

Frieden schaffen mit den Waffen der Demokratie?

Theorie und Praxis von Demokratisierung als Friedensstrategie

Demokratisierung gilt in westlichen Staaten und internationalen Organisationen als Schlüssel zum Erfolg der Befriedung instabiler Konfliktregionen. Eine konsistente theoretische Analyse hinsichtlich Rolle und Funktion externer Akteure in Demokratisierungsprozessen fehlt bisher jedoch. Damit kann die Wissenschaft wenig zu der lebhaft diskutierten Frage beitragen, ob eine extern initiierte oder assistierte Demokratisierung auf dem Weg zu Demokratie und Frieden in einem Land förderlich ist und wie diese im Idealfall aussieht. Ich entwerfe ein Raster für die Analyse einer »Demokratisierung als Friedensstrategie«, welches eine Diskussionsgrundlage und ein erstes heuristisches Gedankengerüst zur weiteren Theorieentwicklung bietet. Grundkomponenten eines in diesem Feld wirksamen »Engelskreises« sind die Durchsetzung demokratischer Normen auf der Ebene des politischen Systems, die Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeit, um die Perzeption als (werdende) Demokratie durch andere Staaten zu erleichtern, sowie die Einbindung in die kollektive Identität bestehender Demokratien. Anschließend werde ich diesen Ansatz mit einem Fallbeispiel aus Südosteuropa empirisch illustrieren.

1. Demokratisierung als Friedensstrategie in der Politikwissenschaft: Viel Politik, wenig Wissenschaft¹

Seit den 1990er Jahren ist die Demokratisierung ein zentraler Bestandteil der Außenpolitik westlicher Staaten, zum Beispiel in der Krisenregion Südosteuropa. Außenpolitiker und Diplomaten in internationalen Sicherheitsorganisationen wie den Vereinten Nationen (VN) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)² haben die Ergebnisse des Theorems des Demokratischen Friedens für sich fruchtbar gemacht und, einer praktischen Logik folgend, Demokratisierung für sich als Friedensstrategie entdeckt. »Promoting Democracy« wurde spätestens seit Beginn der Regierung von Bill Clinton nicht nur in den USA zu einem »apple pie theme« (Lauth 1997: 163). Der von den »Theoretikern« fundiert erarbeitete

-
- 1 Der Beitrag entstand auf Basis meiner Magisterarbeit »Friedlicher Balkan – Mission Impossible? Möglichkeiten und Grenzen einer Demokratisierung durch die OSZE« an der TU Dresden. Für wertvolle Kritik und Unterstützung danke ich insbesondere den beiden Betreuern, Frau Monika Medick-Krakau und Herrn Wolfgang Ismayr, sowie Claus Neukirch, Markus Soldner, Jörg Oberste, Alexander Brand und den anonymen GutachterInnen der ZIB.
 - 2 Bis zum 31.12.1994: Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Im Folgenden wird, von Zitaten abgesehen, auch für den Zeitraum vor 1995 einheitlich die Abkürzung OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – verwendet.

Befund, dass Demokratien untereinander (fast) keine Kriege führen (Teusch/Kahl 2001: 287), entwickelte sich letztlich für die »Praktiker« zur Handlungsanweisung:

»Ultimately the best strategy to ensure our security and to build a durable peace is to support the advance of democracies elsewhere. Democracies don't attack each other« (Bill Clinton 1994 in seiner State-of-the-Union Ansprache, zit. nach Elman 1997: 498).

Der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, entwarf neben seiner Agenda für den Frieden (Boutros-Ghali 1992) eine Agenda für Demokratisierung (Boutros-Ghali 1996). Darin sieht er die Unterstützung der VN für Demokratisierung als Basis eines friedlichen und kooperativen internationalen Systems. Mit der Pariser Charta wurde Kants altehrwürdiger Gedanke ausdrückliche Grundlage auch der europäischen Sicherheitsordnung und zeichnete den Weg zum »Export« der ordnungsstiftenden und friedenserhaltenden Wirkung von Demokratie nach Osteuropa vor (Hanisch 1997: 27; Müller 2002: 47). Eine Renaissance erlebt die Debatte über die Strategie einer extern initiierten bzw. assistierten Demokratisierung momentan bei der Befriedung Afghanistan und des Irak. Während die Demokratisierungsmaßnahmen aber in den 1990er Jahren umstritten sowie mit idealistischen Vorstellungen behaftet waren, verlagert sich die aktuelle Diskussion auf die normative Frage, ob es überhaupt geboten sei, Demokratie von außen »aufzuzwingen« oder Demokratisierung für andere außenpolitische Ziele zu instrumentalisieren. Ernüchternde Ergebnisse aus Bosnien-Herzegowina zeigen die Grenzen des internationalen Engagements auf. Kritiker verweisen auch auf unintended Gegenwirkungen oder betonen kulturelle Spezifika (Sandschneider 2003: 21, 41-49).

Die Wissenschaft hinkt hinsichtlich der Analyse der Demokratisierungsmaßnahmen und der entsprechenden Rolle internationaler Organisationen bzw. externer Akteure als »Demokratisierer« und »Friedensstifter« hinterher. Zwar wurde die Möglichkeit, auf Basis der Ergebnisse des Theorems des Demokratischen Friedens eine genuine Friedensstrategie zu generieren, auch in der deutschen Friedensforschung bereits erörtert (z. B. Czempiel 1998). Dennoch ist die akademische Auseinandersetzung in wesentlichen Teilen noch immer darauf angelegt, entweder im Rahmen von statistischen Tests und Einzelfallstudien das Theorem des Demokratischen Friedens zu bestätigen bzw. zu widerlegen (z. B. Siverson/Ward 2002; vgl. Müller 2002: 49) oder die entsprechenden Aktivitäten internationaler Organisationen rein deskriptiv wiederzugeben (im Fall der OSZE z. B. durch Ghebali 2001). Der Verweis auf die besondere Sensibilität des Forschungsbereiches, in dem sich wissenschaftlich nicht gesicherte Erkenntnisse im falschen Kontext als Fallstrick erweisen könnten (Sandschneider 2003: 6), rechtfertigt die akademische Zurückhaltung nicht. Denn die normativ-praxeologische Frage nach der »besten« Demokratisierungsstrategie ist für den Forscher zunächst ein primär analytisches Problem. Zudem fordert die praktisch-politische Dominanz des Konzeptes der Demokratisierung gegenüber seiner wissenschaftlichen Betrachtung die *scientific community* geradezu heraus, nicht nur den theoretischen Begründungszusammenhang mit dem Theorem des Demokratischen Friedens zu liefern, sondern ebenso Leitlinien, Kontingenzen, innere Widersprüche und Risiken dieser Strategie aufzuzeigen (vgl. Alfs 1995: 118). Auf Basis eines solchen analytischen Schemas kann nicht nur das Auftreten eines

externen Akteurs systematisch beschrieben, sondern dessen Arbeit hinsichtlich Effektivität und damit Erfolg evaluiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse können wiederum für die Praxis verwertbar gemacht werden.

Wie kann also ein solches analytisches Modell von »Demokratisierung als Friedensstrategie« aussehen? Aus den Bausteinen welcher Theorie(n) lässt es sich entwickeln? Zunächst überprüfe ich relevante Forschungsbereiche und Theorien innerhalb der Politikwissenschaft auf ihren besonderen heuristischen Wert für ein solches Modell. Im zweiten Teil des Beitrages entwickle ich dann deduktiv ein entsprechendes Analyseraster und eröffne eine Möglichkeit für dessen Operationalisierung. Im Anschluss daran wird das theoretische Konstrukt anhand eines Fallbeispiels aus der Arbeit der OSZE auf dem Balkan empirisch illustriert und plausibilisiert. Ich verstehe den Wert eines solchen Modells zunächst vor allem als eine wissenschaftliche Heuristik zur Strukturierung und Fundierung einer lange überfälligen akademischen Diskussion.

2. *Systemtransformation, Generalprävention oder Sozialisation? Demokratisierung als facettenreiches Forschungsfeld*

Demokratisierung als Friedensstrategie stellt eine dezidiert sicherheitspolitische Maßnahme internationaler Akteure in Konfliktregionen zur Erlangung innerstaatlichen wie auch zwischenstaatlichen Friedens dar. Sie ist damit abzugrenzen von entwicklungspolitischen wie auch ökonomischen Demokratisierungsstrategien, für die soziale Gerechtigkeit oder die Liberalisierung des Marktes relevant sind. Die Beeinflussung innenpolitischer Strukturen geschieht daher unter anderem zur Erreichung eines friedlichen außenpolitischen Verhaltens des Landes. Orientiert an der Problematik und empirischen Realität muss ein Modell zur Untersuchung von Demokratisierung als Friedensstrategie mehrere Komponenten umfassen: Es muss nicht nur auf einer ersten Ebene den Einfluss eines internationalen Akteurs auf die nationalstaatliche Politik erklären (eine *second image reversed*-Analyse), sondern ebenso diese Innenpolitik an die gewünschte Außenpolitik zurückkoppeln (*second image*) – folglich eine Verbindung von systemischer –> subsystemischer –> systemischer Ebene herstellen (siehe Abbildung 1, Seite 82).

Anknüpfungspunkte zur Analyse von Demokratisierungsmaßnahmen finden sich in verschiedenen Disziplinen der Politikwissenschaft. Das Forschungsfeld ist sehr breit und von hohem Facettenreichtum: Als genuine Theoriezweige können die Transformationsforschung, Sozialisations- bzw. *compliance*-Studien aus dem Bereich des Institutionalismus sowie das Theorem des Demokratischen Friedens verstanden werden. Die Forschungsbereiche der Zivilen Konfliktbearbeitung und der Demokratieförderung (*democracy promotion*) rekurrieren nicht auf zugrunde liegende Theorieannahmen, leisten jedoch mit umfassenden empirischen Resultaten einen Beitrag. Keine dieser Forschungsrichtungen konnte bisher jedoch einen zufriedenstellenden theoretischen Ansatz zur *Demokratisierung als Friedensstrategie* finden.

gie durch internationale Akteure liefern. Ergebnisse aus anderen Bereichen wurden bisher kaum integriert; interdisziplinäre Ansätze sucht man vergeblich.

Demokratisierung in der Transformationsforschung wird als Systemwechsel zwischen einem alten, zumeist autokratischen, und einem neuen, demokratischen politischen System verstanden (Merkel 1999: 135). Die Transformationsforschung nimmt sich in einzelnen, ausführlichen Länderstudien somit der nationalen Ebene der Herrschaftsform an (Schmidt 2000: 476). Durch die Konzentration auf Kriterien des politischen Systems findet der Einfluss anderer Länder oder internationaler Organisationen auf den Demokratisierungsprozess nur als intervenierende Variable Beachtung, und dies – mit einigen Ausnahmen (z. B. Pridham et al. 1994; Whitehead 1996) – auch nur in geringem Umfang (vgl. Pevehouse 2002: 517). Der Beitrag der Transformationsforschung für die Analyse der Demokratisierungsmaßnahmen externer Akteure besteht daher hauptsächlich in der detaillierten Ausarbeitung von Systemfaktoren, wie dem Wahl- oder Parteiensystem (z. B. Nohlen/Kasapovic 1996), die für eine Liberalisierung, Konsolidierung oder Stabilisierung des politischen Systems entscheidend sind (z. B. Merkel/Puhle 1999).

Das Erkenntnisinteresse der sogenannten Sozialisations- oder *compliance*-Forschung aus dem Bereich des Institutionalismus besteht vor allem in den Instrumenten und Bedingungen (erfolgreicher) internationaler Einflüsse auf innen- und außenpolitischen Wandel. Ein besonderer Fokus wird hierbei auf Prozesse der Sozialisation gelegt, durch welche »Staaten veranlasst werden sollen, Grundschemata und -regeln der internationalen Gemeinschaft zu übernehmen« (Schimmelfennig 2003: 406). Durch die Entwicklung und empirische Prüfung von theoretischen Grundannahmen zu Aspekten der Normanerkennung und Normeinhaltung und der Wirkung internationaler Institutionen (z. B. Kelley 2004; Risse et al. 2002) vertiefen Sozialisationsstudien somit einen Teilbereich der Demokratisierung als Friedensstrategie (*second image reversed*). Gleichwohl fehlt vor allem die notwendige Rückkopplung an die internationale Ebene wie auch die Berücksichtigung des gesamtpolitischen Kontextes von Demokratisierung.

Die Thematik der zivilen Konfliktbearbeitung wurde entscheidend von Boutros-Ghalis Agenda für den Frieden (Boutros-Ghali 1992) beeinflusst. Demokratisierung als hauptsächlich makropolitische, strukturelle Maßnahme wird als Form der Generalprävention und Friedenskonsolidierung verstanden. Sie zielt im Gegensatz zur kurzfristigen Spezialprävention in Krisenlagen darauf ab, die Rahmenbedingungen für eine konstruktive Konfliktkultur im jeweiligen Land zu schaffen sowie tiefer liegende Ursachen für Konflikte zu beseitigen (Ropers 1995: 212). Schwerpunkt der zivilen Konfliktbearbeitung ist jedoch hauptsächlich die Frage nach der Vermeidung oder dem Management von Konflikten, weniger die nach Faktoren einer nachhaltigen Demokratisierung. Ein Großteil der Literatur findet sich im Bereich Spezialprävention und Friedensschaffung und ist von praxisorientiertem und politikberatendem Charakter (z. B. der Sammelband von Bonvicini et al. 1998). Ähnlich lässt sich auch das Feld der *democracy promotion* charakterisieren (z. B. Carothers 1999). Demokratisierung stellt hier eher eine entwicklungspolitische Strategie mit humanitärem Hintergrund dar, deren Aktionen sich vor allem auf die Zivilgesellschaft kon-

zentrieren (z. B. Ottaway/Carothers 2000). Die wissenschaftlichen Arbeiten sind hauptsächlich projektorientiert; sie stellen eher Kataloge von möglichen Fördermaßnahmen dar und spiegeln damit den Mangel an langfristigen Zielen und Strategien in der Praxis wider (Schraeder 2003: 24). Für die Theorieentwicklung eignen sich daher beide Forschungszweige kaum.

Einzig der Ansatz des Demokratischen Friedens zieht die direkte Verbindung von der nationalen hin zur internationalen Ebene. In der Identifizierung von ursächlichen innerstaatlichen Faktoren für den zwischenstaatlichen Frieden, die durch die verschiedenen Erklärungsansätze geleistet wird, liegt für die Entwicklung einer »Demokratisierungstheorie« ein besonderer heuristischer Wert, bietet diese doch dem Theoretiker die Möglichkeit, »Güte- und Messkriterien« für erfolgreiche Demokratisierungsmaßnahmen aufzustellen. Im Bereich des Demokratischen Friedens liegt zwar eine nahezu unüberschaubare Anzahl von theoretischen Studien und empirischen Ergebnissen vor (einen Überblick gibt Geis 2001). Internationalen Organisationen – die man in Anlehnung an Kants Gedanken eines Völkerbundes als dritten Pfeiler des Demokratischen Friedens sehen könnte – wurde jedoch lange Zeit nur eine marginale Bedeutung eingeräumt (Hasenclever 2002: 76). Ebenso rar sind Arbeiten, die eine Dynamisierung des Ansatzes unternehmen, also den Demokratischen Frieden von einer Theorie des Zustandes hin zu einer des Prozesses der Demokratisierung weiterentwickeln (als Ausnahme: Aklaev 1999). Die sehr junge Forschung im Schnittbereich von Demokratischem Frieden, Demokratisierung und internationalen Organisationen zeichnet sich daher noch durch eine geringe Dichte an Studien aus. Erste Arbeiten betonen vor allem die spezifische Rolle internationaler Organisationen bei der Verfestigung und Institutionalisierung von Kooperation und Interaktion, bei der Verrechtlichung der zwischenstaatlichen Beziehungen und bei einer Veränderung des internationalen Kontextes (z. B. Czempiel 1998: 107-125; Flynn/Farrell 1999; Hasenclever 2002; Russett/Oneal 2001: Kap. 5). Eine recht heftige akademische Auseinandersetzung über den möglichen negativen Zusammenhang zwischen Demokratisierung und der Friedfertigkeit der jeweiligen Transformationsstaaten wurde 1995 durch einen Beitrag von Edward D. Mansfield und Jack Snyder ausgelöst (vgl. Mansfield/Snyder 1995, 2002). Demokratisierung besitzt demnach nicht nur konfliktlösende, sondern ebenso auch konfliktgenerierende Mechanismen (Ohlson/Söderberg 2002: 3). Die wissenschaftliche Debatte und Aufarbeitung sind in diesem Bereich noch durch einen mangelnden Grundkonsens und das Fehlen eines gesicherten empirischen Befundes gekennzeichnet (Crescenzi/Enterline 1999: 91f). Gerade jene Faktoren, die im Prozess der Demokratisierung Einfluss auf die Friedlichkeit nehmen, wären von hoher Bedeutung für die Entwicklung von Messkriterien. Für die Herausarbeitung eines analytischen Rasters für »Demokratisierung als Friedensstrategie« erweist sich diese Debatte bisher noch als unergiebig, da weder ein einheitlicher Rahmen für die Gefahren der Demokratisierung gefunden, noch die Rolle internationaler Akteure eingehend beleuchtet wurde.

