

Extern induzierter Wandel im Südkaukasus – zur Konzeptionalisierung von Europäisierung in einer heterogenen Region

*Olaf Leiß**

Europeanization processes take also place in countries of the Eastern Partnership which do not have an accession perspective. However, the European Union supports actively the transformation of the post-soviet states and stimulates democracy, political and economic stability, and the participation of civil society. This contribution argues that Europeanization is successful only if domestic actors back this process without concrete incentives and if they have the chance to interact. Since the situation in the countries of the Southern Caucasus is quite diverse, Europeanization will probably make the region more heterogeneous.

Kaum eine andere Region ist so heterogen in Bezug auf die wesentlichen politischen, ökonomischen, ethnischen und religiösen Faktoren wie der Südkaukasus. Während Georgien seit der Rosenrevolution 2003 zahlreiche Reformen zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durchgeführt hat und mittlerweile im Ranking von Freedom House den höchsten Wert aller postsowjetischen Länder mit Ausnahme des Baltikums erzielt (64 von 100 Punkten), bleibt der Demokratiestandard Armeniens trotz der Samternen Revolution vom April/Mai 2018 deutlich dahinter zurück (44 Punkte) und das politische System Aserbaidschans gleicht eher den zentralasiatischen Despotien (12 Punkte).¹ Georgien orientiert sich seit der Unabhängigkeit politisch am Westen, ist jedoch in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Für Armenien ist Russland der wichtigste außenpolitische Partner, dessen wirtschaftliche und militärische Unterstützung die Präsenz im umstrittenen Berg-Karabach sichert. Ökonomisch liegt Aserbaidschan vorne, da es über umfangreiche Öl- und Gasvorkommen verfügt und als Transitland für Öl- und Gaslieferungen auch aus Zentralasien weitere Einnahmen generiert. Bereits seit 2006 gibt es eine Energiepartnerschaft mit der Europäischen Union (EU); im gleichen Jahr wurde das Land über die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline energiepolitisch mit Europa verbunden. Aufgrund seiner natürlichen Ressourcen kann Aserbaidschan daher außenpolitisch selbstständig agieren, orientiert sich an Russland und wegen seiner ethnischen Bindungen deutlich in Richtung Türkei und an den zentralasiatischen, turksprachigen Republiken.

Ethnisch und sprachlich unterscheiden sich alle drei Länder voneinander. Drei verschiedene, nur in diesen Ländern verwendete Alphabete gehören zur Besonderheit der Region. Auch die Religion – jeweils autokephale orthodoxe Kirchen in Georgien und Armenien sowie der schiitische Islam in Aserbaidschan – trennt eher, als dass sie vereint. Armenien und Aserbaidschan sind zudem historisch außerhalb der Region verwurzelt. Armenien verlor 1915 sein zentrales Siedlungsgebiet durch die türkischen Pogrome. Im Iran wiederum gibt es eine Provinz Aserbaidschan, die größer ist als das unabhängige Land gleichen Namens.

* Apl. Prof. Dr. Olaf Leiß, Professor für Europäische Studien, Universität Jena.

1 Freedom House: Freedom in the World 2018, abrufbar unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018> (letzter Zugriff: 11.10.2018).

Nur Georgien hat keine historischen Verwurzelungen außerhalb der Region, verfügt jedoch wie Armenien über eine große Diaspora vor allem im Westen. Armenien und Aserbaidschan unterhalten aufgrund des Berg-Karabach-Konflikts keine Beziehungen zueinander; Georgien fungiert hier als Mittler zwischen den beiden Staaten.

Die Heterogenität der drei Länder bei praktisch allen relevanten Faktoren führte dazu, dem Südkaukasus die „regionness“ abzusprechen.² Es handle sich um keine einheitliche Region, da es keine territorial gebundene Integration und keine Interdependenzen gebe. Demgegenüber verfolgt die EU im Rahmen der Östlichen Partnerschaft und der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) einen regionalen Ansatz.³ Ihre Politik der Anbindung und möglichen Heranführung an die EU richtet sich gleichermaßen an alle drei Staaten. Dennoch wird in den letzten Jahren immer deutlicher, dass diese Politik unterschiedliche Ergebnisse aufweist. Ihre Ziele erreichte die Politik der EU nur in Georgien, das beachtliche Fortschritte bei der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie der Bekämpfung von Korruption erzielt hat und den Vorgaben der EU recht zuverlässig folgt, so dass die Europäisierung des Landes voranschreitet. Armenien liegt demgegenüber deutlich zurück, während sich Aserbaidschan den Einflüssen der EU weitgehend verweigert.

Dieser Beitrag ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten, theoretischen Teil wird zunächst der aus der Europafororschung bekannte Ansatz der Europäisierung präsentiert und um weitere Ideen ergänzt, sodass ein eigenes Modell entsteht. Im zweiten, empirischen Teil wird dann anhand des Fallbeispiels der Korruptionsbekämpfung versucht, unterschiedliche Ergebnisse der Europäisierungsbemühungen der EU und damit den Erfolg bzw. Misserfolg dieser Strategie mithilfe dieses Modells zu erklären.⁴

Der Ansatz der Europäisierung aus theoretischer Perspektive

Der Begriff der Europäisierung erfuhr nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 eine bemerkenswerte Konjunktur in der Wissenschaft und avancierte rasch zum wichtigsten Paradigma der Europafororschung.⁵ Die ersten Definitionen dieses schillernden Begriffs waren tastende Versuche, ein komplexes Phänomen begrifflich zu fassen, denn Europäisierung hat viele Gesichter.⁶ Maarten Vink fasst den Einfluss der europäischen Integration in recht allgemeiner Weise: „Europeanisation is always (to a certain extent) a pro-

2 Thomas De Waal: *A Broken Region: The Persistent Failure of Integration Projects in the South Caucasus*, in: *Europe-Asia Studies* 9/2012, S. 1709ff.; Svetlana Akkiewa: *The Caucasus: One or Many? A View from the Region*, in: *The Journal of Nationalism and Ethnicity* 2/2008, S. 253ff.

3 Nelli Babayan: „Fear or Love thy Neighbour?“ The EU Framework for Promoting Regional Cooperation in the South Caucasus, in: *Journal of Contemporary European Research* 1/2012, S. 40ff.; Syuzanna Vasilyan: The EU’s Ambitious Regionalization of the South Caucasus, in: Philippe De Lombaerde/Michael Schulz (Hrsg.): *The EU and World Regionalism. The Makability of Regions in the 21st Century*, Franham 2009, S. 205ff.

4 Der theoretische Ansatz wurde vom Verfasser erstmals unter dem Titel „Die Europäisierung der Nationalstaaten“ publiziert. Der Beitrag erschien in Florian T. Furtak/Bernd Groß (Hrsg.): *Lernziel Europa. Integrationsfelder und -prozesse*, Frankfurt am Main 2012, S. 39ff. Für den vorliegenden Beitrag wurden einige theoretische Aspekte ergänzt bzw. gekürzt, um die Anwendbarkeit auf die Region Südkaukasus zu verdeutlichen.

5 Tanja A. Börzel/Diana Panke: *Europeanization*, in: Michelle Cini/Nieves Pérez-Solórzano Borragán (Hrsg.): *European Union Politics*, 5. Auflage, Oxford 2016, S. 110ff.

