

**Erfolg und Scheitern schwieriger Transformationsprozesse auf dem Balkan:
Ein Vergleich der Demokratisierungsprozesse in Kroatien und Serbien**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

**doctor philosophiae
(Dr. phil.)**

eingereicht an der Philosophischen Fakultät III
der Humboldt - Universität zu Berlin

von Nóra Szóke, Dipl. Pol.
Geboren am 26. September 1981 in Budapest (Ungarn)

Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin: Prof. Dr. Christoph Marksches

Dekan der Philosophischen Fakultät III: Prof. Dr. Bernd Wegener

Erstgutachter: Prof. Dr. Silvia von Steinsdorff

Zweitgutachter: Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner

Tag der mündlichen Prüfung: 02.02.2010

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einführung</i>	6
1.1	Problemstellung und Forschungsfrage	6
1.2	Hypothese und Erklärungsansatz	10
1.3	Forschungsstand.....	11
1.4	Methodische Vorüberlegungen	14
1.5	Die Gliederung der Arbeit.....	21
2	<i>Theoretische Grundlagen und Begrifflichkeiten</i>	23
2.1	Die Verfassungsgebung als Schlüssel zum Transformationserfolg	23
2.2	Der Institutionsbegriff	27
2.3	Die Funktion von Institutionen	30
2.4	Die Eigenheiten der Verfassungsgebung.....	33
2.5	Die souveräne Staatlichkeit und der Verfassungserfolg.....	35
2.6	Die Akteure im Verfassungsgebungsprozess.....	39
2.7	Die Wechselwirkung von Akteuren und Institutionen	43
2.8	Das Untersuchungskonzept.....	48
3	<i>Die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien und ihr Zerfall</i>	54
4	<i>Kroatien</i>	59
4.1	Die „Ausgelenkte Demokratie“	59
4.1.1	Die eingeleitete Transformation	59
4.1.2	Die demokratische Institutionalisierung: die Verfassung von 1990.....	64
4.1.3	Die Herausforderungen der Eigenstaatlichkeit	76
4.1.4	Die Etablierung der „Ausgelenkten Demokratie“	80
4.1.5	Fazit	98
4.2	Die Verfassungsreform im Jahre 2000 und 2001.....	101
4.2.1	Die „zweite“ Transition in Kroatien.....	101
4.2.2	Die Verfassungsänderung 2000 und 2001	104
4.2.3	Fazit	119
5	<i>Serbien</i>	123

5.1	Der „unsichtbare Staat“	123
5.1.1	Die Herausforderung der zwei Transformationsebenen.....	123
5.1.2	Der fehlende Übergang und die nationalistische Wende in Serbien	125
5.1.3	Der Ausbau der Fassadendemokratie: die Verfassung von 1990	131
5.1.4	Die Etablierung des „unsichtbaren Staates“	142
5.1.5	Fazit	157
5.2	Das Scheitern der demokratischen Institutionalisierung.....	161
5.2.1	Die „zweite“ Transition: Der erste Machtwechsel in Serbien	161
5.2.2	Die Falle der institutionellen Kontinuität: Legalismus gegen Reform.....	167
5.2.3	Das fehlende staatliche Gewaltmonopol als Reformhemmer	182
5.3	In „Nacht und Nebel“: Die Verfassung von 2006	190
5.4	Fazit	207
6	<i>Die vergleichende Analyse der Verfassungsgebungsprozesse.....</i>	213
6.1	Die jugoslawische Prämisse.....	213
6.2	Die ersten Verfassungen: Institutionalisierung 1990	217
6.3	Der institutionelle Wandel der neunziger Jahre.....	225
6.4	Der Weg zur Verfassungsreform: Kroatien 2000/2001 und Serbien 2006.....	231
6.5	Fazit	242
7	<i>Schlussfolgerungen.....</i>	244
8	<i>Bibliographie.....</i>	260
9	<i>Dokumente.....</i>	268
10	<i>Interviews.....</i>	269

Liste der Abkürzungen

BTI	Bertelsmann-Transformationsindex
CeSID	Zentrum für Freie Wahlen und Demokratie, Centar za Slobodne Izbore i Demokratiju
DC	Demokratisches Zentrum, Demokratski Centar
DEPOS	Serbische Demokratische Bewegung, Demokratski Pokret Srbije
DOS	Demokratische Opposition Serbiens, Demokratska Opozicija Srbije
DS	Demokratische Partei, Demokratska Stranka
DSS	Demokratische Partei Serbiens, Demokratska Stranka Srbije
EECR	East European Constitutional Review
GSS	Allianz der Bürger Serbiens, Građanski Savez Srbije
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft, Hrvatska Demokratska Zajednica
HHO	Kroatisches Helsinki Komitee, Hrvatski Helsinški Odbor
HNS	Kroatische Volkspartei, Hrvatska Narodna Stranka
HR	Kroatisches Radio, Hrvatski Radio
HSLs	Kroatische Sozialliberale Partei, Hrvatska Socijalno Liberalna Stranka
HSP	Kroatische Partei des Rechts, Hrvatska Stranke Prava
HSS	Kroatische Bauernpartei, Hrvatska Seljačka Stranka
HTV	Kroatische Television, Hrvatska Televizija
ICG	International Crisis Group
ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia
IDS	Istrische Demokratische Versammlung, Istarski Demokratski Sabor
JNA	Jugoslawische Volksarmee, Jugoslovenska Narodna Armija
JSO	Einheit für spezielle Operationen, Jedinica za Specijalne Operacije
JUL	Jugoslawische Linke, Jugoslovenska Levica
KFOR	Kosovo Force
LDP	Liberaldemokratische Partei, Liberalno-demokratska Partija
LS	Liberale Partei, Liberalna Stranka
LSV	Sozialdemokratische Liga der Vojvodina, Liga Socijaldemokrata Vojvodine
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
SANU	Serbische Akademie der Wissenschaften, Srpska Akademija Nauka i Umetnosti
SDA	Partei der Demokratischen Aktion, Stranka Demokratske Akcije
SDB	Serbische Staatssicherheit, Služba Državne Bezbednosti
SDP	Sozialdemokratische Partei Kroatiens, Socijaldemokratska Partija Hrvatske

SDS	Serbische Demokratische Partei, Srpska Demokratska Stranka
SDU	Sozialdemokratische Union, Socijaldemokratska Unija
SFRJ	Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SKH	Bund der Kroatischen Kommunisten, Savez Komunista Hrvatske
SKH-SDP	Bund der Kroatischen Kommunisten-Partei des Demokratischen Wandels, Savez Komunista Hrvatske-Stranka Demokratskih Promjena
SKJ	Bund der Jugoslawischen Kommunisten, Savez Komunista Jugoslavije
SNP	Sozialistische Volkspartei Montenegros, Socijalistička Narodna Partija Crne Gore
SPO	Serbische Erneuerungsbewegung, Srpski Pokret Obnove
SPS	Sozialistische Partei Serbiens, Socijalistička Partija Srbije
SRJ	Bundesrepublik Jugoslawien, Savezna Republika Jugoslavija
SRS	Serbische Radikale Partei, Srpska Radikalna Stranka
UÇK	Kosovarische Befreiungsarmee, Ushtria Çlirimtare e Kosovës
UKS	Serbische Schriftstellerverband, Udruženje Književnika Srbije
UN	Vereinten Nationen, United Nations
YUCOM	Lawyers' Committee for Human Rights

1 Einführung

1.1 Problemstellung und Forschungsfrage

Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre hat die „dritte Demokratisierungswelle“ (Huntington, 1991) die Staaten des ehemaligen Ostblocks erreicht, darunter auch die Staaten des westlichen Balkans¹. Während die Staaten Mittelosteuropas sich auf den Weg zur Demokratie begeben haben, hat in Südosteuropa eine andere Entwicklung ihren Lauf genommen. Srdjan Vučetić (2004) beschreibt diese als „Balkanisierung“ (balkanisation) und stellt sie entgegen der demokratischen Entwicklung (democratisation): „In this region, the buzzword has been „balkanisation“, not democratisation. These two can be seen as opposites: while democratisation can be regarded as a move towards stable, centripetal political systems that allow for peaceful alteration in government, „balkanisation“ often refers to violent, petty-minded fragmentation and polarisation“ (Vučetić, 2004:118).

Die Lage der Staaten am westlichen Balkan war durchaus unterschiedlich gegenüber der erfolgreichen mittelosteuropäischen Region, aber auch gegenüber anderen Ländern der dritten Transformationswelle. Die Länder des westlichen Balkans mussten die Transformationsprozesse im Kontext eines zerfallenen Staates, der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawiens (*Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija*, SFRJ) einleiten. Die politische Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten führte zur Krise der politischen Institutionen auf der föderalen Ebene Jugoslawiens, die dadurch ihre Funktionsfähigkeit verloren. Dieser Funktionsverlust der politischen Institutionen auf der Ebene der Föderation bedeutete in der Realität das Ende des Staates Jugoslawien. Eine Transformation, geleitet von der Bundesebene, war daher für die Mitgliedstaaten keine realistische Option.

Diese Entwicklung hatte zwei wichtige Konsequenzen: zum einen mussten Fragen der politischen und wirtschaftlichen Transformation in den einzelnen Republiken gelöst werden. Zum anderen traten gleichzeitig zu diesem Transformationsbedarf die Notwendigkeit und der Wunsch nach einer Nation- und (National)Staatsbau in den Republiken auf. Diese Gleichzei-

¹ In der Terminologie der europäischen Außenpolitik umfasst der westliche Balkan die Staaten Kroatien, Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Albanien. Diese Arbeit klammert jedoch Albanien als nicht ex-jugoslawische Republik aus, um die Aussagen auf einer mehr allgemeinen Ebene treffen zu können

tigkeit mündete in kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den früheren Mitgliedstaaten und in autoritären Tendenzen bei den einzelnen Staatsführungen.

Die Simultanität ist eine wichtige Charakteristik dieser Region und bedeutet einen wichtigen Unterschied zu der ersten Transformationswelle in Südeuropa oder der zweiten Transformationswelle in Mitteleuropa. Bei den aus heutiger Sicht erfolgreichen Transformationen in Südeuropa, wie in Spanien oder Portugal, war der Hauptstrang der Transformation politisch (Vučetić, 2004:124). Die wichtigste Herausforderung war nach dem Fall der Regime der Aufbau politischer Institutionen. Bei den Staaten in Mitteleuropa zeigten die Transformationsprozesse üblicherweise eine simultane politische und wirtschaftliche Transformation. Die Staaten des westlichen Balkans mussten dagegen, anders als Ungarn oder Polen, nicht nur die Gleichzeitigkeit der ökonomischen und politischen Reformen hinnehmen, sondern zudem die Staatsbildung einleiten, womit man in diesem Fall nicht nur über eine „doppelte“ sondern über eine „dreifache“ Transformation, eine „triple transition“ (Offe, 1991) sprechen muss.

Die Voraussetzungen einer Transformation innerhalb der westlichen Balkanregion waren aufgrund dieser Herausforderungen scheinbar sehr ähnlich: Eine kommunistische Vergangenheit im Rahmen des gleichen Bundesstaates, dessen Zerfall mit Verstärkung des Nationalismus in den einzelnen Republiken und einem konfliktreichen Nationalstaatsbau einherging. Es gab Bedarf an politischen und wirtschaftlichen Reformen, die nicht nur das kommunistische Erbe, sondern auch die Folgen der kriegerischen Auseinandersetzungen bewältigen mussten. Doch trotz der ähnlich schweren Bedingungen der Nachfolgestaaten kann man am Transformationserfolg nicht eine einheitliche Entwicklung auf dem westlichen Balkan ablesen. Der Bertelsmann Transformationsindex (BTI)² hat im Jahre 2006 in seinem Ranking Kroatien als einziges Land auf dem westlichen Balkan als „konsolidierte oder im Konsolidierungsprozess befindende marktwirtschaftliche Demokratie“ eingestuft. Mazedonien galt als Land mit guten

² Der Bertelsmann-Transformationsindex (BTI) untersucht die demokratische und marktwirtschaftliche Entwicklung einzelner Länder. Der Index misst die politischen und marktwirtschaftlichen Transformationen an einer Skala von 1 bis 10. Die „politische Transformation“ als eine Dimension wird anhand folgender Kriterien untersucht: Staatlichkeit, politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen und politische und gesellschaftliche Integration. Die Kriterien zu „Transformation zur Marktwirtschaft“ als zweite Dimension sind: sozioökonomisches Entwicklungsniveau, Markt- und Wettbewerbsordnung, Währungs- und Preisstabilität, Privateigentum, Welfare Regime, Leistungsstärke der Volkswirtschaft und Nachhaltigkeit. Das Ergebnis der einzelnen Dimensionen ist der Mittelwert der Bewertungen an den oben genannten Kriterien. Der Index bildet den Mittelwert aus den Ergebnissen der Dimensionen „Politische Transformation“ und „Transformation zur Marktwirtschaft“ und zeichnet den Stand der Entwicklung zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Internet: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/>

Chancen für eine demokratische Konsolidierung. Serbien und Montenegro, die zum Zeitpunkt der Untersuchung noch einen Staat bildeten, sowie Bosnien und Herzegowina galten als Länder mit Defiziten im Hinblick auf eine marktwirtschaftliche Demokratie. Diese Tendenz konnte man auch 2008 weiterverfolgen. Kroatiens Vorreiterrolle gegenüber den anderen Ländern der Region wurde im Jahre 2008 noch einmal bestätigt. Serbien und Montenegro, im Jahre 2008 schon getrennt bewertet, behielten ihre Stellung zwischen Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Gleichzeitig erhielt Montenegro eine bessere Bewertung als Serbien. Die starke Varianz der Ergebnisse ist auch bei der isolierten Betrachtung der politischen Transformationen festzustellen, wie die folgenden Tabellen sichtbar machen.

Tabelle 1: Bertelsmann Transformationsindex von Ländern des westlichen Balkans (2006)

Land	Ranking	Status-Index	Politische Transformation	Wirtschaftliche Transformation	Einstufung
Kroatien	11	8,71	9,10	8,32	Auf dem Weg zur Konsolidierung
Mazedonien	29	7,08	7,55	6,61	Gute Chancen für Konsolidierung
Serbien und Montenegro	33	6,95	7,40	6,50	Defizite
Bosnien und Herzegowina	37	6,61	6,80	6,43	Defizite

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html>

Tabelle 2: Bertelsmann Transformationsindex von Ländern des westlichen Balkans (2008)

Land	Ranking	Status-Index	Politische Transformation	Wirtschaftliche Transformation	Einstufung
Kroatien	14	8,57	8,85	8,29	Weit fortgeschritten
Mazedonien	22	7,52	7,75	7,29	Fortgeschritten
Montenegro	30	7,28	7,85	6,71	Fortgeschritten
Serbien	31	7,20	7,75	6,64	Fortgeschritten
Bosnien und Herzegowina	40	6,51	6,70	6,32	Fortgeschritten

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von: http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Anlagen_BTI_2008/BTI_2008_Rangliste_DE.pdf

In Anbetracht der ähnlichen Bedingungen drängt sich die Frage auf, woran es liegt, dass die Transformationsprozesse der Länder aus heutiger Sicht unterschiedliche Erfolge aufweisen? Welche Faktoren sind ausschlaggebend dafür, dass sich einige Länder erfolgreich auf dem

Weg zu einer Demokratie begeben haben, andere aber in ihrer Entwicklung gehemmt zu sein scheinen? Diese Frage wird umso interessanter, wenn man die unterschiedlichen Ergebnisse der kroatischen und serbischen Transformation isoliert betrachtet. Kroatien und Serbien haben seit dem Zerfall von Jugoslawien eine, in der Region am ähnlichsten erscheinende politische Entwicklung hinter sich. Beide Länder hielten Mehrparteienwahlen im Jahre 1990 ab. Der Anfang der Transformation wurde in beiden Ländern durch kriegerische Auseinandersetzungen und kurzzeitig konsolidierte autokratische Führungen unterbrochen. Während der Jahrtausendwende erlebten beide Länder einen demokratischen Wandel und führten ihre Transformationsprozesse fort. Diese Prozesse sind jedoch von sehr unterschiedlichem Erfolg gekrönt.

Während in Kroatien die neue Regierung durch die Änderung der Verfassung demokratische Reformen einleitete und das Land aus der internationalen Isolierung zum EU-Beitrittskandidaten führte, konnte die neue Führung in Serbien zwar das Land aus der internationalen Isolierung holen, die nötigen demokratischen Reformen führte sie allerdings nicht erfolgreich durch. Eine neue Verfassung wurde in Serbien bis Ende 2006 nicht verabschiedet. Das Fehlen nachhaltiger demokratischer Reformen führte zu fortdauernden politischen Krisen im Land und sogar zu einem politischen Mord im Jahre 2003, als der damalige serbische Premierminister, Zoran Đinđić erschossen wurde. Während Kroatiens Entwicklung in der Beurteilung des BTI als weit fortgeschritten gilt und das Land sich seit Jahren im demokratischen Konsolidierungsprozess befindet, war Serbien noch 2006 als eine Land mit Defiziten in der demokratischen Entwicklung eingestuft und wird auch im Jahre 2008, trotz gewisser Verbesserung in der Bewertung, als weniger weit fortgeschritten gesehen.

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung konzentriert sich diese Arbeit auf die Frage, woran es liegt, dass die Transformationsprozesse von Serbien und Kroatien trotz ähnlichen Ausgangsbedingungen und ähnlich scheinenden Entwicklungen auseinander gegangen sind und Kroatien einen größeren Erfolg im Transformationsprozess gezeigt hat, als Serbien? Diese Frage soll durch die vergleichende Analyse des kroatischen und serbischen Transformationsprozesses beantwortet werden. Durch den Vergleich der ähnlichsten Länder der westlichen Balkanregion wird anschließend ein Rückschluss auf die Entwicklung der ganzen Region erfolgen.

1.2 Hypothese und Erklärungsansatz

Die Transformationsliteratur bietet viele Erklärungsmöglichkeiten, unter welchen Bedingungen ein Transformationsprozess erfolgreich verlaufen kann (ua. Huntington, 1991, Lipset, 1959, Moore, 1969, Rueschemeyer et al., 1992). Da es sich bei dieser Untersuchung um sehr ähnliche Fälle handelt, findet Wolfgang Merkels Kritik zur Erklärungsfähigkeit von klassischen System-, Struktur-, und Akteurstheorien bei der Frage nach dem Erfolg von demokratischen Konsolidierungsprozessen besonders seine Geltung (Merkel et al., 2003:187ff). So orientiert sich diese Dissertation auch an dem „missing link“ (Merkel, 1996:74) zwischen den klassischen system- und handlungsorientierten Ansätzen und versucht den Erfolgsunterschied von zwei scheinbar ähnlich schweren Transformationsprozessen anhand eines institutionenzentrierten Ansatzes zu erklären.

Die zentrale Hypothese der Arbeit lautet, dass der unterschiedliche Erfolg der Transformationsverläufe in Serbien und Kroatien auf der institutionellen Ebene erklärt werden kann. Trotz ähnlich scheinender Entwicklungen sind die Institutionalisierungsprozesse unterschiedlich verlaufen: während in Kroatien die Institutionalisierung der Demokratie weitgehend erfolgreich verlaufen ist, konnte in Serbien der Institutionalisierungsprozess noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Das führt dazu, dass Kroatien sich bereits im Prozess der demokratischen Konsolidierung befindet, während in Serbien der gesamte Transformationsprozess aufgrund der langwierigen Institutionalisierung stagniert.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Analyse der institutionellen Ebene mit Schwerpunkt auf dem Wechselspiel zwischen Institutionen und Akteurshandlungen. Damit ordnet sich diese Dissertation theoretisch zu den institutionszentrierten Ansätzen ein. Neoinstitutionelle Ansätze sind seit Mitte der achtziger Jahre in der Politikwissenschaft etabliert (March und Olsen, 1984, March und Olsen, 1989). Sie richten sich gegen behavioralistische Ansätze, für die Institutionen lediglich Arenen für politische Handlungen waren und erklären Institutionen zur zentralen Variable für die Stabilität von politischen Regimen (Bos, 2004). Für die Untersuchung von Transformationen und so auch für diese Arbeit sind insbesondere die Zweige des neuen Institutionalismus relevant, die sich mit dem Wandel und der Reform von Institutionen beschäftigen (North, 1988, North, 1992, Thelen, 2004), und auf die vorsätzliche Institutionalisierung sowie auf die Interaktion zwischen Akteuren und Institutionen Bezug nehmen (Eder, 1995, Elster et al., 1999, Goodin, 1996, Mayntz und Scharpf, 1995, Scharpf, 1986, Scharpf, 2000). Dieser Theoriestrang bildet den ersten Baustein des Erklärungsansatzes dieser Arbeit.

Gleichzeitig werden Ansätze aus der empirischen Transformationsforschung herangezogen, die sich mit der Rolle und Wirkung von Institutionen in der Transformation (Merkel, 1999, Merkel et al., 1996) und mit der Reform und Etablierung von Institutionen (Rüb, 1994, Rüb, 1996) beschäftigen.

Der institutionelle Wandel während einer Transformation ist ein komplexer Prozess. Diese Arbeit konzentriert sich auf die Analyse der Verfassungsgebung in den Untersuchungsländern. Für den Institutionenwandel während einer Transformation spielt die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung eine maßgebende Rolle (Bos, 2004, Merkel, 1999, Rüb, 1996). Diese maßgebende Rolle ist leicht nachvollziehbar, da die Verfassung nicht nur das „Aushängeschild eines Landes“ (Kneiper und Meyer, 2008:273) ist, sondern in erster Linie den Grundkonsens der neuen Ordnung darstellt. Eine Verfassung hat damit eine direkte Auswirkung auf sowohl andere Institutionen in der Gesellschaft, als auch auf die im neuen System agierenden Akteure und trägt stark zum Erfolg des Transformationsprozesses bei.

Die sichtbar unterschiedlichen Erfolge der Verfassungsgebungen in Kroatien und Serbien untermauern die Relevanz dieser Fokussierung. Nach dem Machtwechsel in Kroatien war einer der ersten Schritte der neuen Regierung die aus der Tudman-Ära stammende Verfassung zu ändern. Die im Jahre 2000 und 2001 in zwei Etappen geänderte kroatische Konstitution hat ihre Gültigkeit bis heute behalten. In Serbien hat der Verfassungsgebungsprozess nach dem Fall des Milošević-Regimes bis zum Jahre 2006 ange dauert und eine institutionelle Unsicherheit im Lande mit sich gebracht.

Im Rahmen dieser Dissertation werden somit die Verfassungsgebungsprozesse der beiden Länder verglichen, um die Ursachen für die unterschiedlichen Verfassungsgebungserfolge aufzeigen zu können. Durch diesen fokussierten Vergleich wird eine Erklärung für die unterschiedlichen Transformationserfolge geboten und die überliegende Forschungsfrage beantwortet.

1.3 Forschungsstand

Die Herausbildung neuer politischer Institutionen ist in der Transformationsforschung als ein Kernproblem des Systemwechsels anerkannt (ua. Beyme, 1994, Bos, 2004, Merkel et al., 2003, Merkel et al., 1996, Offe, 1996, Rüb, 1996). Die institutionelle Ebene wurde als „missing link“ (Merkel, 1996:74) zwischen Mikro- und Makroansätzen entdeckt und die Institutionalisierung als Schlüsselkategorie einer Transformation identifiziert (Rüb, 1996). Wie Ellen

Bos (2004) jedoch betont, ist das Verständnis dieses Phänomens noch sowohl in der theoretischen als auch in der empirischen Forschung begrenzt. Das gilt insbesondere für Südosteuropa, wo die Untersuchungen auf institutioneller Ebene minimale Aufmerksamkeit bekommen haben, obwohl, wie Anton Sterbling (2001) schreibt, der Institutionenwandel zwingend erforderlich und relevant für die Modernisierungsproblematik der Region ist (Sterbling, 2001:13). Diese Forschungslücke begründet die Relevanz dieser Arbeit für die Transformationsforschung.

Es gibt reichlich Studien, die insbesondere die Institutionalisierungsprozesse in Ost- und Mitteleuropa, aber auch in anderen Regionen detailliert untersucht haben (ua. Bos, 2004, Elster et al., 1999, Merkel, 1994, Merkel et al., 1996). Es besteht jedoch ein Mangel an Literatur, welche sich mit Institutionalisierungsprozessen am westlichen Balkan auseinandersetzen. Das auf Institutionalisierung fokussierte Sammelband von Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider und Dieter Segert aus dem Jahr 1996, beschäftigt sich nicht im Detail mit dem westlichen Balkan. Nur bei dem Vergleich verschiedener Wahlsysteme in Osteuropa findet er eine kurze Erwähnung (Merkel et al., 1996). Die Entstehung der kroatischen Verfassung im Jahre 1990 und die Rolle des dadurch eingerichteten Verfassungsgerichts wird von Friedbert W. Rüb (2001) in vergleichender Perspektive zu Ungarn, Polen, Slowakei, Bulgarien und Rumänien untersucht (Rüb, 2001). Das Buch konzentriert sich allerdings auf die Regierungssysteme mit bipolarer Exekutive. Der Fokus ist dabei auf die Rolle der Staatspräsidenten gerichtet. Durch diesen Fokus werden die Ereignisse der neunziger Jahre betont, während eine Analyse der institutionellen Reform nach dem Machtwechsel vom 2000 ausbleibt.

Zu erwähnen ist zudem der vergleichende Band der neuen Verfassung in Kroatien, Serbien und Slowenien von Joseph Marko und Tomislav Borić aus 1991 (Marko und Borić, 1991). Dieses Buch liefert einen inhaltlichen Vergleich der Verfassungstexte. Die unterschiedliche Qualität der Verfassungen wird leider nicht betont. Auch ist es den Autoren aufgrund der frühen Phase nicht möglich, die spätere Verfestigung der Verfassungsregeln und somit den Erfolg dieser Verfassungen zu untersuchen. Obwohl das zweibändige Werk, zusammengestellt von Dragica Vujadinović, Lino Veljak, Vladimir Goati und Veselin Pavićević, mit dem Titel *Between Authoritarianism and Democracy, Serbia, Montenegro, Croatia* einen breiten Überblick auf die Entwicklung einiger institutioneller Teilbereiche gibt und sich auch mit der politischen Kultur der Länder auseinandersetzt (Vujadinović et al., 2003, Vujadinović et al., 2005), bietet auch dieses Band keinen konsequenten Rückschluss zum Transformationserfolg. Einen direkten Vergleich der Demokratisierungsprozesse in Kroatien und Serbien bietet ein

aktueller Artikel von Nenad Zakošek (2008). Der Schwerpunkt liegt hier jedoch auf den Zusammenhängen zwischen Demokratisierung und Staatsbildung, weniger an der Bildung und Konsolidierung demokratischer Institutionen (Zakošek, 2008). Eine Analyse, die sich den Institutionalisierungsprozessen aus Sicht des Transformationserfolgs, insbesondere in vergleichender Perspektive beschäftigt, bleibt somit weiterhin eine ausstehende Aufgabe.

Die Institutionalisierungsprozesse der einzelnen Untersuchungsländer sind in der internationalen Forschung nicht besser vertreten. Die Forschungslandschaft beschränkt sich hier auf einige wissenschaftliche Artikel aus Kroatien (Čular, 2000, Kasapović, 1993, Kasapović, 2000). So kann man sich, insbesondere zum serbischen Institutionalisierungsprozess, nur auf Berichte und Analysen internationaler oder nationaler Nichtregierungsorganisationen beschränken (ua. International Crisis Group (ICG), East European Constitutional Review (EECR), Bertelsmann-Transformationsindex (BTI), Freedom House, United States Institute of Peace (USIP), Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Südosteuropa-Gesellschaft). Während die Länder Mittel- und Osteuropas in ihrem Institutionenwandel Objekt von detaillierten Untersuchungen geworden sind (ua. Bos, 1996, Bos, 2004, Malová und Rybář, 2000, Merkel, 1994, Merkel, 1996) und sogar die Institutionalisierungsprozesse von anderen Balkanstaaten ein wenig Aufmerksamkeit gefunden haben (Segert, 1996), gibt es eine eindeutige Forschungslücke zu den Institutionalisierungsprozessen der westlichen Balkanstaaten.

Der Institutionenwandel in diesen Ländern ist nicht nur weitgehend unerforscht, auch in der allgemeinen Transformationsliteratur findet die Untersuchungsregion wenig Platz. Obwohl die Erforschung von Demokratisierungsprozessen seit spätestens Huntingtons „The Third Wave“ (1991) zu einer politikwissenschaftlichen Wachstumsindustrie geworden ist, wurden die Staaten des westlichen Balkans stark vernachlässigt. Die nach der „dritten Welle“ zahlreich entstandenen großen, vergleichenden Studien (ua. Beyme, 1994, Linz und Stepan, 1996, Merkel, 1999) haben diese Länder ausgeklammert. Es gibt wenig Literatur, die sich im Allgemeinen den Transformationsprozessen in den Ländern zuwendet. Karen Dawisha und Bruce Parrott bieten einen guten Überblick der Entwicklungen bis Mitte der neunziger Jahre (Dawisha und Parrott, 1997), dieses Werk verpasst aber leider die Umbrüche in Kroatien und Serbien im Jahre 2000. Eine knappe Darstellung der Entwicklungen in einigen Ländern des westlichen Balkans erscheint bei Wolfgang Merkel et al. (2003), eine detaillierte Analyse der Prozesse wird jedoch nicht geboten.

Es existieren überdies Werke, die die Ereignisse der letzten zwei Jahrzehnte in den Untersuchungsländern behandeln. Diese fokussieren jedoch vorwiegend auf die Kriege der neunziger Jahre (Melčić, 1999, Silber und Little, 1996, Udovički und Ridgeway, 2000) oder aber auf die autoritären Regime in Kroatien und Serbien vor dem Umbruch (Basom, 1995, Djilas, 1993, Kearns, 1996, Kearns, 1999). Für Hintergrundinformationen kann man auf einige gute Monographien und Zusammenstellungen der letzten Jahre, insbesondere zu Serbien, zugreifen (Bartlett, 2003, Becker und Engelberg, 2008, Bieber, 2005, Ramet und Pavlaković, 2005). Diese Werke bieten gute Beschreibungen mit unterschiedlichem Fokus, konzentrieren sich jedoch nicht explizit auf die politischen Transformationsprozesse der Länder.

Es kann das Fazit gezogen werden, dass es sowohl zu den Institutionalisierungsprozessen, als auch zu den Transformationsprozessen des westlichen Balkans im Allgemeinen ein erhebliches Forschungsdefizit besteht, insbesondere im Vergleich zu den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Aussage von Srdjan Vučetić ist heute so aktuell wie im Jahre 2004: „In the literature on democratisation, little ink has been spilled on the Balkans. Compared to the rest of Eastern Europe, the Balkans, especially its so-called „Western“ part (the countries of the former Yugoslavia, minus Slovenia, plus Albania), have received minimal attention“ (Vučetić, 2004:118).

Diese Dissertation möchte die bestehende Forschungslücke in zweierlei Weisen schließen. Einerseits möchte sie durch den Überblick der Transformationsprozesse, den bestehenden Informationsmangel zu den Untersuchungsländern mindern. Andererseits soll durch die fokussierte Untersuchung der Verfassungsgebungen in schwierigen Demokratisierungsprozessen ein Beitrag für die institutionenzentrierte Transformationsforschung geleistet werden.

1.4 Methodische Vorüberlegungen

Die Auswahl der Fälle folgt dem „(most) similar system design“ (Przeworski und Teune, 1970). Dieses Design ermöglicht die Erklärung unterschiedlicher Ergebnisse durch die Minimierung der „experimental variables“ (Przeworski und Teune, 1970:32). Die Konzentration auf die ähnlichsten Fälle erlaubt, durch die Ausklammerung der ähnlichen Faktoren, die Identifizierung von Unterschieden. Es wird erwartet, dass die Unterschiede bei ähnlichen Systemen so gering ausfallen, dass die Anzahl der zu diesen Unterschieden zuschreibbaren Faktoren genügend klein ist, damit die Erklärung der unterschiedlichen Ergebnisse durch diese gerechtfertigt ist (Przeworski und Teune, 1970:32). Im Fall von ähnlichen Transformationsprozessen mit weitgehend gleichen Ausgangsbedingungen, wie bei den Ländern Kroatien und

Serbien, ermöglicht dieses Design somit die Erklärung der unterschiedlichen Ergebnisse. Diese Fokussierung macht gleichzeitig einen Rückschluss auf die anderen Transformationen der Region möglich.

Die Untersuchung konzentriert sich in beiden Untersuchungsländern auf die Entwicklung ab dem Zerfall des gemeinsamen autokratischen Regimes, der des sozialistischen Jugoslawiens. Ein Regimewechsel bedeutet in der Regel keinen vollkommenen Bruch mit dem alten System. Vielmehr geht es um einen kontinuierlichen Prozess der Aufarbeitung und der Reformierung von Erblasten. So ist auch der Institutionalisierungsprozess ein Prozess fortlaufender Verhandlungen zwischen politischen Akteuren über die neuen Regeln, nach denen sie anschließend ihre Handlungen ausrichten sollen. In dieser Arbeit wird deshalb der umfassende politische Prozess um die Entwicklung und Verfestigung der neuen Grundregeln in Kroatien und Serbien vergleichend untersucht.

Für den Vergleich werden neben sekundären Quellen aus der internationalen Transformationsforschung und aus der Forschungslandschaft der beiden Untersuchungsländer, primäre Quellen, wie die verschiedenen Verfassungstexte, verwendet. Wichtige Quellen sind darüber hinaus die Berichte der angesiedelten Nichtregierungsorganisationen (ua. ICG, USIP, KAS, FES). Aufgrund der lückenhaften empirischen Literatur wurden zusätzlich leitfadengestützte Interviews mit regionalen und internationalen Experten herangezogen. Die Interviews dienen einerseits als Primärquellen, um die Lücken der schriftlichen Quellen zu füllen. Andererseits dienen sie als Untermauerung der, aus der Literatur abgeleiteten Zusammenhänge und Konsequenzen.

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte in beiden Untersuchungsländern nach den gleichen Kriterien. Vier Gruppen von Experten wurden für die Interviews ausgewählt und befragt. Die erste Gruppe bildeten Politikwissenschaftler, die aufgrund ihrer Forschungstätigkeit als Experte für den jeweiligen Transformationsprozess gelten. Die zweite Gruppe bildeten Verfassungsrechtler aus dem jeweiligen Untersuchungsland. Die dritte Gruppe bestand aus Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen. Diese sollten aufgrund ihrer praktischen Erfahrung Auskunft über die politischen Entwicklungen geben. Die vierte Gruppe der Experten bildeten ehemalige und/oder aktive Politiker, die an den Transformationsprozessen beteiligt waren oder beteiligt sind. Diese Interviews boten eine Einsicht aus erster Hand in die politischen Prozesse und sie widerspiegeln die verschiedenen Ansichten und Interessen der Akteure sehr gut.

Die Interviews wurden zwischen Januar 2008 und April 2008 in Belgrad, Serbien, in Zagreb, Kroatien und in Budapest, Ungarn geführt. Die Interviews wurden mit zwei Ausnahmen persönlich geführt. Die Interviews mit Herrn Ivan Vejvoda (German Marshall Fund, Serbien) und Frau Biljana Kovačević-Vučo (YUCOM, Serbien) wurden telefonisch durchgeführt. Da die Gespräche nicht mit Muttersprachlern geführt worden sind, wurden die Zitate in der Arbeit in der Regel sinngemäß wiedergegeben.

Zu den Entwicklungen in Kroatien wurden die folgenden Experten befragt:

I. Politikwissenschaftler:

1. Dr. Goran Čular. Dr. Čular ist Dozent für Politikwissenschaften an der Universität Zagreb. Dr. Čular hat im Interview eine Einschätzung des Machtwechsels im Jahre 2000 in Kroatien gegeben, sowie eine Einsicht in die Funktion des politischen Systems vor und nach diesen „kritischen Wahlen“ ermöglicht.

2. Prof. Dr. Nenad Zakošek. Professor Zakošek ist an der Fakultät für Politikwissenschaften der Universität Zagreb tätig. Das besonders ausführliche Interview mit Professor Zakošek hat eine genaue Einsicht in die politischen Entwicklungen der neunziger Jahre in Kroatien gegeben und hat insbesondere zum Verständnis der Funktionslogik des Tuđman-Regimes beigetragen, gerade auch unter Einbezug der serbischen Entwicklungen.

II. Verfassungsrechtler:

3. Prof. Dr. Siniša Rodin. Professor Rodin ist Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Zagreb. Er ist spezialisiert auf Verfassungsrecht und ist Mitglied der International Association of Constitutional Law. Das Interview hat Einsichten in die Funktion des kroatischen politischen Systems der neunziger Jahre aus juristischer Perspektive gegeben.

4. Prof. Dr. Alan Uzelac. Professor Uzelac ist an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zagreb tätig. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in der Entwicklung und Reform der Judikative in Kroatien. Das Gespräch hat Einblicke in den Verfassungsgebungsprozess von 1990 und dem „Konstitutionalismus“ der neunziger Jahre in Kroatien ermöglicht. Zudem hat es zum Verständnis der Funktion und Reform der Judikative während der neunziger Jahre und danach beigetragen.

III. Nichtregierungsorganisationen:

5. Mirko Hempel. Herr Hempel ist Leiter des Landesbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kroatien. Herr Hempel hat diesen Posten im Jahre 2004 übernommen. Zu dieser Dissertation hat er somit vorwiegend mit seinen Einschätzungen zu den aktuellen politischen Entwicklungen, insbesondere zu den Reformprozessen innerhalb der wichtigsten politischen Parteien beigetragen.

6. Dr. Christian Schmitz. Dr. Schmitz ist Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zagreb. Die Organisation ist erst seit dem Jahr 2000 in Kroatien angesiedelt, da vor dieser Zeit kein demokratischer Partner für sie zur Verfügung stand. Aus diesem Grund war das Gespräch mit Dr. Schmitz zu aktuellen Fragen besonders aufschlussreich und hat mir Einblicke in die Diskussion um die neue Verfassung von Kroatien gegeben.

7. Srđan Dvornik: Herr Dvornik ist Geschäftsführer des kroatischen Helsinki Komitees (HHO). Das Interview hat Einblicke in die Entwicklung des Schutzes von Menschen- und Minderheitsrechte in Kroatien während der neunziger Jahre bis heute ermöglicht.

IV. Politiker:

8. Prof. Dr. Mate Granić. Prof. Granić war Außenminister (1993-2000) unter der Regierung der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) und der Präsidentschaft Franjo Tuđmans. Prof. Granić verließ die Partei im Jahre 2000 und gründete aus einer Splittergruppe der HDZ die Partei Demokratisches Zentrum (DC). Nach dem mangelnden Erfolg bei den Wahlen 2003 hat er sich aus der öffentlichen Politik zurückgezogen. Als ehemaliges Mitglied und Minister der HDZ hat er zum Verständnis der politischen Ereignisse der neunziger Jahre und insbesondere zum Verständnis der Entwicklung der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) seit Anfang der neunziger Jahre bis heute beigetragen.

9. Gordana Grbić. Frau Grbić ist Leiterin der Presseabteilung der Sozialdemokratischen Partei Kroatiens (SDP). Für dieses Interview wurde sie aufgrund ihrer Tätigkeit als Abgeordnete des kroatischen Sabors zwischen 1990 und 1992 befragt. Frau Grbić war nach eigener Aussage während dieser Zeit auch Präsidentin der parlamentarischen Kommission, das zuständig für das politische System war und sich 1990 mit der neuen Verfassung befasste. Durch ihre Mitwirkung am Verfassungsgebungsprozess war Frau Grbić eine besonders wichtige Quelle

für das Verständnis des Prozesses im Jahre 1990. Das Interview hat auch Informationen über die Rolle der parlamentarischen Opposition während des Krieges Anfang der neunziger Jahre geliefert.

10. Dr. Damir Grubiša. Dr. Grubiša ist aktuell Vize-Dekan der Fakultät für Politikwissenschaften an der Universität Zagreb. Für diese Dissertation wurde er jedoch insbesondere aufgrund seiner Rolle als ehemaliger Kabinettschef im jugoslawischen Außenministerium interviewt. Das Gespräch ermöglichte mir ein besseres Verständnis der kroatischen Politik der neunziger Jahre. Zugleich konnten aus dem Interview weitere Erkenntnisse über die Entwicklungen nach 2000 gewonnen werden.

11. Darko Till. Herr Till ist internationaler Sekretär der Kroatischen Bauernpartei (HSS). Die HSS war Koalitionspartner in der Regierung unter Premier Račan (2000-2003). Das Gespräch hat dadurch Einblicke in die Herausforderungen für die neue Regierung nach 2000 geben können. Es ermöglichte gleichzeitig Einsichten in die Rolle der Opposition während der neunziger Jahre.

12. Dr. Goran Vojković. Dr. Vojković ist zuständig für internationale Angelegenheiten der Kroatischen Sozialliberalen Partei (HSL). Das Gespräch gab Einsichten in die Entwicklung der kroatischen Opposition ab Ende der achtziger Jahre sowie in die Rollen und das Wirken der oppositionellen Parteien während der neunziger Jahre.

13. Dr. Anton Vujić. Dr. Anton Vujić ist Abgeordneter des kroatischen Parlaments. Anfang der neunziger Jahre war er Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei, die 1994 mit der Sozialdemokratischen Partei Kroatiens (SDP) fusionierte. Unter der Regierung Ivica Račans zwischen 2000 und 2003 war Dr. Vujić Kulturminister. Durch seine Rolle erst als Konkurrent, später als Mitglied der SDP, hat Dr. Vujić insbesondere in die Entwicklung und Reform der Sozialdemokratischen Partei von einer kommunistischen Staatspartei zu einer demokratiefähigen Partei eine Einsicht geben können. Durch seine Einschätzung der Verfassungsgebung im Jahre 1990 hat er für ein besseres Verständnis dieser Ereignisse aus Sicht der damaligen Opposition beigetragen.

14. Milan F. Živković. Herr Živković ist Mitglied des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Kroatiens (SDP). Im Gespräch hat er eine Einsicht in die Ereignisse Ende der achtziger Jahre aus der Sicht der sich reformierenden Staatspartei geben können. Auch in die inneren Reformprozesse der Partei während der neunziger Jahre konnte er Einblicke gewähren. Seine

Einschätzungen zu den Reformen nach 2000 haben geholfen die Situation der neuen Regierung im Jahre 2000 besser zu verstehen.

Zu den serbischen Entwicklungen wurden die folgenden Experten befragt:

I. Politikwissenschaftler:

1. Dr. Nenad Dimitrijević. Dr. Dimitrijević ist Dozent an der Central European University (CEU) in Budapest. Das Interview mit ihm ist das einzige, das nicht in einer der Untersuchungsländer geführt worden ist. Das Gespräch hat an der CEU in Budapest stattgefunden. Dr. Dimitrijević gab im Interview einen kritischen Überblick des Transformationsprozesses in Serbien. Besonders hilfreich waren seine Einschätzungen der Reformprozesse nach dem Fall Milošević und der neuen serbischen Verfassung aus dem Jahre 2006.

2. Dr. Dušan Pavlović. Dr. Pavlović ist Dozent für Politikwissenschaften an der Universität Belgrad. Das ausführliche Gespräch lieferte wichtige Erkenntnisse über den Umgang mit den politischen Institutionen in Serbien während der neunziger Jahre bis heute, sowie über darauf folgende institutionelle Reformen. Das Interview hat zusätzlich Einblicke in die Herausforderungen und Schwierigkeiten der Reformprozesse nach 2000 ermöglicht und eine Einschätzung zur serbischen Verfassung von 2006 gegeben.

II. Nichtregierungsorganisationen:

3. Biljana Kovačević-Vučo. Frau Kovačević-Vučo ist Vorsitzende der Lawyers' Committee of Human Rights (YUCOM) in Belgrad. Die Organisation setzt sich für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Serbien ein. Frau Kovačević-Vučos kritische Einschätzung zur Verfassungsgebung im Jahre 2006 trug zum besseren Verständnis des Prozesses bei. Gleichzeitig gab das Interview Einsichten in die Herausforderungen und Hürden von demokratischen Reformen in Serbien.

4. Dr. Claudia Nolte. Dr. Nolte ist seit 2006 Leiterin des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Belgrad. Aufgrund ihrer Erfahrung konnte sie eine Einschätzung der zum Interviewzeitpunkt aktuellen Unabhängigkeitserklärung Kosovos und ihrer Auswirkung auf die serbische Politik geben. Zudem gab das Interview Einblicke in die Verfassungsgebung von 2006.

5. Dr. Heinrich Sassenfeld. Dr. Sassenfeld ist seit 2003 Leiter des Landesbüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Belgrad. Seine Einschätzungen zu der neuen serbischen Verfassung von 2006 und die Gründe für diese späte Lösung der Verfassungsfrage haben wichtig Erkenntnisse für diese Arbeit geliefert. Gleichzeitig hat das Gespräch Einblicke in die aktuellen politischen Debatten und Fragen geboten.

6. Ivan Vejvoda. Herr Vejvoda ist Direktor der Balkan Trust for Democracy, ein Projekt des German Marshall Funds. Das Interview mit Herr Vejvoda lieferte Einschätzungen zur neuen Verfassung, zum Thema Kosovo in der aktuellen serbischen Politik und die möglichen zukünftigen Entwicklungen in der serbischen Politik.

III. Politiker:

7. Dr. Žarko Korać. Dr. Korać ist als Dozent für Psychologie an der Philosophischen Fakultät der Universität Belgrad tätig. Für das Interview wurde er allerdings aufgrund seiner politischen Karriere befragt. Dr. Korać ist einer der Gründer und Präsident der Sozialdemokratischen Union (SDU) und ist Abgeordneter im serbischen Parlament. Für das Interview ist einerseits seine Rolle als ehemaliger Vizepräsident der Zivilen Allianz bedeutend, die während der neunziger Jahre als einer der wenigen demokratischen Oppositionsparteien gegen die nationalistische Politik Slobodan Milošević war. Andererseits ist für diese Arbeit seine Rolle als Mitgründer der Demokratischen Opposition Serbiens (DOS) von besonderer Bedeutung. In dem Rahmen wurde er als Vizepremier und als Minister für Soziales Mitglied in der ersten serbischen Regierung nach Milošević, unter der Leitung von Premier Zoran Đinđić. Durch seinen Werdegang in der demokratischen Opposition, und später in der serbischen Regierung, hat das Gespräch sowohl eine Einsicht in das Leben der demokratischen Opposition während der Milošević-Ära bieten können, als auch in die Herausforderungen und Schwierigkeiten der Reformen nach dem Fall des Regimes im Jahre 2000. Auch zum neuen serbischen Verfassungsgebungsprozess 2006 hat er eine kritische Einschätzung formuliert.

8. Vladimir Vukićević. Herr Vukićević ist stellvertretender internationaler Sekretär der Demokratischen Partei Serbiens (DSS). Das Gespräch gab Einblicke in die Schwierigkeiten des Verfassungsgebungsprozesses in Serbien nach 2000 aus der Sicht seiner Partei und Informationen über die Hürden der demokratischen Reformen in Serbien.

Die Interviews in den beiden Untersuchungsländern zeigen einen deutlichen Unterschied gleichwohl in Qualität und in Quantität auf. In Kroatien war die Gesprächsfreudigkeit im Vergleich zu Serbien sehr groß, sowohl über aktuelle politische Ereignisse als auch über die politischen Entwicklungen der neunziger Jahre. Insbesondere galt das für ehemalige Politiker und oppositionelle Parteien der neunziger Jahre. Zu erwähnen ist jedoch, dass bei der ehemaligen dominanten Partei der neunziger Jahre, der HDZ, überhaupt keine Gesprächsbereitschaft weder zu aktuellen Themen, noch zu Themen der neunziger Jahre bestand.

In Serbien zeigte sich ein anderes Bild. Die „demokratische“ Kultur bei dem Umgang mit Informationen scheint in Serbien noch wenig verbreitet zu sein. Wie in den meisten Ländern, wo demokratische Defizite bestehen, waren die Gesprächspartner überwiegend aus dem Bereich des kritischen NGO-Sektors und aus der Wissenschaft. Die Schwierigkeiten in Serbien mit aktuellen oder ehemaligen Politiker ein Interview zu den Fragen der Transformation zu führen, lassen auf die Aktualität dieser Fragen schließen. Ähnliches war in Bezug auf die Verfassungsgebung zu beobachten. Ein Interview mit Verfassungsrechtlern ist in Serbien aufgrund mangelnder Gesprächspartner nicht entstanden. Hervorzuheben ist zudem, dass die serbischen Interviews in März 2008, kurz nach Kosovos einseitiger Unabhängigkeitserklärung geführt worden sind. Der geringe Erfolg Politiker-Interviews in dieser Zeit zu bekommen, deutet auf die weiterhin große Bedeutung dieses Themas in der serbischen Politik hin.

1.5 Die Gliederung der Arbeit

Die Arbeit teilt sich in sechs Kapitel. Das nachfolgende Kapitel 2 erfasst die Erkenntnisse der Transformationsforschung und der Institutionstheorie mit Fokus auf die Bildung und Reform von Institutionen und ihrer Rolle in der politischen Transformation. Auf dieser Basis werden im ersten Schritt die Faktoren aus der Theorie herauskristallisiert, welche den Erfolg der Institutionalisierungsprozesse, mit spezieller Hinsicht auf den Verfassungsgebungsprozess, beeinflussen können und so für die Untersuchung eine hohe Relevanz haben. Im zweiten Schritt folgt darauf die Entwicklung eines Untersuchungsrahmens.

Kapitel 3 gibt eine kurze Einführung in die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien und in ihren Zerfall. Das scheint besonders relevant zu sein, da die Entwicklungen in Kroatien und Serbien stark von den politischen Geschehnissen auf der jugoslawischen Ebene beeinflusst worden sind.

Kapitel 4 und 5 behandeln die Transformationsprozesse im jeweiligen Untersuchungsland mit Fokus auf die Institutionalisierung der politischen Systeme von Anfang der neunziger Jahre bis heute. Im Rahmen dieser Kapitel wird eine detaillierte Analyse der Verfassungsgebungsprozesse in Anlehnung an das Untersuchungsraaster gegeben.

Der anschließende Vergleich im Kapitel 6 zeigt die Entwicklungen in Kroatien und Serbien in gegenseitiger Perspektive auf. Im Kapitel 7 werden nach der kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse, die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit aufgeführt.

2 Theoretische Grundlagen und Begrifflichkeiten

2.1 Die Verfassungsgebung als Schlüssel zum Transformationserfolg

Die Rolle der Institutionalisierung im Erfolg der Transformation ist seit den neunziger Jahren immer stärker in den Fokus der Transformationsforschung getreten (Beyme, 1994, Bos, 2004, Merkel, 1999, Merkel et al., 2003, Merkel et al., 1996, Offe, 1996, Rüb, 1996). Wolfgang Merkel (1999) sieht den entscheidenden Schritt zur Demokratie im „Übergang der politischen Herrschaft von einer Person oder einer Gruppe von Personen auf ein „Set“ institutionalisierte Regeln, die von allen anerkannt werden müssen“ (Merkel, 1999:137).

In der Tat scheinen Institutionen unerlässlich für die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu sein. Durch ihre Rolle als die „Regeln des Spiels“ bilden Institutionen die Grundlage eines demokratischen Systems. Claus Offe (1996) beschreibt die Demokratie als eine „preference aggregating machinery“ (Offe, 1996:207), die nur im Rahmen von stabilen Regeln funktionieren kann, welche nicht beliebig, aufgrund von verschiedenen Mehrheiten geändert werden können. Denn die fundamentalen Regeln in Form von politischen Institutionen legen in einer Demokratie die Grenzen der Bewegungsfreiheit und Möglichkeiten für die sich darin bewegenden individuellen und kollektiven Akteure fest.

Die Frage welche Institutionen eine Demokratie ausmachen, bildet die Grenze des Konsenses in der Transformationsforschung. Minimalistischen Konzepte der Demokratie stellen die Selektion der Regierenden durch konkurrierende Wahlen in den Mittelpunkt. Demokratie wird auf die Methode der Auswahl der Regierenden, auf eine „democratic method“ (Schumpeter, 1994:243ff) beschränkt. Die minimalistischen Konzepte haben jedoch für empirische Studien aufgrund der entstehenden mangelnden Unterscheidungskraft der Fälle wenig Aussagekraft. Empirische Untersuchungen stützen sich oft auf Dahls Polyarchie-Konzept und seine acht institutionellen Minima (Dahl, 1971:2ff). Diese beinhalten die Assoziations- und Koalitionsfreiheit, die Meinungsfreiheit, aktives und passives Wahlrecht, politischen Wettbewerb, die Existenz alternativer Informationsquellen, freie und faire Wahlen und Institutionen, die die Regierungspolitik von Wählerstimmen und Bürgerpräferenzen abhängig machen. Wie es Wolfgang Merkel (1999) jedoch anmerkt, sind diese institutionellen Dimensionen „notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen“ für eine Demokratie (Merkel, 1999:31). Um die bürgerlichen Freiheits- und politischen Partizipationsrechte garantieren zu können, bedarf es nämlich einer rechtsstaatlichen (und konstitutionellen) Begrenzung der Volkssouveränität

(Merkel et al., 2003:43), einer Gewaltenkontrolle (Merkel und Puhle, 1999:13) und „bedeutungsvoller“ (meaningful) Wahlen, nach denen die gewählten Akteure oder Gruppen tatsächlich die Regierungsgewalt über die politische Einheit bekommen und ausüben, und diese nicht durch demokratisch nicht legitimierte Akteure oder Gruppen begrenzt werden kann (Merkel, 2004:37).

Diese Dissertation sieht die Demokratie als ein abstraktes Regelsystem (Bos, 2004:13), bestehend aus bestimmten institutionellen Minimalbedingungen. Diese institutionellen Minima werden nach Wolfgang Merkel (Merkel et al., 2003:47) mit den folgenden Dimensionen erfasst: 1. Eine vertikale Dimension, die die Machtkontrolle in Form eines universellen aktiven und passiven Wahlrechts und die effektive Gewährleistung der damit verbundenen grundlegenden politischen Partizipationsrechte sichert. 2. Eine horizontale Dimension, die die Herrschaftskontrolle im Rahmen der gewaltenteiligen Organisation der Staatsgewalt und der rechtsstaatlichen Herrschaftsausübung garantiert. 3. Eine transversale Dimension, die die effektive Zuordnung der Regierungsgewalt zu den demokratisch legitimierten Herrschaftsträgern sicherstellt. Somit wird ein politisches System dann als Demokratie definiert, wenn die hier genannten institutionellen Minima erfüllt werden.

Der Übergang von einem auf „personalisierte“ Herrschaft basierenden, nicht-demokratischen (autokratischen) Regime³ zu einem demokratischen, auf institutionalisierte Regeln basierenden System geschieht während des Transformationsprozesses (Merkel, 1999:74ff, Merkel und Puhle, 1999:13). Das heißt, dass die oben genannten institutionellen Garantien einer Demokratie während dieses Prozesses etabliert und verfestigt werden. Der Transformationsprozess ist somit erfolgreich, wenn diese institutionellen Garantien verabschiedet und konsolidiert sind. Es scheint daher für den Transformationserfolg entscheidend zu sein, wie diese Institutionalisierung abläuft.

Im Rahmen dieser Dissertation wird der Fokus auf den Verfassungsgebungsprozess gelenkt. Die Verfassung wird als die grundlegendste aller Institutionen in einer Demokratie gesehen.

³ Unter einem autokratischen Regime wird in Anlehnung an Wolfgang Merkel (1999:34ff) jegliches Regime verstanden, in dem die politische Herrschaft nicht auf das Prinzip der Volkssouveränität gegründet ist, der Herrschaftszugang nach ethnischen, religiösen, geschlechtsspezifischen oder machtpolitischen Kriterien eingeschränkt ist, die Herrschaft durch nicht demokratisch legitimierte Akteure auf der Basis von nicht demokratisch legitimierten Institutionen ausgeführt wird, eine Gewaltentrennung und Gewaltenkontrolle nicht existiert, Menschen- und Grundrechte nicht geschützt werden und in dem kein rechtsstaatlicher Rahmen existiert. Auf die verschiedenen Typen von autokratischen Systemen wird kein Bezug genommen.

Diese wichtige Rolle der Verfassung für die Etablierung der institutionellen Garantien einer Demokratie wird in der theoretischen Literatur weitgehend anerkannt. Nach Adam Przeworski (1991) verkörpert die Verfassung den Grundkonsens über „the game in town“ (Przeworski, 1991:26). Die Verfassung ist also das Basisdokument der Demokratie, das die Grundregeln des politischen Spiels in sich konzentriert. Damit ist sie für alle politischen Akteure sowie für die ganze politische Gemeinschaft die wichtigste Orientierung für Handlungen. Denn sie gibt verbindliche Verfahren und Ziele vor, die Verlässlichkeit und Erwartungssicherheit in den politischen Prozess bringen (Bos, 2004:16). Die Verfassung wirkt sich allerdings nicht nur direkt auf die Handlungen und Strategien der Akteure aus, sondern gibt auch den Rahmen für andere (Sub)Institutionen wie Gesetze oder andere Regelungen vor. Damit erfüllt die Verfassung die Rolle einer „Mutterinstitution“ im Institutionensystem. Daher scheint es besonders wichtig, den Verfassungsgebungsprozess während einer Transformation zu untersuchen.

