blieb es jedoch nicht lange. Bald zeichnete sich ab, dass der öffentliche Druck – ob seitens der libyschen Bevölkerung oder der internationalen Gemeinschaft – keine Wirkung zeigte. Eine bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Rebellen und den Getreuen von Machthaber Gaddafi schien unumgänglich.

Erst durch den NATO-geführten Einsatz von Luftstreitkräften zur Unterstützung der Rebellen konnte sich das libysche Volk seines Machthabers entledigen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten partizipierten hierbei jedoch nicht direkt. Noch während des Einsatzes entbrannte eine Debatte über den Umgang der EU mit dem Libyen-Konflikt. Nicht nur darüber, dass im UN-Sicherheitsrat nicht alle europäischen Staaten eine Resolution zu Libyen befürwortet hatten, sondern auch über die militärische Beteiligung der EU an der darauffolgenden militärischen Operation. Wie so oft schien die europäische Politik gelähmt vor der Wahl zwischen Intervention und Enthaltung. Am Ende kam es zu keiner Entscheidung, und die EU agierte wie schon im Irak-Krieg: uneins.

In der Diskussion über eine Intervention sahen sich Befürworter und Gegner letztlich der Frage gegenüber: Welchem Leitbild folgt die Europäische Union, und nach welchen Maßstäben werden außenpolitische Entscheidungen getroffen?

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Leitbild der Friedensmacht als außenpolitische Handlungsmaxime für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Es geht jedoch nicht primär darum, der EU ein außenpolitisches Leitbild zuzuordnen, sondern darum, das Leitbild der Friedensmacht von anderen, in der Politikwissenschaft vorherrschenden und Europa zugeschriebenen Leitbildern, abzugrenzen und in einer Case Study auf Stichhaltigkeit zu überprüfen. Die Friedensmachtqualität der EU soll an deren Handeln im Libyen-Konflikt gemessen, analysiert und bewertet werden.

Ein Leitbild zu erklären bedeutet auch, das Verhalten eines Staates zu erklären. Als Grundannahme gilt hierbei, dass das Verhalten eines Staates oder einer Staatengemeinschaft von außen und von innen determiniert wird. Aus diesem Grund wird das Selbstbild der EU aus Sicht der

Rollentheorie und aus der Perspektive des Leitbildes beleuchtet. Hierbei ist die Rollentheorie als theoretische Fundierung zu sehen. Als Ergänzung beziehungsweise Weiterentwicklung dieses Ansatzes wird zusätzlich kurz auf den theoretischen Ursprung des Leitbild-Konzeptes eingegangen. Anschließend werden jene drei Leitbilder vorgestellt und voneinander abgegrenzt, welche in der vergleichenden Politikwissenschaft am häufigsten der Außenpolitik der Europäischen Union zugeschrieben werden.

Nachdem das Selbstbild der EU aus der Europäischen Sicherheitsstrategie begründet wird, erfolgt die Analyse ihrer Friedensmacht-Qualitäten in drei Schritten. Am Ende wird ein zweiteiliges Fazit gezogen, das sowohl der Analyse, als auch ihrem theoretischen Fundament Rechnung trägt.

Rollentheorie – Zur Begriffserklärung

Staaten, Staatengemeinschaften und internationale Organisationen sind Hauptsubjekte der Forschung der internationalen Beziehungen. Den Fragen, wie diese Akteure sich nach außen hin verhalten, wodurch sie sich unterscheiden, und wo ihre Gemeinsamkeiten liegen, wird in der vergleichenden Außenpolitikforschung nachgegangen. Was jedoch treibt die verschiedenen Akteure an und was liegt ihrer Außenpolitik zugrunde? Zur Beantwortung dieser Frage ist der akteursbezogene Ansatz von Maull und Kirste einschlägig, der sich auf die Innenperspektive von Akteuren konzentriert und es am Ende so ermöglicht, qualitative Unterschiede in der außenpolitischen Aktivität von Staaten und Staatengemeinschaften zu erklären (Kirste/Maull 1996: 283).

Nach Maull/Kirste ist das außenpolitische Verhalten von Akteuren, also ihre Rolle, durch zwei Variablen determiniert: einerseits das Selbstbild eines Staates, also die Vorstellung von konventionellen Werten und Normen, und andererseits die externen Erwartungen an die Akteure, wie beispielsweise ein bestimmte Verhaltensweise in Bezug auf internationale Politik. Das Rollenkonzept stellt in diesem Sinne nicht nur einen Leitfaden für das außenpolitische Handeln eines Akteurs dar, sondern bestimmt auch die Benennung von Interessen, Strategien und Instrumenten zu deren Durchsetzung, die durch externe Erwartungen sowie die eigene Zielsetzung des Akteurs determiniert werden (Kirste/Maull 1996: 283). Dem geht die grundlegende Annahme voraus, dass in den

internationalen Beziehungen unterschiedliche außenpolitische Kulturen bestehen, die für verschiedene außenpolitische Handlungsmuster und Akteurspräferenzen als Erklärung herangezogen werden können. Die Klassifizierung dieser Handlungsmuster wird dadurch erreicht, dass „abstrakte, idealtypische Modelle außenpolitischen Verhaltens zugrunde gelegt werden“ (Kirste/Maull 1996: 284). So kann sich empirisch beobachtbare Aktivität von Staaten und Staatengemeinschaften „an derartigen Idealtypen messen und mit ihrer Hilfe auch vergleichen und bewerten“ (Kirste/Maull 1996: 284) lassen.

Die Bedeutung dieses Ansatzes liegt vor allem darin, dass durch die Untersuchung des Rollenverhaltens von Staaten letztendlich auch Rückschlüsse auf die internationalen Beziehungen gezogen werden können (Kirste/Maull 1996: 285).

Einordnung in den theoretischen Hintergrund

Aus theoretischer Sicht kann das Rollenkonzept zu den „konstruktivistischen, reflexiv-interpretativen“ (Kirste/Maull 1996: 285) Ansätzen gezählt werden: Akteure agieren sozial und regelgeleitet, ihnen wird die Einbindung in einen Rahmen aus Normen und Werten sowie eine situative und endogene Interessendefinition zugeschrieben. Eine weitere Grundlage des Rollenkonzepts besteht darin, dass die System-Ebene durch autonome Etablierung von Regeln und Normen gekennzeichnet ist, folglich eine gesetzgebende Gewalt vorhanden ist. Daraus resultiert ein durch Institutionen gewährleistetes Maß an Stabilität in Bezug auf das Verhalten des Akteurs. Im Gegensatz zu Theorien wie dem Neo-Realismus geht das Rollenkonzept nicht vom Staat als einem nutzenmaximierenden Akteur in anarchischem Umfeld aus. Die solchen Theorien inhärente unflexible Präferenzordnung wird abgelehnt. Hingegen „werden Interessen in reflexiven Ansätzen situativ definiert und sind grundsätzlich wandelbar“ (Kirste/Maull 1996: 285). Zusammengefasst bildet die Rollentheorie einen kognitiven Ansatz zur Beschreibung und Bewertung des Verhaltens von Akteuren in den internationalen Beziehungen, wobei dieses vornehmlich aus der Innenperspektive der Akteure analysiert wird (Kirste/Maull 1996: 285).

Die verschiedenen Rollen können aus Sicht

der Akteure Leitbilder sein, denen sich letztere verschrieben haben. Da dieser Ausdruck in der wissenschaftlichen Debatte um dieses Thema vielfach auftaucht, und auch hier verwendet wird, soll er näher beleuchtet werden.

Leitbilder

Im Folgenden werden verschiedene außenpolitische Rollen vorgestellt, welche zugleich auch als außenpolitische Leitbilder für Staaten fungieren können. Es leuchtet ein, dass Leitbilder klassischen Theorien nicht gleichgesetzt werden können. Um Leitbilder aber theoretisch verorten zu können, sollen die verschiedenen Theorien kurz wie im Ebenen-Modell des Politologen Bernhard Rinke dargestellt, und ihnen Funktionen zugeordnet werden (Rinke 2006: 57).

Auf der obersten Ebene befinden sich demnach Metatheorien, deren Funktion hauptsächlich in der Erklärung des Selbstverständnisses des Wissenschaftlers, die Möglichkeit der Erkenntnis sowie seiner Methoden liegt. Auf der zweiten Ebene befinden sich Großtheorien und Weltbilder, die dazu dienen, allgemeine Annahmen zu formulieren, welche Präferenzen, Ziele, Probleme und Qualitäten von Akteuren erklären. Bereichstheorien befinden sich auf der dritten Ebene und haben Selektion, Erklärung, Prognose und Handlungslegitimierung zum Zweck. Auf der vierten und untersten Ebene siedelt Rinke die Leitbilder an (Rinke 2006: 57). Als Leitbild bezeichnet er auf den vorliegenden Fall bezogen die „[i]nhaltliche Bestimmung der Politik bzw. einzelner Politiken der EU“ (Rinke 2006: 57). Aus normativer Sicht präzisiert er das Leitbild als die „Formulierung (normativer) Handlungsorientierung für Individuen und deren gesellschaftliche Zusammenschlüsse (z.B. politische Parteien) in Richtung auf ein für erstrebenswert gehaltenes integrationspolitisches Ziel hinsichtlich der gesamten EU oder auch einzelner Organe bzw. Politikfelder“ (Rinke 2006: 57). Man kann also feststellen, dass Leitbilder in dieser Hinsicht keine universelle Theorie darstellen, sondern eher als außenpolitische oder friedenswissenschaftliche Konzepte gelten können (Ehrhart 2011: 219).

Da es das Ziel dieser Arbeit ist, das friedensmachtpolitische Verhalten der EU in einem bestimmten Fall zu analysieren, werden im Folgenden nun die drei wichtigsten außenpolitischen Leitbilder für die Europäische Union vorgestellt,

um am Ende die Unterschiede und Zusammenhänge zwischen den Konzepten deutlich zu machen.

Außenpolitische Leitbilder: Zivil-, Militär- und Friedensmacht

Zivilmacht

Als Vater des klassischen Zivilmachtansatzes gilt François Duchêne. In seinen Publikationen, vornehmlich aus den 1970er Jahren, stellte er die These auf, dass nationalstaatliche Akteure zunehmend voneinander abhängig seien. Diese Interdependenz führe schließlich dazu, dass Konfliktverhütung auf internationaler Ebene primär durch Integration und die Abkehr vom Einsatz militärischer Gewalt zu erreichen sei (Duchêne 1973: 35).

In der Folge von Duchênes Vorstoß in dieser Richtung wurde Kritik an einigen Widersprüchlichkeiten seines pazifistischen Ansatzes laut. Dementsprechend bedurfte es einer Weiterentwicklung des Konzepts der Zivilmacht. Hans Maull und Knut Kirste haben dieser Forderung in prägender Weise Rechnung getragen und das Leitbild weiterentwickelt. Dabei definieren sie den Begriff wie folgt: „Eine Zivilmacht ist ein Staat, dessen außenpolitisches Rollenkonzept und Rollenverhalten gebunden sind an Zielsetzungen, Werte, Prinzipien sowie Firmen der Einflussnahme und Instrumente der Machtausübung, die einer Zivilisierung der internationalen Beziehungen dienen“ (Kirste/Maull 1996: 299). Charakteristika sind demnach

- die Beschränkung einzelstaatlicher Gewaltanwendung in nationalen sowie transnationalen Konfliktsituationen
- eine präzisere Reglementierung der internationalen Beziehungen
- die intensivere Kooperation auf supranationaler Ebene, die sich an freiheitlichen, demokratischen und marktwirtschaftlichen Grundwerten ausrichtet
- die Forcierung sozialer Gerechtigkeit auf internationaler Ebene
- das Anstoßen von Institutionalisierungsprozessen und dem damit einhergehenden Souveränitätstransfer, um staatsübergreifende Normen etablieren und kontrollieren zu können
- sowie die Einführung besonderer Auflagen für die militärische Gewaltanwendung zur

Eindämmung bewaffneter Konflikte (Kirste/Maull 1996: 300).

Kirste und Maull zufolge lehnt eine Zivilmacht unilaterales und autonomes Handeln der Staaten ab, und forciert stattdessen die Norm des kollektiven Handelns. Das externe Handlungsmuster von Zivilmächten entspricht vielmehr einer „wertorientierten Außenpolitik“ (Kirste/Maull 1996: 302).

Es herrscht in dieser Theorie grundsätzlich die Ablehnung von Gewaltanwendung, selbst im Verteidigungsfall findet Gewaltanwendung nur unter bestimmten Auflagen statt. Eine Zivilmacht steht auch militärischem Gebaren wie swaggering oder der Androhung von Waffengewalt sehr skeptisch gegenüber (Kirste/Maull 1996: 302). Militärische Interventionen als Strategie zur Konfliktbewältigung werden grundsätzlich kritisch betrachtet. Von der Anwendung von Gewalt „eine Lösung des gesamten Konfliktes zu erwarten, ist nahezu utopisch geworden“ (Tritsch 2008: 68).

Dies hat jedoch nicht zur Folge, dass Zivilmächten ein rein pazifistisches Verhaltensmuster zugeschrieben werden kann. Die Anwendung militärischer Mittel soll jedoch stets die kooperative Sicherheit zum Ziel haben und ausschließlich mit multilateralen Instrumenten, legitimiert durch kollektive Entscheidungen, durchgeführt werden.

Diese Außenpolitik nutzt dabei hauptsächlich politische Instrumente, wie diplomatische Verhandlungen. Weiter bestimmen systematische Anreize, wie etwa Beitrittsaussichten, Sanktionen wirtschaftlicher Natur oder die „Konditionalisierung von Abkommen mit Drittstaaten“ (Algieri 2010: 18) den außenpolitischen Einsatz ziviler Instrumente.

Das Leitbild der Zivilmacht kann großtheoretisch dem Idealismus zugeschrieben werden (Rinke 2006: 92). Dies liegt vor allem am „Vertrauen[...] in die globale Wirksamkeit des Integrationsmechanismus und einer pazifistischen Grundtendenz“ (Rinke 2006: 81), die dem Leitbild zugeschrieben werden. Die Europäische Union gilt als Muster zur Überwindung zwischenstaatlicher Krisen, demnach soll das Friedensprojekt der europäischen Einigung aus Sicht von Vertretern des Idealismus als Orientierung für die Außenpolitik der EU dienen (Rinke 2006: 92).

Militärmacht

Eine These, die gegensätzlicher nicht sein könnte, stellte Hedley Bull, ehemals Professor für Internationale Beziehungen an der Universität von Oxford, 1982 auf. Er sah vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der sowjetischen Bedrohung die Notwendigkeit, die westeuropäische Gemeinschaft in eine Militärmacht zu transformieren. Grundlage dafür war die Annahme, dass die Staaten Westeuropas zwar beträchtliche zivilisatorische und wirtschaftliche Ressourcen hätten, militärisch jedoch unausgewogen und daher nicht schlagkräftig genug seien (Bull 1982: 152).

Um die Selbstverteidigungskapazität der Europäer zu gewährleisten, bedarf es nach Bull daher in einem ersten Schritt der politischen und militärischen Abkoppelung Europas von den Vereinigten Staaten. Er verweist hier zwar auf die grundsätzlich guten transatlantischen Beziehungen, macht aber gleichzeitig auf politische Divergenzen zwischen den Partnern aufmerksam und folgert, dass auf Dauer militärische Unterstützung durch die USA nicht in jedem Fall gesichert sei. Die Loslösung von der politischen Linie der Amerikaner sei nicht durch Diplomatie oder außenpolitischen Kurswechsel umsetzbar, sondern einzig durch die militärische Emanzipation der westeuropäischen Gemeinschaft von den Vereinigten Staaten (Bull 1982: 154).

Als außenpolitische Strategie zur Umsetzung seiner Zielvorstellungen sieht Bull prioritär die Ausrüstung der westeuropäischen Gemeinschaft mit nuklearen Abschreckungsmitteln, die Aufstockung konventioneller Streitkräfte, sowie eine konkrete Artikulation der europäischen Verteidigungspolitik vor. Ferner spricht er sich diesbezüglich für eine Optimierung der internen Kommunikation der Europäischen Gemeinschaft aus, um mehr Rückhalt in der Bevölkerung zu generieren. Wesentliche Aspekte in der Realisierung der militärischen Strategie stellen für Bull zum damaligen Zeitpunkt jedoch auch das geschlossene Auftreten der westeuropäischen Staaten in der NATO, sowie die stärkere Einbindung Westdeutschlands und dessen Anerkennung als gleichwertigen Partner durch die internationale Gemeinschaft dar (Bull 1982: 157).

Während sich Bull stark auf den Hauptkonflikt zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion konzentriert (Bull 1982: 152), nähern sich andere Politologen der Weltordnung

am Ende des Kalten Krieges aus einer Perspektive, welcher neuere Erkenntnisse zugrunde liegen. Demzufolge sind die internationalen Beziehungen gekennzeichnet von Institutionalisierung und Regionalisierung, was die Position der vermeintlichen Hauptakteure USA und Sowjetunion zunehmend infrage stellt, und der EU einen Platz unter den Weltmächten der Zukunft verschaffen könnte (Whitman 1998: 113). Zudem wird konstatiert, dass das „Ende des Ost-West-Konflikts und der damit verbundenen ‚Protektion‘ durch die USA [...] aus dieser Sicht die Notwendigkeit, die bisherigen Ansätze einer gemeinsamen europäischen Ordnungspolitik auszubauen, nur noch verstärkt“ (Wessels 2000: 577) hat. Mit seiner Globalmacht-These fordert der deutsche Politologe Wessels, wie auch schon Bull vor ihm, eine stärkere Zusammenarbeit der europäischen Staaten: „Die Globalmacht-These schließt aus einer – dem Realismus folgenden – Analyse des internationalen Systems, dass die europäischen Staaten nur durch ein gemeinsames Auftreten eine eigenständige Rolle im globalen Wettbewerb der Groß- und Supermächte spielen können“ (Wessels 2000: 576). Die Machtmaximierung der Europäischen Union wird daher als Überlebensstrategie angesehen. Wie dies gestaltet werden soll, überlässt Wessels der Diskussion (Wessels 2000: 577). Wiederum andere halten Europa für eine „Weltmacht im Werden“ (Weidenfeld 1995: 17). Die EU wird auch aufgrund der Erwartungen ihrer strategischen Partner, die „in der Konsequenz zu einer unvermeidlichen weltpolitischen Verantwortung“ (Weidenfeld 1995: 18) führten, in der Pflicht gesehen, als internationaler Akteur außenpolitisch mehr geschlossenes Engagement zu zeigen. Weidenfeld und Janning lassen in ihrer Abhandlung „Europa – Weltmacht im Werden“ jedoch auch Zweifel an der Umsetzbarkeit dieses Vorhabens aufkommen: demnach würde der „Zuwachs an Verantwortung und Macht [einige Mitgliedstaaten] überfordern“ (Weidenfeld/Janning 1997: 93).

Andere Autoren sehen im Hauptziel einer Militärmacht nicht nur die Selbstverteidigung, sondern auch den Friedenserhalt auf dem Kontinent – halten allerdings das Konzept der Europäischen Union als Militärmacht allerdings für schwer umsetzbar (Opitz 2012: 74). So bescheinigt beispielsweise Reinhard Wolf den nationalen Akteuren der europäischen Sicherheitspolitik äußerst divergierende Wahrnehmungen

und Zielsetzungen, welche deren Fähigkeit zum Krisenmanagement und Handlungskompetenz in einzelnen Problemfeldern nachhaltig beeinträchtigen (Wolf 2000: 266). Nicht nur die beschwerliche Krisenreaktion, sondern auch ein Mangel an militärischen Mitteln beschränke den politischen Einfluss der Europäischen Union (Wolf 2000: 268). Rinke identifiziert den Mangel an militärischen Ressourcen und die „fragmentierte Struktur der GASP/ESVP“ (Rinke 2007: 118) als Hindernisse für die Transformation der EU in eine Weltmacht.

Für die EU als Militärmacht bedürfte es in jedem Fall zunächst einer konsequenten Zielsetzung und geschlossenen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (Opitz 2012: 74). Die unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten verhindern derzeit jedoch eine Überwindung der individuellen Sicherheitspolitiken schon allein deshalb, weil die territoriale Verteidigung des EU-Gebiets traditionell dem Kompetenzbereich der NATO zugeordnet wird (Wolf 2000: 276). Auch sind nicht alle Mitgliedstaaten der Schaffung NATO-ähnlicher Strukturen gewogen, wodurch ein geschlossenes Auftreten der EU-Mitgliedsstaaten als Militärmacht eher nicht zu erwarten ist (Opitz 2012: 75). Die gesplante Haltung der europäischen Staaten infolge des Einmarschs der US-Truppen in den Irak dient hierbei als Beweis für den geringen Zusammenhalt der EU-Mitglieder im Bereich der GSVP (Kietz/Uplegger 2005: 91). Das Leitbild der Militärmacht kann für die Europäische Union somit in der Forschung als nicht in vollem Umfang tragbar gelten. Daher scheint es in diesem Zusammenhang zielführender, anhand dieser Tendenzen einen Blick „auf das in jüngster Zeit diskutierte Leitbild einer Friedensmacht Europa“ (Opitz 2012: 75) zu werfen.

Im theoretischen Kontext betrachtet kann das Leitbild der Militär- bzw. Weltmacht dem Neorealismus zugeordnet werden. Folgt man dieser Theorie, befindet sich die Europäische Union in einem Umfeld, das von Anarchie, Sicherheitsdilemmata und Hegemonialansprüchen der Akteure der internationalen Politik gekennzeichnet ist. Aus Sicht der Neorealisten ist das Leitbild einer Militär- bzw. Weltmacht angesichts der äußeren Umstände damit nur logische Konsequenz für die europäische Außenpolitik (Rinke 2006: 92).