6 Johan P. Olsen: *The Many Faces of Europeanization*, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2002, S. 921ff.

cess of domestic political change caused (somehow) by processes of European integration.“⁷ Auch Robert Ladrech hebt auf die Rückwirkung europäischer Politik auf die nationalstaatliche Ebene ab und betont noch mehr die schrittweise Inkorporierung europäischer Politik in das nationale politische System: „Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.“⁸ Er fasst die Nationalstaaten als Einheiten auf, die intern Institutionen ausgebildet haben, welche in bestimmten Beziehungen zueinander stehen. Europäisierung im Sinne eines Einflusses der EU auf die nationale Politik wirkt dabei sowohl auf die einzelnen Institutionen als auch auf die Stellung der Institutionen zueinander, die sogenannte Konfiguration. Da jeder Nationalstaat eine weitgehend autonome Einheit darstellt, wirkt nach Ladrech Europäisierung national unterschiedlich. Eine Konvergenz der von Europäisierung betroffenen Staaten ist daher auch auf lange Sicht nicht zu erwarten. Europäisierung hat nicht Homogenisierung, sondern eher partielle Konvergenz zur Folge.

Neben dem Einfluss von Europäisierung auf die Mitgliedstaaten der EU beschäftigt sich ein weiterer Strang der Forschung mit der Frage, inwieweit es der EU gelingt, Staaten außerhalb der Gemeinschaft zu einem innerstaatlichen Wandel anzuregen. Hier geht es also um die Unterstützung innerstaatlicher Reformprozesse bei der Transformation in Richtung Marktwirtschaft und Demokratie. Es wird angenommen, dass die nach dem Ende des Kommunismus einsetzende Transformation durch Europäisierung, die vor allem als „EU-Europäisierung“ oder „EU-isierung“⁹ zu verstehen ist, überlagert wird und der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformation der unmittelbaren Nachwendezeit Ziel und Richtung gibt. Das wichtigste Instrument ist dabei die sogenannte Konditionalitätspolitik, durch die über gewisse Anreizstrukturen einheimische Akteure zu Reformen angeregt werden sollen.¹⁰ Es wird angenommen, dass die EU innenpolitischen Wandel in den betreffenden Staaten durch die Honorierung von nationalen Reformen in Form von finanziellen Leistungen bzw. deren Vorenthaltung induzieren kann. Der Heranführungsprozess wird dabei als Normtransfer gedeutet, durch den der Zielstaat allmählich an Unionsstandards herangeführt wird und diese Normen, Modelle und Vorgaben in eigene Politiken inkorporiert. Dies gilt gleichermaßen für Beitrittskandidaten wie für assoziierte Staaten.

7 Maarten P. Vink: What is Europeanisation? And Other Questions on a New Research Agenda, in: European Political Science 1/2003, S. 63ff., hier S. 72; vgl. auch Paolo R. Graziano/Maarten P. Vink: Europeanization: Concept, Theory and Methods, in: Simon Bulmer/Christian Lequesne (Hrsg.): The Member States of the European Union, 2. Auflage, Oxford 2013, S. 31ff.

8 Robert Ladrech: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, in: Journal of Common Market Studies 1/1994, S. 69ff., hier S. 69; Robert Ladrech: Europeanization and National Politics, Basingstoke 2010.

9 Claudio M. Radaelli: The Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 27ff., hier S. 27; Beate Kohler-Koch: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: Michèle Knott/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt am Main 2000, S. 11ff.; Trine Flockhart: Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space, in: Journal of Common Market Studies 4/2010, S. 787ff.

10 Milada Anna Vachudova: Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism, Oxford 2005; Geoffrey Pridham: Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-Communist Europe, Hounds Mills 2005; Dimitris Papadimitriou/David Phinnemore: Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania, in: Journal of Common Market Studies 3/2004, S. 619ff.

Zwei Ansätze, die beide auf der Theorie des Institutionalismus fußen, dennoch sehr verschieden argumentieren, haben sich mittlerweile zur Erklärung EU-induzierten Wandels herausgebildet.¹¹ Nach dem Modell des rationalistischen Institutionalismus ist vor allem das System von Sanktionen und Anreizen von Bedeutung. Fünf Instrumente haben sich dabei als besonders wirksam herausgestellt: die Vorgabe von Modellen (Bereitstellung von Gesetzesvorlagen oder Empfehlungen), Geld (Hilfs- oder Assistenzprogramme), Kontrollmechanismen (Monitoring durch Fortschrittsberichte), Partnerschaften (EU-BeamtenInnen arbeiten in den nationalen Institutionen als RatgeberInnen) und das „gate-keeping“ (die Möglichkeit, den Zugang zu Verhandlungen und Stufen im Beitrittsprozess zu steuern).¹² Das Konditionalisierungsregime wird durch die Asymmetrie zwischen der Union und dem Beitrittsland begünstigt. Demnach setzt die EU die Übernahme ihrer Normen durch Vergabe bzw. Entzug von Privilegien durch. In den Beitrittsstaaten trifft die Konditionalitätspolitik auf eine differenzierte Akteurskonstellation. Die Bereitwilligkeit der Akteure zur Normübernahme wird durch ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül bestimmt. Die betroffenen innenpolitischen Akteure wägen Kosten und Nutzen eines Politikwandels im Sinne der EU ab und wählen die Option, deren Nutzen, einschließlich der Belohnung durch die EU, die Kosten der Übernahme übersteigt.

Eine alternative Erklärung für Europäisierungsprozesse liefert der konstruktivistische Institutionalismus.¹³ Der Logik dieses Ansatzes gemäß resultiert der Einfluss der EU aus Lernprozessen innerhalb der Nationalstaaten. Innenpolitische Akteure übernehmen und internalisieren EU-Normen, weil sie diese für legitim und angemessen halten. Die Konditionalitätspolitik der EU spielt keine Rolle. Die EU-Politik beschränkt sich auf Lehr- und Überzeugungsmethoden. Faktoren wie die Legitimität der EU-Regeln spielen die entscheidende Rolle. Gehören Regeln beispielsweise zu übergeordneten internationalen Standards, steigt deren Legitimität. Die Identifikation mit der EU, ihren Normen und Werten ist hier ebenfalls ein Faktor, der den Grad der Anpassung erklärt. Staaten können sogar ohne Einfluss der EU europäische Normen und Werte übernehmen. Deren Modelle und Normen bieten lediglich die Vorlage zur Imitation oder einen Anstoß für eigene Lösungen. In diesem Fall wird lediglich das Wissen über EU-Modelle zur Entwicklung eigener nationaler Regeln benutzt. Dies geschieht in Reaktion auf Unzulänglichkeiten, die nationale Akteure in ihrem politischen System oder in ihrer Gesellschaft wahrnehmen und ändern wollen. Regeln und Lösungsstrategien anderer werden beobachtet und nach ihrer Anwendbarkeit und Übertragbarkeit auf das eigene System bewertet. Übernommen wird das, was woanders zum Erfolg geführt hat.

In der Theorie sind die beiden Ansätze unüberbrückbare Gegensätze, in der Realität kommen jedoch beide Formen gemischt vor. Die Frage ist daher, ob und wie beide Ansätze zusammengeführt werden können. Die Ansätze können, so wird hier argumentiert, ver-

11 Ulrich Sedelmeier: Europeanisation in new member and candidate states, in: Living Reviews in European Governance 1/2011.

12 Heather Grabbe: The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Basingstoke 2006; ergänzend Amelie Kutter: Transformation unter den Bedingungen der Konditionalisierung. Zugänge zur Analyse EU-induzierten Wandels, in: Forschungsstelle Osteuropa Bremen: „Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach, Bremen 2004, S. 15ff.

13 Thomas Risse: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities, in: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change, Ithaca 2001, S. 198ff.

bunden werden, wenn sie in einen zeitlichen Zusammenhang gesetzt, indem sie also sequenziert werden.