Die ausgezeichnete Rolle der Verfassung im Transformationsprozess untermauert Wolfgang Merkel (1999) in seiner Sequenzierung eines Transformationsprozesses (Merkel, 1999:119ff). In seinem modifizierten Modell auf der Basis des Transformationsablaufs von O'Donnell und Schmitter (O'Donnell und Schmitter, 1986:6ff) wird ein Transformationsprozess in drei Sequenzen geteilt. Nach dem Fall des autoritären Regimes im ersten Schritt, werden in der zweiten Phase, der Institutionalisierungsphase, die neuen Regeln etabliert. Hierbei handelt es sich um die Demokratisierungsphase im engeren Verständnis. Den Abschluss des Transformationsprozesses bildet die Konsolidierung, die Verfestigung der neuen Regeln in der letzten Phase. Im Modell repräsentiert die Institutionalisierungsphase somit die Grundlage für eine demokratische Konsolidierung.

Die Phase der Institutionalisierung beginnt, wenn die politische Macht den alten Eliten entgleitet und auf neue, demokratische Regeln und Verfahren übergeht. Diese demokratischen Regeln und Verfahren werden in der Regel in der Verfassung als „Grunddokument“ festgehalten. Der Institutionalisierungsprozess endet idealerweise mit der Annahme der neuen demokratischen Verfassung, bzw. nach demokratischer Revision der alten Verfassung, und wenn diese „den politischen Wettbewerb wie die politischen Entscheidungsverfahren verbindlich normiert“ (Merkel, 1999:137).

Obwohl diese Sequenzierung nur der analytischen Trennung dienen soll, ist es wichtig, die besondere Bedeutung der Verfassung im Transformationsprozess an dieser Stelle festzuhalten. Es konnte gezeigt werden, dass ein demokratisches System auf der Basis institutionalisierter Regeln funktioniert. Eine Transformation ist somit erst dann erfolgreich, wenn sich am

Ende des Übergangs die demokratischen Regeln etabliert und konsolidiert haben. Laut dem Sequenzierungsmodell von Wolfgang Merkel (1999) baut die Konsolidierung der neuen Regeln auf die Institutionalisierungsphase auf. Das macht den Erfolg des Institutionalisierungsprozesses grundlegend für den Erfolg der gesamten Transformation. Da der Erfolg der Institutionalisierungsphase auf der Verabschiedung und „Geltung“ einer neuen oder geänderten „Grundregelcharta“ – also der Verfassung - beruht, wird der Verfassungsgebungsprozess so nicht nur zum Schlüssel eines erfolgreichen Institutionalisierungsprozesses, sondern auch zum Schlüsselfaktor einer erfolgreichen Transformation. Stagniert oder hält der Prozess zur Verabschiedung und Konsolidierung einer demokratischen Verfassung an, stagniert oder scheitert auch der Transformationsprozess. Die Analyse der Etablierung und Verfestigung der jeweiligen Verfassung in den Untersuchungsländern wird daher den zentralen Punkt dieser Dissertation ausmachen. Der Schwerpunkt wird auf die Faktoren gelegt, die den Verfassungserfolg beeinflussen.

Da der Erfolg der Verfassungsgebung nicht nur an deren Verabschiedung, sondern auch an ihre Konsolidierung gebunden ist, muss an dieser Stelle darauf eingegangen werden, wann neue Regeln als konsolidiert gelten und wie der Konsolidierungsprozess abläuft. Elster u.a. bezeichnen ein konsolidiertes System als ein gut institutionalisiertes System (Elster et al., 1999:28). Geoffrey Pridham (1995:168) unterscheidet, schon etwas genauer, zwischen negativer und positiver Konsolidierung einer Demokratie. Demnach ist eine Demokratie negativ konsolidiert, wenn kein relevanter politischer oder sozialer Akteur außerhalb der demokratischen Institutionen und Verfahren seine Interessen verfolgt, weil keine bessere Systemalternative zu diesem Zeitpunkt existiert. Positiv ist eine Konsolidierung, wenn nicht nur die Elite das System als ohne Alternative sieht, sondern auch die Bürger in ihrer Einstellung, ihrem Verhalten und ihren Werten die Demokratie als legitim erachten.

Wolfgang Merkel (1999:145ff) greift Pridhams positiven Konsolidierungsbegriff auf und bietet eine mögliche Sequenzierung des Konsolidierungsprozesses. Nach diesem „Vier-Ebenen-Modell“ behält die Verfassung ihre herausragende Rolle auch während der Konsolidierungsphase, indem die Konsolidierung einer Demokratie auf der konstitutionellen Ebene beginnt. Die konstitutionelle Konsolidierung bezieht sich auf die zentralen Verfassungsinstitutionen und bedeutet die Konsolidierung der grundsätzlichen Strukturen. Die repräsentative Konsolidierung, die den Schwerpunkt auf die Konsolidierung der Handlungen und Konstellationen von Akteuren setzt, bildet nur die zweite Ebene. Auf der dritten Ebene sollen die Interessen der „informellen“, potentiellen politischen Akteure, wie Militär oder Finanzkapital, radikale

Gruppen und Unternehmer auch innerhalb der demokratischen Normen und Institutionen verfolgt werden. Die vierte und längste Konsolidierungsphase ist die der Bürgergesellschaft.

Obwohl in dieser Dissertation keines der Untersuchungsländer als konsolidierte Demokratie gesehen wird, ist es wichtig zu betonen, dass die Konsolidierung auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich erfolgreich verlaufen kann. So ist eine Verfassungskonsolidierung möglich, auch wenn der gesamte Konsolidierungsprozess noch nicht abgeschlossen ist. Für die Konsolidierung der Verfassung wird auf den Konsolidierungsbegriff von Adam Przeworski (1991) zugegriffen. Demnach ist eine Demokratie konsolidiert, wenn „under given political and economic conditions a particular system of institutions becomes the only game in town, when no one can imagine acting outside the democratic institutions, when all the losers want to do is to try again within the same institutions under which they have just lost“ (Przeworski, 1991:26). In dieser Arbeit ist eine Verfassung dann erfolgreich konsolidiert, wenn es „the only game in town“ wird, also wenn keine der relevanten Akteure ihre Interessen außerhalb der Regelungen der Verfassung vertreten wollen. Da die Verfassungskonsolidierung, gleich der Konsolidierung der Demokratie, ein Prozess ist, kann die Aussage getroffen werden, dass die Verfassungsgebung umso erfolgreicher ist, je mehr der relevanten Akteure diese als „the only game in town“ anerkennen.

2.2 Der Institutionsbegriff

Es wurde soweit beschrieben, dass die Verfassung die Grundinstitution eines demokratischen politischen Systems ist und daher der Erfolg der Verfassungsgebung für den Transformationserfolg eine entscheidende Rolle spielt. Um den Prozess der Verfassungsgebung analysieren zu können, muss der Institutionenbegriff festgelegt werden, auf den diese Dissertation Bezug nimmt.

Die Definition von Institutionen erfreut sich genauso wenig wie der Begriff von Demokratie, eines Konsenses in den Sozialwissenschaften. Douglass C. North (1992) versteht unter Institutionen formgebundene oder formlose Regeln, die die Unsicherheit im Leben beschränken und so den Handlungsweisen in der menschlichen Interaktion einen Rahmen geben. Institutionen werden hier streng von Organisationen unterschieden. Diese Unterscheidung versteht North als Trennung von „Spielregeln und Spieler(n)“ (North, 1992:5). March and Olsen (1989) benutzen eine breitere Definition und erweitern den Institutionenbegriff auch auf soziale Entitäten, die fähig sind, zweckgerichtet zu handeln. Das schließt auch die Organisationen, also auch die „Spieler“ im System mit ein. Jack Knight (1992) löst dieses Dilemma pragma-

tisch. Er unterscheidet die Institutionen als Regelsätze, die die Interaktionen zwischen Akteuren strukturieren, von Organisationen, die kollektive Akteure sind und ein Gegenstand von institutionellen Einschränkungen sein können. Organisationen verfügen allerdings meistens über innere Strukturen und über institutionelle Rahmen, die die Interaktionen der Personen, die die Organisation bilden, leiten. So können nach Knight einige kollektive Entitäten gleichzeitig als Institutionen und als Organisationen gesehen werden (Knight, 1992:3). Ein Parlament oder eine Volksversammlung ist zum Beispiel eine Organisation, das als kollektiver Akteur Entscheidungen treffen kann. Bezieht man sich aber auf die Regeln des Hauses, also auf die Geschäftsordnung, redet man über eine Institution, die die Interaktion zwischen den Akteuren innerhalb des Parlaments regelt.

Grundsätzlich kann die Aussage getroffen werden, dass Institutionenbegriffe Regelungsaspekte betonen, die sich nach Mayntz und Scharpf (1995) vor allem auf die „Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz und Scharpf, 1995:40).

Diese Dissertation stützt sich beim Institutionenbegriff auch auf den Aspekt der Regelung. Institutionen werden basierend auf Douglass C. North (1992) als formlose und formgebundene Regeln verstanden, die die Unsicherheit zur Ordnung von menschlichen Verhalten reduzieren. Zur Handlung fähige „Institutionen“ werden als Organisationen oder kollektive Akteure verstanden. Regeln innerhalb von Organisationen werden allerdings nach den Definitionen von Jack Knight (1992) als Institutionen angesehen, da sie auch einen Regelungsaspekt aufweisen.

Die Verfassung ist eine spezielle soziale Institution, welche die Spielregeln für das *politische* System vorgibt. Politische Institutionen unterscheiden sich von anderen sozialen Institutionen darin, dass sie die Herstellung, Durchführung und Kontrolle politischer Sach- und Regent-scheidungen einer Gesellschaft betreffen (Merkel et al., 2003:192). Sie geben den Rahmen für politische Handlungen vor. Wie March and Olsen (1989) es passend definieren: „Political institutions define the framework within which politics takes place“ (March und Olsen, 1989:18).

Die Verfassung ist in der Regel ein geschriebenes Dokument, eine formale politische Institution. Politische Institutionen können grundsätzlich sowohl formal als auch informal sein. Die informalen Institutionen unterscheiden sich von formalen Institutionen lediglich darin, dass sie nicht in formalen, sondern in informalen Prozessen, durch soziale Interaktion zwischen

Akteuren reformiert werden. Die Verfassung eines politischen Systems ist allerdings nur eine der formalen politischen Institutionen neben Gesetzen, Statuten oder Dekreten. Das bedeutet, die Verfassung legt nicht alle Regeln einer Gesellschaft fest, sondern die Grundprinzipien der Gesellschaft. Verfassungen schreiben die Ausgestaltung des politischen Institutionen- und Regelsystems fest und enthalten die verbindlichen Werte und Normen des Systems (Bos, 2004:16). Die Verfassung hat im Vergleich zu anderen geschriebenen politischen Regeln durch ihre „Mutterfunktion“ eine besondere Rolle, indem sie die Rahmen für diese Subinstitutionen, wie Gesetze, vorgibt.

Da diese Arbeit auf den Verfassungsprozess fokussiert, stehen ausschließlich die formalen politischen Institutionen im Mittelpunkt des Interesses. Unter dem Begriff Institutionen werden somit in dieser Arbeit formale politische Institutionen verstanden.

Trotz der Tatsache, dass die Verfassung eines politischen Systems eine formale Institution ist, können informale Institutionen relevant für den Verfassungsgebungsprozess sein. Informale Institutionen können formale Institutionen nämlich - positiv oder auch negativ - beeinflussen. Formale Institutionen und informale Institutionen können miteinander konform sein, oder in einem Konflikt miteinander stehen (Beyme, 1991:31). Optimal für ein System ist, wenn formalisierte Regeln durch informelle Regeln ergänzt und unterstützt werden. Damit formale Institutionen stabil bleiben, müssen sie von sich anpassenden informellen Institutionen unterstützt werden. Wolfgang Merkel (2003) spricht von einem institutionellen Gleichgewicht, wenn „ein System formaler Regeln aktive Verwendung findet, aber durch ein System informeller Regeln und Durchsetzungsbestimmungen abschließend ergänzt wird“ (Merkel et al., 2003:193). Des Weiteren sieht Merkel die entscheidende Differenz zwischen defekten und ‚funktionierenden‘ Demokratien nicht in der Existenz oder Nicht-Existenz von formalen und informellen Institutionen, sondern darin, *wie* die informellen Regeln mit dem Geflecht formaler Institutionen verbunden sind (Merkel et al., 2003:194). So ist es für die Stabilität eines demokratischen Systems wichtig, dass die Grundregeln, die in der Verfassung definiert werden, durch informale Regeln unterstützt werden, statt von ihnen herausgefordert zu werden. So wird in dieser Dissertation auf informale Institutionen eingegangen, sofern sie den Verfassungsgebungsprozess herausfordern und die Etablierung von formal-demokratischen Institutionen hindern.

2.3 Die Funktion von Institutionen

Um den Erfolg eines institutionellen Wandels, den der Verfassung, erfassen zu können, wird in diesem Punkt auf den Einfluss der Institutionen auf die Gesellschaft und auf die institutionelle Stabilität eingegangen. Die grundsätzliche Aufgabe von allen sozialen Institutionen ist eine stabilisierende Funktion für die Gesellschaft. Sie geben den Menschen an, was zu tun oder zu lassen ist, sie eröffnen Handlungsmöglichkeiten oder schließen sie aus. Institutionen sind also dafür zuständig, die Unsicherheit bei sozialen Interaktionen zu reduzieren (Goodin, 1996:23). Wie North (1992) schreibt, sorgen Institutionen für eine gewisse Ordnung in unserem täglichen Leben indem sie Richtlinien für menschliche Interaktion schaffen (North, 1992:4). Wolfgang Lipp sieht die Rolle von Institutionen in der Vermittlung zwischen Gesellschaft und Individuum, indem sie durch Routine die Überführung von Spannungen in eine dynamische Balance erreichen (Lipp, 1994:24). Für die Politik haben die Institutionen die gleiche Funktion zu erfüllen. So haben auch die Verfassungen die Aufgabe die Rahmen für politische Handlungen zu setzen und so die Unsicherheit für politische Handlungen zu senken.

Der Einfluss von sozialen Institutionen in Richtung der Gesellschaft ist allerdings keineswegs einseitig. Institutionen geben nicht nur Richtlinien für die Gesellschaft. Sie sind gleichzeitig auf die Unterstützung der Gesellschaft angewiesen, um ihr eigenes Überleben zu sichern. Mit anderen Worten: Institutionen brauchen Legitimität (North, 1992:110ff). Diese kann nach Easton (1965) entweder aus einer stabilen Wertorientierung der Bürger kommen oder aus der Leistungsfähigkeit der Institution (Segert, 1996:123). In der Regel sind Institutionen und Institutionssysteme aber nur solange stabil bis sie „leistungsfähig“ sind, also solange sie ihre stabilisierende Funktion für die Gesellschaft erfüllen. Die Systemtheorie sieht diese Leistungsfähigkeit bei einem politischen System erfüllt, wenn das System fähig ist auf Inputs und Störungen mit Adaption zu reagieren. Das gleiche gilt für einzelne politische Institutionen. So geht es bei der institutionellen Stabilität weniger darum, die Institutionen selber zu erhalten, sonder eher darum die Funktionslogik dieser Institutionen zu bewahren (Merkel et al., 2003:197).

Hier kommt zudem noch ein weiterer wichtiger Faktor in der institutionellen Stabilität auf, nämlich die innerhalb der Institutionen agierenden Akteure. Dieser Faktor ist für diese Dissertation umso wichtiger, wenn man sich die Tatsache vor Augen hält, dass der Verfassungsgebungsprozess ein institutioneller Umbruch ist, wobei, wie noch detailliert ausgeführt wird,

Akteuren eine besonders bedeutende Rolle zugeschrieben wird. Um diesen Aspekt aufzugreifen, bezieht sich diese Arbeit gleichzeitig auf die Spieltheorie, um die Leistungsfähigkeit von Institutionen zu erklären. In der Tat erscheint die Spieltheorie für die empirische Arbeit die Voraussetzungen für die Leistungsfähigkeit von Institutionen besser zu erfassen. Denn wie bereits beschrieben, erfüllen Institutionen ihre regulierende Funktion innerhalb sozialer Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Akteuren. Das macht die institutionelle Leistungsfähigkeit von Akteurshandlungen abhängig, die sich nach den institutionellen Rahmenbedingungen richten. Durch die Spieltheorie ist eine Verbindung zwischen dem funktionierenden Institutionensystem auf der Makroebene und den politischen Handlungen auf der Mikroebene herzustellen. Nach der akteurszentrierten Theorie sind Institutionen stabil, wenn die relevanten Akteure ihre eigenen Interessen durch die Einhaltung der Regeln besser gesichert sehen, als es bei Nichteinhaltung der Regeln der Fall wäre (Merkel et al., 2003:197).

Um ihre Stabilität beziehungsweise ihr Überleben längerfristig zu sichern, müssen Institutionen auch unter sich verändernden Umständen effizient sein, also Lern- und Anpassungsfähigkeit vorweisen und auf die Veränderung in der Umwelt angemessen reagieren können. Wie Friedbert W. Rüb (1996) erklärt, um einen Institutionensystem als konsolidiert einzustufen, müssen sichere Verfahren existieren, die fähig sind, unsichere politische Ergebnisse zu produzieren um auf die Herausforderungen der Umwelt besser reagieren zu können (Rüb, 1996:39). Wenn diese Anpassungsfähigkeit nicht (mehr) vorhanden ist, wenn Institutionen „erblinden“ (Rüb, 1996:38ff), verlieren sie an Effizienz. Nach der Evolutionstheorie können ineffiziente Institutionen mit der Zeit nicht überleben. Um sich aufrecht zu erhalten, müssen sie effizientere Formen entwickeln (North, 1992:109).

Das Problem der institutionellen Anpassungsfähigkeit ist in Transformationsprozessen besonders relevant, da es sich um den Wechsel von einem autokratischen System zu einem demokratischen System handelt. Totalitäre und autoritäre Systeme sind auf geschlossene, dogmatische Ideologien aufgebaut, die eine konstruierte, in sich geschlossene Realität vermitteln (Rüb, 1996:43). Der freie Informationsverkehr ist in der Regel in solchen Regimen nicht gewährleistet, weil der freie Lauf von „unkontrollierten“ Informationen die Grundideologie in Frage stellen könnte. Doch um die Anpassungsfähigkeit, also das angemessene Reagieren auf die Herausforderungen aus der Umwelt beibehalten zu können, bedarf es eines freien Informationsverkehrs, der Institutionen tatsächlich die reale Welt, die reale Umgebung vermittelt. Das macht eine Anpassung an neue Realitäten in der Regel schwierig. Wie Matthias Rüb (1996) diesen Prozess beschreibt, dauert die Veränderung des dogmatischen Wissens zu lan-

ge, weil sie immer mit dem Austausch von Personen und einer völligen Neuordnung des bisherigen Wissensbestandes verbunden ist. Das macht eine Umorientierungsprozess schwerfällig und langsam und bringt es mit sich, dass das gegenwärtige Wissen, der Status quo, gegenüber dem in die Zukunft gerichteten Wissen dominiert (Rüb, 1996:43). Aufgrund der Anpassungsunfähigkeit an demokratische Normen und Werte können die Institutionen des autokratischen Regimes eine Demokratie in der Regel nicht funktionsfähig regulieren. Das hat zur Folge, dass die Grundregeln des alten, autokratischen Systems in der Regel entweder geändert oder abgeschafft werden müssen und den Weg für neue, leistungsfähige Institutionen frei machen müssen.

Doch auch aus der Sicht der Akteure lässt sich die Notwendigkeit der Anpassungsfähigkeit begründen. Die Bereitschaft, eine Institution zu akzeptieren und damit zu stabilisieren ist unter den Akteuren umso höher, je höher die institutionelle Effizienz ist, also je höher die wahrgenommene Sicherung eigener Interessen durch dieses Regelsystems ist. Nimmt die Leistungsfähigkeit der Institutionen ab, nimmt die Bereitschaft der Akteure ab diese Regeln zu befolgen; die Motivation zur Änderung der Regeln nimmt zugleich entsprechend zu (Merkel et al., 2003:198).

Für diese Dissertation hängt also die erfolgreiche Transformation am Erfolg des Wandels von nicht mehr leistungsfähigen Institutionen hin zu neuen, leistungs- und anpassungsfähigen demokratischen Institutionen. Die Funktion von Institutionen ist daher von großer Bedeutung. Denn nicht nur die Institutionalisierung selbst, sondern die Etablierung von funktionsfähigen demokratischen Institutionen ist entscheidend um verschiedene Erfolge im Transformationsprozess zu erklären. Anders gesagt: der erfolgreiche Verfassungsgebungsprozess ist nicht entscheidend, wenn die Institutionen später ihrer Funktion nicht gerecht werden können. So ist einerseits die Reform der alten Verfassung, andererseits aber die Leistungsfähigkeit der neuen Verfassung die Voraussetzung für eine erfolgreiche Verfassungsgebung.

In diesem Prozess wird den politischen Akteuren eine wichtige Rolle eingeräumt, da sie durch ihre Bereitschaft, institutionellen Regeln zu folgen oder sich diesen zu widersetzen, über die Aufrechterhaltung oder die Änderung der Institutionen entscheiden. So wird auch bei der Analyse ein besonderer Schwerpunkt auf die innerhalb der Institutionen agierenden Akteure gelegt. Obwohl es aber beschrieben worden ist, dass diese interessengeleitete Bereitschaft in der Regel zur Stabilisierung von leistungsfähigen und zur Änderung von ineffizienten Institutionen führt, ist es wichtig, an dieser Stelle anzumerken, dass mangelndes Akteursinteresse an institutionellen Änderungen in Transformationsprozessen zur Aufrechterhaltung und Stabili-

sierung von institutionellen Erblasten des autokratischen Regimes führen kann. Auf dieses „institutionelle Beharrungsvermögen“ (Scharpf, 2000:82) wird im Folgenden detailliert eingegangen.

2.4 Die Eigenheiten der Verfassungsgebung

Soweit wurde die Rolle einer Verfassung als politische Grundregelung beschrieben und die Erfolgskriterien für eine Verfassungsgebung festgelegt. Die erfolgreiche Verfassungsgebung einerseits und die effektive Leistungsfähigkeit andererseits, wurden als wesentliche Faktoren für den Verfassungserfolg identifiziert. Im Folgenden wird auf die Eigenheiten des Verfassungsgebungsprozesses eingegangen. Dieser Schritt ist wichtig um die Faktoren festlegen zu können, welche den Verfassungsgebungsprozess beeinflussen.

Wie bereits beschrieben worden ist, ist die Verfassung eine formale politische Institution. Die Entstehung oder Änderung von formalen politischen Institutionen ist in der Regel ein vorsätzlicher Prozess⁴. Ein vorsätzlicher Prozess bedarf direkter Handlungen von Akteuren, welche die Regeln des neuen Systems durch Entscheidungen bestimmen. Knight (1999) beschreibt die Entwicklung und Reform von politischen Institutionen als ein „contest among actors to establish rules which structure outcomes to those equilibria most favorable for them“ (Thelen, 2004:32). Doch unterscheidet sich der Verfassungsgebungsprozess aufgrund seiner besonderen Stellung von der Etablierung anderer formaler politischer Institutionen.

Aufgrund der besonderen Stellung der Verfassung als Basisinstitution geht es bei der Verfassungsgebung um die Festlegung des Prozesses der Machtausübung in einem politischen System. Damit beeinflusst die Verfassung wirkungsvoll die staatliche Ordnung (Rüb, 1996:38), wodurch sich die Verfassung in erster Linie von anderen Institutionen unterscheidet. Sie gibt nicht nur die Handlungsregeln für Akteure und die Rahmen für Subinstitutionen vor, sondern regelt auch die Aufteilung der Herrschaft im politischen System. Mit anderen Worten: die Verfassung regelt die Aufteilung der Staatsgewalt und die Möglichkeiten und Grenzen der Machtausübung.

⁴ Soziale Institutionen im Allgemeinen können sich auf drei Wegen ändern oder entstehen. Erstens auf evolutionärem Wege. Das passiert oft bei formlosen Institutionen, zum Beispiel bei kulturellen Entwicklungen. Zweitens können Institutionen sich zufällig, ohne große Auslösemechanismen ändern. Die dritte Möglichkeit ist die vorsätzliche Intervention (North 1992:101ff, Goodin 1996:24ff).

Diese Auswirkung der Verfassung auf die gesamte staatliche Ordnung hat zur Konsequenz, dass für eine funktionierende demokratische Verfassung die Existenz eines Staates unentbehrlich ist. Wie Linz und Stepan 1996 in ihrem Standardwerk schreiben: „[...] without a state, no modern democracy is possible“ (Linz und Stepan, 1996:17). Diese Frage wird umso relevanter, als die Transformationsprozesse auf dem westlichen Balkan parallel mit Staatsbildungsprozessen einhergegangen sind. Aus diesem Grund wird auf den Einfluss des Staatsbildungsprozesses als Erfolgsfaktor auf die Verfassungsgebung im Punkt 2.5 eingegangen werden.

Zweitens unterscheidet sich der Verfassungsgebungsprozess von anderen Prozessen des Institutionenbaus, wie Gesetzgebung, aufgrund der Funktion der Verfassung. Die Verfassung ist ein konzentriertes Dokument der *Grundregeln* des politischen Systems. Der Verfassungsgebungsprozess als „Grundinstitutionalisierung“ unterscheidet sich von anderen vorsätzlichen Institutionalisierungsprozessen somit darin, dass zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung in der Regel kein „konsistentes Regelsystem“ (Croissant, 2002:46) zur Regulierung der Politik existiert. Die Institutionalisierungsphase im Transformationsprozess ist eine Zwischenperiode, in der die alten Regeln ganz oder zum Teil ungültig sind, die neuen Regeln jedoch noch nicht oder nur teilweise entstanden sind (Merkel, 1999:137). So entsteht, wie Aurel Croissant in Anlehnung auf Michael Brie (1996) formuliert, „eine fragmentierte Pluralität institutioneller Regeln“ (Croissant, 2002:46). Diese „regulative Unsicherheit“ (Merkel et al., 2003:188) während der Institutionalisierungsphase führt dazu, dass den in den Prozess involvierten Akteuren eine besondere Rolle zugesprochen wird. Wie bereits beschrieben wurde, gehen akteurszentrierte Theorien immer von einer starken Auswirkung der Akteurshandlungen auf den institutionellen Rahmen aus, was auf ihre stabilisierende oder destabilisierende Funktion zurückzuführen ist. Der Handlungsspielraum der Akteure während der institutionellen Unsicherheit ist jedoch beträchtlich gegenüber einer konsolidierten Demokratie, wo die etablierten Regeln die Handlungsspielräume der Akteure erheblich einschränken (Merkel, 1999:137). Dies gilt umso mehr, als während dieser institutionellen Unsicherheit die Handlungsrestriktionen erheblich reduziert sind (March und Olsen, 1989:65).

Gleichzeitig führt die Logik des Verfassungsgebungsprozesses dazu, dass die Akteure Regeln verabschieden, nach den sie sich anschließend selber richten müssen, die Reduzierung ihrer eigenen Rolle, die sie während der Zeit der „regulativen Unsicherheit“ erlebten, hinnehmend. Denn formale politische Institutionen können (und sollen) durch Einführung von neuen, demokratischen Verfahren den Handlungsspielraum der politischen Akteure wieder einschränken (Merkel et al., 2003:189). Diese besondere Abhängigkeit der Verfassungsgebung von

Akteurshandlungen macht Akteure zum zentralen Faktor im Erfolg der Verfassungsgebung. Nach der Identifizierung der relevanten Akteure in Punkt 2.6 wird somit auf das Verhältnis zwischen Akteuren und Verfassungsgebung (Punkt 2.7) näher eingegangen.

2.5 Die souveräne Staatlichkeit und der Verfassungserfolg

Die Existenz eines Staates wurde als ein unentbehrlicher Faktor genannt, um eine erfolgreiche Verfassungsgebung zu ermöglichen. Dieser Punkt wird hier noch mal genauer aufgegriffen. Wenn man davon ausgehen kann, dass der staatliche Rahmen einen Einfluss auf die Verfassungsgebung hat, und wenn man ferner davon ausgeht, dass diese Verfassungsgebung maßgeblich am Erfolg der Transformation beteiligt ist, so muss für diese Untersuchung der theoretische Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und Demokratisierung untersucht werden. Dies erscheint wichtig, da beide Untersuchungsländer sich zu verschiedenen Zeiten, jedoch jeweils zeitgleich zum Transformationsprozess im Staatsbildungsprozess befunden haben⁵. Aufgrund dieser Gleichzeitigkeit kann im Fall der Untersuchungsländer die Existenz eines souveränen Staates dem Transformationsprozess nicht vorausgesetzt werden. Diese Tatsache macht es notwendig darauf einzugehen, wie die Mängel an staatlicher Souveränität den Verfassungsgebungsprozess beeinflussen können.

Die Relevanz eines bestehenden und funktionsfähigen staatlichen Rahmens für eine erfolgreiche Verfassungsgebung ist durch das Modell des Aufbaus eines politischen Systems von David Easton (1965) leicht nachvollziehbar. Demnach wird jedes politische System auf drei unterschiedliche und hierarchisch angeordnete Ebenen aufgebaut. Die erste Ebene bildet eine souveräne Staatlichkeit auf der Basis einer politischen Gemeinschaft, die auf einer kollektiven Identität basiert. Die politische Ordnung, also die Regeln des politischen Prozesses bauen als zweite Ebene auf diese erste Ebene auf. Die dritte Ebene ist die Ebene der politischen Akteure. Die untere Ebene determiniert dabei, wie Claus Offe (1994) in Bezug auf Eastons Modell betont, stark die Konturen der darüber liegenden Ebene (Offe, 1994:61) Das bedeutet dass die politische Ordnung, welche im Falle von Demokratien durch Grundregeln der Verfassung definiert wird, nicht aufgebaut werden kann, solange der dieser Ordnung zu Grunde liegende Staat nicht fest steht. Kurz gesagt, bei fehlender souveräner Staatlichkeit wird der Erfolg der Institutionalisierung gefährdet. Dieser Punkt erscheint gerade in Bezug auf die beiden Unter-

⁵ In Serbien ist das bis heute der Fall, da die einseitig erklärte Unabhängigkeit des Kosovos im Februar 2008 von Serbien nicht anerkannt wird.

suchungsländer relevant zu sein, da beide zu unterschiedlichen Zeitpunkten in ihrer souveränen Staatlichkeit gefährdet waren. Es wird daher eine Aufgabe dieser Dissertation sein, den Einfluss der fehlenden Staatlichkeit auf den Verfassungsgebungsprozess zu untersuchen.

Um die Wirkung dieses Faktors auf die Verfassungsgebungsprozesse untersuchen zu können, muss festgestellt werden, was eine souveräne Staatlichkeit ausmacht und welche die relevanten Bereiche dieses Konzeptes sind, die einen direkten Einfluss auf den Prozess ausüben können. Folgt man der Logik von Easton (1965), braucht man um eine Demokratie zu bauen, in erster Linie eine politische Gemeinschaft. Dankwart A. Rustow (1970) nennt diese notwendige Ausgangsbedingung „national unity“ (Rustow, 1970:351). Dies bedeutet, dass die Mitglieder der Gemeinschaft, die demokratisiert werden soll, sich ohne Zweifel zu der Gemeinschaft zugehörig fühlen (Rustow, 1970:350). Diese gefühlte Zugehörigkeit ist relevant, weil die Demokratie auf die Gleichheit der Mitglieder der Gesellschaft baut. Wenn die Gleichheit der Bürger aufgrund der Ungeklärtheit, wer zu dieser (nationalen) Gemeinschaft gehört, nicht vorausgesetzt werden kann, kann dies dazu führen, wie Dieter Segert (1996) betont, dass die Konflikte der Nationswerdung die demokratische Entwicklung behindern (Segert, 1996:123). Wolfgang Merkel (2003) sieht die Bedingungen für die Herausbildung einer funktionierenden liberalen Demokratie dort besonders schlecht, wo die demokratische Transition parallel zu einer ungelösten Identitätskrise der politischen Gemeinschaft und des politischen Systems verläuft (Merkel et al., 2003: 228).

Auch Linz und Stepan (1996) teilen Rustows Einschätzung in Bezug auf die Wirkung der ungelösten nationalen Frage auf Transformationsprozesse. Der Prozess der Nationenbildung und der Demokratisierung kann ihrer Meinung nach zwar zusammen auch erfolgreich sein, aber nur dann, wenn kein *Irredenta* außerhalb der Grenzen vorliegt und innerhalb der Grenzen nur eine Nation oder eine erwachte Nation existiert und die kulturelle Fragmentierung niedrig ist (Linz und Stepan, 1996:25). Als wichtigsten Grund für die Infragestellung der Legitimität eines Staates sehen sie darin, dass eine Minderheit für sich das Recht der nationalen Selbstbestimmung einfordert, die dominante Gruppe aber den multinationalen Charakter des Staates in Frage stellt und zu Ausschließungsstrategien gegen diese Minderheit greift (Linz und Stepan, 1996:26).

Baogang He (2001) spaltet Rustows „national identity“ in zwei Schlüsselfaktoren. Den ersten Schlüsselfaktor, den „membership boundary problem“ sieht er als notwendige Voraussetzung für die Demokratisierung, während die „nationale Identität“ als zweiter Faktor davon getrennt werden soll und nicht vor Beginn des Demokratisierungsprozesses gelöst sein muss (He,

2001:99). Die Probleme der nationalen Identität können seiner Meinung nach durch demokratische Verfahren bewältigt werden (He, 2001:106). Als Voraussetzung für die Demokratie sieht er lediglich die geklärte „Mitgliedschaft“ (membership) in der politischen Gemeinschaft innerhalb festgelegter Grenzen.

Zusammengefasst heißt das, dass die erfolgreiche institutionelle Etablierung einer Demokratie von der Existenz einer politischen Gemeinschaft innerhalb fest stehender Grenzen abhängig ist. Denn wie Rustow (1970) zusammenfasst: „Democracy is a system of rule by temporary majorities. In order that rulers and policies may freely change, the boundaries must endure, the composition of the citizenry be continuous“ (Rustow, 1970:351). Bezogen auf den Verfassungsgebungsprozess kann daher die Aussage getroffen werden, dass für die erfolgreiche Etablierung von Grundregeln klar sein muss, für welches Territorium und welche politische Gemeinschaft diese Regeln gemacht werden. Ganz besonders scheint das wichtig zu sein, wenn man sich vor Augen führt, dass die Stabilität von Institutionen vom Verhalten der sich darin bewegenden Akteure abhängig ist. Eine abgeschlossene Staats- und Nationenbildung scheint damit eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Verfassungsgebung zu sein. So muss an dieser Stelle die hinderliche Wirkung des zur Verfassungsgebung parallel verlaufenden Staats- und Nationenbildungsprozesses für die Verfassungsgebung festgehalten werden, da die Klärung der dadurch entstehenden Fragen und Konflikte Vorrang gegenüber institutionellen Fragen haben kann. Es ist wichtig, erneut zu betonen, dass dieser Faktor äußerst bedeutend in Bezug auf die Untersuchungsländer erscheint, da die Grenzen und die „Mitgliedschaft“ in beiden Ländern zu verschiedenen Zeitpunkten umstritten waren⁶.

Eine souveräne Staatlichkeit als Grundlage demokratischer Institutionen setzt allerdings nicht nur die Existenz einer politischen Gemeinschaft innerhalb feststehender Staatsgrenzen voraus. Um Regeln durchsetzen zu können, ist es grundlegend, dass der Staat einen Monopolanspruch hat und dass sich dieser auch Geltung verschaffen kann. Mit anderen Worten: dass der Staat eine Staatlichkeit besitzt. Die Staatlichkeit wird in dieser Dissertation in Anlehnung an Merkel et al. 2003 als die Entscheidungsautonomie staatlicher Instanzen und die Durchsetzungsfähigkeit des Verwaltungsstabs definiert, getroffene Entscheidungen gegenüber gesellschaftlichen Akteuren auf dem gesamten Territorium des Staates durchsetzen zu können (Merkel et al., 2003:230ff). Die so definierte Staatlichkeit setzt also einerseits die Existenz eines Staates

⁶ An dieser Stelle muss erneut betont werden, dass das in Serbien aufgrund der fehlenden Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovos durch Serbien bis heute der Fall ist.

innerhalb eines festgelegten Staatsterritoriums, andererseits das Monopol der legitimen Gewaltanwendung in den Händen staatlicher Instanzen vor.

Das Monopol der legitimen Gewalt ist einer der wichtigsten Funktionen des modernen Staates (Dimitrijević, 2005:67). Dass eine Gemeinschaft von einer Organisation mit Staatlichkeit über dieses Territorium geleitet werden muss, die das Monopol der legitimen Gewaltanwendung geltend macht (Linz und Stepan, 1996:18), ist besonders relevant für die Verabschiedung der Grundregeln in Form der Verfassung. Denn das Monopol der legitimen Gewaltanwendung muss garantiert sein, damit die staatlichen Instanzen Politik ohne nicht legitimierte Akteure, sogenannte Vetoakteure⁷, formulieren können. Damit die im Verfassungsgebungsprozess involvierten relevanten Akteure die Möglichkeit haben, über die neuen Verfassungsregeln zu entscheiden und diese durchzusetzen, ist das Gewaltmonopol in ihren Händen unabdingbar. So scheint die Existenz des staatlichen Gewaltmonopols und damit die Abwesenheit von Vetoakteuren, die die relevanten politischen Akteure herausfordern, eine bedeutende Rolle im Erfolg der Verfassungsgebung zu spielen. An dieser Stelle muss für die Untersuchung also die Bedeutung des staatlichen Gewaltmonopols und die Autonomie der im Verfassungsgebungsprozess involvierten Akteure festgehalten werden. Die Einbeziehung von Entscheidungsautonomie als Einflussfaktor in die Analyse scheint umso relevanter zu sein, als in Serbien demokratisch nicht legitimierte Akteure sich offen in das politische Geschehen einmischten, wie der Mord an dem reformorientierten Premier Đinđić im Jahre 2003 gezeigt hat.

„Die Wahrscheinlichkeit für Demokratiedefekte“, schreibt Wolfgang Merkel in 2003, „steigt mit dem Grad des *Stateness*-Problems“ (Merkel et al., 2003:233). Der Mangel an souveräner Staatlichkeit, worunter im Folgenden also sowohl die Ungeklärtheit der Staatsgrenzen, wie auch die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit verstanden werden, kann damit zum Hindernis der demokratischen Institutionalisierung werden. So ist es wichtig zu schauen, inwieweit ein Mangel an souveräner Staatlichkeit in den beiden Untersuchungsländern während des Verfassungsgebungsprozesses bestand und wie sich dieser Faktor auf die Handlungen der im Prozess involvierten Akteure auswirkte.

⁷ Diese Akteure werden in dieser Dissertation als Vetoakteure bezeichnet. Der Begriff von Vetoakteuren wird im Anschluss aufgegriffen und beschrieben.

2.6 Die Akteure im Verfassungsgebungsprozess

Es wurde bereits festgehalten, dass die Rolle von Akteuren gerade in Zeiten des Umbruchs besonders groß ist. Um die Rolle der Akteure in der Verfassungsgebung genauer erfassen zu können, ist es erstens wichtig zu klären, wer diese Akteure sind, zweitens die Frage zu untersuchen, wie sie auf den Erfolg der Verfassungsgebung Einfluss nehmen können.

Wie Wolfgang Merkel schreibt, ist die Aushandlung der Verfassung meist ein „elitenzentrierter und insofern exklusiver Prozess“ (Merkel, 1999:115). Auch Dankwart A. Rustow (1970) räumt den (politischen) Eliten bei der Etablierung von demokratischen Spielregeln eine ausschlaggebende Rolle ein. Die Elitearrangements, die in Umbruchsituationen entstehen, sind laut Anton Sterbling (2001) von großer Bedeutung für die weitere Entwicklung der Institutionensysteme und die späteren Elitenkonfigurationen (Sterbling, 2001:17).

Unter Eliten werden nach Anton Sterbling (2003) Menschen „mit weit reichendem gesellschaftlichen Einfluss, Inhaber gesellschaftlicher Spitzen- und Schlüsselpositionen“ (Sterbling, 2003:11) verstanden. Der Einfluss der gesellschaftlichen Eliten liegt insbesondere in ihrer längerfristigen „Entscheidungs- und Bewirkungsmacht“ (Sterbling, 2003:11). Sie sind Akteure, die Besitz oder Verfügungsgewalt über gesellschaftliche Ressourcen haben (Sundhaussen, 1998:5). Diese Verfügungsgewalt über diese Ressourcen garantiert einen gesellschaftlichen Einfluss. Wie Holm Sundhaussen jedoch betont, ist es in erster Linie egal, welche Ressourcen sie haben, die Hauptsache ist, sie sind knapp und erstrebenswert und der Zugang zu diesen Ressourcen kann verwehrt werden (Sundhaussen, 1998:5). Grundsätzlich gehören nicht alle zur Elite, die in der Gewaltausübung über den Ressourcen teilnehmen, sondern die Personen deren Handlungen, wie Anton Sterbling 1991 schreibt, „auf Grund besonderer, in der Regel privilegierter Handlungschancen für größere Personengruppen und Referenzgruppen meinungsbildend, handlungsrelevant oder mittelbar lebenssituationsverändernd sind“ (Sterbling, 1991:179). Eliten können einzelne Personen mit Einfluss sein, sie vertreten jedoch meist Gruppen oder Organisationen und werden in ihrer Funktion als Rollenträger wahrgenommen.

Da der Verfassungsgebungsprozess ein politischer Prozess ist, konzentriert sich diese Arbeit auf die Rolle der politischen Elite. Die politische Elite im breiten Kreis der gesellschaftlichen Elite, wird als jene Gruppe von Individuen definiert, die genügend Machtressourcen mobilisieren können, um Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen (Merkel et al., 2003:195). Der Verfassungsgebungsprozess ist gleichzeitig ein Übergangsprozess, eine institutionelle Umbruchsituation. In einem Übergangsprozess haben nicht alle im Prozess relevan-

ten Akteure einen direkten Zugriff auf die Ressourcen, also sind nicht alle relevanten Akteure aus den Reihen der politischen Elite. Während eines Transformationsprozesses können informale Akteure eine besondere Rolle spielen, die keinen Zugriff auf die Ressourcen der formalen Akteure haben, jedoch durch ihren Einfluss auf die Gesellschaft an den Eliteprozessen teilnehmen können. Diese Gruppen, die in der Regel aus Oppositionsbewegungen bestehen, haben ein Interesse an der Änderung der existierenden Regeln, um ein neues System zu etablieren, in dem ihre Interessen besser vertreten werden können.

Im Rahmen dieser Arbeit werden die relevanten Akteure somit als politische Akteure definiert, die entweder auf der Basis von Machtressourcen oder aufgrund ihres gesellschaftlichen Einflusses die politischen Entscheidungen über die neuen Spielregeln und deren Implementierung bestimmen. Da bei Transformationsprozessen also sowohl die formale Elite, als auch nicht formale gesellschaftliche Gruppen relevant sind, baut diese Arbeit auf eine breite Akteursperspektive. So werden alle Gruppen, die sich in den Entscheidungen über die neuen politischen Regeln relevant beteiligen können zu den relevanten Akteuren gehören, so die politische Elite, führende politische Akteure der oppositionellen Kräfte, insbesondere Parteien, die im politischen Leben tätig sind, nicht aber über die formale politische Entscheidungsmacht verfügen und andere Elitegruppen, die sich an der Verfassungsgebung beteiligen.

Es wurde bereits beschrieben, dass der Verfassungsgebungsprozess ein Prozess des institutionellen Wandels ist, in dem kein konsistentes Regelssystem zur Regulierung der Politik existiert, vielmehr eine Pluralität der institutionellen Regeln zu beobachten ist. Dieser institutionelle Umbruch kann dazu führen, dass Akteure Zugriff auf Machtressourcen erhalten und sich zur Verfolgung ihrer Interessen in die politische Prozesse einmischen, obwohl sie weder formale politische Entscheidungspositionen besitzen, noch eine Teilnahme an den Entscheidungsprozessen durch gesellschaftliche Unterstützung errungen haben. Im Fall einer Transformation scheint somit eine Begrenzung auf die bereits erwähnten relevante Akteure nicht hinreichend zu sein. Um diese Lücke zu füllen, wird in dieser Arbeit der Begriff der Vetoakteure hinzugezogen. An dieser Stelle ist es wichtig, diese Vetoakteure von den sogenannten „Vetospielern“ zu unterscheiden.

George Tsebelis (1995) untersucht den politischen Wandel in Abhängigkeit von „Vetospielern“. Vetospieler werden als individuelle und kollektive Akteure definiert, deren Zustimmung Voraussetzung für den politischen Wandel ist (Tsebelis, 1995:301). Auf den institutionellen Wandel während des Verfassungsgebungsprozesses angewendet, können Vetospieler also als individuelle und kollektive Akteure definiert werden, deren Zustimmung Vorausset-

zung für den institutionellen Wandel ist. George Tsebelis unterscheidet zwischen institutionellen- und Parteienvetospielern (Tsebelis, 1995:301ff). Unter institutionellen Vetospielern versteht er Vetospieler, die ein formales Vetorecht besitzen können, wie direkt gewählte Präsidenten oder eine zweite Parlamentskammer. Parteienvetospieler sind Parteien oder Zusammenschlüsse, welche durch ihre Mitgliedschaft an der Regierungskoalition Regierungsvorschläge, und so den politischen Wandel blockieren können. Wie Tsebelis selbst schreibt: „a veto player is any player – institutional or partisan – who can block the adoption of a policy“ (Tsebelis, 1995:305).

Diese Zustimmung Seitens der Vetospieler gewinnt im Rahmen einer Verfassungsgebung eine besondere Bedeutung, da diese, wie zuvor beschrieben, stark konsensabhängig ist. Diese institutionellen- und Parteienvetospieler werden in dieser Arbeit unter dem Begriff der relevanten Akteure behandelt. Im Rahmen dieser Arbeit werden Vetoakteure als Akteure definiert, die keine politischen Verfügungsrechte und Entscheidungspositionen besitzen und die keinen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse durch gesellschaftliche Unterstützung erreicht haben, die politische Prozesse jedoch aufgrund ihrer anderweitigen Machtressourcen blockieren können. George Tsebelis beschreibt diese Akteure als „additional categories of vetoplayers“ (Tsebelis, 1995:306ff), deren Existenz auf spezifische Ursachen zurückzuführen ist. Zu solchen Vetospielern zählt er zum Beispiel das Militär oder starke Interessengruppen.

Der Einbezug der in dieser Weise definierten Vetoakteure in die Untersuchung scheint umso relevanter zu sein, als bereits festgestellt worden ist, dass starke Vetoakteure mit mangelnder Staatlichkeit einher gehen können und die Entscheidung staatlicher Instanzen untergraben und somit die Etablierung demokratischer Regeln gefährden können. An dieser Stelle muss erneut betont werden, dass die Existenz solcher Vetoakteure für den Erfolg einer demokratischen Verfassungsgebung von entscheidender Bedeutung sein kann.

Da politische Akteure nicht in der Lage sind, politische Entscheidungen allein zu treffen, ist der Prozess der Verfassungsgebung ein Aushandlungsprozess zwischen Akteuren. Auch Michael Burton, Richard Gunther und John Hingley (1992) sehen den Elitekonsens hinsichtlich der fundamentalen Regeln als die entscheidende Variable für die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie (Burton et al., 1992:8). Tatsächlich scheint ein Kompromiss unter den relevanten Akteuren zumindest über die grundsätzlichen Verfahrensregeln der politischen Interaktion von entscheidender Bedeutung zu sein. Wie Ellen Bos formuliert: „Nur auf der Grundlage eines Konsenses kann die Verfassung ihre Funktion der Legitimation und Begrenzung von Herrschaft, der Ordnung und Streitentscheidung im politischen Prozess erfüllen“ (Bos,

2004:18). Institutionelle Arrangements sind nach Wolfgang Merkel (2003) stabil, wenn sie „die Interessen der Akteure auf einen gemeinsamen Nenner aggregieren können, der so hoch ist, dass ausreichend viele und hinreichend entscheidungsstarke Akteure sie als handlungsleitend betrachten“ (Merkel et al., 2003:198). Daher scheint die Konstellation der Akteure entscheidend, die an den politischen Interaktionen beteiligt sind (Scharpf, 2000:87). Das macht die Akteurskonstellation während des Verfassungsgebungsprozesses zum bedeutenden Faktor für den Erfolg der Verfassungsgebung und wird somit auch im Rahmen dieser Untersuchung eine zentrale Rolle spielen.

Da der Verfassungsgebungsprozess ein Verfahren ist, das in einem Akteurskompromiss entsteht, ist es gleichzeitig für den Erfolg des Prozesses wichtig, dass unter den relevanten Akteure die demokratiefähigen Akteure stark genug sind um den Institutionenbau beeinflussen zu können (Segert, 1996:116ff). Also diejenigen Akteure, die demokratische Regeln einführen und sich diesen unterordnen wollen. Da die demokratischen Kräfte meist von oppositionellen Parteien und Bewegungen vertreten werden, ist das Kraftverhältnis zwischen Opposition und Regime entscheidend dafür, wie erfolgreich der Verfassungsgebungsprozess ist. Ist die demokratische Opposition zu schwach, können sie den Verfassungsgebungsprozess weniger beeinflussen als eine starke Opposition. Dieter Segert (1996) sieht die Dauer der Liberalisierungsphase als erklärenden Faktor für die Kräfteverhältnisse zwischen Opposition und der alten Elite (Segert, 1996:117). Ist die Liberalisierungsphase kurz, kann die Gegenelite zu schwach sein, um den Verfassungsgebungsprozess, also die „Grundregelung“ der Demokratie, beeinflussen zu können. Das hat bedeutende Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozess. Denn werden die neuen Regeln in der frühen Phase des Liberalisierungsprozesses festgelegt, ist die Opposition eventuell nicht stark genug, um eine Gegenkraft zu sein. Wenn aber die Seite des alten Regimes überlegen ist, kann sich die Institutionalisierungsphase der Demokratie in die Länge ziehen, weil der Aushandlungsprozess möglicherweise noch mal neu aufgenommen wird (Segert, 1996:121).

Für die Analyse der Verfassungsgebungsprozesse muss daher festgehalten werden, dass für den Erfolg einer demokratischen Verfassungsgebung nicht nur der Akteurskonsens selbst entscheidend ist, sondern auch die Frage ob die demokratieorientierten (oppositionellen) Kräfte stark genug sind, um sich Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu verschaffen. So muss in dieser Untersuchung auch darauf eingegangen werden, ob die demokratieorientierten Kräfte stark genug sind, sich am Verfassungsgebungsprozess maßgeblich zu beteiligen.

2.7 Die Wechselwirkung von Akteuren und Institutionen

In Anbetracht des starken Einflusses von Akteursverhalten auf den Verfassungsgebungsprozess ist es nach der Klärung der Akteursbegriffe und die Festlegung der vorteilhaften Akteurskonstellationen wichtig, näher darauf einzugehen, wie die relevanten Akteure Einfluss auf den Verfassungsgebungsprozess nehmen können.

Wie bereits angedeutet, können die politischen Akteure die institutionellen Arrangements in zwei Weisen beeinflussen. Im ersten Schritt durch die Etablierung von Institutionen, im zweiten Schritt durch das Handeln nach diesen institutionellen Regeln. Beim Übergangsprozess, wo der Spielraum der Akteure aufgrund der institutionellen Unsicherheit besonders groß ist, bedeutet das, dass die Akteure Regeln etablieren müssen, welche ihre Spielräume erheblich einschränken werden. Sie müssen also, wie bereits kurz erwähnt, „demokratiefähig“ sein (Merkel und Puhle, 1999:106). Diese Demokratiefähigkeit beinhaltet den Entschluss, sich demokratischen Regeln unterwerfen zu wollen. Wie Anton Sterbling schreibt, müssen sich die Akteure den neuen Wertbezügen, Leitideen und Rationalitätsprinzipien der zu etablierenden neuen Institution verbunden fühlen (Sterbling, 2003:33). Die verabschiedeten Regeln werden nur dann durchgesetzt, die relevanten Akteure also dann „demokratiefähig“ sein, wenn sie ihre Interessen durch die Etablierung und Einhaltung demokratischer Regeln besser vertreten fühlen aus unter den existierenden institutionellen Arrangements.

Wichtig ist es jedoch festzuhalten, dass auch Akteursentscheidungen nicht im Vakuum getroffen werden, sondern durch die unterschiedlichen Institutionenordnungen beeinflusst werden (Croissant, 2002:47, Merkel et al., 2003:189). Denn Institutionen sind nicht nur ein Resultat von Handlungen. Sie wirken selbst auf ihre Umgebung und verändern sie. Wie Aurel Croissant (2002) beschreibt, definieren Institutionen einen – bedingt formbaren – Korridor, der bestimmte Spielräume für die strategischen Wahlhandlungen der interagierenden Akteure bereitstellt (Croissant, 2002:47). So sind die Handlungen durch institutionelle Rollen und Pflichten bedingt (March und Olsen, 1989:159).

Nicht nur die direkten Handlungen der Akteure werden von dem bestehenden institutionellen Hintergrund beeinflusst. Politische Institutionen geben einen Rahmen für Entscheidungen und beeinflussen sogar die Strategien und Ziele von Akteuren (Malová und Rybář, 2000:100). Wie Fritz W. Scharpf (2000) beschreibt, werden auch die Wahrnehmungen und Präferenzen von Akteuren vom jeweiligen institutionellen Kontext beeinflusst (Scharpf, 2000:74). So ist es wichtig festzuhalten, dass obwohl Akteurshandlungen interessengetrieben sind, doch ihre

Handlungen und die sie motivierende Ziele von dem institutionellen Korridor abhängig sind, in dem sich die Akteure bewegen. Damit wird die Reform von Institutionen zu einem Wechselspiel zwischen Institutionen und Akteuren, indem Akteure Institutionen etablieren, gleichzeitig aber von diesen Institutionen beeinflusst werden.

Die Auswirkung des institutionellen Kontextes auf die Akteure gilt auch in der Übergangsphase. Denn obwohl kein konsistentes Regelsystem existiert, existiert während der Übergangsphase, wie bereits beschrieben, eine Pluralität der Regeln aus den Erblasten der alten Regime und aus den sich entwickelnden neuen Regeln. Das bedeutet, dass Akteurshandlungen von bereits bestehenden institutionellen Erblasten beeinflusst werden können. Die institutionellen Erblasten alter Regime sind, wie zuvor festgestellt, in der Regel nicht mehr leistungsfähig. Trotz ihrer mangelnden Leistungsfähigkeit aber können alte Institutionen durch ihre Auswirkung auf die Akteure eine hohe Stabilität aufweisen. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen ist die historische Verwurzelung von Institutionen, die so genannte Pfadabhängigkeit (North, 1988, North, 1992). Bei vorsätzlicher Reform von Institutionen, so auch beim Verfassungsgebungsprozess, ist allerdings das Konzept des „institutionellen Beharrungsvermögens“ (Scharpf, 2000:82) bei der Erklärung der anhaltenden Stabilität nicht leistungsfähiger Institutionen besonders relevant.

Das „institutionelle Beharrungsvermögen“ basiert auf dem Interesse der relevanten Akteure an den bestehenden Institutionen. Diese Beharrungskraft ist umso höher, je mehr relevante Akteure nicht bereit sind, die bestehenden Regeln zu ändern (Merkel et al., 2003:198ff). Die Beharrungskraft von Institutionen, wie Sebastian Heilmann (2000:33ff) in Anlehnung an Genschel (1996:57ff) schreibt, ist erstens darauf zurückzuführen, dass die Einübung neuer Institutionen mit beträchtlichen Investitionen von seiten der Akteure verbunden sind, die sich spezielle Kompetenzen und Ressourcen angeeignet haben, welche nur im Kontext der bestehenden Regeln nützlich sind; zweitens verursacht die Änderung von Institutionen beträchtliche Unsicherheiten für die betroffenen Akteure; drittens führt die „institutionelle Kanalisierung der Interessen zur Formierung von Gruppen oder Organisationen“, die von den alten Institutionen profitieren und die gegen die Neuverteilung der Verfügungsrechte politischen Widerstand leisten. Deshalb scheinen bestehende Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen zu sein, auch wenn die Umstände, die sie am Anfang gerechtfertigt haben, nicht mehr vorhanden sind (Scharpf, 1986).

Nach Gianfranco Pasquino (1995) ist die mächtigste Koalition, die sich voraussichtlich in einer Reformsituation bildet, eine negative Koalition, die sich gegen jegliche Veränderung des

politischen Systems zusammenschließt (Pasquino, 1995:280). Bei einem „funktionierenden“ System nämlich, wo die meisten Akteure ihre Interessen grundsätzlich vertreten fühlen, werden wahrscheinlich nur wenige Akteure die Regeln in Frage stellen, auch wenn es aus der Perspektive des neuen Systems ineffizient geworden ist. Das werden nur diejenigen Akteure tun, die bei der Machtverteilung durch diese Institution im Nachteil sind. Die anderen werden den Status quo wegen der Unsicherheit der künftigen Verteilung der Machtressourcen bevorzugen (Pasquino, 1995:279).