Abbildung 1: Demokratisierung als Friedensstrategie: Forschungsstand

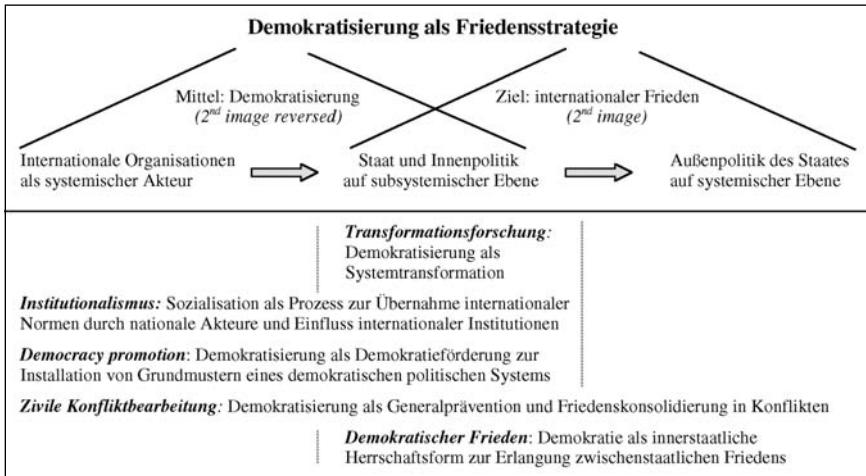


Abbildung 1 erfasst die bisherigen Ansätze anhand der Kriterien für ein Modell von »Demokratisierung als Friedensstrategie«. Will man der empirischen Realität folgen und die externen Akteure an ihren eigenen Vorgaben messen – d. h. an ihrem Ziel: Frieden –, bietet sich als Ausgangspunkt das Theorem des Demokratischen Friedens an. Es liefert – wie gezeigt – einen wertvollen Fundus an theoretischen Grundannahmen über den Inhalt einer Demokratisierungsstrategie, über das *Was* der Strategie.

3. Demokratisierung als Friedensstrategie: Ein Modellversuch

Die bestechende empirische Evidenz, dass Demokratien so gut wie nie Kriege gegeneinander führen und Interessenkonflikte häufiger als andere politische Systeme durch Mittel der friedlichen Streitbeilegung lösen (Teusch/Kahl 2001: 291), eröffnet in der internationalen Politik eine Möglichkeit zu dauerhaftem Frieden: Demokratie gleich Frieden, Demokratisierung gleich Friedensstrategie.³ Die verschiedenen Erklärungsansätze zu diesem empirischen Ergebnis kristallisieren auf der Ebene des politischen Systems Faktoren heraus, die Demokratie zu einer Friedensursache werden lassen. Die praktisch-politische Umsetzung dieser Faktoren könnte folglich als eigentliche »Demokratisierungsmaßnahme« im Rahmen einer erfolgversprechenden Friedensstrategie verstanden werden. Obgleich der empirische Befund des Demokratischen Friedens als »as close as anything we have to an empirical law« gelten kann (Levy 1988: 662), muss doch genau diese Gesetzmäßigkeit sozialwissenschaft-

3 Grundlegende Einwände gegen diesen empirischen Zusammenhang werden nur von der Theorieschule des Realismus vorgebracht, auf die an dieser Stelle aber nicht weiter eingegangen wird; eine Zusammenfassung der Argumente findet sich bei Geis (2001) und Teusch/Kahl (2001).

lich negiert werden; jegliche objektive Faktizität kann durch menschliches Handeln verändert werden. So stellen die im Folgenden in dem Modell für »Demokratisierung als Friedensstrategie« integrierten Kategorien für den Wissenschaftler zunächst Messkriterien für das analytische Raster dar, welche zur Evaluation und Bewertung der Arbeit eines externen Akteurs, in diesem Fall internationaler Organisationen, herangezogen werden können. Nach eingehender empirischer Prüfung können und sollten diese dann wiederum normativ-praxeologisch genutzt werden.

3.1. Erklärungsansätze

Theoretische Erklärungen der Kausalitätsmechanismen zwischen Demokratie und Frieden rekurrieren in ihren Annahmen auf Großtheorien wie Institutionalismus, Strukturalismus oder Konstruktivismus. Ziel ist es, die Faktoren herauszuarbeiten, die tatsächlich die behauptete friedenserhaltende Wirkung der Demokratie erzeugen (Müller 2002: 46). Monadische und dyadische Erklärungsansätze variieren dahingehend, inwieweit das politische System des Gegenüber eine Rolle spielt. Der monadische Ansatz mit dem Kernargument der inhärenten Friedfertigkeit der Demokratien wurde innerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft aufgrund mangelnder Erklärungskraft verworfen (Müller 2002: 47). Dyadische Erklärungsmuster nehmen monadische Argumente als Ausgangspunkt und fügen eine interaktionistische, perzeptive Komponente hinzu: Demokratien erkennen wechselseitig die in der monadischen Variante unterstellten Attribute und schließen daraus auf die Friedfertigkeit des Gegenüber. Die Transparenz des politischen Prozedere als institutionelle Voraussetzung auf der nationalen Ebene erzeugt international Vertrauen, welches vor allem zu Verhandlungen führt. »Daheim« erprobte, friedliche Konfliktlösungsmechanismen werden externalisiert und zwischen den Demokratien angewandt.⁴

Den überzeugendsten und plausibelsten Erklärungsansatz zum Theorem des Demokratischen Friedens haben Sozialkonstruktivisten herausgearbeitet. Er ist im Kern eine dyadische Variante, die aber im Gegensatz zu strukturell-institutionalistischen und normativen Argumenten nicht *einen* spezifischen Faktor in den Mittelpunkt der Analyse rückt, sondern deren Zusammenspiel, d. h. der *gegenseitigen Konstituiertheit*, entscheidende Bedeutung einräumt (Risse-Kappen 1995: 502; Owen 1994: 92f). Die zwei zentralen Beiträge von Risse-Kappen (1995) und Kahl (1999) sehen für den Demokratischen Frieden eine spezielle Dynamik aus der sich gegenseitig verstärkenden Wirkung von Normen, Perzeptionen und kollektiver Identität als ursächlich an (siehe Abbildung 2, Seite 85):

(1) Demokratien kreieren Freund und Feind, indem sie von der heimischen Struktur des Gegenüber auf Friedlichkeit oder potenzielle Gefahr schließen und somit auf der Grundlage ihrer Perzeptionen die liberalen Intentionen der Außenpolitik einer Demokratie antizipieren (Owen 1994: 95).

4 Eine Darstellung der Argumente geben Geis (2001); Kley (1999); Müller (2002); Teusch/Kahl (2001).

(2) Indem sie sich entsprechend ihrer eigenen demokratischen Normen und den Verhaltenserwartungen ihres Gegenüber verhalten, beginnen beide Akteure, einander zu vertrauen, und agieren entsprechend friedlich und kooperativ (Risse-Kappen 1995: 505). Dieses Verhalten führt unter vielen Demokratien zu einer positiven Identifikation. Es entsteht ein Gemeinschaftssinn – eine kollektive Identität, die das Sicherheitsdilemma zwischen den Staaten weiter marginalisiert. Werden diese Identitäten institutionalisiert, entstehen internationale Organisationen im Sinne »pluralistischer Sicherheitsgemeinschaften« (Adler/Barnett 1998b: 3f).

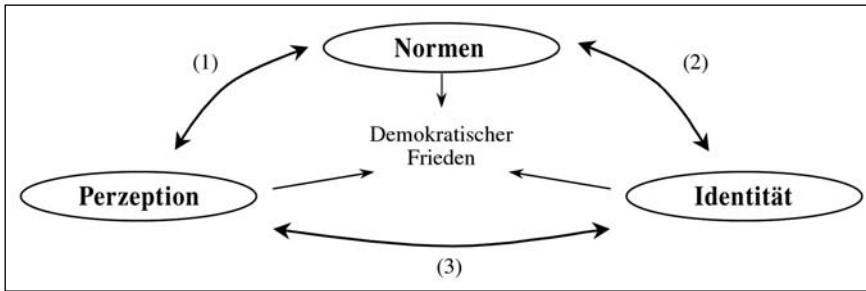
(3) Die kollektive Identität prägt oder verstärkt wiederum die positive Wahrnehmung des liberalen Status des Anderen (Peceny 1997: 416) und verfestigt innenpolitische Normen.

Die Glaubwürdigkeit von friedlichen Beziehungen und Intentionen wird also hauptsächlich aus der heimischen Struktur gewonnen. Indem sich Demokratien entsprechend ihrer Prädispositionen gegenüber anderen Demokratien verhalten, bestätigen sie diese kontinuierlich – eine positive, sich selbst erfüllende Prophezeiung (Aklaev 1999: 15; Geis 2001: 290f; Risse-Kappen 1995: 505).⁵ Internationale Organisationen oder Konferenzen können diese Prozesse durch den Aufbau eines gemeinsamen Normengerüsts und der Bildung einer kollektiven Identität ebenso katalysieren, wie das Beispiel der OSZE und die Rolle des »Helsinki-Effektes« beim Systemwandel 1989 in Osteuropa beweisen (Flynn/Farrell 1999: 512; Peceny 1997: 428; Thomas 2001: 286-288). Demokratische Werte, eine gemeinsame Identität und die gegenseitige Perzeption als Demokratie bilden somit die Komponenten eines Dreiecksverhältnisses, das den Demokratischen Frieden begründet und das aufgrund der sich gegenseitig verstärkenden Wirkung der einzelnen Faktoren als *Engelskreis*⁶ beschrieben werden kann.

5 Kritik hat sich vor allem um die zentrale Rolle von Perzeptionen entsponnen. So sieht Kley gar eine Tautologie, wenn Demokratien untereinander friedlich seien, weil sie glaubten, Demokratien seien untereinander friedlich (Kley 1999: 57). Auch Deibel warnt davor, die Spezifika der politischen Herrschaftssysteme zu sehr auszublenden und Prozesse der Wir-Bildung überzubetonen (Deibel 1995: 75). Zahlreiche Autoren weisen auf die Möglichkeit von Fehlwahrnehmungen und Vorurteilen hin, welche konsequent zu falschen Schlüssen führen müssten (Deibel 1995: 75; Geis 2001: 290).

6 »Engelskreis« ist kein wissenschaftlicher Begriff und wird von den Autoren Risse-Kappen und Kahl so auch nicht verwendet. Er wurde von mir als Metapher eingesetzt, um die spezielle sich selbst verstärkende Dynamik des Demokratischen Friedens gegenüber »Teufelskreisen« zu verdeutlichen, die z. B. durch Sicherheitsdilemmata oder in ethno-politischen Konflikten entstehen. In der wissenschaftlichen Literatur findet sich bei Russett/Oneal (2001) der Begriff des »virtuous circle«, der die sich gegenseitig verstärkende Wirkung von Demokratie, internationalen Organisationen und ökonomischer Interdependenz umfasst.

Abbildung 2: Der »Engelskreis«



Die Operationalisierung der konstruktivistischen Aussagen zum Demokratischen Frieden erweist sich dabei als eine besondere Herausforderung für jeden Wissenschaftler: »This is a fine metatheoretical starting point, the devil is in the details: applying this insight to empirical research« (Checkel 2001: 579). Der Konstruktivismus beschreibt vorwiegend Makrophänomene, die nicht direkt beobachtbar sind, nichtsdestoweniger existieren und aus diesem Grunde auf der Mikroebene operationalisiert werden müssen (Kahl 1999: 134f). Während die Durchsetzung von internationalen Normen in der nationalstaatlichen Politik und der Einfluss internationaler Organisationen dabei in jüngster Zeit recht detailliert durch Studien aus dem Institutionalismus bearbeitet worden sind, liegen schlüssige Erkenntnisse zur empirischen Untersuchung von Entstehung und Wandel kollektiver Identitäten bisher nur lückenhaft vor. Der Konstruktivismus betrachtet zudem fast alle Faktoren, die bisher zur Erklärung des Demokratischen Friedens herangezogen wurden, als relevant. Seine Erklärungskraft ist damit sehr weit reichend, allerdings schließt er weder spezielle Variablen aus noch bezeichnet er andere als besonders bedeutungsvoll. Das konstruktivistische Forschungsprogramm entpuppt sich als immens (Hopf 1998: 198), nur einige Arbeiten nahmen sich bisher einer empirischen Prüfung an.⁷ Von seinen Gegnern wird dem Konstruktivismus denn auch die Unmöglichkeit einer direkten empirischen Widerlegung vorgeworfen (vgl. Kahl 1999: 109).

3.2. Der »Engelskreis«

3.2.1. Die Durchsetzung von demokratischen Normen

Im Folgenden werden die einzelnen Bestandteile des Engelskreises detailliert dargestellt.⁸ Die gegenseitige Konstituiertheit der Faktoren und die Parallelität der einzelnen Prozesse schließt nicht nur eine Hierarchisierung aus – die Reihenfolge der Dar-

7 Vgl. Finnemore (1996); Flynn/Farrell (1999); Kahl (1999); die Beiträge in den Bänden von Adler/Barnett (1998a) und Katzenstein (1996a); Risse et al. (2002).

8 Die kursiv gesetzten Schlagworte bilden dabei die Bestandteile des analytischen Rahmens, der in Abbildung 4 (Seite 96) zusammengefasst wird.

stellung präjudiziert somit keinerlei Prioritäten. Sie erschwert ebenso eine klare analytische Trennung, sodass inhaltliche Überschneidungen nicht zu vermeiden sind. Zunächst wird noch einmal kurz auf die spezifische Wirkung des jeweiligen Faktors im Engelskreis eingegangen, bevor die einzelnen Subkategorien erläutert werden. Innerhalb dieser führe ich eine nachgeordnete Systematik ein, die vor allem die Prozesshaftigkeit verdeutlichen soll. Normen können ja erst durchgesetzt werden, wenn sie gebildet wurden (siehe im Folgenden: Schritt (1) und (2)). Dies beinhaltet dennoch keine strenge Chronologie, denn die existierenden Normen werden beispielsweise kontinuierlich weiterentwickelt.

Ausgangspunkt des Engelskreises bildet die heimische Struktur – demokratische politische Systeme, die sich an liberale Grundrechte und Prinzipien halten, von denen dann auf die zu erwartende Friedfertigkeit geschlossen wird. Ziel einer externen Demokratisierungsstrategie ist es folglich, demokratische Standards wie Toleranz, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und politische Partizipation in einem ersten Schritt zu normieren bzw. bestehende Normen weiterzuentwickeln und diese in einem zweiten Schritt zu implementieren (Ohlson/Söderberg 2002: 28). Liberal-demokratische Normen als kollektiv geteilte Verhaltenserwartungen verfestigen sich größtenteils in demokratischen Institutionen und Verfahren, die kollektiv bindende Entscheidungen treffen, Probleme regulieren und den Normen Geltung verschaffen, wie etwa dem Rechtssystem. Demokratische Institutionen, also z. B. die Grundzüge des Regierungssystems oder eine Verfassung, oder auch zivilgesellschaftliches Engagement in Bürgerinitiativen bilden jene sichtbaren Auswirkungen der Normen, die von anderen Staaten zur Einstufung »demokratisch« genutzt werden (Finnemore/Sikkink 1998: 891).

(1) *Normenbildung*: Aus heutiger Sicht besteht im Bereich Demokratie und Menschenrechte, allen voran in Europa, bereits ein umfassendes Regelwerk. Dennoch waren diese Normen nicht einfach vorhanden – sie mussten herausgearbeitet, in diesem Fall durch Akteure geschaffen, festgelegt und weiterentwickelt werden. Internationale Normen sind dabei jene, die international gebildet oder vereinbart wurden, sich gleichwohl aber auf internationales zwischenstaatliches (z. B. Interventionsverbot) als auch innerstaatliches Verhalten (z. B. Minderheitenrechte) beziehen. Eine Norm erreicht dann besondere Stärke und Relevanz – *normative power* (Schimmelfennig 2002: 14) –, wenn sie von vielen Einheiten eines sozialen Systems geteilt wird (*Kommunalität*) und präzise angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet (*Spezifität*) (Boeckle et al. 2001: 76). Ihre Legitimität wird dadurch erhöht, dass alle potenziell von der Regel betroffenen Akteure eine Chance erhalten, an der Regelbildung gleichberechtigt teilzunehmen (Börzel/Risse 2002: 151). Für die internationale Ebene ist aufgrund der anarchischen Struktur ebenso relevant, welcher Grad der *Verpflichtung* mit der Normierung eines Sachverhalts eingegangen wird. Handelt es sich um eine Absichtserklärung mit schwacher Verbindlichkeit, um ein politisch bindendes oder gar rechtlich bindendes Dokument (Risse 2003b: 1)? Um Normenkonflikte zu vermeiden, sollten zugleich die festgelegten Normen *eindeutig* sein und sich nicht widersprechen.