Ein Modell zur Analyse von Europäisierung

Im Folgenden wird dazu ein zweistufiges Modell vorgestellt. Die beiden theoretischen Ansätze werden dahingehend sequenziert, dass in der ersten Phase von Europäisierung rationalistische Erklärungsmuster dominieren, während in der zweiten Phase eher konstruktivistische Annahmen vorherrschen. Das Modell soll vor allem Europäisierung außerhalb der EU erklären und ihre Chancen und Grenzen aufzeigen. Im Hinblick auf die Region Südkaukasus handelt es sich um Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik, die bislang keine konkrete Beitrittsperspektive haben.

Phase 1: Exogene Europäisierung

Grundgedanke der Europäisierungsforschung ist die Annahme, dass die EU innenpolitischen Wandel induziert. Als Adressaten europäischer Politik in den Zielländern werden fünf Bereiche identifiziert, die der Europäisierung unterworfen sind.

1. *Politische Eliten und Institutionen:* Die ersten Adressaten europäischer Vorgaben sind die politischen Eliten und die Institutionen, in denen sie agieren. Anforderungen von Seiten der EU treffen in jedem Land auf eine spezifische Akteurskonstellation, die geprägt ist von der politischen Kultur des Landes, den Spezifika des politischen Systems, der geschichtlichen Entwicklung und im Südkaukasus zusätzlich von den Hinterlassenschaften der kommunistischen Zeit. Diese Faktoren bilden den normativen Bezugsrahmen, in dem die Akteure handeln.

2. *Rechtsstaatlichkeit:* Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit herrscht ein großes West-Ost-Gefälle. Während die Staaten des Westens eine jahrzehnte-, teilweise jahrhundertealte Tradition der Rechtsstaatlichkeit aufweisen, musste der Aufbau der Judikative in den post-sowjetischen Staaten bei den Fundamenten beginnen. Nach Jahrzehnten der Unrechtsstaatlichkeit in Form von politischer Gängelung und Gefälligkeitsurteilen fiel es den meisten neuen Staaten schwer, eine wirklich unabhängige Justiz zu etablieren. Zu sehr profitierten die politischen Führungen selbst von der Kontrolle der Justiz. Europäisierung der Judikative bedeutet daher zunächst Aufbau und Sicherstellung eines den westeuropäischen Staaten vergleichbaren Gerichtswesens. Es bedeutet ferner die Anpassung der Verfassung und des Rechtssystems an EU-Vorgaben. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft, Strafverfolgungsbehörden und Polizei muss eindeutig geregelt sein. Eine weitere große Herausforderung für die Justiz ist der Umgang mit Korruption und Schattenwirtschaft, die weit verbreitet sind.¹⁴ Die Effektivität der Strafverfolgungsbehörden wird sich daher an der erfolgreichen Korruptionsbekämpfung messen lassen müssen.

3. *Ökonomische Restrukturierung:* Die Transformation der Wirtschaft in den postsowjetischen Ländern betraf in den 1990er Jahren vor allem die Frage der Privatisierung von Staatsbetrieben sowie die Rückgabe bzw. Neuauftteilung von Grund und Boden. Durch den Druck der Europäisierung werden die Regierungen zu solider Haushaltsführung und zur

¹⁴ Yasser Abdih/Leandro Medina: Measuring the Informal Economy in the Caucasus and Central Asia, Internationaler Währungsfonds: IMF Working Paper, 2013.

Schaffung stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen gezwungen. Europäisierte Wirtschaftsstrukturen bedeuten in diesem Zusammenhang, dass ein starker wirtschaftlicher Bezug zur EU bzw. zum Euroraum gegeben ist, beispielsweise durch Assoziierungsabkommen. Die Transformation bedeutet zugleich schmerzhafte Veränderungen durch die Rückführung des ersten und zweiten Sektors. Europäisierung heißt hier wesentlich Modernisierung.

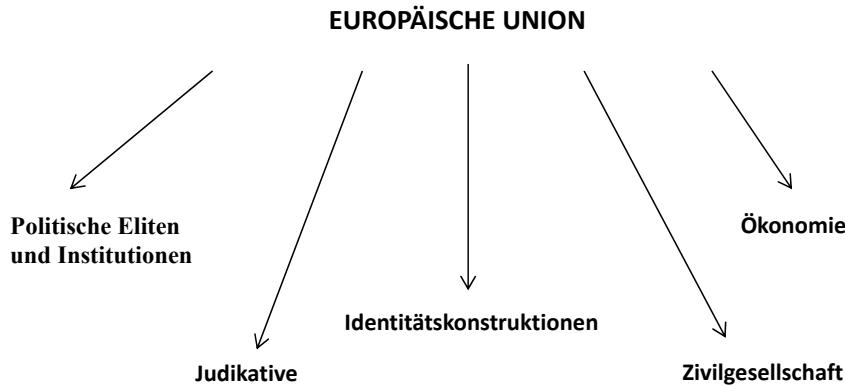
4. Ausprägung der Zivilgesellschaft: Die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Effektivität und Legitimität demokratischen Regierens in den Transformationsstaaten ist kaum zu unterschätzen.¹⁵ Die in Vereinen, Verbänden und Lobbygruppen organisierte Bürgerschaft liefert dem politischen System über institutionalisierte Partizipation Unterstützung und Zustimmung und ist für demokratisches, den Pluralismus der Gesellschaft widerspiegelndes Regieren unerlässlich. Die Zivilgesellschaft ist eine Ergänzung oder ein Korrektiv, auf jeden Fall das notwendige Fundament einer Europäisierung von Staat und Wirtschaft. Europäisierung drückt sich allgemein dadurch aus, dass in der Bevölkerung eine positive Grundeinstellung zur europäischen Integration vorhanden ist. Tiefergehend muss jedoch gefragt werden, unter welchen Voraussetzungen zivilgesellschaftliche Konzepte erfolgreich sind. Mit Blick auf den postsowjetischen Raum ist zu konstatieren, dass dort nach dem Zusammenbruch des Kommunismus zunächst keine zivilgesellschaftlichen Organisationen vorhanden waren und bis heute informelle Netzwerke die Ausbildung einer Zivilgesellschaft nach westlichen Maßstäben behindern.¹⁶ Auch Jahrzehnte nach dem Umbruch herrscht politische Passivität in der Bevölkerung. Protest gegen politische Entscheidungen wird nicht offen artikuliert, sondern drückt sich in einer Verweigerungshaltung aus. Niedrige Wahlbeteiligung, Protestwahlen sowie die Diskreditierung von PolitikerInnen und Parteien sind empirisch zu beobachtende Folgen.

5. Identitätskonstruktionen: Hier geht es um nicht materielle Elemente. Kamen bislang eher rationalistische Faktoren zur Sprache, wird mit diesem Merkmal auf „weiche“ Faktoren abgehoben. Es wird angenommen, dass in den Staaten je unterschiedliche Diskurse und politische sowie soziale Interaktionsprozesse vorherrschen. Diese sind geprägt von vorherrschenden Normen und Werten, Selbstzuschreibungen und Identitäten, die wiederum auf geschichtlichen Erfahrungen beruhen. Diese beeinflussen wesentlich die vorherrschenden Einstellungen und Leitbilder in Politik und Gesellschaft. Sie determinieren die Interpretation gegenwärtiger Ereignisse und geben einen Rahmen für zukünftige Entwicklungen. Wie Europa wahrgenommen wird, hängt wesentlich vom Verlauf des nationalen Diskurses ab. Europäisierung bedeutet hier eine Bereitschaft, von der EU vorgegebene Werte und Normen zu übernehmen und die Integration in den Westen voranzutreiben.