Friedensmacht

Diese Arbeit beschäftigt sich vornehmlich mit dem Konzept und Leitbild der Friedensmacht. Dieser Begriff wurde von Hans-Georg Ehrhart, wissenschaftlicher Referent des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, in den letzten 15 Jahren maßgeblich geprägt, und ist als Aufbruch der Debatte über ein Europa als Zivil- oder Militär- bzw. Weltmacht zu verstehen (Rinke 2007: 119).

Das Leitbild der Friedensmacht geht als außen- und sicherheitspolitisches Konzept aus dem Zivilmachtansatz hervor, bedient sich aber auch verschiedener Elemente aus dem Militärmachtansatz. Das Konzept „verbindet die beiden Komponenten ‚Zivile Konfliktbewältigung‘ und ‚Militärischer Aktionsrahmen‘ miteinander“ (Opitz 2012: 75). Denn eine „Zivilmacht ohne Zwangsmittel“ hätte laut Ehrhart „keine Möglichkeit, einen wirksamen Beitrag zur Wahrung der Internationalen Ordnung zu leisten; eine rein interessengeleitete Militärmacht wäre stabilitätspolitisch kontraproduktiv“ (Ehrhart 2002: 244). Die Grundlage für das Zivilmacht-Konzept ergibt sich Ehrhart zufolge aus historischer Notwendigkeit:

„Die in der letzten Dekade erfolgte Veränderung der Sicherheitslandschaft verlangt andere Handlungsrationitäten. Die Konflikte haben heute einen anderen Charakter als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts; sie sind komplexer und diffuser, wirken eher indirekt und schleichend, haben aber letztlich doch einen zersetzenden Einfluss auf die internationale Ordnung. Die Antwort darauf muss zweifellos differenziert ausfallen und ein neues Kooperationsverhältnis sowohl zwischen Militär, Polizei und zivilen Akteuren umfassen als auch zwischen den internationalen Organisationen“ (Ehrhart 2002: 255).

Um die Eigenschaften des Leitbildes Friedensmacht zu bestimmen und von den vorangegangenen Konzepten abzugrenzen, hat Ehrhart einen Kriterienkatalog entwickelt, der das Konzept auf seine fünf wichtigsten Punkte reduziert. Dabei bezieht er sich auf eine Friedensmacht unter idealen Bedingungen. Deren kennzeichnende Eigenschaften sind demnach:

1. Ausrichtung auf Sicherheit und friedlichen Wandel
2. Bevorzugung präventiver Strategien gegenüber militärischer Intervention
3. Verfügungsgewalt über adäquate militärische

- und zivile Mittel zur Krisenbewältigung
4. Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren, bspw. NGOs
 5. Intensive Kooperation und Beziehungen zu internationalen Sicherheitsorganisationen (Ehrhart 2011: 222).

Hierbei ist es wichtig zu betonen, dass es sich um ein Leitbild handelt, welches die EU weder als Akteur versteht, der nur auf zivile Mittel rekurriert, noch als Staatenverbund qualifiziert, der machtpolitische Ambitionen hegt. Die EU würde, den obigen Punkten folgend, im Umfeld internationaler Organisationen, wie Vereinte Nationen und NATO, eine konstruktive Lösung gewaltsamer Konflikte und deren Prävention forcieren. Die Durchführung von Operationen und präventiven Maßnahmen sollte völkerrechtlich begründet sein, somit dem internationalen Recht Sorge tragen und die Anwendung von Gewalt, soweit diese vonnöten ist, legitimieren. Die EU als Friedensmacht würde somit zwar pazifistische Mittel bevorzugen, gleichzeitig aber die Anwendung militärischer Macht nicht ausschließen (Ehrhart 2011: 222).

Inhaltlich mögen sich Zivil- und Friedensmacht zwar in manchen Punkten ähneln, doch Ehrhart grenzt sie deutlich voneinander ab mit dem Argument, das Konzept Friedensmacht propagiere „zivile und militärische Fähigkeiten[...]“, die unter [...] restriktiven Bedingungen eingesetzt werden können“ (Ehrhart 2011: 222), wohingegen Zivilmächte ein eher pazifistisches Verhalten kennzeichne. Oberstes Ziel der Friedensmacht ist die Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit. Ihre normative und funktionale Gebundenheit grenzt sie schließlich von der Zivil- sowie der Militärmacht ab (Ehrhart 2011: 222). Ehrhart plädiert für eine Friedensmacht Europa unter der Prämisse, die Gegensätzlichkeit der Konzepte der Zivil- und Militär- bzw. Weltmacht aufzubrechen. Seiner Ansicht nach wird in beiden Konzepten „das Wesen der postinternationalen Beziehungen und der neuen Konflikte nicht ausreichend gewürdigt“ (Ehrhart 2003: 144).

Die Friedensmacht entspricht, großtheoretisch zugeordnet, dem neoliberalen Institutionalismus (Rinke 2006: 92). Dessen primäres Kennzeichen ist die Dominanz und Ordnungs- sowie Regelungsfunktion von Normen und Institutionen in den internationalen Beziehungen (Rinke

2006: 78). Demnach steht die „Verrechtlichung und Verregelung der Konfliktaustragung“ (Rinke 2006: 92), beziehungsweise deren möglichst gewaltfreie Prävention, im Zentrum der internationalen Politik.

Wie genau sich das Konzept der Friedensmacht auf die Europäische Union anwenden lässt, und warum es sich als außen- und sicherheitspolitisches Leitbild eignet, wird im folgenden Kapitel näher erläutert.

Das Konzept der Friedensmacht als außenpolitisches Leitbild für die EU

Bevor in diesem Kapitel das außenpolitische Handeln der EU auf Übereinstimmungen mit dem rollentheoretischen Konzept der Friedensmacht untersucht wird, soll zunächst darauf eingegangen werden, wie die Europäische Union sich selbst als Akteur im globalen Kontext wahrnimmt.

Hieraus können möglicherweise Vergleiche zwischen geplantem und tatsächlichem Stand der GSVP gezogen werden, was wiederum eventuelle Schwachstellen der europäischen Außenpolitik im Praxistest zutage fördern könnte. Aus diesem Grund soll erst die Frage geklärt werden, ob es Hinweise gibt, welches Leitbild die EU sich am ehesten selbst zuschreibt.

Das Selbstbild der EU

Das außenpolitische Selbstbild der Europäischen Union zu bestimmen, scheint auf den ersten Blick ein unmögliches Unterfangen zu sein. Nicht nur weil nicht klar definiert ist, wer das Selbstbild der EU bestimmt – die Bürger oder deren Regierungsvertreter – sondern auch, weil davon ausgegangen werden kann, dass dieses in den verschiedenen Mitgliedstaaten stark variiert (Dembinski 2003: 86 f.). Oftmals ist es schwierig und kostspielig, repräsentative Studien zur Haltung der EU-Bürger in diesem Kontext zu durchzuführen, um sich ein Bild vom Empfinden der Bevölkerung machen zu können. Aus diesem Grund nähert sich diese Arbeit dem Selbstbild der EU aus institutioneller Sicht, hier konkret der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von Javier Solana aus dem Jahr 2003.

Solana, zu diesem Zeitpunkt Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, nennt fünf Hauptbedrohungen für

die Mitgliedstaaten der EU: Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten – die Entstehung sogenannter failed states – sowie organisierte Kriminalität (Rat der Europäischen Union 2003: 3 f.). Aus diesen globalen Bedrohungen folgert er, dass „kein Land in der Lage [ist], die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen“ (Rat der Europäischen Union 2003: 1). Weiter merkt er an, dass sich nicht nur Bedrohungs-, sondern auch Angriffsszenarien gegen Europa seit dem Kalten Krieg geändert haben. Folglich wird die Verteidigungslinie nunmehr häufig außerhalb der Mitgliedstaaten der EU liegen (Rat der Europäischen Union 2003: 7). Neue Bedrohungen fordern demnach auch neue Herangehensweisen. Zu den wichtigsten zählen die Kombination militärischer und ziviler Mittel zur Krisenbewältigung, die Etablierung einer „stärkere[n] Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen sowie eine geregelte Weltordnung“ (Rat der Europäischen Union 2003: 9). Vergleicht man die Forderungen Solanas mit Ehrharts normativen Anforderungen an eine Friedensmacht, lassen sich deutliche Parallelen zwischen dem Selbstverständnis der EU – oder dem von ihr verfolgten Leitbild – und dem einer Friedensmacht erkennen. Nach Solanas Worten bedarf es innerhalb der EU Reformen, die den Wandlungsprozess ermöglichen, was mit dem Vertrag von Lissabon hinsichtlich der GASP und GSVP geschehen ist.

Wie es sich mit der Außenpolitik der EU im Sinne einer Friedensmacht im Praxistest verhält, wird im nachfolgenden Kapitel anhand der von Ehrhart vorgeschlagenen Kriterien untersucht.

Die EU in Libyen – eine Friedensmacht?

In diesem Kapitel soll analysiert werden, inwiefern sich die EU in der Libyenkrise im Sinne einer Friedensmacht verhalten hat. Hierbei wird das Friedensmachtkonzept, der Theorie von Maull/Kirste folgend, als idealtypisches Modell herangezogen, um das Verhalten der EU im Libyenkonflikt klassifizieren zu können. Dazu soll das außenpolitische Handeln der EU mit den Postulaten von Ehrhart verglichen und auf Friedensmacht-Qualitäten hin überprüft und bewertet werden.

Bei der Analyse wird nicht auf alle 5 Punkte von Ehrhart dezidiert eingegangen, da Überschneidungen bestehen und die Punkte für eine

abschließende Bewertung unterschiedlich gewichtet werden. Die Aspekte „Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren“ sowie „Intensive Kooperation und Beziehungen zu internationalen Sicherheitsorganisationen“ werden daher nicht einzeln aufgeführt, so dass sich eine Analyse anhand der drei folgenden Punkte ergibt.

Ausrichtung auf Sicherheit und friedlichen Wandel

Im Laufe der Demonstrationen vom 16. und 17. Februar 2011 kam es erstmals zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Demonstranten und libyschem Militär. Schon zu Beginn der Auseinandersetzung zwischen Rebellen und regierungstreuen Truppen wurden von europäischer Seite Mahnungen laut, eine politische Lösung zu finden, um die Gewalt nicht eskalieren zu lassen. Als sich ein Krieg zwischen Rebellen und Gaddafis Truppen abzeichnete, forderte der Rat der Europäischen Union beide Parteien mehrfach zum Waffenstillstand auf (Rat der Europäischen Union 2011b: 1). Der Europäische Rat forderte in seiner Erklärung zur außerordentlichen Sitzung am 11. März Machthaber Gaddafi zum Rücktritt auf, verurteilte die Gewalt gegen Zivilisten und verlangte, die Sicherheit der Bevölkerung mit allen Mitteln zu gewährleisten (Europäischer Rat 2011: 2f).

Am 17. März wurde im UN-Sicherheitsrat die Resolution 1973 beschlossen, welche die Mitgliedsstaaten zu allen notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen befähigte. Daraufhin beschloss der Rat der Europäischen Union am 1. April 2011 mit der COUNCIL DECISION 2011/210/CFSP die militärische Operation EUFOR Libya zur Absicherung humanitärer Hilfen, unter italienischer Stabsführung und mit strategischem Hauptquartier in Rom. Der Einsatz der EUFOR Libya wurde jedoch an eine Anfrage der UN gebunden. Damit setzte die EU nicht nur ein deutliches Zeichen für ihre Kooperationsbereitschaft mit den Vereinten Nationen, sondern zeigte auch den Willen, einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung der humanitären Notlage und der Sicherheit der Bevölkerung in Libyen zu leisten.

Auch nach seiner Zusammenkunft am 12. April in Luxemburg signalisierte der Rat die ausdrückliche Bereitschaft, seine Anstrengungen zu intensivieren, gemeinsam mit der UN,

der Arabischen Liga und der Arabischen Union eine politische Lösung herbeizuführen (Rat der Europäischen Union 2011b: 1).

Mit der Eröffnung eines EU-Verbindungsbüros in Bengasi im Mai setzte auch die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, ein Zeichen zur Unterstützung der libyschen Bevölkerung. Das Verbindungsbüro der EU in Bengasi kann hier als Zeichen diplomatischer Annäherung zwischen der Übergangsregierung und der EU gesehen werden.

In diesem Punkt der Ausrichtung auf Sicherheit und friedlichen Wandel entspricht die EU dem Postulat von Ehrhart. Denn das Ziel der EU bestand während des Konflikts primär darin, mittels soft power politische Lösungen für den Konflikt in Libyen zu finden.

Bevorzugung präventiver Strategien gegenüber militärischer Intervention

Eine außenpolitische Position zu bestimmen und weiche Instrumente zur Konfliktbeilegung anzubieten ist zwar ein wichtiges Charakteristikum für eine Friedensmacht, jedoch gleicht dies im Falle Libyens eher einem Minimalkonsens der EU-Mitgliedstaaten. Denn wie am Verlauf des Libyen-Krieges zu sehen ist, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union es nicht geschafft, eine einheitliche Handlungsstrategie zu etablieren. Christian Hacke spricht von einer Spaltung der EU-Mitgliedstaaten in „Interventionisten“ und „Isolationisten“ (Hacke 2011: 50). Interventionisten sind demnach die Staaten, die sich am militärischen Eingreifen der internationalen Truppen beteiligt haben, also Frankreich und Großbritannien. Als Isolationisten bezeichnet Hacke hauptsächlich Deutschland. Dieses habe sich durch seine Enthaltung beim Votum der UN-Resolution 1973 in eine isolierte Position manövriert, was auch dadurch bestärkt werde, dass die Bundesrepublik sich nicht aktiv an den unter anderem von den USA, Frankreich und Großbritannien geflogenen Luftangriffen zur Unterstützung der libyschen Rebellen beteiligt hat (Hacke 2011: 50). Die fehlende gemeinsame Handlungsstrategie hat schließlich zur Folge, dass sich manche Mitgliedstaaten in diesem außen- und sicherheitspolitischen Testfall von der EU abwenden und versuchen, mit atlantischen Bündnispartnern eine Koalition der Willigen einzugehen, die sie bei

ihrem militärischen Eingreifen in den Konflikt unterstützen.

In einer Krise mit militärischen Mitteln zu intervenieren widerspricht jedoch nicht dem Charakter einer Friedensmacht. Im Gegenteil: das Postulat Ehrharts – nachdem präventive Strategien gegenüber militärischer Intervention grundsätzlich bevorzugt werden – impliziert die Anwendung von hard power bzw. militärischer Mittel wenn soft power nicht ausreicht, um einen Konflikt friedlich beizulegen. Denn sofern eine „regelkonforme Intervention mit Zwangsmitteln“ (Ehrhart 2011: 221) auf Grundlage des Völkerrechts möglich und notwendig ist, beispielsweise zum Schutz der Zivilbevölkerung in Libyen, kann und darf das Instrument der militärischen Intervention auch eingesetzt werden. Legitimiert war das Eingreifen in den Libyen-Konflikt durch die UN-Resolution 1973, die „alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung, mit Ausnahme der Entsendung von Bodentruppen“ (Müller-Henning 2011: 1) mandatierte. Eine Intervention europäischer Truppen zum Schutz der libyschen Bevölkerung im Rahmen der NATO-Operation „Unified Protector“ wäre daher durchaus möglich gewesen. Die gesplante Haltung der führenden europäischen Mitgliedstaaten verhinderte jedoch schließlich die Etablierung einer einheitlichen Strategie im Fall Libyen. Die Möglichkeit, die militärische Interventionskompetenz der EU im akuten Krisenmanagement jenseits des Kontinents unter Beweis zu stellen, blieb ungenutzt. Catherine Ashton ist es nicht gelungen, die Mitgliedstaaten zum Zusammenhalt zu bewegen, um die Sicherheit der Zivilbevölkerung in einem geostrategisch wichtigen Staat der europäischen Nachbarschaft zu gewährleisten (Winter 2011). Daraus kann gefolgert werden, dass die Europäische Union im Libyen-Konflikt das oben genannte Postulat einer Friedensmacht nicht erfüllt hat.

Verfügungsgewalt über adäquate militärische und zivile Mittel zur Krisenbewältigung

Neben der Bereitschaft, ihre Instrumente zur Krisenbewältigung einzusetzen, muss eine Friedensmacht zunächst über die notwendigen militärischen und zivilen Ressourcen verfügen.

Dazu informiert der Rat der Europäischen

Union im Fact Sheet „Development of European Military Capabilities“ von Januar 2011 über die militärische Entwicklung der GSVP. Es wird aufgeführt, wo militärischer Nachholbedarf besteht und wo das Headline Goal für 2010 bereits erfüllt ist. Als ausbaufähige Teile im zivil-militärischen Instrumentenspektrum werden konkret der Transport von militärischen Einsatzkräften, die Aufstellung letzterer am Einsatzort und deren Schutz sowie einsatz-spezifische Informationsbeschaffung genannt. Abgesehen davon geht man im Rat der Europäischen Union davon aus, dass die EU, mit Blick auf 2010, in der Lage ist, das volle Spektrum an militärischen Operationen im Rahmen der GSVP durchzuführen, wenn man von den beschriebenen Defiziten, aus denen verschiedene Risiken resultieren, absieht (Rat der Europäischen Union 2011a: 1 f.). Im Rahmen ihrer sicherheits- und verteidigungspolitischen Kompetenzen verfügt die EU durchaus über einen vielfältigen Instrumentenkatalog. Neben der militärischen Intervention besitzt die EU eine Fülle an zivilen Instrumenten polizeilicher, rechtsstaatlicher und administrativer Natur (Ehrhart 2005b: 92). Von ihren Sanktionsmöglichkeiten hat die EU mit der VERORDNUNG Nr. 204/2010 DES RATES Gebrauch gemacht, indem ein Waffenembargo gegen Libyen veranlasst wurde und Finanzmittel der Familie Gaddafi und weiterer hochrangiger libyscher Funktionäre in der EU eingefroren wurden (Europäische Union 2011: 2).

Judy Dempsey, Europaexpertin der New York Times, vertritt die Ansicht, dass die EU auf militärische Operationen nicht nur unvorbereitet, sondern auch unzureichend ausgestattet ist. Hier argumentiert Dempsey ganz ähnlich wie zuvor Bull. Sie bescheinigt der EU ein verklärtes Verständnis von Sicherheit: Die Europäer nähmen ihre Selbstverteidigung demnach nicht ernst genug, sondern verliehen sich auf ihre Schutzmacht USA, deren sicherheitspolitisches Interesse sich zunehmend auf den pazifischen Raum konzentriere. Um außenpolitisch handlungsfähig zu werden, müsse die EU ihre jahrzehntelange Abhängigkeit von den USA überwinden, damit sie künftig in der Lage sei, in benachbarten Regionen selbständig für Stabilität zu sorgen, und um den Vereinigten Staaten einen Teil der Verantwortung abzunehmen. Europa habe zwar bereits Versuche unternommen, effektive Maßnahmen zur Kombination der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken zu ergreifen. Diesen mangle es jedoch

noch an Kohärenz, und in vielen Fällen sei es bei Lippenbekenntnissen der verantwortlichen Minister und Kommissare geblieben (Dempsey 2012). Nicht nur in der Presse, auch in der Wissenschaft ist diese Ansicht verbreitet: So hält es Maull ebenfalls für bemerkenswert, dass die EU sich bisher wenig um ihre kollektive Sicherheit gekümmert, sondern diese hauptsächlich den USA und der NATO überlassen hat (Maull 2005: 778). Hah

Auch Ehrhart ist der Ansicht, dass die ESVP ausgebaut und an moderne Herausforderungen angepasst werden muss, um unabhängiger von den USA, jedoch in einem engen transatlantischen Bündnis zu agieren (Ehrhart 2005a: 97).

Diese Beispiele europäischer und atlantischer Perspektiven unterscheiden sich hier sehr stark, und zeigen erheblich unterschiedliche Einschätzungen nicht nur bezüglich der Kapazitäten der GSVP. Hier wird auch deutlich, wie das Leitbild der EU und die Rollenerwartung, die von außen an die EU herangetragen wird, divergieren. Die Frage, ob die Instrumente ziviler und militärischer Natur der EU ausreichen würden, um eine Krise wie den Libyen-Konflikt selbständig zu bewältigen, ist strittig. Da die EU in Libyen nicht geschlossen militärisch bzw. zivil interveniert hat, fällt es schwer, zu beurteilen, inwiefern sie dazu theoretisch in der Lage gewesen wäre.

Allerdings lässt der Umstand, dass sich Frankreich und Großbritannien ohne ausgedehnte EU-interne Diskussionen der atlantischen Allianz im Rahmen einer Militärintervention anschlossen, Zweifel an der Wirksamkeit an den von der EU beschlossenen Maßnahmen aufkommen. Dieses Verhalten kann als Beweis dafür gesehen werden, dass selbst Mitgliedstaaten der EU an der militärischen Durchschlagskraft und Handlungsfähigkeit der EU zweifeln oder andere sicherheits- und verteidigungspolitische Bündnisse neben der GSVP bevorzugen. Denn die außen- und sicherheitspolitische Gestaltungshoheit ist für einige Mitgliedstaaten ein wichtiger Bestandteil ihrer Souveränität die oftmals mit universalen Rechten und Prinzipien kollidiert, die eine supranationale Herangehensweise erfordern (Telò 2007: 72). Hinzu kommt, dass offensichtlich erhebliche Differenzen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten über den Einsatz der verfügbaren Instrumente bestehen.