(2) *Normendurchsetzung*: Normimplementation kann als *Sozialisationsprozess* verstanden werden, in dessen Verlauf die hier relevanten Akteure (Regierungen, außenpolitische Entscheidungsträger, politische und gesellschaftliche Eliten) die oben beschriebenen, institutionalisierten Denk- und Verhaltensweisen übernehmen, verinnerlichen und sich zu Eigen machen (Risse et al. 2002: 19). Diese Akteure sehen sich dabei einem doppelten Sozialisationsprozess ausgesetzt: Einerseits wirken heimische politisch-gesellschaftliche Strukturen bereits während ihrer politischen Karriere auf sie ein. Andererseits sind Regierungen und staatliche Handlungsträger an internationale Normen gebunden, deren Einhaltung sie der internationalen Gemeinschaft zugesichert haben. Aktive Sozialisation als Teil der Demokratisierungsstrategie durch externe Akteure setzt auf beiden Ebenen an: bei Regierungen, die die Regeln in der eigenen innerstaatlichen Rechtssetzung und -praxis verankern sollen (*top-down*), sowie auf gesellschaftlicher Ebene, bei der innenpolitischen Kultur und Praxis (*bottom-up*) (Boekle et al. 2001: 82).

Dieser Sozialisationsprozess wird sowohl von konstruktivistischen wie auch rationalistischen Interaktions- und Handlungsmodi bestimmt, die sich nach neuesten Erkenntnissen im Idealfall ergänzen oder verstärken, unter bestimmten Bedingungen aber auch miteinander kollidieren können (Kelley 2004: 452; Schimmelfennig 2003: 421). Entsprechend einer rationalistischen Logik der Konsequenzen adaptieren Staaten Normen und Regeln vor allem dann, wenn der Nutzen konformen Verhaltens die Kosten der Übernahme überwiegt und der individuelle Profit damit erhöht wird (Schimmelfennig 2002: 13). Regierungen passen sich in dieser Situation aus instrumentell-strategischen Gründen dem Außendruck an, sie reagieren auf *Anreize und Sanktionen*: Dazu zählen nicht nur wirtschaftliche Vorteile, militärischer oder diplomatischer Druck, sondern vor allem bei jungen Staaten der Wunsch nach Legitimität, internationaler Anerkennung sowie Konformitätsdruck (Finnemore/Sikkink 1998: 903). Handeln Staaten im Gegensatz hierzu jedoch nach einer Logik der Angemessenheit, so befolgen sie Normen aus intrinsischen Motiven – weil sie daran glauben, weil sie von deren Richtigkeit überzeugt sind oder weil sie andere Staaten imitieren (Schimmelfennig 2002: 12).⁹

Eine zentrale Variable für die Wirksamkeit der verschiedenen, den entsprechenden Handlungslogiken gehorgenden Instrumente stellt die Höhe der Zustimmung der Regierung zu demokratischen Reformen und externer Einmischung dar (Kelley 2004: 425). Die Unterschiede im Grad der einheimischen Opposition sind maßgeblich durch die Stärke der Resonanz, verstanden als Anschlussfähigkeit der neuen, demokratischen Regeln an vorherrschende Traditionen und grundsätzliche Überzeugungen, sowie die Höhe der machtpolitischen Kosten der Übernahme zu erklären (Schimmelfennig et al. 2003: 334). Vor allem in der Anfangsphase eines Sozialisationsprozesses ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass die von außen herangebrachten Normen als illegitim betrachtet und die Kosten einer Anpassung als sehr hoch

9 In einigen Studien (z. B. Kelley 2004) werden nur Instrumente des Überzeugens und Lernens als *Sozialisation* im engeren Sinne verstanden. Ich verwende den Begriff *Sozialisation* jedoch weiter und verstehe darunter sowohl rationalistische wie auch konstruktivistische Mechanismen.

eingeschätzt werden. Rationalistische Mechanismen der Verstärkung oder Sanktierung erweisen sich folgerichtig als wirksamer (Risse 2003b: 12). Denn eine Politik der Konditionalität, die auf der Perspektive einer starken Belohnung oder der Gewissheit einer Bestrafung aufbaut, kann auch reformresistente Regierungen zu einer Verhaltensänderung bewegen und zur Regelbefolgung (*compliance*) führen (Kelley 2004: 426).

Eine elementare Vorbedingung stellt jedoch die Glaubwürdigkeit dieser Anreize und Sanktionen dar. In den Fällen, in denen beispielsweise ein Beitrittsversprechen unrealistisch erscheint oder (noch) nicht als erstrebenswertes Ziel erachtet wird, stößt die Normendurchsetzung durch die rationalistische Konditionierung an ihre Grenzen (Dimitrova/Pridham 2004: 91; Schimmelfennig 2004: 260). Sanktionen können überdies kontraproduktive Wirkungen entfalten.¹⁰ Auch wenn es zu einer Verhaltensänderung kommt, besitzt Normeinhaltung aufgrund von Kosten-Nutzen-Kalkulationen und instrumentell-strategischen Motiven keine dauerhafte Perspektive (Schmitter/Brouwer 1999: 17). Werden Regeln nur übernommen, um in den Genuss der Belohnung zu gelangen, tritt möglicherweise auf, was als »Potemkinsche Normbefolgung« bezeichnet werden kann: Das Verhalten eines Staates hat sich kurzfristig angepasst, Institutionen wurden als äußerlich sichtbares Zeichen aufgebaut – unterliegende Interessen und Identitäten bleiben hingegen unverändert, alte Routinen und eingespielte Praktiken werden aufrecht erhalten (Jacoby 1999: 62; Schimmelfennig 2004: 265).

Erst eine Norminternalisierung durch Überzeugungsprozesse erzeugt eine tiefer gehende Wirkung: Verinnerlichte Schemata und Regeln werden als richtig und angemessen anerkannt, Interessen und Präferenzen ändern sich, es erfolgt ein nachhaltiger Wandel (Schimmelfennig 2003: 408). *Sticks & carrots* bilden demzufolge bei unkooperativen, normverletzenden Staaten häufig die eigentliche Grundlage für weiterführende Sozialisationsprozesse (Risse et al. 2002: 19). Der »Demokratisierer« kombiniert dann Konditionalität mit häufigen Interaktionen und Kontakten mit demokratischen Staaten, der Weitergabe positiver Erfahrungen sowie der Unterstützung beim Aufbau bestimmter *Institutionen* und bei der Implementation der Rechtssetzung vor Ort (Hanisch 1997: 42). Das regelkonforme Verhalten, welches durch eine Veränderung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses induziert wurde, automatisiert sich über einen längeren Zeitraum. Habitualisierungs- und Institutionalisierungsprozesse setzen ein, das kontinuierliche instrumentell-strategische weicht regelgeleittem Handeln. Akteure werden sich langsam der Bedeutung einer Norm bewusst und versuchen, das sozial Angemessene zu tun: Diese »*Macht*« der alltäglichen *Praxis* indes kann wiederum Interessen und Präferenzen verändern, die Ausdruck dauerhaften normengeleiteten Handelns sind – das eigentliche Ziel des Demokratisierungs- und Sozialisationsprozesses. Der Akteur hat diese Norm moralisch verinnerlicht, glaubt an ihre Richtigkeit und setzt sich für ihre Durchsetzung selbst ein (Schimmelfennig 2003: 410f). Dies sind sehr langwierige und durch Außenstehende nur über

10 Zur besonderen Problematik der Demokratieförderung durch positive und negative Sanktionen vgl. die sehr hilfreiche Abhandlung von Hanisch (1997).

Argumentationsprozesse erreichbare Entwicklungen – über Diskurse, Einstellungsänderungen bei außenpolitischen und innenpolitischen Entscheidungsträgern, über die »Macht« des besseren Arguments und einen Wandel der politischen Kultur (Adler 1997: 336; Hopf 1998: 178f).

In der abschließenden Phase eines Sozialisationsprozesses erweist sich zunehmend die innenpolitische Legitimität der übernommenen Normen und Regeln als Schlüsselkategorie (Kneuer 2002: 255). Es gibt keine Möglichkeit der Demokratisierung, die ausschließlich von externen Akteuren getragen wird (Sandschneider 2003: 49). Mit Konsolidierungsfortschritten können direkte Einflussnahme und Konditionalität als illegitim erachtet werden, so Gegenreaktionen im Land provozieren und die neu entstandene Demokratie unterminieren (Gromes 2004: 16). Mangelnde Deliberation und öffentliche Willensbildung über die Bedeutung der neuen Normen in Gesellschaft und Parlament können dazu führen, dass zunehmend eine Lücke zwischen Staat und Gesellschaft klafft und sich demokratische Werte nicht in den Köpfen der Bürger verankern (Dimitrova/Pridham 2004: 108; Grabbe 2001: 1013). Langfristig erweisen sich neue demokratische Regeln und Strukturen nur dann als stabil, wenn sie auf endogene Unterstützung und Legitimität stoßen (Sandschneider 2003: 31). Einfluss kann in dieser Phase somit weniger durch Anreize, Sanktionen und Druck auf Regierungen (*top-down*) als durch beständigen Dialog vor Ort (*bottom-up*) ausgeübt werden, durch Offenheit und Gleichheit des Diskurses und die Förderung und Stärkung intermediärer und zivilgesellschaftlicher Instanzen (Schmitter/Brouwer 1999: 14).

Zusammenfassend erweist sich Demokratisierung durch externe Akteure dann als wirksame Friedensstrategie, wenn sowohl rationalistische und konstruktivistische Handlungslogiken zur Durchsetzung von Normen in einer Art *Sozialisationsmixtur* verknüpft werden: »Combining both socialization-based efforts and conditionality thus appears not only effective, but also wise« (Kelley 2004: 452).

3.2.2. Die Wahrnehmung als Demokratie

Entsprechend der sozialkonstruktivistischen Interpretation reicht für internationalen Frieden ein demokratisches politisches System allein nicht aus. Es kommt ebenso darauf an, dass andere Staaten dies auch erkennen. Demokratisierung als Friedensstrategie muss also darauf gerichtet sein, die gegenseitige Perzeption als Demokratie zu bewirken.

(1) *Transparenz*: Als eine der wesentlichen Voraussetzungen, um gegenseitig Schlüsse über das politische System oder die friedlichen Intentionen zu ziehen und Sicherheitsdilemmata zu verringern, gilt Transparenz. Deren Schaffung stellt somit einen integralen Bestandteil jeder externen Demokratisierung als Friedensstrategie dar. Sie kann verstanden werden als das Bestehen von

»legal, political, and institutional structures that make information about the internal characteristics of a government and society available to actors both inside and outside the domestic political system« (Finel/Lord 1999: 316).

Transparenz kulminiert in einem *freien Informationsfluss* und bildet dabei letztlich nicht nur die Voraussetzung für positive gegenseitige Wahrnehmung, sondern ist selbst eine wichtige Komponente für Kritik und effektive Oppositionsarbeit innerhalb eines liberalen politischen Systems. Die Kriterien hierfür bilden somit selbst einen Teil der demokratischen Normen, die in Sozialisationsprozessen durchgesetzt werden sollen. Es sind dies unter anderem die Öffentlichkeit politischer Debatten, der soziale Wettkampf um Ideen, die Möglichkeit oppositioneller Gruppen, Gegen-informationen zu verbreiten, sowie der Umfang und die Frequenz, mit denen die Regierung selbst Informationen herausgibt. Ein freier Informationsfluss ermöglicht passiv die Informationsbeschaffung zur Meinungsbildung über den Demokratisierungsprozess des Gegenüber. Direkten, aktiven Einfluss können externe Akteure auf diesen Prozess durch die Unterstützung gegenseitiger *Inspektionen*, Verifikationen im anderen Land bzw. die Überwachung der Einhaltung von Abmachungen nehmen. Diese Informationen können direkt zum Gewaltverzicht beitragen, wenn z. B. reziprok erkannt wird, dass der Andere keinen Überraschungsangriff plant. Zudem verringert eine kontinuierliche Beobachtung (*monitoring*) der innerstaatlichen Prozesse die Gefahr des Rückschrittes bei der Durchsetzung von Normen, wenn diese bisher nur widerwillig in innerstaatliches Recht übernommen wurden und noch ihrer Implementation harren (Kelley 2003: 34). Durch das Aufzeigen von *Normverletzungen* wird ein Staat nicht nur auf sein Fehlverhalten hingewiesen, sondern der Geltungsanspruch der Norm bestätigt (Finnemore 1996: 23).

(2) *Öffentlichkeit*: Eine positive Wahrnehmung als Demokratie ist dennoch allein durch Transparenz nicht gesichert. Vermehrter Informationsaustausch durch Medien und institutionalisierte Kanäle sowie ein stetig erhöhter Grad an Transparenz fördern ebenso irrelevante, verwirrende und negative Informationen zutage. Diese eröffnen zum einen die Möglichkeit, falschen oder negativen Beurteilungen – zum Beispiel der Opposition – Glauben zu schenken. Zum anderen bieten sie Staaten die Gelegenheit, sich »à la carte« relevanter Information zur Rechtfertigung des eigenen Handelns zu bedienen. So ist es entscheidend, als »Demokratisierer« auf die Perzeptionen der anderen Staaten Einfluss zu nehmen: Indem bestimmten Signalen *Glaubwürdigkeit* attestiert wird und durch *eigene Informationen* die Fortschritte bei der Demokratisierung beurteilt werden, erhalten ein politisches System und seine Akteure zusätzliche Legitimität (Finel/Lord 1999: 315-336).

Eine besondere Herausforderung stellen jedoch die bereits angesprochenen »Potemkinschen Institutionen« dar, mit denen Staaten die Informationsdefizite externer Beobachter zu ihren Gunsten nutzen und eine vorbildliche Normeneinhaltung demonstrieren (Schimmelfennig 2002: 20). Ein nur sporadisches, oberflächliches *monitoring* wird die verborgenen undemokratischen Praktiken und die entstandene Diskrepanz zwischen Schein und Sein nicht aufdecken können. Gelingt dies jedoch, bieten Transparenz und die mit eigenen Informationen herzustellende Öffentlichkeit ein exzellentes soziales Druckmittel gegenüber normverletzenden Staaten und verstärken damit die Prozesse der Normdurchsetzung und Sozialisation. Durch Öffentlichkeit werden die politisch Verantwortlichen zu Rechtfertigungen, einem argumentativen Austausch und im besten Fall zu Zugeständnissen und rheto-

rischer Selbstbindung gezwungen (Risse 2003b: 13; Starr 1997: 156). Transformationsstaaten befinden sich in einer neuen und noch unsicheren Position und orientieren sich an einer Aspirationsgruppe, z. B. den Staaten der Europäischen Union. Effekte des *shaming*, der sozialen Billigung bzw. Missbilligung, sind in einer solchen Umgebung besonders hoch (Schimmelfennig 2003: 413).

3.2.3. Eine gemeinsame Identität

Identitäten, die dritte Komponente des Engelskreises, sind die am schwersten empirisch zu erforschenden Erscheinungen, da es sich um amorphe sozialpsychologische Makrophänomene handelt. Weder ihre Entstehung noch ihr Wandel sind bislang genau nachgewiesen (Kowert/Legro 1996: 469). Eine individuelle Identität gibt dem Träger darüber Auskunft, wer er ist und wer die anderen sind, sie prägt Interessen und Präferenzen. Identitäten sind multipel, das heißt, ein Akteur besitzt gleichzeitig verschiedene Identitäten, die sich überlagern und entsprechend dem Kontext an Bedeutung gewinnen (Hopf 1998: 175). Die Identität eines Staates und seiner Träger ergibt sich aus der Interaktion mit verschiedenen sozialen Bezugssystemen: dem heimischen politischen und dem internationalen Umfeld (Katzenstein 1996b: 24). Sie sagt etwas über nationale Werte und Ziele aus und zeigt z. B. in unklaren Situationen den staatlichen Akteuren auf, was eine Gefahr darstellt, was Sicherheit in diesem Augenblick bedeutet und wie diese zu gewährleisten ist. Die einer Identität inhärenten Normen eröffnen dann legitime Mittel und Strategien, zum Beispiel die Anrufung eines Schiedsgerichtshofes statt der gewaltsamen Streitaustragung (Kahl 1999: 107).

(1) *Vertrauensbildung*: Identitäten und Wertüberzeugungen als soziale Konstrukte sind jedoch nicht leicht veränderbar. Wandel kann deshalb nur inkrementalistisch über einen längeren Zeitraum erfolgen (Risse 1999: 50). Möglichkeiten zu einer Beeinflussung von Identitäts- und Präferenzänderungen ergeben sich hauptsächlich in Situationen *kommunikativen* und *verständigungsorientierten Handelns* zwischen zwei Akteuren (Risse 2003a: 111). Soziale Praktiken sowie gleiche Werte und Normen tragen zu einer entstehenden gemeinsamen Identität ebenso bei wie *transnationale Interdependenzen*, Handelsströme, Tourismus, Kultur- und Schulaustausch (Kahl 1999: 120). Durch diese vermehrte *Interaktion* bauen die Staaten zunächst Vertrauen zueinander auf.