Abbildung 1 stellt die Modellierung der Einflussnahme der EU auf die sechs vorgestellten Bereiche dar. Die Pfeile symbolisieren die Konditionalitätspolitik der EU. Drittstaaten übernehmen Modelle, Vorgaben und Normen aufgrund einer Kosten-Nutzen-Rechnung,

15 Elke Fein/Sven Matzke: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformation in Osteuropa, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin: Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft 7/1997. Allgemein Amelie Kutter/Vera Trappmann: Das Erbe des Beitritts: Zur Analyse von Europäisierungseffekten in mittel- und osteuropäischen Gesellschaften, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2006, S. 13ff.

16 Huseyn Aliyev: Civil society in the South Caucasus: kinship networks as obstacles to civil participation, in: Southeast European and Black Sea Studies 2/2014, S. 263ff.

Abbildung 1: Einflussnahme der EU auf die sechs vorgestellten Bereiche

Quelle: Eigene Darstellung.

bei der die Akteure im Sinne einer Maximierung ihres Wohlstandes und ihrer Macht handeln. In Abbildung 1 sind die Pfeile der Übersichtlichkeit halber gleich stark gezeichnet. Dennoch wirkt der Europäisierungsdruck auf die einzelnen Elemente nicht gleich stark. Anzunehmen ist vielmehr, dass die Stärke des Europäisierungsdrucks beispielsweise durch rechtliche Verbindlichkeit und ideelle oder materielle Unterstützung variiert.¹⁷ Die Forschung hat in den vergangenen Jahren einige Bedingungen herausgearbeitet, die eine Übernahme europäischer Vorgaben und damit eine Europäisierung wahrscheinlicher machen. Gemäß dem von Frank Schimmelfennig und Ulrich Sedelmeier vorgelegten External-Incentives-Modell¹⁸ hängt die Stärke der Konditionalität wesentlich von folgenden Faktoren ab: von der Glaubwürdigkeit der in Aussicht gestellten Belohnung, beispielsweise in Form eines Assoziierungsabkommens oder der Visaliberalisierung; von der Größe und zeitnahen Gewährleistung von EU-Hilfen; von der Klarheit der Bedingungen seitens der EU; und von innenpolitischen Kosten und Vetospielern. Je geringer die Anzahl möglicher Vetospiele und je größer die Bereitschaft zur Einwilligung ausgeprägt ist, desto effektiver ist europäische Konditionalitätspolitik. Die Reaktion der Betroffenen auf den Europäisierungsdruck lässt sich in vier Formen einteilen. Die Betroffenen befürworten die europäischen Vorgaben uneingeschränkt und versuchen, sie aktiv umzusetzen. Eine zweite, schwächere Form ist die Duldung, bei der sie passiv bleiben. Im dritten Fall, der Intervention, versuchen die Betroffenen, die Vorgaben zu verändern oder abzuschwächen. Im vierten Fall, der Konfrontation, werden die Vorgaben erst gar nicht umgesetzt und Europäisierung blockiert.¹⁹

17 Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, in: European Integration online Papers 7/1999, S. 1ff.

18 Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier (Hrsg.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca 2005; sowie Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: Candidate Countries and Conditionality, in: Paolo Graziano/Maarten P. Vink (Hrsg.): Europeanization. New Research Agendas, Hounds Mills 2007, S. 88ff.

19 Nach Alexander Brand/Arne Niemann: Europeanisation in the Societal/Trans-National Realm: What European Integration Studies Can Get Out Of Analysing Football, in: Journal of Contemporary European Research 3/2007, S. 182ff, hier S. 186.

An diesem Modell, das auf der rationalistischen Spielart des Institutionalismus fußt, wurde fundierte Kritik geübt.²⁰ Es sei unterkomplex, so ein Vorwurf, da Europäisierung hier als einfache Wenn-dann-Relation gefasst wird. In der Realität sei aber eine simple Kausalität zwischen Forderungen und Erfüllung nicht gegeben. Ferner finde eine Dekontextualisierung der Konditionalitätspolitik statt. Das Modell betrachte ausschließlich die Beziehungen zwischen der EU und dem betroffenen Land und berücksichtige zu wenig die einheimischen Akteure. Schließlich sind es immer Akteure auf der nationalen Ebene, die die europäischen Regeln übernehmen und anwenden müssen.²¹ Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich ebenfalls auf die rationale Fundierung des Modells. Ausschließlich vernunftgesteuerte Kosten-Nutzen-Kalküle fließen nach diesem Modell in die Entscheidungen der betroffenen Akteure ein. Das Modell führt Transformationsvorgänge fast ausschließlich auf die europäische Konditionalitätspolitik zurück. In diesem Zusammenhang wird auch von einem „Mythos der Konditionalität“²² gesprochen.

Phase 2: Endogene Europäisierung

Um diese Kritik aufzunehmen, wird vorgeschlagen, eine zweite Phase der Europäisierung anzuschließen. In dieser geht der Druck zur Europäisierung nicht mehr primär von der europäischen Ebene aus, sondern die nationalen Akteure haben europäische Forderungen, Normen und Modelle bereits zur Kenntnis genommen und setzen diese nun um. In diesem Modell werden die fünf Elemente wechselseitig zu Initiatoren bzw. Adressaten von Anforderungen, Handlungsdruck und Transformation und damit von Europäisierung.

Die Verbindungslien zwischen den einzelnen Elementen drücken unterschiedliche Varianten der Einflussnahme aus. Sie können für die Möglichkeit stehen, innenpolitische Entscheidungen zu initiieren und zu beeinflussen. In diesem Fall kann ein Faktor nachhaltige Veränderungen im politischen System des Landes auslösen. Eine Linie kann aber auch die Fähigkeit zur Kontrolle symbolisieren bzw. die Möglichkeiten der positiven oder negativen Sanktionierung, der Vergabe oder des Entzugs von Belohnungen. Jeder Faktor kann ein möglicher Vetospieler im Entscheidungsprozess sein.

Besonders wichtig ist die Annahme, dass jedes Element zugleich Normsender oder Normempfänger sein kann. Das bedeutet, dass jedes Element ein anderes beeinflussen und damit Subjekt von Normanforderungen sein kann, zugleich aber auch Objekt von Verhaltenserwartungen anderer Elemente werden kann. Fungiert ein Element als Normsender und formuliert Verhaltenserwartungen im Sinne europäischer Normen, dann ist die Normsendung Ausdruck für die Internalisierung europäischer Normen. Die Frage, warum ein Element sich europäisiert, muss offenbleiben. Die Gründe dafür können vielfältig sein: rationale Erwägungen im Sinne eines Kosten-Nutzen-Kalküls, befürchtete Sanktionen von europäischer Ebene ebenso wie die Hoffnung auf Belohnung. Ein weiterer möglicher

20 Zur Kritik am Europäisierungsmodell Arolda Elbasani: EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading. The Limits of Europeanization in Challenging Contexts, Freie Universität Berlin, Kolleg-Forscherguppe „The Transformative Power of Europe“: Working Paper 2/2009.