Die militärische Intervention der atlantischen Allianz im Rahmen der UN-Resolution wurde zum größten Teil von den USA getragen. Die

militärische „Fähigkeitslücke“ (Ehrhart 2005b: 91) zwischen der EU und den USA trat hierbei besonders hervor. Den organisatorischen, finanziellen und militärischen Anteil an Libyen-Einsatz allein aus EU-Mitteln zu stemmen, scheint unter Einbeziehung der obigen Faktoren sehr fraglich bis unwahrscheinlich. Im Rahmen der NATO-Operation hätte die EU einen wertvollen Beitrag leisten können, dies scheiterte jedoch an der fehlenden Festlegung auf eine gemeinsame Handlungsstrategie.

In Bezug auf militärische Fähigkeiten lässt sich schließen, dass die Mitgliedstaaten von der handlungsfähigen strategischen Kultur, wie sie in der ESS als Ziel ausgegeben wurde, noch weit entfernt sind (Giegerich 2005: 119), vor allem, wenn es um eine gemeinsame Position zum Einsatz der verfügbaren Mittel geht. Daher kann gesagt werden, dass das Postulat der Friedensmacht als nicht erfüllt gilt.

Fazit: Die Analyse nach Ehrharts Friedensmacht-Postulaten

Im vorangegangenen Abschnitt wurde untersucht, inwiefern die EU in Libyen im Sinne einer Friedensmacht vorgegangen ist. Nun soll aus dem Verhalten der EU in dieser Krise Bilanz gezogen werden. Der Übersichtlichkeit halber ist das Fazit zweigeteilt: Der erste Teil beschäftigt sich mit der Zusammenfassung der oben durchgeführten Analyse, im zweiten Punkt wird auf deren Bedeutung für das Leitbild der EU und ihre Rolle als internationaler Akteur eingegangen.

Die Ausrichtung der EU auf Sicherheit und friedlichen Wandel stimmt mit dem Postulat Ehrharts überein, da die europäischen Mitgliedstaaten zu jeder Zeit an der Beilegung des Konflikts und einer friedlichen Lösung zum Schutz der Zivilbevölkerung interessiert waren. Dies ist zwar als grundlegendes Charakteristikum für eine Friedensmacht unbedingt vonnöten, stellt jedoch im Kontext des Libyen-Kriegs nicht mehr als einen Minimalkonsens der Mitgliedstaaten dar. Nichtsdestotrotz hat die EU in diesem Punkt die Anforderungen an eine Friedensmacht erfüllt.

Anders verhält es sich mit dem Punkt „Bevorzugung präventiver Strategien gegenüber militärischer Intervention“. Natürlich bevorzugt die EU präventive Strategien gegenüber einem reaktionären Eingreifen in eine Konfliktsituati-

on, doch dieser Punkt impliziert auch, dass Intervention bei gegebenem Anlass erfolgen darf und muss, gerade wenn es um den Schutz der Zivilbevölkerung geht. Die GSVP erweist sich am Beispiel Libyen als nur eingeschränkt handlungsfähig, was dadurch bedingt ist, dass es sich „hier um die langfristige Europäisierung eines Politikfeldes [handelt], das einerseits insbesondere von den größeren Staaten immer noch als Hort nationaler Souveränität betrachtet wird, das andererseits aber dennoch schrittweise ausgebaut wird“ (Ehrhart 2005a: 87). Hierfür kann der Alleingang der militärisch führenden Mitgliedstaaten Großbritannien und Frankreich im Rahmen der NATO-Operation im Libyen-Krieg als Beispiel herangezogen werden. Diese Eigenschaft einer Friedensmacht wird im Libyen-Konflikt von der EU daher nicht erfüllt.

Dasselbe gilt für den Punkt „Verfügungsgewalt über adäquate militärische und zivile Mittel zur Krisenbewältigung“. Hier prallen besonders atlantisches Rollenverständnis und europäisches Selbstbild aufeinander. Während die Europäer sich für sicherheits- und verteidigungspolitische Einsätze weitgehend gut gerüstet sehen, räumt die EU der GSVP aus amerikanischer Sicht zu wenig Bedeutung ein. Wolf zufolge fehlt es schlicht „an militärischen Mitteln, um der EU-Position politisches Gewicht zu verschaffen“ (Wolf 2000: 268). Hier können nicht nur Schwächen in Sachen militärische Ressourcen konstatiert werden, sondern auch „eine grundsätzliche Skepsis an der Fähigkeit und der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das vorhandene Potenzial in ein ausreichend hierarchisch strukturiertes Entscheidungssystem zu integrieren“ (Wessels 2000: 576). Letztendlich beeinträchtigen unterschiedliche „Wahrnehmungen und Zielsetzungen [...] die Handlungsfähigkeit in Krisen und bei einzelnen Politikfeldern“ (Wolf 2000: 266). Dies äußerte sich im Falle Libyens besonders deutlich, zumal die wichtigsten militärischen Akteure der EU, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, nicht an einem Strang zogen. Auch dieses Postulat einer Friedensmacht kann somit als nicht erfüllt angesehen werden.

Bilanziert gesprochen erfüllt die EU im Libyen-Konflikt daher insgesamt nur eines der drei zugrunde gelegten Charakteristika einer Friedensmacht. Resümiert man die vorangegangenen Ausführungen, lässt sich sagen, dass das Verhal-

ten der EU in dieser Krise zwar Ansätze dieses Leitbilds aufweist, jedoch in weiten Teilen noch ausbaufähig ist. Die EU konnte in Libyen daher nicht als Friedensmacht überzeugen.

Diskrepanz zwischen Selbstbild und Leitbild bzw. Rolle

Die Europäische Union hat mit der ESS von 2003 eine inhaltliche Positionsbestimmung ihrer außenpolitischen Fähigkeiten vorgenommen und ihre zukünftigen Ziele definiert. Diese korrespondieren nicht mit den Leitbildern einer Zivil- oder Militärmacht, sondern weisen, wie bereits festgestellt, klar erkennbare Parallelen zu den Eigenschaften einer Friedensmacht auf. Nach Auswertung der vorgenommenen Analyse wird deutlich, dass die EU das Leitbild der Friedensmacht, welches sie sich selbst zuschreibt, im Fall des Libyen-Konflikts nicht in vollem Umfang erfüllen kann. Dies bringt auch Konsequenzen für die Rolle der EU im internationalen System mit sich. Die EU wird als Friedensmacht weder ihrem eigenen Selbstbild, noch den Erwartungen ihrer Verbündeten gerecht. Von außen betrachtet herrscht der Wunsch, die EU zu einem starken Partner der USA auszubauen, der auf diplomatische und humanitäre Einsätze spezialisiert, im Ernstfall jedoch auch für militärische Interventionen einsatzfähig ist. Die EU würde demnach nur im Rahmen der Legitimation durch einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats militärisch eingreifen (Wessels 2000: 577).

Daraus lässt sich schließen, dass in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Kluft zwischen dem Selbstbild der EU und ihrem Leitbild, beziehungsweise der Rolle, die der EU von ihren Partnern zugeschrieben wird, besteht.

Aus diesem Grund steht die erweiterte EU Ehrhart zufolge „vor der Aufgabe, angesichts latenter innerer Spannungen in der Frage der Gestaltung des transatlantischen Verhältnisses eine außen- und sicherheitspolitische Identität zu entwickeln, die einerseits nur aus einer eigenständigen Rolle als internationaler Akteur hervorgehen kann, andererseits aber Fähigkeiten und gemeinsamen Willen voraussetzt“ (Ehrhart 2005a: 88).

Abschließende Bemerkung

Die Europäische Integration ist ein in vielen Bereichen noch lange nicht abgeschlossener Prozess. Dies trifft besonders auf die Integration der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitiken zu: In kaum einem anderen Politikfeld spielen nationale Egoismen eine derart große Rolle. Entsprechend schwierig gestaltet es sich, die verschiedenen politischen Kulturen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auf einen Nenner zu bringen. Ein erster und überaus bedeutender Schritt hierzu ist die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003, die der EU eine gemeinsame politische Richtung vorgibt, und ihr erstmals ein außen- und sicherheitspolitisches Leitbild zuweist. Nicht ohne Grund wird bereits hier die vitale Bedeutung der internationalen Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen angesprochen. Ebenso wichtig ist die festgeschriebene Prognose, dass die Konfliktlinien sich zukünftig nicht mehr innerhalb, sondern außerhalb der EU befinden werden, und dass der EU selbst durch Unruhen und Kriege in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft Schaden droht.

Verstärkt werden müsste diese Feststellung durch die Erkenntnis, dass die Vereinigten Staaten zwar historisch untrennbar mit Europa verbunden sind, aber auch, dass sich das geopolitische Interesse der USA zunehmend auf die Pazifik-Region verschiebt. Denn aus atlantischer Sicht ist die Wirtschaftsmacht Europa knapp 20 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs durchaus fähig, sich selbst zu verteidigen. Die Partner der EU sehen diese nicht länger als schutzbedürftig, sondern wünschen sich einen verlässlichen Kooperationspartner in Krisensituationen.

Dieses Rollenverständnis der EU ähnelt dem europäischen Leitbild einer Friedensmacht. Doch wie aus der Analyse hervorgeht, ist die EU vom Status einer Friedensmacht, der in der ESS angestrebt wird, noch weit entfernt. Zu viele ungelöste Fragen stellen sich im Moment einem weiteren Integrationsschritt in den Weg, wie beispielsweise nach der Finanzierung der GSVP, nach der Konsolidierung der unterschiedlichen strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten und nach ihrer militärischen Ausstattung.

Der Grundstein für dieses Leitbild ist jedoch gelegt – ansatzweise auch für die Umsetzung der Ziele Solanas – doch über weite Strecken bleibt die EU hierbei hinter ihren Möglichkeiten zurück. Die Argumente für eine weitere sukzessive

Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union werden in der Wissenschaft bisweilen als „erdrückend“ (Ehrhart 2005a: 92) perzipiert.

Bereits 1982 mahnt Hedley Bull die Notwendigkeit einer öffentlichen Debatte über den damaligen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kurs Europas für den entsprechenden Rückhalt in der Bevölkerung an. Auch das geschlossene Auftreten der EU-Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen ist für ihn ein wichtiger Schritt zu mehr europäischer Kohärenz. Diese beiden Punkte haben bis heute nicht an Aktualität verloren.

Tatsächlich können die Mitgliedstaaten sich im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht immer auf die USA verlassen; die Emanzipation von der einstigen Schutzmacht muss jedoch immer korrelieren mit einem besser koordinierten europäischen Engagement in den internationalen Beziehungen. Denn nur wenn Europa mit einer Stimme spricht, wird es als sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur in der Welt Gewicht haben. ■■■

Literaturverzeichnis

Monographien

Opitz, Anja 2012: *Politische Vision oder praktische Option? Herausforderung eines zivil-militärischen Krisenmanagementansatzes im Rahmen der GSVP*, Baden-Baden.

Rinke, Bernhard 2006: *Die beiden großen deutschen Volksparteien und das ‚Friedensprojekt Europa‘: Weltmacht, Zivilmacht, Friedensmacht?*, Baden-Baden.

Telò, Mario 2007: *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, New York.

Tritsch, Dirk 2008: *Die Europäische Union als Zivilmacht*, Frankfurt am Main.

Whitman, Richard G. 1998: *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London.

Beiträge in Sammelbänden

Algieri, Franco 2010: *Die Europäische Union und Formen der Macht*, in: Marchl, Gerhard: *Die EU auf dem Weg zur Militärmacht?*, Wien.

Duchêne, François 1973: *Die Rolle Europas im Weltsystem: Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz*, in: Kohnstamm, Max/ Hager, Wolfgang (Hrsg.): *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*, Frankfurt am Main.

Dembinski, Matthias 2003: *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Abschied vom Leitbild ‚Zivilmacht Europa‘?*, in: Schlotter, Peter: *Europa – Macht – Frieden? Zur Politik der ‚Zivilmacht Europa‘*, Baden-Baden.

Ehrhart, Hans-Georg 2011: *Friedensmacht*, in: Gießmann, Hans-Joachim/ Rinke, Bernhard (Hrsg.): *Handbuch Frieden*, Wiesbaden.

Ehrhart, Hans-Georg 2005a: *Die EU und das Leitbild ‚Friedensmacht‘: Außen- und sicherheitspolitische Konzepte nach dem Irak-Krieg*, in: Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai (Hrsg.): *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden.

Ehrhart, Hans-Georg 2002: *Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung*, in: Ders. (Hrsg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*, Baden-Baden.

Giegerich, Bastian 2005: *Die ESVP und die Auslandseinsätze europäischer Streitkräfte*, in: Jäger, Thomas/ Höse, Alexander/ Oppermann, Kai (Hrsg.): *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden.

Rinke, Bernhard 2007: *Von der Zivilmacht zur Weltmacht? Die Europäische Union als Akteur im internationalen System*, in: Ehrhart, Hans-Georg/ Jaberg, Sabine/ Rinke, Bernhard/ Waldmann, Jörg (Hrsg.): *Die Europäische*

Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden.

Weidenfeld, Werner/ Janning, Josef 1997: *Das Europa der differenzierten Integration*, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt am Main.

Wessels, Wolfgang 2000: *Die Europäische Union als Ordnungsfaktor*, in: Kaiser, Karl/ Schwarz, Hans- (Hrsg.): *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Baden-Baden.

Wolf, Reinhard 2000: *Weltmacht oder Ohnmacht? Bilanz und Perspektiven der EU-Sicherheitspolitik*, in: Schubert, Klaus/ Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen.

Zeitschriftenaufsätze

Bull, Hedley 1982: *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 21: 2, S. 149-170.

Ehrhart, Hans-Georg 2005b: *Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, in: *integration* 28: 3, S. 217-232.

Ehrhart, Hans-Georg 2003: *Die Europäische Union, die ESVP, und das neue Sicherheitsdilemma*, in: *WeltTrends* 10: 38, S. 135-144.

Hacke, Christian 2011: *Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage*, in: *APuZ* 61: 39, S. 50-53.

Kietz, Daniela/ Uplegger, Silvia 2005: *Weltmacht Europa?*, in: *integration* 28: 1, S. 87-94.

Kirste, Knut/ Maull, Hanns 1996: *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, S. 283-312.

Maull, Hanns 2005: *Europe and the New Balance of Global Order*, in: *International Affairs* 88: 4,

S. 775-799.

Weidenfeld, Werner 1995: *Europa – Weltmacht im Werden*, in: *Internationale Politik* 50: 5, S. 17-22.

Internetquellen

Europäischer Rat 2011: *Beschluss des Europäischen Rates vom 11.03.2011*, in: <http://www.eu2011.hu/de/beschluss-des-europaeischen-rates-brussel-11-maerz-2011-en>; 18.01.2013.

Europäische Union 2011: *Verordnung (EU) Nr. 204/2010 des Rates vom 2. März 2011*, in: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2011:058:SOM:DE:HTML>; 21.01.2013.

Rat der Europäischen Union 2011a: *Background Note: Military Capabilities – January 2011*, in: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/capabilities/military-capabilities?lang=de>; 21.01.2013.

Rat der Europäischen Union 2011b: *Council Conclusion on Libya*, in: <http://www.eu2011.hu/de/schlussfolgerungen-zu-libyen-12-april-2011-en>; 18.01.2013.

Rat der Europäischen Union 2003: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, in: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>; 29.01.2013.

Dempsey, Judy 2012: *Little Action on Common E.U. Defense*, in: http://www.nytimes.com/2012/04/17/world/europe/17iht-letter17.html?_r=0; 21.01.2013.

Müller-Hennig, Marius 2011: *Internationales Engagement in Libyen. Jenseits von Flugverbot und Militärschlägen*, in: http://www.fes.de/gpol/inhalt/publikationen_konflikt1.php; 21.01.2013.

Winter, Martin 2011: *Libyen – Europas Nachbar*, in: <http://www.sueddeutsche.de/politik/proteste-gegen-gaddafi-libyen-europas-nachbar-1.1064250>; 21.01.2013.

Florian Stienen

KOLUMBIENS STAATLICHKEIT

Inwiefern kann in Kolumbien von einer sich stabilisierenden Staatlichkeit gesprochen werden?

Florian Stienen

B.A. Governance &
Public Policy,
Universität Passau,
4. Fachsemester,
florian.stienen@
web.de

Dieser Beitrag
beruht auf einer
Proseminararbeit
im Fachbereich
Politikwissenschaften.

Abstract

Die folgende Arbeit setzt sich mit der Entwicklung der Staatlichkeit Kolumbiens in den letzten acht Jahren auseinander. Seit einiger Zeit scheint Kolumbien, nach einem der renommiertesten Indizes, dem „Failed States Index“ des Fund for Peace, im Ranking der Staatlichkeit immer mehr Länder zu überholen. Basierend auf der Begrifflichkeit des „failed state“ bzw. der drei Kernfunktionen des Staates nach Schneckener wird untersucht, ob in Kolumbien tatsächlich von einer sich stabilisierenden Staatlichkeit gesprochen werden kann. Um diese Frage beantworten zu können, werden die Indikatoren des „Failed States Index“ von 2005 sowie 2013 anhand dieser drei Kernfunktionen von Schneckener verglichen und ausgewertet. Ergänzt wird diese Auswertung durch qualitative wie quantitative Daten aus anderen Studien. Das Ergebnis dieser Untersuchung bestätigt die grundsätzliche Skepsis vieler Wissenschaftler gegenüber solchen Indizes zur Messung von Staatlichkeit, wenn auch durch den Fund for Peace zumindest eine richtige Tendenz diagnostiziert wurde.

Einleitung

„Fragile Staaten - eine Herausforderung für die Sicherheit“ (Auswärtige Amt 2013) – so die Überschrift der Leitlinien zu Fragilen Staaten, des Auswärtigen Amtes. Eine Aussage, welche die sicherheitspolitische Ausrichtung westlicher Industrienationen nach den Terroranschlägen vom September 2001, sehr gut umschreibt. Zuvor galt das Problem fragiler Staatlichkeit hauptsächlich als eines mit lokalen und regionalen Folgen. Im Bewusstsein der Gefahr der Sicherheit im eigenen Land durch Terrorismus, der besonders in Staaten fragiler Staatlichkeit Nährboden bekommt, fiel das Phänomen ins Blickfeld der internationalen Sicherheitspolitik und damit auch verstärkt in das der Entwicklungspolitik (Schneckener 2006: 10). So ist nicht verwunderlich, dass mit dem Begriff „Failed State“ in der Gesellschaft hauptsächlich Staaten wie Afghanistan, Sudan oder Somalia assoziiert werden. Auch der Fokus der internationalen Staatengemeinschaft, vor allem Europas, liegt auf den Staaten der islamischen Welt Asiens beziehungsweise den zusehends islamisierten Staaten Afrikas. Hier scheint die unmittelbare Gefahr, vor allem durch Terrorismus aber auch durch organisierte Kriminalität und Flüchtlingswellen, für die westlichen Staaten am größten. Weniger werden hingegen Staaten Südamerikas, wie beispielsweise Kolumbien, mit fragiler Staatlichkeit verbunden. Hier liegt das international beachtete Problem weniger in einem internationalen Terrorismus, sondern mehr in den seit Jahrzehnten andauernden Guerillakriegen und dem „war on drugs“ gegen sogenannte „Drogen-Terroristen“ (König 2008: 171). Auch wenn dieses Phänomen das europäische Interesse der Failed-State-Forschung nicht gleichermaßen weckt wie in oben genannten Staaten, so steht dennoch auch dieses Phänomen der nichtstaatlichen Gewaltakteure in direktem Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit (Schneckener 2006: 15). So rangierte Kolumbien in einschlägigen Rankings stets weit oben im Bereich der höchsten Fragilität. Seit einigen Jahren scheint Kolumbien jedoch, nach einem der renommiertesten Indizes, dem „Failed States Index“ des Fund for Peace (Fund for Peace 2013), im Ranking immer mehr Länder zu überholen. Allerdings werden diese Indizes in der Forschung häufig als „beliebig“ oder gar „invalide“ bezeichnet (Lambach 2012: 49f).

Daher stellt sich nun notwendigerweise die

Frage, inwiefern in Kolumbien von einer sich stabilisierenden Staatlichkeit gesprochen werden kann, beziehungsweise ob die Daten des Failed State Index tatsächlich eine solche Entwicklung aufzeigen.

Diese Frage soll mit Hilfe einer Auswertung des „Failed States Index“ von 2005 sowie 2013 anhand der 3 Kernfunktionen des Staates nach Schneckener beantwortet werden. Ergänzt wird diese Analyse mit qualitativen wie quantitativen Daten aus anderen Studien.

Da der Begriff der staatlichen Fragilität „[...] dem ständigen Risiko einer inhaltlichen Entleerung und eines Verlusts seines analytischen Mehrwerts“ (Lambach 2012: 31) unterliegt, gibt es darüber bis heute keine einheitliche Definition in der Forschung. Im englischsprachigen Raum beschränken sich die Arbeiten sogar fast ausschließlich auf Fallbeispiele (Seidl 2007: 31). Im deutschsprachigen Raum gibt es theoretische Ansätze zum Beispiel von Anette Büttner, welche hauptsächlich die Ursachen fragiler Staatlichkeit anhand einer Systemtheorie und des Neorealismus erklärt. Ein anderer Ansatz, welcher auf dem Staatsbegriff Webers aufbaut, stammt von Daniel Lambach. Er konzentriert sich jedoch hierbei rein auf Fälle bereits kollabierter Staaten. Als einzig ganzheitliches Konzept, welches auch eine Typologisierung von Staatlichkeit ermöglicht, erweist sich die Theorie nach Ulrich Schneckener von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Aufgrund des hohen Einflusses dieser Arbeit im deutschsprachigen Raum wird diese auch als theoretische Grundlage für die vorliegende Arbeit nützlich sein.