(2) *Kollektive Identität*: Vertrauen Demokratien einander und kooperieren, so entsteht im Lauf der Zeit eine kollektive Identität, wie sich das für (West-)Europa feststellen lässt. Sie stärkt den inneren Zusammenhalt, führt zu einer Veränderung der Wahrnehmungen zu Gunsten der eigenen Gruppe, zu gegenseitigen positiven Beurteilungen, zu Kooperation und Wertschätzung. Perzeptionen, Interessen und Präferenzen sowie die individuelle Identität eines Akteurs werden dann geprägt durch diese gemeinsame Identität (Hermann/Kegley 1995: 516). Liberale Normen wie die Menschenrechte bilden dabei den Kern der kollektiven Identität der westlichen Staatengemeinschaft und definieren somit legitime Staatlichkeit aus westlicher Perspektive.

tive. Nur ein Staat, der diese Normen erfüllt, wird als vollwertiges Mitglied der internationalen Gemeinschaft angesehen (Schimmelfennig 2002: 6). Die Identifikation mit der westlichen Staatengemeinschaft bzw. die Aspiration der Zugehörigkeit seitens eines sich demokratisierenden Staates stellen wiederum die entscheidenden Weichen für die Wirkung von Anreizen und Sanktionen oder argumentativen Prozessen zur Normdurchsetzung – nur wer dazu gehören will, wird versuchen, die Anforderungen einer Mitgliedschaft zu erfüllen (Schimmelfennig 2003: 413). Frieden entsteht somit durch die *positive Identifikation* der entstehenden mit den stabilen Demokratien; Interessen und Präferenzen gleichen sich an (Kahl 1999: 126f; Kley 1999: 58).

Dieser Prozess ist jedoch mit Gefahren behaftet. Gerade in der Phase der Ablösung einer bisher beherrschenden Identität durch neue, demokratische Werte kann es zu einer Konkurrenzsituation kommen. Die neue Identität erweist sich möglicherweise als nicht stark genug, um auch die entstehenden Kosten, z. B. der Übernahme neuer Regeln oder des Verlusts an Macht, zu rechtfertigen (Schimmelfennig 2002: 21). Die Annäherung an eine sehr breit geteilte, neue demokratische Identität auf globalem Vormarsch kann zudem als Homogenisierung und Gefährdung nationaler Kultur empfunden werden. Je bedrohlicher solche Entgrenzungsprozesse wirken, desto eher rekurrieren sowohl Eliten als auch die Gesellschaft auf die alten, exklusiven ethnischen und nationalistischen Überzeugungen (Teusch/Kahl 2001: 310). Ein zu dominantes und somit als illegitim empfundenes Auftreten externer Akteure kann den Nationalstolz verletzen, Reaktanz auslösen und das Beharren und Verteidigen der tradierten Werte sogar verstärken. Übersehen oder ignorieren externe »Demokratisierer« solche Gefahren und passen ihre Strategien nicht adäquat an, ist ein Scheitern des Demokratisierungsprozesses nicht ausgeschlossen.

Kollektive Identitäten auf zwischenstaatlicher Ebene verfestigen sich im Idealfall in *internationalen Organisationen*. Karl W. Deutsch prägte den Begriff der »pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft«, die sich durch *Gemeinschaftssinn*, Institutionen und Praktiken auszeichnet, die einen permanenten Frieden gewährleisten können. Hinter dem Gemeinschaftssinn verbirgt sich die kollektive Identität:

»[The sense of community] turned out to be rather a matter of mutual sympathy and loyalties; of ›we-feeling‹, trust, and mutual consideration; of partial identification in terms of self-images and interest; of mutually successful prediction of behavior, and of cooperative action in accordance with it« (Deutsch 1968: 36).

Internationale Organisationen können nicht nur Ausdruck einer kollektiven Identität sein, sie bauen diese auch auf, bilden Werte, unterstützen andere Staaten bei deren Übernahme und ermutigen sie damit, Teil dieser kollektiven Identität zu werden (Flynn/Farrell 1999: 512). Diese Integrationsprozesse sind dabei in zweifacher Hinsicht ambivalent: Zum einen können sie zwar zu einer Initialisierung des »Engelskreises« und einer Demokratisierung führen, gleichzeitig aber durch die mit der Integration einhergehende Delegation von Souveränität und gesellschaftlicher Kontrolle Entdemokratisierungsprozesse beschleunigen und somit die positiven Effekte neutralisieren (Wolf 2000: 16). Die Integration anderer in eine bereits vorhandene, verfestigte Identitätsstruktur stellt zum anderen aufgrund der spezifischen *Inklusions-/Exklusionsdynamik* geteilter Identitäten und pluralistischer Sicherheits-

gemeinschaften keinen »Selbstläufer« dar: Eine verstärkte Binnenintegration geht häufig mit verstärkter Abgrenzung nach außen und Ablehnung der anderen einher. Im schlimmsten Fall können Bedrohungs- und Feindbilder die Folge sein. Die Desintegration bestimmter Gruppen oder Staaten kann sich als konfliktverschärfend oder -auslösend erweisen (Teusch/Kahl 2001: 309).

Bilden Demokratien internationale Organisationen, halten aber Kooperation mit Nicht- oder Noch-Nicht-Demokratien für verwerlich, verstellen sie sich zudem Einwirkungskanäle (Müller 2002: 63f). Die frühzeitige *Einbindung* von Transformationsstaaten bzw. eine realistische Perspektive dazu sichert ab, dass diese nicht das Gefühl bekommen, kein Teil der kollektiven Identität zu sein, dies nicht zu dürfen und, als Gegenreaktion, auch nicht mehr zu wollen. Demokratisierung als Friedensstrategie umfasst in diesem Bereich somit zunächst die Unterstützung der Identifizierung eines Transformationsstaates mit einer solchen friedlichen kollektiven Identität, z. B. der Europäischen Union, sowie seines Strebens, Teil dieser zu werden. Wird der Staat entsprechend integriert oder eingebunden, so werden seine Präferenzen und seine Identität sich an jenen der Demokratien orientieren, er wird bestrebt sein, »genauso zu sein«, und damit demokratische Normen von sich aus umsetzen.

Externe Demokratisierung als Friedensstrategie durch internationale Organisationen kann – so wurde deutlich – nicht nur positive Ergebnisse zeitigen. Gegenreaktionen oder unintended Wirkungen verweisen externe Einflüsse in ihre Schranken und können den Engelskreis pervertieren (Sandschneider 2003: 37). Demokratisierungsprozesse zeigen sich damit janusköpfig: Sie führen zwar langfristig zu einer Erweiterung der Zone des Demokratischen Friedens, sind aber von Instabilitäten und einer inhärenten Gefahr zu gewalttätigen Auseinandersetzungen begleitet (Mansfield/Snyder 1995: 5). Demokratisierung erweist sich damit nicht als quasi-automatischer Friedensschaffer. Der Erfolg – eine stabile Demokratie – ist bei weitem nicht gesichert, noch viele Sackgassen bieten sich als Ausgang an: hybride Regime, defekte oder illiberale Demokratien oder gar eine Regression zu autokratischen Strukturen. Statt aber aus Angst vor den Risiken dem gesamten Prozess mit seinen Chancen auszuweichen, sollte vermehrt an der Verringerung der potenziellen Gefahren gearbeitet und die Unterstützung instabiler Regime verstärkt werden (Groomes 2004: 2): »The happy outcomes of the democratic peace, however, emerge only after a transition to democracy is well consolidated« (Mansfield/Snyder 2002: 300).

3.3. Wer »demokratisiert«? Internationale Organisationen als Träger der Friedensstrategie

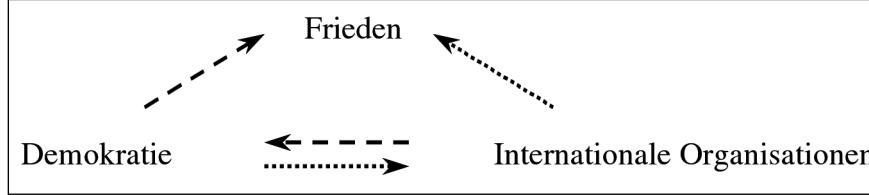
Internationale Organisationen leisten einen genuinen Beitrag zur Demokratisierung: zur Durchsetzung von demokratischen Normen, zu Transparenz und der gegenseitigen Wahrnehmung von Staaten als (zukünftige) Demokratien sowie zu deren Integration in eine geteilte, friedliche (europäische) Identität. Indem sie »demokratisieren«, stifteten sie als Akteur langfristig Frieden (Russett/Oneal 2001: 201). Im Folgenden werden internationale Organisationen im Theorem des Demokratischen

Friedens verortet, bevor deren spezifische Demokratisierungsleistung in den drei Komponenten des Engelskreises erörtert wird.

Im Gegensatz zum Realismus, der internationalen Organisationen nur eine marginale Bedeutung in der internationalen Politik als Instrument der Staaten zuspricht, betrachten die Theorieschulen des Liberalismus und Institutionalismus sie als Lösung zwischenstaatlicher Koordinationsprobleme, indem sie Transaktionskosten minimieren, Sicherheitsdilemmata beseitigen, Kooperation erleichtern und Interessenkonflikte überwinden (Rittberger 1995: 74f). In der Verselbständigung dieser institutionalisierten Kooperation gehen Sozialkonstruktivisten und soziologische Institutionalisten noch einen Schritt weiter. Aus ihrer Perspektive sozialisieren internationale Organisationen als Wertegemeinschaften Normen und prägen als Akteure staatliche Präferenzen und Politik (Barnett/Finnemore 1999: 699f), auch wenn sie natürlich häufig im Prozess der Entscheidungsfindung von den Interessen der Mitglieds- oder Teilnehmerstaaten abhängig bleiben (Woyke 1998: 173). Nur eine solche sozialkonstruktivistische Sicht kann auch den Einfluss internationaler Organisationen auf subsystemischer Ebene erklären.

Die spezifischen Funktionen internationaler Organisationen für den Demokratischen Frieden, die von der bisher nur vereinzelt erschienenen Literatur zu dieser Thematik identifiziert wurden, weichen nicht grundlegend von jenen aus anderen Arbeiten zu institutionalisierter Kooperation ab (Borchert 1999: 155). Demokratie fördert also ihrerseits den Zusammenschluss von Staaten in Kooperationsforen, die über den Austausch von Informationen Unsicherheit reduzieren, bei Konflikten zwischen Mitgliedern als Mediator fungieren und als Katalysator für Gemeinsamkeiten die gegenseitige Identifikation erleichtern (Hasenclever 2002: 76; Russett/Oneal 2001: 163-167). Internationale Organisationen fördern andererseits die Entwicklung demokratischer Systeme, indem sie liberale Normen auf subsystemischer Ebene einführen und durchsetzen, damit innerstaatliche Ordnung zwischenstaatlichen Frieden erzeugt (Russett/Oneal 2001: 37).

Abbildung 3: Internationale Organisationen im Demokratischen Frieden



Als »Missionare unserer Zeit« (Adler/Barnett 1998c: 420), »moral entrepreneurs« (Finnemore/Sikkink 1998: 901) oder »nannies« (Schimmelfennig 2002: 6) diffundieren und transferieren internationale Organisationen demokratische Normen und Modelle guten staatlichen Verhaltens auf die nationale Ebene und in die innenpolitische Praxis. In einer ersten Phase erarbeiten Staaten Normen, um den zwischenstaatlichen Beziehungen Struktur zu geben und ihre Gemeinschaft zu definieren. Interna-

tionale Organisationen erweisen sich zu diesem Zeitpunkt als Foren, in denen Staaten sich aufgrund der speziellen Dynamik von Konferenzen und Treffen gegenseitig normative Zugeständnisse machen. Staaten stellen Normen bereit, legitimieren diese kollektiv, und ermächtigen in einer nächsten Stufe internationale Organisationen zu ihrer Durchsetzung (Flynn/Farrell 1999: 509-512). Letztere bringen Normen wieder in die innenpolitische Debatte ein und setzen sie auf die Agenda staatlicher Rechtssetzung und -praxis. Sie unterstützen Staaten durch finanzielle, technische und fachliche Hilfe (*capacity building*) sowie dadurch, dass sie erklären, worin eine Norm besteht – welches Verhalten beispielsweise als demokratisch und rechtsstaatlich gilt. Bei Normkonflikten üben sie Definitionsmacht aus und zeigen auf, welche Norm relevant ist. Sie transferieren somit abstrakte Normen in konkrete Handlungsanleitungen (Borchert 1999: 94; Finnemore/Sikkink 1998: 901). Genauso sanktionieren internationale Organisationen abweichendes Verhalten und festigen die Norm mit dem Aufzeigen und Anprangern von Normverletzungen (Boekle et al. 2001: 83f).

Entscheidend für die Wirksamkeit dieser Instrumente ist die Zielgerichtetetheit internationaler Einflüsse (Schimmelfennig 2003: 414). Häufig konkurrieren bereits innerhalb einer internationalen Organisation verschiedene Ziele bei der Durchsetzung demokratischer Normen miteinander: Neben der Friedensschaffung, die im Vordergrund dieses Beitrages steht, ringen unter anderem die Liberalisierung der Wirtschaftsordnung wie auch das Konfliktmanagement um Priorität. Die Umsetzung dieser Imperative erwies sich in der Praxis jedoch zum Teil als konträr (Schmitter/Brouwer 1999: 28). Neben der *intrainstitutionelle* gesellt sich zudem eine *interinstitutionelle* Komponente, denn häufig beteiligen sich mehrere internationale Organisationen an dem Demokratisierungsprozess in einem Land. Gegenläufige Ziele und Strategien können sich gegenseitig unterminieren oder bestimmte Anreize neutralisieren. Agieren internationale Organisationen jedoch kooperativ in einem Land, können sich Synergieeffekte einstellen und die jeweiligen Sozialisationsstrategien sogar ergänzen (Richter 2004: 111).

Internationale Organisationen klären nicht nur zwischen (zukünftig) demokratischen Staaten, was als demokratisch zu gelten hat. Sie beurteilen auch, meist in Berichten auf Basis eigener Informationen, die Demokratiereife eines Landes und vergeben bzw. entziehen dem Staat internationale Legitimität. Sie erhöhen zwischenstaatliche Transparenz und fördern den Informationsaustausch. Akteure reagieren nicht unmittelbar auf das Handeln anderer, sondern interpretieren dieses anhand eigener Werte und vorhandenen Wissens. Internationale Organisationen stellen hier das Koordinatensystem bereit und wirken durch *framing* auf die Deutung von Situationen ein (Adler 1997: 341). Institutionalisierte Kooperationsforen verhindern Informationsverzerrungen und Fehlwahrnehmungen. Schon die bloße Existenz von internationalen Organisationen stellt somit Öffentlichkeit her und trägt zur Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedern bei (Woyke 1998: 175). Dieses Vertrauen, das auf Kooperation, Reziprozität und der Fähigkeit internationaler Organisationen beruht, getroffene Abmachungen zu überprüfen und Trittbrettfahrer bloßzustellen (Adler/Barnett 1998c: 418), ist eine der Grundvoraussetzungen für die Bildung einer kollektiven Identität oder die Integration von Staaten in eine bereits

vorhandene. Zur Bildung einer solchen Gemeinschaft tragen internationale Organisationen ferner aktiv bei durch ihre »catalytic function [...] to promote, induce, and socially construct community by means of community-building practices« (Adler 1998: 120). Transaktionen, Interaktionen und Kommunikation stellen solche Mittel dar: Internationale Organisationen erstellen Agenden, organisieren Treffen, Seminare oder Kultauraustausche. Dauerhafte Gespräche, oft als »talkshops« verspottet, und intensive Kontakte befördern aber ein neues Selbstverständnis unter Staaten (Adler/Barnett 1998c: 420). Machtvolle und autoritäre exklusive Organisationen wie die Europäische Union (EU) oder die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) als Magnete einerseits und Inklusion, politischer Dialog und stetige Ermittigungen, Teil der Region zu sein, andererseits – beides kann zu einer Übernahme eines Wertesystems führen (Pevehouse 2002: 520). Über geteilte Bedeutungen und gemeinsames Wissen, über ein gleiches Schicksal und regionale wie kulturelle Homogenität schaffen internationale Organisationen die Bedingungen für stabile Verhaltenserwartungen, für ein friedliches Verhalten.