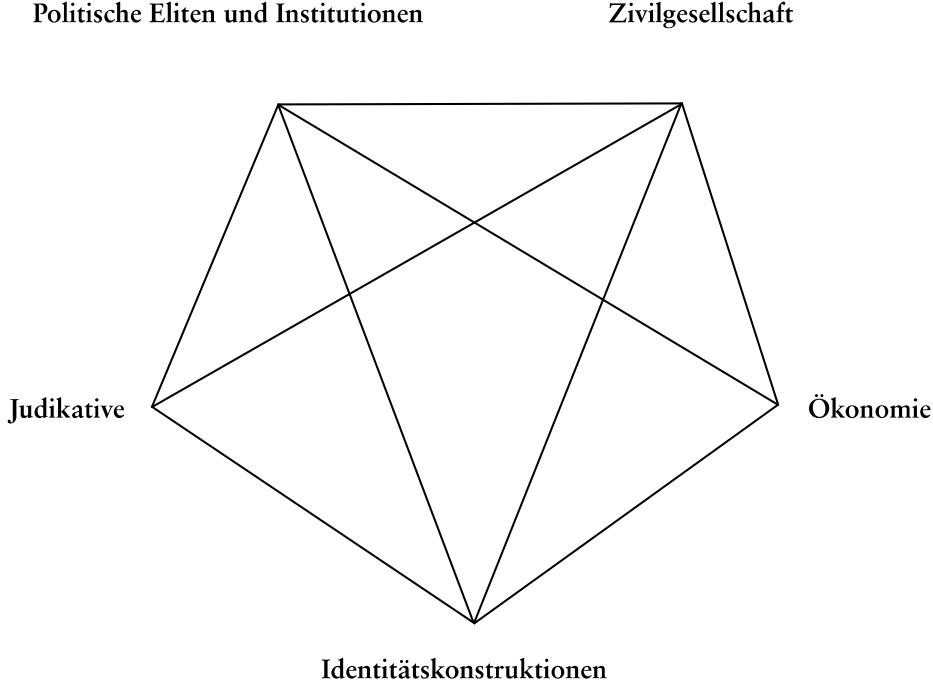
21 Zum Zusammenhang zwischen den außenpolitischen Orientierungen der politischen Elite und der Ausprägung einer europäischen Identität in der Gesellschaft vgl. Osman Sabri Kiratlı: The role of identity in support for supranational integration in EU Foreign and Security Policies, in: European Integration online Papers 7/2015, S. 1ff.

22 James Hughes/Gwendolyn Sasse/Claire Gordon: Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality, New York 2005.

Grund, der gerade im Südkaukasus eine große Rolle spielt, ist die Überwindung von sowjetischen Hinterlassenschaften, „legacies“. So wird beispielsweise derzeit versucht, westliche Bildungsstandards einzuführen, um Anschluss an die wissenschaftliche Lehre und Forschung Europas und des Westens zu gewinnen. Gründe für die Übernahme können aber auch konstruktivistische Mechanismen sein, die Überlegenheit einer europäischen Norm anzuerkennen, Mitglied in der großen europäischen Familie zu sein oder bereits eine europäische Identität ausgebildet zu haben. Auch geschichtliche Vorerfahrungen und kulturelle Determinanten können mit hineinspielen. Manchmal mischen sich auch beide Erwägungen oder sie schließen sich gegenseitig aus. Die Ausrichtung auf Russland spiegelt die Nähe der armenischen Politik und Gesellschaft zur dominierenden Regionalmacht wider, die dem Land zugleich die militärische Überlegenheit im Konflikt mit Aserbaidschan um die Region Berg-Karabach sichert.²³ Georgien wiederum ist russlandkritisch eingestellt und hat im Vergleich mit den anderen beiden Staaten der Region die größten Konflikte mit der Macht im Norden.

Das Modell fragt nicht nach den Gründen für Europäisierung, denn die Anreize und Belohnungen können durchaus vielfältiger sein als die Perspektive eines Beitritts zur EU, die für die Region Südkaukasus unrealistisch ist. Das Modell beantwortet die Frage nach der

Abbildung 2: Modell der endogenen Europäisierung



Quelle: Eigene Darstellung.

23 Aschot Manutscharyan: Der Bergkarabach-Konflikt aus armenischer Sicht, in: Erich Reiter (Hrsg.): Der Krieg um Bergkarabach. Krisen- und Konfliktmanagement in der Kaukasus-Region, Wien 2009, S. 35ff.

„Messbarkeit“ von Europäisierung dahingehend, dass ein Element sich europäisiert hat, wenn es europäische Normen internalisiert hat, die wiederum dann sichtbar werden, wenn es entsprechende Verhaltenserwartungen erfüllt und umgekehrt an seine Umwelt stellt.

Abschließend sei noch hinzugefügt, dass die vorgeschlagene Sequenzierung nicht vollständig sein muss. Die Phasen lösen sich nicht zu einem exakt bestimmten Zeitpunkt ab, sondern sie können teilweise parallel laufen. In der ersten Phase spielen externe Akteure eine große Rolle, in der zweiten treten sie hinter einheimische Akteure zurück. Für eine tief greifende Europäisierung ist die zweite Phase wichtiger, denn in dieser wird die Kritik überwunden, die der ersten Phase vorgeworfen wird. Einheimische Akteure und Gegebenheiten werden als „domestic opportunity structure“ einbezogen. Europäische Konditionalitätspolitik trifft nicht auf eine Tabula rasa, in die sie nach Belieben eigene Inhalte einfügen kann, sondern unterschiedliche nationale Gegebenheiten beeinflussen den Erfolg oder Misserfolg wesentlich. Es findet eine Rekontextualisierung statt, denn die spezifischen einheimischen Akteure werden in den Blick genommen, welche die europäischen Regeln übernehmen und anwenden müssen. Europäisierung heißt hier, dass auf der europäischen Ebene formulierte Normen auch tatsächlich innenpolitisch übernommen und internalisiert werden. Bei der Inkorporierung kommt es jedoch zu Umformungen und Neubewertungen, die zu einer pfadabhängigen Weiterentwicklung führen, die primär der Logik der innerstaatlichen Gegebenheiten folgt. Europäisierung geschieht also immer im unterschiedlichen nationalen Rahmen; sie führt nicht zur vollständigen Harmonisierung oder gar zur Auflösung des Nationalstaates, sondern zu innerstaatlichem Wandel und manchmal zur Neujustierung der innenpolitischen Kräfteverteilung.

Tabelle 1: Vergleich von exogener und endogener Europäisierung

	Phase 1: Exogene Europäisierung	Phase 2: Endogene Europäisierung
Impulsgeber	Externer Einfluss der EU auf das nationale institutionelle System	Wechselseitiger Einfluss innerstaatlicher Institutionen
Driver	Konditionalität	Innenpolitische Austauschprozesse
Wirkungsrichtung	Vertikal	Horizontal
Mechanismus	Formelle Übernahme	Lernprozesse, Norminternalisierung
Ergebnis	Wandel von Institutionen	Wandel des Policy-Making-Prozesses

Quelle: Eigene Darstellung.

Europäisierung im Südkaukasus

Anhand einiger empirischer Beobachtungen sollen erfolgreiche, aber auch fehlgeschlagene Europäisierungsprozesse im Südkaukasus in den Blick genommen und erklärt werden. Im Mittelpunkt steht die Korruptionsbekämpfung. Die Region ist Ziel der 2004 ge-

gründeten ENP.²⁴ Von den insgesamt 16 Partnerländern im Süden und Osten der EU ist der Südkaukasus mit allen drei Ländern vertreten. Das Hauptziel der ENP ist die Schaffung eines „Rings von Freunden“ an den EU-Außengrenzen. Länder, die keine klare Beitrittsperspektive haben, sollen gefördert und an die EU herangeführt werden. Vier Ziele stehen dabei im Mittelpunkt: Erstens soll die ENP die politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit fördern. Zweitens sollen die betreffenden Länder Anreize zur Modernisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erhalten. Drittens sollen durch bilaterale Verträge und Abkommen die Achtung der Menschenrechte und die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft gefördert werden. Viertens sollen durch demokratische Reformen Korruption, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen bekämpft werden. Zu diesem Zweck werden bilaterale Verträge mit den einzelnen Staaten geschlossen mit dem Ziel, Reformen zu implementieren. In regelmäßigen Länderberichten werden die konkret definierten Reformmaßnahmen kontinuierlich überprüft und Fortschritte und Stagnation klar benannt. Abgerundet wird das Verfahren durch finanzielle und technische Unterstützung, welche die EU dem Zielland zur Verfügung stellt, um die vereinbarten Maßnahmen umzusetzen.