Um eine mögliche Entwicklung der Fragilität Kolumbiens nachvollziehbar feststellen zu können, wird im ersten Teil der Arbeit das Konzept von Staatlichkeit Schneckeners mit den drei Kernfunktionen des Staates vorgestellt. Zunächst wird dabei auf die Sicherheitsfunktion eingegangen, im Anschluss daran auf die Wohlfahrtsfunktion sowie auf die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion. Den Abschluss des Theorieteils bildet die Erläuterung und kritische Auseinandersetzung der Methodik, welche der Fund for Peace in seinem „Failed State Index“ anwendet, sowie die Darstellung einer möglichen Einteilung von Staatlichkeit nach dem Beispiel von Schneckener.

Im Empirie-Teil, dem zweiten Abschnitt der Arbeit, werden dann die Indikatoren des „Failed States Index“ von 2005 sowie 2013 anhand dieser 3 Kernfunktionen von Schneckener ausgewertet.

Ergänzen werden diese Auswertung noch weitere qualitative wie quantitative Daten aus anderen Studien wie zum Beispiel von der Konrad-Adenauer-Stiftung oder der Welt-Bank (Auswahl der quantitativen Daten hauptsächlich nach Schneckener (Hg.) 2006: 385ff).

Indikatoren fragiler Staatlichkeit: Das Konzept der drei Kernfunktionen

Um der Frage nachgehen zu können wie ein fragiler, kollabierter Staat, beziehungsweise das Gegenstück - der konsolidierte Staat - zu identifizieren sind, muss zunächst eine Definition von Staat und Staatlichkeit festgelegt werden. Dabei kann in der einschlägigen Literatur auf viele Definition zurückgegriffen werden, die sich hauptsächlich im Grad der Definitionstiefe unterscheiden. Zu erwähnen ist jedoch, dass sich sämtliche Staatsdefinitionen, die in der Failed-State-Forschung herangezogen werden, in einer normativen Weise das westliche Bild eines Staates zum Vorbild nehmen (Brand/Muno 2012: 13). Im Laufe dieser Arbeit wird deutlich, dass dies nicht völlig problemlos ist.

Eine Minimaldefinition des Begriffs Staat ist beispielsweise jene von Georg Jellinek, „[...] der in seiner Allgemeinen Staatslehre drei Elemente eines Staates definierte: ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt“ (Brand 2012: 9). Bei der Frage, ob ein Staat gescheitert ist oder (noch) nicht, wird jedoch – wie aus der Fragestellung bereits ersichtlich – von einem formal bestehenden Staat ausgegangen. Eine Analyse wäre unmöglich ohne ein zu untersuchendes abgegrenztes Territorium, also einem empirischen Referenten und einer zumindest irgendwie verkörperten Gewalt oder Macht über die darin lebende Bevölkerung. Einzig eine Unterscheidung in eine de-facto-Staatlichkeit (also die Erfüllung der drei Elemente) oder eine de-jure-Staatlichkeit (eine internationale Anerkennung eines Staates) wäre hier möglich und nötig (Schneckener 2006). Da dies in dieser Untersuchung zu Kolumbien aber nicht fraglich ist, wird im Fortlauf auf eine nähere Betrachtung verzichtet.

Bei einer Maximaldefinition der Begriffe ist dann vor allem auf eine Unterscheidung zwischen „Staat“ und „Staatlichkeit“ zu achten. Je nach Verständnis und Auffassung über einen Staat ist durchaus denkbar, dass bestimmte Funktionen eines Staates nicht von staatlichen Einrichtungen

selbst, sondern von zivilgesellschaftlichen oder privaten Akteuren erfüllt werden. „Insofern gilt es zwischen dem Staat, verkörpert durch eine Regierung und einen bürokratischen Apparat und verstanden als Akteur im engeren Sinne, und Staatlichkeit als funktionalem Begriff, bei dem es um die Erfüllung bestimmter, gemeinwohlorientierter Aufgaben, um das Zustandekommen und die Durchsetzung von Entscheidungen, um die Bereitstellung von Ressourcen sowie um einen politisch-rechtlichen Ordnungsrahmen geht, zu unterscheiden. Nach diesem Verständnis tragen nicht nur staatliche Akteure zur Staatlichkeit bei, sondern eben auch andere Akteure“ (Schneckener 2006: 18f)

So ist zu beobachten, dass die meisten Wissenschaftler im Bereich der Failed State Forschung entweder auf einen Weberischen Ansatz oder einem Lockeschen Ansatz zurückgreifen. „Der idealtypische Staat Webers zeichnet sich dadurch aus, dass er ein legitimes Monopol über die Gewaltmittel besitzt, mit dem er Anordnungen seiner Leistung sowie seines Verwaltungsstabs innerhalb eines bestimmten Territoriums durchsetzt“ (Lambach 2012: 33). Daniel Lambach überträgt diese Staatsdefinition auf seine Definition von Staatlichkeit, nach der ein Staatswesen die Fähigkeit besitzt, „[...] Monopole in den Bereichen a) Gewaltkontrolle, b) Steuererhebung und c) Rechtsetzung zu etablieren und aufrechtzuerhalten“ (Lambach 2012: 33). Aufgrund dieser Minimaldefinition ist es Lambach daher nur möglich eine Aussage über Fälle extremer Fragilität zu machen. Um verschiedene Staaten auch im Grad ihrer Fragilität unterscheiden zu können, nutzt Ulrich Schneckener einen Lockeschen Ansatz, also einen Ansatz nach dem der Staat über die Erfüllung bestimmte Funktionen definiert wird. Ähnlich wie Robert Rotberg in seinen Arbeiten (Rotberg 2004: 2-5) teilt auch Schneckener die Aufgaben eines Staates in drei Kernfunktionen auf, mit Hilfe derer, durch den Grad der Erfüllung dieser Funktionen, die Staatlichkeit gemessen werden kann. Daher eignet sich diese Theorie besonders für die Fragestellung dieser Arbeit.

Den größten Schwach- und Kritikpunkt, sich an einer Staatsdefinition von John Locke zu orientieren, erkennt bereits Schneckener selbst: „Die Vorstellung von fragiler Staatlichkeit ist notwendigerweise abgeleitet von Konzeptionen, die ihren Ursprung nicht zuletzt in der europäischen Philosophie und Soziologie des Staates haben“

(Schneckener 2006: 17) Es handelt sich hierbei also um einen durchaus normativen Ansatz, welche Aufgaben ein Staat idealerweise zu übernehmen hat, da er sich ganzheitlich an die Perspektive der OECD-Staaten hält. Dennoch gibt es nach Schneckener durchaus plausible Gründe dieses Modell anzunehmen: 1. Auch wenn es ein westliches Modell ist, habe es sich empirisch betrachtet bereits in vielen anderen Teilen der Welt bewährt. 2. Auch innerhalb der OECD-Welt selbst herrsche durchaus Heterogenität bei der Ausgestaltung von Staatlichkeit. Differenzierungen bei der Bewertung von Staatlichkeit müssen also immer gemacht werden. 3. Das OECD Modell sei zu einem Vorbild auch in der restlichen Welt geworden. Vormoderne Strukturen würde man kaum noch auffinden. 4. Die Herleitung von Staatsfunktionen soll einen relativen Maßstab, keinen absoluten entwickeln (Schneckener 2012: 19f)

So wird der nächste Schritt sein, die drei Kernfunktionen Sicherheit, Wohlfahrt sowie Legitimität und Rechtstaatlichkeit zu erläutern und Indikatoren festzulegen. Im Anschluss wird unter Punkt 2.4 eine Typologie von Staatlichkeit erstellt.

Sicherheitsfunktion

In den meisten Staatsdefinitionen stellt die Herstellung der Sicherheit durch den Staat eine grundlegende Bedingung dar. In wenigen Aspekten sind sich die Wissenschaftler so einig, wie in der Betonung der Bedeutung dieser Funktion für die Gewährleistung von Staatlichkeit. Ohne Sicherheit innerhalb eines Staates können auch andere Funktionen eines Staates nur unter deutlich erschwerten Bedingungen oder gar überhaupt nicht erfüllt werden. „Nicht nur für die Staaten selbst stellt sich die Situation als Problem dar, fragile Staaten werden auch als Bedrohung der internationalen Staatenwelt gesehen, als Rückzugsgebiet von Terrorismus und Brutstätte organisierter Kriminalität“ (Brand/Muno 2012: 7). In diesem Argument begründet sich zusätzlich das gesteigerte Interesse internationaler Akteure an Sicherheit in den untersuchten Ländern. Fragile Staaten sind deshalb aber keine Bedrohung für die internationale Sicherheit per se. Vielmehr wirken fragile Staaten als begünstigender Faktor für Terrorismus, Separatismus und andere Konflikte, welche sich zu globalen Sicherheitsproblemen ausweiten können (Schneckener 2012: 11).

Definiert wird die Funktion der Sicherheit von

Schneckener wie folgt: „Kern dieser Funktion ist daher die Kontrolle eines Territoriums mittels des staatlichen Gewaltmonopols, das sich in der Durchsetzung einer staatlichen Verwaltung zur Kontrolle von Ressourcen und dem Vorhandensein einer staatlichen Armee bzw. Polizei zur Befriedung lokaler Konflikte und Entwaffnung privater Gewaltakteure ausdrückt. Allerdings darf das Gewaltmonopol nicht missbraucht und zu einer Gefahr für die Mehrheit der Bürger oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen werden“ (Schneckener 2012: 22) Den letztgenannten Faktor widerspricht beispielsweise Bernhard Seidl mit dem Hinweis, dass solche sogenannten over-intrusive states, obwohl sie Menschenrechte verletzen, dennoch eine stabile politische Staatlichkeit bilden können (Seidl 2007: 35f). Ansonsten ist die Wissenschaft, auch bei der Definition der Sicherheitsfunktion eines Staates, auf einer Linie mit Schneckener.

Im weiteren Verlauf seiner Theorie werden zusätzlich sieben Indikatoren festgelegt, anhand derer man Defizite in dieser Funktion feststellen kann: 1. Grad der Kontrolle über das Staatsgebiet; 2. Grad der Kontrolle der Außengrenzen; 3. Anhaltende oder wiederkehrende gewalttätige Konflikte; 4. Zahl und politische Relevanz nicht-staatlicher Gewaltakteure; 5. Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats; 6. Kriminalitätsraten; 7. Grad der Bedrohung zum Beispiel durch Folter, Massaker, Deportationen (Schneckener 2012: 22).

Wohlfahrtsfunktion

„Im Zentrum dieser Funktion stehen staatliche Dienst- und Transferleistungen und die Mechanismen der Verteilung wirtschaftlicher Ressourcen [...]. Die Wohlfahrtsfunktion betrifft insofern die gesamte Staatstätigkeit auf den Feldern der Sozial- und Wirtschaftspolitik, der Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik sowie des Aufbaus und der Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur“ (Schneckener 2012: 22).

Die wissenschaftlichen Meinungen zu dieser Staatsfunktion wiederum gehen weit auseinander. Wie bereits in den einleitenden Worten zu den Indikatoren erläutert, liegt die Kontroverse in der Normativität der Entscheidungen, welche Aufgaben der Staat in den verschiedenen Politikbereichen zu erfüllen hat, beziehungsweise welche öffentlichen Güter vom Staat gewährleistet werden sollen und welche Güter dabei wichtiger

sind als andere. So ähnlich bewertet dies auch Bernhard Seidl in seiner Arbeit über Failing States: „Als etwas problematisch zeigt sich hier eine Wertung über vermeintlich notwendige Teile der Infrastruktur, da sie generell dem Phänomen des Wertewandels unterliegen“ (Seidl 2007: 39). Dennoch resultiert auch er: „Die wohl wichtigste Funktion des Staates nach der Gewährleistung von Sicherheit ist die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern“ (Seidl 2007: 39)

Um zumindest eine Teilerfüllung der Bereitstellung öffentlicher Güter nach europäischem Vorstellungen zu messen, definiert Schneckener folgende Indikatoren: 1. Grad der Teilhabe bestimmter Bevölkerungsgruppen an wirtschaftlichen Ressourcen; 2. Anhaltende wirtschaftliche oder währungspolitische Krisen; 3. Höhe der Steuereinnahmen; 4. Höhe der Staatsausgaben; 5. Höhe der Außenverschuldung; 6. Schere zwischen dem armen beziehungsweise reichem Teil der Bevölkerung; 7. Höhe der Arbeitslosigkeit; 8. Werte des Human Development Indexes; 9. Zustand staatlicher sozialer Sicherungssysteme; 10. Zustand der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitssysteme; 11. Vorhandensein signifikanter ökologischer Probleme (Schneckener 2012: 22).

Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion

Der größte Streitpunkt der Forschung in der Funktion der Legitimität liegt in der Frage nach den anzuwendenden Indikatoren. Viele Indizes verwenden hier Indikatoren die messen, wie der Staat sich im Sinne einer Demokratie legitimiert und nicht, wie hoch die Akzeptanz des Regimes beziehungsweise des Staates, in der Bevölkerung ist. Hierdurch wird fälschlicherweise angenommen, dass ein demokratischer Staat per Definition die Funktionen von Staatlichkeit besser nachkommen kann, als ein autokratischer Staat (Bethke 2011).

Schneckener wiederum versucht in seiner Definition der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion einen Mittelweg zwischen den beiden Auffassungen von Legitimität zu finden: „Dieser Bereich umfasst Formen der politischen Partizipation und der Entscheidungsprozeduren (Input-Legitimität), die Stabilität politischer Institutionen und die Qualität des Rechtsstaats, des Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung“ (Schneckener 2012: 22f)

Zur Messung werden folgende elf Indikatoren verwendet: 1. Umfang von Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und anderen politischen Freiheiten; 2. Politische Partizipationsrechte; 3. Umgang mit politischer Opposition; 4. Ausmaß von Wahlfälschungen oder Wahlbetrug; 5. Grad an politischer Teilhabe von Minderheiten; 6. Existenz von Menschenrechtsverletzungen; 7. Akzeptanz des Regimes bzw. politischen Ordnung; 8. Unabhängigkeit der Justiz; 9. Ausmaß von Selbstjustiz; 10. Zustand der öffentlichen Verwaltung; 11. Ausmaß an Korruption und Klientelismus (Schneckener 2012: 23).

Typologisierung und Messbarkeit

Um nun Länder zu typologisieren wird der Grad der Erfüllung der drei Kernfunktionen bewertet. Hierbei wird jeweils unterteilt in: „Funktion vollständig erfüllt“ (+), „Funktion einigermaßen erfüllt“ (+/-), „Funktion ansatzweise erfüllt“ (-/+) sowie „Funktion kaum bzw. nicht erfüllt“ (-). Im Anschluss werden die einzelnen Bewertungen zusammengetragen und einer der folgenden vier Grundtypen zugeordnet: 1. Konsolidierte Staatlichkeit (consolidated states); 2. Schwache Staatlichkeit (weak states); 3. Versagende oder verfallende Staatlichkeit (failing states); 4. Geseiterte bzw. zerfallene Staatlichkeit (collapsed states). Die Typen 2 und 3 bilden hierbei die Varianten fragiler Staatlichkeit im eigentlichen Sinne (Schneckener 2012: 23ff). Zugeordnet werden die Staaten anhand einer Tabelle (vgl. Abb. 1). Dass die Funktion der Sicherheit bei der Einordnung von Staatlichkeit als entscheidender Aspekt angesehen wird, zeigt sich deutlich in der Tabelle.

Daraus ergeben sich für die Analyse zwar fließende und ungenaue Übergänge in den Entscheidungen, ob beispielsweise eine Funktion nur „ansatzweise“ oder doch schon „einigermaßen“ erfüllt wurde. Da es sich bei fragiler Staatlichkeit jedoch nicht um einen starren Prozess handelt, in denen sich Staaten nach einem bestimmten Schema entwickeln, sondern die Übergänge auch innerhalb der Typen fließend sind, ist eine solche Form der Kategorisierung unausweichlich.

Um das Phänomen der fragilen Staatlichkeit im Zeitablauf erfassen sowie Entwicklungen erkennen zu können, haben einige Institute in den letzten Jahren Indizes erstellt. Dazu gehören der Failed States Index des Fund for Peace (wohl der Prominenteste), der Fragility Index des Country

Indicators for Foreign Policy-Projekts, der State Fragility Index der George Mason Universität und der Brookings Index of State Weakness (ISW) (Bethke 2011). Anhand der, von den Instituten selbst festgelegten, Indikatoren sollen objektive Messungen ermöglicht werden, wie fragil oder stabil jeder einzelne Staat ist (sämtliche Indizes orientieren sich nicht direkt an einer der bestehenden Theorien zu Staatlichkeit). „Dabei wird durch Aggregation von quantifizierbaren Messindikatoren der Grad der Staatlichkeit unterschiedlicher Länder in Relation zueinander gesetzt, wodurch die Bildung einer Rangfolge ermöglicht wird“ (Bethke 2011).

Der in dieser Arbeit analysierte Index des Fund for Peace – der Failed State Index – verwendet im Gegensatz zu anderen Indizes sowohl quantitative als auch qualitative Daten. Aggregiert werden diese Daten mit Hilfe einer eigenen Software, dem sogenannten „Conflict Assessment Software Tool (CAST)“. Diese Software sortiert, selektiert und gewichtet die Datenmenge zu einzelnen Parametern (Fund for Peace 2013). Insgesamt wird die Staatlichkeit mit Hilfe von zwölf Indikatorgruppen mit jeweils mehreren Subindikatoren gemessen (vgl. Abb. 2). Jede Indikatorgruppe wird dann mit 1 (am besten) bis 10 (am schlechtesten) Punkten gewertet. Zum Schluss werden alle 12 Wertungen addiert und so die Länder in eine Reihenfolge gebracht. Allerdings ist der Herausgeber dieses Indizes äußerst intransparent, bezüglich dessen, wie diese Software genau arbeitet und wie die einzelnen Indikatoren gewichtet werden. Dies schränkt auch die Möglichkeit der genauen Überprüfung ihrer Daten ein.

Auswertung der Kernfunktionen für die Entwicklung in Kolumbien zwischen 2005 und 2013

Wer von Kolumbien in Zusammenhang mit fragiler Staatlichkeit spricht, stößt bei Betrachtung der Staatsfunktionen zwangsläufig und hauptsächlich auf den Konflikt zwischen Staat und nichtstaatlichen Gewaltakteuren sowie dem ewigen Kampf gegen den Drogenhandel. Dieser Konflikt dauert nun schon seit Jahrzehnten an. Der sogenannte „[...]klassische Konflikt mit drei Akteuren: 1) Ein historisch schwacher Staat im politischen und militärischen Sinne, dessen staatlichen Institutionen sehr wenig Vertrauen aus der Bevölkerung entgegen gebracht wurde, 2)

Guerilla-Gruppen, besonders die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (FARC), und 3) Paramilitärs, die sich in der Dachorganisation Vereinigte Selbstverteidigungsgruppen Kolumbiens (AUC) zusammen geschlossen hatten“ (Wieland 2008: 1) bildet dabei die Ausgangslage Anfang diesen Jahrtausends. Nimmt man die Daten des Failed State Index von 2005 zum Maßstab, zeigt sich, dass dieser Konflikt auch die Fähigkeit Kolumbiens, der Wohlfahrtsfunktion sowie der Rechtsstaatsfunktion nachzukommen, stark beeinträchtigt hat. (Fund for Peace 2005)

Im Rahmen des „Plan Colombia“ von 1999 begann die Regierung Uribe, unterstützt durch die USA, mit militärischen Mitteln die FARC zu schwächen (Gehring 2012: 2). In den folgenden Kapiteln wird nun die Entwicklung seit 2005 in den drei Kernfunktionen analysiert. Zur Übersicht der Daten des Failed State Index wurde eine Übersichtstabelle erstellt (vgl. Abb. 3).

Auswertung der Sicherheitsfunktion

Zur Analyse der Sicherheitsfunktion ist aus den Indikatoren des Failed State Index einzig die Indikatorgruppe „Security Apparatus“ heranzuziehen. Dieser deckt einen Großteil der zu messenden Indikatoren nach Schneckener ab. Nur die Kriminalitätsrate und der Grad der Bedrohung von staatlichen Organen bleiben hierbei außen vor (vgl. Abb. 2). Dass der Indikator „Public Services“ die Kriminalitätsrate misst, hilft hierbei wenig. Denn einzelne Daten zu den Subindikatoren werden nicht aufgeführt, sondern nur ein Gesamtindex je Indikatorgruppe. Hier muss also mit Hilfe ergänzender Informationen aus anderen Studien eine Antwort gefunden werden.

Im Vergleich der Zahlen von 2005 (5,4 Punkte) und 2013 (6,8 Punkte) ergibt sich eine Verschlechterung von 1,4 Punkten. Auffällig hierbei ist jedoch eine scheinbare Verschlechterung um 3,6 Punkten im Zeitraum 2005 auf 2006 – bei einer Skala von 1 bis 10 ein äußerst hoher Wert innerhalb eines Jahres. Da es auch in sämtlicher Literatur keinerlei Hinweise auf ein besonderes Ereignis oder ähnliches in den Jahren 2004-2006 gibt, scheint es sich hier entweder um einen statistischen Fehler oder aber um eine veränderte Methodik der Messung zu handeln. Da es zwischen 2005 und 2006 in vielen Indikatorgruppen zu großen Veränderungen in den Punkten kam, deutet vieles auf die zweite Theorie hin. Rechnet

man eben diese 3,6 Punkte raus bzw. nimmt als Referenzwert die Punkte von 2006 kommt man auf eine Verbesserung von 2,2 Punkten (vgl. Abb. 3).

Zur Lösung dieses statistischen Problems müssen also auch hier zusätzliche qualitative Daten ausgewertet werden.

Laut einer Studie der Konrad-Adenauer Stiftung kann das Jahr 2008, bezüglich eines möglichen Wandels hin zu einem friedlichen Staat Kolumbiens, als ein symbolisches Datum gesehen werden. Mit dem militärischen Erfolg gegen die FARC, der Befreiung vieler Geiseln sowie die Demobilisierung der AUC, im Rahmen des Gesetzes „Gerechtigkeit und Frieden“ von 2005, gelang es der Führung Kolumbiens Hoffnung auf Besserung zu säen (Wieland 2008: 1).