Abbildung 4: Demokratisierung als Friedensstrategie – der »Engelskreis«

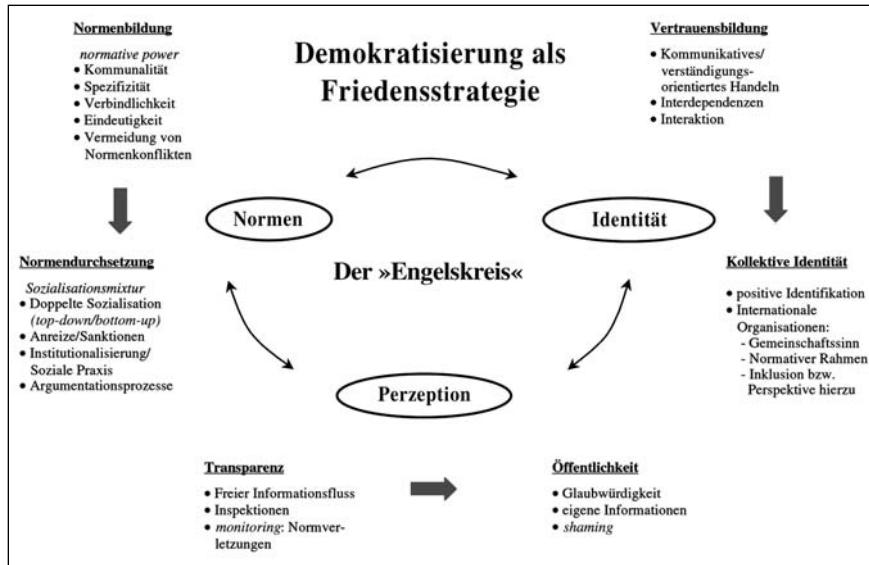


Abbildung 4 fasst den analytischen Rahmen für Demokratisierung als Friedensstrategie in einem Modell zusammen. Die Verbindung von systemischer → subsystemischer → systemischer Ebene wird in allen drei Kategorien des Engelskreises gewährleistet: Internationale Organisationen als externe, systemische Akteure nehmen Einfluss, indem sie Normen festlegen, deren Durchsetzung im innerstaatlichen Bereich unterstützen oder auch Anreize und Sanktionen für deren Einhaltung aufstellen. Diese Normen entfalten ihre Wirkung sowohl innerstaatlich als auch in den

internationalen Beziehungen, zum Beispiel über Mechanismen der friedlichen Konfliktregulierung. Transparenz und Öffentlichkeit innerhalb eines Subsystems sind notwendig, um die gegenseitige Perzeption als Demokratie auf systemischer Ebene letztlich zu gewährleisten. Internationale Organisationen können sowohl innerhalb eines Landes als Beobachter agieren als auch ein zwischenstaatliches Überprüfungsregime gewährleisten. Eine auf zwischenstaatlicher Ebene begründete Identität, z. B. die europäische, zeichnet den Weg für einen Transformationsstaat vor und gibt innerstaatlich Sicherheit und Argumentationshilfen für schwierig umzusetzende Reformen. Internationale Organisationen »demokratisieren« an dieser Stelle, indem sie die entsprechenden Staaten einbinden oder auch Kommunikationsforen schaffen.

4. *Die OSZE als Friedensstifter? Demokratisierung in Kroatien*

Zur Illustration und empirischen Untermauerung des theoretischen Ansatzes werde ich im Folgenden auf eine Fallstudie zur Durchsetzung von Minderheitenrechten in Kroatien durch die OSZE zurückgreifen.¹¹ Sowohl die OSZE als auch der Themenbereich des Minderheitenschutzes stehen exemplarisch für die gesamte Region Südosteuropa. Die Instrumente der OSZE bildeten seit dem Ende des Krieges 1995 einen der wesentlichen Pfeiler der Friedensstrategie der internationalen Gemeinschaft. Mit Ausnahme von Slowenien ist sie auch heute noch in allen Staaten des ehemaligen Jugoslawien mit einer Langzeitmission präsent.

Als ein nahezu befriedetes und demokratisch konsolidiertes Land sticht Kroatien heraus. Lange Zeit erwies sich jedoch die Durchsetzung von Minderheitenrechten für die serbische Bevölkerung als ein neuralgisches Feld der Demokratisierung. Minderheitenschutz besitzt in Südosteuropa und insbesondere in Kroatien für den innerstaatlichen wie auch den zwischenstaatlichen Frieden eine immense sicherheitspolitische Bedeutung. Der Status der Serben hatte sich 1991 als konfliktverstärkend, wenn nicht sogar konfliktauslösend ausgewirkt. Langfristige Kriegsvermeidung in der Region kann dann erreicht werden, wenn alle Flüchtlinge innerstaatlich die Möglichkeit erhalten, in ihre kroatische Heimat zurückzukehren, dort angemessene Rechte besitzen (Normen) und damit keinen Nährboden für neue, zwischenstaatliche Gefahren bilden. Ein positiver Umgang mit der serbischen Minderheit überzeugt zudem andere Staaten, vor allem den Patronagestaat Serbien und die westliche internationale Gemeinschaft, von den demokratischen Absichten Kroatiens (Perzeptionen) und bindet das Land fester an die europäische Gemeinschaft (Kollektive Identität).

11 Die folgende Darstellung basiert auf der empirischen Analyse im Rahmen meiner Magisterarbeit, für die sämtliche relevanten Dokumente der OSZE zwischen 1995 und 2002 einschließlich der entsprechenden wöchentlichen Berichte der Langzeitmissionen ausgewertet sowie Experteninterviews durchgeführt wurden, sowie auf einer für das OSZE-Jahrbuch 2004 erarbeiteten, aktualisierten Version dieser Studie (Richter 2004). Die Primärquellen werden nicht einzeln aufgeführt, relevante Sekundärliteratur wird zitiert.

4.1. »Konstruktive Intervention«: Das Handwerkszeug der OSZE

Demokratisierung als Friedensstrategie stellt eine besondere Form der Intervention eines internationalen Akteurs in die inneren Angelegenheiten eines Landes dar und bedarf daher einer besonderen Legitimität. Dieses besondere »Einmischungsrecht« beruht innerhalb der OSZE auf zwei Stufen: erstens der Anerkennung der Bedeutung von Demokratie (subsystemisch) für die zwischenstaatliche Sicherheit (systemisch) und zweitens der Möglichkeit der Einmischung der OSZE zur Sicherung dieser demokratischen Normen (Flynn/Farrell 1999: 531).

Bereits 1975 in Helsinki bekannten sich selbst die damals noch kommunistischen Staaten, im Streben nach internationaler Anerkennung, zu menschenrechtlichen Normen im Korb Drei (Thomas 2001: 1). In einer Phase der Euphorie stimmten die osteuropäischen Staaten dann 1990 in Paris und Kopenhagen umfassenden demokratischen und liberalen Standards als Grundlage der europäischen Sicherheit zu, obgleich sie von einer Einhaltung und Durchsetzung dieser Standards noch weit entfernt waren (Flynn/Farrell 1999: 531). Die OSZE stützt sich somit auf einen breiten Sicherheitsbegriff, der nicht nur militärische Aspekte, sondern ebenso Menschenrechte mit einschließt. Er schafft das Fundament, den vielschichtigen Risiken der Transition zu begegnen und unterschiedlichste Maßnahmen zu verzahnen. In einem zweiten Schritt bildete sich das verbrieft und damit international legitimierte Recht heraus, sich in die innerstaatlichen Prozesse eines Staates einzumischen. Als 1991 in Moskau ein Einmischungsrecht festgeschrieben wurde, auf das sich die OSZE als einzige internationale Organisation in Europa stützen kann, waren interne Angelegenheiten nicht nur ein legitimes Konferenzthema im Rahmen des KSZE-Prozesses geworden, sondern auch ein legitimer Grund zur Intervention (Rotfeld 1999: 65).

Umfassender Sicherheitsbegriff und Einmischungsrecht bilden die Grundlagen der Demokratisierungsstrategie der OSZE. Für die »Konstruktivität« der Intervention sind institutionelle Charakteristika und Mechanismen verantwortlich. Das Konsensprinzip¹² sichert ab, dass auch kleine Staaten Gehör finden (Pevhouse 2002: 523) und Problemstaaten nicht nur Objekt, sondern entscheidungstragendes Subjekt sind (Vetschera 2001: 142), wodurch die Legitimität der getroffenen Entscheidung erhöht wird. Es bildet zudem einen gewissen »Zwang«, Normen nicht über Macht und Sanktionen, sondern Argumentationsprozesse durchzusetzen und damit – wie oben argumentiert wurde – deren längerfristigen Bestand zu garantieren (Chigas 1996: 34). Neben dem Konsensprinzip sichert eine geographisch breite, non-exklusive Mitgliedschaft der Organisation Neutralität und Einfluss auf die »Problemfälle« Europas. Mit diesem Inklusionsansatz erhält die OSZE als *insider third party* (Chigas 1996: 25f) Einblicke in die staatliche Struktur – Insiderwissen und Insiderbeziehungen. Das Fehlen eigener politischer Interessen sichert dennoch die Unparteilichkeit und hält den Status als Drittspartei aufrecht (Chigas 1996: 63).

12 Konsens in der OSZE bedeutet keine Einstimmigkeit, es gibt die Möglichkeit zur konstruktiven Enthaltung. Auf Basis der Konsens-Minus-Eins- und der Konsens-Minus-Zwei-Regel können politische Erklärungen und Maßnahmen auch ohne das Einverständnis des betroffenen Landes beschlossen werden.

Freilich gehen diese Vorteile häufig auch zu Lasten von Effektivität und Flexibilität (Meyer 1999: 252). Fehlendem Willen der Konfliktpartei oder der Teilnehmerstaaten zur Mitarbeit oder einer Ablehnung der Einmischung steht die OSZE machtlos gegenüber (Kirchhoff 2000: 76), wie das Gerangel um die (noch immer nicht erfolgte) Rückkehr der Unterstützungsmission in Tschetschenien deutlich macht.¹³ Ein weiteres Beispiel sind die oft langwierigen und detailverliebten Verhandlungen des Ständigen Rates über die Mandate der Langzeitmissionen, dem Herzstück der konstruktiven Intervention der OSZE (Meyer 1999: 252).

Legt man die theoretisch herausgearbeiteten Kriterien an die Demokratisierungsmaßnahmen der OSZE an, so lässt sich zunächst feststellen, dass sie zur Umsetzung des Engelskreises ein Instrumentarium entwickelt hat, »für das man die Wiener Organisation hätte erfinden müssen, wenn es sie nicht schon gegeben hätte« (Meyer 1999: 251).¹⁴ Im Bereich der Normenbildung konnte die OSZE im Wesentlichen bis 1991 ein dichtes und detailliertes Normengefüge aufbauen, »welches weltweit seinesgleichen sucht« (Borchert 1999: 156). Sowohl für die zwischenstaatliche als auch für die innenpolitische Praxis ragen hier die Schlussakte von Helsinki 1975, die Charta von Paris 1990 und das Kopenhagen-Dokument 1990 heraus (Flynn/Farrell 1999: 516). Auf der Ebene deklaratorischer Politik greift die OSZE somit bereits weit in die Herrschaftssysteme ein (Czempiel 2001: 138).

Strictu sensu ist die OSZE jedoch keine internationale Organisation, ihr fehlt die genetische Komponente, ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag (Wenig 1996: 81). Die Dokumente der OSZE nehmen so einen strikt politischen Charakter an, der Grad der völkerrechtlichen Verpflichtung ist sehr niedrig. Die OSZE kann weder auf militärische Gewalt als Ultima Ratio zurückgreifen wie etwa die VN, noch auf wirtschaftliche Anreize und Sanktionen wie die Europäische Union. Sie ist daher vor allem auf Lern-, Austausch- und Überzeugungsprozesse sowie den Kooperationswillen des betreffenden Staates angewiesen (Kirchhoff 2000: 69). Institutionen zur Durchsetzung von Normen, von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sind der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie der Amtierende Vorsitzende (*Chairman in Office* – CiO). Das wohl flexibelste Instrument der OSZE stellen die Langzeitmissionen dar. Sie sichern der OSZE eine breite und langfristige Feldpräsenz und können damit Normen aus nahezu allen OSZE-Bereichen vor Ort in die Praxis umsetzen (Neukirch 2000: 306). Hartnäckigkeit, kooperativer Dialog und umfassende Feldpräsenz sind die zentralen Pfeiler der OSZE-Demokratisierungsstrategie im Bereich Normendurchsetzung, die zuweilen den Charakter des »unspektakulären Bohrens dicker Bretter« annimmt (Ischinger 2000: 41).

Daneben versucht die OSZE, durch eigene Informationen und Transparenz das Verhältnis zwischen dem staatlichen Bekenntnis zu Normen und dem tatsächlichen Verhalten offen zu legen. Sie vergibt oder entzieht auf Basis der internen Qualität eines Staates das Gütesiegel »demokratisch« und damit Legitimität und Akzeptanz

13 Im Rahmen der Reformdiskussion kritisieren unter Federführung Russlands eine Reihe von post-sowjetischen Staaten deutlich das Einmischungsrecht (Dunay 2004: 56).

14 Einen Überblick über die OSZE geben Borchert (1999), Kirchhoff (2000), Schlotter (2000).

auf der internationalen Bühne (Flynn/Farrell 1999: 525). Auf höchster politischer Ebene finden regelmäßig große Überprüfungs- oder Implementierungskonferenzen statt, auf denen strukturelle und gravierende Normverletzungen aufgezeigt werden. Eine kontinuierliche Überwachung und gemeinsame Diskussion findet ex officio wöchentlich im Ständigen Rat statt (Borchert 1999: 162). Auf Basis der Berichte der Langzeitmissionen und des HKNM bündelt sich in diesem Konsultationsforum ein hohes Maß an aus vielen Ländern zusammenfließenden Informationen. Frühzeitig können Probleme angesprochen werden und gelangen so zur Kenntnis aller Mitgliedsstaaten der OSZE. Die reichste Quelle an Informationen bieten die regelmäßigen, wöchentlich bis vierzehntägig erstellten Berichte der Langzeitmissionen über die Situation in »ihren« Ländern. Die Missionen stützen sich dabei auf eine kontinuierliche und breite Feldpräsenz, offizielle Stellungnahmen, eigene Beobachtungen und Bürgerinformationen (Chigas 1996: 60). Zentrale Bedeutung für die Demokratiereife eines Landes hat das BDIMR durch seine Wahlbeobachtungsberichte erlangt. Obgleich Wahlen wenig über die zivilgesellschaftliche und rechtsstaatliche Verankerung liberaler Werte in einer Gesellschaft aussagen, gelten sie international als Lackmustest der Demokratie (Oberschmidt 2000: 323).

Auch zur Erfüllung des dritten Kriteriums des Engelkreises besitzt die OSZE gute Voraussetzungen. Eine kollektive Identität verfestigt sich in pluralistischen Sicherheitsgemeinschaften, die Gemeinschaftssinn und die Erwartung eines friedlichen Verhaltens untereinander kennzeichnet (Adler/Barnett 1998b: 3). Die OSZE als »Hochzeit« von Gemeinschaft und Sicherheit kann, basierend auf einem umfassenden, unteilbaren und kooperativen Sicherheitsbegriff, als eine solche pluralistische Sicherheitsgemeinschaft verstanden werden (Adler 1998: 119). Sie ist damit einzigartig in Europa – nicht nur durch ihre geopolitische Ausdehnung, die postkommunistische, westeuropäische, blockfreie und nordamerikanische Staaten umfasst, sondern ebenso aufgrund einer normativ breiten Basis an inner- wie auch zwischenstaatlichen Regeln zur Durchsetzung dieser, hauptsächlich über Dialog und politische Konsultationen (Adler 1998: 132; Ghebali 1996: 639). Die OSZE bannt die Gefahr der Exklusion vor allem der osteuropäischen Transformationsstaaten aus dem europäischen Sicherheitssystem, indem sie jene Staaten integriert, ermutigt und bei der Umsetzung der eigenen, normativen Zugeständnisse unterstützt (Adler 1998: 127).

4.2. Die OSZE in Kroatien: Macht und Ohnmacht des Dialogs

Kroatiens Unabhängigkeitsbestrebungen vom Bundesstaat Jugoslawien mündeten 1991 in einen blutigen Konflikt, der für Kroatien erst durch die Rückeroberung der serbisch kontrollierten Gebiete in Westslawonien und der Krajina sowie den Vertrag von Erdut vom 12.11.1995 zur friedlichen Wiedereingliederung von Ostslawonien, der Baranja und dem Srem endete. Krieg und nationalistische Mobilisierung hemmten so in Kroatien die Transformation und verliehen dem politischen System lange stark autoritäre Züge. Mit dem demokratischen Wechsel im Jahr 2000 machte Kroatien einen entscheidenden Schritt zur Vollendung der politischen Transformation. Nach dem Regierungswechsel 2003 gelang es der neuen Regierung unter Ivo San-
100

der, dass Kroatien im Juni 2004 feierlich als Beitrittskandidat der Europäischen Union anerkannt wurde. Die Annäherung an die EU wird den Konsolidierungsprozess in Kroatien beschleunigen, dennoch ist die Hypothek des Nationalismus nicht überwunden und die kroatische Gesellschaft bleibt politisch-ideologisch gespalten (Zakosek 2004: 724). Ein Ergebnis des Krieges waren tiefgreifende Bevölkerungsumschichtungen aufgrund von Flucht und Vertreibung. Der serbische Bevölkerungsanteil in Kroatien hat sich dadurch stark vermindert – von 12,2% 1991 auf 4,5% 2001. Noch immer ist ein Großteil der serbischen Kroaten nicht zurückgekehrt.