Die Konzeption der ENP beruht auf der optimistischen Vorstellung von der Möglichkeit eines durch die EU extern induzierten Wandels. In der Zeit nach 2000 wurden in Europa, aber auch insgesamt in der westlichen Welt verstärkt Möglichkeiten der Einflussnahme auf die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Staaten diskutiert. Die USA bevorzugten für den Nahen Osten eine kriegerische Variante, die im Irak eine Demokratisierung durch Despotenbeseitigung vorsah, während die EU auf Konzepte setzte, die ihre Rolle als Zivilmacht betonten. In diesem Zusammenhang entwarf die EU eine Reihe von Strategien für ihr nachbarschaftliches Umfeld, die vor allem eine wirtschaftliche Anbindung vorsahen.²⁵ Als sich im Laufe der Zeit abzeichnete, dass die Länder Osteuropas im postsozialistischen Korridor von Belarus bis Armenien gegenüber den südlichen Mittelmeerarainern differenziert behandelt werden mussten, entwarf die EU die Östliche Partnerschaft. Im Vordergrund standen hier eine enge politische Bindung und eine Beeinflussung der Transformation der Länder der Region im westlichen Sinne.²⁶ Die Instrumente wurden zwar differenzierter, indem einzelne Länder unterschiedlich gefördert werden konnten, dennoch fasste die EU den Raum Osteuropa, zu dem auch der Südkaukasus zählt, weiterhin als eine einheitliche Region auf. Die Instrumente waren zu wenig abgestuft, um den höchst divergenten Realitäten in den einzelnen Ländern gerecht zu werden.²⁷ Zudem gin-

24 Katrin Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Baden-Baden 2010.

25 Liana Fix: Eine Region im Spagat: Der Südkaukasus zwischen der Europäischen Union und Russland, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen der EU und Russland. Spannung und Kooperation, Sonderband 1/2016 der Zeitschrift *Integration*, S. 118ff.; Sigita Urdze: Die externe Demokratieförderung der EU in den zentralasiatischen Staaten, Baden-Baden 2010.

26 Neil Winn/Stefan Gänzle: Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Zentralasien und der Südkaukasus: vom normativen Ansatz zum „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“, in: *Integration* 4/2017, S. 308ff.; Peter Casny: Europäische Energie- und Sicherheitspolitik im Südkaukasus, Berlin 2013, S. 46ff.

27 Thomas de Waal: Whither the South Caucasus?, Center for Transatlantic Relations/Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik/Robert Bosch Stiftung: Working Paper Series, Eastern Voices: Europe's East Faces an Unsettled West, März 2017, S. 99ff.; Michèle Knodt/Sigita Urdze: Ferne Nachbarn. Die Europäische Union im Südkaukasus, in: Osteuropa 7-10/2015, S. 469ff.

gen die Maßnahmen von einer einseitigen Gerichtetheit aus. Die EU lieferte die Vorgaben hinsichtlich politischer, wirtschaftlicher und sozialer Standards, sie vergab finanzielle Mittel zur Umsetzung der gewünschten Ziele und evaluierte die Maßnahmen in den einzelnen Ländern. Gemäß dem zuvor vorgestellten Modell handelt es sich um eine exogene, einseitig gerichtete Europäisierung.

Dieses Modell kann jedoch die empirische Beobachtung nicht erklären, warum die betreffenden Länder auf die Europäisierungspolitik höchst unterschiedlich reagieren.²⁸ So steht Georgien in politischer, sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Hinsicht Europa und dem Westen nahe. Seit 2014 ist das Assoziierungsabkommen zwischen Georgien und der EU in Kraft und das Land ist darüber hinaus Teil der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA). 2017 wurde auch die von Georgien lange gewünschte Visafreiheit eingeführt. Diese Maßnahmen banden Georgien noch enger an die EU. Trotz einiger Umsetzungsprobleme werden die Implementationsbemühungen Georgiens doch grundsätzlich positiv eingeschätzt.²⁹ Auch Armenien wollte den „europäischen Weg“ beschreiten und verhandelte mit der EU über ein Assoziierungsabkommen und den Beitritt zur DCFTA. 2014 trat das Visaerleichterungsabkommen in Kraft. Doch Präsident Sersch Sargsjan sah durch das Bündnis mit der EU offenbar die Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen des Landes gefährdet und so trat Armenien 2015 der von Russland geführten Eurasischen Wirtschaftsunion bei. Nach der Samternen Revolution im April/Mai 2018 signalisierte der neue Regierungschef Nikol Paschinjan der EU neue Gesprächsbereitschaft. Seit Juni 2018 werden nunmehr Teile des neuen Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (CEPA) umgesetzt, das für Armenien maßgeschneidert wurde.³⁰ Die Beziehungen zu Aserbaidschan bleiben schwierig. Bei Abschluss der strategischen Energiepartnerschaft 2006 sprach Kommissionspräsident José Manuel Barroso davon, dass die Beziehungen „auch gemeinsame europäische Demokratiewerte, Good Governance, Achtung der Grundfreiheiten und der Menschenrechte verfolgen“.³¹ 2011 folgte ein strategisches Gasabkommen. 2016 wurde entschieden, langfristig ein umfassendes Abkommen mit Aserbaidschan zu schließen, doch sind diese Bemühungen bislang von keinem Erfolg gekrönt. Im Gegenteil, das patrimonial-autoritäre Herrschaftssystem des Präsidenten Ilham Aliyev setzt die Opposition immer stärker unter Druck und missachtet die Menschenrechte in eklatanter Weise.³² Von gemeinsamen europäischen Werten ist Aserbaidschan derzeit sehr weit entfernt.

Fraglich ist nun, warum die drei Staaten in unterschiedlicher Weise reagieren, obwohl die EU allen die gleichen Angebote macht. Dazu zählen Assoziierungs- und Freihandelsabkommen sowie Visaliberalisierung, nicht jedoch eine konkrete Beitrittsperspektive. Unterstützt wird die Übernahme europäischer Standards zusätzlich durch die Gewährung finan-

28 Zur Kritik und möglichen Neuausrichtung der Östlichen Partnerschaft Tanel Kerikmäe/Archil Chochia (Hrsg.): Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy, Berlin 2016.

29 Zuletzt im Gemeinsamen Bericht Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Association Implementation Report on Georgia, SWD(2017) 371 final.

30 Franziska Smolnik: CEPA im „Neuen Armenien“. Armeniens Reformkurs unter der Regierung Paschinjan und das neue Partnerschaftsabkommen mit der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 42/2018.

31 Europäische Kommission: Präsident Barroso und der Präsident von Aserbaidschan unterzeichnen Vereinbarung über Energiepartnerschaft, Pressemeldung, 7. November 2006.

32 Uwe Halbach: Aserbaidschan zwischen Verhärtung im Inneren und Vernetzung nach außen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 26/2018.

zieller Mittel. Doch während Georgien den europäischen Anreizen folgt, reagiert Armenien nur zögerlich und Aserbaidschan praktisch nicht.