Der Staat konnte so mehr und mehr Regionen Kolumbiens von der FARC zurückerobern und seine Kontrolle in diesen Gebieten sichern (Wieland 2008: 2). „Wichtige Führer wurden gefangen genommen oder getötet, wie etwa der Sprecher des Oberkommandos Raúl Reyes im März 2008. Insgesamt wurden die FARC zurückgedrängt“ (Gehring 2012: 3), berichtet die KAS gar 2012.

Die Kontrolle der Außengrenzen hingegen hat sich seit 2005 eher noch verschlechtert. Vor allem der Konflikt mit Venezuela spitzt sich immer wieder zu. Die Kolumbianische Regierung behauptet, Venezuela würde Führern der FARC politische Zuflucht gewähren bzw. die FARC gar logistisch-militärisch unterstützen (Wieland 2008: 5f) Da es in der Vergangenheit immer wieder zu Konflikten zwischen den Präsidenten der beiden Länder kam, ist hier auch keine zeitnahe Verbesserung in Sicht (Gratius 2006: 173).

Die erfolgreichen Friedensverhandlungen Präsident Uribe mit den Paramilitärs und die militärische Schwächung der FARC, welche zu einer inneren Erosion führte, brachten in den letzten Jahren auch eine Abnahme der gewalttätigen Konflikte mit sich. „So genannte kollektive Morde (mehr als vier Personen) durch illegale Gruppen sind von 680 (2002) auf 99 (2008 bis September) gesunken, Entführungen im gleichen Zeitraum von 2882 auf 353, terroristische Anschläge von 1645 auf 265“ (Gratius 2006: 7) Auch die politische Macht der FARC und der Paramilitärs sinkt zusehends. Dies ist an dem schwindenden Rückhalt in der Bevölkerung, ausgedrückt durch Massendemonstrationen ge-

gen strukturelle Gewalt, zu beobachten (Gratius 2006: 3).

Bei Entwicklung der Kriminalitätsrate ist, wie bereits oben erwähnt, ein positiver Trend zu erkennen. Einzig die Bekämpfung von Drogenanbau und Drogenhandel gestaltet sich weiterhin als äußerst aussichtsloses Unterfangen. Die gesamte Anden-Region wird aufgrund der asymmetrischen Konflikte mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu einer unübersichtlichen und damit unkontrollierbaren Gegend hinsichtlich organisierter Kriminalität (Gratius 2006: 6).

Bei all dem offensichtlich gesteigerten Grad an Sicherheit durch den Staat in Kolumbien, darf nicht verschwiegen werden, dass es sich nur um kleine Friedenserfolge nach Jahrzehnten gewalttätiger Konflikte handelt. Noch immer beherrscht die FARC viele Teile Kolumbiens und noch immer sterben jährlich Tausende im bewaffneten Konflikt zwischen den Parteien. Außerdem befindet sich das Land noch in einem Prozess auf dem Weg zum Frieden. So berichtet die KAS 2012 von einem „Aktuellen Friedensprozess“ verbunden mit vielen auch noch laufenden und anstehenden Verhandlungen zwischen Regierung und der FARC (Gehring 2012: 8). Mögliche positive und vor allem nachhaltige Entwicklungen können somit erst in den nächsten Jahren festgestellt werden.

Auswertung der Wohlfahrtsfunktion

Im Vergleich zu Schneckener definiert der Failed State Index ganz andere entscheidende Indikatoren zur Wohlfahrtsfunktion. In der Indikatorgruppe „Public Services“ werden zwar bestimmte öffentliche Güter und deren Bereitstellung gemessen. Die Verkehrsinfrastruktur, Internetanschlüsse oder die Stromversorgung zum Beispiel, werden jedoch bei einer Messung nach Schneckener nicht miteinbezogen. Andere Indikatoren wiederum werden zwar in bestimmten Indikatorgruppen gemessen, können aber wiederholt nicht als Messhilfe zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden, da keine Zahlen zu einzelnen Subkategorien vorliegen. Als Beispiel kann hier der Indikator der Arbeitslosigkeit, gemessen in der Indikatorgruppe „Poverty and Economic Decline“, genannt werden. So müssen diese Indikatoren mit Hilfe von anderen Studien überprüft werden. Einzig die Gruppe „Uneven Economic Development“ gibt vor, in Teilen den

Grad der Erfüllung der Wohlfahrtsfunktion nach Schneckener zu messen (The World Bank 2013).

Trotz einer deutlichen Erhöhung der Steuereinnahmen und des Bruttosozialprodukts in den Jahren seit 2005 ist die Kluft zwischen Arm und Reich, genauer gesagt zwischen Land- und Stadtbevölkerung, in Kolumbien weiterhin äußerst groß. Zwar hat sich die Verteilung des Reichtums laut dem World Bank Indikator bis 2010 leicht verbessert. So teilen sich die Reichsten 10% nicht mehr 45% (2005) des Reichtums, sondern 44,4% (2010) und die Armen nicht mehr 0,7% (2005) sondern 0,9% (2010) (The World Bank 2013). Allerdings: „Die Eigentumsstruktur und die Landverteilung sowie die Macht in den Regionen haben sich nicht verändert und ähneln sich den Bedingungen aus der Zeit des klassischen Konflikts [Anmerkung; klassischer Konflikt bezeichnet in Kolumbien die Form des Konflikts vor 2008]“ (Wieland 2008: 8). Dies geht vor allem zu Lasten der ländlichen und indigen Bevölkerung. In einem Bericht des KAS vom September 2013 wird sogar von ständig steigender sozialer wie auch ökonomischer Ungleichheit auf dem Land berichtet, auf Grund dessen es seit Anfang 2013 vermehrt zu sozialen Unruhen in Kolumbien kommt (Gehring 2013: 1f). Im Gesamten betrachtet ist so auch die geringe Verbesserung von 0,9 Punkten in der Indikatorgruppe „Uneven Economic Development“ des Failed State Index, zu erklären. Die 8,1 Punkte in dieser Gruppe bilden für 2013 den zweitschlechtesten Wert der 12 Indikatorgruppen überhaupt und unterstreicht damit das schlechte Grundniveau (vgl. Abb. 3).

Andere wirtschaftliche Zahlen scheinen sich hingegen durchaus zu verbessern oder zumindest zu stabilisieren. So stieg das BIP seit 2005 im Schnitt jährlich um etwa 5 % ohne signifikante Einbrüche. Außerdem stabilisierte sich auch die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren auf einem Wert um 11% (The World Bank 2013).

Im Human Development Index stagniert Kolumbien seit Jahren auf Platz 91 (Vergleich 2005, 2012), also auf einer schlechteren Position im Mittelfeld (Human Development Report Office). Zwar verbesserte sich Kolumbien im HDI von 0,681 auf 0,719 Punkte, allerdings besteht weiterhin großer Reformbedarf im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens. Zu einigen Reformen des derzeitigen Präsidenten Santos schreibt die Konrad-Adenauer-Stiftung noch 2011: „Für den nachhaltigen Erfolg seiner Regierung wird es

wesentlich darauf ankommen, dass die im ersten Regierungsjahr verabschiedeten Reformen in die Praxis umgesetzt werden“ (Jost 2011: 9) Der Wille, nach den Erfolgen in den Friedensbemühungen auch die Wohlfahrt zu reformieren, ist also da, allein an der Umsetzung scheitert es bisher.

Auswertung der Legitimitäts- und Rechtsstaatlichkeitsfunktion

Die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion wird wiederum äußerst umfangreich und nahezu komplett vom Failed States Index wiedergegeben. In der Indikatorgruppe „State Legitimacy“ werden die Gewährung politischer Partizipationsrechte, in Teilen der Umgang mit der politischen Opposition (Power Struggles), die Wahrscheinlichkeit von Wahlfälschung (Electoral Process), die Effektivität der Regierung und Verwaltung sowie das Ausmaß an Korruption berücksichtigt. Die Indikatorgruppe „Human Rights and Rule of Law“ misst den Umfang politischer Freiheiten, wie Pressefreiheit, Bürgerfreiheiten sowie ein mögliches Ausmaß an Menschenrechtsverletzungen im Bereich Folter, Hinrichtungen und politische Gefangene. Das Ausmaß von Wahlfälschungen sowie die Gewährung politischer Partizipationsrechte (Power Struggles, political competition) wiederum wird ausführlich in der Gruppe „Factionalized Elites“ gemessen. So bleiben von den im Theorieteil festgelegten Indikatoren nur noch die zum Zustand der Justiz und der zur Akzeptanz des Regimes beziehungsweise der politischen Ordnung (vgl. Abb. 2).

Bei Analyse der Bewertungen dieser drei Indikatorgruppen ist, im Bericht von 2013 im Vergleich zu 2005, eine Verbesserung um insgesamt 4,9 Punkte beziehungsweise im Vergleich zu 2006 um 3,2 Punkte festzustellen (an früherer Stelle wurde auf eine vermeintliche Veränderung der Messmethode von 2005 auf 2006 hingewiesen). Im Bereich der Staatslegitimität (also „State Legitimacy“) hat sich Kolumbien am meisten verbessert: Von einem äußerst schlechten Wert von 9,8 (2005)/8,7 (2006) auf einen Wert von 7,3 Punkten. Am geringsten ist die Veränderung im Bereich der politischen Freiheiten und Menschenrechten also in der Gruppe der „Human Rights and Rule of Law“. Hier verbesserte sich der Wert lediglich von 8,2 (2005)/7,6 (2006) auf 7,3 Punkte (vgl. Abb. 3).

Die Überprüfung dieser Zahlen mit Hilfe anderer quantitativen und qualitativen Studien ergab

jedoch in vielen Bereichen keine Übereinstimmung. Zwar wurden in den Berichten, beispielsweise des KAS, von keinen Wahlfälschungen mehr berichtet (Jost 2010), aber der Zustand der Justiz ist weiterhin besorgniserregend. Nach Messungen des World Economic Forums hat sich der Grad der Unabhängigkeit der Justiz in einer Skala von 1-7 (best) von 3,53 Punkten (2006-2007) auf 3,04 Punkten (2013-2014) verschlechtert. Im internationalen Vergleich ist Kolumbien gar von Platz 66 auf Platz 106 abgerutscht (World Economic Forum 2013).

Im Corruption Perceptions Index von Transparency International belegte Kolumbien 2004 noch den 60. Rang (bei 145 Staaten) (Transparency International 2004), im Jahr 2012 war es nur noch der 94. Rang (von 174) (Transparency International 2012). Auch hier also eine Verschlechterung der Situation.

Der Zustand der öffentlichen Verwaltung hingegen scheint sich tatsächlich geringfügig verbessert zu haben. Zumindest wenn man die Daten der Bertelsmann Stiftung zum „Status Index“, welcher die politische Transformation misst, zum Anlass nimmt (Bertelsmann Stiftung 2012).

Die politische Ordnung selbst genießt bei der Bevölkerung immer größeres Vertrauen, nicht zuletzt durch die Erfolge in den Verhandlungen mit der FARC. Dieses Vertrauen bezieht sich allerdings nicht nur auf die militärische Ebene, sondern auch auf die Polizei, der Justiz, den Medien und auf den Präsidenten selbst (Wieland 2008).

Zur Situation der Menschenrechte in Kolumbien fast der Amnesty Report 2013, den Kolumbien-Bericht der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte zusammen: „Der im Januar 2012 veröffentlichte Kolumbien-Bericht der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte würdigte, dass ‚wichtige Initiativen in Gesetzgebung und Politik auf den Weg gebracht (und) Menschenrechtsverletzungen (von den Behörden) verurteilt wurden‘, dass aber ‚diese Bemühungen erst noch die erwünschten Resultate auf der lokalen Ebene erbringen müssen‘. Der Bericht stellte überdies fest, dass ‚noch immer in großem Ausmaß Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts - hauptsächlich durch illegale bewaffnete Gruppen, aber wohl auch durch im staatlichen Auftrag handelnde Akteure - begangen werden‘ und dass diese Situation zu ‚schwerwiegenden humanitären Konsequenzen für Zivilpersonen‘ führt. Nach Ansicht des Büros

der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte stellt die Straflosigkeit weiterhin ‚ein strukturelles Problem‘ dar (Amnesty International 2013).

Insgesamt fällt das Resultat auch hier gemischt aus. Auf der einen Seite gibt es Erfolge zu verzeichnen, auf der Anderen gibt es aber auch viele Bereiche in denen die Entwicklung stagniert oder sich sogar verschlechtert.

Gesamtauswertung des Failed States Index

Betrachtet man die Auswertung des Failed State Index nach den Kriterien von Schneckener im Gesamten, ist augenscheinlich, dass dieser nicht vollständig reproduzierbar ist, „da Teile der Indexkonstruktion oder Datenerhebung nicht veröffentlicht wurden“ (Bethke 2011: 17) Allein dieser Umstand macht eine Bewertung dieses Index äußerst schwierig.

Außerdem scheint der Failed State Index keinerlei Bindung zu einer Theorie zu haben. Fast schon willkürlich werden Indikatoren gemessen, die sich in keiner Definition von Staatlichkeit wiederfinden lassen. So kamen die Daten von gleich fünf Indikatorgruppen – „Demographic Pressures“, „Refugees and IDPs“, „Group Grievance“, „Human Flight and Brain Drain“ sowie „External Intervention“ – in der Bewertung dieser Arbeit überhaupt nicht zur Auswertung.

„Darüberhinaus ist auch die bei allen Indizes vorherrschende Praxis der Geleichgewichtung der Dimensionen diskutabel“ (Bethke 2011: 16) Wie auch Schneckener ist sich nahezu die gesamte Wissenschaft einig, dass die Sicherheitsfunktion stärker zu gewichten ist, als die anderen beiden Funktionen. Insgesamt ist zu resultieren, dass das Konzept der Staatlichkeit vom Failed State Index nicht hinreichend valide erfassen. Das vorgestellte Projekt verzerrt die Ergebnisse zugunsten von Demokratien und gewichtet die Bestandteile des Konzepts ohne jegliche theoretische Fundierung (Bethke 2011: 1).

Fazit

Um zu einem abschließenden Fazit zu kommen, wird das Feld von hinten aufgerollt. Im Bereich der Rechtsstaatsfunktion hat sich besonders in den politischen Freiheiten, in den letzten Jahren einiges verbessert. Es geschehen zwar weiterhin viele Menschenrechtsverletzungen in Kolumbien, dennoch ist auch hier die Zahl zurückgegangen.

Das Justizsystem und die gar erhöhte Korruptionsrate bedürfen jedoch noch einiger Verbesserungen. Da die Akzeptanz der politischen Ordnung und des Regimes, welches als wichtigster Indikator für Staatlichkeit gilt, von 2005 bis 2013 stark gestiegen ist kann in der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion eine geringe Verbesserung festgehalten werden.

Eine zumindest geringfügige Verbesserung ist in den meisten Indikatoren der Wohlfahrtsfunktion festgestellt worden. Negativ zu betonen ist jedoch die weiterhin dramatische Lage in der Ungleichverteilung der Güter und des Reichtums. Nach einigen Berichten hat sich diese in den letzten Jahren sogar noch verschlechtert. So kann für die Wohlfahrtsfunktion nicht wirklich von einer Verbesserung gesprochen werden. Mindestens eher schon von einer Stagnation.

Zu guter Letzt zur wichtigsten Funktion, der Sicherheitsfunktion: Sicherlich konnte die Regierung von Kolumbien im Friedensprozess mit der FARC und anderen Gruppierungen viele Erfolge verbuchen. Dennoch besteht weiterhin die Gefahr der Veränderung des Konflikts. Solange die Probleme des Drogenhandels und der damit verbundenen Probleme an den Außengrenzen nicht gelöst werden, wird der Erfolg kein nachhaltiger sein. Die bisherigen Erfolge sind auch noch nicht gefestigt, da die Friedensprozesse ja noch laufen. Anders gesagt, müssen sich mögliche positive Entwicklungen im Bereich der Sicherheit erst noch heraus kristallisieren. Auch existieren die Gewaltakteure ja immer noch, wenngleich sie geschwächt sind.

Letztlich ist die Forschungsfrage, aufgrund der verschiedenen Definitionen von Staatlichkeit nicht abschließend zu beantworten. Je nachdem welche Theorie man anwenden würde, würden unterschiedliche Ergebnisse dabei heraus kommen.

Um in Anlehnung an die Theorie Schneckeners dennoch eine Antwort festzuhalten, kann resultiert werden, dass der Failed State Index durchaus in der Tendenz der sich stabilisierenden Staatlichkeit richtig liegt, jedoch sicher nicht in den deutlichen Ausmaß wie von selbigen behauptet. Kolumbien besitzt aufgrund der laufenden Friedensverhandlungen ein großes Potenzial zu Verbesserung ihrer Staatlichkeit. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein dauerhafter und stabiler Frieden. ■■■

Literaturverzeichnis

Amnesty International 2013: Kolumbien | Amnesty Report 2013, in: http://www.amnesty.de/jahresbericht/2013/kolumbien?destination=suche%3Fwords-advanced%3D%26count%3D%26topic%3D%26node_type%3D%26annual_report%26from_month%3D3%26from_year%3D2013%26to_month%3D5%26to_year%3D2013%26page_limit%3D200%26go_x%3D22%26go_y%3D9%26go%3DSortieren%26form_token%3D64c977b238e36ae29c6278e735a251f0%26form_id%3Dai_search_form#guerillagruppen; 15.9.2013.

Auswärtiges Amt 2012: Auswärtiges Amt - Fragile Staaten - Ressortübergreifende Leitlinien, in: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120919_FragileStaaten_node.html; 18.8.2013.

Bertelsmann Stiftung: Colombia Country Report 2012, in: <http://www.bti-project.de/laendergutachten/lac/col/2012/>; 12.9.2013.

Bethke, Felix S. 2011: Zuverlässig Invalide - Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit, in: <http://wordpress.uni-greifswald.de/ib/wp-content/uploads/2011/08/Zuverl%C3%A4ssig-Invalide-Indizes-zur-Messung-fragiler-Staatlichkeit-Felix-Bethke.pdf>; 19.8.2013.

Brand, Alexander/Muno, Wolfgang 2012: Staatlichkeit in der dritten Welt - fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem, in: Meyer, Günter (Hrsg.): Staatlichkeit in der Dritten Welt. Fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem. (Universität Mainz / Literaturangaben), Mainz, 7–30.

Büttner, Annette 2004: Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik. Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung, Marburg.

Fund for Peace 2005: The Failed States Index 2005, in: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2005-sortable>; 14.9.2013.

Fund for Peace 2006: The Failed States Index 2006, in: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2006-sortable>; 14.9.2013

- Fund for Peace 2013: *Failed States Index - 2013*, in: <http://library.fundforpeace.org/library/cfsir1306-failedstatesindex2013-06l.pdf>; 06.9.2013.
- Gehring, Hubert/Cuervo, Margarita 2013: *Proteste und soziale Unruhen in Kolumbien*, in: http://www.kas.de/wf/doc/kas_35348-1522-1-30.pdf?130910114730; 15.9.2013.
- Gehring, Hubert/Gontermann, Sylvia 2012: *Informationen zur Geschichte und zu den Akteuren des „Konflikts“ in Kolumbien*, in: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32260-1522-1-30.pdf?121012185026; 14.9.2013.
- Gratius, Susanne 2006: *Venezuela: Staatszerfall in einem polarisierten Land*, in: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden, 170–194.
- Human Development Report Office (HDRO) – United Nations Development Programme 2013: *International Human Development Indicators - UNDP*, in: <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>; 12.9.2013.
- Jost, Stefan 2010: *Santos neuer Staatspräsident*, in: http://www.kas.de/wf/doc/kas_19960-1522-1-30.pdf?110503162416; 15.9.2013.
- Jost, Stefan 2011: *Kolumbien: Kommunal- und Regionalwahlen als Stimmungstest für Regierung und Parteien*, in: http://www.kas.de/wf/doc/kas_29505-1522-1-30.pdf?111124110923; 15.9.2013.
- König, Hans-Joachim 2008: *Kleine Geschichte Kolumbiens (Beck'sche Reihe, Band 1795)*, München.
- Lambach, Daniel 2008: *Staatszerfall und regionale Sicherheit (Internationale Beziehungen, Band 10)*, Baden-Baden.
- Lambach, Daniel 2012: *Fragile Staatlichkeit: Begriffe, Theorien und politische Diskurse*, in: Meyer, Günter (Hrsg.): *Staatlichkeit in der Dritten Welt. Fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem. (Universität Mainz / Literaturangaben)*, Mainz, 31–58.
- Meyer, Günter (Hrsg.) 2012: *Staatlichkeit in der Dritten Welt. Fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem (Universität Mainz / Literaturangaben) (Veröffentlichungen des Interdisziplinären Arbeitskreises Dritte Welt / Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Band 22)*, Mainz.
- Rotberg, Robert 2004: *The Failure and Collapse of Nation-States, Breakdown, Prevention, and Repair*, in: Rotberg, Robert I. (Hrsg.): *When states fail. Causes and consequences*, Princeton, 1–50.
- Rotberg, Robert I. (Hrsg.) 2004: *When states fail. Causes and consequences*, Princeton.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.) 2006: *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern (Internationale Politik und Sicherheit, Band 59)*, Baden-Baden.
- Schneckener, Ulrich 2006: *States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit*, in: Schneckener, Ulrich (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden, 9–40.
- Seidl, Bernhard 2007: *Failing states. Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme*, in: Straßner, Alexander (Hrsg.): *Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls*, Wiesbaden, 31–50.
- Straßner, Alexander (Hrsg.) 2007: *Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls*, Wiesbaden.
- The World Bank 2013: *Colombia | Data. World Governance Indicators*, in: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>; 12.9.2013.
- Transparency International 2004: *Archive Site - Corruption Perceptions Index 2004*, in: http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004; 12.9.2013.
- Transparency International 2013: *2012 Corruption Perceptions Index -- Results*, in: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>; 12.9.2013.
- Wieland, Carsten 2008: *Zehn Thesen über den Wandel des Konflikts in Kolumbien*, in: http://www.kas.de/wf/doc/kas_15115-1522-1-30.pdf?081124202831; 14.9.2013.
- World Economic Forum 2013: *The Global Competitiveness Index data platform*, in: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>; 12.9.2013.