Wenn Institutionen also durch Einübung ihre Stabilität behalten können, und wenn man ferner annimmt, dass diese Beharrungsfähigkeit für alle Arten von Institutionen, sowohl für demokratische, als auch für nicht-demokratische gilt, kann man davon ausgehen, dass die Einübung demokratischer Institutionen durch ihr Beharrungsvermögen die Stabilität von jungen Demokratien erhöht. Die Etablierung formalrechtlicher Institutionen, schreibt Aurel Croissant (2002), entfaltet sogar dann die Wirkung auf die Entwicklung junger Demokratien, wenn die Institutionen von den Akteuren nur teilweise beachtet werden (Croissant, 2002:46). Denn wie Friedbert W. Rüb (1996) schreibt, stellen politische Institutionen, insbesondere die Verfassung, Strukturen bereit, die bestimmte Handlungsoptionen ermöglichen oder ausschließen (Rüb, 1996:38). Damit können Institutionen „den Horizont und die Tiefe möglicher politischer Spiele wirkungsvoll regulieren“ (Rüb, 1996:38). „The existence of institutions“ so Robert E. Goodin (1996), „make certain things easier to do and other things harder to do“ (Goodin, 1996). Mit dem Ausschluss bestimmter Handlungsalternativen, und dem Ermöglichen andere Alternativen, schreibt Croissant (2002) mit Bezugnahme auf Goodin (1996), legen Institutionen einen Handlungskorridor für die Akteure fest, der je nach Pärmissionsgrad der Regeln enger oder weiter gefasst ist (Croissant, 2002:46). So blieben die Anreizstrukturen demokratischer Institutionen, wie Aurel Croissant (2002) des Weiteren feststellt, nicht ohne Einfluss auf politische Akteure, weil die subjektiv wahrgenommenen Kosten und der erwartete Nutzen der Handlungsalternativen ‚Regelbefolgung‘ und ‚Regelbruch‘ in die Strategie der Akteure einfließen (Croissant, 2002:47). Werden also Institutionen durch Handlungen eingeübt, können sie mittelfristig die Anpassung des Verhaltens politischer Akteure an demokratische Standards fördern (Croissant, 2002:47) und damit die Demokratisierung vorantreiben.

Das „institutionelle Beharrungsvermögen“ zeigt damit, dass wenn Institutionen einmal geschaffen sind und die ihnen zugedachte Funktion mehr oder weniger erfüllen, eine Veränderung schwer und mit hohen Kosten verbunden ist (Scharpf, 2000:82). Während eines Verfassungsgebungsprozesses können sich institutionelle Erblasten des alten Regimes dadurch auch

dann stabilisieren, wenn sie aus demokratischer Sicht ihre Funktion nicht erfüllen können. Gleichzeitig aber fördert das „institutionelle Beharrungsvermögen“ von demokratischen Institutionen die Vorantreibung der Demokratisierung.

Die hohen Kosten einer Änderung von bereits existierenden Institutionen und damit die Schwierigkeit der Änderung gilt umso mehr, je höher sich die Institution in der institutionellen Hierarchie befindet. Wie Robert E. Goodin (1996) mit Referenz auf North (1990) formuliert: „The role of institutions, economically, is seen as reducing costs associated with uncertainty across time. The crucial mechanism by which that is done is through a system of “nested rules”, with rules at each successive level in the hierarchy being increasingly costly to change” (Goodin, 1996: 23). Daraus lässt sich folgern, dass die Reform von Verfassungen, da besonders „kostspielig“, besonders schwer ist, im Vergleich zur Reform von anderen - in der Hierarchie tiefer gelegenen - Regeln, wie Gesetzen oder Verordnungen.

Diese Erkenntnisse zeigen für die folgende Untersuchung, dass die existierende institutionelle Pluralität aus institutionellen Erblasten und neuen Institutionen und die Beharrungskraft dieser für den Erfolg der Verfassungsgebung von besonders großer Bedeutung sind. Wenn Akteure nämlich aus Erblasten des alten Regimes profitieren, können diese eine hohe Beharrungskraft entwickeln und die erfolgreiche Etablierung einer demokratischen Verfassung hindern. Gleichzeitig scheinen (teilweise) eingeübte demokratische Institutionen förderlich für eine erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung zu sein. Dieser Punkt erweist sich als besonders relevant für die Untersuchungsländer, da beide mit institutionellen Erblasten zu kämpfen hatten, welche durchaus unterschiedlich ausgefallen sind. Serbien hatte durch seine jugoslawische Nachfolge mehr alte Institutionen zu tragen, als das in Kroatien der Fall war. So ist es besonders wichtig zu analysieren, wie die institutionellen Hintergründe in beiden Ländern aussahen und wie diese die Verfassungsgebung beeinflusst haben.

Obwohl die Arbeit auf einem Institutionsbegriff basiert, welcher Organisationen ausschließt, muss hier eine dritte Erklärung der institutionellen Stabilität unter veränderten Umständen erwähnt werden, die im Besonderen Organisationen betrifft. Diese ist die Aufrechterhaltung durch institutionelle Identität. Laut Friedbert W. Rüb (Rüb, 1996:44) besitzen Institutionen eine eigene Identität, einen „esprit de corps“, der sie zu einem relativ stabilen und handlungsfähigen Ganzen zusammenführt und ihnen Sinn gibt. Wenn die Funktionsmechanismen dieser Institutionen nicht auf der Befolgung von un- und überpersönlichen Regeln, sondern auf der Basis persönlicher Beziehungen und klientelistischer Abhängigkeiten beruhen, können sich institutionsinterne Widerstände bilden, so dass ein politischer Wille die „Institution“ selbst

nicht mehr ändern kann. Das Eigeninteresse und die Eigendynamik des Personals kann so groß werden, dass der politische Wille, wie Friedbert W. Rüb (1996) es ausdrückt, im „institutionellen Treibsand versickert“ (Rüb, 1996:44).

Die Reform von Organisationen kann aufgrund dieser Eigeninteressen auch nach der Änderung problematisch sein. Nach dem Systemwechsel stehen diese vor dem Problem, neue Werte und Rationalitätskriterien als handlungsleitende Prinzipien zu etablieren. In solchen organisationsinternen Umstrukturierungsprozessen kann es zu Spannungen alter und neuer Handlungsmaximen und Rationalitätsprinzipien, zu einer Konfusion über die Ziele der Institution und Bewertungsmaßstäbe und zu Konflikten unter den Akteuren kommen. In solchen Institutionen kann die Sicherung ihres weiteren Fortbestandes als Organisation zum vorrangigen Ziel werden und die Ressourcen weitgehend an diesem Selbstzweck binden. Bei diesen Fällen sieht Anton Sterbling (2003) den Institutionenwandel als konfliktreich, von Konfusionen und abnehmender Effizienz begleitet (Sterbling, 2003:31).

Diese Bereitschaft gegen die Änderung Widerstand zu leisten, taucht in der Praxis oftmals als temporäre Sicherung der Institutionen durch Gewalt auf (Rüb, 1996:45ff). Das gilt sowohl für ganze Regelsysteme (wie ein politisches System), als auch für einzelne Organisationen (wie Sicherheitsapparate). An dieser Stelle ist es wichtig, auf die bereits erwähnten Vetoakteure hinzuweisen, deren Eingreifen in politische Prozesse, wie das auch der Fall Serbien zeigen wird, auf ihrem Eigeninteresse nach Aufrechterhaltung basieren kann. Obwohl diese Dissertation den Wandel formaler Institutionen untersucht, muss erwähnt werden, dass in Serbien die Sicherung des eigenen Fortbestandes von bestimmten organisierten Machtzentren auch eine hohe Relevanz für die formale Institutionalisierung hatte. Das wurde besonders durch den Mord an Premier Zoran Đinđić sichtbar. Dadurch kann auch dieser Aspekt nicht vernachlässigt werden.

Nach Friedbert W. Rüb (1996:45ff) signalisiert der Einsatz von physischer Gewalt zur Verteidigung von Institutionen jedoch bereits dramatische Auflösungserscheinungen. Bei politischen Regimen kann diese Gewalt einerseits nach innen gerichtet werden, um die Kritik gegen das Regime zu unterdrücken. Andererseits kann der Einsatz von Gewalt nach außen gerichtet werden, um von den systeminternen Problemen durch populistische Mobilisierung gegen einen realen oder eingebildeten Feind abzulenken. Solch eine Sicherung ist oft nur eine temporäre Lösung, die die Auflösung oder Änderung der Institutionen verzögern, aber nicht verhindern kann. Sie kann sich nichtdestotrotz auf den Wandel der formalen Institutionen auswirken, wie das insbesondere die Entwicklung in Serbien unter Milošević untermauern wird.

Diese Erhaltungsbeispiele zeigen, dass direkte, vorsätzliche Interventionen bei Institutionen immer schwierig sind. Die vorsätzliche Intervention durch Akteurshandlungen ist auch dann ein komplizierter Prozess, wenn keine institutionellen Erblasten existieren. Der vorsätzliche Institutionenbau hat nämlich selten die Art von Institutionen zur Folge die die Akteure sich gewünscht haben. Wie Robert E. Goodin (1996) es treffend zusammenfasst: “The changes that ensue from their [the actors] intentional interventions may or may not be exactly what was intended by any one (or by any subset) of them” (Goodin, 1996:25). Die Schwierigkeit wird mit bestehenden institutionellen Erblasten jedoch erheblich höher.

Obwohl der Fokus der Dissertation auf die Reform von formalen Institutionen gerichtet ist, ist es wichtig zu erwähnen, dass bestehende informale Institutionen eine besondere Herausforderung für die Akteure darstellen. Denn während formale Institutionen durch Entscheidungen von Akteuren gebaut, geändert oder abgeschafft werden, ist die Änderung von informalen Institutionen ein sehr langwieriger Prozess (North, 1992:7), der außerhalb des direkten Einflusses von Akteuren liegt. Diese Unterschiede können für unterschiedliche Geschwindigkeiten beim Wandel von formalen und informalen Institutionen verantwortlich sein.

2.8 Das Untersuchungskonzept

Anhand der theoretischen Literatur konnte die Bedeutung der Verfassungsgebung für den Transformationserfolg hinreichend begründet werden. Die politischen Akteure wurden als Schlüsselfaktor im Erfolg von Verfassungsgebungsprozessen identifiziert, da ihr Handeln Institutionen entstehen lassen oder ändern kann.

Es wurde festgestellt, dass Akteure während des Verfassungsgebungsprozesses aufgrund der institutionellen Unsicherheit und dem Fehlen eines konsistenten Regelsystems einen breiten Spielraum für Handlungen haben, breiter als derjenige der politischen Akteure in konsolidierten Demokratien. Ihre Möglichkeiten werden in der Regel mit fortschreitender Institutionalisierung immer enger. Das bedeutet, dass für eine erfolgreiche demokratische Institutionalisierung die Akteure, die im Verfassungsgebungsprozess eingebunden sind, bereit sein müssen, ihre Ziele innerhalb von demokratischen Regelsystemen zu verfolgen und so die Einigung ihres Handlungsspielraums hinzunehmen. Da die Akteure aufgrund der institutionellen Unsicherheit kaum Handlungsrestriktionen ausgesetzt sind, sind Akteure nur bereit, sich demokratischen Regeln zu unterwerfen, wenn sie ein Interesse daran haben. Somit konnte festhalten werden, dass für den Erfolg der Verfassungsgebung das interessen geleitete Verhalten der relevanten Akteure im Fokus stehen muss.

Um eine funktionierende Demokratie zu haben, müssen alle relevanten Akteure die Grundregeln als legitim erachten, sie akzeptieren und ihre Ziele innerhalb dieses Rahmens verfolgen. Das setzt eine Einigung, einen „Elitekompromiss“ über die neuen Verfassungsregeln vor (Bos, 2004, Merkel, 1999, Segert, 1996). Je breiter der Akteurskonsens über die neuen Regeln ist, desto wahrscheinlicher ist ihre Konsolidierung und damit ihre Funktionsfähigkeit als „the only game in town“. Das macht die Akteurskonstellation bei der Verfassungsgebung zu einem zentralen Faktor.

Gleichzeitig wurde aber festgestellt, dass Akteure, trotz ihrer hervorgehobenen Rolle in diesem Prozess, nicht in einem Vakuum agieren. Ihre Handlungsoptionen werden vom institutionellen Kontext beeinflusst. Die Auswirkung des institutionellen Kontexts auf die Akteurs-handlungen gilt auch in der Übergangsphase. Denn obwohl kein konsistentes Regelsystem am Anfang der Transformation existiert, gibt es eine Pluralität der Regeln aus den Erblasten des alten Regimes und aus den sich entwickelnden neuen Regeln. Es entsteht eine Wechselwirkung zwischen den Institutionen und den im bestehenden institutionellen Rahmen agierenden Akteuren. Die Handlungen, Strategien und Ziele der relevanten Akteure werden von diesem institutionellen Handlungskorridor beeinflusst, während die Akteure durch ihre Handlungen, bedingt auch ihren Handlungskorridor beeinflussen können (Croissant, 2002). Dieses Wechselspiel muss dadurch auch während des Verfassungsgebungsprozesses in Betracht gezogen werden.

Als Ebene der Wechselwirkung zwischen Akteuren und Institutionen konnte das Phänomen des „institutionellen Beharrungsvermögens“ (Scharpf, 2000:82) identifiziert werden. Das Konzept des „institutionellen Beharrungsvermögens“ basiert auf dem Interesse der relevanten Akteure an bestehenden Institutionen, wenn diese bereits eingeübt sind und bestimmte Akteure daraus profitieren. Das Beharrungsvermögen entsteht dadurch, dass die Einübung von neuen Institutionen mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, insbesondere für diejenigen Akteure, die von den bereits bestehenden Institutionen profitieren und die unter neuen Institutionen schlechter gestellt wären (Heilmann, 2000, Pasquino, 1995, Scharpf, 2000). Durch die hohen Transaktionskosten scheinen bereits bestehende Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen zu sein, auch wenn die Umstände, die ihre Etablierung rechtfertigten, nicht mehr vorhanden sind (Scharpf, 1986). Es wurde gleichzeitig beschrieben, dass das „institutionelle Beharrungsvermögen“ umso stärker sein kann, je höher sich die Institution in der Hierarchie befindet. Das bedeutet, dass Verfassungsregeln nur durch besonders hohe Kosten zu ändern sind. Das macht die Einbeziehung des zum Verfassungsgebungsprozess existie-

renden institutionellen Rahmens und sein Beharrungsvermögen in der Untersuchung der Verfassungsgebung besonders relevant.

Die Handlungsoptionen der Akteure werden allerdings nicht nur vom institutionellen Hintergrund, sondern auch von anderen, „außerinstitutionellen Anreizstrukturen“ (Croissant, 2002:48) beeinflusst, welche ihren Handlungskorridor beeinflussen können. Im Verfassungsgebungsprozess wurde die souveräne Staatlichkeit als relevanter, vorinstitutioneller Kontextfaktor identifiziert. Die Relevanz dieser wurde insbesondere dadurch begründet, dass die Verfassung als Grundregelung eines Staates die staatliche Ordnung beeinflusst. Der Erfolg der Verfassungsgebung setzt damit eine souveräne Staatlichkeit voraus. So muss auch der staatliche Kontext während der Verfassungsgebung in der Untersuchung berücksichtigt werden.

Aufgrund des besonders großen Einflusses der Akteure auf die Verfassungsgebung und der gleichzeitigen Auswirkung des Handlungskontextes auf das Akteurverhalten kann festgestellt werden, dass der Erfolg der Verfassungsgebung und damit der Erfolg der Transformation weder allein durch den Handlungskontext, noch allein durch das Handeln der relevanten Akteure erklärt werden kann (Merkel, 1999:107ff, Croissant, 2002:48). Vielmehr müssen diese in ihrer Wechselwirkung untersucht werden. Anhand der theoretischen Literatur konnten für die Untersuchung der Verfassungsgebung in den Untersuchungsländern zwei Faktoren des Handlungskorridors als für den Erfolg der Verfassungsgebung relevante Einflussfaktoren identifiziert werden: die bestehende institutionelle Ordnung (die institutionellen Erblasten) und ihr Beharrungsvermögen und der bestehende staatliche Rahmen. So fokussiert diese Arbeit nach Aurel Croissant (2002:48) erstens auf die Wechselwirkung von Akteuren und Institutionen. Zweitens konzentriert sich die Arbeit auf die Auswirkung des staatlichen Rahmens als Anreizstruktur für das Akteursverhalten im Verfassungsgebungsprozess. Drittens ist es wichtig zu untersuchen, wie sich diese Faktoren in ihrem Zusammenspiel auf das Verhalten der Akteure in einer bestimmten Konstellation auswirken.

Die festgestellten Zusammenhänge bieten demnach an, das Akteursverhalten als Verbindungsglied zwischen dem Erfolg des Verfassungsgebungsprozesses als abhängige Variable und den bestehenden institutionellen Rahmen und souveräner Staatlichkeit als unabhängige Variablen der Akteurshandlungen (vgl. Croissant, 2002:48, Merkel et al., 2003:191) ins Zentrum der Untersuchung zu setzen. Anders gesagt: es wird untersucht, wie sich die bestehende institutionelle Ordnung und der bestehende staatlicher Rahmen auf das Verhalten der in einer bestimmten Konstellation agierenden Akteure im Verfassungsgebungsprozess auswirken.

Wie bereits beschrieben, lautet die zentrale Hypothese der Arbeit, dass der unterschiedliche Erfolg der Transformationsverläufe in den beiden Untersuchungsländern auf der institutionellen Ebene erklärt werden kann: Obwohl beide Länder eine ähnlich erscheinende Entwicklung hatten, sind die Institutionalisierungsprozesse unterschiedlich erfolgreich verlaufen. In diesem unterschiedlichen Institutionalisierungserfolg wird die Erklärung des unterschiedlichen Transformationserfolges gesehen.

Anhand der vorangegangenen Überlegungen lässt sich für die empirische Analyse der Untersuchungsländer folgende Arbeitshypothese ableiten: Der unterschiedliche Erfolg der Verfassungsgebungsprozesse in Serbien und Kroatien lässt sich anhand der unterschiedlichen Akteurskonstellation und anhand der unterschiedlichen Entwicklung des Handlungskorridors für die Akteure erklären. Während in Kroatien die genannten Faktoren in einer förderlichen Konstellation auftraten, traten diese in Serbien in einer Konstellation auf, welche eine demokratische Verfassungsgebung nicht förderte.

Um diese Arbeitshypothese zu belegen, muss untersucht werden, wie die als förderlich oder hinderlich gesehenen Faktoren in den Untersuchungsländern aufgetreten sind und wie sie die Handlungen der relevanten Akteure beeinflusst haben. Im Rahmen dieser Untersuchung muss daher auf folgende Faktoren fokussiert werden:

1. Wie sahen die Akteurskonstellationen zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung aus? Es ist wichtig zu untersuchen, ob und inwieweit demokratieorientierte Parteien sich an der Verfassungsgebung maßgeblich beteiligen konnten. Diese Arbeit geht davon aus, dass die Akteurskonstellation für eine erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung förderlich ist, wenn demokratieorientierte Kräfte den Verfassungsgebungsprozess beeinflussen können. Gleichzeitig wird untersucht, inwieweit ein politischer Konsens zwischen den relevanten Akteuren entstanden ist und inwieweit die Akteurskonstellation einen Konsens zwischen den Akteuren gefördert hat. Hier wird davon ausgegangen, dass der Verfassungsgebungsprozess desto erfolgreicher ist, je breiter der politische Konsens unter den relevanten Akteuren ist.

2. Wie sah der institutionelle Rahmen für die relevanten Akteure aus? Es muss untersucht werden, inwieweit institutionelle Erblasten des autokratischen Regimes existieren und welche Wirkung diese auf die Möglichkeit der Akteure haben, ihre Interessen durchzusetzen. Diese Arbeit geht davon aus, dass wenn die Mehrheit der relevanten Akteure von den alten Institutionen profitiert, diese eine hohe Beharrungskraft entwickeln können und dadurch hinderlich für die Etablierung einer demokratischen Verfassung werden, da ein geringes Akteursinter-

se an einer institutionellen Reform entstehen kann. Andererseits ist es wichtig zu untersuchen, inwieweit demokratische Institutionen bereits existieren und ob diese durch die politischen Akteure (wenigstens teilweise) eingeübt worden sind. In dieser Arbeit wird der Einübung von demokratischen Verfahren eine förderliche Rolle im Verfassungsgebungsprozess zugesprochen.

3. Wie sah der staatliche Kontext während des gesamten Prozesses aus? War der Nationen- und Staatsbildungsprozess vor der Verfassungsgebung abgeschlossen? Wenn nicht, wie wirkte sich diese Gleichzeitigkeit auf die Handlungsoptionen der Akteure aus? In dieser Arbeit wird der staatliche Rahmen als hinderlich für den Erfolg der Verfassungsgebung angesehen, wenn der Nationen- oder Staatsbildungsprozess parallel zur Verfassungsgebung läuft, da die Lösung der dadurch entstandenen Fragen und Konflikte für die Akteure Vorrang gegenüber der institutionellen Reform bekommen kann. Allerdings ist es auch wichtig, dass das staatliche Gewaltmonopol und dadurch die Entscheidungsautonomie und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure gewährleistet ist. So muss untersucht werden, inwieweit Vetoakteure die relevanten Akteure herausfordern. Insbesondere ist es wichtig, ob sie ihre Interessen durch die demokratischen Institutionen gefährdet sehen und ob sie stark genug sind, in den politischen Prozess einzugreifen. Starken Vetoakteuren wird in dieser Arbeit eine hinderliche Wirkung auf den Erfolg der demokratischen Verfassungsgebung zugesprochen.

Obwohl diese Fragen und Faktoren voneinander unabhängig formuliert worden sind, ist es wichtig an dieser Stelle hervorzuheben, dass die förderlichen oder hinderlichen Faktoren in der Realität in Zusammenhang auftreten. So wird es insbesondere interessant sein zu sehen, welche Wirkung diese Faktoren in ihrer Kombination auf das Akteursverhalten und damit auf den Verfassungserfolg in den beiden Untersuchungsländern ausüben.

Um die Arbeitshypothese zu untersuchen, liegt der empirische Fokus dieser Dissertation erstens auf primären Quellen. Dazu gehören die ersten Verfassungstexte nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Jugoslawien aus 1990 und die Verfassungsänderungen aus 2000 und 2001 in Kroatien und aus 2006 in Serbien. Zweitens wurde auf sekundäre Quellen aus der internationalen Transformationsforschung und aus der Forschungslandschaft der beiden Untersuchungsländer gebaut. Die sekundären und primären Quellen boten den Ausgangspunkt für die Untersuchung. Auf die gewonnenen Erkenntnisse basierend wurden drittens die leitfadengestützten Interviews mit regionalen und internationalen Experten geführt. Dazu gehören Wissenschaftler aus dem Bereich Politik und Rechtswissenschaften, aktive und ehemalige Politiker und Mitarbeiter von Nichtregierungsorganisationen aus den beiden Untersuchungs-

ländern. Es wurde bereits festgehalten, dass die existierende Literatur über die Transformationsverläufe in den beiden Untersuchungsländern im Allgemeinen und besonders in Hinblick auf die Institutionalisierungsprozesse sehr begrenzt ist. Das räumt den geführten Interviews für die Arbeit eine besondere Rolle ein.

Obwohl im Zentrum der Untersuchung der Wandel von Institutionen steht, liegt der Fokus der Untersuchung nicht auf bestimmten formal-institutionellen Arrangements. Es existiert nämlich kein spezifisches institutionelles Design, das das Überleben einer Demokratie sichern kann (Malová und Rybář, 2000:101). Viel wichtiger für den Erfolg der Verfassungsregeln ist, dass die Regeln von allen relevanten Akteuren respektiert werden, und als „the only game in town“ fungieren. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit nicht in erster Linie das institutionelle Design der entstandenen Arrangements analysiert, vielmehr ist der Institutionsgebungsprozess und die daraus entstandene Funktionsfähigkeit der Regeln, eine demokratische Machtverteilung zu garantieren, im Zentrum der Untersuchung. Demokratie verlangt jedoch nach Institutionen, welche die institutionellen Minimalbedingungen der horizontalen und vertikalen Kontrolle der Macht in den Händen der gewählten Machthaber garantieren. So wird im Rahmen der Untersuchung auf institutionelle und prozedurale Inhalte besonders eingegangen, wenn diese nicht-demokratische Verfahren oder außerinstitutionelle Arrangements fördern.

3 Die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien und ihr Zerfall

Die Entwicklung der Transformationsprozesse in Serbien und Kroatien sind nicht zu trennen vom politischen Kontext des Zusammenbruchs der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. Insbesondere die politischen Entwicklungen der siebziger und achtziger Jahre kann man ohne die Entwicklungen des jugoslawischen politischen Kontextes nicht verstehen. Der jugoslawische Kontext hat nämlich stark dazu beigetragen, dass, wie es später noch detailliert aufgegriffen wird, es in Kroatien während des kroatischen Frühlings zu einer Liberalisierung durch „Nationalisierung“ gekommen ist, in Serbien allerdings erst die Liberalisierung der achtziger Jahre die Ausbreitung eines serbischen Nationalismus ermöglichte (Bieber, 2005). So ist es für die folgende Untersuchung unabdingbar die Eigenheiten des sozialistischen Jugoslawiens hervorzuheben und die Umstände seines Zerfalls zu verstehen.

Jugoslawien war eines der „freisten“ Länder in Osteuropa mit guten Kontakten zum Westen, was den Bürgern sogar die Reise ins westliche Ausland ermöglichte. Es war aber gleichzeitig eine klassische, auf Unterdrückung und Gewalt basierende Diktatur, mit verschiedenen „Schüben“ der Liberalisierung.

Nach Jugoslawiens Ausschließung aus der Kominform im Jahre 1948 wurde auf die zentrale Wirtschaftsplanung schrittweise verzichtet. Die Liberalisierung der Wirtschaft und die darauf folgende Dezentralisierung der politischen und administrativen Macht führten in den sechziger Jahren zu nationalistischen und reformistischen Bestrebungen in ganz Jugoslawien. Die erste wichtige Liberalisierungsphase in Jugoslawien begann im Jahre 1966, nach der Absetzung des Verantwortlichen für innere Sicherheit, Aleksandar Ranković⁸. Durch seine Absetzung öffnete sich der Weg für liberale Reformversuche in Bezug auf mehr Demokratie, Meinungs- und Redefreiheit, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Reformen (Meier, 1999:198ff). Jüngere, liberalere Leute arbeiteten sich innerhalb der Partei hoch. Diese liberale Entwicklung und die Stärkung der Kompetenzen der Republiken gingen allerdings von Anfang an Hand in Hand mit nationalen und teilweise nationalistischen Gefühlen.

⁸Aleksandar Ranković wurde von Tito beschuldigt, bereits 1964 eine Gruppe zur Machtübernahme um sich versammelt zu haben und andere Kommunisten bespitzeln lassen zu haben. Auch wurden er und seine Gruppe beschuldigt, dass sie Beschlüsse des Bundes des Kommunisten zur Dezentralisierung und Reform der Wirtschaft nicht umgesetzt haben (Bieber 2005:56).

Diese nationalistisch-reformistische Welle wurde in Kroatien von Mitgliedern der Nomenklatur getragen⁹ und breitete sich zu Anfang der siebziger Jahre, während des „kroatischen Frühlings“ zu einer Reformbewegung aus, die breite Schichten der Bevölkerung erreichte. Die politische Elite in Serbien strebte auch politische und wirtschaftliche Reformen an, die Verbindung von Nationalismus und Reformorientierung war in Serbien allerdings, wie Viktor Meier (1999) betont, schwächer ausgeprägt, als in anderen jugoslawischen Republiken (Meier, 1999:200). Die kurze Phase der inneren Öffnung endete mit Titos Eingreifen Anfang der siebziger Jahre und einer Vergeltungswelle gegen die Teilnehmer und Verfechter dieser Bestrebungen. Sie war jedoch bedeutend für die spätere Entwicklung von Jugoslawien und den Republiken. Sie eröffnete die Möglichkeit für die Stärkung der Republiken innerhalb von Jugoslawien, als viele der Forderungen in der Verfassung von 1974 berücksichtigt wurden.

Mit der Annahme der Verfassung im Jahre 1974 wurden im Land die föderalistischen Elemente gestärkt. Zum Teil entwickelte sich Jugoslawien sogar zu einem konföderalistischen Gebilde (Meier, 1999:201). Die politische Bedeutung der neuen Verfassung bestand darin, wie Meier (1999) betont, dass sie erstmals die Republiken konkret als „Staaten“ definierte (Artikel 3) und sogar ihre Grenzen garantierte. Daraus ließ sich die Souveränität der Republiken herleiten und ihr Anspruch auf die bestehenden Grenzen (Meier, 1999:201). Serbien kritisierte die neue Verfassung, da sie aufgrund der verstärkt föderalistischen Elemente dem Kosovo und der Vojvodina eine starke Stellung einräumte. Die Autonomie dieser Regionen wurde durch die neue Verfassung garantiert; auf der Bundesebene wurden sie gleichberechtigte „konstitutive Faktoren“. Die Gleichstellung war trotzdem nicht vollkommen mit den anderen Republiken. Die beiden Regionen blieben weiterhin Teil von Serbien. So entstand nur eine „partielle Souveränität“, einen formellen Status als „Staaten“ hatten diese Gebiete nicht (Meier, 1999:202).

Das politische System basierend auf dieser Verfassung mit dem aus Krediten finanzierten, künstlichen Wohlstand konnte, wie Florian Bieber (2005) schreibt, nicht lange tragfähig sein (Bieber, 2005:88). Eine Debatte über Reformen kam in Jugoslawien allerdings erst nach Titos Tod im Mai 1980 wieder auf. Die kollektive Präsidentschaft konnte Titos zusammenhaltende

⁹ Der „kroatische Frühling“ begann als Politikwandel im kroatischen Bund der Kommunisten. Bald hat sich jedoch die offene Linie der kroatischen Partei zur nationalistischen Politik gewandelt. Die dominanten Themen der kroatischen Nationalisten waren die wirtschaftliche Dominanz von Belgrad und die kulturelle Unterordnung des kroatischen unter die „serbokroatische“ Sprache und Kultur. Es gab allerdings auch radikale Forderungen, wie ein UN-Sitz für Kroatien oder eine eigene kroatische Armee, diese wurden jedoch von der Parteiführung abgelehnt (Bieber 2005:57).

Rolle nicht erfüllen, so verursachte die Verfassung von 1974 durch die große Bedeutung der Republiken eine politische Krise, die zusammen mit der wirtschaftlichen Krise der achtziger Jahre auf Lösung wartete. Die sich anbietende Möglichkeit auf politische und wirtschaftliche Reformen in Jugoslawien wurde jedoch nicht genutzt. Die kollektive Nachfolgeführung erkannte die Probleme nicht an und unternahm keine Reformschritte. Nenad Dimitrijević (1999) beschreibt die Situation als eine hartnäckige Weigerung der Elite, die Probleme Jugoslawiens anzuerkennen: „It is fascinating that, up to 1987, Yugoslavia's *differentia specifica* lay not only in the serious crisis it was undergoing, but in the ruling elites' dogged refusal to recognize the existence of a crisis. Still, it was obvious that it was only a matter of time before the masks of the ritual remnants of communist ideology would start to drop – the real question was, who would be the first to say openly that communism was dead and that only nationalism remained as the operational principle of the six federal units“ (Dimitrijević, 1999:125). Diese nationalistische Mobilisierung wurde Ende der achtziger Jahre für alle Republiken Realität. In Serbien wurde diese nationalistische Mobilisierung sogar durch die kommunistische Partei und den kommunistischen Führer Slobodan Milošević vertreten.

Den speziellen politischen Kontext von Jugoslawien beschreiben Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek (1997) durch zwei große Revolutionswellen: die kulturelle Revolution der siebziger Jahre und die anti-bürokratische Revolution der achtziger Jahre (Kasapović and Zakošek, 1997: 13ff). Diese Revolutionen und ihre Konsequenzen spielen ihrer Meinung nach eine ausschlaggebende Rolle für die politischen Entwicklungen der neunziger Jahre.

Die kulturelle Revolution war die Antwort der führenden kommunistischen Elite auf die politische Krise im Land, die seit Anfang der 70er Jahre bestand. Diese Antwort war die Entstehung und teils Implementierung von eingebauten Selbstverwaltungen, die gleichzeitig eine Art kulturelle Revolution in dem Land implizierten. Dieses System sollte eine alternative zur Demokratie und Marktwirtschaft bieten (Kasapović and Zakošek, 1997: 13). Viele dieser Ideen wurden auch in der Verfassung von 1974 verwendet. Eine tief greifende Reform der Wirtschaftspolitik oder Schritte Richtung einer Demokratisierung waren trotz dessen nicht möglich. In den meisten Republikparteien wurden nämlich durch die Säuberungswellen der siebziger Jahre die „liberalen“ Parteiflügel entfernt. Diese Entfernung pragmatischer Reformern gab den Weg frei für Opportunisten und schlecht ausgebildete Dogmatiker innerhalb der kommunistischen Parteien (Bieber, 2005:68).

Die andere politische Revolution, die die politischen Entwicklungen in Jugoslawien stark beeinflusste, war die Reaktion der serbischen Elite auf die politische Krise des Landes, die so

genannte „antibürokratische Revolution“ der achtziger Jahre (Kasapović und Zakošek, 1997). Die antibürokratische Revolution war eine Säuberungsaktion innerhalb der kommunistischen Partei, wobei die serbische Führung die „anti-jugoslawischen“ und „anti-sozialistischen“ bürokratischen Eliten in allen Republiken ausschalten wollte mit dem Ziel, die politische und wirtschaftliche Macht unter einer serbischen Führung zu rezentralisieren. Diese geschah durch Vergeltungsmaßnahmen innerhalb der politischen Institutionen, aber auch durch außerinstitutionelle Massenaktionen, wie Kundgebungen und Demonstrationen.

Grund für die antibürokratische Revolution gab der ethnische Konflikt in der serbischen Provinz Kosovo, zwischen der albanischen Mehrheit und der serbischen Minderheit. Der Konflikt galt für die Serben als ein Versuch Serbien zu zerschlagen, wofür ihrer Meinung nach die jugoslawische Verfassung aus dem Jahre 1974 die Schuld trage, die Kosovo den Status als autonome Provinz einräumte. Die serbische Unzufriedenheit mit dieser Situation endete im Sturz der Republikführung in Montenegro und der Aufhebung der Autonomie von Kosovo und Vojvodina durch eine neue serbische Verfassung im März 1989 (Rüb, 1999:337). Diese einseitige Lösung seitens der serbischen Republik hat schwerwiegende Probleme in der Föderation hervorgerufen. Die neue Verfassung Serbiens hat das Gleichgewicht zwischen den Republiken zerstört. Durch die Stimmen von Vojvodina und Kosovo und der abhängigen Führung in Montenegro konnte Serbien die kollektive Führung auf jugoslawischer Ebene blockieren (Rüb, 1999:337). So hatten die vier Stimmen unter serbischer Kontrolle (Serbien, Montenegro, Kosovo und Vojvodina) das gleiche Gewicht, wie die gesamten Stimmen der restlichen vier Republiken. Das bedeutete, dass die Zukunft der Föderation in Serbiens Hand war.

Die antibürokratische Revolution scheiterte im Januar 1990, am Sonderparteitag des Bundes des Kommunisten Jugoslawiens (*Savez Komunista Jugoslavije*, SKJ). Dieser Tag war gleichzeitig der Tag des Scheiterns des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und damit des Zerfalls der jugoslawischen Föderation. Am 14. Kongress des Bundes der Kommunisten von Jugoslawien am 20. Januar 1990 konnten sich die Delegationen in keiner bedeutende Frage der Föderation einigen. So hatte Serbien unter anderem den Vorschlag der kroatischen Delegation nach einer lockeren Föderation strickt abgelegt. Aber auch die slowenischen Delegierten wurden in allen Fragen von der einheitlich stimmenden Delegation der von Serbien dominierten Länder überstimmt (Rüb, 2001:166). Die Pattsituation, die durch das serbische Stimmgewicht verursacht wurde, konnte nicht überwunden werden. Der Kongress endete mit dem Auszug der slowenischen und der kroatischen Delegation.

Nachdem Zerfall des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens ließ sich die Krise im Land nicht mehr aufhalten. Die Reformen vom Wirtschaftsreformer Ante Marković, seit Januar 1989 jugoslawischer Ministerpräsident, kamen zu spät. Der Kroatier wurde von der gemäßigten Mittelschicht und vom Westen als Hoffnungsträger gesehen, der den Weg aus der Krise schaffen könnte (Rüb, 1999:340). Aber wie Matthias Rüb (1999) die Situation beschreibt, war die Macht des Regierungschefs im jugoslawischen System ohnehin auf den Wirtschaftsbe- reich beschränkt. Angesichts der politischen Krise war Ante Marković bis zu seinem Rücktritt am 20. Dezember 1991 unfähig, eine Wende in der Krise zu erreichen (Rüb, 1999:340). Ob- wohl, wie Friedbert W. Rüb (2001) schreibt, im Januar 1990 ein Parteiengesetz verabschiedet wurde, das de facto ein Mehrparteiensystem auf der Bundesebene legalisierte und freie Wah- len für April 1990 vorsah, zogen sich die politischen Kräfte auf die Republiksebene zurück (Rüb, 2001:167). Denn, wie er es weiter beschreibt, die politischen Kosten des Machtgewinns waren auf Republiksebene geringer (Rüb, 2001:167).

Dafür ist auch die Tatsache wichtig, dass nicht nur die politische Elite eine unterschiedliche Linie in Jugoslawien verfolgte, sondern auch die Opposition sich anders entwickelte, als das in den Transformationen in Mittelosteuropa üblich war. Während Jugoslawien als der wirt- schaftlich und politisch liberalste Staat in Osteuropa galt, war die politische Opposition wäh- rend der achtziger Jahre in Jugoslawien schwächer als in anderen osteuropäischen Ländern. Die Kritik der antidemokratischen Verhältnisse wurde in Jugoslawien innerhalb der Föderati- on durch eine nationalistische Kritik übertönt. Wie Friedbert W. Rüb (2001) betont, wurden die alten kommunistischen Eliten vorwiegend nicht wegen ihres ineffizienten und intoleranten politischen Regime angegriffen, sondern aufgrund der ineffizienten Vertretung der nationalen Interessen und der Toleranz gegenüber anderen Nationalismen (Rüb, 2001:167). Aber auch die Dissidentenkreise nahmen keine demokratische Haltung ein. Wie Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek (1997) betonen, hat sich die Kritik der Dissidenten in der linken Kritik des sozialistischen Systems ausgeschöpft, ohne auf die anti-demokratischen Wurzeln dieser ein- zugehen (Kasapović and Zakošek, 1997:13ff). Somit existierte in Jugoslawien ein Mangel an demokratieorientierten oppositionellen Kräften, was, wie später beschrieben wird, insbesonde- re in Serbien die demokratische Entwicklung behinderte.

4 Kroatien

4.1 Die „Ausgelenkte Demokratie“

4.1.1 Die eingeleitete Transformation

Um den Prozess der Verfassungsgebung in Kroatien verstehen zu können, müssen zu allererst die Umstände des Regimewechsels erfasst werden. In Kroatien haben, anders als in Serbien, bereits die ersten kompetitiven Wahlen 1990 zu einem Machtwechsel geführt. Die alte kommunistische Elite hat die Macht verloren und eine breite, nationalistische Bewegung, die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ) kam an die Macht. Im Jahre 1990 hat es in Kroatien somit tatsächlich ein Elitenwechsel stattgefunden. In Anbetracht der wichtigen Rolle der politischen Elite im Verfassungsgebungsprozess ist es wichtig darauf einzugehen, wie dieser Elitenwechsel zustande kam und welche Konsequenzen dieser für die Akteurskonstellation während der Verabschiedung der ersten demokratischen Verfassung Kroatiens hatte.

Der Demokratisierungsgedanke setzte sich in Kroatien zwar relativ spät, aber durchaus schnell durch und endete in den Wahlen im Mai 1990 (Kasapović, 1999:455). Beim Übergang spielte die alte politische Elite, verkörpert durch den Bund der Kroatischen Kommunisten (*Savez Komunista Hrvatske*, SKH), die entscheidende Rolle, während die Oppositionsgruppierungen, wie Nenad Zakošek (2002) schreibt, die Entwicklungen bis zu den ersten Wahlen nur marginal haben beeinflussen können (Zakošek, 2002:642). Der Zusammenbruch in Kroatien war so nicht die Folge von Druck von unten oder die Folge von Verhandlungen am Runden Tischen zwischen Opposition und Regime. Er begann durch die sich ändernden Beziehung zwischen den verschiedenen Parteiflügeln, den Dogmatiker und den Reformisten, innerhalb der kroatischen kommunistischen Partei. Somit wurde der Zusammenbruch von der alten politischen Elite eingeleitet. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass, wie Nenad Zakošek (2002) betont, die Dynamik zur Liberalisierung und Demokratisierung in Kroatien nicht primär aus der innenpolitischen Entwicklung heraus kam, sondern durch die Ereignisse in Serbien und auf der jugoslawischen politischen Bühne beeinflusst worden ist (Zakošek, 2002:642). Dazu gehörten die Mobilisierung eines aggressiven Nationalismus in Serbien und der gleichzeitige Versuch des serbischen Präsidenten Milošević Jugoslawien zu rezentralisieren.

Die kroatische politische Bühne war seit der Niederschlagung des kroatischen Frühlings im Jahr 1971 durch Tito, „eingefroren“ (Zakošek, 2008:591). Kroatien war bis Mitte der achtziger Jahre als die „stille Republik“ (Søberg, 2007:40) bekannt. Dieses „kroatische Schweigen“ (Interview Živković, 22.1.2008) zeigte die unentschlossene und dogmatische Haltung der kroatischen Führung bis Mitte der achtziger Jahre, insbesondere gegenüber den serbischen Bemühungen, Jugoslawien zu dominieren. Die jugoslawischen Dogmatiker, insbesondere aus den Reihen der Armee, der Polizei, der föderalen Administration und die alten Kader innerhalb der nationalen Eliten vertraten die links-populistischen, pro-jugoslawischen Ideen der serbischen Politik und glaubten an die „anti-bürokratischen Revolution“ (Kasapović and Zakošek, 1997:16).

Im Einklang damit waren auch die Dogmatiker in der kroatischen Partei unter Stipe Šušar loyal gegenüber der Bundespartei. Sie traten für den Erhalt von Jugoslawien und der sozialistischen Gesellschaftsordnung ein. Diese Fraktion bestand aus Mitgliedern des Militär- und Polizeiapparats, Beamten und kroatischen Serben. Die gemäßigten Reformer in der kroatischen politischen Elite, die sich hinter Ivica Račan und Zdravko Tomac versammelten, waren bis zu den späten Achtzigern äußerst schwach. „They were a classic example of a group that Adam Przeworski described as „risk-averse“, schreiben Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek im Jahre 1997 über die kroatischen Reformer (Kasapović and Zakošek, 1997:16).

Unter der damaligen Machtverteilung war es für die Reformer der kroatischen Kommunisten nicht möglich, die Dogmatiker offen zu kritisieren. Sie haben nur gelegentlich Widerstand gegen politische Repressionen geleistet oder Forderungen nach der Befreiung der Wissenschaft, der Medien oder der Kultur von der Parteikontrolle gestellt (Kasapović and Zakošek, 1997:16). Anfangs vertraten sie nur eine teilweise Liberalisierung des politischen Lebens. Ihre Position radikalisierte sich erst unter dem Druck der nationalistischen Bewegung der kroatischen Serben und des immer stärker wachsenden serbischen Nationalismus auf der jugoslawischen Ebene. Wie Nenad Zakošek (2002) beschreibt, erkannten die Reformer der SKH in der Demokratisierung ein Mittel zur Stärkung ihrer Legitimationsbasis, den sie zum Widerstand gegen Miloševićs politischen Druck benötigten (Zakošek, 2002:642). Diese Taktik der gemäßigten Reformer war tatsächlich erfolgreich. Die liberalisierte Öffentlichkeit vertrat eine oppositionelle Position gegen den serbischen Populismus und Nationalismus. Die neuen Parteien und Vereinigungen, die Medien, die Gewerkschaften und die Kirche - alle riefen zu einer demokratischen Revolution, anstatt zu einer bürokratischen, auf (Kasapović and Zakošek, 1997:17).

Im Dezember 1989 wurde Ivica Račan zum Vorsitzenden des Bundes der Kommunisten Kroatiens gewählt. Am Sonderparteitag des SKH wurde beschlossen, dass auch andere, nicht sozialistische Parteien zu den Wahlen im nächsten Jahr zugelassen werden sollen. Diese Entscheidung zu Mehrparteienwahlen fiel jedoch nicht ohne Diskussionen. Es war trotz der Stärkung der Reformer nicht von Anfang an eindeutig, dass die kroatischen Kommunisten diesen Weg folgen würden. Wie Milan F. Živković, Mitglied des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Kroatiens (*Socijaldemokratska Partija Hrvatske*, SDP) sich im Interview erinnerte, ist die Entscheidung über die Öffnung zu Mehrparteienwahlen äußerst knapp ausgefallen, mit 7 Stimmen für die politische Öffnung und 6 Stimmen dagegen (Interview Živković, 22.1.2008). Im Präsidium der Partei sollen auch Meinungen aufgekommen sein, dass die Wahlen am besten nach einer sehr kurzen Kampagnenzeit stattfinden sollten, um den neuen Parteien keine Zeit zu lassen, sich für die Wahlen vorzubereiten: „The presidency of the Croatian communist party suggested that the elections need to be held after a very short campaign, about 20 days, letting the other parties no time to develop and prepare for the first elections“ (Interview Živković, 22.1.2008). Für den liberalen Flügel unter Račan soll das jedoch nicht akzeptabel gewesen sein (Interview Živković, 22.1.2008). Račan änderte den Namen der Partei auf Bund der Kommunisten Kroatiens - Partei des Demokratischen Wandels (*Savez Komunista Hrvatske-Stranka Demokratskih Promjena*, SKH-SDP). Später wurde die Partei in die Sozialdemokratische Partei Kroatiens (*Socijaldemokratska Partija Hrvatske*, SDP) umbenannt.

Die Liberalisierung in Kroatien sollte eine kontrollierte Öffnung des politischen Lebens sein, was die Unzufriedenheit mildern und die Macht der Elite festigen sollte (Kasapović and Zakošek, 1997:16). Das reine Mehrheitswahlsystem für die ersten Wahlen im April und Mai 1990 sollte die Interessen der Kommunisten vertreten. Das Wahlrecht begünstigte die stärkste Partei. Schon eine relative Mehrheit reichte, um die absolute Mehrheit der Mandate zu erlangen.

Die Opposition schien kaum Chancen auf einen erfolgreichen Wahlkampf zu haben. Die oppositionellen Parteien haben sich nämlich erst ab Mitte 1989 gegründet, einige erst Anfang 1990. So hatten sie wenig Zeit sich für die Wahl vorzubereiten. Doch trotz diesen, für die Kommunisten vorteilhaften Faktoren verlor die ehemalige kommunistische Partei die Parlamentswahlen. Das Wahlsystem wurde ihr zum Verhängnis als die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ), eine breite, nationalistische Bewegung, die Wahlen gewonnen hat. Sie gewannen mit 42 Prozent der Stimmen, 69 Prozent der

Mandate in der ersten Parlamentskammer (Kasapović, 2000:14ff). Gleichzeitig hatten sie auch in den anderen zwei, und damit in allen drei Parlamentskammern¹⁰ eine Mehrheit erhalten (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Ähnlich zum Liberalisierungsprozess waren auch für den Wahlverlust der Kommunisten die Ereignisse auf jugoslawischer Ebene ausschlaggebend. Der immer mehr wachsende serbische Nationalismus innerhalb Jugoslawiens machte den Jugoslawismus als Ideologie in Kroatien nicht mehr tragbar. Die kroatische kommunistische Partei, von Tradition aus basierend auf der Idee eines jugoslawischen Staates und auf der Ablehnung des Nationalismus, hatte Slobodan Miloševićs serbischen Nationalismus nichts entgegenzusetzen. In den Augen der Bevölkerung hatten sie Kroatiens Interessen gegenüber der serbischen Politik nicht vertreten können. Auch der Weg Miloševićs in Serbien, eine Integration von Nationalismus und Kommunismus, war für die kroatische kommunistische Führung keine Alternative. Einerseits fehlte dank der Säuberungen der siebziger Jahre in der Partei das nationalistische Gedankengut. Anders als in Serbien, wo, wie später darauf eingegangen wird, die „anarcholiberalen“ Elemente aus der Partei entfernt wurden, wurde in Kroatien nach der Niederschlagung des „kroatischen Frühlings“ aufgrund der nationalistischen Forderungen dieser, eine Säuberung gegenüber den „Nationalisten“ durchgeführt. Andererseits hat die Opposition zu dieser Zeit die nationalistische Welle bereits aufgegriffen. Die neuen Parteien waren fast ausschließlich Parteien des rechten Spektrums. Die meisten nicht-kommunistischen politischen Akteure im Jahre 1989 kamen aus den Reihen der wichtigsten Persönlichkeiten des „kroatischen Frühlings“ oder waren Dissidenten. Das zentrale Thema war die Frage der Unabhängigkeit und des Nationalismus. Hätte die kommunistische Partei nationalistische Ideen übernommen, hätte sie sich von der Opposition kaum unterscheiden können, sich gleichzeitig aber unglaubwürdig gemacht. Die HDZ und Tuđman schwammen dafür einfach auf der nationalistischen und antikommunistischen Welle der Zeit (Ottaway und Maltz, 2001:376).

Am 30. Mai 1990 konstituierte sich das im April gewählte Parlament. Dieses wählte Franjo Tuđman, ehemaliger General der Partisanen Armee, später Teilnehmer des „kroatischen Frühlings“, zum Vorsitzenden des Staatspräsidiums. Erst nach Änderung der sozialistischen Ver-

¹⁰ Das kroatische Parlament hatte vor der Wende drei Kammern. Diese waren der Gesellschaftlich-politische Rat, der Rat der Gemeinden und der Rat der vereinigten Arbeit. Nach den ersten Wahlen hat sich das Parlament in der alten Form konstituiert und wurde erst mit der neuen Verfassung 1990 in ein Zweikammersystem umgewandelt. Diese Änderung wurde erst nach den folgenden Wahlen 1992 umgesetzt. Bis zur Neukonstituierung nach den zweiten Wahlen blieb also das alte Dreikammersystem erhalten (Grdešić, 1997:112).

fassung und Abschaffung des kollektiven Staatspräsidiums, einer Erblast des sozialistischen Jugoslawiens, wurde seine Wahl zum ersten Präsidenten Kroatiens möglich. Um dem Vorsitzenden des Staatspräsidiums mehr Macht einzuräumen, wurde im Sommer 1990, vor der Verabschiedung der neuen Verfassung im Dezember 1990, die sozialistische Verfassung geändert. Neben der Änderung der Staatsnamen und der Staatssymbole wurde das Amt des Präsidenten in der alten Verfassung aufgewertet (Zakošek, 2002:644, Interview Zakošek, 16.1.2008). Dadurch wurde das Rotationsprinzip im Präsidium abgeschafft und eine klare Hierarchie, zum Vorteil des Präsidenten, geschaffen (Interview Zakošek, 16.1.2008). Stipe Mesić, der nach dem Tod Tuđmans als zweiter kroatischer Präsident folgen sollte, wurde zum ersten Premier ernannt.

Die Konsequenz dieses Wahlerfolgs der HDZ war also ein Machtwechsel in Kroatien, der eine völlig neue Akteurskonstellation hervorgerufen hat. Anders als in Serbien waren die neuen Machthaber nach den ersten Mehrparteienwahlen aus den Reihen der Opposition hervorgegangen. Die HDZ strebte ein demokratisches und kapitalistisches Kroatien an, auf der Basis von kroatischen nationalen und religiösen Werten. Damit änderte sich in Kroatien nicht nur die Akteurskonstellation. Viel wichtiger ist, dass die neuen Machthaber sich für Demokratie aussprachen und einen Wechsel in der Politik anstrebten. Die neue politische Mehrheit, die aus den Wahlen von 1990 hervorging, hatte wenig Interesse, die bereits existierenden institutionellen Arrangements aufrechtzuerhalten. Legt man der erfolgreichen Verfassungsgebung zu Grunde, dass die erfolgreiche Etablierung neuer Institutionen, beziehungsweise die Reform von alten Institutionen, stark von dem Interesse der relevanten Akteure abhängig ist, scheint in Kroatien die Tatsache, dass die neue Regierungselite eine Systemreform in Richtung eines demokratischen politischen Systems unterstützte, ein wichtiger Faktor gewesen zu sein. Wie später noch detailliert beschrieben wird, war die Situation in Kroatien somit wesentlich anders als in Serbien, wo die Kontinuität der politischen Elite dazu führte, dass ein demokratischer Institutionalisierungsprozess nicht eingeleitet wurde.

Es kann somit festgehalten werden, dass in Kroatien eine genügend starke demokratische Kraft an der Verfassungsreform involviert war. Gleichzeitig war die neue kroatische Regierung, wie im Folgenden noch detailliert beschrieben wird, auf einen politischen Konsens, also auf die Zustimmung anderer relevanten Akteure für eine Verfassungsreform angewiesen. Diese Akteurskonstellation hat, wie die folgende Analyse der Verfassungsreform von 1990 zeigen wird, eine erfolgreiche Änderung der bestehenden institutionellen Rahmen gefördert.

Allerdings haben sich die neuen Akteure nicht nur für Demokratie und Marktwirtschaft ausgesprochen. Franjo Tuđman hat bereits im Wahlkampf offen gelegt, dass er einen unabhängigen kroatischen Nationalstaat erreichen will. Die internationale Anerkennung und ein unabhängiger Staat waren auch vorrangige Ziele der ersten HDZ-Regierung. In Bezug auf Jugoslawien war für sie höchstens eine lockere Konföderation¹¹, eine Vereinigung souveräner Staaten vorstellbar (Cohen, 1997:78). Das Scheitern der Verhandlungen im Bundespräsidium, unter anderem mit dem serbischen Präsidenten Slobodan Milošević über eine konföderative Lösung und Miloševićs einseitige Änderung der Verfassungen von Vojvodina, Kosovo und Montenegro verstärkten jedoch die Unabhängigkeitsbestrebungen. Das führte dazu, dass ein unabhängiger kroatischer Staat für alle relevanten Akteure erstrebenswert wurde. Dieser Umstand hat in Kroatien dazu beitragen, dass nicht nur die Regierungselite, sondern auch, wie es im Folgenden ausgeführt wird, die politische Opposition ein starkes Interesse an neuen Institutionen entwickelte, was einen breiten politischen Konsens über eine neue Verfassung unterstützte. Diese Tatsache ist umso relevanter, als beschrieben wurde, dass die Konsolidierung neuer Regeln umso wahrscheinlicher ist, je breiter der der Reform zugrunde liegende Konsens ist.

4.1.2 Die demokratische Institutionalisierung: die Verfassung von 1990

Nach dem Wahlsieg im Frühjahr 1990 wand sich die HDZ-Führung schnell den Aufgaben der Staatsformation zu. Die neue kroatische Verfassung sollte, anders als die serbische Verfassung 1990, vom neu gewählten Parlament verabschiedet werden. Das Verfahren basierte auf der alten kroatischen Verfassung von 1974. Somit war dieser Reformprozess, wie Siniša Rodin, Verfassungsrechtler an der Universität Zagreb beschreibt, ein „gradual break-up“ (Interview Rodin, 28.1.2008).

Ein spezielles parlamentarisches Komitee, eine Verfassungskommission, befasste sich mit der Verfassungsgebung¹². Diese parlamentarische Kommission beauftragte eine Expertenkommission mit der Ausformulierung der neuen Verfassung (Rüb, 2001:207). Wie sich Vertreter

¹¹ Die Konföderation wurde als Ziel für die Position Kroatiens in Jugoslawien in Tuđmans erste Rede vor dem neuen Parlament gesetzt (Grdešić 1997:113).