Damit stellt die Minderheitenpolitik in Kroatien ein bedeutendes Problemfeld der Transformation wie auch einen zentralen Schwerpunkt im Mandat der 1996 eingerichteten OSZE-Langzeitmission dar.¹⁵ Ziel einer demokratischen Minderheitenpolitik sollte es also sein, zum einen die Bedingungen für das Recht zur Rückkehr der serbischen Minderheit zu schaffen, zum anderen, den Rückkehrern Minderheitenrechte im Land zu sichern. Gravierende praktische Probleme ergaben sich nach dem Krieg jedoch für die Serben zunächst aus der verweigerten Anerkennung ihrer Dokumente und damit ihrer Staatsbürgerschaft durch kroatische Behörden. Außerdem mangelte und mangelt es an Wohnraum aufgrund von Zerstörung, legaler temporärer Besitznahme, einer großen Anzahl von illegalen Hausbesetzungen durch kroatische Flüchtlinge und freiwillige kroatische »Umsiedler« aus Bosnien-Herzegowina sowie der Annulierung eignermeähnlicher Wohnrechte. Nicht zuletzt die subjektiv empfundene, durch weiterhin stattfindende Einschüchterungen und nationalistische Hetzereien beförderte Unsicherheit der serbischen Minderheit sowie die mangelnde Perspektive zu Beschäftigung und sozialer Integration behindern ihre Rückkehr (Fend 2001: 165).

Prägend für die kroatische Regierungslinie zwischen 1995 und 2000 war vor allem die frappierende Diskrepanz zwischen offiziellen Bekenntnissen zu einer aktiven und nichtdiskriminierenden Minderheiten- bzw. Rückkehrpolitik sowie der tatsächlichen Gesetzgebung. Die offensichtliche Obstruktion verschwand nach dem demokratischen Regierungswechsel 2000, Problembeusstsein und Veränderungswille stiegen an. Dennoch klaffte auch unter der Regierung Racan stets eine große Lücke zwischen offizieller Rhetorik und Realpolitik. Die seit 2003 unter Ivo Sanader regierende frühere Partei Tudjmans symbolisierte frühzeitig ihren Integrationswillen und schloss mit der Partei der serbischen Minderheit ein parlamentarisches Kooperationsabkommen (Richter 2004: 102). Dennoch obstruieren weiterhin vor allem lokale Autoritäten die Implementierung der gesetzlichen oder administrativen Regelungen, sodass sich die kroatischen Serben auch heute noch Rückkehr- und Integrationsproblemen gegenüber sehen.

15 Weitere neuralgische Bereiche, die auch die OSZE-Langzeitmission bearbeitet, sind das Justizwesen, in dem sich allen voran die mangelnde Qualität des Personals und der Rückstand von etwa drei Jahren negativ auswirken, sowie die Reform der Mediengesetzgebung unter Ausschaltung der Möglichkeit der politischen Einflussnahme (Oschlies 2004). Weiterhin unterstützt die OSZE mit ihrer Demokratisierungsabteilung auch zahlreiche zivilgesellschaftliche Projekte vor Ort. Die Tätigkeiten der OSZE in Kroatien finden im Folgenden insofern Beachtung, als sie für die Thematik des Minderheitenschutzes relevant sind.

4.3. Zwischen Normlyrik und Normgeltung: Minderheitenrechte in Kroatien

4.3.1. Normenbestand – Das Kopenhagener Dokument und seine Weiterentwicklung durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM)

Aus den theoretischen Überlegungen zur Demokratisierung als Friedensstrategie wurde deutlich, dass für eine umfassende Demokratisierung die Umsetzung der auf internationaler Ebene geltenden demokratischen Normen in den innerstaatlichen rechtlichen Rahmen zentral ist. Eine wichtige Voraussetzung für den Sozialisationsprozess ist folglich ein Bestand an international eindeutigen, breit geteilten und zugleich für die innenpolitische Praxis spezialisierten, minderheitenrechtlichen Schutzbestimmungen (vgl. Abbildung 4, Seite 96).

Minderheitenschutz war und ist ein »heißes Eisen« für die internationale Gemeinschaft (Heintze 2001: 241). Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem »etatischen« Charakter der normbildenden internationalen Organisationen wie der OSZE einerseits sowie Minderheitenrechten andererseits, da Letztere stets eine Beschneidung des innerstaatlichen Machtbereichs bedeuten und ihnen die Gefahr der Sezession innewohnt (Eicher 1998: 26). Die individuell-menschenrechtliche Dimension des Minderheitenschutzes fand jedoch zügig Eingang in den Normenkatalog der OSZE. Diskriminierungsverbot und Gleichheitsgrundsatz wurden in die Helsinki-Schlussakte im Prinzip VII, Absatz 4, aufgenommen und auf den Folgekonferenzen in Wien 1989, Paris 1990 und Budapest 1994 bestätigt (Pöllinger 2001: 46). Die kollektiv-souveränitätsrechtliche Dimension, unter die sich nicht nur gruppenspezifische Rechte, sondern auch positive Diskriminierung subsumieren lassen, wurde lange ausgeklammert und erst im Kopenhagener Dokument von 1990 kodifiziert. Es integriert in Abschnitt IV (Art. 30-40) sowohl sehr weit reichende kollektive Aspekte (Identität, Geschichte, Kultur in Art. 32) als auch spezielle Fördermaßnahmen (z. B. lokale oder autonome Verwaltungen in Art. 35) und gilt somit als das extensivste Dokument innerhalb der OSZE (Kemp 2001: 79).

Die Helsinki-Schlussakte und das Kopenhagener Dokument sind von allen Teilnehmerstaaten der OSZE unterzeichnet und erfüllen das Kriterium der Kommunalität innerhalb Europas auf nahezu einzigartige Weise; der Grad der politischen und moralischen Verbindlichkeit ist damit hoch. Obgleich beide Dokumente natürlich wie alle OSZE-Akten völkerrechtlich nicht verpflichtend sind, stellen sie den Kern des modernsten Normen- und Regelwerks zum Minderheitenschutz dar (Wollefs 1997: 77). Als »Konferenzdokumente« bildeten sie den Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung und Spezifizierung der Normen durch den HKNM. Vor allem im zweiten Teil seiner Amtszeit trug Max van der Stoel über Reden, Interviews oder Empfehlungen von Expertengruppen¹⁶ zur Definition bestimmter Standards bei (Kemp 2001: 28). Die Normenfortbildung durch eine einzelne Person weist zwar

16 Diese umfassen die Haager Empfehlungen bezüglich der Bildungsrechte nationaler Minderheiten 1996, die Osloer Empfehlungen bezüglich der sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten 1998 sowie die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben 1999 (Kemp 2001: 79).

eine sehr geringe Kommunalität auf, stellt aber aufgrund ihrer Spezifität einen wichtigen Beitrag zur Normenbildung im OSZE-Bereich dar. Allerdings konnten weder die OSZE in Konferenzen noch der HKNM selbst die Spannung zwischen den Normen der territorialen Integrität und der Selbstbestimmung klären – ein klassisches Völkerrechtsproblem auch in den Dokumenten der VN (Kemp 2001: 111) –, weshalb OSZE-Normen das Kriterium der Eindeutigkeit zumindest nicht vollständig erfüllen.

4.3.2. Normendurchsetzung: Zwischen Rechtssetzung und Rechtspraxis

Entsprechend den theoretischen Ausführungen erfolgt eine langanhaltende Normendurchsetzung vor allem durch eine Änderung der Einstellungen und Präferenzen der staatlichen Akteure, was allerdings deren Bereitwilligkeit hierzu kraft der »Macht des besseren Arguments« voraussetzt. Ist diese nicht gegeben, so kann über Anreize und Sanktionen die Umsetzung internationaler Normen in innerstaatliches Recht zumindest aus instrumentellen Gründen angeregt werden. Über die Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen und ein Einwirken auf Handlungsmechanismen können Sozialisationsprozesse zudem dank der »Macht der sozialen Praxis« wirksam werden (siehe Abbildung 4, Seite 96).

Die Mission und der HKNM versuchten, eine dauerhafte und strukturelle Änderung in der kroatischen Minderheitenpolitik zu erzielen. Basierend auf einem *rule of law*-Mandat standen weniger praktische Fragen der physischen Rückkehr der Flüchtlinge als vielmehr die Rechtssetzung und Implementierung der getroffenen Regelungen im Mittelpunkt ihrer Tätigkeiten. Neben der Entwicklung der Gesetzgebung durch *agenda setting*, Analyse der Entwürfe und bestehenden Gesetze sowie entsprechender Empfehlungen (Sozialisation *top-down*) gehörten auch die Unterstützung bei der Implementierung durch umfassende Feldpräsenz und der Aufbau demokratischer Institutionen (Sozialisation *bottom-up*) zum Instrumentarium. Während die Mission mit kooperativem Dialog und Hartnäckigkeit vor allem auf Mechanismen des Überzeugens und Argumentierens zurückgriff, erwies sie sich jedoch angesichts fehlender Anreiz- und Sanktionsinstrumente als ein Spielball der häufig mangelnden Kooperationsbereitschaft der kroatischen Regierung und konnte Normen nur über die Kooperation mit der EU und der Anleihe von *sticks & carrots* erreichen.

Sowohl Mission als auch HKNM setzten bereits bei einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses an, indem sie anhand der wahrgenommenen Regellungsdefizite versuchten, die politische und rechtliche Agenda mitzubestimmen und Prioritäten zu setzen. Die Mission institutionalisierte dieses *agenda setting* mit der am 28.06.2001 eingesetzten Gemeinsamen Arbeitsgruppe für Rechtssetzung.¹⁷ So verfasste die Mission in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen

17 »Working Group on Legislation on the Framework of the Coordination in Areas of Special State Concern«. Auch andere internationale Organisationen wie der *United Nations High Commissioner on Refugees* (UNHCR) waren beteiligt.

zahlreiche Expertisen zur kroatischen Rechtssetzung.¹⁸ Das Vorgehen der Mission und des HKNM zur Umsetzung dieser Expertenvorschläge war von Kooperation geprägt. Im Rahmen von unzähligen Besuchen und Briefen trug der HKNM seine Empfehlungen vor. Er wählte vor allem Mittel der alten Diplomatie: Vertraulichkeit und Verhandlungen hinter verschlossenen Türen während Besuchen bei Regierungs- und Minderheitenvertretern sowie einen regen Briefwechsel mit dem Außenminister (Kemp 2001: 42-54). Seine konstruktiven Vorschläge setzten dabei auf allen drei Ebenen der Rechtspraxis in Kroatien an: bei Gesetzen, z. B. der Annulierung diskriminierender Artikel des Gesetzes zur vorübergehenden Besitznahme, bei Verordnungen und Dekreten, z. B. der Anerkennung serbischer Dokumente, sowie der praktischen Implementierung vor Ort, z. B. der Sicherung gleichen Zugangs zur Rekonstruktionshilfe.

Die Mission arbeitete sehr ähnlich, intervenierte aber weniger punktuell, sondern eher kontinuierlich in die alltägliche Arbeit von Vertretern der Regierung und Verwaltung. Macht und Ohnmacht des Dialogs in Kroatien erwiesen sich jedoch stets als abhängige Variablen der Kooperationsbereitschaft der Regierung. Vor allem unter Tudjman waren die Beziehungen zur OSZE von Antagonismen und Konfrontation geprägt. Die Mission fühlte sich ungehört, da ihre Empfehlungen oft ignoriert wurden. Die Regierung nutzte die Konsultationen häufig als Persilschein für zumeist unbefriedigende Gesetzentwürfe. Erst mit dem Regierungswechsel 2000 wichen dieses Verhalten einem Klima der Kooperation (Fend 2001: 163). Die neue Regierung Sanader ging 2003 ebenfalls mit dem Wunsch auf konstruktive Zusammenarbeit auf die Mission zu.

Auf taube Ohren stößt die OSZE in den alltäglichen Verhandlungen mit der Administration, die vom Personal des alten Regimes unterwandert ist, allerdings auch noch heute. So suspendierte die internationale Gemeinschaft die erst 2001 eingesetzte Gemeinsame Arbeitsgruppe für Rechtssetzung bereits 2003 aufgrund des mangelnden Kooperationswillens der Regierungsbeamten – die Missionsarbeiter standen mit den gebetsmühlenartigen Wiederholungen ihrer Forderungen der Ignoranz und Ablehnung kommunaler Behörden ohnmächtig gegenüber, wozu das relativ schwache Mandat (»Beobachtung«, »Berichten«, »Beratung« und »Assistenz«) ein Übriges tat.

Die Macht des Dialogs zeigte sich daher vor allem aus einer langfristigen Perspektive, kurzfristige Erfolge waren eher rar. Die Mission und der HKNM konnten als Ansporn zu Dialogbereitschaft und Veränderungen auf kroatischer Seite nur auf wenige Machtmittel zurückgreifen. Den bedeutendsten Anreiz in der Hand der OSZE bildete der Wunsch Kroatiens nach weiterer Integration in euro-transatlantische Organisationen wie EU oder NATO. Mit dem Abschluss des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) 2001 stieg die Sensibilität der kroatischen Regierung hierfür rapide an. Die OSZE verfolgte mit aktivem *lobbying* bei der EU

18 Zu nennen ist hier z. B. der Report der Arbeitsgruppe zum Abgleich der Kompatibilität kroatischer Gesetze mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), April 1999.

das Ziel, menschen- und minderheitenrechtliche Fragen auf die Agenda der EU zu setzen und ihren Normen dadurch mit Anreizen und Sanktionen Geltung zu verschaffen. »Zuckerbrot und Peitsche« der EU konnten dennoch ihre Wirkung nur entfalten, wenn sich beide Organisationen eng und kontinuierlich abstimmten, denn die kroatische Seite wusste Kontroversen sehr gut auszunutzen. Sie versuchte, OSZE und EU gegeneinander auszuspielen und auf diesem Wege jegliche Forderungen von sich zu weisen.

Dennoch erwies sich die Kooperation in Kroatien insgesamt als vorbildhaft und gut funktionierend, es gab unzählige Koordinierungsausschüsse, gemeinsame Arbeitsgruppen und operative Treffen.¹⁹ Einen Hebel hatte die Mission zudem mit den halbjährlichen Fortschrittsreporten in der Hand, die zur öffentlichen Beachtung durch andere internationale Organisationen führten, sowie mit der umfassenden Feldpräsenz, die die Mission mit »Informationshöheit« ausstattete (siehe dazu den folgenden Abschnitt). Indem Mission und HKNM der kroatischen Regierung kontinuierlich Normverletzungen sowie die Diskrepanz zwischen Wort und Tat aufzeigten, bestätigten sie die Geltung der Normen auch für Kroatien und konfrontierten die Regierung mit den eigenen Zusagen.

Mit der breiten Feldpräsenz eröffnete sich für die Mission die Möglichkeit zu konkreten Interventionen in die Rechtspraxis kroatischer Behörden vor Ort. Obgleich nicht zur Lösung von Einzelfällen mandatiert, protestierten die Feldbüros häufig mündlich oder schriftlich bei den lokalen Behörden und brachten damit Bewegung in bürokratische Abläufe, verfahrene Wohnraumsituationen oder die nur zögerliche finanzielle Unterstützung der Rückkehrer. Internationale Polizeibeobachter begleiteten kroatische Polizisten bei ihren Streifengängen und den anfallenden schriftlichen Arbeiten, erläuterten bei Rechtsverstößen die geltenden Normen und sozialisierten so von unten abstrakte internationale Werte durch die »Macht alltäglicher sozialer Praxis«.²⁰

Über die Stiftung für Inter-ethnische Beziehungen konnte auch der Hohe Kommissar praktische Unterstützung für kroatische und serbische Bürger leisten. Die Stiftung richtete 1997 erst in Knin, 1999 auch in der Donau-Region ein *legal aid project* ein, das Minderheitenangehörigen rechtliche Hilfe und Repräsentation bei Gerichtshöfen und administrativen Prozeduren gewährte. Seminare zu den ausgearbeiteten Expertenempfehlungen bildeten Juristen, Studenten und Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) fort (Kemp 2001: 174).

Die Konsolidierung und Unterstützung demokratischer Institutionen von oben bildete ein weiteres, hauptsächlich von der Mission eingesetztes Instrumentarium, um die Implementierung kroatischer Rechtssetzung zu gewährleisten. Neben der Stär-

19 Treffen fanden z. B. in der *Return Facilitation Group* und den jeweiligen *Area Return Facilitation Groups*, in der *Joint Working Group on the Operational Procedures of Return* oder im *Return Coordination Committee* statt.

20 Die OSZE übernahm am 15.10.1998 die Polizeiüberwachungseinheit in der Donauregion von der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, Baranja und Srem (*United Nations Transitional Administration für Eastern Slavonia, Baranja and Western Srem* – UNTAES). Sie war dann integraler Bestandteil der Mission.

kung vor allem des kroatischen Ombudsmannes Ante Klaric und dessen Einbindung in die Arbeit der Mission, der Unterstützung des Gemeinsamen Rates der Gemeinden, der serbische Interessen repräsentiert, sowie unzähligen Seminaren standen in Kroatien ab 2001 *capacity building projects* zur Vorbereitung des Abzugs internationaler Organisationen im Vordergrund: Trainingsprogramme für Behörden, Kommunalregierungen, zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs.