Abbildungen

	Sicherheit	Wohlfahrt	Legitimität / Rechtsstaat
Konsolidierte Staatlichkeit	+	+ oder +/-	+ oder +/-
Schwache Staatlichkeit	+/-	N.N.	N.N.
Versagende Staatlichkeit	-/+	N.N.	N.N.
Gescheiterte Staatlichkeit	-	-	-

+	Funktion wird erfüllt
+/-	Funktion wird leidlich erfüllt
-/+	Funktion wird nur ansatzweise erfüllt
-	Funktion existiert nicht oder nicht mehr
N.N.	alle Kombinationen denkbar

Abb. 1: Typen von Staatlichkeit (Quelle: Schneckener 2006: 26).

Social and Economic Indicators

DP Demographic Pressures

Pressures on the population such as disease and natural disasters make it difficult for the government to protect its citizens or demonstrate a lack of capacity or will.

- Natural Disasters
- Disease
- Environment
- Pollution
- Food Scarcity
- Malnutrition
- Water Scarcity
- Population Growth
- Youth Bulge
- Mortality

REF Refugees and IDPs

Pressures associated with population displacement. This strains public services and has the potential to pose a security threat.

- Displacement
- Refugee Camps
- IDP Camps
- Disease related to Displacement
- Refugees per capita
- IDPs per capita
- Absorption capacity

UED Uneven Economic Development

When there are ethnic, religious, or regional disparities, governments tend to be uneven in their commitment to the social contract.

- GINI Coefficient
- Income Share of Highest 10%
- Income Share of Lowest 10%
- Urban-Rural Service Distribution
- Access to Improved Services
- Slum Population

GG Group Grievance

When tension and violence exists between groups, the state's ability to provide security is undermined and fear and further violence may ensue.

- Discrimination
- Powerlessness
- Ethnic Violence
- Communal Violence
- Sectarian Violence
- Religious Violence

HF Human Flight and Brain Drain

When there is little opportunity, people migrate, leaving a vacuum of human capital. Those with resources also often leave before, or just as, conflict erupts.

- Migration per capita
- Human Capital
- Emigration of
- Educated Population

ECO Poverty and Economic Decline

Poverty and economic decline strain the ability of the state to provide for its citizens if they cannot provide for themselves and can create friction between the "haves" and the "have nots".

- Economic Deficit
- Government Debt
- Unemployment
- Youth Employment
- Purchasing Power
- GDP per capita
- GDP Growth
- Inflation

Political and Military Indicators

SL State Legitimacy

Corruption and lack of representativeness in the government directly undermine social contract.

- Corruption
- Government Effectiveness
- Political Participation
- Electoral Process
- Level of Democracy
- Illicit Economy
- Drug Trade
- Protests and Demonstrations
- Power Struggles

PS Public Services

The provision of health, education, and sanitation services, among others, are key roles of the state.

- Policing
- Criminality
- Education Provision
- Literacy
- Water & Sanitation
- Infrastructure
- Quality Healthcare
- Telephony
- Internet Access
- Energy Reliability
- Roads

HR Human Rights and Rule of Law

When human rights are violated or unevenly protected, the state is failing in its ultimate responsibility.

- Press Freedom
- Civil Liberties
- Political Freedoms
- Human Trafficking
- Political Prisoners
- Incarceration
- Religious Persecution
- Torture
- Executions

SEC Security Apparatus

The security apparatus should have a monopoly on use of legitimate force. The social contract is weakened where this is affected by competing groups.

- Internal Conflict
- Small Arms Proliferation
- Riots and Protests
- Fatalities from Conflict
- Military Coups
- Rebel Activity
- Militancy
- Bombings
- Political Prisoners

FE Factionalized Elites

When local and national leaders engage in deadlock and brinkmanship for political gain, this undermines the social contract.

- Power Struggles
- Defectors
- Flawed Elections
- Political Competition

EXT External Intervention

When the state fails to meet its international or domestic obligations, external actors may intervene to provide services or to manipulate internal affairs.

- Foreign Assistance
- Presence of Peacekeepers
- Presence of UN Missions
- Foreign Military Intervention
- Sanctions
- Credit Rating

Abb. 2: Indikatoren des Failed State Index (Quelle: Fund for Peace 2013, 10).

Failed States Index 2005 -2013

Kolumbien		Fund for Peace						
		2005	Veränderung zum Vorjahr +/-	2006	Veränderung zum Vorjahr +/-	2013	Veränderung zum Vorjahr +/-	Gesamtveränderung 2005-2013
Demographische Belastung	DP	9,0	0	7,0	2,0	6,5	-0,1	2,5
Flüchtlingsproblem	REF	8,0	0	9,1	-1,1	8,3	0,1	-0,3
Ungleichverteilung des Reichtums	UED	9,0	0	8,5	0,5	8,1	0,3	0,9
Gruppenmissstände	GG	6,9	0	7,4	-0,5	7,5	-0,3	-0,6
Humankapital	HF	9,2	0	8,5	0,7	7,3	0,3	1,9
Wirtschaft	ECO	7,1	0	3,2	3,9	3,8	0,2	3,3
Staatslegitimität	SL	9,8	0	8,7	1,1	7,3	0,1	2,5
Öffentliche Güter	PS	4,2	0	6,5	-2,3	6,1	-0,2	-1,9
Menschenrechte	HR	8,2	0	7,6	0,6	7,3	-0,3	0,9
Sicherheitsapparat	SEC	5,4	0	9,0	-3,6	6,8	0,2	-1,4
Macht	FE	9,2	0	9,2	0,0	7,7	0,0	1,5
Externe Einflüsse	EXT	9,0	0	7,1	1,9	7,1	0,3	1,9
Gesamt		95	0	91,8	3,2	83,8	0,6	11,2

Abb. 3: Zusammengetragene Tabelle aus Daten des Failed State Index 2005-2013 (Quellen: Fund for Peace 2005; 2006; 2013).

Johanna Speyer

THE OTHER SERBIA

Die Rolle der serbischen Zivilgesellschaft im Prozess der Beitrittseuropäisierung

Abstract

Johanna Speyer

B.A. Governance
& Public Policy,
Universität Passau,
6. Fachsemester
johannaspeyer@web.
de

Dieser Beitrag beruht
auf einer Seminararbeit
im Fachbereich
Politikwissenschaften.

Das Konzept der Beitrittseuropäisierung geht davon aus, dass es für einen Beitrittsstaat nicht ausreicht, sich politisch an Brüssel anzupassen. Vielmehr müsse die „Europäische Idee“ sich in den Identitäten dieser Staaten verankern. In diesem Prozess können zivilgesellschaftliche Organisationen eine wichtige Rolle spielen. Serbien gilt als reluctant europeanizer, der keine ausreichenden Anstrengungen unternimmt, um sich an die EU anzunähern. Welche Bedeutung kommt dabei der serbischen Zivilgesellschaft zu? In einem Dreischritt erarbeitet der vorliegende Beitrag zunächst die theoretischen Grundlagen der Europäisierung und untersucht die Europäisierung Serbiens, bevor er sich dem Begriff Zivilgesellschaft und deren Lage in Serbien zuwendet. Mithilfe einer Fallstudie zur Belgrader Pride Parade 2010 werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengeführt, mit dem Ziel, die Rolle der Zivilgesellschaft für die Europäisierung des Landes zu ermitteln. Dabei kommt der Beitrag zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen zwar proeuropäisch eingestellt ist, von einem großen Teil der Bevölkerung allerdings als elitär und fremdgesteuert wahrgenommen wird, was ihre proeuropäischen Bemühungen konterkariert.

Einleitung

2010 fand in Belgrad die erste erfolgreiche Pride Parade statt, mit der gegen Diskriminierung und für mehr LGBT-Rechte demonstriert wurde. Die Pride war von einer Allianz der serbischen Regierung und mehrerer Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) organisiert worden und wurde von der Europäischen Union (EU) als großer Schritt hin zu einer besseren Gewährleistung von Menschenrechten in Serbien gesehen.

Seit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien streben dessen Nachfolgestaaten den Beitritt zur Europäischen Union (EU) an. Slowenien ist bereits EU-Mitglied, Kroatien ist 2013 zum 28. Mitgliedsland geworden. Am 1.3.2012 erhielt Serbien den Status eines EU-Beitrittskandidaten, eine Entscheidung, die in Politik und Wissenschaft umstritten ist (EC o.J. (b)). Immer wieder wird Serbien vorgeworfen, nicht genug zu tun, um sich an Europa anzupassen und die europäische Idee voranzubringen. „[...] the most challenging cases for Europeanization, the most reluctant Europeanizers (Serbia, Albania, Moldova), remain persistently understudied and undertheorized [...],“ beklagt Jelena Subotić (2010: 595). Diesem Mangel möchte die vorliegende Arbeit begegnen, indem sie die Europäisierung Serbiens analysiert und theoretisch erklärt. Dabei legt sie ein besonderes Augenmerk darauf, ob Europa in den „Köpfe[n] und Herzen der Menschen“ in Serbien Fuß fassen konnte und ob es zu einer „mentalenen Europäisierung“ kam (Roth 2008: 5, 7). Gerade in diesem Zusammenhang fällt die Beteiligung von NGOs an der Pride Parade 2010 ins Auge. Als zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) können NGOs eine wichtige Rolle bei der Europäisierung leisten. Aber wie genau könnte ihre Rolle aussehen?

Die zwei Stränge Europäisierung und Zivilgesellschaft (CS) werden in dieser Arbeit zusammengeführt. Dabei gilt es, zunächst die Europäisierung Serbiens zu überprüfen. Lassen sich Auffälligkeiten finden und wie können wir diese theoretisch erfassen und erklären? In einem zweiten Schritt wendet sich die Arbeit der serbischen CS zu. Wie ist diese strukturiert und vor welchen Herausforderungen steht sie? Wie wird ihre Rolle in Serbien wahrgenommen? In einem letzten Schritt sollen die Erkenntnisse über die Europäisierung und die CS Serbiens zusammengeführt werden. Als Fallstudie dient hier die eingangs

erwähnte Pride Parade 2010. An diesem Beispiel soll aufgezeigt werden, wie die serbische CS auf die Europäisierung Serbiens wirkt. Fazit und Ausblick dienen dazu, die gesammelten Erkenntnisse zusammenzutragen und Handlungsempfehlungen für die CS zu entwickeln.

Aufgrund des Zieles dieser Arbeit, zwei Themen zu kombinieren, bleibt es nicht aus, dass sie sich in mehrere Blöcke aufspaltet. Während die Kapitel zwei und drei eine Einführung in das Konzept der Europäisierung, Beitrittseuropäisierung und ihre theoretische Fundierung liefern, um anschließend Serbiens Europäisierung zu untersuchen, beschäftigt sich Kapitel vier mit dem Begriff Zivilgesellschaft sowie mit Beschaffenheit und Herausforderungen der serbischen CS. Die Kapitel fünf und sechs schaffen die Zusammenführung der beiden Themenkomplexe.

Den verschiedenen Einheiten liegen folglich auch unterschiedliche Hauptquellen zugrunde. Für die Analyse der Europäisierung Serbiens war insbesondere der Artikel Explaining Difficult States. The Problems of Europeanization in Serbia von Jelena Subotić hilfreich, der 2010 im Journal East European Politics and Societies erschien. In der gleichen Zeitschrift publizierte Marek Mikuš 2011 State Pride. The Politics of LGBT Rights in „European Serbia“, das die Basis für die Fallstudie in Kapitel fünf bildet. Die Darstellung der Strukturen, Kapazitäten und Herausforderungen der serbischen CS stützt sich insbesondere auf den Serbia Needs Assessment Report 2011 des serbischen Büros von Technical Assistance for Civil Society Organisations (TACSO). In dieser Arbeit finden sich auch Informationen, die aus einer persönlichen Mitteilung der Generalsekretärin des European Movement in Serbia (EMinS), Maja Bobić, entnommen wurden (s. Anhang).

Europäisierung

„The issue is no longer whether Europe matters but how it matters, to what degree, in what direction, at what pace and at what point of time“ (Börzel/Risse 2009: 60). Kurz gefasst steht diese Idee hinter dem Konzept der Europäisierung.

Während man im Zuge der Entstehung der europäischen Institutionen und der fortschreitenden Integration Europas zu einem Staatenverbund vornehmlich die Rolle der Mitgliedsstaaten in eben diesem Prozess untersuchte, so ermöglichte die Verfestigung der EU, sie als eigenes System mit

Methoden der vergleichenden Regierungslehre zu studieren. In einem dritten Schritt rücken nun mit dem Konzept der Europäisierung die von der EU ausgelösten Rückwirkungen auf die Mitgliedstaaten und (potentiellen) Beitrittskandidaten - und die Veränderungen in diesen - in den Fokus.

„[Europäisierung] erfasst [...] die Wirkung der EU auf ihre (jetzigen und zukünftigen) Mitgliedsstaaten. Die zentrale Frage ist, wie die Politik der EU [...] policy, politics und polity verändert. Dabei steht oft im Vordergrund, inwiefern dieser Prozess zu Konvergenzen auf der nationalen Ebene führen wird“ (Börzel/Panke 2010: 231).

Die Europäisierungsforschung zielt darauf ab, „Wechselwirkungen zwischen den (aktuellen und zukünftigen) Mitgliedsstaaten einerseits und der EU andererseits“ (ebd.: 230) zu beschreiben und zu erklären. Während das Studium der Europäischen Integration die Einnahme einer bottom-up Perspektive (vom Mitgliedsstaat zur EU) erforderte, so wird Europäisierung primär unter Einnahme einer top-down Perspektive (von der EU zum (zukünftigen) Mitgliedsstaat) studiert (Börzel/Risse 2009: 57). In dieser Perspektive fungiert die EU als Erzeuger von Regeln, Richtlinien und Strukturen, an die sich der Mitgliedsstaat anpassen soll. Notwendige Bedingung für die Reaktion des Staates ist allerdings die Existenz eines misfit (d. h. das Vorliegen einer Diskrepanz zwischen den EU-Vorgaben und den Zuständen auf Ebene des Staates), der einen Anpassungsdruck erzeugt. Es gilt: „The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher the adaptional pressure“ (ebd.: 61). Die tatsächliche Ausgestaltung der Veränderung in einem Staat hängt in der Konsequenz allerdings von nationalen Strukturen, insbesondere von der Macht von Vetospielern¹ ab (Subotić 2010: 597). So kann auch hoher Anpassungsdruck zu wenig oder gar keiner Europäisierung eines Staates führen. Der misfit ist notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für Veränderung. Im Zuge der Erweiterung der EU ist es von besonderem Interesse, das Konzept der Europäisierung auf potentielle Beitrittskandidaten anzuwenden.

Das Konzept der Beitrittseuropäisierung

Als Blaupause für die Beitrittseuropäisierung dient das Aufnahmeverfahren der EU. Dieses lässt sich grob in zwei Etappen unterteilen, die unterschiedliche Ansprüche an die Kandidaten stellen, die Phase vor Beginn der Beitrittsverhandlung (der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)) und die Phase der Beitrittsverhandlungen. Während des gesamten Verfahrens unterliegen die Kandidaten der Konditionalität der EU, sie stellt Forderungen und belohnt deren Erreichung mit finanzieller Unterstützung und weiteren Integrationsschritten. Im Rahmen des SAP verlangt die EU vor allen Dingen die Demokratisierung. Grundlage dieser democratic conditionality sind die sogenannten Kopenhagener sine qua non-Kriterien (stabile Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte). Hat ein Land diese hinreichend erfüllt, erhält es den Status eines EU-Beitrittskandidaten und die Beitrittsverhandlungen werden eröffnet; es beginnt die Phase der *acquis-conditionality*. Einziger Gegenstand der Beitrittsverhandlungen ist die Übernahme des *acquis communautaire*, des gemeinsamen Besitzstandes der EU, durch den Kandidaten² (Schimmelfennig/Sedelmeier 2008: 88–89). Folglich handelt es sich um höchst asymmetrische Verhandlungen.

Europäisierung im Allgemeinen, und Beitrittseuropäisierung im Besonderen, misst EU-Konformität in Form von Wandel nationaler Strukturen und Umsetzung von EU-Richtlinien (Subotić 2010: 596). Entscheidend für eine erfolgreiche Anpassung ist die Glaubwürdigkeit der EU, dass sie Fortschritte der Beitrittskandidaten belohnen wird, und dass am Ende des Weges die volle Mitgliedschaft lockt (Schimmelfennig/Sedelmeier 2008: 92). Die EU, und mit ihr viele Europäisierungsforscher, gehen daher davon aus, dass Beitrittskandidaten sich früher oder später europäisieren werden, da die Kosten der anhaltenden Nichtmitgliedschaft zu hoch wären.

„This is why the Europeanization literature has tended to overemphasize success stories and underplay failed or stalled Europeanization attempts, assuming that, in time, recalcitrant states will be coaxed into changing their undemocratic ways by sustained and consistent EU pressure, through mechanisms of coercion, socialization or persuasion“ (Subotić 2010: 596).

Hat ein Beitrittskandidat einmal die Phase der

acquis-conditionality erreicht, so ist es in der Tat wahrscheinlich, dass er den Weg der Beitrittseuropäisierung zu Ende geht, wenngleich er manche Vorgaben vielleicht nur oberflächlich umsetzt. Wie Schimmelfennig und Sedelmeier (2008: 93) feststellen, sind die Anpassungskosten in dieser Phase für die politischen Eliten akzeptabel, da sie nicht das politische System als solches und somit ihre Machtpositionen gefährden. Anders sieht es allerdings mit der Fähigkeit der EU aus, potentielle Beitrittskandidaten zu demokratisieren: „[...] the EU was powerless to induce authoritarian governments to adopt democratic rules and practices that would have endangered their powerbase“ (ebd.: 99).

Die Phase der Demokratisierung ist der weniger untersuchte Teil der Beitrittseuropäisierung. Während der Erfolg der EU im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sehr sicher ist, so liegt in der Demokratisierung eines potentiellen Beitrittskandidaten der Schlüssel, der seinen weiteren Weg erklären kann und auch Stillstand oder Scheitern der Europäisierung plausibel macht. Elemente der *democratic conditionality* sind nicht lediglich die Einführung eines demokratischen Regierungssystems, sondern die tiefgreifende normative Veränderung von Staat und Gesellschaft und die Internalisierung europäischer Werte (Subotić 2010: 596).

„‘Europa’ konnte aber nur dann wirklich zum Motor des ökonomischen, rechtlichen und soziokulturellen Wandels werden und die Alltagswelten nachhaltig transformieren, wenn seine innere Logik und Wertgrundlage rezipiert und internalisiert wurde, es also auch zu einer ‘mentalen Europäisierung’ kam.“ (Roth 2008: 7).

Materielle Anreize sind unter Umständen nicht ausreichend, um einen tiefgreifenden Prozess des normativen Wandels und der Veränderung tradierter Identitäten anzustoßen. „Adopting and implementing EU rules is one thing; changing deeply shared social norms is quite another“ (Subotić 2010: 596–597). Die Kosten können in mehrerlei Hinsicht zu hoch sein: Die politischen Eliten sind in ihren Machtpositionen bedroht und tief verwurzelte kollektive Identitäten und Überzeugungen sind in Gefahr (Börzel/Risse 2009: 63).

„Therefore, the announced ‘entrance to Europe’ - that long-awaited act of institutional adaption to the EU - cannot be transformed into a romantic narrative about returning to one’s ‘national origins’, going back to one’s parochial history or

reestablishing one’s own ethnic ‘roots’“ (Savić 2009: 100).

Jelena Subotić schlägt daher neue Kategorien für die Bewertung von Europäisierung vor, die im Lichte dieser Erkenntnisse gewinnbringender sind, als die bloße institutionelle Anpassung eines Staates: „[...] exploring the deeper normative impact of the EU on states and societies will provide for a more complex picture of how, exactly, the EU matters, and if it matters at all“ (Subotić 2010: 596). Als erste Kategorie nennt sie die europäische Idee. Hat sich die Gesellschaft und der Staat den EU-Beitritt zu eigen gemacht und kultiviert keine dem widersprechenden Identitäten, kurz, gibt es ein „broadly shared social commitment to Europe as the foundational state identity“? (Subotić 2010: 598). Zweitens fragt Subotić nach der Macht von Angehörigen des alten (autoritären) Regimes. Hat es einen sauberen Bruch hin zu einem demokratischen politischen System gegeben, oder ist die „alte Garde“ weiterhin in den policymaking-Prozess eingebunden? Haben sie insbesondere Zugriff auf den Gewalt- und Unterdrückungsapparat, auf Polizei und Militär? Der dritte Blick gilt den nationalen politischen Eliten und ihrer Positionierung zum EU-Beitritt. Subotić unterscheidet hier zwischen Euro resisters, die den Beitritt und die mit ihm einhergehende Anpassung ablehnen, Euro enthusiasts, die eine normative Veränderung im Sinne der Europäisierung anstreben, und Instrumental promoters, die den EU-Beitritt lediglich aus den egoistischen Gründen der Abgrenzung vom politischen Gegner und der finanziellen Vorteile voranbringen, ohne aber einen normativen Wandel anzustreben (ebd.: 598–599).