¹² Nach Friedbert W. Rüb (2001) bestand diese parlamentarische Kommission aus 24 Mitgliedern, je zur Hälfte aus Abgeordneten des Parlaments und Experten. Da sich die Kommission proportional zur Parteistärke im Parlament zusammensetzte, hatte die HDZ sowohl unter den Experten, als auch unter den Abgeordneten die absolute Mehrheit. Die Experten konnten allerdings an den Abstimmungen nicht teilnehmen (Rüb 2001:207).

der damaligen oppositionellen SDP, Anton Vujić und Gordana Grbić, erinnerten, wurden neben der parlamentarischen Kommission auch Personen außerhalb des Parlaments in die Verfassungsdiskussion einbezogen. Im Rahmen einer breiten außerparlamentarischen Kommission diskutierten Intellektuelle und Personen des öffentlichen Lebens über die neuen Regeln (Interview Vujić, 30.1.2008; Interview Grbić, 23.1.2008). Wie Friedbert W. Rüb (2001) beschreibt, soll diese größere „Verfassungsgebende Kommission“ vom Staatspräsident Tuđman einberufen worden sein und bestand aus 229 Mitgliedern aus mehreren Berufsgruppen, wie Journalisten, Geschäftsleute, aber auch Bauern und Fischer, um die Beteiligung des Volkes zu ermöglichen (Rüb, 2001:207). Auch die außerparlamentarische Kommission soll eine Expertengruppe aus Universitätsprofessoren beauftragt haben, die einen Entwurf für die neue Verfassung anfertigen sollte (Rüb, 2001:207). Am Ende des Prozesses wurden die zwei Expertenkommissionen zusammengeführt. Das parlamentarische Komitee verfasste mehrere Entwürfe anhand der Vorschläge der außerparlamentarischen Kommission und der Öffentlichkeit (Grdešić, 1997:114). Nachdem der erste Entwurf veröffentlicht wurde, ernannte der Präsident ein Redaktionsgremium aus Repräsentanten der politischen Parteien, der Regierung und Rechtsexperten, die die Endfassung gestalten sollten (Grdešić, 1997:114).

Die Diskussion über die neue Verfassung war in Kroatien nicht auf die Elite beschränkt, sie wurde auch in die breite Öffentlichkeit getragen. Einerseits durch das außerparlamentarische Komitee, andererseits durch Kritik an den Entwürfen in den Medien. Die Medien in Kroatien hatten in der letzten Phase des Kommunismus weitgehende Freiheiten errungen. Wie sich Nenad Zakošek, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Zagreb erinnert, berichtete besonders die Presse kritisch über die Verfassungsentwürfe (Interview Zakošek, 16.1.2008). Im Rahmen dieser Kritik soll vor allem das geplante semipräsidentielle System in Frage gestellt worden sein. Dieses ermöglichte nach französischem Muster eine starke Rolle des Präsidenten mit einer schwachen, ihm weitgehend untergeordneten Regierung und einem schwachen Parlament. Die öffentliche Diskussion zur neuen Verfassung konzentrierte sich zudem auf symbolische Fragen, ob Kroatien als ein Nationalstaat oder als Staat seiner Bürger definiert werden sollte (Zakošek, 2002:644).

Die HDZ besaß in jedem der, in 1990 noch drei¹³, Kammern im Parlament eine absolute Mehrheit. Doch wie bereits erwähnt, wurden die oppositionellen Parteien trotz dieser überra-

¹³ Wie bereits beschrieben, hat sich das Parlament nach den Wahlen erstmal in der alten Form konstituiert. Die drei Kammern waren der Gesellschaftlich-politische Rat, der Rat der Gemeinden und der Rat der vereinigten Arbeit.

genden Mehrheit in den Verfassungsgebungsprozess miteinbezogen (Interview Vujić, 30.1.2008; Grbić, 23.1.2008). Die Verfassungsgebung von 1990 war, wie Ivan Grdešić (1997:114) formuliert, eine „beispielhafte Kooperation“ zwischen Regierung und Opposition. Die Abstimmungsergebnisse zeigen, dass die Verfassung von 1990 mit überragender Mehrheit in allen drei Kammern des Parlaments angenommen wurde¹⁴. Die HDZ schaffte es, die Unterstützung aller parlamentarischer Parteien für die neue Verfassung zu bekommen und die Verfassung in einem breiten Konsens zu verabschieden. Wie Ivan Grdešić (1997) ausdrückt: „...the general impression was that the new Constitution came into being through political cooperation and respect for political parties. Such exemplary cooperation was to be repeated only once again – at the peak of the Serbian aggression on Croatia – when the Government of National Agreement was formed“ (Grdešić, 1997:114). Die Interviews mit ehemaligen oppositionellen Politikern bestätigen, dass die Opposition sich sowohl in die Vorbereitung als auch in die Verabschiedung der Verfassung integriert fühlte (Interview Grbić, 23.1.2008, Interview Vujić, 30.1.2008) und auch die geführten öffentlichen Diskussionen über die Verfassung als hinreichend ansah (Interview Grbić, 23.1.2008). Wie Gordana Grbić, ehemalige Parlamentsabgeordnete der Sozialdemokratischen Partei zusammenfasste: „We were satisfied with the process“ (Interview Grbić, 23.1.2008).

Dieser bedeutende Konsens zwischen Regierung und Opposition in Kroatien basierte erstens darauf, dass die regierende HDZ durchaus einen Bedarf an politischer Unterstützung hatte. Um die Verfassung im Jahre 1990 mit der vorgeschriebenen qualifizierten Mehrheit verabschieden zu können, war es für die HDZ trotz absoluter Mehrheit in allen Parlamentskammern nötig, die zweitgrößte Partei, die SDP, für die neue Verfassung zu gewinnen. So musste die HDZ die oppositionelle Beteiligung am Verfassungsgebungsprozess hinnehmen.

Gleichwohl ist es wichtig zu erwähnen, dass die HDZ nicht relevant von ihren Ideen abweichen musste. Die überragende Mehrheit der HDZ führte dazu, dass die (Halb-)Präsidialdemokratie von der Opposition nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden konnte¹⁵. Ihr wurden, um einen Konsens zu fördern, andere inhaltliche Änderungen geboten. Dass die Präambel die Partisanbewegung als Tradition des Staates beinhaltete, war, wie Gordana

¹⁴ Abstimmungsergebnisse 1990: Gesellschaftlich-politischer Rat (erste Kammer) 79 dafür, 1 dagegen; Rat der Gemeinden (zweite Kammer) 113 dafür, 3 dagegen; Rat der vereinigten Arbeit (dritte Kammer) 157 für, 3 dagegen. Die Ergebnisse sind im Rahmen des Interviews mit dem Politikwissenschaftler Goran Čular aus dem Archiv des Sabors übermittelt worden (Interview Čular, 24.1.2008).

¹⁵ Wie beschrieben wurde, hatte die HDZ auch in der Verfassungskommission eine absolute Mehrheit.

Grbić, ehemalige SDP-Abgeordnete sich im Interview erinnerte, für die ehemalige kommunistische Partei besonders wichtig, aber auch bei den Frauen- und Minderheitenrechten hat sich die sozialdemokratische Opposition durchsetzen können (Interview Grbić, 23.1.2008). Zudem begründete die HDZ das halbpräsidiale System mit Effizienz und Stabilität und stellte es aufgrund des westlichen, französischen Musters als eine moderne Verfassung dar. Das nahm den Kritikern den Wind aus den Segeln. Gordana Grbić hat sich an die Einstellung der damaligen, mit wenig demokratischer Erfahrung ausgestatteten Opposition wie folgt erinnert: „It was a modern constitution, what can you have against it?“ (Interview Grbić, 23.1.2008).

Als zweiten unterstützenden Faktor für den Konsens ist es zudem wichtig, die Position der ehemaligen kommunistischen Partei Anfang der neunziger Jahre zu verstehen. Die Aufrechterhaltung der alten Verfassung, beziehungsweise die Änderung dieser war für die ehemalige kommunistische Partei keine realistische Option. Wie bereits beschrieben wurde, war das alte, kommunistische System stark verbunden mit der Ideologie des Jugoslawismus. Diese war jedoch aufgrund des wachsenden serbischen Nationalismus und Slobodan Miloševićs aggressiv-nationalistischer Politik, in Kroatien nicht mehr zu vertreten. Die immer schärferen Auseinandersetzungen mit der serbischen Minderheit innerhalb Kroatiens, die schon im Sommer 1990, vor der Verabschiedung der neuen Verfassung ihren Lauf nahmen, haben den Jugoslawismus zusätzlich in den Augen der Kroaten diskreditiert. Die Reformkommunisten gerieten unter den „Druck der Verhältnisse“ (Interview Zakošek, 16.1.2008). Mit der Verschärfung der Konflikte auf Bundesebene und im Lande mussten auch sie gewisse „nationalistische“ Züge unterstützen. Zudem hat sich die kommunistische Partei seit dem Ende der achtziger Jahre stark gewandelt. Die Liberalen gewannen die Oberhand in der kommunistischen Partei und förderten einen Richtungs- und Strategiewechsel innerhalb der Partei. Es ist daher wichtig festzuhalten, dass somit einer Beharrung der alten Institutionen in Kroatien jegliche Grundlage entzogen wurde. Die Etablierung neuer, demokratischer Institutionen rückte so in das Interesse *aller* wesentlichen Akteure.

Drittens hatte auch der jugoslawische Kontext einen direkten Einfluss auf die Förderung des Konsenses zwischen den Parteien. Die neue kroatische Verfassung wurde am 22. Dezember 1990 verabschiedet, lange vor der Verkündung der kroatischen Unabhängigkeit. Kroatien war somit de jure eine Teilrepublik Jugoslawiens. De facto befand es sich mehr auf einer Zwischenstufe zwischen einer Teilrepublik und einem unabhängigen Staat. Seit dem gescheiterten 14. Kongress des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens im Januar 1990 war die Bundesebene funktionsunfähig. Die Entwicklungen zeigten die völlige Desintegration des Staates:

Serbien änderte eigenmächtig seine Verfassung, Slowenien und Kroatien hielten Mehrparteiwahlen ab, die Waffen der Territorialverteidigung wurden in Kroatien praktisch vollständig eingezogen und die nicht serbischen Offiziere verließen die Jugoslawische Volksarmee (*Jugoslovenska Narodna Armija*, JNA). Das jugoslawische Präsidium war machtlos gegen die Ereignisse. Kroatien blieb mit den staatlichen Funktionen immer stärker allein, jedoch ohne eine internationale Anerkennung als souveräner Staat oder einen eigenen politischen Institutionensystem. Das erhöhte den Bedarf an neuen, eigenen politischen Institutionen. Insbesondere ab dem Sommer 1990, ab dem Aufstand der kroatischen Serben, war die ungeklärte Staatlichkeit ein Thema, das alle Parteien bewegte. Diese Situation machte die neue Verfassung in Kroatien zu einem Symbol der Eigenstaatlichkeit und Souveränität. Wie Gordana Grbić im Interview sagte: „The constitution was a symbol that Croatia became a state“ (Interview Grbić, 23.1.2008). Diese symbolische Rolle räumte der neuen kroatischen Verfassung eine besonders starke Unterstützung von allen Seiten ein.

Die Loslösung von Jugoslawien und das Streben nach Erlangung der Unabhängigkeit sorgten in Kroatien dafür, dass die Eigenstaatlichkeit und die Demokratie stark miteinander verbunden waren. Als charakteristische für diese Verbundenheit sieht Nenad Zakošek (2002) die Tatsache, dass der Tag der Konstituierung des frei gewählten Mehrparteien-Parlaments in Kroatien als „Staatlichkeitstag“ gefeiert wird (Zakošek, 2002:643). Obwohl für den neuen Präsidenten Tuđman weniger die demokratische Entwicklung des Landes, als die Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit als Ziel im Vordergrund stand, ist es wichtig zu sehen, dass die Demokratie in Kroatien ein Mittel zur Verwirklichung der Eigenstaatlichkeit geworden war (Zakošek, 2002:643). Diese Entwicklung ist umso interessanter, wenn man sich vor Augen hält, dass dem zur Transformation parallel laufenden Staatsbildungsprozess eine für die Institutionalisierung hinderliche Wirkung zugesprochen wurde. Die kroatische Verfassungsgebung 1990 zeigt allerdings, dass die ungeklärte Staatlichkeit sogar förderlich für die demokratische Institutionalisierung sein kann, wenn die demokratischen Institutionen ein Mittel der Staatsbildung werden.

Damit scheint in Kroatien im Jahre 1990 sowohl die Akteurskonstellation als auch der Handlungskorridor der relevanten Akteure für eine erfolgreiche Verfassungsgebung förderlich gewesen zu sein. Das einer erfolgreichen Verfassungsgebung zu Grunde gelegte breite Akteursinteresse an demokratischen Regeln war in Kroatien weitgehend gegeben, da alle relevanten Akteure ein Interesse daran hatten, die bestehenden Regeln zu ändern. Die HDZ war demokratieorientiert, denn sie sah in der Demokratie einen Weg in die staatliche Selbstständigkeit

Kroatiens. Gleichzeitig konnte sie durch ihre starke Mehrheit die Regeländerungen grundsätzlich bestimmen. Auch die zweitgrößte Partei, die oppositionelle SDP, als einziger „alter Akteur“, hatte aufgrund der Verhältnisse kein Interesse und keine Möglichkeit, die alten Regeln aufrecht zu erhalten. Es ist wichtig festzuhalten, dass somit ein Beharrungsvermögen der alten Institutionen jegliche Grundlage entzogen wurde. Die Etablierung neuer, demokratischer Regeln rückte so in das Interesse aller wesentlichen Akteure.

Obwohl angenommen wurde, dass ein Mangel an souveräner Staatlichkeit die demokratische Reform behindern könne, zeigte die Verfassungsgebung von 1990 in Kroatien eine positive Auswirkung der ungeklärten Staatlichkeit auf die demokratische Institutionalisierung. Das Streben nach staatlicher Unabhängigkeit im Rahmen der zerfallenden Föderation unterstützte das Interesse nach einer neuen demokratischen Verfassung. Die neue Verfassung wurde mit überragender Mehrheit und mit oppositioneller Unterstützung in Dezember 1990 verabschiedet. Trotz dieser Erkenntnis über die positive Wirkung der ungeklärten staatlichen Souveränität ist es wichtig vorweg zu nehmen, dass die Konsolidierung der neuen Regeln dadurch erschwert wurde. Das wird in den folgenden Punkten über die politischen Entwicklungen der neunziger Jahre detailliert gezeigt.

An dieser Stelle ist es auch wichtig festzuhalten, dass die Folgen dieses Konsenses über die Verabschiedung der neuen Verfassung hinausgehen. Dieser Kompromiss aller relevanten Akteure ist bedeutend, wenn man sich vor Augen führt, dass ein wesentlicher Faktor in der erfolgreichen Verfassungsgebung der ist, dass die neuen Regeln als „the only game in town“, als ausschließliche Spielregeln fungieren. Es wird im Folgenden gezeigt, dass der breite politische Konsens für die neue kroatische Verfassung dazu beigetragen hat, dass sie eine breite Unterstützung genoss. Der Konsens führte dazu, dass auch die Opposition die Verfassung von 1990, trotz Kritik an dem dadurch eingeführten Regierungssystem, als ihre Verfassung ansah. „It was also our constitution“, bestätigt die ehemalige SDP Abgeordnete, Gordana Grbić (Interview Grbić, 23.1.2008). Tatsächlich scheint diese verfassungsrechtliche Grundlage während der neunziger Jahre in Kroatien nicht maßgeblich verletzt worden zu sein und war sogar nach dem Tod Tudmans als „the only game in town“ von keiner der relevanten Akteure in Frage gestellt. Das trug wesentlich zur Verfassungskontinuität nach dem Fall des umstrittenen Tudman-Regimes bei. So ist es bereits an dieser Stelle wichtig, die Bedeutung dieses Konsenses für die langfristige Stabilität der Verfassung in Kroatien hervorzuheben. Gleichzeitig ist es wichtig hier anzumerken, dass die Kooperation zwischen Regierung und Opposition im Verfassungsgebungsprozess einen grundlegenden Unterschied zum serbischen Verfassungsge-

bungsprozess darstellt. Wie im nächsten Kapitel gezeigt wird, wurde in Serbien keine oppositionelle Partei in den Verfassungsgebungsprozess Anfang der neunziger Jahre einbezogen.

Das Ergebnis des Verfassungsgebungsprozesses 1990 war ein solides Grunddokument mit einigen Mängeln im Bereich „checks and balances“. In der neuen Verfassung wurde die Souveränität der Republik proklamiert und ihr Recht auf Austritt aus dem jugoslawischen Bund festgehalten. Das Parlament stellte die Herrschaft der republikanischen Legislation über die föderale Legislation (Grdešić, 1997:116). Die reformierte Verfassung folgte dem Grundsatz der Gewaltenteilung, mit einem umfangreichen Katalog von Grundrechten und Grundfreiheiten (Art. 14-69). Wie Ivan Grdešić (1997) zusammenfasst: „The basic principles incorporated into it were multi-party democracy, market economy, rule of law, human rights, separation of powers and, of course, independence and sovereignty“ (Grdešić, 1997:116). Gleichzeitig ist wichtig festzuhalten, dass, wie Josip Kregar, Branko Smerdel und Ivan Šimonović (1991) beschreiben, die Bestimmung über die Gewaltenteilung nicht konsequent als Gleichgewicht aller Staatsgewalten durchgeführt worden. In vielen Bereichen kam es zu einem Übergewicht der Exekutive und des Präsidenten (Kregar et al., 1991:228).

Die Verfassung führte, wie bereits erwähnt, auf Drängen der HDZ-Mehrheit ein semipräsidentiales System, nach dem Vorbild der französischen Verfassung von 1958, ein, mit einem starken Präsidenten und einem schwachen Parlament. Diese sollte, wie Friedbert W. Rüb (2001) schreibt, eine stabile und effektive Regierung ermöglichen (Rüb, 2001:208). Die Regierung ist nicht nur vom Parlament, sondern auch von dem direkt gewählten Staatspräsidenten abhängig, der die Regierung und den Premier ernennen und erlassen kann (Rüb, 2001:208).

Die Wahl des Präsidenten geschah nach der neuen Verfassung durch direkte Wahl (Artikel 95). Er teilte sich die Macht mit der Regierung, wobei dem Präsidenten die stärkere Rolle zugeteilt wurde, da er den Ministerpräsidenten ernennen und oder seiner Position entheben konnte (Artikel 98). In Anbetracht der starken Position des Präsidenten Tuđman, die, wie später beschrieben wird, auch auf die starke parlamentarische Mehrheit seiner Partei baute, ist es auch wichtig zu erwähnen, dass die kroatische Verfassung von 1990 dem Präsidenten einen Parteiamt ausdrücklich erlaubte (Artikel 96).

Während die Regierung neben der Verantwortung gegenüber dem Präsidenten auch parlamentarischem Vertrauen unterliegt (Artikel 111), kann der Präsident der Republik nur im Falle einer Verfassungsverletzung zur Verantwortung gezogen werden. Artikel 105 der kroatischen Verfassung von 1990 besagte, dass der Präsident der Republik für die Verletzung der Verfas-

sung in Ausübung seines Amtes verantwortlich sei. Das Verfahren zur Feststellung seiner Verantwortlichkeit konnte die Abgeordnetenkammer des Sabors mit einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten einleiten.

„Der Präsident der Republik ist für die Verletzung der Verfassung in Ausübung seines Amtes verantwortlich. Das Verfahren zur Feststellung der besonderen Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik kann die Abgeordnetenkammer mit einer Mehrheit von zwei Drittel aller Abgeordneten einleiten. Über die Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik entscheidet das Verfassungsgericht mit einer Mehrheit von zwei Drittel aller Richter. Wenn das Verfassungsgericht der Republik Kroatien dessen Verantwortlichkeit feststellt, endet das Amt des Präsidenten der Republik kraft Verfassung“ (Artikel 105, Verfassung 1990).

Obwohl das durch Artikel 70 eingeführte Zweikammerparlament eine sehr begrenzte Kontrollmacht über den Präsidenten der Republik besaß, wurde dem Präsidenten das Recht eingeräumt, auf Antrag der Regierung und mit Gegenzeichnung des Premiers die Abgeordnetenkammer aufzulösen, wenn diese der Regierung das Misstrauen ausspricht oder den Staatshaushalt nicht innerhalb bestimmter Fristen annimmt (Artikel 104).

„Der Präsident der Republik kann auf Antrag der Regierung und unter Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten nach einer Beratung mit dem Präsidenten der Kammer die Abgeordnetenkammer auflösen, wenn diese Kammer der Regierung das Misstrauen ausspricht oder einen Monat vom Tag der Vorlage an den Staatshaushalt nicht annimmt. Der Präsident der Republik kann die Abgeordnetenkammer nicht erneut vor Ablauf eines Jahres vom Tag der Auflösung an auflösen“ (Artikel 104, Verfassung 1990).

Dieses einseitige Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Parlament legt besonders im Falle einer starken parlamentarischen Mehrheit große Macht in die Hände des Präsidenten.

Gleichzeitig muss an dieser Stelle ein anderer Aspekt dieser Regelung betont werden. Diese Regelung betraf nämlich nicht nur das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und das Parlament, sondern auch das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Wie beschrieben wurde, ist nach Artikel 111 die Regierung dem Parlament verantwortlich. Die beschriebene Regelung über die Auflösung des Parlaments zeigt allerdings auch die schwache Kontrolle des Parlaments über die Regierung. Wenn das Parlament nämlich ihr Misstrauen gegenüber der Regierung ausspricht, bedeutet das nach Artikel 104 wahrscheinlich die eigene Auflösung.

Die Macht des Präsidenten war vor allem im Falle des *„Kriegszustandes oder einer unmittelbaren Bedrohung der Unabhängigkeit und Einheit der Republik“* groß, wenn er Verordnungen mit

Gesetzeskraft verabschieden kann und erst eine nachträgliche Bestätigung des Sabors benötigt (Artikel 101).

„Der Präsident der Republik erlässt im Falle des Kriegszustandes oder einer unmittelbaren Bedrohung der Unabhängigkeit und Einheit der Republik, oder wenn die Organe der staatlichen Gewalt außerstande sind, ordnungsgemäß die verfassungsmäßigen Funktionen auszuüben Verordnungen mit Gesetzeskraft und trifft außerordentliche Maßnahmen. Solange der Präsident der Republik diese Befugnisse ausübt, kann die Abgeordnetenkammer nicht aufgelöst werden. Der Präsident der Republik unterbreitet der Abgeordnetenkammer des Sabors der Republik Kroatien Verordnungen mit Gesetzeskraft zur Bestätigung, sobald der Sabor zusammentreten kann“ (Artikel 101, Verfassung 1990).

Dieser Artikel ist für diese Untersuchung auch besonders deshalb wichtig, weil der Kriegszustand in Kroatien Anfang der neunziger Jahre Realität wurde. Der Artikel 101 wurde unter der Präsidentschaft Tuđman tatsächlich ein zentraler Pfeiler der „Ausgelenkten Demokratie“¹⁶. Auf der Grundlage dieses Artikels wurden präsidiale Verordnungen mit Gesetzeskraft in Kroatien bis Mitte der neunziger Jahre erlassen und durchgesetzt¹⁷ (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Ein anderer, später ähnlich umstrittener Artikel war der Artikel 106 der neuen kroatischen Verfassung. Dieser Artikel richtete als Unterstützung für den Präsidenten der Republik bei der Ausübung seiner Befugnisse „beratende Körperschaften“ ein. Die Mitglieder der eingerichteten „Präsidialrates“ sowie „anderer beratender und unterstützender Körperschaften“ wurden vom Präsidenten ernannt und entlassen. Eine Kontrolle über diese Gremien wurde keiner der anderen Gewalten eingeräumt, was unter der Präsidentschaft Tuđmans zur Aufhebung der Gewaltenteilung führte, indem der Präsident Funktionsträger anderer Staatsorgane in die Entscheidungsgremien aufnahm. Sowohl auf Artikel 101, als auch auf Artikel 106 wird bei der Untersuchung der Verfassungskonsolidierung unter der Präsidentschaft Tuđmans noch Bezug genommen.

¹⁶ Als „Ausgelenkte Demokratie“ wird in dieser Arbeit das Herrschaftssystem in Kroatien unter der Präsidentschaft Tuđmans genannt, während dessen eine starke Machtkummulation im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundlagen möglich war. Der Begriff wird im Anschluss aufgegriffen.

¹⁷ Die Einheit der Republik wurde tatsächlich erst mit der Integration Ostslawoniens 1998 hergestellt und war somit bis zum Ende der neunziger Jahre „gefährdet“. Gleichzeitig ist es wichtig zu erwähnen, dass der Notstand oder „Kriegszustand“ in Kroatien offiziell nie ausgerufen wurde (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Das Dreikammerparlament wurde in der neuen Verfassung, wie bereits erwähnt, durch einen Zweikammerparlament ersetzt (Artikel 70)¹⁸. Dieses bestand aus einer Abgeordnetenkommission für die traditionelle Repräsentation der Bürger und der „*Komitatenskommission*“ als regionale Vertretung. In die zweite Kammer der Regionen wurden die Vertreter - ähnlich wie in die erste Kammer - direkt gewählt. Jede Region (*zupanje*) hat drei Repräsentanten gewählt. Neben der bereits beschriebenen schwachen Rolle des Parlaments, bekam der kroatische Präsident sogar direkte Eingriffsmöglichkeiten in die Zusammenstellung des Legislativorgans, indem er fünf Mitglieder aus den Reihen „*besonders verdienter Bürger*“ in die Kammer ernennen durfte (Artikel 71, Absatz 4). Das nahm das wenig ausbalancierte Kräfteverhältnis zwischen den Gewalten, was eine Konsequenz des semipräsidentialen Systems war, noch stärker aus dem Gleichgewicht.

Die neue kroatische Verfassung führte ein Verfassungsgericht nach deutschem Modell ein (Artikel 122-127). Die Mitglieder des Verfassungsgerichts wurden auf Vorschlag der Komitatenskommission von der Abgeordnetenkommission für acht Jahre gewählt (Artikel 122, Absatz 1). Die Wahl der Verfassungsrichter lag damit, anders als in Serbien, ganz in den Händen des Sabors. In Serbien besaß nach der serbischen Verfassung von 1990 der Präsident der Republik das Vorschlagsrecht für die Position der Verfassungsrichter (Artikel 83 der serbischen Verfassung von 1990). Dieser Unterschied zwischen der kroatischen und der serbischen Verfassung scheint wichtig zu sein und soll bereits hier betont werden. Wie im Folgenden gezeigt wird, spielte das Verfassungsgericht in Kroatien durch die Bewahrung einer gewissen Unabhängigkeit insbesondere in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine wichtige Rolle darin, dass die Institutionen in Kroatien ihre handlungsleitende Wirkung, trotz der starken Machtzentralisierung in den Händen des Präsidenten, nicht gänzlich verloren. Während das kroatische Verfassungsgericht seine Unabhängigkeit zu einem relevanten Akteur wurde, konnte das Verfassungsgericht in Serbien allerdings keine unabhängige Rolle einnehmen. Das serbische Verfassungsgericht blieb dem serbischen Präsidenten untergeordnet. Das ist umso interessanter, als, wie noch aufgegriffen wird, dem serbischen Verfassungsgericht sogar explizit die

¹⁸ Wie Friedbert W. Rüb (2001) schreibt, kursiert in Zagreb das Gerücht, dass die Idee der zweiten Kammer während eines Tenisspiels zwischen Tudman und seinem Berater in Verfassungsfragen, Sokol, entstanden sein soll. Sokol soll Tudman erzählt haben, dass einige westliche Verfassungen eine zweite Kammer einrichten, in der der Staatspräsident nach Ablauf seiner Amtszeit automatisch Mitglied wird und auch verdiente Bürger des Staates in diese Kammer berufen kann. Das soll dem Präsidenten sehr gefallen haben. Tatsächlich wurde die Idee der zweiten Kammer erst in letzter Minute in den Entwurf aufgenommen und wurde nicht diskutiert (Rüb 2001:207ff).

Möglichkeit zur Eigeninitiative eingeräumt wurde (Artikel 128 der serbischen Verfassung von 1990).

Dem Verfassungsgericht der Republik Kroatien wurden im Artikel 125 der Verfassung folgende Rechte und Pflichten eingeräumt: die Entscheidung über die Übereinstimmung eines Gesetzes mit der Verfassung; die Entscheidung über die Übereinstimmung anderer Vorschriften mit der Verfassung und dem Gesetz; der Schutz der verfassungsmäßigen Freiheiten und Rechte der Menschen und Bürger; die Entscheidung bei Kompetenzkonflikten zwischen Organen der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt; die Entscheidung in Einklang mit der Verfassung über die Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik; die Beaufsichtigung der Verfassungsmäßigkeit von Programmen und Tätigkeiten und Verbot der Tätigkeiten in Einklang mit der Verfassung; die Beaufsichtigung der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit von Wahlen und Referenden, die Entscheidung in Wahlstreitigkeiten, die nicht in die Zuständigkeit der Gerichte fallen und die Besorgung anderer durch die Verfassung festgelegt Aufgaben. Die Verfahrensregeln sollten gemäß Artikel 127, Absatz 1 im Verfassungsgesetz festgelegt werden¹⁹.

In Bezug auf die Judikative muss der von der neuen kroatischen Verfassung eingerichtete staatliche Gerichtsrat erwähnt werden. Die Richter und Staatsanwälte wurden laut Artikel 121 der Verfassung von 1990 vom „*Gerichtsrat der Republik*“ ernannt und entlassen. Die Mitglieder des Gerichtsrats sollten von der Abgeordnetenkammer auf Vorschlag der Komitatenkammer gewählt werden. Wie später darauf detailliert eingegangen wird, trug dieser Gerichtsrat, der die Unabhängigkeit der Justiz stärken sollte, wesentlich zur Politisierung der Justiz in Kroatien.

Insgesamt kann über die kroatische Verfassung von 1990 die Aussage getroffen werden, dass sie eine Gewaltenteilung einführte. Die gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten der Gewalten waren jedoch nicht ausbalanciert und insbesondere seitens des Parlaments eingeschränkt. In der neuen Verfassung bestand kaum die Möglichkeit, die Regierung, insbesondere aber den

¹⁹ Wie Kregar/Smerdel/Šimonović (1991) beschreiben, sind siebzig Prozent der Gesetze zu der Zeit in Dringlichkeitsverfahren verabschiedet worden, wobei die Abgeordnete die Gesetzesvorlagen oft erst zu Beginn der Sitzung zu sehen bekamen. Auch das Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht soll in so einem Eilverfahren beschlossen worden sein (Kregar/Smerdel/Šimonović, 1991:235). Das ist insbesondere in Anbetracht dessen relevant, dass laut Kregar/Smerdel/Šimonović (1991:235) die Verfassung Kroatiens kein Dringlichkeitsverfahren vorsieht, diese sind vielmehr durch die aktuelle politische Situation begründet worden. Somit lässt sich bereits in der Verabschiedung der ersten ausführenden Gesetze die spätere Funktionsweise der „Ausgelenkten Demokratie“ erahnen.

Präsidenten zur Verantwortung zu ziehen, besonders im Falle einer starken parlamentarischen Mehrheit. Es bestand somit ein Mangel an üblichen demokratischen „checks and balances“, was Präsident Franjo Tuđman, wie im Folgenden detailliert beschrieben wird, in den Jahren seiner Präsidentschaft auszunutzen wusste. Gleichzeitig ist es wichtig, schon an dieser Stelle zu betonen, dass es sich bei der kroatischen Verfassung, anders als bei der serbischen Verfassung von 1990, um einen durchaus inhaltlich diskutiertes und demokratisches Regelwerk handelt, das trotz einiger Defizite eine solide Basis für politisches Handeln bietet. Wie später aufgezeigt wird, bot die serbische Verfassung in keinerlei Hinsicht eine solche institutionelle Grundlage, was einer demokratischen Entwicklung sowohl während der neunziger Jahre als auch nach der demokratischen Wende im Jahre 2000 im Wege stand.

Die neue kroatische Regierung konstituierte sich sofort nach der Verabschiedung der neuen Verfassung, und begann mit dem Präsidenten Tuđman zu arbeiten. Das Parlament wurde während dessen weiterhin in alter Form mit drei Kammern beibehalten. Zwar änderte sich die Geschäftsordnung des Parlaments schon vorher, wodurch auch eine gewisse Gewichtung zwischen den drei Kammern geschah. Das neue Zweikammerparlament konstituierte sich allerdings erst nach den Wahlen 1992 neu. Nenad Zakošek beurteilt diesen fehlenden Schritt als weniger entscheidend für die Machtverhältnisse, da die HDZ eine sichere Mehrheit in allen drei Kammern besaß (Interview Zakošek, 16.1.2008). Doch scheint diese Entwicklung nicht unwichtig zu sein, wenn man sich die schwache Rolle des Parlaments vor Augen hält. Durch die verspätete Konstituierung auf der Basis der neuen Verfassung hat das neue Parlament nämlich einen gewissen Legitimationsverlust erlitten, was die Erfüllung seiner - verfassungsmäßig schwachen – Rolle noch zusätzlich erschwerte.

Nicht nur der Verfassungsgebungsprozess und die Konstituierung der meisten staatlichen Institutionen, auch der darauf folgende Gesetzgebungsprozess war ein schneller Prozess. Jugoslawische Gesetze wurden in den Bereichen erstmal übernommen, in denen es keine eigenständige kroatischen Gesetze gab (Zakošek, 2002:659). Denn auch während des Kommunismus hatte das kroatische Parlament, wie Nenad Zakošek im Interview bestätigt, Vollmacht bestimmte Gesetze zu beschließen (Interview Zakošek, 16.1.2008). Am 25. Juni 1991 wurde ein *Verfassungsbeschluss über die Souveränität und Selbständigkeit der Republik Kroatien* vom kroatischen Parlament gefasst (Kregar et al., 1991:224). Diese besagte im Artikel 3, dass: *„Auf dem Gebiet der Republik Kroatien haben nur jene Gesetze Geltung, die vom Parlament der Republik Kroatien verabschiedet werden und bis zu Beendigung der Loslösung auch jene Vorschriften des Bundes, welche nicht außer Kraft gesetzt wurden“* (Verfassungsbeschluss 1991, Artikel 3). Somit

galten ab den Zeitpunkt nur die föderalen Gesetze in Kroatien, die nicht außer Kraft gesetzt worden sind. Am 8. Oktober 1991, als die Unabhängigkeitserklärung Kroatiens offiziell in Kraft trat, wurden durch diesen Beschluss alle rechtlichen und verfassungsmäßigen Bindungen mit der Bundesrepublik Jugoslawien aufgehoben. Außer den Gesetzen, die explizit übernommen wurden, wurden die anderen jugoslawischen Gesetze für ungültig erklärt (Interview Zakošek, 16.1.2008). „Regarding the important political institutions: everything changed formal and substantial“, bestätigt der Politikwissenschaftler Goran Čular im Interview (Interview Čular, 24.1.2008). Somit scheint eine weitgehende demokratische Institutionalisierung in Kroatien Anfang der neunziger Jahre erfolgreich abgeschlossen worden zu sein.

4.1.3 Die Herausforderungen der Eigenstaatlichkeit

Die Phase des institutionellen Aufbaus und die Einparteienregierung der HDZ hielten nicht lang an. Die Konflikte in den serbischen Gebieten lenkten die Konzentration auf die „dringenden Aufgaben“ (Grdešić, 1997:122), auf die Aufgaben der Staatsbildung. Eine wichtige Eigenheit der kroatischen Transformation war, dass sie in einer Teilrepublik des föderativen Jugoslawiens begann und im unabhängigen Kroatien weiterging. Der zur politischen Transformation gleichzeitig verlaufende Staatsbildungsprozess wurde besonders ab Mitte der neunziger Jahre immer stärker zum vorrangigen Projekt der HDZ-Regierung. Wenn man sich vor Augen hält, dass für die erfolgreiche Etablierung neuer Verfassungsregeln eine souveräne Staatlichkeit vorausgesetzt wurde, ist es wichtig, die Auswirkungen dieses Prozesses auf die Institutionalisierung anzuschauen.

In der Tat stellte die Abspaltung von Jugoslawien und das Anstreben einer Eigenstaatlichkeit Kroatien vor zwei große Herausforderungen. Die eine war die Aufgabe der Staatsbildung an sich. Kroatien war bis Anfang 1992 ein international nicht anerkannter Staat. Durch die Abspaltung von Jugoslawien verlor Kroatien wichtige Basisorganisationen, wie die Armee, die es als Garantie der Staatlichkeit neu etablieren musste. Die andere Herausforderung war die Konsequenz der Nation- und Staatsbildung: die Reaktion der serbischen Minderheiten in Kroatiens und die Reaktion des serbisch dominierten „Jugoslawiens“. Die Konflikte zwischen den Parteien endeten in einem Krieg auf kroatischem Territorium. Dadurch wurde die im Frieden eingeleitete Transformation schnell mit Kriegsbedingungen konfrontiert. Wie Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek (1997) zusammenfassen: „... the war jeopardized both the nation-building and the transitional projects; under such circumstances the higher priority was to save the nation-building project rather than the transitional one“ (Kasapović and Zakošek,

1997: 12). Da diese Ereignisse eine wichtige Auswirkung auf die Konsolidierung der neuen Institutionen hatten, ist es wichtig, die Herausforderungen auf dem Weg zur kroatischen Eigenstaatlichkeit näher zu erläutern.

Die meisten kroatischen Serben unterstützten die politischen Veränderungen in Kroatien nicht, sie fühlten sich im kommunistischen Kroatien stärker integriert und unterstützten die Mehrparteienwahlen weniger. Als Gegenzug zur Auferstehung der „alten Ustasha“²⁰, wie die Serben den Aufstieg der HDZ sahen, organisierte sich die serbische Elite in der kroatischen Region Krajina und gründete im Februar 1990, nur zwei Monate vor den ersten Mehrparteienwahlen in Kroatien, unter der Führung von Jovan Rašković die Serbische Demokratische Partei (*Srpska Demokratska Stranka*, SDS). Die Partei wollte die Autonomie des serbischen Gebietes erreichen.

Im Sommer 1990 begann der Aufstand der Serben in Kroatien in Krajina. Ein unoffizielles Referendum für August 1990 wurde in der Provinz ausgeschrieben, um die Unabhängigkeit zu erreichen. Als sich das Referendum näherte, blockierten die kroatischen Serben die Straßen um Knin, und damit die direkten Verbindungen zwischen der Hauptstadt und Dalmatien. Ende des Sommers 1990 stand der serbische Teil Kroatiens praktisch unter der Kontrolle und Zuständigkeit der rebellischen Serben. Die Jugoslawische Volksarmee (*Jugoslovenska Narodna Armija*, JNA) duldet die Geschehnisse und verhinderte mit Druckausübung das Eingreifen der kroatischen Polizei.

Die Unruhen in der Krajina breiteten sich bald auf die Region Slawonien aus. Im März 1991, nach bewaffneten Konflikten zwischen Serben und der kroatischen Polizei, intervenierte die Jugoslawische Volksarmee in Kroatien (Cohen, 1997:83). Mehrheitlich serbische JNA Einheiten agierten mit serbischen Paramilitärs gegen die schlecht bewaffnete kroatische Polizei. Die JNA hat offen die serbische Rebellion unterstützt. Unter dem Vorwand Kampfhandlungen zwischen den Seiten zu verhindern, besetzte die Jugoslawische Volksarmee mehr und mehr kroatisches Territorium (Kasapović and Zakošek, 1997:25).

²⁰ Die Ustaschas waren die Vertreter der kroatischen faschistischen Bewegung und Gründer des faschistischen, unabhängigen Kroatiens während des Zweiten Weltkrieges. Unter der Herrschaft der Ustaschas wurden die Serben neben anderen Völkern verfolgt und ermordet.

Aufgrund der Unabhängigkeitsbestrebung Kroatiens besaß das Land keine eigene Armee. Die Waffen der Territorialverteidigung in Kroatien, die zu jugoslawischen Zeiten unter der JNA eingesetzt wurden, wurden von der jugoslawischen Armee schon ein Jahr vor den Konflikten eingesammelt. Als Gegenreaktion auf den Druck der JNA begann die kroatische Regierung die Polizeieinheiten zu verstärken und schwerer zu bewaffnen. Am 9. April 1991 wurde aus Freiwilligen eine Sonderpolizeieinheit als Volksgarde (*Zbor Narodne Garde*) gegründet. Das war der erste Schritt zur Schaffung einer kroatischen Armee, die im August 1991 als Kroatische Nationalgarde gegründet wurde²¹.

Unter diesen Umständen wurde am 19. Mai 1991 ein Referendum über die kroatische Unabhängigkeit in Kroatien abgehalten. 93 Prozent der Abstimmenden haben die Unabhängigkeit Kroatiens befürwortet (Zeitler, 2000:47). Die kroatischen Serben boykottierten die Wahlen und hielten gleichzeitig ein eigenes Referendum zum Anschluss der serbischen Region an Serbien ab (Cohen, 1997:83). Letzter Anlass für den Schritt zur Unabhängigkeitserklärung war die Weigerung des serbischen Vertreters im jugoslawischen Staatspräsidium, den Vorsitz dem kroatischen Vertreter Stipe Mesić zu überlassen (Passin und Felkier, 2005:34).

Am 25. Juni 1991 wurde die Unabhängigkeit Kroatiens erklärt. Gleichzeitig erklärte auch Slowenien seine Unabhängigkeit. Beide Länder beriefen sich auf das Scheitern der Verhandlungen zur Bildung einer neuen Staatengemeinschaft innerhalb von Jugoslawien (Passin and Felkier, 2005: 35). Durch die Mediation der EG und des US-Botschafters James Baker, wurde jedoch ein dreimonatiges Moratorium für die slowenische und kroatische Unabhängigkeit ausgehandelt und Stipe Mesić übernahm den Vorsitz im Staatspräsidium. Die Unabhängigkeitserklärung Kroatiens wurde am 8. Oktober 1991 wirksam. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for former Yugoslavia*, ICTY) hat den Krieg in Kroatien ab dem 8. Oktober 1991 als internationalen bewaffneten Konflikt eingestuft (Bjelajac und Žunec, 2007:13), wodurch die Jugoslawische Volksarmee zum Aggressor auf kroatischem Territorium wurde.

Die internationale Gemeinschaft war grundsätzlich bestrebt die politische Einheit von Jugoslawien zu erhalten. Diese Ziele schienen jedoch noch einigen Monaten nicht mehr haltbar zu

²¹ Die UN führte als Antwort auf die Kampfhandlungen ein Embargo gegen alle Republiken von Jugoslawien ein, was vor allem Kroatien aufgrund des fehlenden Waffenarsenals hart traf. Die JNA in Serbien war dagegen gut aufgerüstet, so war das Embargo für Kroatien verheerender.

sein. Die von der Europäischen Gemeinschaft gegründete Badinter-Kommission, die die rechtliche Position der jugoslawischen Republiken auf ihr Recht auf Anerkennung als unabhängiger Staaten prüfte, gestand den Republiken (nicht den Minderheiten) das Recht zur Selbstbestimmung zu. So wurde Kroatiens Unabhängigkeit am 15. Januar 1992 von der Europäischen Gemeinschaft anerkannt. Die amerikanische Anerkennung folgte einige Monate darauf. In die Vereinten Nationen wurde Kroatien in Mai 1992 aufgenommen.

Unter dessen eskalierte die Gewalt in Kroatien im Sommer 1991. Die Verhandlungen zwischen Vertretern des kroatischen Staates und der serbischen Minderheit scheiterten. Die meisten serbischen Abgeordneten zogen aus dem kroatischen Parlament aus (Zakošek, 2002:643). Die Jugoslawische Volksarmee stand zu dieser Zeit schon offen auf der Seite der Serben. Es wurden Offensiven von der Jugoslawischen Volksarmee gegen kroatische Städte ausgeführt. Zwischen Juli und Dezember 1991 geriet ein Drittel des kroatischen Staatsgebietes unter serbischer Kontrolle (Cohen, 1997:83). Die Serben versuchten alle serbischen Siedlungsgebiete aus Kroatien herauszureißen. Als Folge dieser Politik musste der größte Teil der nicht serbischen Bevölkerung aus diesem Gebiet fliehen. Als Antwort auf die internationale Anerkennung von Kroatien deklarierten die Krajina-Serben die Unabhängigkeit der Serbischen Republik Krajina (*Republika Srpska Krajina*) im Dezember 1991 (Cohen, 1997:84).

Der Krieg resultierte somit in der vorübergehenden Besetzung eines Drittels des kroatischen Territoriums, was mit fehlender Gewalt des kroatischen Staates über das eigene Staatsterritorium einherging. Als der Krieg im Januar 1992 endete, hat das Eingreifen der internationalen Gemeinschaft und die Überwachung der abtrünnigen Territorien durch UN-Truppen tatsächlich nur den Status quo und so die serbischen Kriegseroberungen zwischen 1992 und 1995 gesichert, statt die kroatische Souveränität wiederherzustellen (Passin und Felkier, 2005:36). Die nächsten Jahre war die Krajina ein politisch autonomes parastaatliches Gebilde (Cohen, 1997:84).

Das kroatische Regime war gleichzeitig selbst nicht frei von nationalistischen Eroberungsideen. Präsident Tudman nahm sich vor, kroatisch besiedelte Teile von Bosnien und Herzegowina an Kroatien zu binden. 1993 begannen die Kampfhandlungen zwischen Kroaten und Muslime in Bosnien und Herzegowina, die bis März 1994 dauerten.

Die Frage des besetzten Territoriums hat sich 1995 durch Anwendung von Gewalt gelöst. Die verstärkte kroatische Armee hat im Frühjahr 1995 angefangen, die besetzten Territorien in Slawonien und in der Krajina zurückzuerobern. Am 1. Mai 1995 begann die kroatische Armee

mit der Militäraktion „Bljesak“ (Blitz) zur Rückoberung Westslawoniens. Die größte Offensive war die Operation Sturm (Oluja) im August 1995 gegen die serbische Rebellion in Krajina. Das Regime nutzte die internationale Empörung über das serbische Massaker in der UN-Schutzzone Srebrenica, um die Militäroperation „Oluja“ einzuleiten und die Krajina zurück zu erobern.

Die Militäraktion hatte nicht nur Auswirkungen für die territoriale Souveränität Kroatiens. Auch die Zusammensetzung der Bevölkerung veränderte sich stark. Die serbischen Einwohner der zurückeroberten Regionen flohen in Massen aus Angst vor Repressalien. Kroatiens serbische Bevölkerung, die vor dem Zweiten Weltkrieg ein Fünftel der kroatischen Bevölkerung ausmachte, sank auf unter 5 Prozent (Cohen, 1997:105).

Obwohl nach der Rückeroberung der Krajina die kroatische staatliche Souveränität de facto hergestellt war, wurde Kroatiens territoriale Integrität erst 1998 mit der friedlichen Reintegration Ostslawoniens vollständig. Das staatliche Gewaltmonopol ist in Kroatien seitdem auf das gesamt Staatsgebiet ausgedehnt. Damit war die Frage der territorialen Souveränität in Kroatien geklärt und der Staatsbildungsprozess weitgehend abgeschlossen.

Obwohl der staatliche Rahmen Kroatiens damit bereits 1995 weitgehend geklärt war, hat der Krieg und die Besetzung kroatischen Territoriums wichtige Konsequenzen für den Erfolg der demokratischen Institutionalisierung gehabt. Wie im Folgenden gezeigt wird, war während des Krieges durch die Gefährdung der Staatlichkeit die „Normalität“ des politischen Wettbewerbs aus der Politik verschwunden. Das räumte dem neuen Präsidenten Tuđman einen breiten Handlungsspielraum ein, den er unter friedlichen Umständen nicht gehabt hätte. Dieser politische Ausnahmezustand blieb bis Mitte der neunziger Jahre und erschwerte, wie anschließend beschrieben wird, die Konsolidierung der neuen Institutionen.

4.1.4 Die Etablierung der „Ausgelenkten Demokratie“

Da dem Erfolg der Verfassungsgebung nicht nur die erfolgreiche Etablierung, sondern auch die erfolgreiche Konsolidierung zu Grunde gelegt worden ist, ist es an dieser Stelle wichtig, sich der Konsolidierung der neuen Institutionen zu widmen. Wie bereits angedeutet, dehnte sich der schnelle Erfolg der Verabschiedung neuer Institutionen nicht auf die demokratische Konsolidierung dieser aus. In Kroatien etablierte sich während den neunziger Jahren, unter der Präsidentschaft Franjo Tuđmans eine, wie ich sie nenne, „Ausgelenkte Demokratie“. Im Rahmen dieser „Ausgelenkten Demokratie“ geschah eine starke Machtkummulation in den

Händen des Präsidenten, innerhalb der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Durch institutionelle Mittel, wie ausführende Gesetze und Verordnungen wurde die Wirkung der Grundregeln „ausgelenkt“, ohne die vollkommene Aushebelung der demokratischen Institutionen. Ihre handlungsleitende Rolle haben die Institutionen, wie beschrieben wird, trotz starker Zentralisierung, nicht vollständig verloren. Da der institutionelle Rahmen der neunziger Jahre, wie es später aufgegriffen wird, eine wichtige Basis für die schnelle Demokratisierung des Landes nach dem Tod Tuđmans gewesen ist, ist es wichtig die Funktion und „Konsolidierung“ der neuen Institutionen im Rahmen der „Ausgelenkten Demokratie“ detailliert zu untersuchen.

Dazu ist es erstens wichtig, die Position des Präsidenten in Kroatien zu verstehen. Das semipräsidentielle System, das durch die neue kroatische Verfassung eingerichtet wurde, ist ein System, das bei sicherer Mehrheit des Präsidenten im Parlament, auch in konsolidierten Demokratien eine hohe Machtkummulation in den Händen des Präsidenten ermöglicht. Diese harmonische Zusammensetzung von Präsidenten und parlamentarischer Mehrheit ist einer der wichtigsten Gründe für die dominierende Rolle des Präsidenten (Kasapović, 2000:3). Allerdings konnte die starke Rolle des Präsidenten am Anfang der Transformation, im „Chaos“ der Neuinstitutionalisierung, besonders ausgenutzt werden. Stärker, als das bei konsolidierten Demokratien der Fall gewesen wäre.

Während nach der Verabschiedung der neuen Verfassung, wie bereits erwähnt, die Regierung und der Präsidentenamt sich neu konstituierte, behielt das Parlament seine alte, sozialistische Form mit drei Kammern. Damit musste es an Legitimität gegenüber dem Präsidenten und der Regierung einbüßen. Gleichzeitig war die Abgeordnetenfunktion zu dem Zeitpunkt nicht professionalisiert (Interview Zakošek, 16.1.2008), den Abgeordneten mangelte es an politischer Erfahrung im Rahmen demokratischer Institutionen. Das hat wie Ivan Grdešić aufzeigt (Grdešić, 1997:122ff) zu einer besonderen parlamentarischen Entwicklung in Kroatien geführt. Die legislative Rolle des Parlaments ist nach der Verabschiedung der neuen Verfassung 1990 rapide gestiegen. Auch die repräsentative Rolle des Parlaments war gegeben, wodurch die wichtigsten politischen und sozialen Prozesse der Gesellschaft reflektiert wurden. Es gab jedoch eine fehlende Kontrolle der Exekutive.

Die Möglichkeit der exekutiven Kontrolle seitens des Parlaments ist in semipräsidentiellen Systemen im Vergleich zu parlamentarischen Systemen in der Regel begrenzt. Der Präsident wird direkt gewählt, während die Regierung stark vom Präsidenten abhängig sein kann. Auch die kroatische Verfassung hat, wie bereits beschrieben worden ist, dem Parlament eine sehr schwache Rolle gegenüber dem Präsidenten und der Regierung eingerichtet. Ivan Grdešić

(1997) sieht die parlamentarische Kontrollfunktion in Kroatien jedoch von zwei zusätzlichen Faktoren geschwächt. Einerseits dadurch, dass die HDZ-Fraktion im Parlament als eine „Ja-sager-Maschine“ (Grdešić, 1997:123) funktionierte. Ihre Rolle sahen die Parlamentarier in erster Linie darin, ihre Regierung zu unterstützen. Andererseits wurde diese durch die Überbetonung des Mehrheitsprinzips durch die HDZ geschwächt. Das Mehrheitsprinzip wurde nicht nur in Bezug auf die Abstimmungsergebnisse breit angewendet, sondern auch in ihrer Beziehung innerhalb der Arbeitsgremien im Parlament oder auch in der parlamentarischen Führung. „The belief“, schreibt Ivan Grdešić (1997), “that decision by majority is a democratic principle which ensures legitimacy of the decisions and their efficacy was accepted as an unquestionable measure and became part of the political culture“(Grdešić, 1997:122). Das Parlament war somit besonders in der ersten Zusammensetzung, aber auch nach der Neukonstituierung nach 1992, als Kontrolle gegenüber der Exekutive, besonders gegenüber dem Präsidenten, sehr schwach.

Zweitens ist es wichtig, die ungeklärte Staatlichkeit Kroatiens am Anfang der Demokratisierung erneut zu betonen. Es wurde gezeigt, dass die ungeklärte Staatlichkeit und der daraus resultierende Staatsbildungsprozess während der Verfassungsgebung 1990 - durch die Instrumentalisierung der Demokratie als Weg in die Eigenstaatlichkeit - die erfolgreiche Verabschiedung der neuen Verfassung in Kroatien förderte. Damit hat die zur Verfassungsgebung parallel laufende Staatsbildung die demokratische Entwicklung gefördert und den Ausbau demokratischer Institutionen unterstützt, statt diese, wie angenommen, zu hemmen. Diese positive Verknüpfung zwischen Staatsbildung und Demokratisierung hat sich allerdings nach Ausbruch des Krieges in Kroatien aufgelöst.

Der Konflikt mit der serbischen Minderheit und der Bundesarmee, sowie die Herausforderung der Eigenstaatlichkeit haben die Handlungsmöglichkeiten aller kroatischen Akteure, sowohl in den Reihen der Regierung als auch in den Reihen der Opposition, stark beeinflusst. Wie Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek (1997) argumentieren, erfolgte die kroatische politische Transformation nämlich nicht vollkommen unter Kriegsbedingungen, aber auch nicht vollkommen im Frieden (Kasapović and Zakošek, 1997: 11). Das hat die Auswahl an Strategien für die Akteure ihrer Meinung nach wesentlich erschwert. Wie sie es treffend formulieren: “Thus, local actors were much less independent and were restricted in their choice of strategies, though their activities struck at the very heart of national life” (Kasapović and Zakošek, 1997: 11).

Das hat besonders die Rolle der oppositionellen Politik verändert. Einerseits waren die oppositionellen Parteien ihrer Funktion als Opposition durchaus bewusst, andererseits konnten und wollten sie die „nationale Einheit“ während des Krieges nicht gefährden. So hatten sie hinnehmen müssen, dass, wie Darko Till von der ehemals oppositionellen Bauernpartei formuliert, „man im Krieg nicht alles transparent machen kann“ (Interview Till, 21.2.2008). „It was not time for democracy“, bestätigt Goran Vojković, Internationaler Sekretär der sozialliberalen HSLs im Interview (Interview Vojković, 29.1.2008).

Die begrenzte Rolle der Opposition galt insbesondere ab 1991. Im Jahre 1991, aufgrund der gewaltsamen Auseinandersetzungen im Land, wurde die HDZ-Regierung durch eine Mehrparteienkoalition mit der Teilnahme aller parlamentarischen Parteien ersetzt. Das geschah jedoch, wie Mirjana Kasapović (1993) argumentiert, in erster Linie nicht aufgrund des Bedarfs an einem nationalen Konsens in Kriegszeiten, vielmehr wurde dies durch die Unfähigkeit und die Ineffizienz der HDZ-Regierung begründet, was auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist (Kasapović, 1993:73ff). Die HDZ, wie auch andere ehemalige oppositionelle Parteien in Kroatien, wurde kurz vor den ersten Wahlen gegründet. Es fehlte an einem fachpolitischen Programm: außer der Beendigung des Kommunismus und der Herstellung der kroatischen Eigenstaatlichkeit gab es, wie es Mirjana Kasapović (1993) ausdrückt, eine „lack of policy“ (Kasapović, 1993:73). Auch soll die neue politische Elite keinen Mechanismus für die Rekrutierung einer professionellen politischen und administrativen Elite gehabt haben, was zu eher unprofessionellen Kriterien bei der Auswahl geführt haben soll. Diese Faktoren hatten eine ineffiziente und inkompetente Regierung zur Folge. Die heterogene Zusammensetzung der Partei und die ideologischen und politischen Differenzen zwischen den Fraktionen wurden auf Regierungsebene transferiert, was die Entschlussfreudigkeit der Partei minderte (Kasapović, 1993:74).

Dadurch, dass die Oppositionsparteien Anfang des Krieges in die Regierungskoalition der nationalen Einheit eingetreten sind, wurde die politische Opposition bis Frühjahr 1992 praktisch vollständig ausgeklammert. Während des Krieges war damit der normale politische Wettbewerb aus der Politik genommen worden. Auch nach dem Ende der Koalition war es aber schwer, die Politik der HDZ zu kritisieren, denn, wie Gordana Grbić (SDP) sich im Interview erinnert, es konnte jede Kritik als Verrat an den nationalen Interessen ausgelegt werden: „It is difficult to be critical opposition in wartime, you can become a traitor very easily“ (Interview Grbić, 23.1.2008).

Nach dem Ende der Einheitsregierung wurden im Jahre 1992 neue Wahlen ausgerufen. Viele der Parteien, die an den Parlamentswahlen 1992 teilnahmen, waren die gleichen wie im Jahre 1990. Die Wahlthemen veränderten sich jedoch stark, was das kroatische politische Spektrum nach Rechts schob. Der „homeland war“, der Heimatkrieg brachte eine starke Unterstützung für den Nationalismus mit sich. Gleichzeitig waren Themen wie Zusammenarbeit mit Jugoslawien oder Reform des kommunistischen Systems praktisch verschwunden. Sogar die linken oder moderaten Parteien zogen patriotische Perspektiven oder die Verteidigung des Landes in ihre Themen mit ein (Cohen, 1997:92).