Die Unterschiede in der Europäisierung der einzelnen Staaten der Südkaukasus-Region lassen sich erklären, indem die zweite Phase, die endogene Europäisierung, herangezogen wird. Nunmehr steht nicht mehr der einseitig gerichtete Einfluss der EU auf die Staaten der Region im Mittelpunkt, sondern die Frage der Umsetzung vor Ort. Hier werden deutliche Unterschiede in der Umsetzung von Reformen sichtbar, beispielsweise bei der Korruptionsbekämpfung, wo Georgien große Fortschritte erzielt hat. Die georgischen Anti-Korruptionsgesetze sind in das Strafgesetzbuch aufgenommen worden und bilden den Rechtsrahmen für eine aktive Anti-Korruptionspolitik durch die Strafverfolgungsbehörden. Bestechungsgelder sind sowohl im kleinen, privaten Rahmen als auch im großen Stil, z.B. bei Bauunternehmungen, eher ungewöhnlich. Auch bei der Polizei sowie im öffentlichen Dienst und in der Steuerverwaltung konnte die Korruption auf ein gewisses „Normalmaß“ reduziert werden.³³ Dagegen ist das Korruptionsrisiko in Armenien deutlich ausgeprägter. Bestechungen sind im Justizwesen nicht ungewöhnlich, um günstige Gerichtsentscheidungen zu erhalten. Mehr als zwei Drittel der ArmenierInnen halten die Justiz für korrupt.³⁴ Auch Polizei und Steuerverwaltung gelten als korrupt. In Aserbaidschan sind öffentliche Ämter teilweise käuflich. So kann man sich in die Polizei „einkaufen“, um anschließend über Verkehrskontrollen tatsächliche oder vermeintliche Unregelmäßigkeiten mit den betreffenden FahrzeughalterInnen finanziell direkt vor Ort zu klären. Auf diese Weise amortisiert sich die „Investition“ des Ämterkaufs. Polizei und Justiz dienen der regierenden Elite zum Machterhalt und werden entsprechend instrumentalisiert. Größere staatliche Aufträge gehen nur an UnternehmerInnen, die das Regime unterstützen. In Aserbaidschan ist Korruption sehr weit verbreitet. Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2017 rangiert Georgien auf Platz 46 und damit noch vor einigen EU-Mitgliedstaaten, Armenien auf Platz 107 und Aserbaidschan auf Platz 122 von insgesamt 180 Staaten.³⁵

Diese Befunde sollen nunmehr mit dem Modell der endogenen Europäisierung erklärt werden. Diesem Modell folgend kann von einer Europäisierung der Justiz dann ausgegangen werden, wenn die Strafverfolgungsbehörden gegen Korruption im Land vorgehen. Die Justiz sollte also nicht nur selbst europäisiert – das heißt hier korruptionsfrei – sein, sondern sie sollte diese Normen auch an die anderen Elemente herantragen. So sollte die Justiz gegen Korruption in allen Bereichen – Wirtschaft, Gesundheitswesen und Bildung – vorgehen und auch auf allen Ebenen tätig werden. Die „kleine“ Korruption im Alltag sollte ebenso bekämpft werden wie Korruption im großen Stil in Staat, Regierung und in großen Unternehmen. Korruptionsbekämpfung verändert die Akteurskonstellation, indem korrupte PolitikerInnen festgenommen werden; sie verändert das Selbstverständnis der Gesellschaft, die Korruption nicht mehr als hinzunehmendes Übel ansieht; sie verändert die politische Landschaft, indem eine neue Generation von PolitikerInnen Korruptionsbekämpfung als Wahlkampfthema aufgreift, vielleicht damit Wahlen gewinnt und somit positiv belohnt wird. Diese Entwicklung mag idealtypisch gezeichnet sein, aber sie verdeutlicht das

³³ GAN Integrity: Georgia Corruption Report, August 2017, abrufbar unter: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/georgia/> (letzter Zugriff: 22.10.2018).

³⁴ Sofia Wickberg, Transparency International: Overview of Corruption and Anti-Corruption in Armenia, 2013.

³⁵ Transparency International: Korruptionswahrnehmungsindex 2017, abrufbar unter: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#table (letzter Zugriff: 22.10.2018).

zentrale Argument, dass Europäisierung Internalisierung von Normen bedeutet, die im politischen Leben als sanktionsbewehrte Verhaltenserwartung sichtbar werden müssen.

Die Korruptionsbekämpfung ist dann erfolgreich, wenn sie umgekehrt von den politischen Akteuren gewollt und begünstigt wird. In Georgien hat Michail Saakaschwili nach der Rosenrevolution einen europafreundlichen Kurs durchgesetzt. Die politischen Eliten des Landes, auch die Opposition, unterstützten die Ausrichtung auf die EU und waren bereit, deren Vorgaben im Land umzusetzen. In diesem Zusammenhang wurde Korruptionsbekämpfung zur Chefsache erklärt. Entsprechende Strafverfolgungsbehörden wurden eingesetzt, die Polizeiakademie und das Innenministerium reformiert. Zugleich setzte auch bei der Bevölkerung ein Bewusstsein dafür ein, dass Korruption ein Übel ist, das bekämpft werden sollte. Organisationen der Zivilgesellschaft prangerten Korruption an und überprüften die Transformation in diesem Bereich. Die Medien berichten in Georgien über Fälle von Korruption und Vetternwirtschaft vergleichsweise frei und unabhängig. Erleichtert wurden die Reformen durch eine weitgehende Trennung von politischen und wirtschaftlichen Eliten. Die ökonomischen Eliten unterstützten den Anti-Korruptionskurs der Regierung und sahen in klaren rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftliche Vorteile. In der Folge gelang es Georgien, Korruption auf ein für postsowjetische Verhältnisse niedriges Maß zu begrenzen.

In Aserbaidschan sind die Verhältnisse gänzlich verschieden. Auch gegenüber der aserbaidschanischen Regierung hat die EU Anreize zur Europäisierung gesetzt. Beide Länder gehören derselben Zielregion an und grundsätzlich differenziert die EU in ihrer Nachbarschaftspolitik zunächst nur wenig. Dennoch sind die Ergebnisse der Europäisierung so verschieden wie die Verhältnisse, unter denen sie stattfindet. In Aserbaidschan herrscht eine autokratische Regierung nunmehr schon in zweiter Generation. Die Herrscherfamilie von Präsident Aliyev dominiert das wirtschaftliche und soziale Leben des Landes.³⁶ Die Europäisierung der Phase 1 exogener Europäisierung trifft auf eine im Vergleich zu Georgien vollständig andere Situation. Es gibt keinen Elitenwettbewerb im Land, sondern die ungeborene Herrschaft eines Clans, der sich die anderen Teilsysteme untergeordnet hat. Die Judikative ist im traditionell sowjetischen Stil auf das politisch Opportune ausgerichtet und die Ökonomie, basierend vor allem auf den Erdöl- und Erdgasvorräten des Landes, wird von der Herrscherfamilie kontrolliert. Eine Zivilgesellschaft existiert nicht, es gibt keine Pressefreiheit und die Opposition wird zum Beispiel durch Gefängnisstrafen unterdrückt. Die „Sicherheitsbehörden“ dienen vor allem der Unterdrückung von Akteuren unerwünschter Strömungen in der Gesellschaft. Die dennoch vorhandenen Gruppierungen werden von der Regierung geschickt gegeneinander ausgespielt, sodass das Land in seiner außen- und innenpolitischen Identität zwischen Russlandausrichtung, Chinabewunderung, Panturkismus und Panislamismus pendelt, zusammengehalten von der harten Hand Alijevs. Eine europäische Identität existiert nur in wenigen, politisch marginalisierten Kreisen.