Die Sozialisation minderheitenrechtlicher Bestimmungen in Kroatien erfolgte primär über die kooperativen Mittel des Dialogs und der Überzeugung und entsprach damit den theoretisch ausgearbeiteten Voraussetzungen für eine langanhaltende Normenbefolgung gut. Allerdings zeigte die kroatische Regierung oft instrumentell-strategisches Verhalten, indem sie eher auf die »geliehenen« Anreize und Sanktionen ansprach denn auf gute Argumente. Sie setzte damit den Mitteln der Mission und des HKNM deutliche Grenzen. Sowohl der Hohe Kommissar als auch die Mission unterstützten Sozialisationsprozesse von unten (*bottom-up*) über Institutionalisierung und soziale Praxis.

4.4. Perzeptionen: Die OSZE als Auge und Ohr der internationalen Gemeinschaft

Eine weitere wichtige Komponente im Engelskreis der Demokratisierung stellt die Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeit dar, um die zwischenstaatliche Wahrnehmung als (zukünftige) Demokratie zu gewährleisten und entsprechende Fortschritte zu verifizieren.

Als kritisch erwies sich in Kroatien stets die Implementierung der Rechtssetzung, die vor allem auf lokaler Ebene kontinuierlich obstruiert wurde. Um das Ziel der Normeinhaltung zu erreichen muss daher aus Sicht der internationalen Gemeinschaft ein *follow-up* zum integralen Bestandteil ihrer Demokratisierungsstrategie gehören. Sowohl die kontinuierliche Überwachung durch die Mission als auch das darauf basierende Berichtssystem fanden ihre Grundlage in der Mandatierung der Mission, die Entwicklung der demokratischen Prozesse sowie die Rechtssetzung und Implementation zu beobachten (*monitoring*) und regelmäßig über ihre Arbeit und Ergebnisse zu berichten (*reporting*). Eine umfassende Feldpräsenz mit drei Feldzentren und sieben Feldbüros sowie die Langfristigkeit des Engagements seit 1996 brachten der OSZE hier starke komparative Vorteile gegenüber anderen Organisationen.

Wie auch bei anderen OSZE-Missionen üblich, erstellte das Hauptquartier in Zagreb auf Basis der Informationen durch die Feldbüros wöchentliche Berichte über aktuelle Ereignisse und Entwicklungen. Diese gingen an das Konfliktverhütungszentrum in Wien und waren allen Delegationen zugänglich, praktisch also fast allen Ländern Europas. 1998 entwickelte die Mission die sogenannten Fortschrittsberichte über Kroatien Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen und Bekenntnisse – viermonatige Berichte, die, anders als die *weeklies*, der Öffentlichkeit zugänglich waren und direkt durch den Missionschef sowohl in Kroatien als auch im Ständigen Rat in Wien vorgestellt wurden. Zum Teil bezogen sich diese indirekt auch auf aktu-

elle internationale Entwicklungen – so erstellte die Mission den Fortschrittsreport vom Dezember 2003 als Replik auf und Kritik zu den Antworten und Aussagen der kroatischen Regierung auf den Fragebogen der Europäischen Kommission. Dieses Berichtssystem bildete für andere Länder und internationale Organisationen eine wertvolle Informationsquelle über die demokratische Entwicklung im Land. Ein VN-Mitarbeiter beschrieb die Mission 1997 als Auge und Ohr Europas.

Die Fortschrittsberichte erwiesen sich auch in anderer Hinsicht als vorbildlich: Die kroatische Regierung wurde in den Entstehungsprozess der Berichte eingebunden, was einerseits Kroatien zeigte, wie die internationale Gemeinschaft über es dachte, andererseits auch eine geteilte Problemwahrnehmung unterstützte. Die Mission konnte so über eigene Informationen und das Berichtssystem eine kritische europäische Öffentlichkeit bereitstellen, die kontinuierlich die in Kroatien vorliegenden Diskrepanzen zwischen Wort und Tat aufzeigte. Die Berichte der Mission bildeten letztlich zudem den wichtigsten Hebel der OSZE zur Durchsetzung demokratischer Normen und Standards, denn sie bestimmten die Agenden der Organisationen mit »machtvollen« Instrumenten, insbesondere der EU mit ihrem Konditionalitätsprinzip, etwa im Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Vor allem die äußerst kritische Berichterstattung der Mission hatte so zur außenpolitischen Isolierung des Tudjman-Regimes beigetragen (Schlotter 2000: 19, Anm. 15). Ein Ergebnis des kontinuierlichen *shaming* und der Kritik durch die OSZE bildeten außerdem die vermehrten Anstrengungen der Regierung im Vorfeld der Veröffentlichung, die darauf abzielten, eigene Ansichten vorzustellen und somit Transparenz in Institutionen und Verfahren zu bringen.

Der Beitrag des Hohen Kommissars in diesem Feld ist weniger umfangreich, da aufgrund seines vertraulichen Ansatzes selten Informationen über seine Besuche nach außen drangen und seine Korrespondenz mit dem kroatischen Außenminister erst mit gewissem Zeitabstand an den Ständigen Rat weitergeleitet wurde. Seine Unparteilichkeit und Distanz zum Geschehen beförderten allerdings die Objektivität der Berichte (Kemp 2001: 41).

4.5. Eine gemeinsame Identität? Die OSZE als Bindeglied nach Europa

Der Annäherungsprozess Kroatiens an die kollektive »Identität« Europas ist ohne eine Einbeziehung der Europäischen Union an dieser Stelle nicht zu verstehen. Während die EU jedoch hauptsächlich auf eine exklusive Strategie und das Konditionalitätsprinzip mit klaren Bedingungen für ihre Belohnungen setzte, band die OSZE Kroatien bereits seit 1992 als Teilnehmer ein und baute auf eine Reformierung von innen. Für die Demokratisierung als Friedensstrategie erwies sich bisher eine Kombination aus exklusivem und inklusivem Ansatz, einerseits zur Durchsetzung von demokratischen Normen und andererseits zum Friedensaufbau und zur Stabilisierung der Region, als erfolgreich.

Die EU-Perspektive hat sich zweifelsohne als »stärkster Konfliktlösungs- und Reformanreiz in der Region erwiesen« (Calic 2003: 58), die Wirkung der Instru-

mente der EU war jedoch ambivalent. Einerseits konnte über eine positive Identifikation mit Europa aus heutiger Sicht eine Änderung des Normengefüges in Kroatien bewirkt werden. Jedoch erfolgte andererseits die Bindung an die kollektive »Identität« Europas seit 1995 weniger linear und stringent, als es der kroatische Drang nach Europa und das subjektive Zugehörigkeitsgefühl zum westlichen Kulturkreis vermuten ließen. Verantwortlich dafür war zum einen das autoritäre Regime Tudjmans, zum anderen der Regionalansatz und, trotz positiver langfristiger Wirkung, auch die Konditionalität der EU. Vor allem der Regionalansatz – die regionale Integration der Staaten des westlichen Balkan vor der Einbindung in europäische Strukturen – stieß auf wenig Gegenliebe in Kroatien. Im Gegenteil: Als Qualifikationstest für den schnellsten Weg nach Europa galt im Südosten des Kontinents eher Distanz zu den anderen Nachfolgestaaten, die von außen bestimmte, historisch begründete Identität »Balkan« lehnte Kroatien klar ab. Zwar rückte die EU 1999 von dem Regionalansatz ab, hin zu einer realistischen Mitgliedsperspektive sowie einer Einzelbehandlung in den CARDS- und SAP-Programmen²¹, dennoch fürchtet Kroatien auch heute noch die Gleichbehandlung mit den im Demokratisierungsprozess rückständigeren Staaten wie etwa Bosnien-Herzegowina oder Serbien und Montenegro.

Konditionalität ist stark an eine *realistische* Beitrittsperspektive gebunden, die Aufnahme in die EU war nach dem Krieg 1995 zunächst jedoch eher eine abstrakte Vision. Die OSZE als eine internationale Organisation vor Ort ermutigte Kroatien beständig auf seinem Weg nach Europa, bildete durch kommunikatives Verhalten vor allem auf europäischer Seite Vertrauen in den vom Krieg gezeichneten Staat. Sie sorgte aber mit ihrer Kritik andererseits immer wieder dafür, dass die Staaten des westlichen Balkan, unter ihnen Kroatien, im Zuge des Prioritätenwechsels westlicher Außenpolitik nicht aus dem Blickfeld internationaler Unterstützung gerieten. Die für die Aufnahme in eine gemeinsame europäische Familie unentbehrlichen Reformen wurden allerdings auch noch unter der Regierung Racan lange als notwendiges Übel denn als eigentliches Ziel des Annäherungsprozesses verstanden. Tatsächlich erledigte an dieser Stelle die OSZE die »Schmutzarbeit«, indem sie der kroatischen Regierung seit Beginn ihrer Präsenz tagtäglich versuchte zu vermitteln, was unter dem Annäherungsprozess an die EU zu verstehen ist, welche konkreten Standards umgesetzt werden müssen und was es heißt, nach »Europa« zu wollen (Richter 2004: 109).

Die Konditionalität der EU und der dadurch entstehende Druck auf Kroatien wirkte sich so vor allem 1997 und 1998 unter Tudjman fast schon gegenteilig aus: Eine Selbststilisierung als Opfer, die Perzeption vom »ungerechten Europa« und eine Erwartungshaltung gegenüber den westlichen Staaten ist für die Länder des westlichen Balkans typisch – Kroatien verstand die Kritik als überzogen und zeigte sich nicht bereit, *jeden* Preis für die europäische Integration zu zahlen. Das »Nicht-dabei-sein-dürfen« hätte schnell in ein »Nicht-dabei-sein-wollen« umschlagen können. Hier erfüllte die OSZE jedoch ihre Aufgaben, stellte Kontinuität und den Kon-

21 *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation ; Stabilisation- and Association Process.*

takt zwischen der EU und Kroatien sicher und verhinderte den völligen Ausschluss Kroatiens aus europäischen Sicherheitsstrukturen.

Auch heute noch ist ein *expectations-capabilities gap* in der Beziehung zwischen Kroatien und der EU feststellbar (Calic 2003: 63): Während Kroatien als Kandidat einen zügigen Beitritt (evtl. schon 2007) erwartet, ist für die EU ein Datum für eine Aufnahme Kroatiens auch aus internen Gründen heikel. Ein »türkisches Szenario«, wonach Kroatien zwar den Status eines Beitrittskandidaten erhält, aber lange außen vor gelassen wird, löst Ängste wie auch Ablehnung im Land aus. Die langfristige Sicherung des Demokratischen Friedens in und mit Kroatien erreicht Europa jedoch nur über die feste Einbindung in die gemeinsamen Strukturen und Institutionen. Der darin verfestigte Gemeinschaftssinn und die kollektive Identität lösen – so lässt die Theorie hoffen – die sich ausschließenden ethnischen Identitäten ab. Der Beitrag der OSZE lag hier bisher vor allem in der Inklusion des südosteuropäischen Staates in gemeinsame europäische Sicherheitsstrukturen und den damit verbundenen Prozessen der Vertrauensbildung sowie in einer alltäglichen Verdeutlichung und Operationalisierung der vor allem in den Anfangsjahren nach dem Krieg eher abstrakten und fernen kollektiven Identität Europas.

5. Schlussbetrachtung: Viel Wissenschaft, gute Politik?

Ziel dieses Beitrages war die Entwicklung eines theoretischen Analyserasters für die in der Praxis vorfindbare »Demokratisierung als Friedensstrategie«. Die Entwicklung eines »Engelskreises« aus dem sozialkonstruktivistischen Erklärungsansatz des Demokratischen Friedens erfolgte als Antwort auf den Mangel eines umfassenden Konzeptes zur Demokratisierung und stellt nur eine mögliche Vorgehensweise dar. Nach einer ersten empirischen Anwendung muss abschließend kritisch nach der genuinen Leistung eines solchen Ansatzes gefragt werden. Worin bestand die Originalität in der Vorgehensweise? Konnten neue Erkenntnisse gewonnen werden? Lässt sich das Modell auch auf die Friedensarbeit internationaler Organisationen in anderen Staaten und Regionen anwenden? Zeigten sich neue Forschungsdesiderate?

5.1. Empirische Ergebnisse

Ein erster Mehrwert des Engelskreises für die Fallstudie bestand zunächst darin, Faktoren gleichberechtigt in die Analyse zu integrieren, die in bisherigen Studien und Forschungen zur Demokratisierung oder zur Arbeit der OSZE größtenteils als lediglich subsidiär, als Randerscheinungen oder gar Nebenprodukte bewertet und somit, nach den Kriterien des vorliegenden Theorierasters, systematisch unterschätzt worden sind. In diese Kategorie fallen vor allem die Notwendigkeit eines umfassenden Normenbestands für die entsprechende Normendurchsetzung – bisher eher als selbstverständlich eingestuft – sowie die entscheidende Rolle, die Perzeptionen und Transparenz, folglich dem regelmäßigen *monitoring* und der Berichterstattung über

ein Transformationsland, eingeräumt wird. Die Machtlosigkeit der OSZE-Mission, gegenüber einem reformresistenten Regime Tudjman allein mit Dialog und Argumenten größere Änderungen in deren Minderheitenpolitik zu erreichen, unterstreicht die Bedeutung einer klugen »Sozialisationsmixtur« aus rationalistischen und konstruktivistischen Instrumenten zur Durchsetzung von Normen.

Als genuiner Beitrag für die empirische Analyse hat sich jedoch die gegenseitig verstärkende Wirkung der Faktoren herausgestellt. Die Bedeutung der OSZE-Mission nach dem Wandel im Jahre 2000 in Kroatien ist nicht zu verstehen, wenn man vernachlässigt, dass die mit den regelmäßigen und kritischen Fortschrittsberichten erzeugte Öffentlichkeit und das damit verbundene kontinuierliche *lobbying* bei der Europäischen Union deren Agenda bestimmte. Die Hoffnung Kroatiens auf Aufnahme in die europäische Familie führte nach der Ära Tudjmans zu einer – wenn auch womöglich noch widerwilligen – Akzeptanz der damit verbundenen Pflichten und zu einer erhöhten Wirksamkeit der Konditionalität. Die OSZE-Mission konnte die Schwäche in einem Bereich des Engelskreises, den mangelnden *sticks & carrots* (Normendurchsetzung), durch ihre Stärke in einem anderen, dem ausgebauten Berichtswesen (Perzeptionen), ausgleichen und eine verbesserte Umsetzung der Minderheitenrechte erreichen. So erhält die unspektakuläre, mühselige, aber kontinuierliche Arbeit der OSZE in Kroatien – vielfach belächelt und unter beständigem Legitimationsdruck – gemessen an den ausgearbeiteten Kriterien eine andere Wertigkeit.

Ein erster, wenngleich an dieser Stelle nur oberflächlicher Abgleich mit anderen Ländern in der Region deutet darauf hin, dass sich das Modell als ebenso fruchtbar zeigen kann, wenn es die Gefahren der Demokratisierung als Friedensstrategie offenbaren soll. Was sich in Kroatien als eine zentrale Erklärungsvariable für die Unterschiede im Demokratisierungsprozess während und nach der Ära Tudjman bereits andeutete, wird durch den Fall Serbien noch wesentlich evidenter: Nur wenn sich ein Zielland mit einer Sozialisationsinstanz identifiziert, können deren Instrumente zur Durchsetzung von Normen (insbesondere Konditionalitäten) wirksam werden. Die Regierung Djindjic verfolgte eine dezidiert pro-europäische, reformorientierte Politik. Sie setzte einen umfassenden Katalog an Menschen- und Minderheitenrechten in die innerstaatliche Gesetzgebung um und kooperierte trotz enormen innenpolitischen Widerstandes mit dem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien – um an die versprochenen finanziellen und politischen Anreize der EU zu gelangen. Die schleichende Restauration des Milosevic-Regimes unter Kostunica und die damit verbundene Negation eines Großteils der von »außen aufgezwungenen Regeln« lassen den Erfolg des Projektes Demokratie in Serbien jedoch fraglich erscheinen. Der zwar weit verbreitete, aber nur sehr abstrakte Wunsch nach Annäherung an die EU kann eine persistent nationalistische Politik noch nicht in ihre Schranken weisen.

Ein Exempel für eine andere Problematik stellt die Friedensstrategie der internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina dar. Zwar konnte hier mit einem sehr hohen Einmischungsgrad die Durchsetzung zentraler demokratischer Normen in die Rechtssetzung erreicht werden – von einer Internalisierung dieser in den Köpfen

von Bürgern und Eliten ist man jedoch weit entfernt. Es mangelt an endogener Unterstützung und Legitimität, an öffentlicher Willensbildung über diese Normen. Die direkte Einflussnahme erzeugt zunehmend Gegenreaktionen. Der »Sozialisationsmix« in Bosnien erweist sich somit als nicht mehr adäquat für die Situation im Land.