Der Krieg wirkte sich damit auch stark auf die Debatten zwischen den Parteien aus. Diese fokussierten mehr auf die Politiken und den Führungsstil des Regimes, nicht auf die radikale Transformation des existierenden Systems (Cohen, 1997:93). Die kritische Stimmen, die ab der zweiten Hälfte 1993 lauter wurden, kritisierten Präsident Tuđman aufgrund der Unfähigkeit das „Krajina-Problem“²² zu lösen, oder wegen des Ausbruchs der kroatisch-muslimischen Feindseeligkeiten, weniger aber aufgrund der fehlenden Demokratie im Lande.

Die steigende Gefahr für den kroatischen Staat und die immer stärkere Nationalisierung der Gesellschaft und des politischen Lebens drängte die Konsolidierung der demokratischen Institutionen in den Hintergrund. „The war was the major event“ bestätigt Damir Grubiša, Politikwissenschaftler und ehemaliger Kabinettschef im jugoslawischen Außenministerium, im Interview (Interview Grubiša, 22.1.2008). Wie Goran Vojković, zuständig für internationale Angelegenheiten der damals oppositionellen Kroatischen Sozialliberalen Partei (*Hrvatska Socijalno Liberalna Stranka*, HSLs) die Situation im Interview zusammenfasst: „No one cares about laws, when you get bombs every day“ (Interview Vojković, 29.1.2008). Die Verteidigung der Eigenstaatlichkeit hielt in Kroatien somit gleichzeitig die demokratische Konsolidierung auf und bot die Möglichkeiten für eine stärkere Machtzentralisierung in den Händen des Präsidenten.

Dieser begrenzte Spielraum galt nicht nur für die Opposition. Auch andere Akteure, die als Begrenzung der Exekutivemacht fungieren sollten, fielen den Konflikten der Eigenstaatlichkeit zum Opfer. Ein besonders wichtiges Beispiel ist das Verfassungsgericht. Obwohl das Verfassungsgericht in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zur wichtigen Kontrolle der Präsidentialmacht wurde, konnte es seiner Funktion Anfang der neunziger Jahre, wie im An-

²² Der Aufstand der kroatischen Serben in der Krajina und die Besetzung kroatischer Territorien durch die Jugoslawische Volksarmee.

schluss beschrieben wird, aufgrund der drückenden Umstände nicht gerecht werden. Damit ermöglichte sie eine starke Erweiterung der Präsidialkompetenzen. Wie Friedbert W. Rüb (2001) beschreibt, wirkte der Krieg bei dieser Entwicklung als Katalysator (Rüb, 2001:274).

Die im Theoriekapitel ausformulierte negative Wirkung einer problematischen Staatlichkeit auf den Transformationsprozess konnte in Kroatien *nach* der erfolgreichen Etablierung der Verfassung bekräftigt werden. Wie Mirjana Kasapović und Nenad Zakošek es ausdrücken (1997), war durch die Gefährdung der Staatlichkeit und die späteren Bemühungen um die Wiedererlangung der Territorien das Potential zur Demokratisierung viel geringer, die Anziehungskraft eines ethnisch definierten Staates und die Möglichkeit für autoritäre Führung dafür größer (Kasapović and Zakošek, 1997: 12).

Drittens ist es für die Entwicklung der „Ausgelenkten Demokratie“ auch wichtig zu sehen, dass die Opposition auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht in der Lage war, dem Regime eine Alternative entgegenzusetzen. Die kroatische Opposition konnte bis Ende der neunziger Jahre keine gemeinsame Plattform bilden. Diese Fragmentation half dem Präsidenten Tuđman darin, die Macht in seinen Händen zu konzentrieren. Die Konflikte innerhalb der Opposition wurden noch durch Tuđmans Aktionen, wie durch Einschleusung von Maulwürfen oder der Bestechung von Oppositionsmitgliedern verstärkt. Die Opposition blieb schwach und fragmentiert (Ottaway und Maltz, 2001:376).

Gleichzeitig hat sich Präsident Tuđman seine Unantastbarkeit durch seine Rolle als „Vater der Nation“ auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sichern können. Wie Ivan Grdešić (1997) beschreibt: „In addition to the institutional sources of power, Franjo Tuđman has made a full use of his image, experience, motivation, knowledge, drive and discipline. Adding personal sources of power to the external ones, he attempts to create a political image as „father of the nation“ (Grdešić, 1997:124). Aber auch in der Wirtschaft haben sich die HDZ und Tuđman durch Umverteilung in Form von Privatisierungen abgesichert. Durch eine „quite etatization“²³ (Cohen, 1997:90) wurde die Regierung der effektive und legale Besitzer der kroatischen Wirtschaft (Kearns, 1996:30).

²³ Die Regierung rief die Unternehmen auf, ihre eigenen Privatisierungen durchzuführen, jedoch in einem sehr kurzen Zeitrahmen. Das führte dazu, dass kaum ein Drittel der „gesellschaftlichen“ (socially owned) Unternehmen die Privatisierung durchführen konnten. Alle Privatisierungsanträge mussten durch das Amt für Restrukturierung und Entwicklung abgesegnet werden. Aber nur ein Bruchteil der Unternehmen, die ihre Privatisierung durchgeführt haben, bekam diese Anerkennung. Die

Die Anfänge der „Ausgelenkten Demokratie“ zeigten sich sehr schnell in den meisten Bereichen des politischen Lebens. Am eindeutigsten zeigt sich die Entwicklung in der sich verstärkenden verfassungsrechtlichen Position des Präsidenten. Das wurde durch die sich verstärkende Verordnungskompetenz besonders deutlich. Dabei ist es wichtig, die erwähnte Rolle des staatlichen Unabhängigkeitskampfes und die damit einhergehende Probleme der Staatlichkeit erneut zu betonen, die, wie beschrieben, als „Katalysator“ (Rüb, 2001:274) dieser Entwicklung dienten, indem sie die Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure unterschiedlich beeinflusste.

Wie bereits beschrieben, ermächtigte die kroatische Verfassung im Artikel 101 den Präsidenten in bestimmten Notsituationen, wie unter Krieg oder bei Gefährdung der Eigenstaatlichkeit, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Wie Friedbert W. Rüb (2001) beschreibt, erließ der kroatische Präsident zu Beginn des Krieges im Jahre 1991, 24 Verordnungen (Rüb, 2001:275). Diese sollen in der Verfassung gegebene Rechte, wie auch Grund- und Menschenrechte, stark eingeschränkt haben. Aus diesem Grund musste das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit und Tragweite dieser präsidialen Verordnungen urteilen. Wie Friedbert W. Rüb (2001:275ff) des Weiteren beschreibt, beanstandete die erste Klage, dass der Notstand nicht nach dem vorgesehenen Verfahren ausgerufen wurde, wonach das kroatische Sabor über Krieg und Frieden entscheidet (Artikel 80 und 100 der kroatischen Verfassung aus 1990²⁴). Die zweite Klage wies darauf hin, dass die Verordnungen zu tief in die Grundrechte eingreifen würden, ohne die nötige Zustimmung von zwei Drittel des Sabors, wie Artikel 17 der Verfassung vorsieht²⁵. Nur wenn der Sabor nicht zusammentreten kann, wäre ein so weitreichender Eingriff in die Grundrechte ohne Zustimmung des Parlaments möglich. Wie Rüb

restlichen Unternehmen, die bis zum 30. Juni 1993 nicht in privaten Händen waren, flossen in den kroatischen Privatisierungsfond und wurden an HDZ-nahe Unternehmen verteilt (Ottaway and Maltz, 2001: 377).

²⁴ Artikel 80 der kroatischen Verfassung regelt die Kompetenzen der Abgeordnetenkammer, wonach diese über Krieg und Frieden zu entscheiden habe. Artikel 100, Absatz 3 beschreibt: „Auf der Grundlage eines Beschlusses des Sabors der Republik Kroatien erklärt der Präsident der Republik Krieg und schließt Frieden“.

²⁵ Artikel 17, Absatz 1 der kroatischen Verfassung von 1990: „Für die Zeit eines Kriegszustandes oder einer unmittelbaren Bedrohung der Unabhängigkeit und Einheit der Republik, sowie großer Naturkatastrophen, können einzelne durch die Verfassung gewährleistete Freiheiten und Rechte eingeschränkt werden. Darüber entscheidet der Sabor der Republik Kroatien mit einer Mehrheit von zwei Drittel aller Abgeordneten, falls der Sabor aber nicht einberufen werden kann, der Präsident der Republik“.

(2001) allerdings betont, hat der Sabor während des ganzen Krieges regelmäßig getagt (Rüb, 2001:276).

Dieser Verfassungskonflikt endete nicht mit erfolgreichen Verfassungsklagen. Zur Tragweite der Verordnungen entschied das Gericht, dass das Verordnungsrecht „in keiner Weise eingeschränkt“ ist:

„Das Recht, beim Vorliegen außerordentlicher Umstände Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, das die Verfassung der Republik Kroatiens dem Präsidenten der Republik eingeräumt hat, ist in keiner Weise eingeschränkt, und er hat diesbezüglich die verfassungsmäßige Ermächtigung, in allen Bereichen der gesetzgebenden Kompetenzen des Parlaments der Republik Kroatien Verordnungen zu erlassen“(zitiert aus Rüb 2001:276).

Was den fehlenden formalen Ausruf des Notstandes angeht, entschied das Gericht, dass dies nicht in einem besonderen Beschluss festgelegt werden muss:

„Aus Art.101 Verf. ergibt sich, dass der Präsident der Republik eigenständig entscheidet, ob die Umstände, nämlich die unmittelbare Gefährdung der Unabhängigkeit und Integrität der Republik Kroatien, eingetreten sind. Die Verfassung bestimmt nicht, dass das Eintreten dieser außerordentlichen Umstände vorher in einem besonderen Beschluss festgelegt werden muss“ (zitiert aus Rüb 2001:276).

Gleichzeitig sah das Gericht auch den Artikel 17 der Verfassung nicht verletzt, da nach der Meinung des Gerichts das Parlament durch die Bestätigung der Verordnungen diese anerkannte (Rüb, 2001:276). Obwohl dieses Argument die umstrittenen Präsidialverordnungen verfassungskonform machte, scheint es wenig überzeugend zu sein. Denn durch den Artikel 101 der Verfassung geregelte nachträgliche Bestätigung des Parlaments zu den erlassenen Verordnungen des Präsidenten, auf die sich das Gericht zu berufen scheint, macht den, durch Artikel 17 des gleichen Dokuments geregelte Zweidrittelmehrheit bei Eingriffen in bestimmte Freiheiten und Rechten nicht hinfällig. Obwohl die präsidiale Verordnungen also sowohl dem Geist, wie in einigen Fällen direkt den Verfassungstext verletzten, wurden diese als verfassungskonform deklariert. Wie Friedbert W. Rüb (2001) schreibt, stärkten die Urteile des Gerichts die verfassungsrechtliche Position des Präsidenten (Rüb, 2001:274).

Diese Entwicklung ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens zeigt sie die Einlenkung von Akteuren während des Krieges gut. Insbesondere die stärker unabhängige Rolle des Verfassungsgericht nach Beendigung der kriegerischen Auseinandersetzung, wie im Anschluss gezeigt wird, lässt darauf schließen, dass das Verfassungsgericht, ähnlich wie die politische Opposition, ihre Rolle Anfang der neunziger Jahre durch die Umstände begrenzt wahrnehmen wollte und

wahrnehmen konnte. Zum anderen zeigt diese Entscheidung sehr gut, wie das Regime unter Tuđman innerhalb der existierenden verfassungsrechtlichen Rahmen seine Macht erweitern konnte, was eine der wichtigsten Attribute der Machtausübung während der neunziger Jahre wurde. Der institutionalisierte Weg der Herrschaft war in Kroatien, anders als in Serbien, nie in Frage gestellt worden.

Dieser Mechanismus der Macht während des Krieges zeigte sich, wie angedeutet, auch in anderen Bereichen. Der demokratische Charakter der Wahlen wurde durch Manipulation der Medien, die beliebige Änderung des Wahlsystems und Auswahl des Wahltermins untergraben. Jede Wahl in den neunziger Jahren wurde unter unterschiedlichen Wahlregelungen durchgeführt. Die Wahlen wurden so geplant, dass das Regime den Vorteil der militärischen Erfolge für die Regierungspartei nutzen konnte. Die Wahlbezirkeinteilung wurde zum Vorteil der HDZ manipuliert, die konservative Diaspora in der Legislative überrepräsentiert. Nach der Rückeroberung der Krajina setzte Präsident Tuđman, ein Jahr früher als vorgesehen, vorgezogene Parlamentswahlen für den 29. Oktober 1995 an, um den militärischen und politischen Erfolg bei der Wahl für die Regierungspartei zu nutzen. Das Wahlgesetz wurde zu Gunsten des proportionalen Systems geändert. Neu geschaffen wurde auch eine eigene Liste für die im Ausland lebenden Inhaber eines kroatischen Passes; was besonders die Kroaten in Bosnien-Herzegowina betraf. Diese wählten eine eigene Kurie, die zwölf Abgeordnete in den Sabor entsandte. Die HDZ hatte breite Unterstützung bei den Auslands Kroaten, insbesondere in Bosnien, dazu kam noch, dass auf einen Abgeordneten weit weniger Wahlstimmen entfielen als in Kroatien selbst (Passin and Felkier, 2005:38).

Lenard J. Cohan (1997) beschreibt die Strategie des Präsidenten wie folgt: „Having designed the electoral rules in its own interest, the HDZ was able to obtain a substantial „manufactured majority“, in terms of seats won” (Cohen, 1997:108). Tatsächlich bekam die HDZ mit 45 Prozent der Stimmen auch im Jahre 1995 eine absolute Mehrheit im kroatischen Sabor, 59 Prozent der Parlamentssitze (75 Sitze von insgesamt 127) (Cohen, 1997:107). Nicht nur die Parlamentswahlen, auch die Präsidentschaftswahlen konnte Tuđman für sich entscheiden. Bei der Präsidentschaftswahl 1992/1993, die das erste mal eine direkte Wahl war (vorher wurde Präsident Tuđman vom Parlament gewählt), bekam Tuđman 57 Prozent der Stimmen. Er konnte sich durch den andauernden Einfluss der militärischen Erfolge sogar 1997 noch genug Unterstützung für die Wahl zum Präsident sichern.

Die HDZ hat die Wahlen immer stärker auch durch die Kontrolle der Medien beeinflusst. Bis Ende des Tuđman-Regimes wurden die meisten Medien politisch kontrolliert. Die unabhängigen

ge Medien wurden schikaniert und offen unter Druck gesetzt (OSCE, 2006:31). Die staatlichen Medien, wie das Kroatische Fernsehen (HTV) und das Kroatische Radio (HR) waren praktisch Sprachrohre der Regierung geworden. Die unabhängigen Journalisten wurden entfernt. Die Politisierung und Manipulation der staatlichen Medien wurde besonders schnell, durch die Ernennung des HDZ Vizepräsidenten als Leiter des Kroatischen Radios und Fernsehens durchgesetzt. Aber auch in die Auswahl der Direktoren und Leiter der Abteilungen im öffentlichen Rundfunksektor wurde durch die Regierung und das Parlament eingegriffen (Cohen, 1997:88).

Kritische Stimmen in der Presse waren für das Regime eine weitaus größere Herausforderung, als das Radio und das Fernsehen. In diesem Bereich wurden vorrangig administrative und wirtschaftliche Techniken benutzt. Ein Beispiel für die Nutzung neuer Institutionen im Sinne der Machtzentralisierung in der Hand der Regierungspartei ist das Privatisierungsgesetz von April 1991 (Cohen, 1997:88). Hier wurde die Privatisierung der Presse als Kontrollmittel missbraucht. Das Regime gab eigenen Parteimitgliedern und Unterstützer Privilegien beim Kauf von zu privatisierenden Firmen (Bartlett, 2003:52).

Ein Großteil der Benachteiligungen gegen oppositionelle Medien war noch ein Schritt indirekter, wie zum Beispiel die Beeinflussung der Verbreitung der Zeitungen (Kearns, 1996:30). Kioske und Druckereien wurden von der Regierung kontrolliert und haben für oppositionelle Blätter schlechtere Bedingungen geboten. Die regimekritischen Zeitungen hatten wenige Chancen weit verbreitet zu werden. Wenn sie doch ausgeliefert wurden, wurden sie mit großer Verspätung bezahlt, was die Zeitungen ruinieren sollte. Die Ausbezahlung der Einnahmen von den Verkäufen wurde regelmäßig Monate verzögert, was, wie Ian Kearns (1996) schreibt, besonders unter den Umständen der Hyperinflation im Land bis Anfang 1994 eine effektive indirekte Kontrolle war (Kearns, 1996:30).²⁶

Nach Ende des Krieges im Jahre 1995 kam die Hoffnung auf, Kroatien würde die durch den Krieg unterbrochene politische und wirtschaftliche Transformation beenden. Die autoritären Tendenzen, die während Kriegszeiten akzeptiert werden konnten, waren schwer zu legitimie-

²⁶ Die oppositionellen Zeitungen schafften durch diese Umstände meistens schwer den Durchbruch zum Massenmedium. Wochenzeitungen wie *Globus* und die Tageszeitung *Jutarnji List* hatten mehr Erfolg und trugen auch dazu bei, durch kritische Stimmen die öffentliche Meinung Ende der neunziger Jahre von der HDZ wegzubewegen. Die Zeitschriften und Zeitungen, die eine gewisse Unabhängigkeit behielten, mussten jedoch immer mit der Bedrohung des finanziellen Ruins kämpfen.

ren. Statt dem erwarteten demokratischen Aufschwung verstärkten sich aber sowohl die Hardliner in der dominierenden HDZ, als auch der autoritäre Stil des Präsidenten. Die „Ausgelenkte Demokratie“ erreichte seinen Höhepunkt nach dem Krieg, in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, als, wie Nenad Zakošek im Interview formuliert, das Regime „seine schlimmsten Auswüchse“ (Interview Zakošek, 16.1.2008) im Sinne der Zentralisierung der Macht erlebte. Gleichzeitig wurde der institutionellen Rahmen auch in dieser Zeit nicht hinfällig. Das wurde gleich nach den Wahlen 1995, während der Krise im Zagreber Stadtrat sichtbar. Diese politische Krise gibt ein besonders gutes Bild über den Funktionsmechanismus des Tuđmans-Regimes und damit über die Auslenkung demokratischer Institutionen im Sinne einer starken Machtkonzentration, so muss sie an dieser Stelle untersucht werden.

Als Ergebnis der Lokalwahlen 1995 gewann eine Koalition aus sieben oppositionellen Parteien die Mehrheit im Zagreber Stadtrat. Die Opposition hatte durch diese Mehrheit die Möglichkeit bekommen nicht nur den Stadtrat der Hauptstadt, sondern auch den Landkreis unter seine Kontrolle zu bringen. Die Situation führte 1995 zu einer akuten Krise zwischen dem Präsidenten Tuđman und dem Zagreber Stadtrat, als der Präsident sich weigerte, den von der Koalition gewählten Bürgermeister aus den Reihen der Liberalen zu bestätigen. Gegen die oppositionelle Wahl hat der Präsident vier Mal in Folge sein Veto eingelegt. Stattdessen setzte er mit der Begründung, die HDZ verfüge über die relative Mehrheit im Stadtrat, eine Bürgermeisterin aus den Reihen der HDZ ein (Passin und Felkier, 2005:39). Das präsidentiale Veto und die anschließende Einsetzung eines neuen Bürgermeisters wurden durch das Gesetz über die lokalen Selbstverwaltungen von 1992 möglich. Dieses Gesetz hat dem Präsidenten die Kompetenz eingeräumt, von Regionalparlamenten gewählte Gouverneure zu bestätigen oder abzulehnen und nach wiederholter Ablehnung gegen den Willen des Regionalparlaments jemanden zu ernennen (Zakošek, 2002:647). Ein Versuch des Präsidenten, die Krise durch ein Referendum zu lösen, war gescheitert, als weniger als 19 Prozent der Wahlberechtigten zur Urne gingen (Cohen, 1997:112).

Die Krise endet mit dem Eingreifen des Verfassungsgerichts. Nachdem der Präsident im April 1996 die Regierung aufforderte, den Stadtrat aufzulösen und seinen eigenen Kandidaten als Beauftragten einzusetzen, hob das kroatische Verfassungsgericht die Auflösung der Stadtregerung sowie die Ernennung der neuen Beauftragten auf (Cohen, 1997:112)

Aus der Zagreber Krise lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten: Erstens, dass es auch nach Beendung des Krieges eine große Machtzentralisierung in den Händen des Präsidenten gab. Diese Zentralisierung der Macht geschah allerdings auch in seinem Höhepunkt innerhalb des

institutionellen Rahmens. Mit Hilfe des Gesetzes über lokale Selbstverwaltungen aus dem Jahre 1992 konnte der Präsident legal die Machtübernahme des oppositionellen Kandidaten verhindern²⁷. Es wurde dem Präsidenten praktisch freie Hand gegeben, jegliche oppositionelle Machtergreifung auf lokaler Ebene legal verhindern zu können. Wie später gezeigt wird, bildet diese Art der Machtausübung innerhalb des institutionellen Rahmens einen großen Unterschied zum serbischen System, wo die Machtausübung die institutionellen Regeln weitgehend ignorierte. Zweitens kann abgeleitet werden, dass der Präsident trotz seiner starken Macht nicht ohne Kontrolle war. Insbesondere nach dem Ende des Krieges konnten sich andere Akteure, wie das Verfassungsgericht, zum relevanten Akteur entwickeln und dem Präsidenten dadurch eine Grenze seiner Macht bieten. Anders als in Kroatien war eine ähnliche Entwicklung in Serbien nicht zu beobachten. Somit hatten die Institutionen in Kroatien eine für politische Handlungen *relevante Funktion*.

Dieser Funktionsmechanismus des Regimes kann in vielen Bereichen nachgewiesen werden. Gegen kritische Journalisten wurde zum Beispiel durch Verleumdungsklagen vorgegangen. Bei „unbotmäßiger“ Berichterstattung drohten ihnen hohe Entschädigungsforderungen (Pasin and Felkier 2005: 39). Das Vorgehen gegen kritische Journalisten basierte, ebenso wie das präsidentiale Veto im Falle der Zagreber Krise, auf gesetzlichen Grundlagen. Ein neues Gesetz von 1996 legte es als Verbrechen fest, wenn Journalisten einen führenden Politiker „beleidigen“. Viele führende Positionen wurden unter Schutz dieses Gesetzes gestellt, so auch der Präsident selbst, der Premierminister oder der Präsident des Verfassungsgerichtes (Cohen, 1997:111). So hat das Regime Journalisten nicht direkt einzuschüchtern versucht, sondern es benutzte vielmehr „legale“ Techniken um die Medien zu kontrollieren.

Auch die Judikative wurde dieser Funktionslogik untergeordnet. Das zeigt besonders gut die Rolle des bereits erwähnten „Gerichtsrates der Republik“. Die kroatische Verfassung von 1990 führte eine stetige Richterfunktion ein. Artikel 120 der kroatischen Verfassung besagte, dass das Richteramt unbefristet sei. Ziel dieser Regelung war die Unabhängigkeit der Judikative zu garantieren (Interview Uzelac, 24.1.2008, Interview Zakošek, 16.1.2008). Diese Regelung wurde so interpretiert, dass sie nur für die Richter galt, die nach der neuen Verfassung ernannt wurden.

²⁷ Dieses Gesetz wurde erst im April 2001, durch ein neues Gesetz über lokale und regionale Verwaltungen, ersetzt (Zakošek 2002:647).

Für die Richterernennung sah die neue Verfassung eine bereits erwähnte Sonderkörperschaft, den „*Gerichtsrat der Republik*“ vor (Artikel 121). Die Mitglieder dieses Gerichtsrates sollten von der Abgeordnetenversammlung „*im Einklang mit dem Gesetz*“ gewählt werden (Artikel 121). Das Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat wurde jedoch erst 1993 verabschiedet, seine Bestimmungen wurden faktisch allerdings bis 1995 nicht angewandt. Die ersten Ernennungen durch den Gerichtsrat erfolgten erst im Februar 1995 (Uzelac, 2002:182). Weil der Staatliche Gerichtsrat seine Tätigkeit durch diesen Umstand erst 1996 aufnahm, wurde eine Säuberung der Justiz zwischen 1990 und 1995 ermöglicht. Wie Alan Uzelac, Rechtswissenschaftler aus Zagreb, im Interview sagt, wurde der Gerichtsrat 1996 zudem zu einer Zeit ernannt, als die Opposition das Parlament boykottierte. Er wurde so mit Mitgliedern aufgefüllt, die von der HDZ - als letzte Partei im Parlament - unterstützt wurden (Interview Uzelac, 24.1.2008).

Die politische Ausrichtung des Gerichtsrates hat daraufhin zu weiteren Säuberungen unter der Richterschaft geführt. Zu Beginn seines Mandates musste der staatliche Gerichtsrat alle Richter des Staates ernennen. Die Nichternennung einzelner Richter führte so de facto dazu, dass sie ihres Amtes enthoben wurden. Zudem hat der Gerichtsrat ein „institutionelles Pingpong“ zwischen sich und dem Verfassungsgericht verursacht, was zur Blockade bei der Ernennung der neuen Richter des Obersten Gerichtshofes führte (Uzelac, 2002:183ff). Nach der Ernennung von „politisch passenden“ Richtern haben einige der nicht-ernannten Richter vor dem Verfassungsgericht gegen die Entscheidung des Gerichtsrates geklagt. Das Verfassungsgericht hob die Entscheidungen darauf hin auf, und wies den Gerichtsrat an, das Verfahren zu wiederholen. Dieser wiederholte das Verfahren, um die gleichen Kandidaten erneut auszuwählen, worauf das Verfassungsgericht die Entscheidung erneut aufhob. Das Hin und Her zwischen dem Gerichtsrat und dem Verfassungsgericht endete erst nach dem Tod des Präsidenten Tudman, nach einer Grundsatzentscheidung des Verfassungsgerichtes im Jahre 2000 (Uzelac 2002:184). In seiner Entscheidung vom 15. März 2000 hob das Verfassungsgericht nicht nur die umstrittenen Entscheidungen, sondern mehrere Bestimmungen des Gesetzes über den Gerichtsrat der Republik als verfassungswidrig auf, unter anderem die Bestimmungen über die Verfahrensweise bei der Richterernennung (Uzelac, 2000:184).

Die Problematik bei der Richterernennung durch den Gerichtsrat zeigt besonders gut die Auslenkung der Verfassungsinstitutionen. Während die Institutionalisierung des Gerichtsrates in der Verfassung die Wirkung haben sollte, die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren, wurde diese durch das ausführende Gesetz in eine andere Richtung gelenkt. Obwohl die Verfassung nicht direkt außer Kraft gesetzt wurde, war die Ausführung der Verfassungsregelung nicht im

Sinne der Verfassung. Gleichzeitig ist es auch an dieser Stelle wichtig, die Rolle des Verfassungsgerichts zu erwähnen. Obwohl sich dieses bis 2000 nur auf dem Papier durchsetzen konnte und die Verfassungswidrigkeit des Ausgangsgesetzes erst einige Jahre nach den umstrittenen Entscheidungen feststellte, ist es nichtdestotrotz wichtig, dass es innerhalb des institutionellen Systems einen Akteur gab, der sich gegen diese Entscheidungen auflehnte. Einen ähnlichen Akteur, wie das Verfassungsgericht in Kroatien, hat es in Serbien unter der Herrschaft Milošević nicht gegeben.

Die Auslenkung der Verfassungsregeln geschah nicht nur durch Gesetze, sondern auch durch die bereits angesprochenen präsidialen Verordnungen. Das Recht zu Verordnungen mit Gesetzeskraft wurde dem Präsidenten, wie bereits beschrieben, durch den bereits beschriebenen Artikel 101 der kroatischen Verfassung im Falle des „*Kriegszustandes oder einer unmittelbaren Bedrohung der Unabhängigkeit und Einheit der Republik*“ eingeräumt. Obwohl der Kriegszustand offiziell nie ausgerufen wurde, wurden präsidiale Verordnungen mit Gesetzeskraft bis Mitte der neunziger Jahre durchgesetzt. Ein Beispiel dafür stellen die Militärgerichte dar, die, wie Nenad Zakošek sich im Interview erinnert, bis 1996 existierten (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Die Aufhebung der Gewaltenteilung konnte auch bei anderen, in der Verfassung geregelten Organen beobachtet werden. Es wurde bereits beschrieben, dass für den Präsidenten „beratende und unterstützende Körperschaften“ eingeführt wurden. Artikel 106 der kroatischen Verfassung von 1990 besagte: „*Der Präsident der Republik wird bei der Ausübung seiner Befugnisse vom Präsidialrat sowie anderen beratenden und unterstützenden Körperschaften unterstützt, deren Mitglieder der Präsident der Republik ernannt und entlässt*“. Die anderen Gewalten hatten über diese Körperschaften keine Kontrollbefugnisse, ihre Arbeitsweise und Zusammensetzung wurde in der Verfassung nicht näher ausgeführt. Somit war eine demokratische Kontrolle über diese Gremien nicht gegeben. Im Rahmen dieses Artikel wurden unter Präsident Tuđman tatsächlich besondere präsidiale Entscheidungsgremien institutionalisiert, die, wie Nenad Zakošek (2002) beschreibt, der Regierung alle strategischen Entscheidungen vorwegnahmen und durch die Einbeziehung von höchsten Funktionsträgern anderer Staatsorgane, wie aus dem Parlament, dem Obersten Gericht oder der Nationalbank, die Gewaltenteilung aufhoben (Zakošek, 2002:647ff). Ein Beispiel dafür ist der Rat für Verteidigung und nationale Sicherheit oder der Präsidialrat, ein Beratungsgremium mit hohen Vertretern aus Legislative, Exekutive und Judikative. So konnte die Aufhebung der Gewaltenteilung tatsächlich innerhalb des

gegebenen institutionellen Rahmens, ohne direkte Verletzung der betreffenden Verfassungsregeln geschehen.

Die aufgezeigten Entwicklungen zeigen zwei wichtige Charakteristika des kroatischen Systems. Erstens, dass obwohl die neue Verfassung den neuen institutionellen Rahmen etabliert hat, die demokratische Konsolidierung durch die Ausführung nur mäßig vorangetrieben worden ist. Wie Grdešić zusammenfassend beschreibt, „the Constitution was there, but not the constitutional life“ (Grdešić, 1997:122). Es gab eine starke Machtzentralisierung in den Händen der Exekutive, besonders in den Händen des Präsidenten. Die Ausübung der Macht hat die demokratische Kontrolle in vielerlei Hinsicht untergraben, was in der Tat oft die Umgehung der Gewaltenteilung bedeutete. Obwohl also die Institutionen nicht, wie später im Falle Serbiens gezeigt wird, vollkommen ausgehöhlt wurden, verfehlten sie oft die ihnen zugeordnete Rolle.

Gleichzeitig ist es zweitens, besonders im Vergleich zu Serbien, wichtig hervorzuheben, dass es in Kroatien *nie* zu einer völligen Ausschaltung der demokratischen Institutionen kam. Die politischen Institutionen regelten tatsächlich das politische Leben in Kroatien, wodurch die Institutionen auch unter der Präsidentschaft Tuđmans, ihre handlungsleitende Rolle nicht verloren. Der kroatische Präsident Tuđman schöpfte die ihm von der Verfassung gegebene Machtfülle nicht nur voll aus, sondern dehnte sie in der politischen Praxis tatsächlich noch aus (Zakošek, 2002:645). Er hat alle möglichen Machtquellen mobilisiert, die, wie Ivan Grdešić (1997) betont, *im Rahmen der Verfassung* möglich waren (Grdešić, 1997:124). Obwohl der Präsident mit der Praktizierung der Verfassungsvollmachten oft nicht im Sinne der Verfassung handelte, setzte er seine Macht *innerhalb des institutionellen Rahmens* durch. Einerseits indem er seine Kompetenzen so weit es ging ausschöpfte, andererseits indem er seine Vollmachten auf dem institutionellen Wege durch „ausführende Bestimmungen“ (Interview Zakošek, 16.1.2008), zu seinen Gunsten erweiterte. Durch die spezifische Auslegung und gesetzliche Ausweitung der Kompetenzen hat der Präsident eine, wie Nenad Zakošek (2002) beschreibt, „außerordentliche Akkumulation von Macht“ erreichen können (Zakošek, 2002:647).

Anders als in Serbien, ist es in Kroatien, wie Nenad Zakošek im Interview betont, *nie* zu einer vollkommenen Personalisierung der Macht gekommen (Interview Zakošek, 16.1.2008). Es gab keine direkten Eingriffe seitens des Präsidenten gegenüber anderen Institutionen oder Akteure. Wie sich Milan F. Živković, Mitglied des Vorstandes der ehemaligen Oppositionspartei SDP erinnert, gab es zum Beispiel keine Verfolgung oder andere formale Repressionen

gegen die Opposition (Interview Živković, 22.1.2008). Die Mittel zur Zentralisierung der Macht waren institutionell, oft ausführende Gesetze und Verordnungen, die in der Regel sowohl die institutionalisierten Verfahrensregeln als auch die auszuführenden Regelungen der Verfassung respektierten.

Zudem war die demokratische Kontrolle in Kroatien *nie* vollkommen aus dem institutionellen System verschwunden. Auch im Falle des mächtigen Präsidenten nicht. Wie gezeigt werden konnte, behielt das Verfassungsgericht weitgehend seine Unabhängigkeit weitgehend, und sorgte für den Schutz der individuellen Rechte, die Aufhebung von verfassungswidrigen Vorschriften oder Urteilen wegen prozeduraler Fehler (Zakošek, 2002:674). Dafür war das Eingreifen des Verfassungsgerichts bei der umstrittenen Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofes durch den Staatlichen Gerichtsrat ein gutes Beispiel. Das Verfassungsgericht hat sich während der neunziger Jahre allerdings auch gegen präsidiale Entscheidung gestellt, wie zum Beispiel während der Zagreber Krise, als der Präsident sich weigerte den oppositionellen Bürgermeister für den Zagreber Stadtrat anzuerkennen. Das zeigt die Existenz eines starken Akteurs im institutionellen System, der sogar dem starken Präsident institutionelle Grenzen setzte. Ein ähnlicher Akteur konnte, wie später beschrieben wird, in Serbien nicht beobachtet werden.

Die weitgehende Funktionsfähigkeit der kroatischen Verfassung zeigt auch die Geltung der institutionellen Regeln außerhalb der Präsidialmacht. Wie Nenad Zakošek (Interview Zakošek, 16.1.2008) argumentiert, waren die Institutionen außerhalb der präsidialen Kompetenzen auch während der starken Präsidialpraxis relevant, zum Beispiel in der Beziehung zwischen Regierung und Parlament. „Tuđman ist eine unantastbare Autorität geworden“, wie Zakošek sagt, „aber jenseits vom ihm, (...) da musste man sich an die Institutionen halten“ (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Diese Erkenntnisse zeigen, dass es wichtig ist, das kroatische Institutionssystem von rein formal-demokratischen Systemen zu unterscheiden, in denen die Regeln in der Praxis überhaupt keine Anwendung finden. Denn trotz Mängel wurde die Institutionalisierung in Kroatien erfolgreich begonnen. Die verabschiedeten Verfassungsregeln wurden während der neunziger Jahre grundsätzlich von allen relevanten Akteuren, sogar von dem mächtigen Präsidenten, akzeptiert. Diese Funktionsfähigkeit der kroatischen Institution bestätigt auch Nenad Zakošek (2008): „[I]t is important to note that the regime reached a high level of institutionalization in which political institutions functioned mainly according to their constitutional and statutory set-up“ (Zakošek, 2008:601). Somit ist zu betonen, dass die kroatischen Institutionen *weitge-*

hend ihre Rolle als „the only game in town“ erfüllen konnten. Das ist besonders wichtig in Anbetracht dessen, dass dies dem Erfolg einer Verfassungsgebung zu Grunde gelegt wurde. Die Tatsache, dass durch die neuen Institutionen für die Akteure in Kroatien tatsächlich Handlungsoptionen ermöglicht oder ausgeschlossen worden sind, bestätigt die Annahme, dass demokratische Institutionen auch dann eine positive Rolle in der Transformation ausüben können, wenn sie nur teilweise beachtet werden. Gleichzeitig stellt dieser Erkenntnis *den wichtigsten Unterschied zur serbischen Institutionalisierung* der neunziger Jahre dar, wo eine ähnliche Rolle der Institutionen nicht zu beobachten war. Somit unterscheidet sich das kroatische System stark vom serbischen System, in dem, wie später beschrieben wird, die Institutionen nur eine Fassaderolle spielten.

Wie später noch beschrieben wird, ist es eine Ansicht dieser Dissertation, dass der Umstand des weitgehend funktionierenden institutionellen Rahmens ein wesentlicher Faktor war, dass Kroatien im Vergleich zu Serbien nach dem Ende des Tuđman-Regimes den erfolgreichen Abschluss des Institutionalisierungsprozesses schaffte und seine Transformation erfolgreich weiterführen konnte. Die institutionelle Grundlage, wie es bei der Analyse der serbischen Transformation beschrieben wird, fehlte in Serbien nach dem Fall Milošević grundsätzlich. Das erschwerte die demokratische Entwicklung enorm.

Die Interviews lassen darauf schließen, dass der wichtigste Grund für die anhaltende Relevanz der Institutionen in Kroatien die Tatsache war, dass durchaus eine Opposition für Tuđman existierte: nämlich die Opposition in der eigenen Partei. Dies scheint besonders relevant zu sein, wenn man Akteurskonstellationen untersucht. Im Falle der HDZ scheint nämlich die innere Akteurskonstellation ein besonders wichtiger Faktor darin gewesen zu sein, dass eine Machtzentralisierung außerhalb der Möglichkeiten der „Ausgelenkten Demokratie“ nicht geschah.

Die HDZ startete als eine politische Bewegung und hatte kaum Attribute einer modernen politischen Partei. Tuđman vertrat die nationale Aussöhnung zwischen Rechts und Links, zwischen der faschistischen „Ustasha“ und den kommunistischen Partisanen. Die ersten Mitglieder der HDZ waren ehemalige Gefangene und Dissidenten, aber auch viele ehemalige Kommunisten traten der HDZ bei. So gab es innerhalb der HDZ ein breites politisches Spektrum. Auch dies stellt einen großen Unterschied zu Serbien da, wo es eine Opposition gegen Milošević in seiner Partei nicht gegeben hat.

Innerhalb der HDZ existierten durch das breite Spektrum der Mitglieder drei Hauptfraktionen. Obwohl die extrem Rechten von der Partei ferngehalten wurden²⁸, hatte die HDZ einen starken rechten Flügel, die so genannte „Herzegowina-Lobby“, geführt vom Verteidigungsminister Gojko Šušak und Vladimir Šeks. Die „techno-manageriale Schicht“, die die kroatische Wirtschaft und Administration leitete, stand im Zentrum hinter Tuđman. Die moderate oder linke Fraktion unter der Führung von Josip Manolić und dem späteren Präsidenten Stipe Mesić bestand aus Leuten, die die kommunistische Partei verlassen haben und zu der nationalistischen Bewegung übergegangen sind.

Diese Heterogenität in der HDZ machte es für Tuđman schwer, ein Gleichgewicht in der Partei zu erreichen. Wie die Interviews bestätigen, war sogar der Staatsapparat zwischen den Fraktionen aufgeteilt (Interview Zakošek, 16.1.2008, Interview Granić, 29.1.2008). Besonders wichtig war die Spaltung zwischen Moderaten und Hardlinern. Wie Mate Granić, ehemaliger Außenminister unter Tuđman und Nenad Zakošek im Interview ausführt, wurden die Bereiche Verteidigung und Polizei von den „Hardlinern“ geleitet, unter ihnen Verteidigungsminister Gojko Šušak (Interview Zakošek, 16.1.2008, Interview Granić, 29.1.2008). Die Außenpolitik war ein Bereich der „Liberalen“, wie Mate Granić den moderaten Flügel nennt, zu denen er auch sich selbst dazu zählte (Interview Granić, 29.1.2008). Diese Aufteilung auf Staatsebene zeigt einerseits, dass die Spaltung innerhalb der HDZ auf die Regierungsebene übertragen wurde, andererseits zeigt sie auch die Bedeutung und Stärke beider Lager für die HDZ.

Insbesondere die Kämpfe in Bosnien-Herzegowina und die kroatischen Eroberungsbestrebungen fragmentierten die Partei. Die Hardliner isolierten in der Nachkriegszeit, mit anhaltender Kriegsagenda und mit dem Ziel kroatisch besiedelte Teile Bosnien-Herzegowinas an Kroatien zu binden, die Moderaten innerhalb der Partei. Das Thema 1994 führte sogar zur Abspaltung der Moderaten aus der HDZ²⁹. Nichtsdestotrotz war es nie möglich die HDZ zu einer heterogenen Partei umzuwandeln. So hielt die Spaltung der HDZ während der neunziger Jahre an. Durch diese Spaltung und den damit verbundenen konstanten Kampf zwischen Moderaten

²⁸ Sie kamen dann in der Kroatischen Partei des Rechts (*Hrvatska Stranka Prava*, HSP) zusammen.

²⁹ 1994 verließen die Moderaten unter Mesić die HDZ. Mesić kritisierte Tuđman, dass er auf „totalitäre“ Bestrebungen in der HDZ eingehe (Cohen, 1997:99). Mesić hatte Tuđman zudem beschuldigt verantwortlich für die Kämpfe in Bosnien-Herzegowina zu sein und Bosnien auf Kosten der Muslime zwischen Serben und Kroatien aufteilen zu wollen (Kearns, 1996:29). Trotz aber der inneren Spaltung und der offenen Abspaltung der Mesić-Manolić Fraktion blieb die HDZ die dominante Partei in Kroatien. Die Oppositionsparteien waren nämlich immer noch sehr zersplittert (Cohen 1997:107).

und Hardlinern, hätte eine autokratische Linie womöglich keinen Konsens innerhalb der Partei erreichen können.

4.1.5 Fazit

Auf den vorherigen Seiten wurde gezeigt, wie es in Kroatien nach einer erfolgreichen Wende und der erfolgreichen Etablierung einer demokratischen Verfassung zu einer starken Machtzentralisierung in den Händen des Präsidenten gekommen ist. Die Machtzentralisierung führte zur Entwicklung einer „Ausgelenkten Demokratie“, in der die existierenden demokratischen Verfassungsregeln durch institutionelle Mittel in ihrer Wirkung ausgelenkt worden sind, ihre handlungsleitende Rolle jedoch nicht vollkommen verloren ging. Sowohl die Tatsache der erfolgreichen Verfassungsgebung 1990, als auch die Tatsache, dass die kroatischen Institutionen während der neunziger Jahre relevant für die Akteurshandlungen geblieben sind, haben, wie es später beschrieben wird, zum erfolgreichen Abschluss der Institutionalisierung nach der Ära-Tuđman beitragen. Dies stellt einen grundsätzlichen Unterschied zu Serbien dar, wo eine solche Basis von demokratischen Regeln für die Akteure nach der Präsidentschaft Miloševićs nicht existierte.

Es konnte gezeigt werden, dass die politischen Entwicklungen auf der jugoslawischen Ebene stark zum politischen Wechsel Anfang der neunziger Jahre in Kroatien beigetragen haben. Die Liberalisierung fing in Kroatien als Gegenmaßnahme der reformistischen Kommunisten gegen die nationalistische Politik Slobodan Miloševićs an und als Stärkung gegen die Dogmatiker in der kroatischen kommunistischen Partei. Die Dogmatiker in der kroatischen kommunistischen Partei waren jugoslawientreu, was unter den gegebenen Umständen eine Unterstützung der serbischen nationalistischen und zentralistischen Bemühungen bedeutete. Diese Politik fand in Kroatien keine Unterstützung. Der Kampf zwischen Dogmatikern und Reformern innerhalb der kroatischen Kommunisten vertiefte sich mit dem steigenden Druck von Miloševićs Regime und der von ihm gesteuerten nationalistischen serbischen Massenbewegung (Zakošek, 2002:642). Die Liberalisierung in Kroatien wurde von den Reformern der kommunistischen Partei als Mittel eingesetzt um der Zentralisierung auf der jugoslawischen Ebene etwas entgegenzusetzen und die Legitimation vom Volk zu sichern.

Es wurde gezeigt, dass die Liberalisierung innerhalb Kroatiens Hand in Hand mit der wachsenden Machtzentralisierung auf der jugoslawischen Ebene eine, für die erfolgreiche demokratische Institutionalisierung förderliche, Konstellation der Akteure unterstützte. Die ersten Mehrparteienwahlen führten in Kroatien, anders als in Serbien, zu einem Elitenwechsel. Mit

der HDZ kam eine Partei an die Macht, die eine breite politische Bewegung war, basierend sowohl auf den Dissidenten und anderen unbeliebten Personen des alten Regimes, als auch auf Mitglieder der „alten Gesellschaft“. Trotz des Mitwirkens der alten Nomenklatura hat die neue Partei an der Macht einen politischen Wechsel gefordert. Sie strebte ein demokratisches und kapitalistisches Kroatien an, auf der Basis von kroatischen nationalen und religiösen Werten. Damit war für Kroatien eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Demokratisierung erfüllt: es gab eine politische Mehrheit, die eine demokratische Reform anstrebte und keine Interesse an existierenden institutionellen Arrangements hatte.

Gleichzeitig war es wichtig, dass die neuen Machthaber für eine Verfassungsänderung auf die Zustimmung der Opposition angewiesen waren. Somit begann eine schnelle demokratische Institutionalisierung, unter Einbezug der oppositionellen Parteien, darunter auch die ehemalige kommunistische Partei. Dabei wurde die Demokratie, samt den neuen Institutionen, als Träger der kroatischen Staatlichkeit genutzt und wahrgenommen. Damit wurde die Demokratie ein Mittel zur Erreichung der staatlichen Souveränität. Das hat die neue kroatische Verfassung aus dem Jahre 1990 zu einem Symbol der kroatischen Eigenstaatlichkeit und zu einer weitgehend unterstützten Institution bei allen relevanten Akteuren gemacht. Durch diese Verflechtung von Demokratie und Eigenstaatlichkeit hat die ungeklärte staatliche Souveränität die Demokratisierung Anfang der neunziger Jahre nicht nur erlaubt, sondern sogar aktiv gefördert. Dieses Ergebnis war insbesondere in Betracht dessen wichtig, dass dem Mangel an staatlicher Souveränität eine hinderliche Wirkung auf die demokratische Institutionalisierung zugeschrieben worden ist, was sich an dieser Stelle nicht bewahrheitete.

Es konnte gleichzeitig gezeigt werden, dass neben dem Streben nach Eigenstaatlichkeit auch der geerbte institutionelle Hintergrund das Interesse aller Akteure, auch die der oppositionellen SDP, an der institutionellen Reform förderte. Einerseits führte der Zerfall von Jugoslawien zu einem „Institutionsmangel“ in Kroatien, da die föderale Ebene nicht mehr funktionsfähig war und Kroatien praktisch mit allen Staatsaufgaben allein blieb. Andererseits war die Beharrungskraft der bestehenden Institutionen, wie die der sozialistischen Verfassung von Kroatien, äußerst gering. Die neue Regierung lehnte die alten Regeln aus der jugoslawischen Zeit ab. Aber auch die ehemalige kommunistische Partei war durch den jugoslawischen „außenpolitischen“ Kontext und die immer mehr voranstreitende innerparteiliche Reform bewegt, die alten Regeln zu ändern. So blieb kein relevanter Akteur in Kroatien, der eine Bewahrung der alten Institutionen unterstützt hätte. Diese Faktoren führten in Kroatien dazu, dass die neue kroatische Verfassung von 1990 mit einem breiten Konsens aller relevanten Akteure ange-

nommen wurde und damit eine gute Voraussetzungen besaß, als „the only game in town“ angesehen zu werden.

Die neue Verfassung führte ein semipräsidentielles Regierungssystem ein, das den Präsidenten starke Vollmachten einräumte, mit gleichzeitig schwachen Kontrollmöglichkeiten insbesondere seitens der Parlaments. Obwohl dadurch ein Mangel an „checks and balances“ entstand und das Gleichgewicht der Gewalten nicht ausbalanciert war, war die neue Verfassung, wie gezeigt werden konnte, eine solide Basis für eine demokratische Entwicklung. Das muss insbesondere im Vergleich zu Serbien betont werden, wo eine ähnliche institutionelle Basis, wie noch gezeigt wird, gefehlt hat.

Zu einer erfolgreichen demokratischen Konsolidierung kam es jedoch während der neunziger Jahre nicht. Es kam zur starken Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten und zur Auslenkung der demokratischen Institutionen. Diese „Ausgelenkte Demokratie“ gipfelte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und bedeutete eine starke Machtkonzentration innerhalb des institutionellen Rahmens, wobei die handlungsleitende Rolle der Institutionen geblieben war.

Die von der Verfassung eingeführte, machtvolle Position des Präsidenten, Hand in Hand mit einer starken parlamentarischen Mehrheit seiner Partei, konnte besonders zur Anfang der Transformation ausgenutzt werden. Es konnte gezeigt werden, dass durch die stabile Mehrheit der regierenden HDZ und der mangelnden Professionalität des Parlaments, der Präsident eine stärkere Rolle hat spielen können, als dies im Falle konsolidierter Demokratien möglich gewesen wäre.

Auch die mangelnde staatliche Souveränität hat trotz ihrer positiven Rolle beim Erfolg der Etablierung der Verfassung, die Konsolidierung der neuen Regeln nicht unterstützt. Mit dem Ausbruch des Krieges ab 1991 wurde die Staatsbildung zum wichtigsten Projekt der Regierung. Das hat die Handlungsmöglichkeiten aller Akteure beeinflusst. Durch die Aushebelung des normalen politischen Wettbewerbs wurden autoritäre Tendenzen gefördert, demokratische Handlungen benachteiligt. Der „homeland war“ und die Erhaltung des Staates haben der demokratischen Kritik keinen Raum gelassen. Jede Kritik an der Regierung konnte als Gefährdung der „nationalen Einheit“ ausgelegt werden, was die Opposition darin hinderte, ihre Rolle als Opposition wahrzunehmen, der Regierung jedoch größeren Handlungsspielraum einräumte. Aber auch die mangelnde Kontrolle seitens des Verfassungsgerichts Anfang der neunziger Jahre, bekräftigte diesen Einfluss der mangelnden Staatlichkeit auf die Handlungsmöglichkei-

ten der Akteure. Somit scheint ein bereits erwähnter wichtiger Punkt des theoretischen Kapitels, nämlich der, dass eine ungelöste souveräne Staatlichkeit den erfolgreichen Transformationsprozess behindern kann, auch in Kroatien – trotz positiver Wirkung für die Verfassungsgebung - bestätigt worden zu sein.

Die innere Opposition in der regierenden HDZ und die Konzentrierung der „Ausgelenkten Demokratie“ auf die Person des Präsidenten führten jedoch trotz mangelnder Opposition dazu, dass die demokratischen Institutionen in Kroatien nicht völlig ausgeschaltet worden sind. Es konnte gezeigt werden, dass obwohl die demokratische Konsolidierung unter der Präsidentschaft Tuđmans nur mäßig vorangetrieben wurde und die demokratische Kontrolle, sowie die Gewaltenteilung in vielerlei Hinsicht untergraben wurden, die Bedeutung der Institutionen und damit die demokratische Kontrolle *nie* aus dem kroatischen System verschwand. Es wurde betont, dass die verabschiedeten Verfassungsregeln auch während der neunziger Jahre grundsätzlich von allen relevanten Akteuren, sogar von dem mächtigen Präsidenten, akzeptiert wurden. Die Kontrolle durch institutionelle Regeln wurde insbesondere durch die, ab der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verstärkte, Unabhängigkeit und Aktivität des kroatischen Verfassungsgerichts untermauert. Somit konnte die Verfassung ihre Rolle als „the only game in town“ in Kroatien weitgehend erfüllen.

Diese institutionelle Grundlage wird in dieser Dissertation als einer der wichtigsten Faktoren des kroatischen Transformationserfolgs im Vergleich zu Serbien gesehen, wo eine solche institutionelle Grundlage grundsätzlich gefehlt hat. Wie im Folgenden beschrieben wird, war das Vorhandensein und die weitgehende Funktionsfähigkeit der Institutionen auch unter den neuen Akteuren nach dem Tuđman-Regime wichtig und unterstützte einen erfolgreichen Abschluss der Institutionalisierung.

4.2 Die Verfassungsreform im Jahre 2000 und 2001

4.2.1 Die „zweite“ Transition in Kroatien

Die „Ausgelenkte Demokratie“ unter Präsident Tuđman endete 1999 mit dem Tod des Präsidenten und den darauf folgenden kritischen Wahlen 1999/2000. Obwohl Maria Ottaway und Gideon Maltz (2001) von einer zweiten Transition (second transition) in Kroatien sprechen, sieht Goran Čular den Regierungswechsel im Jahre 2000 und die darauf folgende Änderungen in der politischen Infrastruktur vielmehr als maßgeblichen Schritt zur Konsolidierung („shift to consolidation“) (Interview Čular, 24.1.2008). Obwohl es nach dem Regierungswechsel

2000 noch zu institutionellen Änderungen kam, schließt sich diese Arbeit der letzten Betrachtungsweise an. Die Änderungen der Verfassung im Jahre 2000 und 2001 trugten nämlich, wie im Folgenden gezeigt wird, durch den besseren Machtausgleich im politischen System tatsächlich zur Stärkung der bereits existierenden institutionellen Grundlagen und dadurch zur Konsolidierung des Systems bei. So wird der Ausdruck, die „zweite“ Transition, in Klammern benutzt und dient lediglich dazu, auf die Bedeutung der kritischen Wahlen nach dem Tod Tuđmans hinzuweisen³⁰.

Die Macht der HDZ begann in den späten neunziger Jahren zu schwinden. Nach dem Ende des Krieges im Jahre 1995 war die Kriegsrethorik immer weniger wirkungsvoll. Die Kroaten fingen an, immer stärker auf innenpolitische Probleme zu achten. Der autoritäre Führungsstil und Nationalismus des kroatischen Präsidenten Tuđman, der sich während des Krieges noch unanfechtbar schien, hat Kroatien bis Ende der neunziger Jahre politisch und wirtschaftlich isoliert (BTI, 2003:3). Die kroatische Wirtschaft war gleichzeitig auch durch eine Wirtschaftskrise angeschlagen, die im Jahre 1998 das Land zusätzlich erschütterte. Auch immer mehr Skandale von hochrangigen HDZ-Politikern wurden öffentlich gemacht. Im Herbst 1999 wurde Präsident Tuđman offensichtlich krank. Er starb während der parlamentarischen Wahlkampagne 1999.

Für die Oppositionsparteien war es einfacher in der weniger nationalistischen Nachkriegszeit Unterstützung zu finden. Die SDP hatte inzwischen eine schnelle Wandlung hinter sich. Bis Mitte der neunziger Jahre warfen sie ihre alte sozialistische Ideologie und den Jugoslawien freundlichen Ruf ab und bauten ein reformistisches Image auf. Wie sich Nenad Zakošek im Interview erinnert, haben sie die Kontinuität der Mitgliedschaften nicht aufrechterhalten, sondern eine neue Registration von allen Mitgliedern verlangt (Interview Zakošek, 16.1.2008). Im Jahre 1994 vereinigten sich die reformierten Kommunisten mit der, im Jahre 1989, gegründeten Sozialdemokratischen Partei von Anton Vujčić. Durch diese zwei Schritte bekam sie eine neue Legitimation und filterten gleichzeitig ihre Mitglieder (Interview Zakošek, 16.1.2008). Dadurch hatte sich die SDP bis Mitte der neunziger Jahre stark gewandelt.

³⁰ Während in dieser Arbeit der kroatische Machtwechsel 2000 nicht als eine zweite Transition gesehen wird, sondern als ein Regierungswechsel durch kritische Wahlen, wird auch der serbische Übergang nicht als zweite Transition gewertet. Im Jahre 1990 ist in Serbien nämlich kein Übergang der Macht geschehen, wodurch dieser nicht als die „erste“ Transition bezeichnet werden kann. Somit wird der Ausdruck „zweite“ Transition in beiden Ländern nur in Anführungszeichen geschrieben und dient lediglich dazu, die wichtigen Wendepunkte in der Entwicklung beider Länder zu betonen.

Die Oppositionsparteien im Allgemeinen überwandten bis Ende der neunziger Jahre ihre Fragmentierung und bildeten ab 1999 Allianzen. Sechs Parteien der Opposition, genannt *Šestorica*, verpflichteten sich, nach den Wahlen kein Regierungsbündnis mit der HDZ einzugehen. Die *Šestorica* bestand aus einem Wahlbündnis zwischen den zwei stärksten Oppositionsparteien, der Sozialdemokratischen Partei (SDP) und der Kroatischen Sozialliberalen Partei (HSLs) und aus einer Koalition von vier kleineren Parteien, der Kroatische Volkspartei (*Hrvatska Narodna Stranka*, HNS), der Bauernpartei (*Hrvatska Seljačka Stranka*, HSS), der Liberalen Partei (*Liberalna Stranka*, LS) und der regionalen Istrischen Demokratischen Versammlung (*Istarski Demokratski Sabor*, IDS).