Theoretische Fundierung: Neo-Institutionalismus

Europäisierungspfade lassen sich mithilfe von zwei verschiedenen Spielarten des Neo-institutionalismus theoretisch modellieren: dem rationalen und dem soziologischen Institutionalismus. Dabei folgt der rationale Institutionalismus einer Logik der Konsequenz und argumentiert mit Kosten-Nutzen Kalkülen der Akteure (Börzel/Risse 2009).

„[...] the EU sets conditions for joining, and candidate states comply with these requirements because the benefits of EU membership are greater than the domestic price of compliance with EU conditions“ (Subotić 2010: 597).

Im Gegensatz dazu liegt dem soziologischen Institutionalismus eine Logik der Angemessenheit zugrunde, die davon ausgeht, dass Staaten lernen, sich EU-konform zu verhalten. Der soziologische Institutionalismus

„[...] focuses on socialization processes by which actors learn to internalize new norms and rules in order to become members of (international) society ‘in good standing’. Actors are socialized into new norms and rules of appropriateness through processes of arguing, persuasion, and social learning and to redefine their interests and identities accordingly” (Börzel/Risse 2009: 66).

Er geht also davon aus, dass Staaten und Gesellschaften eine europakonforme Identität erlernen, da sie den Wert der europäischen Idee erkennen. Der soziologische Institutionalismus ist daher die erfolgversprechendere Theorie, wenn die Wirkung der democratic conditionality in einem potentiellen Beitrittskandidaten untersucht werden soll. Während Instrumental promoters die Übernahme europäischer Regeln aus egoistischen Kosten-Nutzen Kalkülen befürworten, also dem rationalen Institutionalismus folgen, so ist eine erfolgversprechende Europäisierung in dieser Phase nur auf dem Wege sozialer Lernprozesse und Überzeugung zu erreichen (Schimmelfennig/Sedelmeier 2008: 100).

Serbische Verhältnisse - oder: was die EU übersehen hat

Die im vorigen Kapitel gewonnenen Erkenntnisse über Beitrittseuropäisierung lassen sich nun auf Serbien anwenden, welches zu den „Sorgenkindern“ unter den Beitrittskandidaten, den „most reluctant Europeanizers“ (Subotić 2010: 595) zählt. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit Serbien sich europäisiert hat, welche Europäisierungschancen in der Zukunft existieren, und wie sich das serbische Verhalten erklären lässt.

„In Serbia, the European idea is not that present, and is not that positive. [...] This absence is best seen when you compare Serbia to other countries in the region. In all other countries, the European idea took more ground, and is felt in all segments of society, at every step. [...] This is not the case with Serbia” (Miroslav Lajčák, EU special representative to

Bosnia-Herzegovina, 2006; zit. nach Subotić 2010: 609).

Die Beobachtung des slowakischen Vertreters der EU in Bosnien und Herzegowina stößt zum Kern des Problems der Europäisierung Serbiens vor. Entgegen der in Kapitel 2.2 herausgestellten Notwendigkeit hat in Serbien keine umfassende Internalisierung der europäischen Idee in Staat und Gesellschaft stattgefunden. Dies zeigt sich nicht nur im Verhalten der politischen Eliten, sondern auch der Bevölkerung. Auf eine umfassende historische Darstellung der Beziehungen Serbiens und der EU vom Zerfall Jugoslawiens über den SAP bis zur Erlangung des Kandidatenstatus, der diesen Mangel sehr plastisch aufzeigt, muss an dieser Stelle verzichtet werden (es sei aber verwiesen auf die Aufsätze „Explaining Difficult States“ von Jelena Subotić (2010) und „Serbiens Geisterfahrt nach Europa“ von Bernhard Stahl (2008), die eine gute Darstellung und Analyse der Geschehnisse liefern). Stattdessen soll hier die Hypothese vorgebracht werden, dass die Wurzel des Problems in der Inkompatibilität der serbischen und europäischen Identität liegt, und dass es nicht zu einem Prozess des sozialen Lernens im Sinne des soziologischen Institutionalismus kam.

„Der Schlüssel zum Verständnis liegt [...] in den verschiedenen kollektiven Identitäten, darin, wer ›wir‹ und ›die anderen‹ in der Vergangenheit waren, wer ›wir‹ und ›die anderen‹ in der Gegenwart sind und in der Zukunft sein sollen” (Stahl 2008: 80).

Der Soziologe Norbert Elias (1976) entwickelte eine Unterscheidung zwischen Zivilisation und Kultur. Demnach versteht sich eine Zivilisation als offen und integrativ. Sie fußt auf gemeinsamen Werten und Regeln, die ein aspirierender neuer Mitgliedsstaat übernehmen muss. Die EU stellt das Paradebeispiel einer Zivilisation dar (Stahl 2008: 80–81). Serbien dagegen hat ein primär kulturelles Selbstverständnis. Es sieht sich als alte europäische Kultur, der daher ein Anspruch auf EU-Mitgliedschaft naturgemäß zusteht (ebd.: 81). Serbien sollte sich demnach nicht der Gängelung der Konditionalität unterwerfen müssen.

„This logic of integration rests on the assumption that the European integration of Serbia is not only in the interest of Serbia, but also of the EU, because, ‘if the integration of Serbia

into the EU is only a Serbian and nobody else’s wish, than something is seriously wrong with the European idea and with European interests” (Slobodan Antonić 2008, zit. nach Bieber 2009: 70).

Die Forderungen der EU werden daher vielfach als Erpressung, Demütigung, Unterwerfung empfunden (Bieber 2009: 70; Bobić 2013; Stahl 2008: 81). Insbesondere gilt dies für die Forderungen der EU nach Kooperation mit dem Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und seit 2008 für die Anerkennung des Kosovo (Stahl 2008: 79; Subotić 2010: 600ff.). In Serbien, wie in allen Ländern des ehemaligen Jugoslawien, bestimmt ein Opfer-Narrativ die nationale Identität. Die Rolle von Serben in Kriegsverbrechen wird nicht anerkannt und es wird auf die Verantwortlichkeit anderer Ethnien verwiesen. Zusätzlich erschwert wird die Aufarbeitung der Vergangenheit durch den Verbleib alter Eliten in Machtpositionen, die Verwicklung der orthodoxen Kirche und die breite gesellschaftliche Unterstützung der Politik Miloševićs bis 1996 (Subotić 2010: 608). Weite Teile der serbischen Opposition, auch der demokratischen, sind auch heute noch, 13 Jahre nach dem Sturz Miloševićs, „der Idee einer nationalen Wiedergeburt der serbischen Nation“ verhaftet (Stahl 2008: 78). Europäisierung und serbischer Stolz werden immer wieder als sich gegenseitig ausschließend empfunden, viele Serben haben das Gefühl, Europa wolle sie nicht verstehen. Eine Annahme, die sich sehr gut in das nationale Opfer-Narrativ eingliedert und zugleich die EU delegitimiert (Bieber 2009: 70; Subotić 2010: 597; Vlahutin 2009: 60).

„The European orientation of Serbia should be called into question for a very simple reason: who in Serbia is ready to believe that someone who is part of the hostile context, notably the process of establishment of Kosovo status, may in another matter have friendly intentions. Advice like ‘Let go of Kosovo, ahead of you is European future’ is unacceptable for Serbs, not because it is a bad offer, but because, after all recent developments, no-one any more places faith in its sincerity and good intentions” (DSS party platform on Kosovo 2007, zit. nach Subotić 2010: 609).

Anstelle einer umfassenden mentalen Europäisierung legte Serbien nur schleppende, instrumentelle Handlungen an den Tag, was sich insbesondere an der Kooperation mit dem ICTY zeigte. Zwar wurden nach und nach alle Kriegsverbre-

cher ausgeliefert (zuletzt Mladić 2008), jedoch fanden diese Auslieferungen stets im letzten Moment statt, um die Beschneidung internationaler Mittel oder einen schlechten Fortschrittsbericht der EU zu vermeiden. Auf nationaler Ebene kam es gleichzeitig zu keiner Veränderung, Gerichte wurden nicht dafür ausgestattet, Kriegsverbrecher selbst zu verurteilen und die Vergangenheit wurde nicht aufgearbeitet.

„The paradox of increasing international cooperation and complete nonaction at home made human rights advocates in Serbia complain that the more Serbian government stepped up its ‘expedited shipping’ of ICTY indictees, the less there was public debate about human rights and war crimes” (Subotić 2010: 604).

Zehn Jahre Konditionalität und internationaler Druck haben nicht zur Europäisierung Serbiens im Sinne der Übernahme einer europäischen Identität geführt (ebd.: 597). Der Schlüssel zum Verständnis dieser gescheiterten Europäisierung liegt in der Inkompatibilität der serbischen und europäischen Identität. Die vergangenen zehn Jahre haben keinen Prozess des sozialen Lernens ausgelöst, der zu einer Appropriation der europäischen Idee geführt hätte. Das Scheitern der Europäisierung in Serbien lässt sich also theoretisch mit dem soziologischen Institutionalismus erklären.

Die Zivilgesellschaft als Akteur der Europäisierung

Zivilgesellschaft – Versuch einer Definition

Seit Ende des Kalten Kriegs avancierte der Begriff Zivilgesellschaft zunehmend zum Modewort und Gegenstand politischer Debatten (Schweiger 2005: 13–14). Leider wurde das Konzept der CS damit zunehmend unscharf. Im Folgenden soll daher eine Definition gefunden werden.

„Zivilgesellschaft bezeichnet eine Sphäre kollektiven Handelns und öff[entlicher] Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist” (Thiery 2010: 1248). Ideengeschichtlich lassen sich drei wichtige Ansätze unterscheiden. Während CS im liberalen Verständnis, zurückgehend auf John Locke, eine vor dem Staat geschützte Sphäre für die Bürger sein sollte, so verbindet der republikanische Ansatz (z.B. Arendt) „mit Z[ivilgesellschaft] ein offenes Projekt fortschreitender Demokratisierung über die Schaffung und Aufrechterhaltung einer öff[entlichen] Sphäre

der Meinungs- und Willensbildung“ (ebd.: 1249). CS spielt in diesem Verständnis eine entscheidende Rolle bei der Sozialisation des mündigen Bürgers in Demokratie und Bürgerrechten und fungiert als „Schule der Demokratie“. Aufbauend darauf entwarf Habermas die freie Öffentlichkeit als Kommunikationsplattform. „Sie soll die Resonanz aufnehmen, die die gesellschaftl[ichen] Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, und sie lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten“ (ebd.) Insbesondere der republikanische Ansatz soll in dieser Arbeit verfolgt werden. CS wird dabei gleichgesetzt mit organisierter Zivilgesellschaft, einzelne Bürger werden also nicht als Teil der CS verstanden (ebd.: 1248). Stattdessen wird sie von zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs), wie gemeinnützigen Organisationen, Stiftungen, Bürgerinitiativen, NGOs, Interessengruppen und religiösen Gemeinschaften, gebildet, deren Arbeit sich auf gesamtgesellschaftliche oder partikuläre Interessen und Probleme richtet, die von lokaler, nationaler oder internationaler Relevanz sind. Demnach sind Organisationen, die dem politischen oder wirtschaftlichen System zuzuordnen sind, wie beispielsweise Unternehmen oder Parteien nicht Teil der CS.

Die Wirksamkeit und Legitimität der CS hängt von ihrer Perzeption durch die Bürger ab. Sie benötigt eine förderliche Zivilkultur (ebd.: 1249) in der sie gleichsam als Brücke zwischen Staat und Bürger agiert (Schweiger 2005: 15). Besonderes Augenmerk soll an dieser Stelle auf das Verhältnis von Eliten und CS gelegt werden.

„Eliten sind Menschen mit weitreichendem gesellschaftlichen Einfluss, Inhaber gesellschaftlicher Spitzenpositionen. Ihr Einfluss liegt insbesondere in ihrer längerfristigen Entscheidungs- und Bewirkungsmacht sowie - und dies wird gelegentlich übersehen - in ihrer sozialen Definitionsmacht“ (Sterbling 2003: 11).

Eliten umfassen also Personen in Politik, Wirtschaft, Organisationen, Verbänden, aber auch solche aus dem sozialen und kulturellen Bereich (ebd.). Auch in der CS finden sich also Eliten - ebenso kann die gesamte CS als Elite fungieren. In den Kapiteln 4.2 und 4.3 soll nun das Augenmerk auf Strukturen, Kapazitäten und Potentiale der serbischen CS gelegt werden, bevor eine Fallstudie in Kapitel 5 dazu

dient, die Erkenntnisse über Europäisierung und die CS zusammenzuführen.

Die serbische Zivilgesellschaft: Entwicklung, Positionen, Kapazitäten

Obwohl schon im titoistischen Jugoslawien zivilgesellschaftliche Gruppen existierten, entwickelte sich die sogenannte moderne CS in Serbien erst in den Neunziger Jahren. Ihre Keimzelle waren zivile Bewegungen, die sich in Opposition zum autoritären Regime Slobodan Milošević bildeten. Es waren in der Regel Grassroots, die sich für Demokratisierung, Frieden und ethnische Pluralität einsetzten (beispielhaft seien die Studierendenproteste der Jahre 1996/97 und die Organisation Otpor genannt; diese und analoge CSOs wiesen ein hohes Maß politischer Aktivität auf (Bobić 2013)). Sie stellen heute die Mehrheit der 15.525 Vereinigungen, die im serbischen Verbänderegister eingetragen sind. Nur 30% der derzeitigen serbischen CSOs stammen noch aus titoistischen Zeiten; sie unterscheiden sich stark von ihren jüngeren Gegenstücken aus den Neunzigern und Zweitausendern. Sie sind konservativ eingestellt, aber politisch inaktiv (TACSO 2011: 17–18). Diese CSO sind lokal verwurzelt, mitgliedschaftlich organisiert und treten, wie etwa die Freiwillige Feuerwehr oder das Rote Kreuz, als Dienstleister auf. Meist verfügen sie über gute Beziehungen zur (lokalen) Regierung und können sich so finanzielle Unterstützung sichern (ebd.). Im Gegensatz dazu stehen die „modernen“ CSOs vor finanziellen Herausforderungen. Sie finanzieren sich hauptsächlich über internationale Geldgeber. Auf den ersten Blick ist die staatliche Unterstützung für CSO in den letzten Jahren zwar gestiegen und stellt nun den größten Anteil an der Finanzierung von CSO in Serbien. „In 2010, official government spending on civil society from the State Budget (including central government, provincial and municipal budgets) totalled 90 million EUR“ (ebd.: 12–13) Allerdings ist die Verteilung dieser Gelder sehr undurchsichtig und legt keine klare Definition von CS an. Zwei Drittel des Gesamtbetrags flossen so an religiöse Organisationen, Sportvereine und politische Parteien.

Die EU unterstützt die serbische CS mit diversen Programmen. Ihr Fokus liegt auf

dem Aufbau von Wissen und Kapazitäten bei den CSOs, der Unterstützung regionaler grenzüberschreitender Projekte und der Heranführung der CS an die EU, ihre Institutionen und ihre CSOs (ebd.: 9–11). Um finanzielle Förderung zu erhalten, müssen CSOs häufig administrativ anspruchsvolle Bewerbungsprozesse durchlaufen. Die Mittel, die sie hierdurch von der EU erhalten, sind aber häufig zweckgebunden und können nicht zur Finanzierung der eigentlichen Aktivitäten der CSO genutzt werden. Die NGOs wurden dadurch zwar professionalisiert, sind aber auch „less civil society“ (Bobić 2013).

2007 wurden eine Reihe früherer Heranführungsfonds der EU durch das Instrument für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-accession assistance, IPA) ersetzt, von dem Serbien seither profitiert. (EC o.J. (a)). Serbien erhält Unterstützung in den Bereichen „Institutionenaufbau und Demokratisierung“, „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, aber auch Transport, Bildung, Energie und Justiz. Allerdings floss 2012 von den insgesamt 202 Mio. € IPA-Mitteln für Serbien nur ein kleiner Bruchteil an CSOs (2009 z.B. 2 Mio. €) (ebd.; ders. o.J. (c)). Insgesamt versiegen die Spendenzuflüsse aus dem Ausland zunehmend, was die „modernen“ CSOs vor enorme Herausforderungen stellt³. Abgesehen von den staatlichen Mitteln gibt es eine Reihe privater serbischer Fonds, die CSOs fördern. Der größte von ihnen ist der Balkan Community Initiatives Fund, der vornehmlich kleine, lokale CSOs mit einer Gesamtsumme von 700.000€ jährlich unterstützt. Dieser Betrag ist zwar deutlich geringer als der ausländischer Geldgeber, dafür sind die Antragsverfahren besser auf die Kapazitäten und Bedürfnisse kleiner CSOs zugeschnitten, die von den komplexen und bürokratischen Antragsverfahren internationaler Geldgeber schier überfordert sind (TACSO 11–12). Lediglich 17% aller CSOs erhalten Spenden aus der Wirtschaft, von Banken, Unternehmen und deren Stiftungen und zudem ist deren Unterstützung im Zuge der Finanzkrise weiter zurückgegangen (ebd.: 12). Die unsichere Finanzierungssituation wirkt sich stark auf die Nachhaltigkeit der meisten CSOs aus. Sie planen von Projekt zu Projekt, weshalb es ihnen schwer fällt, Mitarbeiter zu halten (ebd.: 19).

Eine weitere Herausforderung stellt die Einbindung von CSO durch die Regierung dar. Einerseits geben nur 26% aller CSOs an, sich mit „lobbying/advocacy activities“ zu beschäftigen.

Die Zahl der CSOs, die aktiv auf die Regierung einwirken, um den EU-Beitrittsprozess zu beschleunigen, die diesen unterstützen, gestalten und kontrollieren, reduziert sich somit auf eine kleine Zahl professionalisierter CSOs (ebd.: 20). Andererseits existieren keine institutionalisierten Verfahren der Einbindung von CSOs in den policymaking-Prozess, wie zum Beispiel Konsultationspflichten. „There are not regular public discussions, there is lack of transparency of policy making and lack of informing and involving citizens and associations“ (Bobić 2013). Zwar scheint der Staat in gesteigertem Maße bereit zu sein, mit CSOs zu kooperieren, aber häufig erfolgt die Konsultation erst in der letzten Phase der Gesetzgebung. CSO werden im Vorfeld mangelhaft informiert und haben keine Chance, Änderungen durchzusetzen. Die Schlussfolgerung, die oberflächliche Bereitschaft der Regierung mit CSOs zusammenzuarbeiten sei rein instrumentell motiviert, liegt nahe:

„[...] while the state increasingly invites civil society representatives to take part in the discussions [...], this change is often superficial and donor-driven, which is taken to demonstrate to donors [above all the EU, Anm. d. Verf.] that civil society is being included“ (TACSO 2011: 14).

Zudem mangelt es CSOs an der Kapazität, sich einzubringen. Dies gilt sowohl für ihre unzureichende Themenkenntnis als auch für fehlendes Wissen über Gesetzgebungsprozesse. Besonders trifft dies im Bezug auf den hoch reglementierten und technokratischen Prozess der EU-Beitrittsverhandlungen zu (ebd.; Bobić 2013). Zwar ist die Mehrheit der CSOs pro-europäisch und unterstützt den Beitrittsprozesses, ihr Einfluss ist aber sehr beschränkt, da sie zu schwach sind, um wirkliche Veränderungen zu generieren (Bobić 2013; Subotić 2010: 611).

„Declaratively, civil society in Serbia is clearly and unequivocally in support of the EU accession process. However, while few leading national CSOs are active in informing the public and generating debate on European integration, the vast majority of CSOs take an essentially passive stance to the process [...]. In fact, CSOs - as well as the public institutions - do not have a clear idea of what civil society's role in the integration process should be“ (TACSO 2011: 25–26).

In letzter Zeit haben die pro-europäischen CSOs allerdings zunehmend mit rechts-nationalistischen Organisationen zu kämpfen, die sich

gegen den EU-Beitritt und für sogenannte „traditionelle Werte“ einsetzen (Siehe Punkt 3). Dies stellt die CSOs hinsichtlich ihrer Sichtbarkeit und Wirkungsmacht vor große Herausforderungen.

„The Other Serbia“ – Zivilgesellschaft als pro-europäische Elite

Neben den im vorherigen Kapitel beschriebenen Schwierigkeiten tritt eine Hürde besonders hervor, die die Arbeit der CSOs erschwert: Ihre Beziehung zur und Wahrnehmung in der serbischen Bevölkerung. Viele CSOs bemängeln ihre Passivität und Politikferne, insbesondere bei Jugendlichen und Intellektuellen (Bobić 2013; Sterbling 2003: 14). Umgekehrt entbehrt ein Großteil der Serben jeglichen Bezugs zur CS⁴, die nicht als Vertreter der eigenen Interessen wahrgenommen wird.