5.2. Forschungsdesiderate

Die ersten empirischen Ergebnisse aus Kroatien decken – kritisch betrachtet – jedoch auch die Lücken und Schwächen des Ansatzes auf. Das hier entwickelte Analysegerüst zeichnete sich durch die in der Phase der deduktiven Theorieentwicklung und qualitativ-explorativen Erprobung typische Grobheit aus. Dies setzt in einem solchen Stadium vor allem der systematischen Vergleichbarkeit zu weiteren Fallbeispielen entscheidende Grenzen. Eine Verfeinerung, Konkretisierung und bessere Operationalisierung ist für eine Ausweitung der empirischen Basis dringend notwendig. Während sich der theoretische Kenntnisstand zu Instrumenten der Sozialisation, insbesondere was die Kombination von rationalistischen und konstruktivistischen Mechanismen betrifft, in den letzten Jahren immens erweitert hat, fehlen vor allem für den Faktor »Identität« weit reichende Erkenntnisse zu Wirkungszusammenhängen und eine für die wissenschaftliche Forschung nutzbringende Operationalisierung. Die derzeit in einer Reihe von deskriptiven, rein empirischen Studien aufkeimende Kritik am Vorgehen internationaler Organisationen (z. B. Krastev 2002) wurde in diesem Artikel nur angeschnitten, sollte jedoch größeren theoretischen Niederschlag finden. Einer der Punkte, die stärker berücksichtigt werden müssen, ist zudem die Bedeutung nationaler Akteure für eine erfolgversprechende Demokratisierungsstrategie und, gleichfalls, das entsprechende Maß an Interventionismus durch eine internationale Organisation.

Der entwickelte »Engelskreis« für eine »Demokratisierung als Friedensstrategie« durch internationale Organisationen stellt also nicht der Weisheit letzten Schluss dar. Der Ansatz bietet jedoch, so bleibt zu hoffen, eine Initialzündung für eine akademische Diskussion und theoretische Analyse. Die praxeologische Bedeutung für die Konzeption einer Friedenspolitik ist angesichts der am Fallbeispiel Kroatien identifizierten Stärken und Schwächen der OSZE-Mission evident. Die zukünftige wissenschaftliche Herausforderung besteht in einer interdisziplinären Herangehensweise und einer Symbiose der spezifischen Beiträge der Ansätze des Demokratischen Friedens, der Transformationsforschung, des Institutionalismus und den Studien zur Zivilen Konfliktbearbeitung und Demokratieförderung. Es bleibt also zu hoffen, dass sich das Blatt in der Politikwissenschaft bald wendet – hin zu viel Wissenschaft und, in der Konsequenz, guter Politik.

Literatur

- Adler, Emanuel 1997: Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, in: European Journal of International Relations 3: 3, 319-364.
- Adler, Emanuel 1998: Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Security Community-Building Model, in: Adler/Barnett 1998a, 119-160.
- Adler, Emanuel/Barnett, Michael (Hrsg.) 1998a: Security Communities, Cambridge, MA.
- Adler, Emanuel/Barnett, Michael 1998b: Security Communities in Theoretical Perspective, in: Adler/Barnett 1998a, 3-28.
- Adler, Emanuel/Barnett, Michael 1998c: Studying Security Communities in Theory, Comparison, and History, in: Adler/Barnett 1998a, 413-441.
- Aklaev, Airat R. 1999: Democratization and Ethnic Peace, Aldershot.
- Alfs, Michael 1995: Wissenschaft für den Frieden? Das schwierige Theorie-Praxis-Verhältnis der Friedens- und Konfliktforschung, Münster.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, in: International Organization 52: 4, 699-732.
- Boekle, Henning/Ritterberger, Volker/Wagner, Wolfgang 2001: Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 11: 1, 71-103.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2002: Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normenerkennung zur Normeinhaltung, in: Jachtenfuchs, Markus/Knödtl, Michèle (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 141-181.
- Bonvicini, Gianni/Greco, Ettore/von Plate, Bernard/Rummel, Reinhardt (Hrsg.) 1998: Preventing Violent Conflict: Issues from the Baltic and the Caucasus (Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Band 50), Baden-Baden.
- Borchert, Heiko 1999: Europas Sicherheitsarchitektur. Erfolgsfaktoren – Bestandsaufnahme – Handlungsbedarf, Baden-Baden.
- Boutros-Ghali, Boutros 1992: An Agenda for Peace (17.06.1992), in: www.un.org/Docs/SG/agepeace.html; 06.02.2003.
- Boutros-Ghali, Boutros 1996: An Agenda for Democratization (17.12.1996), in: www.library.yale.edu/un/un3d3.htm; 06.02.2003.
- Calic, Marie-Janine 2003: Europas Herausforderungen auf dem Balkan, in: Internationale Politik 58: 12, 57-63.
- Carothers, Thomas 1999: Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve, Washington, D.C.
- Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization 55: 3, 553-588.
- Chigas, Diana 1996: Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation, in: Chayes, Abram/Chayes, Antonia H. (Hrsg.): Preventing Violent Conflict in the Post-Communist World: Mobilizing International and Regional Organizations, Washington, D.C., 25-97.
- Crescenzi, Mark J. C./Enterline, Andrew J. 1999: Ripples from Waves? A Systemic, Time-Series Analysis of Democracies, Democratization and Interstate War, in: Journal of Peace Research 36: 1, 75-94.
- Czempiel, Ernst-Otto 1998: Friedensstrategien. Eine systematische Darstellung außenpolitischer Theorien von Machiavelli bis Madariaga, 2., aktual. und überarb. Auflage, Opladen.
- Czempiel, Ernst-Otto 2001: UNO und OSZE als Rahmen für gewaltlose Einmischung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.): Wie sicher ist Europa?, Münster, 129-140.
- Deibiel, Tobias 1995: Demokratie und Gewalt in einer Welt des Umbruchs: Zur friedenspolitischen Relevanz politischer Herrschaftsformen in den 90er Jahren, in: Ropers, Norbert/Deibiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, 55-86.
- Deutsch, Karl W. 1968: Political Community and the North Atlantic Area, Princeton, NJ.

- Dimitrova, Antoaneta/Pridham, Geoffrey* 2004: International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and Its Limits, in: *Democratization* 11: 5, 91-112.
- Dunay, Pál* 2004: Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist. Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg* (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden, 43-61.
- Eicher, Joachim* 1998: Konfliktlösungsstrategien in multiethnischen Staaten. Das Beispiel Kroatien, München.
- Elman, Miriam F.* 1997: Testing the Democratic Peace Theory, in: *Elman, Miriam F. (Hrsg.): Paths to Peace: Is Democracy the Answer?*, Cambridge, MA, 473-506.
- Fend, Walter J.* 2001: Kroatien – Neue Zeiten?, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg* (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2001*, 161-170.
- Finel, Bernard I./Lord, Kristin M.* 1999: The Surprising Logic of Transparency, in: *International Studies Quarterly* 43: 2, 505-535.
- Finnemore, Martha* 1996: National Interest in International Society, Ithaca, NY.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.
- Flynn, Gregory/Farrell, Henry* 1999: Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE, Norms and the »Construction« of Security in Post-Cold War Europe, in: *International Organization* 53: 3, 505-535.
- Geis, Anna* 2001: Diagnose: Doppelbefund – Ursache: ungeklärt? Die Kontroversen um den »demokratischen Frieden«, in: *Politische Vierteljahrsschrift* 42: 2, 282-297.
- Ghebali, Victor-Yves* 1996: L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Bruxelles.
- Ghebali, Victor-Yves (Hrsg.)* 2001: The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe, Aldershot.
- Grabbe, Heather* 2001: How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity, in: *Journal of European Public Policy* 8: 4, 1013-1031.
- Gromes, Thorsten* 2004: Das »Wunder der Demokratie« in Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg, HSK Standpunkt 5/2004, Frankfurt a. M.
- Hanisch, Rolf* 1997: Internationale Demokratieförderung. Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: *Hanisch, Rolf (Hrsg.): Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg, 3-91.
- Hasenclever, Andreas* 2002: The Democratic Peace Meets International Institutions. Überlegungen zur Internationalen Organisation des demokratischen Friedens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9: 1, 75-112.
- Heintze, Hans-Joachim* 2001: Menschenrechte und politische Interessen. Messen mit zweierlei Maß?, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg* (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2001*, 237-253.
- Hermann, Margaret G./Kegley, Charles W. Jr.* 1995: Rethinking Democracy and International Peace: Perspectives from Political Psychology, in: *International Studies Quarterly* 39: 4, 511-533.
- Hopf, Ted* 1998: The Promise of Constructivism in International Relations Theory, in: *International Security* 23: 1, 171-200.
- Ischinger, Wolfgang* 2000: Die OSZE im europäischen Konzert, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg* (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2000*, 39-44.
- Jacoby, Wade* 1999: Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe, in: *East European Constitutional Review* 8: 1, 62-67.
- Kahl, Colin H.* 1999: Constructing a Separate Peace: Constructivism, Collective Liberal Identity, and Democratic Peace, in: *Security Studies* 8: 2-3, 94-144.
- Katzenstein, Peter J. (Hrsg.)* 1996a: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, NY.
- Katzenstein, Peter J.* 1996b: Introduction: Alternative Perspectives on National Security, in: *Katzenstein 1996a*, 1-32.

- Kelley, Judith* 2003: International Actors – Domestic Effects: Explaining Ethnic Politics in Europe (Sanford Institute of Public Policy, Working Paper Series SAN03-01), Durham, NC.
- Kelley, Judith* 2004: International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions, in: *International Organization* 58: 3, 425-457.
- Kemp, Walter E.* 2001: Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities, The Hague.
- Kirchhoff, Lars* 2000: Der Beitrag der OSZE zur Konfliktbewältigung in Europa, in: *Die Friedenswarte* 75: 1, 53-79.
- Kley, Roland* 1999: Der Friede unter den Demokratien, Bern.
- Kowert, Paul/Legro, Jeffrey* 1996: Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise, in: *Katzenstein* 1996a, 451-497.
- Kneuer, Marianne* 2002: Der Einfluß externer Faktoren. Die politische Strategie der EU bei demokratischen Transformationen am Beispiel der Slowakei als defekter Demokratie, in: *Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W.* (Hrsg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen, 237-255.
- Krastev, Ivan* 2002: The Inflexibility Trap: Frustrated Societies, Weak States and Democracy – Report on the State of Democracy in the Balkans, Sofia.
- Lauth, Hans-Joachim* 1997: Demokratieförderung als ein Element der Außenpolitik der USA. Konzeption, Stellenwert und Auswirkungen, in: *Hanisch, Rolf* (Hrsg.): *Demokratieexport in die Länder des Südens?*, Hamburg, 157-185.
- Levy, Jack* 1988: Domestic Politics and War, in: *Journal of Interdisciplinary History* 18: 4, 653-673.
- Mansfield, Edward D./Snyder, Jack* 1995: Democratization and the Danger of War, in: *International Security* 20: 1, 5-38.
- Mansfield, Edward D./Snyder, Jack* 2002: Democratic Transition, Institutional Strength, and War, in: *International Organization* 56: 2, 297-337.
- Merkel, Wolfgang* 1999: Systemtransformation, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen* 1999: Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Opladen.
- Meyer, Berthold* 1999: Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions»zwängen« und Selbstüberschätzung. Krisenprävention durch UNO und OSZE, in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung* (Hrsg.): *Krisenprävention. Friedensbericht 1999. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, Chur, 243-256.
- Müller, Harald* 2002: Antinomien des demokratischen Friedens, in *Politische Vierteljahrsschrift* 43: 1, 46-81.
- Neukirch, Claus* 2000: Die Langzeitmissionen – Das Rückgrat der OSZE, in: *Vierteljahrsschrift für Sicherheit und Frieden* 18: 4, 306-310.
- Nohlen, Dieter/Kasapovic, Mirjana* 1996: Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen.
- Oberschmidt, Randolph* 2000: 25 Jahre menschliche Dimension der KSZE/OSZE. Von der Helsinki Schlußakte bis zum Istanbuler Gipfel, in: *Vierteljahrsschrift für Sicherheit und Frieden* 18: 4, 319-327.
- Ohlson, Thomas/Söderberg, Mimmi* 2002: From Intrastate-War to Democratic Peace in Weak States (Uppsala Peace Research Papers No. 5), Uppsala.
- Oschlies, Wolf* 2004: Kroatiens »europäische Perspektive«: ökonomisch und politisch zweifelhaft. Soziopolitisches Porträt nach dem positiven EU-Avis, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 44: 2-3, 28-47.
- Ottaway, Marina/Carothers, Thomas* 2000: Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion, Washington, D.C.
- Owen, John M.* 1994: How Liberalism Produces Democratic Peace, in: *International Security* 19: 2, 87-125.
- Peceny, Mark* 1997: A Constructivist Interpretation of the Liberal Peace: The Ambiguous Case of the Spanish-American War, in: *Journal of Peace Research* 34: 4, 415-430.

- Pevehouse, Jon C.* 2002: Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization, in: International Organization 56: 3, 515-549.
- Pöllinger, Sigrid* 2001: Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz. Das Engagement internationaler Organisationen, Wien.
- Pridham, Geoffrey/Herring, Eric/Sanford, George (Hrsg.)* 1994: Building Democracy: The International Dimension of Democratization in Eastern Europe, New York, NY.
- Richter, Solveig* 2004: Die OSZE-Mission in Kroatien – Sprungbrett nach Europa?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden, 101-114.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995: Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument, in: European Journal of International Relations 1: 4, 491-517.
- Risse, Thomas* 1999: Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik. Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Die USA und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 33-57.
- Risse, Thomas* 2003a: Konstruktivismus, Rationalismus und die Theorie Internationaler Beziehungen. Warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 99-132.
- Risse, Thomas* 2003b: Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaftung? Die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normenhaltung, in: http://www.fu-berlin.de/atasp/texte/031103_beitrag%20rittberger.pdf; 14.11.2003.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans-Peter* 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Rittberger, Volker* 1995: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 2. durchgesehene Auflage, Opladen.
- Ropers, Norbert* 1995: Die friedliche Bearbeitung ethno-politischer Konflikte. Eine Herausforderung für die Staaten- und Gesellschaftswelt, in: Ropers, Norbert/Debiel, Tobias (Hrsg.): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, 197-232.
- Rotfeld, Adam Daniel* 1999: Prescriptions for Improving OSCE Effectiveness in Responding to the Risks and Challenges of the 21st Century, in: Ghebali, Victor-Yves (Hrsg.): The OSCE and Preventive Diplomacy (PSIO Occasional Paper 1/1999), Genf, 51-70.
- Russett, Bruce/Oneal, John R.* 2001: Triangulating Peace: Democracy, Interdependence and International Organizations, New York, NY.
- Sandschneider, Eberhard* 2003: Externe Demokratieförderung. Theoretische und praktische Aspekte der Außenunterstützung von Transformationsprozessen (Gutachten für das Centrum für Angewandte Politikforschung), München.
- Schimmelfennig, Frank* 2002: Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and East European States – Conceptual and Theoretical Issues, in: Linden, Ronald H. (Hrsg.): Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States, Lanham, MD, 1-29.
- Schimmelfennig, Frank* 2003: Internationale Sozialisation. Von einem erschöpften zu einem produktiven Forschungsprogramm?, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus D./Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, 401-427.
- Schimmelfennig, Frank* 2004: Starke Anreize, ambivalente Wirkungen. Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas, in: Leviathan 32: 2, 250-268.
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko* 2003: Europäisierung in Osteuropa. Reaktionen auf die demokratische Konditionalität, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 32: 3, 321-337.
- Schlotter, Peter* 2000: Die OSZE – Leistungsfähigkeit einer internationalen Organisation, in: Die Friedenswarte 75: 1, 11-30.

- Schmidt, Manfred G.* 2000: Demokratietheorien, Opladen.
- Schmitter, Philippe C/Brouwer, Imco* 1999: Conceptualizing Research and Evaluating Democracy Promotion and Protection (EUI Working Paper SPS No. 99/9), Florenz.
- Schraeder, Peter J.* 2003: The State of the Art in International Democracy Promotion: Results from a Joint European-North American Research Network, in: *Democratization* 10: 2, 21-44.
- Siverson, Randolph M./Ward, Michael D.* 2002: The Long Peace: A Reconsideration, in: *International Organization* 56: 3, 679-691.
- Starr, Harvey* 1997: Democracy and Integration: Why Democracies Don't Fight Each Other, in: *Journal of Peace Research* 34: 2, 153-162.
- Teusch, Ulrich/Kahl, Martin* 2001: Ein Theorem mit Verfallsdatum? Der demokratische Frieden im Kontext der Globalisierung, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8: 2, 287-320.
- Thomas, Daniel C.* 2001: The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton, NJ.
- Vetschera, Heinz* 2001: Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in: Hochleitner, Erich (Hrsg.): *Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Bonn, 93-51.
- Wenig, Marcus* 1996: Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte im ehemaligen Jugoslawien durch die OSZE, Berlin.
- Whitehead, Laurence (Hrsg.)* 1996: *The International Dimension of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford.
- Wolf, Klaus D.* 2000: *Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.
- Wollefs, Elisabeth* 1997: Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der OSZE zur Bearbeitung ethnischer Konflikte (INEF Report Heft 12/1997), Duisburg.
- Woyke, Wichard* 1998: Internationale Organisationen, in: *Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen, 170-176.
- Zakosek, Nenad* 2004: Das politische System Kroatiens, in: *Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas*, 2., aktual. und überarb. Auflage, Opladen, 677-726.