Die Wahlen im Dezember 1999 wurden im Sinne der Regierungspartei organisiert. Das im Oktober geänderte Wahlgesetz und die Medien, die die Regierungsposition unterstützten, sollten den Machterhalt der HDZ ermöglichen. Trotz dieser Vorbereitungen gewann die Koalition der Sechs Parteien die Parlamentswahlen. Die Angst von Sympathiestimmen nach dem Tod von Präsident Tuđman kurz vor den Wahlen, hat sich nicht bestätigt. Das erste Mal blieb die Opposition vereint über die Wahlen. Die SDP-HSLs Koalition gewann 39 Prozent der Stimmen, und ihre Koalitionspartner aus der „Gruppe der Vier“ 13 Prozent (Bartlett, 2003:57). Die HDZ wurde im Sabor die zweitgrößte Kraft mit 46 Sitzen. Die Regierungskoalition hatte aber mit 95 Sitzen eine klare Mehrheit (Wahlergebnisse: Zakošek, 2000). Bei den Präsidentschaftswahlen am 24. Januar 1999 schied der Kandidat der HDZ, Mate Granić in der ersten Runde aus. Stipe Mesić, ehemaliges Mitglied der HDZ, zu dieser Zeit Mitglied der Kroatischen Volkspartei, konnte die Wahlen für sich entscheiden. Bei der Stichwahl am 7. Februar 2000 bekam Stipe Mesić 56 Prozent der Stimmen (Senkyr, 2000:66).

„So kritisch man der HDZ-Herrschaft in Kroatien gegenüberstehen mag“ schreiben Passin und Felkier im Jahre 2005, „so haben doch nicht nur die korrekte Durchführung und die Ergebnisse der Wahlen Anfang 2000, sondern auch der verfassungskonforme und reibungslose Regierungswechsel die Demokratiefähigkeit der kroatischen Gesellschaft und ihrer politischen Elite bestätigt“ (Passin und Felkier, 2005:39). Anstatt der Entstehung eines Machtvakuum nach dem Tod des Präsidenten Tuđman, sind die existierenden Regeln in Kroatien „eingesprungen“ und haben einen friedlichen Machtwechsel ermöglicht. Die friedlich verlaufenen kritischen Wahlen waren ein wichtiges Zeichen dafür, dass in Kroatien die Institutionen durchaus eine Funktionsfähigkeit besaßen und für die Akteurshandlungen ihre leitende Rolle nicht verloren haben. In Serbien kann man, wie später beschrieben wird, über eine ähnliche Rolle der Institutionen Ende der neunziger Jahre nicht sprechen. Während die Wahlen in Kro-

atien einen friedlichen Machtwechsel ermöglichten, ermöglichten die Ergebnisse der jugoslawischen Wahlen 2000 erst infolge von Demonstrationen in ganz Serbien einen Machtwechsel so den Übergang in Serbien.

Die Mitte-Links-Koalition von sechs Parteien unter der Führung der Sozialdemokraten mit Ministerpräsident Ivica Račan, löste die HDZ-Regierung ab. Der Regierungswechsel führte zur Neuausrichtung der Transformation. Wie Milan F. Živković, Mitglied des SDP Vorstands, im Interview sagt, war das wichtigste Ziel der Regierung die Demokratisierung der Gesellschaft (Interview Živković, 22.1.2008). Dies sollte durch die Reduzierung der überzogenen Macht des Präsidenten und die Reform des politischen Systems zu einem parlamentarischen System geschehen. Das zweite wichtige Ziel sah Živković in der wirtschaftlichen Konsolidierung (Interview Živković, 22.1.2008). Dazu waren wirtschaftliche Reformen und die Beendigung der internationalen Isolierung Kroatiens nötig. Obwohl unter der Račan-Regierung wichtige Schritte in diese Richtung unternommen wurden, wie die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechen Tribunal in Den Haag (ICTY), wird der Fokus im Folgenden auf die Schritte zur Demokratisierung des politischen Systems gerichtet.

4.2.2 Die Verfassungsänderung 2000 und 2001

Die Änderung der Verfassung war für die Erfüllung der Wahlversprechen zur Demokratisierung der kroatischen Gesellschaft unabdingbar. Aus den Interviews lässt sich auf eine besonders hohe Priorität dieses Projektes für die neue Regierung schließen (Interview Živković, 22.1.2008, Interview Till, 21.1.2008). Wie Darko Till, Internationaler Sekretär der Kroatischen Bauernpartei (HSS), die Mitglied in der neuen Regierungskoalition war, betonte, war das einzig klare Ziel der neuen Regierung die Demokratisierung des Landes. Dazu zählte er die Beschränkung der Präsidentialkompetenzen und die dazu nötige Änderung der Verfassung. (Interview Till, 21.1.2008).

Aufgrund der untergeordneten Stellung der Regierung im existierenden System war der Wunsch nach Änderung der Regeln leicht nachvollziehbar. Doch gab es mindestens eine Position, die durch die Änderungen an Macht verloren hat: die des Staatspräsidenten. Da die Änderungen in der Verfassung im Jahre 2000 zu mehr „checks and balances“ im politischen System führen und die Macht des Präsidenten beschränken sollten, geschah diese Änderung der Zuständigkeiten nicht ohne Konflikte zwischen dem neuen Staatspräsidenten Stipe Mesić und dem Premier Račan. Präsident Mesić, der Überraschungskandidat der Präsidentschaftswahlen,

wurde zu einem wichtigen Akteur im Verfassungsänderungsprozess (Interview Zakošek, 16.1.2008).

Der Präsident unterstützte den neuen Premier Račan im Abbau der präsidentialen Macht, auch befürwortete er die Verfassungsänderung im November 2000, die einen Teil der präsidentialen Kompetenzen zum Premier transportieren sollte. Die beiden Politiker waren jedoch nicht einer Meinung über die präzisen Grenzen dieser Machtteilung. Der Präsident sah mit dem neuen Verfassungsentwurf die Präsidentialvollmachten zu stark beschnitten. Diese Meinungsverschiedenheit gipfelte in einer Diskussion über das Recht zur Ernennung des Chefs der Sicherheitsdienste, was bis dahin zu den Kompetenzen des Präsidenten gehörte (EECR, 2001a:2). Präsident Mesić beharrte weiterhin auf der Kontrolle des Militärs und der Sicherheitsdienste (Ottaway und Maltz, 2001:380). Der Verteidigungsminister Jozo Radoš wollte den Präsidenten von militärischen Angelegenheiten ablösen (EECR, 2001a:2). Die Debatte wurde durch einen Kompromiss gelöst. Die Leitung der Geheimdienste wurde in Artikel 103 der geänderten Verfassung zwischen dem Präsidenten und dem Premier geteilt: *„Der Präsident der Republik und die Regierung der Republik Kroatien arbeiten in Übereinstimmung mit der Verfassung und dem Gesetz in der Leitung der Tätigkeiten des Geheimdienstes zusammen. Die Ernennung der Direktoren des Geheimdienstes erfolgt durch den zuständigen Ausschuß des Kroatischen Sabor unter Gegenzeichnung des Präsidenten der Republik und des Ministerpräsidenten der Republik“* (Artikel 103). Wie in der Analyse der Verfassungsänderungen noch einmal aufgegriffen wird, war die geteilte Kontrolle über die Sicherheitsdienste nur eine der vielen geteilten Kompetenzen zwischen dem Premier und dem Präsidenten.

Um die Kompromisse, die der Staatspräsident während der Verfassungsänderung eingehen musste, zu verstehen, ist es wichtig, die Verhandlungsposition des Präsidenten bei der Verfassungsreform anzuschauen. Obwohl die alte Verfassung und die präsidentiale Praxis unter der Präsidentschaft Tuđmans dem Präsidentenamt sowohl formal als auch in der Praxis eine hohe Machtstellung einräumte und der Präsident durch die Direktwahl eine hohe Legitimität genoss, ist und war auch unter der Präsidentschaft Tuđmans eine parlamentarische Mehrheit für die Ausnutzung dieser Machtkonzentration nötig. Der neue Präsident Mesić hatte mit seiner Partei, der Kroatischen Volkspartei, weitaus weniger parlamentarische Unterstützung, als das unter Präsident Tuđman und der HDZ-Fraktion der Fall gewesen war³¹. Trotz der Teilnahme

³¹ Die HNS hat bei den Wahlen am 3. Januar 2000 zum Unterhaus des Sabors 2 Sitze bekommen. In: <http://www.hidra.hr/stranke/501rz2000.htm>, angesehen am 13. November 2008. Die HNS war einer der kleineren Parteien in der neuen Koalitionsregierung.

dieser Partei an der Koalitionsregierung, hätte diese Konstellation eine ähnliche Machtzentralisierung in den Händen des Präsidenten, wie unter der Präsidentschaft Tudmans nicht erlaubt. So war eine starke Vetoposition des Präsidenten gar nicht gegeben. Das hat mit hoher Wahrscheinlichkeit die Konsensfähigkeit von Präsident Mesić beim Abbau der präsidentialen Kompetenzen erhöht und eine Blockade der Reformen verhindert. Wichtig zu betonen ist also, dass der einzige Akteur, der Interesse an der Aufrechterhaltung des Systems hätte haben können, nicht stark genug war, um eine Aufrechterhaltung der alten Machtverteilung zu erreichen. Somit scheint die Akteurskonstellation vorteilhaft für eine Reform in Richtung mehr Demokratie gewesen zu sein.

Obwohl die Regierung als Ganzes ein starkes Interesse an der Änderung der Verfassung hatte, löste die Reform auch innerhalb der Regierungskoalition Konflikte aus. Den stärksten Widerstand in der Koalition gab es von der Seite der sozialliberalen HSLs. Der Vorsitzende der HSLs Dražen Budiša hatte Angst, dass der Präsident von der Kroatischen Volkspartei und der sozialistische Premier Račan die neuen Regelungen nutzen würden, um die HSLs, deren Popularität eine sinkende Tendenz zeigte, aus der Regierung zu drängen (EECR, 2001a:1). Der Konflikt mit der HSLs wurde jedoch innerhalb der Koalition durch eine innere Abstimmung gelöst, in der die HSLs von den Koalitionspartnern überrollt wurde (EECR, 2001a:1). Das bedeutet, dass in Kroatien, anders als in Serbien, die Koalitionsregierung geschafft hatte, einen Konsens innerhalb der eigenen Reihen zu erreichen. Dieser fehlte, wie es später beschrieben wird, bei der serbischen Koalitionsregierung, die auf den Fall Miloševićs folgte, und verhinderte damit eine Verfassungsreform.

Da die Regierungskoalition nicht über eine Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügte, um eine Verfassungsänderung erfolgreich durchführen zu können, musste sie nicht nur die Widerstände innerhalb der eigenen Reihen aus dem Weg schaffen, sondern auch andere Parteien im Parlament überzeugen. Die Partei des ehemaligen Präsidenten Tudman, die HDZ, hat die Änderung der Verfassung abgelehnt und 18 Änderungsvorschläge zum Regierungsvorschlag im Parlament eingereicht. Sie haben sich jedoch bereit erklärt, die Änderungsvorschläge zurückzunehmen, wenn die Regierung im Gegenzug bereit gewesen wäre, imperative Mandate im Parlament einzuführen. Diese hätten verhindert, dass die Abgeordneten ihre Fraktionen ohne den Verlust ihrer Sitze an die Partei verlassen können (EECR, 2001a:1). Schließlich war aber die Koalition nicht auf die Stimmen der HDZ angewiesen, da sie die Unterstützung des Demokratischen Zentrum (*Demokratski Centar*, DC) und der Kroatischen Partei des Rechts

(*Hrvatska Stranka Prava*, HSP) aus den Reihen der Opposition gewonnen hatte³². Damit war eine ausreichende Mehrheit für die Verfassungsänderung gegeben. Die Verfassungsänderung wurde mit 106 Stimmen von insgesamt 151 angenommen (EECR, 2001a:2). 35 Abgeordnete stimmten gegen die Änderungen, alle aus den Reihen der oppositionellen HDZ (EECR, 2001a:2). Somit hatte die Verfassungsänderung eine breite Zustimmung im kroatischen Parlament bekommen.

Die Änderung der Verfassung von 1990³³ geschah in zwei Schritten. Im ersten Schritt wurde im November 2000 das semipräsidentielle System abgeschafft und zu Gunsten eines parlamentarischen Systems geändert. Die Änderungen sollten eine solch starke Machtzentralisierung verhindern, wie es während der Präsidentschaft von Franjo Tudman der Fall gewesen ist. Bei den Änderungen ging es primär um die Kompetenzverteilung zwischen den Staatsorganen. Sie sollten die starken Kompetenzen des Präsidenten auf Regierung (vorrangig) und Parlament (in geringerem Umfang) verteilen. Im April 2001 wurde dann im zweiten Schritt die zweite Kammer des kroatischen Sabors, die regionale Vertretung, abgeschafft.

Durch die Verfassungsänderung im November 2000 verlor der Präsident zahlreiche Vorrechte. Der Präsident verlor unter anderem das Recht das Kabinett zu ernennen. Die Kompetenzen der Regierungsbildung fielen in die Hände des Premierministers. Artikel 97 der geänderten Verfassung besagte, dass der Präsident der Republik eine Person mit der Regierungsbildung beauftragt, die „gemäß der Sitzverteilung im Kroatischen Sabor die Möglichkeit hat, das Vertrauen der Mehrheit von deren Mitgliedern durch Verhandlungen zu erlangen“. Artikel 109 der geänderten Verfassung von 2000 besagte desweiteren, dass die Person, die vom Präsidenten der Republik mit der Regierungsbildung beauftragt wurde, die Mitglieder der Regierung vorschlägt.

Artikel 109 gibt auch die Bestätigung der Regierung in die Hände des Sabors:

„Unmittelbar nach der Bildung der Regierung, aber nicht später als 30 Tage von der Beauftragung an, soll die Regierung und ihr Programm der Abgeordnetenkammer³⁴ präsentiert werden und einen Vertrauensbeschluss beantragen³⁵“ (Artikel 109, Absatz 2, Änderung 2000).

³² Der Vorschlag zu den imperativen Mandaten wurde fallengelassen.

³³ Die kroatische Verfassung von 1990 wurde im Jahre 1997, noch unter der Präsidentschaft Tudmans geringfügig geändert. Diese Änderung war jedoch für die Machtverteilung im politischen System nicht wichtig. Vielmehr war sie eine symbolische Änderung, wie unter anderem die Aufnahme des „Heimatkrieges“ zwischen 1991 und 1995 in die Präambel oder die Änderung der Benennung des Sabors von „Sabor der Republik Kroatien“ in „kroatisches Sabor“.

³⁴ Durch die Änderung in April 2001 wurde „Abgeordnetenkammer“ durch „Kroatisches Sabor“ ersetzt.

Der Vertrauensbeschluss und die Vereidigung der Regierung lagen damit beim Parlament. Der Staatspräsident war nunmehr erst nach dem Vertrauensbeschluss und Gegenzeichnung vom Präsidenten des Sabors ermächtigt, dem Premier die Ernennungsurkunde zu überreichen. Eine der wichtigsten inhaltlichen Änderungen im Jahre 2000 war auch, dass die Regierung nicht mehr, wie unter der Präsidentschaft Tuđmans, mehrheitlich dem Präsidenten, sondern ausschließlich dem Parlament verantwortlich gemacht wurde. Artikel 114 der geänderten Fassung besagte: *„Die Regierung ist dem Kroatischen Sabor verantwortlich“* (Artikel 114, Absatz 1). Damit wurde die Rolle des schwachen Parlaments gegenüber der Originalfassung von 1990, gestärkt.

Einige Kompetenzen wurden zwischen der Regierung und dem Präsidenten geteilt. Artikel 99³⁶ der kroatischen Verfassung besagt die Trennung der außenpolitischen Kompetenz zwischen der Regierung und dem Präsidenten.

„Der Präsident der Republik und die Regierung der Republik Kroatien arbeiten an der Formulierung und Ausführung der Außenpolitik zusammen“ (Artikel 99, Absatz 1, Änderung 2000).

Die Errichtung diplomatischer und konsularischer Vertretungen musste der Premier nach der Entscheidung des Staatspräsidenten gegenzeichnen. Die Ernennung der diplomatischen Vertreter wurde auch von reiner Präsidialkompetenz zur geteilten Kompetenz erklärt. Diese geteilten Kompetenzen sind weitgehend dem benötigten Kompromiss zwischen Präsident und Premier zuzuschreiben. Ein wichtiges Beispiel für die Einigung zwischen Premier und Präsidenten war der bereits erwähnte Konflikt um die Leitung der Geheimdienste, was nach Artikel 103 auch zu einer geteilten Kompetenz wurde. Gleichzeitig ist es wichtig anzumerken, dass Artikel 103 auch die Kompetenzen des Parlaments bei der Kontrolle der Geheimdienste erweiterte: *Die Ernennung der Direktoren des Geheimdienstes erfolgt durch den zuständigen Ausschuß des Kroatischen Sabor unter Gegenzeichnung des Präsidenten der Republik und des Ministerpräsidenten der Republik“* (Artikel 103, Absatz 2).

Der umstrittene Präsidialrat, der während der neunziger Jahre stark zur Aufhebung der Gewaltenteilung beigetragen hat, wurde durch die Verfassungsänderung aufgelöst (Artikel 106). Der Präsident der Republik sollte nunmehr bei der Ausübung seiner Befugnisse nur noch durch

³⁵ Fehler in der Übersetzung.

³⁶ Durch die Änderung in April 2001 wurde Artikel 99 zu Artikel 98.

„beratende Körperschaften“ unterstützt werden, die jedoch einer stärkeren demokratischen Kontrolle untergeordnet wurden. Diese Berater sollten zwar weiterhin durch den Präsidenten berufen werden, der modifizierte Artikel 106 besagt jedoch;

„[d]er Aufbau und der Wirkungsbereich dieses Amtes wird durch Gesetz und interne Verordnungen geregelt“ (Artikel 106, Absatz 2, Änderung 2000).

Eine ähnliche Kontrolle hat in der Originalformulierung gefehlt. Die Formulierung von 1990 besagte lediglich, dass die Mitglieder des Präsidentsamts und der beratenden Körperschaften vom Präsidenten ernannt und entlassen werden (Artikel 106 der Originalfassung von 1990).

Auch die Möglichkeiten des Staatspräsidenten im Falle eines Krieges oder unmittelbarer Gefährdung des Staates wurden geschwächt. Die Originalfassung der kroatischen Verfassung von 1990 räumte dem Präsidenten in dem bereits erwähnten Artikel 101 während eines Kriegszustandes und im Falle von „unmittelbarer Bedrohung der Unabhängigkeit und Einheit der Republik“ starke Kompetenzen ein, indem er Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen und außerordentliche Maßnahmen treffen durfte. Diese Verordnungen sollten nur „zur Bestätigung“ der Abgeordnetenkammer des Sabor vorgelegt werden, sobald der Sabor zusammentreten konnte. Der Artikel 101 erlaubte, wie bereits beschrieben, den Präsidenten Tuđman in den neunziger Jahren präsidiale Verordnungen mit Gesetzeskraft de facto unkontrolliert zu erlassen. Das sollte in der Zukunft verhindert werden.

Die Änderungen von November 2000 haben sowohl die präsidialen Kompetenzen geschwächt, als auch die Kontrollmöglichkeiten gestärkt. Der neue Artikel 101³⁷ der kroatischen Verfassung unterscheidet erstens den Kriegszustand von der „unmittelbaren Gefährdung der Unabhängigkeit, Einheit und Existenz des Staates“. Im Falle des Kriegszustandes wurde der Präsident der Republik ermächtigt, „alle Angelegenheiten die durch den Kriegszustand herrühren, durch Verordnungen mit Gesetzeskraft zu regeln“. „Im Falle einer unmittelbaren Gefährdung der Unabhängigkeit, Einheit und Existenz des Staates oder wenn die Organe der staatlichen Gewalt außerstande sind, ordnungsgemäß die verfassungsmäßigen Befugnisse auszuüben“, kann der Präsident lediglich „auf Vorschlag des Ministerpräsidenten und unter deren Gegenzeichnung Angelegenheiten durch Verordnungen mit Gesetzeskraft“ regeln (Artikel 101, Absatz 2, Änderung 2000).

Zweitens wurde im neuen Text die parlamentarische Kontrolle verstärkt, indem der Sabor die Verordnungen mit Gesetzeskraft nicht nur bestätigen, sondern ihnen zustimmen musste, so-

³⁷ Durch die Änderung in April 2001 wurde Artikel 101 zu Artikel 100.

bald das Parlament versammelt war. Gegenüber der Originalfassung von 1990 wurde zugefügt, dass „[w]enn der Präsident der Republik die Verordnungen mit Gesetzeskraft dem Kroatischen Sabor nicht gemäß Absatz 3 dieses Artikels vorlegt, oder wenn der Kroatische Sabor seine Zustimmung verweigert“ diese Verordnungen mit Gesetzeskraft ihre Wirkung verlieren. Damit wurde dem Sabor das Recht eingeräumt, die Zustimmung zu verweigern und die Verordnungen damit zum Scheitern zu bringen. Die geteilte Kompetenz zwischen Premier und Präsident im Falle einer unmittelbaren Gefährdung des Staates und die stärkeren Kontrollmöglichkeiten des Parlaments sollten eine ähnliche Aufhebung der Gewaltenteilung wie in den neunziger Jahren verhindern.

Die bessere Überwachung von Präsidialverordnungen und die Kompetenz des Sabors den Vertrauensbeschluss über neue Regierungen zu verabschieden, stärkte die schwache Rolle des Parlaments. So wurden die fehlenden Kontrollbefugnisse des Sabors verstärkt. Auch das Recht des Parlaments auf Befragung der Regierung und einzelner Minister wurde gestärkt, indem die entsprechende Klausel detaillierter ausgeführt wurde. Absatz 2 des Artikels 86³⁸ der Verfassung besagt: „Mindestens ein Zehntel der Abgeordneten der Kammern des Kroatischen Sabors³⁹ können an die Regierung der Republik Kroatien oder einzelne seiner Mitglieder eine Anfrage über deren Tätigkeit richten. Befragungen und Anfragen werden gesondert in der Geschäftsordnung geregelt“ (Artikel 86, Absatz 2, Änderung 2000). Auch die, in der Fassung von 1990 fehlende Verwirklichung der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte und Geheimdienste der Republik wurde zu den Kompetenzen des Parlaments hinzugefügt (Artikel 80).

In Betracht der starken Rolle des Präsidenten aufgrund der starken parlamentarischen Mehrheit ist es auch wichtig zu erwähnen, dass durch die Verfassung von 1990 zugebilligtes Parteiamt für den amtierenden Präsidenten durch die neue Fassung im Jahre 2000 geändert wurde. Laut Artikel 96 der neuen Fassung kann der Präsident keine anderen öffentlichen oder beruflichen Funktionen übernehmen. Das gilt auch für die Parteimitgliedschaft.

„Nach der Wahl hat der Präsident der Republik von seiner Mitgliedschaft in einer politischen Partei zurückzutreten und dies dem Kroatischen Sabor mitzuteilen“ (Artikel 96, Absatz 2)

Die Entscheidung im April 2001, als zweiten Reformschritt die zweite, regionale Kammer des kroatischen Sabors abzuschaffen, war mehr eine politische Entscheidung und stärkte vorran-

³⁸ Durch die Änderung in April 2001 wurde Artikel 86 zu Artikel 85.

³⁹ Durch die Änderung in April 2001 wurde „Abgeordneten der Kammern des Kroatischen Sabors“ durch „Abgeordnete des Kroatischen Sabors ersetzt“.

gig die Effizienz des Systems. Diese Reform ließ unter anderem deswegen so lang auf sich warten, weil zu der Zeit der ersten Verfassungsänderung, im Herbst 2000, die meisten politischen Parteien noch für die Aufrechterhaltung der zweiten Kammer waren. Nur die verhältnismäßig kleine Kroatische Volkspartei (HNS) befürwortete die Abschaffung dieser Kammer, aufgrund der ungenügenden Funktion und hohen Erhaltungskosten (EECR, 2001a:3). Die positive Meinung in den Reihen der Regierung zur Erhaltung der Kammer änderte sich dann mit den sich nähernden Wahlen für die zweite Kammer, die eine Mehrheit für die oppositionelle HDZ prognostizierten (EECR, 2001b:3ff).

Die Entscheidung die zweite Kammer abzusetzen, stieß daher insbesondere bei der oppositionellen HDZ auf Widerstand. Die oppositionellen Parteien haben die Änderung als politisch motiviert dargestellt, da die rechte Opposition die Mehrheit in dieser Kammer hatte, die ihnen die Möglichkeit gab, Regierungsanträge zu behindern (EECR, 2001b). Die Regierung argumentierte mit den begrenzten Kompetenzen der zweiten Kammer und der praktisch fehlenden Funktion dieser in einem nicht föderalen Staat. Auch die hohen Kosten der Erhaltung wurden als Argument genutzt. Die Änderung wurde mit 103 Stimmen angenommen, die die Zustimmung aller Koalitionsparteien und einiger anderen Abgeordnete bedeutete (EECR, 2001b:3). Die HDZ hatte die Änderungen abgelehnt (EECR, 2001b:3). Obwohl diese Reform auch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament bekam und die Effizienz des kroatischen politischen Systems steigerte, ist es wichtig hervorzuheben, dass Verfassungsreform im Jahre 2000 aus Sicht der Demokratisierung die relevantere war.

Um eine bessere Übersicht zu ermöglichen, werden in der folgenden Tabelle die wichtigsten Änderungen von 2000 gegenüber der Verfassung von 1990 zusammengefasst, ohne eine vollständige Liste aller Änderungen anzustreben. Da die wichtigste Änderung 2001 die Abschaffung der zweiten Kammer war, während in anderen Bereichen keine relevante Änderung stattfand, wurde diese in die Tabelle als letzter Punkt integriert.

Tabelle 3: Die Verfassungsänderung von 2000 und 2001 im Vergleich zur Verfassung von 1990

	Verfassung 1990	Änderung 2000
Regierungssystem	Semipräsidentialismus	Änderung: Parlamentarisch mit semipräsidentialen Elementen
Checks and Balances	Keine ausgewogene Machtteilung und Machtkontrolle. Starker Präsident, schwacher Premier und schwaches Parlament.	Änderung: Mehr ausgewogene Machtteilung und Machtkontrolle. Schwächung des Präsidenten, Stärkung des Premiers und des Parlaments.

	Verfassung 1990	Änderung 2000
Wahl des Präsidenten	Direktwahl (Art.95)	Keine Änderung: Direktwahl (Art.95)
Parteiamt des Präsidenten	Parteiamt erlaubt (Art.96)	Änderung: Kein Parteiamt erlaubt (Art.96)
Absetzung des Präsidenten	Nur bei Verletzung der Verfassung. Das Verfahren wird vom Parlament mit 2/3 Mehrheit eingeleitet, Entscheidung durch Verfassungsgericht mit 2/3 Mehrheit (Art.105)	Keine relevante Änderung: Einführung einer 30-tägigen Frist für die Entscheidung des Verfassungsgerichts (Art.105)
Wahl und Verantwortlichkeit der Regierung	Der Premier wird vom Präsidenten ernannt und enthoben (Art.98) Die Mitglieder der Regierung werden auf Antrag des Premiers vom Präsidenten ernannt und enthoben (Art.98) Die Regierung ist dem Präsidenten und der Abgeordnetenversammlung verantwortlich (Art.111)	Änderung: Die Regierungsbildung verlangt einen Vertrauensbeschluss durch die Abgeordnetenversammlung (Art.109) Die Regierung ist ausschließlich dem Sabor verantwortlich (Art.114)
Auflösung der Abgeordnetenversammlung	Der Präsident der Republik löst die Kammer auf Antrag der Regierung, mit Gegenzeichnung des Premiers, auf, wenn die Kammer der Regierung das Misstrauen ausspricht oder den Staatshaushalt 1 Monat vor Vorlage nicht annimmt (Art.104)	Änderung: Der Präsident kann die Abgeordnetenversammlung nicht auflösen, wenn ein Amtsentsetzungsverfahren gegen ihn eingeleitet wurde (Art.104)
Kriegszustand oder unmittelbare Bedrohung der Republik	Der Präsident kann Verordnungen mit Gesetzeskraft bei Kriegszustand oder bei unmittelbarer Bedrohung des Staates, oder wenn die Organe des Staates ihre Funktion nicht ausüben können, bei nachträglicher Bestätigung des Sabors erlassen (Art.101)	Änderung: Unterscheidung zwischen Kriegszustand und Gefährdung des Staates. <i>Gefährdung des Staates/Funktionsverlust der staatlichen Organe:</i> Verordnung mit Gesetzeskraft nur auf Vorschlag und Gegenzeichnung des Premiers. <i>Kriegszustand:</i> Der Präsident kann Verordnungen mit Gesetzeskraft mit Zustimmung des Sabors erlassen. Wenn der Präsident die Verordnung zur Zustimmung nicht vorlegt oder wenn der Sabor die Zustimmung verweigert, verliert die Verordnung ihre Wirkung (Art.101)
Präsidialgremien	Einrichtung des Präsidialamtes und anderen beratenden und unterstützenden Körperschaften ohne parlamentarische Kontrolle (Art.106)	Änderung: Das Präsidialamt wurde abgeschafft. Die Regelung des Aufbaus und Wirkungsbereichs der verbliebenen Ämter soll durch Gesetz und interne Verordnung geregelt werden (Art.106).
Kontrolle und Leitung der Sicherheitsdienste	Präsidiale Kompetenz auf Basis Art. 100, indem der Präsident die Kontrolle über die Streitkräfte erhält (Art.100). Keine zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte.	Änderung: Zivile Kontrolle über Streitkräfte und Geheimdienste in den Händen der Abgeordnetenversammlung (Art.80) Geteilte Kompetenz über die Leitung der Geheimdienste zwischen Premier und Präsident (Art.103). Ernennung der Direktoren der Geheimdienste durch Sabor, unter Gegenzeichnung des Präsidenten und des Premier (Art.103)
Außenpolitische Kompetenzen	Weitgehende präsidiale Kompetenzen (Art.99)	Änderung: Geteilte Kompetenzen zwischen Regierung und Präsident in der Außenpolitik (Art.99)
Zusammensetzung des Parlaments	Zweikammer: Abgeordnetenversammlung und Komitatenversammlung (Art.70) Eingriffsmöglichkeiten des Präsidenten in die Zusammensetzung der Legislative durch Ernennung von 5 Mitgliedern in den Komitatenversammlung (Art.71)	Keine Änderung in 2000, Änderung 2001: Der Eingriffsmöglichkeit in die Zusammensetzung des Parlaments wurde durch die Abschaffung der zweiten Kammer im Jahre 2001 beendet. Dadurch wurden die Kompetenzen des Abgeordnetenhauses zur Kompetenzen des kroatischen Sabors.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die schnelle Reform der Verfassung zeigt, dass unter den Akteuren ein breites Interesse an der Änderung der institutionellen Rahmen gegeben war. Insbesondere die Änderungen der Verfassung 2000 haben durch den Ausgleich der Machtverteilung zu mehr Stabilität und Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen beigetragen. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass es sich bei der Verfassungsreform von 2000 und 2001 nicht um eine Neuinstitutionalisierung handelte. Es wurden lediglich die Teile der existierenden Verfassung modifiziert, die die Kompetenzverteilung zwischen den Staatsorganen definierten, um eine starke Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten zu verhindern. Die durchgeführten Änderungen haben die Stärkung bereits existierender Institutionen bedeutet, in einer Form, der Missbrauch verhindern sollte. Wie Damir Grubiša, ehemaliger Politiker und Vize-Dekan der Fakultät für Politikwissenschaften an der Universität in Zagreb ausdrückte: „The new government tried to make these [old] institutions working“ (Grubiša, 22.1.2008).

Die Tatsache, dass die Reform der Institutionen, trotz des autoritären Führungsstils der neunziger Jahre, auf der Basis der Verfassung von 1990 geschah, deutet darauf hin, dass diese Verfassung nach Ende des Tudman-Regimes im Jahre 2000 als Basisdokument des Staates durch die relevanten politischen Akteure nicht in Frage gestellt wurde. Das zeigt also trotz erfolgreicher Reformen eine hohe Beharrungskraft der bereits existierenden institutionellen Grundlagen. Diese Aussage kann zudem durch die weiterhin existierenden Überbleibsel des semipräsidentialen Systems untermauert werden. Eines dieser Überbleibsel ist die direkte Wahl des Präsidenten (Artikel 95), was in einem rein parlamentarischen System nicht üblich ist. Wie bereits bei der vorgegangenen Analyse der Verfassungsartikel beschrieben wurde, existiert des Weiteren ein gewisser Dualismus in einigen Bereichen der Machtausübung zwischen dem Premier und dem Präsidenten, wie in der Außenpolitik oder bei der Leitung der Geheimdiensten. Das war, wie beschrieben wurde, die Folge der starken Präsidentialmacht während der Verhandlungen um die Verfassungsänderung. Das bedeutet, dass der Präsident in Kroatien auch nach der Änderung der Verfassung durchaus Einfluss in einzelne Politikbereiche ausüben kann. Wie Christian Schmitz, Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zagreb aus seiner Erfahrung heraus beschreibt, ist durch diesen Dualismus nicht immer klar, wer die höchste Autorität im Staat ist, was besonders bei internationalen Partnern zu Verwirrungen führt (Interview Schmitz, 16.1.2008).

An dieser Stelle ist es wichtig vorwegzunehmen, dass diese Möglichkeit der „Stärkung“ der bereits existierenden institutionellen Grundlagen in Serbien nicht bestand. Das Beharrungs-

vermögen bereits existierender Institutionen führte in Serbien, anders als in Kroatien, zur Aufrechterhaltung der alten, nicht funktionsfähigen Institutionen.

Um die Beharrungskraft der Verfassung in Kroatien zu verstehen, ist es wichtig, die Umstände des Verfassungsgebungsprozesses im Jahre 1990 und die spätere Anwendung der Verfassung erneut aufzugreifen und ihre Auswirkung auf die Entwicklung der Verfassung zu betonen. Wie bereits beschrieben wurde, wurde die Verfassung im Jahre 1990 in einem außerordentlichen Kompromiss zwischen der neuen Regierung und der Opposition verabschiedet. Dieser Verfassungskonsens resultierte aus dem speziellen Rahmenbedingungen durch den Elitewechsel, der Unvertretbarkeit der alten, jugoslawischen Institutionen und dem Streben nach Eigenstaatlichkeit. Es konnte gezeigt werden, dass durch die Benutzung von Demokratie als Mittel für die Erreichung der Eigenstaatlichkeit eine Verflechtung zwischen demokratischen Institutionen und staatlicher Symbolik entstanden. Diese Verflechtung erhob die Verfassung aus 1990 zu einem Symbol der Eigenstaatlichkeit und sorgte für eine breite Unterstützung der Verfassung innerhalb aller parlamentarischen Kräfte. Diese symbolische Kraft wurde besonders durch das Interview mit Gordana Grbić, zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung Abgeordnete im Parlament in den Reihen der SDP, bestätigt. Daraus lässt sich schließen, dass diese symbolische Kraft zur Akzeptanz der geerbten Verfassung bei der neuen Regierung beitrug. Die Tatsache, dass die neuen Akteure im Jahre 2000 als oppositionelle Kräfte im Jahre 1990 an der Entwicklung dieser Verfassung beteiligt waren (Interview Grbić, 23.1.2008, Interview Vujić, 30.1.2008), könnte diese Wirkung verstärkt haben.

Gleichzeitig scheint die Verfassung auch durch ihre, weitgehend erfüllte, Funktion als „the only game in town“ von der neuen kroatischen Regierung als Grundlage des politischen Systems akzeptiert worden zu sein. Es wurde beschrieben, dass in Kroatien während den neunziger Jahren eine starke Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten geschah. Es konnte gleichwohl gezeigt werden, dass dies die Folge der vollkommenen Ausschöpfung der in der Verfassung festgelegten Kompetenzen durch spezifische Auslegung und ihre Ausdehnung durch ausführende Bestimmungen, wie Gesetze oder präsidiale Verordnungen, *innerhalb des institutionellen Rahmens* war. Die demokratische Kontrolle, wie beschrieben wurde, verschwand nie vollständig aus dem kroatischen System. Das wurde unter anderem durch die Aktivität des Verfassungsgerichts untermauert, die sogar gegen präsidiale Entscheidung vorgeing.

Es konnte gezeigt werden, dass, anders als in Serbien, die kroatischen Institutionen ihre handlungsleitende Rolle weitgehend behalten konnten. Die kroatischen Institutionen aus den neun-

ziger Jahren haben also, wie bereits detailliert beschrieben wurde, für die Akteure tatsächlich Türen geöffnet oder Handlungsoptionen ausgeschlossen und regelten Bereiche des politischen Lebens. Das galt sogar für den mächtigen Präsidenten. Die Verfassung von 1990 war somit, anders als die serbische Verfassung aus 1990, ein weitgehend funktionsfähiges Dokument. Das sorgte dafür, dass die institutionellen Grundlagen in Kroatien weitgehend eingeübt wurden.

Dieses Erbe bedeutete für die, auf die lange HDZ-Herrschaft folgende neue Regierungskoalition, einerseits dass sie mit der bestehenden Verfassung auf einer für die Akteure relevanten institutionellen Basis arbeiten konnte, die die Akteurshandlungen bereits beeinflusste. Diese bot eine stabile Grundlage für die stärkere Demokratisierung des Systems. Gleichzeitig bedeute dies andererseits, dass aufgrund der tatsächlich erfolgten Einübung bestimmter institutionalisierter Regeln, die in der Verfassung verankert waren, die Handlungsspielräume der Akteure durchaus begrenzt waren. Wie durch die Analyse der serbischen Verfassungsgebung gezeigt wird, war in Serbien genau das Gegenteil der Fall. Die geerbten institutionellen Rahmen stellten für die auf Milošević folgenden Akteure keine Grundlage für politische Handlungen dar und erreichten kaum eine Begrenzung des Handlungskorridors.

Eine Neuinstitutionalisierung des Systems, wie das im Jahre 1990, nach dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens gewesen ist, scheint in Kroatien aufgrund der hohen Anerkennung der alten Verfassung also nicht notwendig gewesen zu sein. Wie Goran Čular im Interview betonte, sieht er im Machtwechsel 2000 keine Elemente einer zweiten Transition (Interview Čular, 24.1.2008). Ein ähnlicher Bedarf an neuen Institutionen, wie 1990, bestand demnach nicht. Auch scheint eine totale Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen aufgrund der Einübung kaum unter geringer Transaktionskosten möglich gewesen zu sein. Tatsächlich konnten weder in den Interviews, noch in der Literatur Anhaltspunkte dafür gefunden werden, dass die Idee, eine neue Verfassung für Kroatien nach dem Fall Tuđmans zu verabschieden, als eine relevante Alternative zur Verfassungsänderung aufgekommen wäre. Somit scheint kein Interesse seitens der Akteure bestanden zu haben, die hohen Transaktionskosten einer Neuinstitutionalisierung zu tragen, was das Beharrungsvermögen der alten Verfassung förderte. Insbesondere scheint dieses Erkenntnis wichtig zu sein, da bereits existierenden demokratischen Institutionen während der Verfassungsgebung eine positive Rolle zugeschrieben wurde. Tatsächlich scheint hier die „positive“ Beharrungskraft der Institutionen bestätigt worden zu sein.

Das Interesse an einer Ausbalancierung der Machtverteilung hat jedoch, trotz der hohen Beharrungskraft der institutionellen Grundlagen, dazu geführt, dass einzelne Regelungen zur besseren Machtausgleich innerhalb des Systems reformiert wurden. Der Erfolg dieser Reforms im Jahre 2000 und 2001 scheint die Funktionsfähigkeit des bestehenden institutionellen Rahmens zu bestätigen, da dieser im Rahmen der Regeln geändert werden konnte, mit gleichzeitigem intakt bleiben des politischen Institutionssystems. Insgesamt scheint daher der institutionelle Rahmen für die neuen Akteure eine stabile und nachhaltige Demokratisierung des politischen Systems ermöglicht zu haben, indem er das Interesse an institutioneller Reform in Richtung mehr Demokratie förderte, während die Aufgabe aller existierenden Regeln, aufgrund der hohen Beharrungskraft dieser, unattraktiv war. Wie im Kapitel zu Serbien beschrieben wird, hatte die Beharrungskraft der serbischen Institutionen aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Altlasten gerade eine gegenteilige Wirkung auf die Demokratisierung des Landes, was eine demokratische Verfassungsgebung in Serbien stark hinderte.

Die erfolgreiche institutionelle Reform der Račan-Regierung war in den Augen der Bevölkerung nicht genug, um der Regierung eine neue Regierungsperiode zu erlauben. Die sechs Parteien Koalition konnte die Bürger nicht überzeugen, dass sie die Probleme des Landes bewältigen können. Dies insbesondere aufgrund innerer Auseinandersetzungen in der Regierungskoalition.

Die Račan-Koalition wurde als eine breite Anti-Plattform gegen das Tuđman-Regime gegründet. Nach dem Sieg über die HDZ konnten die Mitglieder schwer eine gemeinsame Agenda finden. Darko Till, Internationaler Sekretär der Bauernpartei, die Mitglied der Račan-Koalition war, bestätigt die Streitigkeiten und Uneinigkeiten zwischen den Koalitionspartnern im Interview (Interview Till, 21.1.2008). Die Koalition wurde insbesondere durch die Beziehung der SDP und der HSLS schon von Anfang an ins Schwanken gebracht. Als die SDP und HSLS 1999 eine Wahlkoalition geschlossen haben, schwebte ihnen vor, dass Račan Premier wird und Dražen Budiša, Leiter der HSLS, das Amt des Präsidenten besetzt. „In fact“, schreibt die East European Constitutional Review 2000, „the SDP-CSLP [SDP-HSLS] coalition was firmly convinced that its parliamentary triumph would be followed by a presidential victory“ (EECR, 2000b:1). Aufgrund des Wahlsieges des späteren Präsidenten Mesić lief das allerdings nicht wie geplant. Die breite der Koalition mit sechs Parteien, die auch ideologische Unterschiede aufwies, sorgte für zusätzliche Schwierigkeiten. Wie Milan F. Živković ausdrückt: „It is not easy to run the government with five or six parties, when every party tries to position itself in a special way“ (Interview Živković, 22.1.2008). Auch die mangelnde Erfah-

rung der Politiker hatte Nachteile für den Regierungserfolg. Darko Till führt im Interview auf, dass die Koalitionsvereinbarung zu allgemein und zu kurz, ungefähr 6 Seiten lang war (Interview Till, 21.1.2008), und dadurch keine funktionierende Basis für eine effiziente Zusammenarbeit geben konnte.

Die Folgen dieser Schwierigkeiten und interne Konflikte waren Austritte der IDS und der HSLS aus der Koalition, was zu einer noch breiteren und fragmentierteren Regierungskoalition führte⁴⁰. Wie Milan F. Živković, Mitglied des Vorstandes der SDP ausdrückt: „[Under the HDZ government] the public was used to very efficient governance of one party or one man in power. [Under Račan] that created an image of (...) a slow and indecisive coalition government, which was the main reason of HDZ returning to power in the year 2003” (Interview Živković, 22.1.2008). Trotz erheblicher Probleme aber blieb die Regierung Račans bis Ende November 2003 im Amt. Der internationale Druck hielt Premier Račan davon ab neue Wahlen auszurufen um eine bessere Koalition zu bilden (Ottaway und Maltz, 2001:379).

Trotz der großen Errungenschaft der Račan-Koalition, Kroatien zurück in die internationale Gemeinschaft geführt zu haben und grundsätzliche institutionelle Änderung der Tuđman-Erbe durchgeführt zu haben, schaffte es die Regierung nicht schnelle Erfolge in Wirtschaft und Soziales zu verrechnen. Darko Till (HSS) bemängelte im Interview ein gemeinsames, kohärentes wirtschaftliches Programm der Regierung (Interview Till, 21.1.2008). Stattdessen verzettelten sich die Koalitionspartner in innere politische Rivalitäten und Konflikte.

Das konnte die neue HDZ unter der Führung von Ivo Sanader ausnutzen. Er war, wie Darko Till betont, sowohl in der Öffentlichkeit, als auch im Ausland akzeptiert (Interview Till, 21.1.2008). Als Vorsitzender der HDZ führte er eine Säuberung der Partei durch. Er entmachtete den nationalistischen Flügel, entsprechende Vertreter wurden aus der Partei ausgeschlossen (Gehrold, 2003). Die HDZ ging danach bei den Wahlen 2003 als stärkste Kraft hervor.

⁴⁰ Die Istrische Demokratische Versammlung (IDS) verließ die Koalition wegen Uneinigkeit über die Wirtschaftspolitik und der Sprachpolitik in Istrien (Bartlett, 2003: 60). Die HSLS aufgrund der geplanten Auslieferung von General Gotovina und Rahim Ademi an den International Gerichtshof in den Haag (Juli 2001) und aufgrund der Ratifizierung eines Abkommens zwischen Kroatien und Slowenien über den Atomkraftwerk in Krsko (Juli 2002) (EECR, 2002a:3). Nach diesen Austritten wurde im Jahre 2002 mit der Unterstützung der verbleibenden Koalitionsparteien (Bauernpartei, Kroatische Volkspartei, Liberale Partei), den Repräsentanten der Minderheiten (Istrische Demokratische Partei) und der neuen ICL („Independent Croatia Liberals“, eine informelle parlamentarische Gruppe gegründet aus ehemaligen HSLS Vertretern) eine neue Koalition von SDP, HSS, HNS, LS, und ICL die größte Regierung in ganz Europa gebildet (EECR, 2002a:4).

Sie konnte allerdings keine stabile Koalition bilden, durch wechselnde, informelle und formelle Absprachen wurden immer neue Mehrheiten gebildet (Passin und Felkier, 2005:40).

Dieser Regierungswechsel scheint ein wichtiger Gradmesser für die neuen Institutionen gewesen zu sein, insbesondere in Anbetracht dessen, dass die neue stärkste politische Kraft die Verfassungsänderungen 2000 und 2001 beide Male ablehnte. Umso bedeutender ist, dass die HDZ die pro-europäische und reformorientierte Politik der SDP-Koalition fortsetzte. Die Änderungen in der Verfassung wurden von den beiden folgenden HDZ geführten Regierungskoalitionen respektiert. Bis heute wurde keine Änderung der kroatischen Verfassung vorgenommen.

Für diese Weiterführung ist es sicher ein relevanter Faktor, dass sich die HDZ in den letzten Jahren, wie die Interviews bestätigen, auch aus Sicht der ehemaligen oppositionellen Parteien (Interview Till, 21.1.2008, Živković, 22.1.2008) reformierte. Mit Ivo Sanader kam im April 2000 ein Europa-orientierter Politiker innerhalb der HDZ an die Macht, der die extremistischen Kräfte aus der HDZ entfernte und die Partei mit jungen Leuten auffüllte (Interview Hempel, 18.1.2008). Gleichzeitig konzentrierte sich die Reform der HDZ eher auf die Führungsebene (Interview Grubiša, 22.1.2008). Wie Mikro Hempel, Leiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Zagreb im Interview sagte, ist eine innerparteiliche Demokratie in der HDZ nicht entstanden, es gibt nur einen erfolgreichen „Frontman“ (Interview Hempel, 18.1.2008). Die HDZ ist immer noch eine Partei, betont Darko Till, die stark auf seinen „leader“ basiert (Interview Till, 21.12.2008). Auch die fehlende Gesprächsbereitschaft seitens der HDZ zu den Fragen dieser Dissertation lässt auf fehlende innerparteiliche Demokratisierung schließen. Nichtsdestotrotz scheint es in Bezug auf die institutionelle Konsolidierung wichtig zu sein, dass eine Parteireform in Gang gesetzt wurde. Tatsächlich scheint sich die Rhetorik und Politik der HDZ nach der Machterhaltung, wie Milan F. Živković im Interview bestätigt, geändert zu haben (Interview Živković, 22.1.2008).

Es ist gleichzeitig wichtig zu erwähnen, dass in dieser Akzeptanz der Regeln seitens der HDZ wohl auch die politischen Realitäten eine wichtige Rolle spielen. Denn seit den kritischen Wahlen nach Präsident Tuđmans Tod kam durch keine Wahl eine Mehrheit zu Stande, die fähig gewesen wäre, Verfassungsänderungen durchzubringen. Insbesondere die Wahlergebnisse 2007 haben eine Situation geschaffen, in der die HDZ ohne die Sozialisten keine Zwei-

drittelmehrheit zu Stande bringen konnte⁴¹. Somit scheint die gegebene Akteurskonstellation in Kroatien die Konsolidierung der neuen Verfassung gefördert zu haben.

Die demokratischen Institutionen sind in Kroatien, laut dem Bericht des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) von 2008, stabil und funktionsfähig und werden von allen relevanten politischen Kräften akzeptiert und als legitim angesehen (BTI, 2008:9). In Kroatien scheint damit der Kampf um Institutionen nach den kritischen Wahlen 2000 abgeschlossen und durch eine inhaltliche Politik innerhalb der Regeln ersetzt worden zu sein. Das stellt einen wesentlichen Unterschied zu Serbien dar, wo eine neue Verfassung bis Ende 2006 nicht verabschiedet werden konnte. Der politische Kampf um und, wie im Folgenden gezeigt wird, durch die Regeln, stand in Serbien somit auch lange nach dem Fall Miloševićs im Fokus der politischen Akteure.

4.2.3 Fazit

Auf den letzten Seiten wurde aufgeführt, wie in Kroatien in Folge der kritischen Wahlen im Jahre 2000, eine breite Koalition unter der Führung der reformierten kommunistischen Partei, der SDP, an die Macht kam und wie diese in kurzer Zeit die Verfassung von 1990 geändert hat. Durch die Reform der Verfassung ist ein besserer Machtausgleich innerhalb des politischen Systems entstanden, was die Anfang der neunziger Jahre geschaffenen demokratischen Institutionen stärkte. Die Reformen der Račan-Regierung wurden von den nächsten beiden Regierungskoalitionen unter der Führung einer reformierten HDZ weitergeführt.

Es konnte gezeigt werden, dass der Erfolg der kroatischen Verfassungsreform im 2000 und 2001 darin lag, dass eine starke Mehrheit der relevanten Akteure eine Interesse an der Änderung der existierenden Institutionen hatte, ohne jedoch die bestehenden Verfassungsgrundlagen im Ganzen in Frage zu stellen. Die Analyse der Verfassungsreform hat ergeben, dass der Handlungskorridor das Interesse der Akteure an der institutionellen Reform förderte, ohne aber einen institutionellen Bruch mit dem alten Regime zu unterstützen. Das führte zu einer nachhaltigen und stabilen institutionellen Reform. Gleichzeitig konnte gezeigt werden, dass auch die Akteurskonstellation förderlich für eine Reform in Richtung eines besseren Machtausgleichs gewesen ist.

⁴¹ Beide Partei erreichten auf Landesebene ungefähr 33 Prozent, offizielle Wahlergebnisse siehe: http://www.izbori.hr/2007Sabor/rezultati/rezultati_izbora_sluzbeni.pdf, angesehen am 20.8.2009.

Für die neue Regierungskoalition nach Präsident Tuđman hatte die Änderung der Verfassung die höchste Priorität. Mit der Regierung unter der Führung von Ivica Račan kam eine Koalition an die Macht, die sich durch den Widerstand gegen Präsident Tuđman und sein Regime identifizierte. Doch auch praktisch hatte die neue Koalition durch die im semipräsidentialen System untergeordnete Rolle der Regierung ein starkes Interesse an einer Reform der Machtverteilung. Es konnte auch gezeigt werden, dass der neue Präsident Stipe Mesić, der durch die Änderung am meisten an Macht verloren hat, keine Möglichkeit hatte ein starker Vetospieler zu werden. Der neue Präsident hatte mit seiner Partei, der Kroatischen Volkspartei, weitaus weniger parlamentarische Unterstützung als das unter Präsident Tuđman und der HDZ-Fraktion der Fall gewesen war. Trotz der Teilnahme dieser Partei an der Koalitionsregierung, hätte diese Konstellation eine ähnliche Machtzentralisierung wie unter Präsident Tuđman nicht erlaubt. Das scheint die Verhandlungsposition des Präsidenten gegenüber der Regierung geschwächt und den Weg für einen Konsens über den Abbau der präsidentialen Kompetenzen geebnet zu haben.

Trotz des breiten Interesses an einer Reform der Machtverteilung konnte gezeigt werden, dass der bestehende institutionelle Rahmen eine totale Neuinstitutionalisierung und damit die in Fragestellung aller Basisinstitutionen nicht unterstützte. Es wurden lediglich Teile der Verfassung geändert, um die Machtverteilung und Kontrolle zwischen den Gewalten auszubalancieren. Auf dieser Basis wurde eine hohe Beharrungskraft der bereits existierenden institutionellen Grundlagen festgestellt. Diese Aussage konnte auch durch die in der Verfassung weiterhin bestehenden „Altlasten“ des semipräsidentialen Systems untermauert werden, wie die direkte Wahl des Staatspräsidenten - eine unübliche Form der Präsidentenwahl in einer parlamentarischen Demokratie.

Als wichtiger Umstand für das hohe Beharrungsvermögen wurde einerseits auf die symbolische Kraft der Verfassung von 1990 hingewiesen. Durch die spezielle Verflechtung von demokratischen Institutionen und staatlichen Symbolen war die Verfassung von 1990 als ein Symbol der kroatischen Eigenstaatlichkeit geboren worden. Die Bedeutung des Dokuments für die neuen Machthaber wurde durch die Tatsache verstärkt, dass Mitglieder der neuen Regierungskoalition als oppositionelle Kräfte im Jahre 1990 an der Verabschiedung dieser Verfassung aktiv mitgewirkt haben.

Andererseits scheint die Akzeptanz der bestehenden Verfassung von der neuen kroatischen Regierung in ihrer weitgehend erfüllten Funktion als „the only game in town“ begründet zu sein. Es wurde darauf hingewiesen, dass trotz der starken Machtkonzentration in den Händen

des Präsidenten während der neunziger Jahre, die demokratische Kontrolle nicht aus dem kroatischen politischen System verschwunden war. Da die kroatischen Institutionen ihre handlungsleitende Rolle während der neunziger Jahre weitgehend behalten haben, haben diese ein durchaus funktionsfähiges Institutionssystem dargestellt. Das institutionelle Erbe für die Račan-Regierung bestand nicht aus den alten Institutionen aus der sozialistischen Zeit - diese wurden während den neunziger Jahren weitgehend reformiert. Die geerbten Institutionen waren auch keine unbedeutenden formalen Institutionen, die in der Praxis kaum zur tatsächlichen Anwendung kamen, wie das in Serbien der Fall gewesen ist. Die neue Regierung hat mit der Verfassung von 1990 für das politische Handeln relevante, eingeübte Institutionen geerbt, die den Handlungsspielraum der Akteure während den neunziger Jahren tatsächlich beeinflusst haben.

Wie aufgezeigt wurde, bedeutete dieses institutionelle Erbe einerseits, dass die Akteure auf der Basis relevanter Institutionen arbeiten konnten, die eine stabile Grundlage für die stärkere Demokratisierung des Systems bot. Gleichzeitig bedeutete dies andererseits, dass die Handlungsspielräume der Akteure durch Institutionen begrenzt waren. Wie es im Späteren gezeigt wird, stellen diese Faktoren einen erheblichen Unterschied zu Serbien dar, wo die geerbten Institutionen keine stabile Grundlage für politische Handlungen geboten und die Handlungsmöglichkeiten der Akteure kaum begrenzt haben.

Es wurde beschrieben, dass durch die aufgezeigte Entwicklung kein Interesse seitens der Akteure bestand, die hohen Transaktionskosten einer Neuinstitutionalisierung zu tragen, was das Beharrungsvermögen der alten Verfassung förderte. Das war eine wichtige Erkenntnis, da sie die zugeschriebene positive Rolle bereits existierender demokratischer Institutionen während der Verfassungsgebung bestätigte. Zugleich waren einzelne Regeln reformfähig, da die große Mehrheit der relevanten Akteure keinen Vorteil von der existierenden Machtverteilung und Machtkontrolle hatte. Insgesamt schien daher der institutionelle Rahmen für die neuen Akteure eine stabile und nachhaltige Demokratisierung des politischen Systems ermöglicht zu haben, indem er das Interesse an institutioneller Reform in Richtung mehr Demokratie förderte, während die Aufgabe aller Institutionen, aufgrund der hohen Beharrungskraft dieser, unattraktiv war. Diese Entwicklung ist besonders im Vergleich zu Serbien bedeutend, wo die Beharrungskraft serbischer Institutionen, wie im Folgenden gezeigt wird, gerade eine gegenteilige Wirkung auf die Demokratisierung des Landes hatte.