„Serbian civil society is still associated closely with the small number of outspoken human rights CSOs which have campaigned forcefully over time against Serbia’s involvement in the recent conflicts including ethnic cleansing, war crimes and other human rights violations. Moreover, for many ordinary people, CSOs are regarded as wealthy donor-driven and foreign-funded opportunist organisations, which lack transparency and accountability, and do not respond in any obvious way to their everyday concerns: only 14 percent believe that CSOs are working in the best interest of society (leaving only political parties and the business community behind)” (TACSO 2010: 16-17)

Bereits in den 1990er Jahren entstand so eine diskursive Trennung, die noch immer die Wahrnehmung der CS bestimmt. Liberale, demokratische, kosmopolitische Organisationen werden als „Other Serbia“ identifiziert und als Gegensatz zum „First Serbia“ des ländlichen und halbstädtischen Serbiens gesehen. Viele CSOs haben diese polemischen Kategorien für sich selbst übernommen und kultivieren so ihre Verschiedenheit und Distanz zu dem, was immer wieder als das „echte Serbien“ konnotiert wird (Mikuš 2011: 838). Das „Other Serbia“ wird grundsätzlich als pro-europäisch wahrgenommen, was impliziert, dass die Europäisierung Serbiens im Wesentlichen im Interesse einer elitären Gruppe liegt. Die Aktivität der „modernen“ CSOs in den ärmeren und länd-

lichen Regionen ist ohnehin sehr schwach. Stattdessen ballen sie sich in den großen Städten, wo auch ihre internationalen Geldgeber zu finden sind¹⁰ (TACSO 2010: 18). Dieses Problem wird durch die bereits angesprochene mangelnde Bekanntheit der CSOs verstärkt. Ihre Veranstaltungen werden insbesondere von den nationalen Medien nur sehr mangelhaft abgedeckt. Zudem wird der Beitrag von CSO in Gesetzgebungsverfahren und Initiativen von Seiten der Regierung nicht öffentlich gemacht oder gewürdigt. Im Gegenzug fällt es CSOs immer schwerer, ihre Interessen im politischen Prozess als die legitimen Interessen der Bevölkerung vorzubringen und größeren Einfluss zu generieren (TACSO: 16–17, 24). Paradoxerweise sehen CSOs allerdings ihre Beziehung zu den Medien und der Bevölkerung als deutlich weniger problematisch an, als beispielsweise ihre prekäre finanzielle Situation (vgl. ebd.: 16).

Auch die Europäisierung hat ihren Beitrag zum negativen Bild der CSOs bei der serbischen Bevölkerung geleistet. Die Konnotation der pro-europäischen CSOs als elitäre Gruppen, die ihr partikulares Interesse vertreten, hat große Auswirkungen auf ihre Wirkungsmacht im Kontext des Europäisierungsprozesses. Diese sollen anhand einer Fallstudie zur Belgrader Pride Parade 2010 herausgearbeitet werden. Dabei gilt es, die bisherigen Erkenntnisse dieser Arbeit zu rekapitulieren, um dann zu einem abschließenden Fazit zu kommen.

Fallstudie: Die Belgrader Pride Parade im Oktober 2010

Die Pride Parade ist eine Veranstaltung, die jährlich in verschiedenen Städten der Welt gefeiert wird und als Demonstration für LGBT-Rechte fungiert. Erstmals wurde eine solche Parade in Serbien im Juni 2001 veranstaltet. Damals wurde sie von tausenden vornehmlich nationalistischen Aktivisten angegriffen, die Polizeipräsenz war so gering, dass sie die Pride nicht schützen konnte. 2009 wurde sie sogar abgesagt. Der Druck auf die serbische Regierung von Seiten der EU, den hohen Grad an Homophobie in Serbien zu bekämpfen und den Menschenrechten zu Geltung zu verhelfen, nahm in den vergangenen Jahren stetig zu (Mikuš 2011: 834–835, 841). Dennoch blieb die Regierung lange untätig.

Zwar wurde mit dem Slogan „Europe means jobs for 200.000 unemployed“ (ebd.: 837) geworben, die Regierung zeigte aber, wie schon in Kapitel 3 aufgezeigt, keinerlei Bestrebung, europäische Werte und Normen zu inkorporieren. Dennoch fand am 10. Oktober 2010 die erste erfolgreiche Pride Parade statt, die von einer Allianz aus mehreren CSOs und der serbischen Regierung getragen wurde (Gay Straight Alliance o.J.). Dies war allerdings keineswegs Ergebnis einer Verwandlung der serbischen Regierung vom Instrumental promoter zum Euro-enthusiast, eher nutzten die CSOs die exogenen Zwänge der Regierung aus.

„We used very consciously the fact that Serbia finds itself in the process of EU-integration, that the Progress Report of the European commission was going to be important, that in the meetings with high state officials [...] one of the really important subjects was precisely the Pride Parade” (Lazar Pavlovic, Präsident der Gay Straight Alliance (GSA), zit. nach Mikuš 2011: 841).

Die Unterstützer verbanden die Pride in ihrer Rhetorik beide mit dem EU-Beitritt, auch wenn die Regierung in ihrem Diskurs daneben das staatliche Gewaltmonopol betonte und seine Fähigkeit unterstrich, Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen (ebd.: 835). „The state needed to convince the EU that it makes the anti-discrimination policy seriously“ (Mikuš 2011: 842) und hatte damit Erfolg. In ihrem Fortschrittsbericht stellte die Europäische Kommission fest, die erfolgreiche Durchführung der Pride sei „a step forward in promoting constitutionally guaranteed fundamental rights“ (EC 2010: 13) In Wahrheit profitierten jedoch nur die beiden Seiten der nationalen Allianz, die CSOs und der serbische Staat, von der Pride 2010. Der Kampf gegen Diskriminierung und für die tatsächliche Europäisierung Serbiens aber blieben auf der Strecke (Mikuš 2011: 842).

„I think the motivation for our government was, unfortunately, only to show how it aspires to those European standards [...] but that is just an illusion [...]. I think a bigger part of the government didn’t support it at all” (ebd.: 843).

In der Tat wurden LGBT-Rechte und die Pride Parade nie als serbische Werte, oder gar erstrebenswert konnotiert. Das Label „europäische Werte“ erlaubte es der Regierung, die Pride Parade als einen von Brüssel oktroyierten Zwang zu präsentieren und sich damit von ihr zu distanzieren (ebd.: 840). Die Folgen waren unausbleib-

lich: Menschenrechte und der Kampf gegen Homophobie wurden und werden von großen Teilen der Bevölkerung als fremde Importe verstanden und die europäischen Werte werden zunehmend delegitimiert (in sehr drastischer Weise macht dies das Video „Against the European Shame Parade“ deutlich, wenn es fordert: „The real Serbia AGAINST the occupation of false European values and their mercenaries” (Mikuš 2011: 842)). Die wahre Haltung der Regierung zeigte sich auch im Umgang mit dem gewalttätigen Gegenprotest am Tag der Pride. Statt die Protestler als homophob zu brandmarken, wurden sie lediglich als Unruhestifter abgetan; „They are hooligans and not fighters for any moral values or principles” (Jelena Trivan, Sprecherin der DS, zit. nach Mikuš 2011: 844).

Den beteiligten CSOs gelang es durch die Anbindung der Pride an die EU-Integration, den eigenen Einfluss zu steigern. Im Juni 2010 wurden die LGBT-Aktivisten sogar vom serbischen Präsidenten Boris Tadić empfangen (Gay Straight Alliance o.J.). Kapitel 4.2 hat deutlich gemacht, dass diese intensive Einbindung von CSOs durch die Politik keinesfalls die Regel ist. Allerdings wird die Arbeit der CSOs von Seiten der Bevölkerung häufig als elitär wahrgenommen, so auch in diesem Fall. Selbst LGBT-Aktivisten anderer CSOs diffamierten die Pride Parade als „State Pride“ (Mikuš November 2011: 845) und kritisierten, sie habe zu keiner Veränderung der Situation geführt. Darüber hinaus sahen breite Teile der Bevölkerung, dass Staat und CS sich für die Rechte einer fremdgesteuerten und elitären Minderheit einsetzen, statt sich um die wirtschaftlichen Probleme des Landes zu kümmern. Die Pride Parade selbst illustrierte diese wahrgenommene Fremdheit:

„Surrounded by the globalised iconography of the LGBT movement and cheesy Western pop, I could not help feeling that almost the only local thing about the Parade were the militarised, violent conditions under which it was happening.“ (ebd.: 836).

Insgesamt traten die CSOs im Falle der Pride Parade also nicht als Akteure der Europäisierung Serbiens auf. Stattdessen trugen sie dazu bei, die Entzweiung zwischen der serbischen und der europäischen Identität zu bestätigen.

Fazit und Ausblick

„[...] [Das] Elite-Projekt der ‘Europäisierung von oben’ [kann] [...] nur dann gelingen [...], wenn es auch von den Völkern selbst rezipiert und akzeptiert wird, wenn es also auch zu einer ‘Europäisierung von unten’ kommt. (Roth 2008: 5).

Diese Arbeit hat aufgezeigt, dass es für die Beitrittseuropäisierung eines Staates essentiell ist, dass er nicht lediglich die institutionellen Vorgaben aus Brüssel übernimmt, sondern, dass eine tiefgreifende normative Veränderung von Staat und Gesellschaft stattfindet. Hierfür ist ein Prozess des sozialen Lernens vonnöten. Um den Erfolg der Beitrittseuropäisierung zu messen, ist es daher zentral, die Inkorporation der europäischen Idee in die Identität eines Beitrittskandidaten zu analysieren. Der Blick auf Serbien hat gezeigt, dass sich mit der Inkompatibilität der Identitäten eine schleppende Europäisierung erklären lässt.

Obwohl die „modernen“ serbischen CSOs hinter der EU-Integration ihres Landes stehen und den Prozess unterstützen wollen, ist ihre Wirkungskraft nur sehr eingeschränkt, oder ihr Handeln, wie das Beispiel der Pride Parade 2010 aufzeigt, kontraproduktiv. Die Schuld dafür trägt einerseits die Regierung, die als Instrumental promoter agiert, statt sich zu bemühen, Serbien in Zusammenarbeit mit der CS zu europäisieren. Andererseits tragen die CSOs selbst zu ihrem Scheitern bei. Zwar gibt ihnen der Druck von Seiten der EU die Chance, eine größere Beteiligung von CSOs zu fordern und zu realisieren, dies trägt aber gleichzeitig dazu bei, dass sie in immer stärkerem Maße als andersartig, fremdgesteuert und elitär wahrgenommen werden. Die serbische CS fungiert nicht als Brücke zwischen Bürger und Staat und wird nicht als legitimer Vertreter der Interessen der Bevölkerung anerkannt.

Der Abzug internationaler Gelder aus Serbien stellt die CSOs zwar vor ernstzunehmende finanzielle Herausforderungen - das größte Problem der modernen serbischen CSOs liegt allerdings in ihrer Perzeption durch die serbischen Bürger. Es ist unerlässlich, dass die CS dieses Problem in seiner Tragweite erkennt, da es an der Wurzel ihrer eingeschränkten Wirksamkeit liegt. Die CS sollte ein zentraler Akteur der Europäisierung Serbiens sein, da sie das

Potential hat, Mentalitäten und Identitäten nicht wie die Regierung „von oben“, sondern „von unten“ zu wandeln. Dies ist entscheidend für die Verwurzelung der europäischen Idee in der Gesellschaft. Um diese Rolle spielen zu können, muss die CS ihre Beziehung zum Bürger überdenken und auf neue Fundamente stellen, um sich vom Vorwurf der „elitären Minderheit“ zu lösen. Ob serbische CSOs dies leisten können, wird die (europäische?) Zukunft Serbiens nachhaltig beeinflussen. ■ ■ ■

1 Die Vetospielertheorie geht zurück auf G. Tsebelis (1995,2002). Demnach ist ein Vetospieler ein individueller oder kollektiver Akteur des politischen Systems, dessen Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist.

2 Dabei verhandelt die EU in 27 Kapiteln nicht den *acquis* selbst, der Kandidatenstaat kann lediglich darauf hoffen, einige Übergangslösungen für eine langsamere Anpassung in bestimmten Teilbereichen zu erreichen.

3 Ausländische Botschaften und Regierungen, die Weltbank, multilaterale und private Organisationen lassen den serbischen CSOs immer weniger Mittel zukommen (TACSO 2011: 9). Auch der traditionell größte Unterstützer der serbischen CS, die halbstaatliche amerikanische Organisation USAID, hat seine Aktivitäten zurückgefahren und seine weitere Unterstützung nur bis 2015 zugesagt. Aktuell unterhält USAID noch zwei Projekte mit einem Gesamtvolumen von \$33.3 Mio., von denen CSOs direkt profitieren (ebd.: 11).

4 Laut einer Studie von USAID 2009 („Public Perception of NGOs in Serbia“) wissen 44% der Bürger nicht, was eine NGO ist, 77% gaben an, noch nie direkten Kontakt mit CSOs gehabt zu haben.

Abkürzungsverzeichnis

CS: Zivilgesellschaft (Civil Society)

CSO: Zivilgesellschaftliche Organisation (Civil Society Organisation)

DS: Demokratische Partei

DSS: Demokratische Partei Serbiens

EC: Europäische Kommission (European Commission)

EU: Europäische Union

ICTY: Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)

IPA: Instrument für Heranführungshilfe der EU (Instrument for Pre-accession assistance)

LGBT: Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender (Lesbian, Gay, Bisexual und Trans)

NGO: Nicht-Regierungsorganisation (Non-Governmental Organisation)

SAP: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
USAID: United States Agency for International Development

Literaturverzeichnis

Bieber, Florian 2009: *Territory, Identity and the Challenge of Serbia's EU Integration*, in: Petritsch, Wolfgang/Svilanovi'c, Goran/Soliz, Christophe (Hrsg.) 2009: *Serbia matters. Domestic reforms and European integration, Southeast European integration perspectives, Band 1, Baden-Baden*, 65–71.

Bobić, Maja 2013: *RE: Information on the Serbian Civil Society*, Email vom 18.03.2013

Börzel, Tanja A./Panke, Diana 2010: *Europäisierung*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, A – M, München*, 230–232.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2009: *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): *The politics of Europeanization*, Oxford, 57–80.

Europäische Kommission (EC) (a): *Enlargement. Serbia financial assistance*, in: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm; 03.04.2013.

Europäische Kommission (EC) (b): *Enlargement. Serbia*, in: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm; 06.04.2013.

Europäische Kommission (EC) (c): *Regionalpolitik - Inforegio. Die Fonds: Instrument für Heranführungshilfe (IPA)*, in: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/ipa/index_de.cfm; 03.04.2013.

Europäische Kommission (EC) 2010: *Serbia 2010 Progress Report*, Brüssel.

Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) 2009: *The politics of Europeanization*, Oxford.

Gej Strejt Alijansa/ Gay Straight Alliance:

Previous activities of the GSA, in: <http://en.gsa.org.rs/activities/previous-activities-of-the-gsa/>; 07.04.2013.

Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.) 2008: *Europeanization. New research agendas*, Basingstoke.

Mikuš, Marek 2011: „State Pride“. *Politics of LGBT Rights and Democratisation in „European Serbia“*. In: *East European Politics and Societies* 25, 834–851.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) 2010: *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, A – M, Beck'sche Reihe Band 1463*, München.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) 2010: *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, N - Z, Beck'sche Reihe Band 1464*, München.

Petritsch, Wolfgang/Svilanovi'c, Goran/Soliz, Christophe (Hrsg.) 2009: *Serbia matters. Domestic reforms and European integration. Southeast European integration perspectives, Band 1, Baden-Baden*.

Roth, Klaus 2008: *Europäisierung von unten? Das ‚Projekt Europa‘ in seiner Wahrnehmung und Wirkung in Südosteuropa*. In: *forost-Arbeitspapier* 44, 5–10.

Savić, Obrad 2009: *The Europeanization of Serbia*, in: Petritsch, Wolfgang/Svilanovi'c, Goran/Soliz, Christophe (Hrsg.) 2009: *Serbia matters. Domestic reforms and European integration, Southeast European integration perspectives, Band 1, Baden-Baden*, 99–105.

Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier Ulrich 2008: *Candidate Countries and Conditionality*, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.) 2008: *Europeanization. New research agendas*, Basingstoke, 88–101.

Schweiger, Michael 2005: *Entwicklung der Zivilgesellschaften in den Nachfolgestaaten der zerstörten SFR-Jugoslawien*. Diplomarbeit. Linz.

Stahl, Bernhard 2008: Serbiens Geisterfahrt nach Europa, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3, 76–85.

Sterbling, Anton 2003: Eliten in Südosteuropa. Rolle, Kontinuität, Brüche, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11, 10–17.

Subotić, Jelena 2010: Explaining Difficult States. The Problems of Europeanization in Serbia, in: East European Politics and Societies 24: 4., 595–616.

Technical Assistance for Civil Society Organisations (TACSO) Serbia Office 2011: Serbia Needs Assessment Report.

Thiery, Peter 2010: Zivilgesellschaft, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, N–Z, München, 1248–1250.

Vlahutin, Romana 2009: The European Union, the Western Balkans and Serbia: Can Things be done better?, in: Petritsch, Wolfgang/Svilanovi'c, Goran/Soliz, Christophe (Hrsg.) 2009: Serbia matters. Domestic reforms and European integration, Southeast European integration perspectives, Band 1, Baden-Baden, 55–63.

Anhang

Persönliche Mitteilung von Maja Bobić, Generalsekretärin des European Movement in Serbia (EMinS)

Betreff: RE: Information on the Serbian Civil Society

Absender: Maja Bobić

Empfänger: Johanna Speyer

Datum: 18.03.2013, 13:37

Dear Johanna

here are some input on my side with regard to your research questions

I would be interested in the structure and working of Serbian civil society. Is it very diverse

and active? Is there a wide variety of interest groups? How is the civil society integrated in policy-making?

As for the structure you were able to see the official data and assessment made by TACSO (an office of the EU dedicated to the technical support to CS in Serbia). It provides good overview but it is not very qualitative in information it contains. CS in Serbia (so called modern one) dates back to early 1990's (like EMinS established in 1992 and one of the oldest NGO) and it was formed in the time of the let's say authoritarian regime of Slobodan Milosevic, so it was mostly anti-war and peace and reconciliation oriented. It was politically very active, aligning with the opposition political parties and engaging in the demonstrations etc. Nowadays there are more CSO in number but the quality of their/our work and intervention is somewhat different. There is less enthusiasm and less public engagement, most of the Serbian intellectuals and youth (that could stir some changes) are to high extent passivized and apathic. This is probably due to the long term transition process and lack of visible and significant improvement in the quality of economic and also democratic life. Many things have changed but the swift transition to modern, stable and developed European country failed. CS also still does not generate significant public support, volunteers, members, it is very rare to have membership based organisations in Serbia. Also, many citizens and associations do not perceive themselves as NGOs, like part of the civil society - like for example professional associations.

Also, recently CS has become more diversified in terms of the basic presumptions and ideas some organisations are advocating. Maybe they just became more visible, but there is increasing front of rightist NGOs who are against EU, and of course EUroAtlantic integration and who advocate some so called 'Traditional values'. They are not very numerous but are quite vocal and visible recently.

Finally, one the sources of all these concerns that prevents proper development of the role of CS is not clearly and not properly defined framework for CS involvement in the policy making. There are not regular public discussions, there is lack of transparency of policy

making and lack of informing and involving citizens and associations.

Furthermore, I would like to work on their europeanization. How is the civil society profiting or suffering from the process of association? Which groups are pro and which are contra EU? Has the structure of civil society and its political integration changed with that process?

In spite of the developments I have described above, most of the CSOs are pro-European and clearly advocating EU accession as process that would contribute to values and standards majority of them would like to see in place. However, most of them still lack capacity and knowledge to actively engage in the process of Accession as it is highly expert and technical in its essence. They also lack support both from the public, individuals and from the public funds - which not being transparent and not being allocated to the 'modern' CSO. There is still significant level of antagonism between the state and the CS in Serbia, the later being seen as necessary 'evil that is interfering in everything'. International donor support in Serbia is still very important source of funding and this is decreasing in the last years so this causing serious drawbacks and challenges to the CSO in terms of their sustainability. In terms of the effects of the europeanisation - I cannot say it actually did change or influence CS in Serbia. CS, or majority of it, is still the most active agent and actor in the process of europeanisation and one of the strongholds in this process and in public discourse. But it has few instruments to be more active and influential in effect, and as I mentioned before it does not have always necessary knowledge. The problem, as I see it, we still do not have developed civil society in terms of individuals taking active stand towards issues of personal but also collective, and beyond that - global, concern, using instruments beyond voting at the elections that would enable them to express and involve in the political life. This is especially true with the intellectuals and people from academia, that do not take active stand or withdraw.

In other effects, EU accession has caused partial 'professionalization of the NGOs' who follow difficult administrative procedures of the EU grant-schemes and in this sense become professional but let's say less civil society, as these grants are never for the basic mission and advocacy goal

of the organization, but it is just placing additional administrative burden..

As for the pros and contras / I have mentioned above the contra-movement that is gaining additional power lately for so many reasons, one of them being the public support for EU membership is decreasing, the EU is seen as 'blackmailing and conditioning constantly' and the process is identified by some with the 'loss of Kosovo'.

I hope all this helps. Do let me know if you have additional questions.

I will be away until Monday though and have little access to my mail.

Best

Maja

Maja Bobić,
Secretary General
European Movement in Serbia
Kralja Milana 31, 11000 Belgrade
Tel.: +38111 364-0174, Fax: +38111 364-0202
Web: <http://www.emins.org/>
E-mail: maja.bobic@emins.org

Impressum

*PJS - Passauer Journal für Sozialwissenschaften
Studentische Fachzeitschrift
Vorbild EU?
Heft 1/2014 (März), Jahrgang 3
www.pjs-online.de*

Herausgeber

*Hochschulgruppe PJS – Passauer Journal für
Sozialwissenschaften
c/o Julian Ignatowitsch
Schulstr. 19
86919 Utting
redaktion@pjs-online.de*

Redaktion

*Julian Ignatowitsch (verantwortlich)
Vanessa Jansche
Robin Lucke
Lukas Zech*

Design & Layout

*Zech Dombrowsky Design, Berlin
Layout der Ausgabe: Lukas Zech*

*Die publizierten Artikel stellen die Meinung der
jeweiligen Autorinnen und Autoren, nicht der Re-
daktion dar. Alle Texte und Bilder sind urheber-
rechtlich geschützt. Vollständiger oder auszugs-
weiser Nachdruck oder Online-Publikation nur
mit ausdrücklicher, schriftlicher Genehmigung
durch die PJS-Redaktion.*