In dieser Situation gelingt der Übergang zu Phase 2 nicht. Es gibt keine Akteure von politischem Gewicht in Aserbaidschan, die Korruptionsbekämpfung als Verhaltenserwartung an die Regierung herantragen. Besonders deutlich wird dies in der Beziehung zwischen Re-

³⁶ Zaur Gasimov: Aserbaidschan: Exportware Führerkult. Der Personenkult um Heydar Aliyev, in: Osteuropa 7-10/2015, S. 599ff.

gierung und Wirtschaft. Während unabhängige ökonomische Eliten meist kein Interesse an Korruption haben, kann diese in Aserbaidschan keinen Druck ausüben, weil sich die Wirtschaft in den Händen der Herrscherfamilie befindet. Diese vergibt Aufträge nach eigenem Gutdünken und nach politischer Gefolgschaft. Die Einnahmen aus den Erdöl- und Erdgasvorräten verschaffen dem Herrscherclan die notwendigen Ressourcen, um sich Stillschweigen und Gefolgschaft zu erkaufen. Korruption erweist sich daher für die Sicherung der Herrschaft als vorteilhaft. Der fehlende Einfluss der EU auf Aserbaidschan liegt nicht nur an den großen Vorkommen natürlicher Ressourcen, die das Land wirtschaftlich unabhängig machen, sondern an der Bereitschaft des herrschenden Clans, sich diese Ressourcen anzueignen und für die eigene Machterhaltung einzusetzen. Ein Wandel des autokratischen Systems erscheint daher derzeit unwahrscheinlich.

Es kann festgestellt werden, dass der Druck zur Reform von Seiten der EU auf alle Staaten der Region gleichermaßen ausgeübt wird. Die exogene Europäisierung wird durch eine Konditionalitätspolitik gefördert, die jedoch nur in Georgien Erfolge gezeigt hat, während in Aserbaidschan lediglich Fassadenreformen durchgeführt wurden, ohne das System selbst zu verändern. Korruption bleibt dort salonfähig und institutionalisiert. Nach dem Modell der endogenen Europäisierung wurden Normen der Korruptionsbekämpfung nicht internalisiert. Die Eliten halten an dem bestehenden System fest, weil es ihnen Vorteile in Form von Machterhaltung und finanziellen Ressourcen verschafft. Während in Georgien Korruption bei Eliten, in Wirtschaft und Justiz und in der Zivilgesellschaft als Normverstoß gewertet wird, ist dies in Aserbaidschan nicht der Fall. Dort zahlen die BürgerInnen stillschweigend, nicht nur an die Polizei, sondern auch im Gesundheitswesen, um einen Arzt zu bekommen, der wenigstens Medizin studiert und sich seine Tätigkeit im Krankenhaus nicht erkauft hat. Ohne die Einrichtung von Strafverfolgungsbehörden, die mit wirklicher Macht ausgestattet werden, kann Korruption in den staatlichen Institutionen nicht erfolgreich bekämpft werden.

Wachsende Heterogenität im Südkaukasus durch Europäisierung

Europäisierung ist ein komplexer Prozess, in dessen Verlauf Vorgaben der EU umgesetzt und zugleich europäische Werte und Normen übernommen werden. Besonders interessant ist dabei nicht nur die Analyse der einzelnen Elemente, sondern vor allem ihre Wechselwirkung, die den spezifischen Europäisierungspfad eines Landes konfiguriert. Indem die Akteure aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Justiz sich wechselseitig beeinflussen und darüber hinaus auch vorherrschende Einstellungen, Identitäten und politische Kulturen transformiert werden, diffundieren Normen in alle staatlichen und gesellschaftlichen Teilbereiche hinein. Europäisierung wird in Phase 2 des Modells als innenpolitische Transformation betrachtet, die zwar exogen durch die EU induziert wird, vor allem jedoch durch endogene Faktoren und einheimische Akteure geprägt ist und als diskursiver innerstaatlicher Aushandlungsprozess gedeutet wird. Die europäische Ebene mag dabei noch eine gewisse Rolle als Rückbezug und Referenzobjekt spielen, maßgeblich ist jedoch vor allem die innerstaatliche Transformation, die ihrer eigenen Dynamik unterliegt.

In Georgien gelang es, die politische Elite von den Vorteilen der Europäisierung zu überzeugen und einen innerstaatlichen Transformationsprozess in Gang zu setzen. Dort sind die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft gemessen an einem fiktiven Ideal-

zustand sicherlich nicht gut und das politische System noch immer hochgradig fragil.³⁷ Die Verhältnisse sind aber weitaus besser als in den beiden südkaukasischen Nachbarländern.³⁸ Der Grund wird darin gesehen, dass es in Armenien und Aserbaidschan nicht gelang, Phase 2 zu initiieren. Die europäischen Normen wurden nicht internalisiert und kein innerstaatlicher Reformprozess in Gang gesetzt. Die Eliten waren an einer Änderung der Situation im Bereich der Korruptionsbekämpfung nicht interessiert oder profitierten im Falle Aserbaidschans sogar von Korruption. Die Opposition war nicht stark genug, eine entsprechende Änderung der Politik herbeizuführen. Die Wirtschaft wiederum war eng mit der politischen Elite verbunden und ebenfalls nicht an Reformen interessiert.

Europäisierung ist in Georgien, einmal initiiert, ein innenpolitischer Prozess, der Reformen begünstigt und zu einem langfristigen Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse führt. Dieser Prozess der Angleichung an europäische Standards führt das Land näher an die EU heran. Dagegen unterbleiben entsprechende Reformen in Aserbaidschan. Die innenpolitische Lage und die Angst der Eliten, Opfer eines Reformprozesses zu werden, verhindern tief greifende Reformen.³⁹ Die Konditionalitätspolitik der EU stößt auf unüberwindbare Hindernisse, weil die Bereitschaft zur Übernahme westlicher Werte, Normen und Standards fehlt. Für Armenien gibt es nach der Samtenen Revolution die Chance zu einer Neuausrichtung, aber noch dominiert die politische und wirtschaftliche Fokussierung auf Russland. Armenien, Aserbaidschan und Georgien, allesamt hervorgegangen aus der Sowjetunion und daher mit vergleichbaren Vorerfahrungen und „legacies“ ausgestattet, entfernen sich weiter voneinander und verstärken so die Heterogenität in dieser ohnehin disparaten Region weiter. Im Gegensatz zur Entwicklung in Mittelosteuropa trennt Europäisierung die Staaten und entfremdet sie zunehmend. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob der Südkaukasus zumindest politisch auch zukünftig noch als Einheit angesehen werden kann.

³⁷ Giga Zedania: Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen. Paradoxien der Politik in Georgien, in: Osteuropa 7/2018, S. 107ff. Zur weiterhin bestehenden Bedeutung von informellen Beziehungen Huseyn Aliyev: Netzwerke im Südkaukasus. Formen und Funktionen informeller Praktiken, in: Osteuropa 7-10/2015, S. 181ff.

³⁸ Sonja Schifflers/Franziska Smolnik: Traumhafte Verhältnisse in Georgien? Vor den Kommunalwahlen zeigt sich: Die Demokratie im Land ist noch nicht vollständig konsolidiert, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 71/2017.

³⁹ Ulvi Pepinova: Towards Europeanisation in Armenia and Azerbaijan: Is there room for negative conditionalities?, in: Caucasus Edition. Journal of Conflict Transformation, 1. Februar 2013.