Der staatliche Rahmen hatte bei den Reformprozessen 2000 und 2001 keinen ähnlichen Einfluss gehabt, als das 1990 zu beobachten war. Die souveräne Staatlichkeit bestand in Kroatien

seit spätestens 1998, seit der friedlichen Integration Ostslawoniens. Die „Staatlichkeit“ hatte seine Daseinsberechtigung auf der Agenda der Politik spätestens damit verloren. Die Demokratisierung der Politik und Gesellschaft konnte somit zum vorrangigen Projekt der neuen Regierung werden, etwas was nach 1990 durch die unklare staatliche Souveränität und den kriegerischen Auseinandersetzung erstmal nicht der Fall sein konnte.

Die auf die Račan-Koalition folgenden HDZ-geführten Regierungen haben die Änderungen in der Verfassung respektiert und damit die Konsolidierung der Verfassung vorangetrieben. Diese Tatsache ist umso wichtiger, als die HDZ beide Verfassungsänderungen abgelehnt hat. Damit wurde gezeigt, dass selbst diese Partei die bestehenden institutionellen Regeln respektierte. Als Grund dafür konnte die Tatsache identifiziert werden, dass die HDZ, die ehemalige Tuđman Partei, sich nach dem Tod des Parteiführers und nach der darauf folgenden Wahlniederlage zu einer pro-europäischen, demokratisch orientierten Partei reformierte. Gleichzeitig scheinen aber auch die Akteurskonstellation die Konsolidierung der Verfassungsregeln unterstützt zu haben. Seit den kritischen Wahlen nach Präsident Tuđmans Tod konnte durch keine Wahl eine Mehrheit zu Stande kommen, die stark genug gewesen wäre eine Änderung der Verfassung durchzuführen.

5 Serbien

5.1 Der „unsichtbare Staat“

5.1.1 Die Herausforderung der zwei Transformationsebenen

Bevor die serbische Transformation analysiert wird, ist es wichtig zu betonen, dass es den souveränen Staat Serbien bis zum Jahre 2006 nicht gab. Die Republik Serbien war zusammen mit Montenegro ab 1992 im Rahmen der Bundesrepublik Jugoslawien der Nachfolgestaat der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien.⁴² Auch nach dem Ende der Föderation im Jahre 2003 blieb Serbien eine Teilrepublik der Staatenunion zwischen Serbien und Montenegro. Erst seit der Unabhängigkeitserklärung Montenegros im Jahre 2006 ist Serbien ein souveräner, eigenständiger Staat. Aus diesem Grund war die serbische Transformation länger von den Hinterlassenschaften der SFRJ begleitet als das bereits Anfang der neunziger Jahre unabhängig gewordene Kroatien. Somit war Serbien in seiner Entwicklung weitaus mehr von den politischen Prozessen auf Bundesebene abhängig.

Trotz dieser Tatsache beschränkt sich diese Dissertation auf die Untersuchung der Republik Serbien. Diese wird damit begründet, dass Serbien seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens als unabhängig wahrgenommen wurde⁴³ und de facto als souveräner Staat agierte.

Das liegt zum einen daran, dass die Bundesrepublik Jugoslawien in der politischen Realität der Mitgliedstaaten als Obrigkeit eine geringe Rolle spielte. Die Bundesrepublik von 1992 war ein kaum funktionierendes politisches System, wie Dušan Reljić (2002) formuliert, „eine völkerrechtliche und diplomatische Vorstellung“ (Reljić, 2002:682). Die montenegrinischen Behörden begannen bereits ab 1997 die Bindung an Serbien zu lösen und übernahmen schrittweise Kompetenzen der föderalen Ebene (Mijatović, 2005:15). Im Jahre 1997 setzte das montenegrinische Parlament die Anwendung von Bundesrecht auf dem Territorium von Montenegro aus (Eiff, 2002:11). Damit wurden weite Teile der Bundesverfassung in Montenegro

⁴² Die Vollversammlung der Vereinten Nationen beschloss 1992, dass die aus Serbien und Montenegro bestehende Bundesrepublik Jugoslawien nicht automatisch die Rechtsnachfolge der SFRJ als Mitgliedstaat der UN antreten könne, sondern sich ebenso wie die anderen Nachfolgestaaten neu um die Mitgliedschaft bewerben müsse. Die Bundesrepublik Jugoslawien weigerte sich bis zum Jahre 2000, sich für einen UN-Sitz zu bewerben. Erst nach dem Sturz Miloševićs, am 2.11.2000 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien in die UN aufgenommen.

⁴³ Wie Norbert Mappes-Niediek in 2008 schreibt: „Serbien verstand sich – anders als Kroatien, Slowenien, Mazedonien und Bosnien – nicht als unabhängig, wurde aber seit 1990 so geführt, als wäre es unabhängig“ (Mappes-Niediek, 2008:59).

außer Kraft gesetzt. Seit 1998 beteiligten sich die Regierungsparteien Montenegros nicht an der Arbeit des Bundesparlaments und der meisten Bundesorgane (Reljić, 2002:683)⁴⁴. Montenegro war ab Ende der neunziger Jahre somit praktisch unabhängig. Das kleine Land besaß eine eigene Währung, seine Wirtschaft war zum großen Teil von Serbien unabhängig und es hatte sogar eigene Repräsentanten im Ausland (Special Report, 2002:5). Aber auch nach dem demokratischen Wechsel in Serbien im Jahre 2000 lehnte die montenegrinische Führung einen gemeinsamen Staat mit Serbien ab (Reljić, 2002:684).

Die Anwendung der Bundesverfassung schien auch in Serbien eine freiwillige Option gewesen zu sein. Die serbische Verfassung wurde mit der neuen Bundesverfassung nie in Einklang gebracht. Die Bundesverfassung kam auch in der serbischen Provinz Kosovo nach dem Ende des Kosovo-Krieges 1999 nicht mehr zur Anwendung. Der UN-Verwalter führte in der Provinz sein eigenes Grundgesetz ein (Reljić, 2002:691).

Das souveräne Verhalten Serbiens lässt sich zum anderen dadurch erklären, dass die jugoslawischen Institutionen, wie später dargelegt wird, von Anfang an von der Republik Serbien beherrscht wurden. Das gilt auch für die einzige funktionierende föderale Organisation, die Jugoslawische Armee. Diese wurde sogar von Serbien allein finanziert, da Montenegro nichts zum Bundesbudget beitrug (Special Report, 2002:5). Das wurde ab Mitte der neunziger Jahre besonders deutlich, als, wie bereits erwähnt, Montenegro sich immer stärker von den Bundesangelegenheiten zurückzog. Damit mutierte die Bundesebene bis Ende der neunziger Jahre faktisch zu einer „zweiten serbischen Ebene“.

Durch diese beiden Faktoren entwickelte sich eine weitgehende Eigenständigkeit Serbiens gleichzeitig mit einer starken Verbindung zur Bundesebene. Diese Verbindung beruhte jedoch weniger auf der Obrigkeit der Bundesebene über die serbische Republiksebene, sondern vielmehr darauf, dass die Bundesebene als erweiterter politischer Spielraum für die serbischen Akteure diente. Dieser spezielle Zusammenhang wird deutlich, wenn man die Umstände der ersten tatsächlichen Wende in Serbien betrachtet. Im Herbst 2000 musste der amtierende jugoslawische Präsident Slobodan Milošević aufgrund der Auflehnung der Bevölkerung Serbiens den Wahlsieg des oppositionellen Präsidentschaftskandidaten *für den Posten des jugoslawischen Präsidenten* anerkennen. Dieser Tag war *der symbolische Tag der serbischen*

⁴⁴ Nach einem Streit um die Besetzung der Kammer der Republiken des jugoslawischen Parlaments wurden die meisten Bundesinstitutionen von Montenegro nicht mehr anerkannt (Eiff 2002:11).

Transition, welcher im Wahlsieg der oppositionellen DOS-Koalition (Demokratische Opposition Serbiens, *Demokratska Opozicija Srbije*) in den serbischen Parlamentswahlen mündete. Diese spezielle Verflechtung der beiden Ebenen in Serbien ermöglicht somit auch bei der konzentrierten Untersuchung der serbischen Transformation den Einbezug der Bundesebene in die Analyse. Diese besondere Konstellation zwischen Bundesebene und Republiksebene war auch, wie später gezeigt wird, eine der wichtigsten Erblasten des Milošević-Regimes für die neuen serbischen Akteure.

5.1.2 Der fehlende Übergang und die nationalistische Wende in Serbien

Die Transformation in Serbien begann, anders als in Kroatien, als eine Transformation ohne Wende. Bis zum Jahre 2000 fand im Land kein Machtwechsel statt. Die in die Sozialistische Partei Serbiens (*Socijalistička Partija Srbije*, SPS) umbenannte kommunistische Partei blieb, mit einer neuen, nationalistischen Ideologie, aber einer unreformierten kommunistischen Wirtschaftspolitik, unter der Führung des kommunistischen Politikers Slobodan Milošević die neunziger Jahre über an der Macht. In Serbien gab es damit, anders als in Kroatien, *keinen Elitenwechsel* nach den ersten Wahlen. Aber auch während des restlichen Jahrzehnts kamen *keine* demokratieorientierten Akteure an die Macht. Dieser „fehlende“ Übergang mündete in Serbien in die Etablierung eines autoritären Systems, das auf das Charisma Slobodan Miloševićs baute. Die starke Personalisierung in Serbien ging, wie im Anschluss gezeigt wird, mit der Desinstitutionalisierung des Staates und der „Privatisierung“ des staatlichen Gewaltmonopols (Dimitrijević, 2005:61ff) einher. So entwickelte sich in Serbien, wie Nenad Dimitrijević im Interview formuliert, ein „unsichtbarer Staat“ (invisible state), ohne relevante formale Institutionen (Interview Dimitrijević, 3.4.2008).

Die erste „Wende“ in Serbien ließ nicht bis zu den ersten Wahlen oder den Verhandlungen am runden Tisch auf sich warten. Durch einen innerparteilichen Putsch im Herbst 1987 schaltete Slobodan Milošević, Parteichef der kommunistischen Partei Serbiens, den moderaten Flügel seiner Partei aus und übernahm durch Säuberungen die totale Kontrolle über die Partei. Mit diesem „Putsch“ begann nicht nur eine Welle der Mobilisierung eines aggressiven serbischen Nationalismus. Es wurde auch jegliche Opposition gegen den Parteichef Milošević innerhalb der kommunistischen Partei ausgeschaltet. Diese Entwicklung ist umso wichtiger, wenn man bedenkt, welche eine bedeutende Rolle der moderate Parteiflügel in Kroatien darin spielte, dass es Anfang der neunziger Jahre in Kroatien zu einer Wende und damit zu einem Elitenwechsel, kam.

Milošević's Aufstieg begann wie jeder andere Aufstieg in der kommunistischen Partei. Er war ein linientreuer junger Mann, gefördert von einem politischen Ziehvater, Ivan Stambolić⁴⁵. Als Ivan Stambolić 1986 das Amt des serbischen Präsidenten erhielt, wurde Milošević zum Parteichef gewählt (Rüb, 1999:332). Während die anderen kommunistischen und sozialistischen Parteien in Osteuropa sich erst nach den Machtverlusten in den ersten Wahlen wirklich reformierten, stellte Milošević seine Partei schon ab 1987 auf eine neue Grundlage, ohne jedoch damit eine demokratische Reform innerhalb der Partei zu fördern.

Die neue Richtung, die Milošević einschlug, war eine nationalistische Wende innerhalb der Partei. Die war durchaus unüblich bei den kommunistischen Parteien in Jugoslawien, wie man am Beispiel der kroatischen Kommunisten sehen konnte. Wie bereits beschrieben wurde, war in Kroatien der Weg durch Nationalismus für die Kommunisten nicht vertretbar, da die kommunistische Ideologie mit der Idee der Jugoslawismus verbunden war. Diese hatte im Rahmen eines immer stärkeren serbischen Nationalismus keine Unterstützung der kroatischen Bevölkerung.

In Serbien war die Situation aufgrund der wachsenden serbischen Dominanz auf der jugoslawischen Ebene und der starken Verteilung der Serben auf verschiedene Mitgliedstaaten Jugoslawiens grundsätzlich anders. Durch diese Konstellation war ein Staat aller Serben, ein, wenn man es so will, „Groß-Serbien“ nur innerhalb eines serbisch dominierten Jugoslawismus vorstellbar, nicht aber innerhalb einer unabhängigen Republik Serbien⁴⁶. Dadurch scheint die Idee des Jugoslawismus mit der Idee eines serbischen Nationalstaates, anders als in Kroatien, positiv verflochten gewesen zu sein, was die Möglichkeit einer Verbindung zwischen Kommunismus und serbischen Nationalismus für die serbische kommunistische Partei nicht ausschloss. Anders als in Kroatien, wo der einzige Weg in Richtung eines kroatischen Staates die Eigenstaatlichkeit außerhalb Jugoslawiens zu sein schien, sah Serbien seine Zukunft in einem „Jugoslawien“, was es selbst dominieren könnte.

⁴⁵ Den innerparteilichen Putsch im Herbst 1987 ist auch sein Freund und Förderer, Ivan Stambolić zum Opfer gefallen. Matthias Rüb schreibt 1999 von einem „politischen Vatermord“ (Rüb, 1999:332). Der symbolische Mord wurde im Jahre 2003 zur Realität. Die Leiche von Ivan Stambolić wurde bei der Suche nach dem Mörder von Premier Zoran Đinđić 2,5 Jahre nach seiner Entführung gefunden. Auf <http://www.berlinonline.de/berlinerzeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2003/0329/tagesthema/0257/index.html>, angesehen am 4.9.2009

⁴⁶ Die Republik Serbien hat, anders als die anderen Teilrepubliken Jugoslawiens, nie die Unabhängigkeit von Jugoslawien angestrebt.

Diese nationalistische Wende innerhalb der serbischen kommunistischen Partei kann an einem symbolischen Akt festgemacht werden: an der Rede Milošević im April 1987 in Kosovo Polje. Milošević stellte sich hier auf die Seite der versammelten Serben gegen die Polizei. Florian Bieber (2005) sieht diesen Auftritt als den „Bruch mit dem Konsens-System des post-titoistischen Jugoslawien“ (Bieber, 2005:177).

Miloševićs Machtantritt und damit die ideologische Wende in der Partei wurden durch zwei Faktoren gefördert. Erstens durch das Fehlen einer starken partei-inneren Opposition, die Milošević hätte Widerstand leisten können. Zweitens verbreitete sich in Serbien durch eine Mobilisierung der nationalen Intellektuellen nationalistisches Gedankengut in der Gesellschaft.

Der erste Faktor, das Fehlen von starken und liberalen Persönlichkeiten in der serbischen Partei, die als Opposition zu Milošević hätten fungieren sollen, war das Ergebnis von Titos Politik nach der kurzen Liberalisierung Anfang der siebziger Jahre. Wie Aleksa Djilas (1993) formuliert: „The roots of the Milošević phenomenon are to be found in the purge of the early 1970s, when Marshal Josip Tito politically expelled all leading reform-minded communists in Serbia“ (Djilas, 1993:85). Nach 1966 kam in Serbien, ähnlich wie in Kroatien, ein liberalerer und republikorientierter Parteiflügel an die Macht (Bieber, 2005:61). Die serbische Führung hatte ihre politische Aufmerksamkeit zwar auf Serbien konzentriert, war aber anders als die kroatische Führung durch ihre anti-nationalistische Position aufgefallen. Die neue Führung der serbischen Partei folgte nicht der dogmatischen Parteilinie, übte Kritik an der jugoslawischen Führung und bemühte sich um die Modernisierung des Bundes der Kommunisten (Bieber, 2005:63). Wie Viktor Meier (1999) beschreibt, zeigte die serbische Führung die für die „liberalen“ Führungen jener Zeit in den verschiedenen Republiken übliche Verbindung von Liberalismus und Nationalismus am wenigsten, so hatten sie innerhalb der serbischen Strukturen wenig Rückhalt (Meier, 1999:201).

Nach Ende des kroatischen Frühlings und der kurzen Öffnung wurden diese „anarcholiberalen“ Leute aus der serbischen Partei entfernt (Bieber, 2005:61). Während in Kroatien im Anschluss an den kroatischen Frühling die „Nationalisten“ aus der Partei entfernt wurden, war innerhalb der serbischen Führung durch ihre weniger starke nationale Orientierung eine „liberale“ Säuberung zu beobachten. Dies scheint besonders wichtig für die Entwicklung der innerparteilichen Akteurskonstellation in Serbien gewesen zu sein. Die Entfernung von starken und liberalen Persönlichkeiten in den siebziger Jahren hatte nämlich zur Folge, dass es eine „liberale“ Opposition innerhalb der kommunistischen Partei, anders als in Kroatien, praktisch nicht gab. Dafür verstärkte sich nach 1972 die nationale Komponente im serbischen Füh-

rungsstil (Meier, 1999:201). „By extinguishing all the creative forces within the League of Communists of Serbia”, schreibt Aleksa Djilas (1993), “Tito paved the way for someone like Milošević to seize power. In a sense, Milošević is a monument to Tito’s policies” (Djilas, 1993:85). Durch diese Entwicklung innerhalb der Partei war diese nicht stark genug, um der nationalistischen Wendung zu widerstehen.

Insbesondere die Verabschiedung der neuen Verfassung von Jugoslawien im Jahre 1974, die, wie beschrieben wurde, den Provinzen Vojvodina und Kosovo eine Status als „autonome Provinzen“ einräumte, sorgte für nationalistische Kritik von serbischer Seite. Das als Antwort darauf entstandene Blaubuch⁴⁷, ein Bericht des innerparteilichen Widerstandes von 1977 wurde auf Druck der jugoslawischen Führung zurückgezogen und nicht offiziell verabschiedet (Bieber, 2005:73). Es zeigte aber, dass es nationalistische Themen in der serbischen Führung gab, lange bevor Milošević an die Macht kam und dass sie vermehrt in das Politikprogramm der serbischen Führung aufgenommen wurden (Bieber, 2005:103). Die Nationalisierung der serbischen Partei verstärkte sich insbesondere im Kontext der Kosovo-Krise ab 1981⁴⁸. Das Verständnis der Nationalisierung der kommunistischen Partei ist besonders wichtig, um die im Anschluss beschriebene Position der oppositionellen Parteien während der neunziger Jahre und ihre Machtlosigkeit gegenüber der Regime-Partei nachvollziehen zu können.

Der zweite unterstützende Faktor für Miloševićs Machtantritt und die nationalistische Wende der herrschenden Partei war die Tatsache, dass die ideologischen Grundlagen für den nationalistischen Putsch nicht nur in der Partei, sondern auch in der Gesellschaft bereits vorhanden waren. Wie Florian Bieber (2005) beschreibt, zeigten einige Intellektuelle, wie manche Mitglieder der Praxis-Gruppe⁴⁹, bereits in den späten siebziger und den frühen achtziger Jahren

⁴⁷ Der 1977 entstandene Bericht einer Arbeitsgruppe des serbischen Bundes der Kommunisten artikulierte den innerparteilichen Widerstand gegen die Verfassung. Im Bericht wurden die eingeschränkten Möglichkeiten der serbischen Institutionen auf die autonomen Provinzen in der Gesetzgebung kritisiert und der große Einfluss der Provinzen auf innerserbische Entscheidungsprozesse, was laut Blaubuch das Recht der serbischen Nation auf einen Nationalstaat im Rahmen der jugoslawischen Verfassung in Frage stellt (Bieber, 2005:72ff).

⁴⁸ Die Spannungen in der Provinz Kosovo, die in den folgenden Jahren zum beherrschenden Thema der Politik, der Medien und in der öffentlichen Meinung in Serbien wurden, begannen durch Proteste albanischer Studenten gegen das Essen in der Universitätsmensa 1981 (Bieber, 2005:90 ff). Der Protest breitete sich zu einer Demonstration zum Ruf nach einer eigenen Republik Kosovo innerhalb Jugoslawien aus. Auf die Demonstration folgte polizeiliches Eingreifen, der Ausruf des Ausnahmezustands und Respressalien gegen die albanische Bevölkerung Kosovos.

⁴⁹ Die Praxis-Gruppe war in den sechziger und siebziger Jahren eine Gruppe von Intellektuellen, die kritisch gegenüber dem Kommunismus waren und sich für Menschenrechte einsetzten. Die Gruppe wurde nach der kurzen Liberalisierung Anfang der siebziger Jahre unterdrückt und formierte sich in den achtziger Jahren neu, als nationalistische Gruppe zum Schutz der

die Verbindung zwischen Kommunismus und Nationalismus, die später ein Attribut der Sozialistischen Partei unter Milošević wurde (Bieber, 2005:134). Auch der Serbische Schriftstellerverband (*Udruženje književnika Srbije*, UKS) und die Serbische Akademie der Wissenschaften (*Srpska akademija nauka i umetnosti*, SANU) waren starke Träger der nationalistischen Kritik des kommunistischen Systems (Bieber, 2005:81). Diese Kritik der Intellektuellen hatte zu dieser Zeit noch keinen größeren Einfluss auf die Bevölkerung, sie blieb auf Debatten in intellektuellen Kreisen beschränkt. Erst durch die partielle Öffnung des politischen Systems nach Titos Tod (1980) und die Krise in Kosovo (1981) wurde diese Kritik Teil einer nationalen Mobilisierung und erreichte breite Schichten der Bevölkerung (Bieber, 2005:88). Wie Florian Bieber (2005) formuliert: „Die Liberalisierung bewirkte damit eine Entwicklung hin zu einer nationalen und weniger zu einer demokratischen Systemkritik“ (Bieber, 2005:104). Das machte Milošević und seinen neuen Weg zu einem Produkt seiner Zeit.

Die nationale Systemkritik und die wachsende Mobilisierung entlang nationalistischer Vorstellungen wurden von der serbischen Partei zunächst kritisch gesehen. Das zeigt auch die Reaktion von Ivan Stambolić, damals Präsident von Serbien, auf die 1986 veröffentlichte SANU Memorandum⁵⁰. Diese wurde von Stambolić als „ominous indication of rising chauvinism“ (Silber und Little, 1996:33) betrachtet. Vor dem Machtantritt Miloševićs war diese Intensität der Kritik für die serbische Führung trotz einer gewissen Sympathie für nationalistische Werte noch nicht tragbar. Nach dem innerparteilichen Putsch von Milošević griff die kommunistische Partei die Systemkritik der nationalen Intellektuellen allerdings auf und trieb die nationalistische Mobilisierung voran⁵¹. Als Konsequenz dieser nationalistischen Mobilisierung fanden im Sommer 1988 organisierte „spontane“ Treffen von Kosovo-Serben in ganz Serbien statt. Diese „spontane Massenbewegung“ endete Anfang 1989 im Sturz der Republikführung von Montenegro und mit der Aufhebung der Autonomie von Kosovo und Vojvodina.

serbischen Nation. (Bieber, 2005:126 ff). Als berühmte Mitglieder aus der Politikergeneration der neunziger erwähnt Florian Bieber (2005) Vojislav Šešelj und Vojislav Koštunica (Bieber, 2005:89).

⁵⁰ Im September 1986 veröffentlichte die Serbische Akademie der Wissenschaften und Künste ein Memorandum, das die jugoslawische Verfassung vom 1974 kritisierte, da diese die Serben als größtes Volk Jugoslawiens benachteiligte, insbesondere durch die Einräumung einer Autonomie den Regionen Kosovo und Vojvodina.

⁵¹ Boris Buden spricht 2008 sogar von „einer Koalition aus Altkommunisten und einer nationalistischen Kulturelite“ (Budén, 2008:308).

Trotz der Führungsübernahme der Partei in der nationalistischen Mobilisierung wuchs ab Ende der achtziger Jahre der innenpolitische Druck für Demokratisierung auch in Serbien. Anders als in Kroatien hatte aber die Partei unter Milošević nicht die Absicht diesen Forderungen nachzugeben. Die neue Legitimation der Partei sollte nämlich, anders als in Kroatien, weniger auf eine demokratische Bestätigung, als vielmehr auf der Rolle Miloševićs als nationalistischer Führer aufbauen. Wie Florian Bieber (2005) formuliert: „Kommunismus hat sich als Instrument erwiesen, die Loyalität der Partei und Armee zu gewinnen, Nationalismus, um eine Mehrheit in der Bevölkerung hinter sich zu bringen.“ (Bieber, 2005:227). Diese Kombination schien hinreichend, um die Position und die Macht der Partei zu sichern, ohne demokratischen Forderungen nachgeben zu müssen.

Der Bund der Kommunisten Serbiens wurde im Juli 1990 in die Sozialistische Partei von Serbien umbenannt (*Socijalistička Partija Srbije*, SPS), behielt jedoch weitgehend seine alten Strukturen bei. Durch die neue nationalistische Komponente fühlten sich auch viele nicht-kommunistische Intellektuelle angezogen, darunter auch solche die beim Schreiben des SANU-Memorandums eine Rolle gespielt hatten, und traten der Partei bei. Wie Nicholas J. Miller schreibt, verband die SPS die Vorteile der langen Vergangenheit und des neuen Übergangs und wurde „the party of the anti-bureaucratic revolution and Milošević’s takeover of the nationalist issue“ (Miller, 1997:156).

Die Entstehung neuer Parteien konnte allerdings nicht verhindert werden. Dass in anderen jugoslawischen Republiken zu dieser Zeit schon Wahlen abgehalten wurden oder diese angekündigt waren, erhöhte den Druck in Serbien, auch andere Parteien zu den Wahlen zuzulassen. Viele Intellektuelle schlossen sich im Laufe des Jahres 1990 verschiedenen Oppositionsparteien an. Es ist allerdings wichtig zu betonen, dass die oppositionellen Kräfte in Serbien, ähnlich wie in Kroatien, mehrheitlich am rechten politischen Spektrum entstanden und sich mit nationalistischen Themen profilierten. Eine Hinterfragung der nationalistischen Politik erfolgte damit auch in den Reihen der Opposition nicht. Wie Florian Bieber (2005) schreibt, akzeptierten die Oppositionsparteien damit indirekt die Führungsrolle der SPS, solange diese das nationale Interesse vertrat (Bieber, 2005:222).

Diese Entwicklung in Serbien führte zur Entstehung einer speziellen Akteurkonstellation. Anders als in Kroatien standen die mehrheitlich nationalistischen oppositionellen Parteien in Serbien einer nationalistisch orientierten kommunistischen Partei gegenüber. Das ist insbesondere in Anbetracht dessen interessant, dass in Kroatien die oppositionelle HDZ durch ihre nationalistische Ideologie die jugoslawientreuen Kommunisten an der Macht ablösen konnte.

In Serbien blieb die Option für die Opposition, ähnlich wie die HDZ in Kroatien, die „nationalistische Welle“ für einen Machtwechsel auszunutzen, weitgehend verwehrt. Aufgrund der ähnlichen Ideologie konnten sie dem Regime kaum etwas entgegensetzen. Damit sorgte diese Akteurkonstellation für eine stabile Machtposition der regierenden SPS in den neunziger Jahren.

Für die demokratische Entwicklung bedeutete diese Akteurskonstellation, dass es im Gegensatz zu Kroatien, wo die starke neue Regierung einen demokratischen Wechsel anstrebte, in Serbien bei der Verabschiedung der Verfassung im Jahre 1990 keinen starken Akteur gab, der Interesse an einer demokratischen Reform gehabt hätte. Das ist besonders wichtig, wenn man sich vor Augen führt, dass einer erfolgreichen demokratischen Institutionalisierung die Existenz starker, demokratieorientierter Akteure zu Grunde gelegt wurde. Mit dieser Akteurskonstellation war diese Voraussetzung in Serbien nicht erfüllt. Das sorgte, wie im nächsten Punkt detailliert beschrieben wird, dafür, dass es anders als in Kroatien in Serbien Anfang der neunziger Jahre erst gar nicht zur Verabschiedung einer demokratischen Verfassung kam.

5.1.3 Der Ausbau der Fassadendemokratie: die Verfassung von 1990

Obwohl die politische Realität die Führung in Serbien dazu zwang, Mehrparteienwahlen abzuhalten, die für Dezember 1990 ausgeschrieben wurden, hatte Slobodan Milošević nicht vor, die Macht tatsächlich abzugeben oder der Opposition Mitspracherechte einzuräumen. Mit dem Ausbau des neuen politischen Systems wurde, anders als in Kroatien, schon lange vor den geplanten Wahlen begonnen.

Im ersten Schritt schaffte die serbische Führung im März 1989, auf den immer stärkeren Druck nach Gerechtigkeit für die Serben reagierend, die Autonomie Kosovos durch einen „constitutional coup“⁵² ab. Nach seiner Wahl durch das Parlament zum serbischen Präsidenten im November 1989, nahm Milošević als zweiten Schritt die Reform der neuen politischen Ordnung in Serbien selbst in die Hand.

Dazu rief der neue Präsident zu einem Referendum auf, mit der Frage, ob die neue serbische Verfassung vor oder nach den ersten freien Wahlen verabschiedet werden sollte. Ziel des Re-

⁵² Das kosovarische Parlament stimmte, umgeben von Panzern und Polizei, der Abschaffung der Autonomie Kosovos zu. Im Juli 1990 rief das – schon illegale – Parlament von Kosovo die Republik Kosovo in eine unabhängige Republik von Jugoslawien aus (Elster, 1991:464). Diese einseitige Erklärung hatte jedoch später keinen Einfluss auf die Entwicklungen bezüglich den Status von Kosovo.

ferendums war die neue Verfassung noch vor den ersten Mehrparteienwahlen, also ohne parlamentarische Opposition verabschieden zu können. Das damals noch kommunistisch besetzte serbische Parlament entschied über das Referendum am 26. Juni 1990, und setzte dieses für den 1. und 2. Juli 1990 an.

Das knappe Zeitfenster ließ der serbischen Opposition wenig Spielraum ihre Meinung der Bevölkerung nahe zu bringen. Mit Hilfe der nationalistischen Mobilisierung und der Kontrolle über die Medien gelang es dem Präsidenten Milošević, die Menschen für eine Entscheidung zu seinen Gunsten zu überzeugen: „Auf diese Weise verhindern wir einfach unnötige Konflikte“ – argumentierte der Präsident - „und entwerten das Argument der anti-serbischen Koalition, dass wir die Verfassung auf undemokratischem Weg aufzwingen wollen“⁵³(Milošević, 1990:325).

Beim Referendum sprachen sich 97 Prozent der Wähler für eine Änderung der serbischen Verfassung vor den Wahlen aus. Die Teilnahme war, trotz Aufruf der Opposition zum Boykott und dem Boykott der albanischen Bevölkerung, mit 78 Prozent erheblich (Bieber, 2005:225). Mit dem erfolgreichen Referendum wurde somit tatsächlich sichergestellt, dass ausschließlich das alte Parlament in der Verfassungsgebung involviert sein würde. Die Opposition war an der Verabschiedung der neuen Verfassung in keinsten Weise beteiligt. Diese Tatsache ist umso relevanter, wenn man bedenkt, welche Rolle die Einbeziehung der Opposition und der breite Kompromiss zwischen den politischen Akteuren im Jahre 1990 für den Erfolg der kroatischen Verfassungsgebung gespielt hat. Diese Art von Kompromiss zwischen Regierung und Opposition fehlte in Serbien vollkommen. Wie Vladimir Goati (2003) schreibt, war die serbische Verfassung von 1990 “custom-made for the most powerful individual of the ruling regime, Slobodan Milošević, giving him an extensive authority“ (Goati, 2003: 259).

Der mangelhafte oppositionelle Einfluss auf die Verabschiedung der Verfassung ist auch für die Länge des Institutionalisierungsprozesses relevant. Wie beschrieben wurde, kann der Aushandlungsprozess über die neuen Regeln beim späteren Machtantritt der Opposition neu

⁵³ Das französische Original aus Slobodan Milošević: Les années décisives (1990): "De cette façon nous écartérons simplement les conflits inutiles et priverons d'argument la coalition qui agit contre la Serbie et qui soutient que nous désirons imposer la nouvelle constitution de manière non démocratique" (Milošević, 1990:325) Die deutsche Übersetzung wurde zitiert aus Bieber, Florian (2005): Nationalismus in Serbien vom Tode Titos bis zum Ende der Ära Milošević Wiener Osteuropa Studien 18, LIT Verlag, Wien. S.225

aufgenommen werden. Wie gezeigt wird, wurde die Neuverhandlung der Regeln in Serbien tatsächlich Realität, da nach dem Fall Milošević neue politische Akteure an die Macht kamen. Gleichzeitig ist es wichtig bereits an dieser Stelle zu betonen, dass die Tatsache, dass die Opposition an der Erarbeitung der „neuen Verfassung“ im Jahre 1990 nicht beteiligt war, eine Reform dieser Verfassung nach dem Fall Milošević nicht vorangetrieben hat. Ganz im Gegenteil hat die Milošević-Verfassung, wie im Folgenden detailliert geschildert wird, auch nach dem Fall des Regimes eine Verfassungs-Kontinuität gefördert, die auf die demokratische Entwicklung eine stark hemmende Wirkung ausübte. Um diese Entwicklung nachvollziehen zu können ist es an dieser Stelle wichtig zu verstehen, wie der institutionelle Rahmen in Serbien während den neunziger Jahren aussah, und welche Rolle diese Institutionen in den politischen Entwicklungen spielten.

Die neue Verfassung, die das politische System Serbiens bis 2006 regeln sollte, führte einen starken Zentralismus, ein schwaches Parlament und einen starken Präsidenten mit vielen Vollmachten ein. Das Dokument legte die Souveränität in die Hände der Bürger (Artikel 2), zu denen alle serbischen Bürger zählten, ohne eine bestimmte nationale Zugehörigkeit zu favorisieren (Artikel 1). Es wurde auch ein breiter Katalog an politischen und bürgerlichen Rechten eingerichtet (Artikel 11-54). Obwohl das Dokument dadurch einen liberalen Eindruck machte, war die serbische Verfassung von 1990 kaum ein funktionsfähiges Instrument für einen, wie es die Verfassung proklamierte, „demokratischen Staat“ (Artikel 1). Wie im Folgenden aufgezeigt wird, ist die serbische Verfassung ein weitgehend inhaltsleeres Dokument voller Widersprüche und Ungenauigkeiten. Eine Teilung der Gewalten wurde durch die neue Verfassung nicht eingerichtet. Diese Tatsache unterscheidet die serbische Verfassung auch inhaltlich stark von der kroatischen Verfassung von 1990, die trotz einiger Mängel ein funktionsfähiges Dokument war, welche keine Gewalt ohne demokratische Kontrolle ließ.

Die serbische Verfassung von 1990 führte einen Präsidenten ein, der direkt gewählt werden (Artikel 86, Absatz 1) und grundsätzlich den Bürgern der Republik verantwortlich sein sollte (Artikel 88, Absatz 1). Seine umfassenden Befugnisse wurden im Artikel 73 der serbischen Verfassung geregelt. Dazu zählte neben dem Vorschlagsrecht für das Amt des Premiers auch das Vorschlagsrecht für alle Mitglieder des Verfassungsgerichts (Artikel 73, Absatz 1, 2). Der serbische Präsident wurde zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte, sowohl in Kriegs-, als auch in Friedenszeiten (Artikel 83, Absatz 5). Breite Kompetenzen hatte der Präsident insbesondere zu Kriegszeiten oder in unmittelbarer Kriegsgefahr. Wenn die parlamentarische Versammlung sich nicht zusammensetzen konnte, hatte er das Recht zum Ausruf des Kriegszustandes oder

der unmittelbaren Gefahr (Artikel 83, Absatz 6)⁵⁴. Diese Begrenzung durch die Funktionsfähigkeit des Parlaments schien allerdings weniger relevant zu sein, da der Präsident das Parlament, wie gleich aufgegriffen wird, sehr einfach auflösen konnte (Artikel 89).

Im Falle dieser “Kriegszustände” konnte er auf eigene Initiative Kompetenzen des Parlaments ausüben, die Organisation und Macht der anderen Gewalten ändern und Bürgerrechte eingrenzen. Wie Artikel 83 Absatz 7 besagt:

“The President of the Republic shall (...) at his own initiative or at the proposal of the Government during a state of war or immediate danger of war, pass the enactments relating to questions falling within the competence of the National Assembly, provided his being bound to submit them to the National Assembly for approval as soon as it is in a position to meet. By way of the enactments promulgated during the state of war it shall be possible to restrict some freedoms and rights of man and citizen, and to alter the organisation, composition and powers of the Government and of the ministries, courts of laws, and public prosecutor’s offices” (Artikel 83, Absatz 7, Verfassung 1990).

Auch während des Ausnahmezustands hatte der Präsident eine sehr große Macht in seinen Händen, die weitgehend unkontrolliert war, insbesondere in Anbetracht dessen, dass er den Ausnahmezustand ausrufen konnte. Wie der betreffende Artikel 83, Absatz 8 besagt: *„at the proposal of the Government, if the security of the Republic of Serbia, the freedoms and rights of man and citizen or the work of State bodies and agencies are threatened in a part of the territory of the Republic of Serbia, [the President of the Republic shall] proclaim the state of emergency, and issue acts for taking measures required by such circumstances, in accordance with the Constitution and law”*.

Zu den breiten Kompetenzen des Präsidenten gehörte die ungenau formulierte Möglichkeit zur Auflösung der parlamentarischen Versammlung. Der erste Absatz des Artikel 89 besagt: *„At the proposal of the Government containing justified grounds, the President of the Republic may decide that the National Assembly be dissolved”*. Was genau unter “justified grounds” zu verstehen ist, wird nicht weiter erläutert. Anders als in Kroatien also, wo die Auflösung des Parlaments laut Verfassung nur unter geregelten Umständen, wie das Misstrauen gegen die Regierung oder der fehlenden Annahme des Staatshaushaltes (Artikel 104), und unter Einbezug des Premiers und den Präsidenten der zwei Parlamentskammern möglich war, konnte das serbische Parlament laut Verfassung vom Präsidenten ohne genaue Gründe aufgelöst werden.

⁵⁴ Nach Artikel 73 gehört die Entscheidung über Krieg und Frieden zu den Kompetenzen des Parlaments.

Die umfassenden Befugnisse des Präsidenten sollten nur durch die parlamentarische Versammlung in undefinierter Weise beschränkt werden. Das zeigt sich unter anderem in Artikel 86, der die Aufhebung der Immunität des Präsidenten regelte. Dieses Recht wurde zwar der parlamentarischen Versammlung eingeräumt, die Art und Weise der Ausübung wurde jedoch nicht weiter ausgeführt.

„The immunity of the President of the Republic shall be decided upon by the National Assembly“ (Artikel 86, Absatz 9, Verfassung 1990).

Auch in der Rückrufprozedur des Präsidenten zeigte sich die mangelnde Kontrollmöglichkeit seitens des Parlaments und die charakteristische Inkonsequenz und Inhaltslosigkeit des Textes, die jegliche demokratische „checks and balances“ verhindert. Die parlamentarische Versammlung hatte das Recht den Prozess zum Rückruf des Präsidenten im Falle der Verletzung der Verfassung einzuleiten.

„If the National Assembly finds that the President of the Republic has violated the Constitution, it shall initiate the proceedings for his recall, if two thirds of the total number of representatives take the stand accordingly“ (Artikel 88, Absatz 2, Verfassung 1990).

Der tatsächliche Rückruf des Präsidenten wurde dem Parlament jedoch aus den Händen genommen. Absatz 2 desselben Artikels besagt:

„The recall of the President of the Republic shall be decided upon by direct and secret ballot by the voters. The President of the Republic shall be recalled if the majority of the total number of voters vote in favour of the recall“ (Artikel 88, Absatz 3, Verfassung 1990).

Die Kontrollfunktionen des Parlaments gegenüber dem Präsidenten scheinen somit recht bescheiden ausgefallen zu sein. Obwohl auch die kroatische Verfassung dem Parlament eine schwache Rolle einräumt, tritt an dieser Stelle der Unterschied zwischen den beiden Dokumenten besonders deutlich hervor. In Kroatien ist das Verfahren zur Absetzung des Präsidenten in der Verfassung geklärt (Artikel 105). Die Entscheidung wird nach Einleitung des Verfahrens durch das Parlament in die Hände des Verfassungsgerichtes gelegt, deren Mitglieder, anders als in Serbien, in einem innerparlamentarischen Verfahren gewählt werden und dadurch eine Unabhängigkeit vom Präsidenten besitzen. Anders als in Kroatien wird das Verfassungsgericht in Serbien in ein Verfahren, das über die Verfassungsmäßigkeit präsidentialer Handlungen entscheiden soll, gar nicht einbezogen.

An dieser Stelle ist es wichtig hervorzuheben, dass das serbische Verfassungsgericht vom Präsidenten abhängig ist und damit eine ganz andere Position hat, als das kroatische. Laut

Artikel 83, Absatz 2 der serbischen Verfassung werden nämlich, wie bereits erwähnt, *alle* Mitglieder des Verfassungsgerichts vom Präsidenten vorgeschlagen. Dies ermöglicht dem Präsidenten, auch dann eine starke Kontrolle über die Justiz, wenn die Wahl der Mitglieder laut Artikel 73 zu den Kompetenzen des Parlaments gehört. Das erklärt, wieso das Verfassungsgericht in Serbien nicht wie das kroatische Verfassungsgericht, seine Unabhängigkeit weitgehend behalten konnte. Wie es im Folgenden gezeigt wird, war das Verfassungsgericht während des Milošević-Regimes dem Präsidenten tatsächlich untergeordnet und konnte in keiner Weise seine Funktion erfüllen. Das ist umso interessanter, als die serbische Verfassung, anders als die kroatische, sogar explizit die Eigeninitiative des Verfassungsgerichts unterstützt. Absatz 3 des Artikels 128 beschreibt: „*The Constitutional Court may itself initiate the proceedings for assessing the constitutionality and legality*“. Damit war nicht nur eine mangelnde parlamentarische Kontrolle über die Handlungen der Präsidenten institutionalisiert worden, sondern auch die fehlende Kontrolle seitens der Judikative.

Auch die Beziehung zwischen dem Premier und dem Präsidenten scheint in der Verfassung ungeklärt zu bleiben. Sie wird an keiner Stelle genau geregelt. Der Regierung werden lediglich Vorschlagsrechte eingeräumt, wie im Falle der Handlungen unter Kriegszustand (Artikel 83, Absatz 7)⁵⁵ oder das Recht zur Meinungsäußerung, wie das bei der Verkündung des Kriegszustandes der Fall ist (Artikel 83, Absatz 6). Die ungeklärte Position der Regierung wird im Artikel 85 gut sichtbar: „*The president of the Republic may request from the Government to state its viewpoints concerning some questions falling within its jurisdiction*“. So scheint die Macht des Präsidenten von der Regierung in keiner Weise beschränkt oder abhängig zu sein.

Der Regierung scheint in der Verfassung von 1990 eine eher ausführende Rolle zugesprochen worden zu sein (Artikel 90). Laut Absatz 1 des Artikels 93 ist die Regierung der parlamentarischen Versammlung verantwortlich; diese soll auch den Premier und die Regierungsmitglieder wählen (Artikel 73, Absatz 10), den Premier, wie bereits beschrieben, auf Vorschlag des Präsidenten (Artikel 83, Absatz 1). Außer der Möglichkeit des Vertrauensentzugs (Artikel 93) wurden jedoch dem Parlament keine weiteren Mittel in die Hand gegeben, um die Regierungsarbeit zu kontrollieren. Trotz der weiterhin schwachen Rolle des Parlaments ist es interessant, dass das serbische System einen Semipräsidentalismus mit einem starken Präsi-

⁵⁵ Hier ist nochmal zu betonen, dass das Vorschlagsrecht der Regierung bei Artikel 83, Absatz 7 nicht gewährt sein muss. Die Verfassung schreibt: „*The President of the Republic shall: (...) at his own initiative or at the proposal of the Government*

ten einführt, die Regierung allerdings, anders als in Kroatien, nicht vom Präsidenten ernannt wird. Die Wahl der Regierung durch das Parlament ist ein Element des Parlamentarismus. Da, wie später beschrieben wird, Milošević ein Alleinherrscher war und die anderen Gewalten keine Kontrolle über die Machtausübung hatten, ist dies weniger für die spätere Funktion des Systems relevant. Vielmehr zeigt auch diese Entwicklung die mangelnde Konsequenz bei der Verfassungsgebung und untermauert die Aussage über den Versuch eine demokratische Fassade zu bauen.

Die neue serbische Verfassung hatte zudem eine zentralistische Komponente in Bezug auf die kommunale, provinzielle und der föderative Ebene. Die serbische Verfassung hatte fast alle Kompetenzen auf die republikanische Ebene zentralisiert (Goati 2003: 259). Obwohl es weiterhin autonome Provinzen in der Republik geben sollte („autonomous provinces“), Vojvodina und Kosovo, scheinen diese beiden Provinzen in jeder Hinsicht von Belgrad abhängig gewesen zu sein und als eine ausführende Ebene der republikanischen Politik zu dienen. Dies zeigt die Regelung über die Beschlüsse über eigene Programme. Absatz 1 des Artikels 109 der Verfassung besagt:

„The autonomous province shall, through its own agencies: enact the program of economic, scientific, technological, demographic, regional and social development, development of agriculture and rural areas, in accordance with the development plan of the Republic of Serbia (..)“ (Artikel 109, Absatz 1, Verfassung 1990)

Aber auch die Absätze 4 und 7 desselben Artikels untermauern dies: *„The autonomous province shall, through its own agencies: (..) enforce laws, other regulations and general enactments of the Republic of Serbia, whose enforcement has been entrusted to the agencies of the autonomous province (..)“* (Artikel 109, Absatz 4, Verfassung 1990).

Absatz 7 desselben Artikel besagt des Weiteren: *„The Republic of Serbia may entrust by a law an autonomous province with the performance of specific affairs within its own competences and transfer to it the necessary funds for this purpose“* (Artikel 109, Absatz 7, Verfassung 1990).

Eine “Sicherheitsklausel” im Artikel 112 sollte eine Eingriffsmöglichkeit von der Republiksebene zusätzlich sicherstellen.

during a state of war or immediate danger of war, pass the enactments relating to questions falling within the competence of the National Assembly (..)“.

“If an agency of an autonomous province, despite a warning of the corresponding republic agency, fails to execute a decision or a general enactment of the autonomous province, the republic agency may provide for its direct execution” (Artikel 112, Verfassung 1990).

Diese Zentralisierung galt auch für andere kommunale Selbstverwaltungen. Artikel 113 der Verfassung schreibt für die kommunale Selbstverwaltungen eine stark durchführende Rolle vor. Artikel 118 der Verfassung besagt des Weiteren: *„The City of Belgrade shall administer the affairs of the municipality as established by the Constitution, and the affairs entrusted to it by the Republic within the framework of the republic rights and duties”*.

Ein wichtiger Punkt der serbischen Verfassung muss an dieser Stelle zudem erwähnt werden. Es ist der Artikel 133, der die Änderung der Verfassung regelte.

„The National Assembly shall adopt the act on amending the Constitution by a two-third majority of the total number of representatives and shall have it endorsed at a republic referendum. The act on amending the Constitution shall be considered as finally adopted if more than one half of the total number of voters have voted in favour at the republic referendum. The act on amending the Constitution shall be promulgated by the National Assembly” (Artikel 133, Verfassung 1990).

Diese Regelung wurde in den neunziger Jahren nicht angewendet, da eine Verfassungsänderung während des Milošević-Regimes nicht erfolgte. Sie muss allerdings an dieser Stelle erwähnt werden, da die komplizierte Änderungsprozedur, die eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und eine Unterstützung der Mehrheit der Serben verlangt, nach dem Fall Milošević as Basis für die Verabschiedung der neuen Verfassung dienen sollte.

Anders als in Kroatien hat sich in Serbien die Demokratie nicht als „Mittel zum Zweck“ entwickeln können, da die neu-alten politischen Akteure nicht gezwungen waren, die Erblasten aus dem sozialistischen Jugoslawien abzulehnen und keine Unabhängigkeit der Republik Serbien anstrebten. Nichtsdestotrotz hatte die ungeklärte staatliche Souveränität auch in Serbien eine Auswirkung auf die Institutionalisierung der „neuen“ Republik. Bereits in der serbischen Verfassung 1990 wurde die Souveränität der jugoslawischen Ebene in Frage gestellt. Einen der wichtigsten Widersprüche innerhalb der serbischen Verfassung bildet der während der Auslieferungsprozess Miloševićs im Jahre 2001 „berüchtigt“ gewordene Artikel 135. Dieser Artikel bestätigte in einem unklaren ersten Absatz die Obrigkeit der föderalen Verfassung:

„The rights and duties vested under the present Constitution in the Republic of Serbia, which is part of the Socialist Federal Republic Yugoslavia, violate the equal terms of the federal constitution are to be exercised in the Federation, shall be enforced in accordance with the federal constitution“ (Artikel 135, Absatz 1, Verfassung 1990).

Im zweiten Absatz desselben Artikels fügt die serbische Verfassung jedoch gleich eine „Schutzklausel“ ein, die der serbischen Republik erlaubt, föderale Institutionen auszuhebeln:

„If acts of the agencies of the Federation or acts of the agencies of another republic, in contravention of the rights and duties it has under the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, violate the equality of the Republic of Serbia or in any other way threaten its interest, without providing for compensation, the republic agencies shall issue acts to protect the interest of the Republic of Serbia” (Artikel 135, Absatz 2, Verfassung 1990).

Im Vorwort der offiziellen englischen Übersetzung der serbischen Verfassung von 1990 wird dieser Schritt wie folgt begründet: „Due to the present constitutional status of Serbia, the question may arise as to whether Serbia with the new Constitution has „turned ist back“ to the federal Yugoslavia. By the new Constitution Serbia has only made more precise the character of its link with Yugoslavia. Serbia has entirely recognized the primacy of the federal Constitution – until Yugoslavia continues to have the federal order. Some other, non-federal Yugoslavia is beyond the political and state interest of Serbia. *Precisely because of that, and due to the tendency of squandering the federal Yugoslavia which is now visible, Serbia had to include in its Constitution the “defensive clause”, too. A violation of the federal Constitution at the detriment of Serbia entitles Serbia to self-defense.*”⁵⁶

Damit wurde die Obrigkeit der föderalen Verfassung von serbischen Interessen abhängig gemacht. Dieser Schritt scheint zu untermauern, dass trotz mangelnden Bestrebens nach staatlicher Eigenständigkeit die staatliche Souveränität Serbiens auch für die serbischen Akteure durchaus ungeklärt war. Obwohl die Obrigkeit der föderalen Verfassung im Vorwort solange gelten sollte, wie Jugoslawiens föderale Struktur, hat sich dieser ungeklärte Status, wie später beschrieben wird, auch nach der Verfassungsänderung auf der jugoslawischen Ebene und mit der Entstehung der Bundesrepublik Jugoslawien im Jahre 1992 nicht geändert.

Die serbische Verfassung von 1990 führte insgesamt nicht nur eine Zentralisierung ein und sorgte für ungeklärte Verhältnisse zwischen der jugoslawischen und der Republikebene. Auch zwischen Parlament, Regierung und Präsidenten wurden unklare Verhältnisse geschaffen, wobei die Gewaltenteilung untergraben wurde und sowohl de jure als auch de facto alle Gewalt dem Präsidenten untergeordnet wurde. Die meisten Kontrollrechte seitens anderer Orga-

⁵⁶ Dr. Ratko Marković, Professor der Belgrader Universität im Vorwort zur Verfassung 1990, englische Version, auf <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019071.pdf>, angesehen 3.2.2008, Hervorhebung durch die Verfasserin dieser Dissertation

ne in Bezug auf den Präsidenten sind entweder gar nicht existent, völlig inhaltsleer oder verliefen durch Ungenauigkeiten in den Sand. Anders also als die kroatische Verfassung von 1990 bietet die serbische Verfassung keinerlei „checks and balances“ und gibt weder theoretisch, noch in der Anwendung einen soliden Rahmen für Machtteilung und demokratisches Handeln. Es wurde beschrieben, dass für die erfolgreiche Verfassungsgebung nicht entscheidend ist, ob neue Institutionen etabliert worden sind, wenn diese später ihrer Funktion nicht gerecht werden können. Die fehlenden Kontrollmöglichkeiten und mangelhafte Machtteilung zeigen bereits zur Geburt der serbischen Verfassung, dass diese den demokratischen Leistungsstandards nicht gerecht werden kann. So kann man im Falle Serbiens, anders als in Kroatien, nicht von einer erfolgreichen demokratischen Verfassungsgebung Anfang der neunziger Jahre sprechen.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass die serbische Verfassung von 1990 sowohl aufgrund des mangelnden Akteurskonsens bei der Verabschiedung, als auch aufgrund seines Inhaltes, anders als die kroatische Verfassung von 1990, kein Potential hatte „the only game in town“ zu werden und einen funktionsfähigen institutionellen Rahmen für demokratische politische Handlungen zu bieten. Obwohl im nächsten Punkt diese Aussage untermauert wird, und gezeigt wird, dass die Verfassung von 1990 während der neunziger Jahre mehr ein Mittel zum Machterhalt wurde, als ein handlungsleitendes Dokument im politischen Spiel, ist es doch wichtig an dieser Stelle die widersprüchlichen und ungenauen Elemente des Dokuments festgehalten zu haben. Aufgrund der bereits angesprochenen Verfassungskontinuität nach dem Fall des Milošević-Regimes wurde dieses Dokument nämlich trotz seiner inhaltlichen Mängel zur institutionellen Grundlage für die neuen Akteure. Diese versuchten die Verfassungsregeln tatsächlich anzuwenden, wodurch ihre mangelnde Funktionsfähigkeit schnell zum Vorschein kam. So wird später noch insbesondere auf die bereits erwähnte „Schutzklausel“ im Artikel 135 der serbischen Verfassung Bezug genommen.

Das andere relevante Dokument für die serbische Entwicklung war die Verfassung der neugegründeten Bundesrepublik Jugoslawien aus dem Jahre 1992. Die neue Bundesverfassung von 1992 enthält, ähnlich der serbischen Verfassung von 1990, einen breiten Katalog von politischen Rechten und Bürgerrechten (Artikel 19-68) und zeigt im gesamten Aufbau und Inhalt eine bemerkenswerte Ähnlichkeit mit dem serbischen Verfassungstext. Die neue Bundesrepublik Jugoslawien sollte zudem auf Rechtstaatlichkeit (Artikel 9) und Gewaltenteilung (Artikel 12) aufgebaut werden. Eine detaillierte Analyse der Bundesverfassung von 1992 im Allgemeinen scheint jedoch kaum relevant für diese Untersuchung zu sein. Dies lässt sich durch

ihre mangelnde Funktionsfähigkeit während der gesamten Dauer der Bundesrepublik Jugoslawien begründen, die insbesondere darin begründet ist, dass es diesem Dokument an jeglicher Unterstützung seitens der politischen Akteure fehlte.

Bereits der Prozess der Verfassungsgebung prädestinierte dieses Dokument für seine spätere Rolle. Die Verfassungsgebung war sowohl von mangelnder Legitimität als auch von mangelnder Legalität geprägt. Nachdem ab Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre die Funktionsunfähigkeit und Bedeutungslosigkeit der Bundesinstitutionen des sozialistischen Jugoslawiens immer deutlicher wurde, insbesondere durch die Abspaltung der anderen jugoslawischen Republiken Slowenien, Kroatien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, musste im restlichen Jugoslawien (zum Zeitpunkt der Änderung nur noch bestehend aus Serbien und Montenegro) der staatliche Rahmen geklärt werden.

Der Bundesrat, die erste Kammer des Parlaments des sozialistischen Jugoslawiens, der über die Verfassung abstimmen sollte, war zu diesem Zeitpunkt, wie alle anderen jugoslawischen Institutionen, dem Zerfall zum Opfer gefallen. Durch die Abspaltung anderer Republiken war die Zahl der anwesenden Abgeordneten kontinuierlich gesunken, bis nur noch Politiker aus Serbien und Montenegro an den Sitzungen teilnahmen. Am Tag der Abstimmung über die neue Bundesverfassung am 27. April 1992 saßen nur noch 74 Abgeordnete, ungefähr ein Drittel aller Mitglieder des Bundesrats, in der ersten Kammer des Bundesparlaments (Reljić, 2002:681). Neben der mangelhaften Repräsentationsfähigkeit hatte das Bundesparlament auch mit anderen Problemen zu kämpfen. Die Parlamentarier, welche im Jahre 1992 im Bundesrat saßen, wurden nämlich bereits 1986 gewählt. Die Kammer hatte ihre abgelaufene Amtsperiode inzwischen zwar einfach selbst verlängert, doch war dies ein durchaus umstrittenes Vorgehen (Reljić, 2002:681). Wie Dušan Reljić (2002) schreibt, war das Bundesparlament zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung „ein von Anhängern der Politik des damaligen serbischen Präsidenten Slobodan Milosevic vereinnahmtes Restparlament, das im Sinne seiner politischen Ziele die Verfassung der neuen BRJ proklamierte und diesen Staat als Rechtsnachfolger der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) ausrief“ (Reljić, 2002:681).

Obwohl die neue Bundesverfassung demnach de facto unter serbischer Oberhand entstanden war, und der serbische Einfluss auch an dem ähnlichen Aufbau des jugoslawischen Dokuments im Vergleich zur serbischen Verfassung zu sehen war, wurde sie weder in der Teilre-

publik Montenegro⁵⁷ noch in Serbien konsequent angewandt. Trotz der Obrigkeit der Föderation und der Tatsache, dass laut Bundesverfassung die Souveränität der Teilrepubliken nur soweit reichte, dass diese nicht die Souveränität der Föderation verletzte⁵⁸, wurde die serbische Verfassung von 1990 nie mit der jugoslawischen Verfassung harmonisiert. Somit hat die bereits erwähnte Verteidigungsklausel im Artikel 135 der serbischen Verfassung die Souveränität der föderalen Verfassung bis zur Abschaffung der Bundesrepublik im Jahre 2003, und damit lange nach dem Fall Miloševićs in Serbien, herausgefordert.

Dass eine Harmonisierung der Republiksverfassungen mit der Bundesverfassung in keiner der beiden Republiken, Montenegro und Serbien, erfolgte, deutet nicht nur auf eine von Anfang an geringere Bedeutung dieser Verfassung hin, sondern zeigt, dass diese aufgrund mangelnder Unterstützung seitens der Teilrepubliken kaum ihre Funktion als Grundregelung für das politische Spiel in der Bundesrepublik Jugoslawien erfüllen konnte. Aber auch wenn die Bundesverfassung nicht die für sie zugeordnete Rolle erfüllte, war sie ein wichtiger Faktor in der serbischen Entwicklung sowohl während der neunziger Jahre, als auch nach dem Fall Miloševićs. Wie anschließend gezeigt wird, wurde die Bundesverfassung nämlich sowohl von Slobodan Milošević, als auch von den neuen Akteuren nach dem Fall des Milošević-Regimes im politischen Machtkampf instrumentalisiert. So wird im Folgenden auf bestimmte Teile der Bundesverfassung Bezug genommen, wobei die Punkte, welche für die serbische Entwicklung bedeutend waren, näher beschrieben werden.

5.1.4 Die Etablierung des „unsichtbaren Staates“

Der exklusive Institutionalisierungsprozess unter dem serbischen Präsidenten Slobodan Milošević zeigte, dass sich der Präsident während der neunziger Jahre dem nationalen und internationalen Druck im Sinne der Machterhaltung soweit beugte, dass er scheindemokratische Regelwerke einführte. Diese Regeln waren jedoch, wie festgestellt wurde, kaum in der Lage eine solide Basis für eine demokratische Entwicklung zu bilden. Während in Kroatien Anfang der neunziger Jahre ein weitgehend demokratischer Institutionalisierungsprozess zu beobachten war, kann man in Serbien während der neunziger Jahre zu keinem Zeitpunkt von einer

⁵⁷ Wie bereits beschrieben war die Bundesverfassung seit 1997 kaum in Montenegro angewandt worden, nachdem die Republik weite Teile außer Kraft setzte.

⁵⁸ Absatz 2 des Artikels 6 der Bundesverfassung besagt: „*A member republic shall be sovereign in matters which under the present Constitution are not reserved to the jurisdiction of the Federal Yugoslavia*“.

demokratischen institutionellen Entwicklung sprechen. Das wird umso deutlicher, wenn man sich der Konsolidierung dieser neuen Institutionen zuwendet.

Obwohl die serbische Verfassung aufgrund der Abwesenheit von funktionsfähigen „checks and balances“ auch inhaltlich kritisiert werden kann, vertreten Experten (Interview Vukićević, 15.4.2008, Zakošek, 16.1.2008) die Meinung, dass die demokratische politische Entwicklung der neunziger Jahre in Serbien nicht vorrangig an den Verfassungsinhalten scheiterte. Vielmehr scheint der Prozess bereits am Umgang mit Institutionen im Allgemeinen gescheitert zu sein. Dieser Meinung schließt sich auch diese Dissertation an. Wie im Anschluss beschrieben wird, bedeutete die „institutionelle Praxis“ unter dem Milošević-Regime in Serbien nicht nur die Auslenkung formaler Institutionen durch ausführende Regeln, wie das in Kroatien unter Präsident Tuđman zu beobachten war. Vielmehr erfolgte in Serbien eine tatsächliche Aushöhlung der formalen Institutionen. Während der neunziger Jahre konnte in Serbien eine starke Personalisierung und die Ausschaltung der formalen Regeln beobachtet werden, die mit einer gleichzeitigen „Privatisierung des Staates“ (Dimitrijević, 2005:61ff) und damit der Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols einherging. Das führte zum Bedeutungsverlust der politischen Institutionen und zur Etablierung informeller Entscheidungswege und Machtzentren.

Dieser Umgang mit den Institutionen hat die Inhalte der formalen Regelungen also im Wesentlichen irrelevant für die Akteurshandlungen gemacht und sie einer stabilen Orientierungsbasis beraubt. Diese Entwicklung stellt zum einen einen wesentlichen Unterschied zu Kroatien dar, wo die formalen Institutionen unter Präsident Tuđman ihre handlungsleitende Rolle weitgehend behalten konnten. Zum anderen hat der institutionelle Rahmen der neunziger Jahre, wie später detailliert beschrieben wird, die Demokratisierung nach dem Fall Milošević stark beeinflusst. Das macht es notwendig, den „Konsolidierungsprozess“ dieser Institutionen an dieser Stelle zu untersuchen.

Dazu ist es erstens wichtig, die institutionellen Mängel in Serbien hervorzuheben. Obwohl die serbische politische Entwicklung nicht vorrangig an den inhaltlichen Schwächen der Verfassung scheiterte, unterstützten die fehlenden „checks and balances“ die erfolglose Konsolidierung der neuen Institutionen. Gegenüber dem serbischen Präsidenten Milošević fehlte es an *jeglicher* institutionellen Kontrolle. Um die völlige Abwesenheit der institutionellen Kontrolle zu verstehen, ist es wichtig, erneut zu betonen, dass es in Serbien bis 2000 keinen Machtwechsel gab. Ein Wille zur Demokratisierung und zur Machtteilung bestand, anders als in Kroatien unter Tuđman, bei Miloševićs Regime zu keinem Zeitpunkt. Durch die fehlende Transformation konnte sich die Sozialistische Partei Serbiens die Struktur weiterhin sichern,

die die kommunistische Partei in Serbien aufgebaut hatte. Das erhöhte die Beharrungskraft kommunistischer Erblasten in Serbien, da das Regime ein Interesse hatte, viele der alten Regeln und Strukturen aufrechtzuerhalten, um seine Position zu sichern. Die formalen Institutionen wurden somit entweder gar nicht reformiert, oder kamen, wie die serbische Verfassung, aus den Händen der alten Partei und Slobodan Milošević, ohne jegliche oppositionelle Beteiligung. So behielt Milošević sowohl durch die Regelungen der neuen serbischen Verfassung, vielmehr aber durch die ungeänderten Machtstrukturen die völlige Kontrolle über das Parlament und die Regierung, sowie auch über die Judikative. Die Judikative, die in Kroatien während der neunziger Jahre noch eine gewisse Unabhängigkeit und Kontrollfunktion genoss, war im Falle Serbiens vollkommen dem Regime unterstellt. Innerhalb des Institutionssystems gab es keine Kontrolle der personalisierten Macht Milošević.

Zweitens ist es ein bedeutender Faktor, dass, anders als in Kroatien, eine starke Opposition gegenüber Milošević sowohl in und außerhalb des Parlaments, als auch innerhalb der eigenen Reihen in der SPS fehlte. Da der Akteurskonstellation beim Erfolg der Institutionalisierung eine bedeutende Rolle eingeräumt worden ist, ist die Konstellation zwischen Regime und Opposition, sowie die Fraktionalisierung innerhalb des Regimes besonders wichtig. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der wichtigen Rolle sowohl der parlamentarischen Opposition, als auch der Opposition innerhalb der HDZ in der kroatischen Entwicklung.

In Kroatien hatte die Opposition in den eigenen Reihen, wie beschrieben wurde, ein wichtiges Gegengewicht zu Präsident Tuđman gebildet. Dieses Gegengewicht gab es in Serbien für Milošević nicht. Das Fehlen der Opposition in den eigenen Reihen ist in Serbien auf die konsequente Säuberung der kommunistischen Partei zurückzuführen. Nach der Säuberung durch Tito in den siebziger Jahren wurden, wie bereits beschrieben, die liberalen und kreativen Elemente aus der kommunistischen Partei entfernt. Es gab praktisch keine Opposition innerhalb der Partei. So war die Partei auch nicht stark genug, um der nationalistischen Wende zu widerstehen. Dieser Umstand wurde durch die Säuberungen unter der Führung Miloševićs weiter unterstützt. So war es im Fall von Serbien im Gegensatz zu Kroatien nicht zu einer inneren Fraktionalisierung innerhalb der regierenden Partei und somit zu keiner inneren Opposition gekommen.

Gleichzeitig fehlte es in Serbien auch an einer starken, demokratischen Opposition gegen das Regime. Die politische Opposition war zwar während der Milošević-Regierung aktiv, sie war jedoch stark zersplittert, von nationalistischen bis liberalen Parteien waren alle politischen Richtungen vertreten. Sie konnte sich bis zum Jahre 2000 keine nachhaltige Zusammenarbeit

entwickeln. Obwohl auch die kroatische Opposition geteilt war und eine erfolgreiche Zusammenarbeit auch hier lange fehlte, ist bei der serbischen Opposition ein zusätzlicher Faktor zu betonen. Ein gemeinsames, nachhaltiges Alternativprogramm scheiterte in Serbien nämlich nicht an der Breite des politischen Spektrums der Parteien, vielmehr aber an ihrer Einstellung zur nationalistischen Politik und zum Milošević-Regime. Während also in Kroatien, wie beschrieben wurde, die Opposition oft nur die Ablehnung gegenüber Tuđman vereinigt einigte, war die Einstellung der serbischen Opposition gegenüber dem Regime ambivalenter.

Florian Bieber (Bieber, 2005:232ff) teilt die Opposition in Serbien bis Mitte der neunziger Jahre in drei Gruppen ein. Die erste Gruppe bildete die nationale Opposition. Ihr Schwerpunkt lag mehr auf der Lösung der nationalen Frage, weniger auf der Demokratisierung des Landes. In den ersten Jahren gehörte in diese Gruppe die Serbische Erneuerungsbewegung (*Srpski Pokret Obnove*, SPO)⁵⁹ und die Serbische Radikale Partei (*Srpska Radikalna Stranka*, SRS)⁶⁰. Koštunica's Demokratische Partei Serbiens (*Demokratska Stranka Srbije*, DSS)⁶¹ bewegte sich zwischen der nationalen Opposition und der zweiten Gruppe der Oppositionsparteien, der demokratischen Opposition. Wie Florian Bieber (2005) betont, hat diese Gruppe durch die Konzentration auf den Nationalismus und der gleichzeitigen Vernachlässigung einer innerserbischen Demokratisierung ihre Chance verspielt, als potenzielle Alternative zum Regime ernst genommen zu werden (Bieber, 2005:233).

Die demokratische Opposition als zweite Gruppe betonte die Notwendigkeit der Demokratisierung in Serbien. Gegenüber dem Nationalismus hatte sie jedoch eine ambivalente Position. Die bedeutendste Partei dieser Gruppe war die Demokratische Partei (*Demokratska Stranka*, DS), eingerahmt von einigen kleineren Parteien. Sogar die Demokratische Partei unterstützte gelegentlich die nationale Politik des Regimes oder übernahm nationale Positionen, um das

⁵⁹ Die unklare Einstellung zum Milošević-Regime zeigt sich zum Beispiel darin, dass die Serbische Erneuerungsbewegung sich während des Kosovo-Krieges, ab 1998, der „Regierung der nationalen Einheit“ unter der Führung Miloševićs angeschlossen hat und damit tatsächlich in eine offene Zusammenarbeit mit dem Regime eintritt.

⁶⁰ Die Radikale Partei kann laut Florian Bieber (2005) in Jahre 1992/93 und zwischen 1998 und 2000 als Regimepartei gewertet werden, aufgrund ihrer Unterstützung der Minderheitsregierung und ab 1998 wegen ihrer Position als Koalitionspartner. (Bieber 2005:232). Nach den Wahlen 1997 war die SPS aufgrund der mangelnden Unterstützung gezwungen mit der Radikalen Partei (SRS) und der Jugoslawischen Linken (*Jugoslovenska Levica*, JUL), die Partei unter der Führung Mirjana Markovićs, der Frau von Slobodan Milošević eine Koalition einzugehen.

⁶¹ Koštunica gründete die DSS nach den Wahlen 1992, durch den Auszug einer Gruppe aus der Demokratischen Partei Serbiens (*Demokratska Stranka*, DS).

Regime auf dieser Weise zu kritisieren (Bieber, 2005: 234). Die dritte Gruppe der Reformierten Opposition lehnte jede Form des Nationalismus ab, sie behielt jedoch einen geringen Einfluss. Die wichtigsten Vertreter dieser Gruppe waren die Bürgerallianz Serbiens (*Građanski Savez Srbije*, GSS), die *Sozialdemokratische Union (Socijaldemokratska Unija, SDU)*, Sozialdemokratische Liga der Vojvodina (*Liga Socijaldemokrata Vojvodine, LSV*). Diese Gruppe scheint die einzige gewesen zu sein, die die nationalistische Politik Miloševićs in jeder Hinsicht ablehnte (Interview Korać, 10.4.2008). Gerade aber durch ihre Ablehnung des Nationalismus mussten sie an Unterstützung einbüßen.

Diese Ambivalenz gegenüber der nationalistischen Politik wurde ein sehr wichtiger Faktor in der Erfolglosigkeit der serbischen Opposition. Die starke nationalistische Orientierung der Mehrheit der serbischen Opposition führte dazu, dass sie die Politik Miloševićs kaum kritisieren konnte. Da Milošević nationalistische Interessen vertrat, war ein nachhaltiges Alternativprogramm zu seinem Regime kaum möglich. Die unterschiedliche Einstellung zum Regime erschwerte gleichzeitig die Zusammenarbeit und verhinderte ein starkes, gemeinsames Auftreten. Ein gutes Beispiel stellt die Auflösung des oppositionellen Bündnis' „zajedno“ (zusammen) dar, das, wie später noch erläutert wird, die erste erfolgreiche Vereinigung der Opposition war und bei den Lokalwahlen 1996 sehr erfolgreich abschnitt. Im zajedno arbeitete die DS von Đinđić unter anderem mit der SPO von Vuk Drašković zusammen. Die erfolgreiche Zusammenarbeit hielt bis zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1997. Vuk Drašković hatte sich trotz des Boykotts anderer oppositioneller Parteien, darunter dem Bündnispartner DS, für eine Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen entschieden. Nach dem Wahlverlust Draškovićs sollte er die anderen oppositionellen Parteien dafür verantwortlich gemacht haben. Aus Rache wählte Drašković im Anschluss mit der SPS von Milošević und der SRS von Vojislav Šešelj Đinđić von seinem Posten als Bürgermeister von Belgrad ab (Krnjević-Mišković, 2001:99). Eine langfristige Koalition der Parteien kam damit während der neunziger Jahre nicht zu Stande.

Neben dem Mangel an sowohl institutioneller als auch politischer Kontrolle ist es drittens wichtig, die ungeklärte souveräne Staatlichkeit Serbiens zu betonen. Wie beschrieben wurde, war trotz Serbiens Status als Nachfolger des sozialistischen Jugoslawiens die serbische Staatlichkeit bereits während der neunziger Jahre ungeklärt. Dies hatte zwei wichtige Auswirkungen auf die Entwicklung in den neunziger Jahren. Die föderalen Institutionen konnten zu einem aufgrund mangelnder Anerkennung der politischen Akteure kein Gegengewicht zu Milošević bieten. Wie im Anschluss gezeigt wird, scheint die jugoslawische Ebene vielmehr

den Spielraum Miloševićs erweitert zu haben. Das macht es wichtig, zu erwähnen, dass der später noch erläuterte „institutionalisierte“ Mangel der souveränen Staatlichkeit in Form der zwei Verfassungsebenen, bereits während der neunziger Jahre festgestellt werden kann. Die jugoslawische und serbische Verfassung sind Institutionen. In ihrem gegenseitigen Verhältnis stellen sie jedoch die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens dar.

Anders als in Kroatien, wo sich die negative Wirkung der ungeklärten Staatlichkeit im Besonderen durch den Ausbruch des Krieges auf kroatischem Territorium zeigte, kam in Serbien die ungeklärte serbische Staatlichkeit zum anderen durch die Anwendung von Gewalt nach außen zum Vorschein. Die Unterstützung Belgrads für die gewaltsamen Aufstände der serbischen Minderheiten in Kroatien und Bosnien und Herzegowina, aber auch der Widerstand im Kosovo gegen das serbische Regime und den Verlust der Autonomie zeigten, dass in Serbien sowohl über die politische Gemeinschaft, als auch über die Staatsgrenzen, ein Mangel an politischen Konsens herrschte. Die „Mobilisierung“ durch Gefahr von außen, und die darauf reagierende Gewalt nach außen war bis zur NATO-Bombardierung Serbiens im Kosovo-Krieg 1999 ein wichtiges und effektives Mittel zum Machterhalt des Regimes und zur Ablenkung von demokratischen Forderungen.

Die genannte institutionelle Praxis unter Milošević zeigte sich in Serbien bereits seit den Anfängen des Regimes. Schon während der ersten Wahlen wurden die neuen Institutionen lediglich als Instrument der Machtlegitimierung benutzt. Während in Kroatien die ersten Mehrparteiwahlen eine neue Elite an die Macht brachten, sicherte sich in Serbien nach den ersten Mehrparteiwahlen die ehemalige kommunistische Partei die Macht. Dank des Mehrheitswahlsystems bekam die Partei von Slobodan Milošević mit 46 Prozent der Stimmen fast 78 Prozent der Parlamentssitze (Goati, 2003:260). Wie Ian Kearns (1999) schreibt, „(..) a first past the post electoral process and a powerful centralised presidency were both adopted precisely because such a system was most likely to maximise the power of the SPS leadership once new elections were held“ (Kearns, 1999:25). An dieser Stelle ist es wichtig hervorzuheben, dass es in Serbien nicht nur nach den ersten Wahlen, sondern auch während der gesamten neunziger Jahre nicht zum Machtwechsel kam. Diese Tatsache ist besonders relevant, da bereits beschrieben wurde, dass eine erfolgreiche demokratische Institutionalisierung das Interesse der Akteure an diesen Institutionen verlangt. Durch den fehlenden Elitenwechsel kam in Serbien, anders als in Kroatien, kein demokratieorientierter Akteur an die Macht. So herrschte in Serbien sowohl 1990, als auch während der gesamten neunziger Jahre ein Mangel an relevanten Akteuren, die ein Interesse an demokratischen Reformen gehabt hätten.

Slobodan Milošević und seine Partei hätten die ersten Wahlen wahrscheinlich auch ohne Manipulationen gewinnen können. Die Ressourcen der Exkommunisten übertrafen die der neuen Parteien bei weitem. Außerdem hatte Präsident Milošević mit seiner nationalistischen Agenda den Nerv der Wähler treffen können. Wie Nicholas J. Miller treffend ausdrückt: „Milošević’s ability to turn the election into a referendum on the righteousness of the Serbian cause made it a loyalty test for voters” (Miller, 1997:170).

Trotz dieser Tatsache konnte man in seiner Ära sowohl während der ersten, als auch bei den folgenden Wahlen nicht von freien und fairen Wahlen sprechen. Manipulationen und Wahlbetrug waren ein ständige Begleiter der Wahlen während den neunziger Jahre, sowohl auf der Republiksebene, als auch auf der Bundesebene.

Das Milošević-Regime wandte oft direkte Methoden des Wahlbetrugs an. Die Anwendung von „phantom votes“ (Krnjević-Mišković, 2001:100) etwa war während der neunziger Jahre nicht ungewöhnlich. Ein gutes Beispiel für die Anwendung von „Phantomstimmen“ ist die serbische Präsidentschaftswahl im Jahre 1997. Nachdem der Wahlsieg von Vojislav Šešelj von der Serbischen Radikalen Partei (SRS) bei der Präsidentschaftswahl in der ersten Runde wegen zu niedriger Wahlbeteiligung als ungültig erklärt wurde, wurde eine zweite Wahl ausgeschrieben. Obwohl in der zweiten Runde erneut Vojislav Šešelj gewann, wurde der Kandidat der Sozialisten als Gewinner erklärt. Dies geschah mit Berufung auf Wählerstimmen für die SPS aus der Provinz Kosovo.

Die geschlossene Unterstützung für die SPS von seiten der Kosovo-Albaner scheint überraschend in Anbetracht der Einstellung der SPS zur Autonomie Kosovos. Wie Damjan de Krnjević-Mišković (2001) die Situation ironisch beschreibt: “Kosovo’s Albanians, who had been boycotting everything Serbian since the early 1990s⁶², allegedly had come out to vote *en masse* for the Socialist Party of Serbia” (Krnjević-Mišković, 2001:100). Žarko Korać, ein Vertreter der ehemaligen Opposition gegen Milošević beschreibt die Nutzung der kosovarischen Stimmen wie folgt: “Kosovo was like a pool, where he [Milošević] got his votes“ (Korać, 10.4.2008). Der Opposition fehlte es an Möglichkeiten nach Kosovo Wahlbeobachter zu schicken, denn wie Žarko Korać betont, konnte nur der „Staat“ nach Kosovo gehen (Korać, 10.4.2008). So fehlte in der Region jegliche Kontrolle; das Regime hatte freie Hand.

⁶² Die Kosovo-Albaner nahmen an keiner Wahl in der Bundesrepublik Jugoslawien teil. Nachdem Belgrad die Autonomie von Kosovo 1989 aufhob, sahen die Albaner den serbischen Staat nicht mehr als legitim an (Reljić, 2002:681).

Auch die administrativen Methoden der Wahlmanipulation bestätigten, dass die institutionellen Grundlagen nicht akzeptiert werden. Laut einem Bericht des Zentrums für Freie Wahlen und Demokratie (*Centar za Slobodne Izbore i Demokratiju*, CeSID) in Belgrad aus dem Jahr 2000 hat das Regime im Januar 1993 die Bestimmungen für die Wahl der zweiten Kammer des Bundesparlaments (Rat der Republiken) rückwirkend geändert, nachdem die Wahlen bereits abgehalten worden waren (CeSID, 2000:9). Im Jahre 1997 soll bei Umgehung der Verfassung (Pavlaković, 2005:24) die Anzahl der Wahlbezirke zwei Monate vor den föderalen Wahlen und gegen den Widerstand der Opposition von 9 auf 29 erhöht worden sein (Reljić, 2002:681). An dieser Stelle kann festgehalten werden, dass die Missachtung der freien Wahlen in Serbien weitaus gravierender gewesen zu sein scheint, als das in Kroatien der Fall war. Eine ähnliche Verletzung der institutionellen Grundlagen konnte in Kroatien nicht beobachtet werden.

Obwohl Milošević nie totale Kontrolle über die Medien ausübte, hat er auch in diesem Bereich jegliche Alternativen effektiv zerstört. Eric D. Gordy (1999) nennt dieses Vorgehen des Regimes die „destruction of alternatives“ (Gordy, 1999). Kritische Zeitungen und Sender wie die *Vreme* oder das *Radio B-92* hatten unter erschwerten Bedingungen zu arbeiten. Letzteres wurde sogar im Frühjahr 1999 geschlossen⁶³. Viele Zeitungen wurden übernommen, die kritischen Journalisten wurden gefeuert. Die wenigen unabhängigen Medien hatten strukturelle Schwierigkeiten den Großteil des Landes zu erreichen, so waren die oppositionellen Medien eher auf die Hauptstadt zentriert (Kearns, 1999:25). Obwohl in Kroatien auch eine gewisse politische Kontrolle über die Medien bestand, kann festgestellt werden, dass dies in Kroatien, anders als in Serbien, mehr durch indirekte, institutionelle Mittel geschah und weniger durch direkten Eingriff, der beispielsweise bei der Schließung von Radio B-92 in Serbien zu beobachten war.

Besonders wichtig ist es, die Anwendung von Gewalt als Mittel der Machterhaltung unter Milošević zu betonen. Anders als in Kroatien wurden in Serbien direkte Repressionen sowohl gegen die politische Opposition als auch gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt. Der Vorsitzende der oppositionellen Partei Serbische Erneuerungsbewegung (SPO), Vuk Drašković, wurde während den neunziger Jahren mehrmals verhaftet. Der frühere „Ziehvater“ Miloševićs, Ivan Stambolić verschwand im Jahre 2000, unmittelbar nachdem er seine Rückkehr in

⁶³ Die Schließung von B-92 wurde bereits im Jahre 1997 versucht, scheiterte aber nach massiven internationalen Protesten.

die Politik als Milošević-Gegner ankündigte⁶⁴. Seine Leiche wurde erst nach dem Fall des Regimes, im Jahre 2003 im Rahmen der Ermittlungen an dem Mord an Premier Đinđić gefunden. Aber ähnlich soll es auch anderen, weniger bekannten oppositionellen Politikern ergangen sein, die unter physischen Angriffen und der Drohung von Verhaftung zu leiden hatten (Kearns, 1999: 26). Auch hierbei kann ein großer Unterschied zu Kroatien festgestellt werden, wo die Zentralisierung der Macht weitgehend institutionalisiert war und die oppositionellen Stimmen mehr durch institutionelle Mittel bekämpft wurden.

Auch die Bevölkerung wurde von Anfang an mit Gewalt in Schach gehalten. Nach dem Wahlerfolg von Milošević 1990 brachen bereits im März 1991 Massendemonstrationen in Belgrad aus (Binnendijk und Marovic, 2006:412ff). Vuk Drašković und seine Serbische Erneuerungsbewegung riefen zum Protest gegen die verzerrte Berichterstattung der staatlichen Medien auf; Studenten und Oppositionelle nahmen die Straßen von Belgrad ein. Präsident Milošević antwortete mit dem Einsatz der Polizei gegen die Demonstranten. Die Protestierenden reagierten mit Gegengewalt auf die Benutzung von Tränengas und Wasserkanonen. Diese Reaktion rief die Einsetzung der Armee hervor, die mit Panzern auf den Straßen von Belgrad erschien (Binnendijk und Marovic, 2006:413). Es ist an dieser Stelle wichtig hervorzuheben, dass es in Kroatien zu einer solchen Gewaltanwendung gegen die eigene Bevölkerung während der neunziger Jahre nicht kam. An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass, wie beschrieben worden ist, der Einsatz von Gewalt von Seiten des Regimes bereits dramatische Auflösungserscheinungen zeigt und der temporären Machtsicherung dient. Diese Gewalt kann sich sowohl gegen kritische Stimmen innerhalb des Systems richten, wie hier beschrieben wurde, als auch gegen „Feinde“ von Außen. Tatsächlich scheint Milošević auch auf die Machtsicherung durch Konflikte außerhalb der Grenzen gebaut zu haben, wie der Krieg in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zeigt. Die Gewaltanwendung zur Sicherung des Fortbestandes des Systems untermauert zudem die weiter beschriebene Funktionsunfähigkeit des Milošević-Regimes, was deutlich im Vergleich zu Kroatien erscheint.

Das auf die eskalierende Gewalt in Kroatien folgende internationale Embargo gegen Jugoslawien ab Mai 1992 zum Beispiel stärkte Miloševićs Macht in Serbien, da es nur die Verschwörungstheorien gegenüber den Serben bestärkte. Wie Aleksa Djilas (1993) schreibt: „Even those Serbs free of nationalist passions felt that the Western approach to the Yugoslav crisis lacked balance – it recognized Bosnia-Herzegovina in April 1992, just a month after it had

⁶⁴ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,242674,00.html>, angesehen am 20.3.2009

declared its independence, without any consideration for the rights of Serbs there and, once the war started, disregarded Muslim responsibility for the crisis and the fact that fully one-third of Bosnia-Herzegovina was conquered by the regular troops of the Croatian army” (Djilas, 1993:95). So kam es auch, dass der westliche Druck durch Sanktionen die serbische Bevölkerung eher dazu bewegte, Widerstand gegen den Westen aufzubauen, statt gegen Milošević. Auch dem internationalen Ansehen von Milošević schadeten die Kriege in Kroatien und Bosnien nicht besonders. Die Verhandlungen über den Friedensvertrag von Dayton brachten Milošević sogar nicht nur in Serbien, sondern auch international in die Rolle des Friedenvertreters.

Über die erheblichen Unterschiede des serbischen Regimes im Vergleich zu Kroatien geben die serbischen Lokalwahlen im Jahre 1996 ein gutes Bild. Das Regime Miloševićs wurde im Jahre 1996 mit einem ähnlichen Problem konfrontiert, wie Präsident Tuđman zwischen 1995 und 1996 während der „Zagreber-Krise“ in Kroatien: einer möglichen oppositionellen Machtübernahme auf der Lokalebene. Doch die Reaktion des serbischen Regimes war, anders als in Kroatien, ein direkter Eingriff, der eine oppositionelle Machtergreifung grundsätzlich verhindern sollte.

Bei den Lokalwahlen 1996 in Serbien gewann das oppositionelle Bündnis „zajedno“ (Zusammen), die erste erfolgreiche Vereinigung der demokratischen Opposition während der neunziger Jahre unter der Führung des späteren Premiers Zoran Đinđić, 14 der wichtigsten serbischen Städte. Darunter war auch die Hauptstadt Belgrad. Die serbische Führung unter Milošević wollte die Siege der Opposition allerdings nicht anerkennen. Durch Wahlkommissionen und Gerichte wurden die Wahlen für ungültig erklärt, um die Opposition an der Machtübernahme zu hindern (CeSID, 2000:11). Die Wahlkommission in Belgrad berief sich etwa auf Unregelmäßigkeiten in mehreren Wahllokalen der Stadt (Thomas, 1999:285). Die SPS soll ihre Vorwürfe des „Wahlbetrugs“ der Opposition sogar vor Gericht getragen haben, und an allen Instanzen anerkannt worden sein, darunter auch am Obersten Gericht⁶⁵.

Die Weigerung des Regimes, die Wahlergebnisse und damit die Siege der Opposition anzuerkennen, mündete in starken Protesten der Bevölkerung. Obwohl die Demonstrationen von Polizeipräsenz begleitet waren, war der Spielraum Miloševićs aufgrund des internationalen Drucks weitaus geringer als im Jahre 1991, wo auch Panzer gegen die Demonstranten vorge-

⁶⁵ <http://www.hartford-hwp.com/archives/62/063.html>, angesehen am 19.3.2009

fahren waren, was wohl einen Vorstoß der Polizei verhindert hatte. Erst nach 88 Tagen Demonstrationen und dem verstärkenden internationalen Druck in Folge gab Präsident Milošević nach. Durch einen „lex specialis“ (Korać, 10.4.2008) erkannte der Präsident die Wahlergebnisse in Februar 1997 an. Zoran Đinđić wurde der erste demokratisch gewählte Bürgermeister in Belgrad seit 50 Jahren (Krnjević-Mišković, 2001:98).

Aus diesem Ereignis lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten. Zum einen, die starke persönliche Macht des Präsidenten selbst. Die politischen Geschehenisse scheinen in Serbien mehr von direkten Eingriffen des Präsidenten geleitet worden zu sein, als von formalen Gesetzen und Regeln. Die Handlungen des Regimes in Reaktion auf die verlorenen Wahlen untermauern dies. Präsident Milošević konnte die Wahlen für nichtig erklären und die Gerichte folgten. Als der internationale und nationale Druck stieg, wurden die Wahlen von Milošević persönlich anerkannt; die zuvorgehende Entscheidung der Gerichte ignorierend. Ein ähnlich direkter Eingriff des kroatischen Präsidenten Tuđman konnte in Kroatien nicht beobachtet werden.

Zum anderen zeigen die Lokalwahlen 1996, dass die Institutionen in Serbien, wie Nenad Zakošek im Interview bestätigt, für die Handlungen der Akteure keinen Anhaltspunkt boten. Nicht nur wurde der Sieg der Opposition nach der Wahl nicht anerkannt, auch die Gerichtsentscheidungen, die zu Gunsten des Regimes ausgefallen waren, hatten keinerlei Wirkung auf das weitere politische Geschehen. Die Rolle der Gerichte ist an dieser Stelle hervorzuheben. Während in Kroatien von der Judikative durchaus eine gewisse Kontrolle gegenüber dem Regime ausging, wie die Entscheidung des Verfassungsgerichts gegen den kroatischen Präsidenten während der Zagreber Krise zeigt, folgte in Serbien sogar das Oberste Gericht die Entscheidungen Miloševićs ohne ein Widerspruch des Verfassungsgerichts. Das ist umso interessanter, als das serbische Verfassungsgericht laut Verfassung auch auf eigener Initiative aktiv werden durfte⁶⁶. So scheint der serbische Präsident, anders als der kroatische, vollkommen ohne demokratische Kontrolle gewesen zu sein.

Die Anwendung von Gewalt als Lösung der Krise untermauert auch die fehlende Bedeutung institutioneller Mittel. Gleichzeitig stellt sie auch einen bedeutenden Unterschied zu Kroatien dar. Während der serbische Präsident sogar die Sicherheitsapparate aufmarschieren ließ, um

⁶⁶ Artikel 128 der Verfassung von 1990 besagt: „The Constitutional Court may itself initiate the proceedings for assessing the constitutionality and legality“.

einen oppositionellen Sieg nicht anerkennen zu müssen, wählte in Kroatien Tuđman sogar als letztes Mittel für die Lösung der Krise den institutionellen Weg, als er diese durch ein Referendum beenden wollte.

Nenad Dimitrijević beschreibt das institutionelle System unter Milošević klar als Fassaden-demokratie, wo nicht die Gesetze den Rahmen des Alltags bilden (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Das United States Institute of Peace schreibt 1998: Milošević “makes all important decisions on his own, with little or no regard for law or constitutions” (Special Report, 1998:3). Nicht nur handelt es sich dabei um die unbedeutende Rolle der formalen Institutionen, aber auch um die Konzentration der Macht in den Händen von Milošević persönlich. “The system of domination”, schreibt Nenad Dimitrijević 2005, “was not only principally unlimited, but was also highly personalised” (Dimitrijević, 2005:61). Nenad Zakošek spricht in Bezug auf Serbien sogar über die Logik der *totalen Personalisierung* der Macht (Zakošek, 16.1.2008).

Die starke Personalisierung des serbischen politischen Systems wird auch von der Tatsache untermauert, dass Slobodan Milošević Ende der neunziger Jahre auch als jugoslawischer Präsident die wichtigste Rolle in der serbischen Politik ausübte. 1997 ließ sich Slobodan Milošević vom föderalen Parlament zum jugoslawischen Präsidenten wählen⁶⁷. Obwohl die Position des föderalen Präsidenten verfassungsgemäß schwach war, behielt Milošević auch in dieser Position seine Macht in Serbien. Milošević war weiterhin die zentrale Figur, bestätigt Nenad Dimitrijević im Interview (Interview 3.4.2008). Die Rolle des jugoslawischen Präsidenten war, wie er es selbst formulierte, „just a mask for power“ (Dimitrijević, 3.4.2008). Wie Florian Bieber (2005) beschreibt, konnte Milošević während seiner Herrschaft auf informelle Machtstrukturen zurückgreifen, die es gar nicht erforderten, die mit seinem Amt verbundenen Instrumente voll auszuschöpfen (Bieber, 2005:226).

Als Beispiel für die starke Personalisierung kann auch angeführt werden, dass Slobodan Milošević auch als serbischer Präsident eine de facto Kontrolle über die jugoslawische Armee ausübte, obwohl dies laut der jugoslawischen Verfassung von 1992 in den Kompetenzbereich

⁶⁷ Den politischen Zug, seine Amtszeit als serbischer Präsident nicht über die verfassungsgemäße Zeit hinaus zu verlängern als „demokratisch“ zu bezeichnen und in seinem Verhalten eine Unterordnung der serbischen Verfassung festzustellen, wäre falsch. Vielmehr scheint dieser Schritt ein einfacher und konfliktfreier Weg des eigenen Machterhalts gewesen zu sein.

des jugoslawischen Präsidenten fällt⁶⁸. Das zeigt einerseits, dass es kaum von Bedeutung war, welche Position Slobodan Milošević inne hatte, die tatsächliche Macht blieb in seinen Händen. Andererseits untermauert dies die bereits erwähnte mangelnde handlungsleitende Rolle der Bundesverfassung von 1992. Diese konnte vielmehr von den serbischen Akteuren instrumentalisiert werden, und, wie der Wechsel Milošević vom serbischen zum jugoslawischen Präsidenten zeigt, als erweiterter politischer Spielraum dienen. Für die Möglichkeit einer solchen Ausnutzung der jugoslawischen Ebene ist es wichtig, sich den bereits erwähnten Rückzug des kleineren Partners Montenegros ab Mitte der neunziger Jahre aus den Angelegenheiten der Föderation vor Augen zu führen, was die Machtlosigkeit dieser Ebene sicherlich verstärkte. Diese Entwicklung untermauert, dass die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens bereits während der neunziger Jahre ein wichtiger Faktor für die serbische Entwicklung war.

Im Gegensatz zu Kroatien scheint also die Institutionalisierung in Serbien, anders als in Kroatien, während der neunziger Jahren nicht vorangetrieben worden zu sein. Die beschriebene Aushöhlung der formalen Institutionen und die starke Personalisierung der Macht scheinen umso bedeutender zu sein, wenn man bedenkt, dass dieses Institutionssystem die Grundlage für die politischen Akteure nach dem Fall des Milošević-Regimes darstellte.

Nenad Dimitrijević beschreibt den serbischen Staat unter Milošević als einen „unsichtbaren Staat“ (invisible state), in dem alles hinter verschlossenen Türen stattfand (Dimitrijević, 3.4.2008). Diese „Unsichtbarkeit“ war jedoch nicht nur auf die mangelnde Überschaubarkeit politischer Handlungen aufgrund der fehlenden Anwendung formaler Regeln beschränkt. Die Personalisierung der Macht in Serbien unter Milošević ging auch Hand in Hand mit der „Privatisierung“ des Staates, das heißt, mit der Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols und der gleichzeitigen Förderung des Pluralismus von Quellen und Formen der institutionalisierten Gewalt, der „institutionalized physical violence“ (Dimitrijević, 2005:61). Die Etablierung des „unsichtbaren Staates“ in Serbien bedeutete somit einerseits, dass die Institutionalisierung auch während der neunziger Jahre nicht vorangetrieben wurde. Andererseits bedeutete der „unsichtbare Staat“ einen immer stärkeren Verlust der Staatlichkeit.

⁶⁸ Artikel 135 der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien von 1992 besagt: „In wartime and peacetime, the Army of Yugoslavia shall be under the command of the President of the Republic, pursuant to decisions by the Supreme Defence Council. The Supreme Defence Council shall be made up of the President of the Republic and presidents of the member republics. The President of the Republic shall preside over the Supreme Defence Council.”

Der wichtigste Schritt in dieser Privatisierung war die Umstrukturierung des serbischen Sicherheitssystems. Diese Umstrukturierung wurzelte im mangelnden Vertrauen Miloševićs in die Armee. Dies war der Fall, obwohl nach dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens die jugoslawische Armee schnell unter serbische Kontrolle geriet⁶⁹. Einerseits beruhte dieses mangelnde Vertrauen auf der Tatsache, dass die Jugoslawische Volksarmee während der kommunistischen Ära eine erhebliche Macht außerhalb der föderalen Regierungsmacht gesammelt hatte (Pavlaković, 2005:23). Eine ähnliche Entwicklung scheint für den serbischen Präsidenten Milošević keine attraktive Möglichkeit gewesen zu sein. Andererseits gab es in der Armee Fraktionen, die andere serbische nationalistische Führer, wie Radovan Karadžić oder Vojislav Šešelj unterstützten (Miller, 1997:172). Dies hätte die Machtposition Miloševićs unter Umständen in Frage stellen können. Obwohl die Armee schon im Jahre 1992 starken Säuberungen ausgesetzt wurde, und solche Aktionen sich auch später wiederholten, unterstützte ein zusätzlicher Umstand den Ausbau von „alternativen“ Sicherheitsstrukturen. Die jugoslawische Armee war auf Grenzverteidigung ausgerichtet, nicht aber auf Inlandseinsätze. Das machte die Armee ungeeignet, um gegen kritische Stimmen im Inland vorzugehen. So wurde eine schlagkräftige Alternativmiliz in Form einer paramilitärischen Einheit ausgebaut.

Die speziellen Sicherheitskräfte (Jednica za Specijalne Operacije, JSO)⁷⁰ waren als Sondereinheit der serbischen Staatssicherheit gegründet, und sollten Sondereinsätze in Kroatien, Bosnien und Kosovo ausführen (Reljić, 2003:1). Die Eingliederung dieser Einheiten in das serbische politische System scheint allerdings nicht ganz eindeutig zu sein. Die Unterordnung der JSO der serbischen Staatssicherheit mit dem serbischen Innenministerium als „Schirmher-

⁶⁹ Die Machtübernahme über die Jugoslawische Volksarmee durch Milošević und Serbien lag an den speziellen Umständen des Zeitpunktes. Das föderale Präsidium des sozialistischen Jugoslawiens war seit 1990 geteilt. Durch das gespaltene Präsidium bekam die Jugoslawische Armee keine Unterstützung für militärische Aktionen (wie der Ausruf des Ausnahmezustands in März 1991 oder die Verhinderung der kroatischen Bewaffnung) (Bjelajac and Ozren, 2007:16). Obwohl die Führungsebene der Armee multinational war, hatten die Serben 65 Prozent Mehrheit im Offizierskorps. Der serbische Anteil stieg mit dem Ausstieg kroatischer und slowenischer Offiziere während der Abspaltung dieser Republiken vom sozialistischen Jugoslawien. Die Jugoslawische Armee, als letzter Verfechter des Jugoslawismus, und wie Aleksa Djilas beschreibt, „the most antidemocratic and reactionary of all Yugoslav communist institutions“ (Djilas, 1993:91), hatte auf der Suche nach Förderer außer Serbien keine große Auswahl gehabt. Die nationalistische Politik in Kroatien hatte die Serben auf die durch kroatische Ustaschas erlittene Verfolgung erinnert. Slowenien entfernte sich schnell von den jugoslawischen Werten und begann nach der Trennung schnell mit der Demokratisierung des Landes. Serbien war unter Milošević die letzte Zuflucht für die Armee.

⁷⁰ Mitglieder dieser speziellen Einheit wurden später für das Attentat auf Premier Đinđić im Jahre 2003 verantwortlich gemacht.

ren“ wird von Žarko Korać, ehemaliger Vizepremier in der Đinđić-Regierung, bestätigt (Interview Korać, 10.4.2008). Allerdings wird auf die JSO, auch Rote Barette genannt, auch als spezielle Polizeieinheit verwiesen (Dimitrijevic und Sunter, 2003). Das weist auf die fehlende Trennung zwischen Staatssicherheit und Polizei unter dem Milošević-Regime hin.

Mit Unterstützung des Milošević-Regimes entwickelte diese Einheit enge Beziehungen zum organisierten Verbrechen. Um die internationalen Sanktionen zu umgehen, mit denen Jugoslawien seit Anfang der neunziger Jahre belegt wurde, wurde es den Sicherheitskräften erlaubt, Partnerschaften mit Mafia-Organisationen zu unterhalten (Kearns, 1999:26). Die Serbische Staatssicherheit (*Služba Državne Bezbednosti*, SDB) soll als leitendes Organ verantwortlich für das Netzwerk zwischen Regierungsinstitutionen, Wirtschaft und organisiertem Verbrechen verantwortlich gewesen sein (ICG, 2000:7). Wie im Special Report des United States Institute of Peace aus 2002 beschrieben wird: „In the post-Tito era, an informal alliance involving President Slobodan Milosevic’s political machine, the Interior Ministry’s State Security Service, and the Serb mafia was instrumental in criminalizing the Yugoslav political economy” (Special Report No. 97, 2002:4). So wurde mit Hilfe der Sicherheitskräfte unter der Kontrolle des Innenministeriums ein enges Netzwerk zwischen organisiertem Verbrechen und der serbischen Führung entwickelt. Wie Nenad Dimitrijević (2005) zusammenfasst: „Serbia was ruled by a para-state cartel composed of „official“ political institutions, the ruling party with its “coalition” satellites, the army, various police formations, the mafia, Court intellectuals, with the President of the Republic as the center of the spider web and the personification of the system” (Dimitrijević, 2005:61). Die Personalisierung der Macht hatte in Serbien damit nicht nur die Desinstitutionalisierung der Gesellschaft und des politischen Systems, sondern auch die Entwicklung von informellen Regeln und informellen Beziehungen zur Folge.

Die Privatisierung der Staatlichkeit bedeutete in Serbien eine Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols und führte zur Etablierung starker Machtzentren, von denen das Regime sich stark abhängig machte. Ian Kearns (1999) beschreibt treffend diese symbiotische Beziehung: „...the disruption of the sanctions-busting operations which help to line the pockets of the elite and keep the teetering economy barely on its feet, would simply shatter the ideological and/or economic coalition of interests which Milosevic leads” (Kearns, 1999:26). Auch wenn Milošević sich entschlossen hätte, die Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft zu ändern, schreibt Kearns weiter, hätte er die dazu nötigen Schritte nicht durchführen können, ohne dadurch die Funktionsfähigkeit seines Regimes zu gefährden (Kearns, 1999:26). Diese Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols ist besonders wichtig, wenn man sich vor Augen

führt, dass einer erfolgreichen demokratischen Institutionalisierung das Monopol der legitimen Anwendung von Gewalt in den Händen des Staats zu Grunde gelegt worden ist. Dies scheint in Serbien, anders als in Kroatien, nicht gegeben gewesen zu sein.

Tatsächlich scheint die Existenz dieser Netzwerke in Serbien stark zur mangelnden „constitutional-life“, zur mangelnden Verfassungsrealität beigetragen zu haben. Diese Netzwerke standen nämlich nur unter der persönlichen Kontrolle des serbischen (später jugoslawischen) Präsidenten und waren damit de facto außerhalb der Kontrolle anderer Gewalten. Obwohl die erwähnte „Privatisierung“ des Gewaltmonopols in Serbien die Verfassungsinstitutionen bereits unter der Herrschaft Miloševićs untergrub, ist es an dieser Stelle wichtig zu erwähnen, dass diese Entwicklung ihre schlimmsten Auswirkungen erst nach dem Fall des Milošević-Regimes entfalten konnte. Wie später beschrieben wird, entwickelten sich diese, in staatlichen Einrichtungen verwurzelten maffiösen Strukturen zu starken Machtzentren, und wurden insbesondere nach der „Aktivierung“ der serbischen Verfassung unter den neuen Akteuren zu starken Vetoakteuren, da durch diese „Aktivierung“ die Erwartung an die Verfassung erwacht ist, eine demokratische Machtkontrolle zu garantieren, was die Aufrechterhaltung dieser Netzwerke gefährdete.

5.1.5 Fazit

Wie in den vorherigen Seiten gezeigt wurde, bedeuteten der Zerfall von Jugoslawien und „die erste Welle der politischen und wirtschaftlichen Transition“ (Mijatović, 2005:10) für Serbien keine demokratische politische Wende. Der Zerfall Jugoslawiens brachte anders als in Kroatien keine Liberalisierung, sondern eine starke Nationalisierung von Gesellschaft und Politik. Zwar wurden gezwungenermaßen andere Parteien zugelassen, die Macht wurde aber während der gesamten neunziger Jahre von der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS) unter Slobodan Milošević und zum kleinen Teil auch von seinen politischen Weggefährten, der Serbischen Radikalen Partei (SRS) und der Jugoslawischen Linken (JUL) ausgeübt. Somit kann man in Serbien bis zum Jahre 2000, anders als in Kroatien, über keinen Machtwechsel sprechen. Ab den Anfang der neunziger Jahre existierte ein Mehrparteiensystem mit der Übermacht von einer Partei.

Die „Transformation“ in Serbien fand hauptsächlich innerhalb des Regimes statt. Dies geschah durch die Wandlung der kommunistischen Partei unter der Führung Slobodan Miloševićs zu einer wirtschaftlich weitgehend an den alten sozialistischen Strukturen und Werten orientierten, ideologisch jedoch stark nationalistischen Partei. Über eine erfolgreiche demo-

kratische Institutionalisierung kann man in Serbien weder durch die Verfassungsgebung 1990, noch während der gesamten neunziger Jahre sprechen. Diese Entwicklung führte in Serbien somit nicht zur Ausbildung eines demokratischen Systems, sondern vielmehr zu einer Aushöhlung und Zerstörung formaler Institutionen mit dem gleichzeitigen Ausbau informeller Machtstrukturen und der „Privatisierung“ der Staatlichkeit.

Es konnte gezeigt werden, dass in Serbien unter den relevanten Akteuren aufgrund des fehlenden Übergangs der politischen Macht während der neunziger Jahre kein Interesse an einer demokratischen Institutionalisierung bestand. Das Regime erhielt weitgehend seine alten Strukturen aus der sozialistischen Zeit. Neue Institutionen wurden nur aufgrund des wachsenden nationalen und internationalen Drucks Anfang der neunziger Jahre als Fassade eingeführt. Das Regime hatte sich außerdem durch den von der Sozialistischen Partei Serbiens integrierten Nationalismus eine breite Unterstützung in der Bevölkerung sichern können; somit bestand seitens der Regierung kein Interesse an einer demokratischen Öffnung.

Die schwache und fragmentierte Opposition, die aufgrund der eigenen nationalistischen Ausrichtung keine Alternative zum Regime bieten konnte und damit die Führungsrolle der SPS de facto anerkannt hatte, wurde anders als in Kroatien, kein relevanter Akteur im Verfassungsgebungsprozess. Wie beschrieben worden ist, wurde in Serbien die Verfassungsgebung bereits vor den ersten Mehrparteienwahlen eingeleitet und noch *vor dem* Einzug oppositioneller Parteien ins serbische Parlament verabschiedet. Damit existierte in Serbien, anders als in Kroatien, kein starker Akteur, der eine demokratische Institutionalisierung hätte vorantreiben können.

Anders als in Kroatien wurde in Serbien durch die Verfassung von 1990 keine demokratische Institutionalisierung vorangetrieben, es wurde lediglich eine demokratische Fassade eingerichtet. Sie führte eine starke Zentralisierung sowohl horizontal, durch die Untergrabung der Gewaltenteilung, als auch vertikal, durch die Aufhebung der Dezentralisierung auf kommunaler und provinzieller Ebene, ein. Die inhaltsleeren und ungenauen Artikel der neuen Verfassung führten, wie festgestellt worden ist, keine „checks and balances“ ein, wodurch insbesondere der starke Präsident ohne demokratische Kontrolle blieb. Anders als in Kroatien bot die neue Verfassung in Serbien keinen funktionsfähigen Handlungsrahmen für demokratische Handlungen und hatte sowohl aufgrund des umstrittenen Inhalts, als auch aufgrund des fehlenden politischen Konsens' bei der Verabschiedung, wenig Potential später als „the only game in town“ zu fungieren. Diese Tatsache ist umso relevanter, als beschrieben wurde, dass ein wichtiges Attribut einer erfolgreichen Verfassungsgebung die Etablierung neuer Institutionen

ist, die den Leistungsansprüchen des neuen Systems gerecht werden können. Somit waren in Serbien zwar neue Regeln verabschiedet worden, die Institutionalisierung blieb jedoch aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit dieser Regeln erfolglos.

Anders als in Kroatien konnte sich in Serbien die Demokratie nicht als „Mittel zum Zweck“ entwickeln, da die neu-alten politischen Akteure nicht gezwungen waren, die Erblasten des sozialistischen Jugoslawiens abzulehnen. Aber auch die Unabhängigkeit der serbischen Republik wurde nicht angestrebt. Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens bereits während des Institutionalisierungsprozesses ein Einflussfaktor war. Die Obrigkeit der föderalen Institutionen wurde bereits in der serbischen Verfassung von 1990 in Frage gestellt, sobald die Bundesebene serbische Interessen verletzte.

Wie gezeigt werden konnte, hat die Verfassung von 1990 unter dem Regime Milošević tatsächlich keine handlungsleitende Rolle entwickeln können und erfüllte die Rolle vom „the only game in town“ in keiner Weise. Vielmehr waren während der neunziger Jahre in Serbien eine starke Personalisierung der Macht und die Aushöhlung formaler Institutionen zu beobachten. Das wurde besonders durch die Ereignisse der Lokalwahlen im Jahre 1996 untermauert. Es konnte festgestellt werden, dass der serbische Präsident, anders als der kroatische, direkt und unabhängig von formalen Regeln in die politischen Geschehnisse eingriff. Eine ähnliche demokratische Kontrolle, wie durch das Verfassungsgericht in Kroatien, gab es in Serbien nicht. Es konnte festgestellt werden, dass der dem Verfassungserfolg zu Grunde gelegte Faktor des staatlichen Gewaltmonopols in Serbien nicht bestand. Die durch Präsident Milošević durchgeführten „Reformen“ der Sicherheitskräfte führten zum Verlust des staatlichen Gewaltmonopols und zur Entstehung informaler Machtstrukturen. Serbien entwickelte sich zu einem, wie Nenad Dimitrijević es nannte, „unsichtbaren Staat“. Diese Unsichtbarkeit bezog sich, wie beschrieben wurde, auf die fehlende Rolle der formalen Institutionen und auf den Verlust des Gewaltmonopols in den Händen des Staates. Diese Entwicklung ist umso bedeutsamer, als diese Institutionen des „unsichtbaren Staates“ nach dem Fall des Milošević-Regimes die institutionelle Grundlagen für die neuen politischen Akteure darstellten.

Anders als in Kroatien stand in Serbien einer starken Machtpersonalisierung nichts im Wege. Nicht nur mangelte es in Serbien an einer starken, demokratischen Opposition, auch existierte innerhalb der führenden SPS keine Fraktion, die Milošević hätte Widerstand leisten können. Obwohl festgestellt worden ist, dass die demokratische Entwicklung in Serbien nicht in erster Linie an den undemokratischen Inhalten der Verfassung scheiterte, wurde betont, dass nach der neuen Verfassung keine der Gewalten innerhalb des formalen politischen Systems die

Macht des Präsidenten hätte kontrollieren können. Anders als in Kroatien gab es kein Organ der Judikative, das eine ähnlich unabhängige Rolle, wie das kroatische Verfassungsgericht, hätte während der neunziger Jahre entwickeln können. Es konnte auch gezeigt werden, dass obwohl Serbien eine Teilrepublik der Bundesrepublik Jugoslawien bildete, auch die föderale Ebene kein Gegengewicht zu Slobodan Milošević bieten konnte. Dies lag auf der chronischen Schwäche der föderalen Ebene, und ihrer mangelnden Anerkennung durch politische Akteure. Es konnte festgestellt werden, dass die föderale Ebene zunehmend zu einem erweiterten Spielraum des serbischen Machthabers wurde, anstatt eine hierarchisch höher liegende Ebene für die Republik zu bilden. Somit konnte bereits während den neunziger Jahren der „institutionalisierte“ Mangel der souveränen Staatlichkeit in Form der jugoslawischen Verfassung festgestellt werden, der insbesondere nach dem Fall Miloševićs eine wichtige Rolle spielte.

Die ungeklärte souveräne Staatlichkeit hat die politische Entwicklung in Serbien nicht nur durch die Existenz der zwei konstitutionellen Ebenen beeinflussen können. Anders als in Kroatien, wo sich die negative Wirkung der ungeklärten Staatlichkeit besonders durch den Ausbruch des Krieges auf kroatischem Territorium zeigte, kam in Serbien die ungeklärte Staatlichkeit, wie festgestellt wurde, hauptsächlich durch Anwendung von Gewalt nach außen zu Tage. Die Unterstützung Belgrads für die Aufstände serbischer Minderheiten in Bosnien und Herzegowina oder der Kosovo-Konflikt zeigten unter anderem einen mangelnden politischen Konsens sowohl über die Staatsgrenzen, als auch über die politische Gemeinschaft in Serbien. Da ein Krieg auf serbischem Territorium bis zum Kosovo-Krieg 1999 nicht stattfand, war die Instrumentalisierung dieser Konflikte im Sinne der Machterhaltung möglich. All diese Faktoren haben, wie beschrieben worden ist, die Entwicklung des „unsichtbaren Staates“ in Serbien unterstützt.

Die institutionelle Grundlage der neunziger Jahre mit der gleichzeitigen fehlenden souveränen Staatlichkeit werden in dieser Dissertation als die wichtigsten Faktoren des mangelnden Transformationserfolgs in Serbien gesehen. Sie werden als die wichtigsten Erblasten für die neuen serbischen Akteure nach dem Fall Milošević betrachtet und stellen auch den wesentlichen Unterschied zur kroatischen Entwicklung dar. Während in Kroatien zum Zeitpunkt der „zweiten“ Transition im Jahre 2000 bereits ein hoher Grad an demokratischer Institutionalisierung und eine funktionierende souveräne Staatlichkeit zu beobachten waren, kann in Serbien Ende der neunziger Jahre weder eine erfolgreiche demokratische Institutionalisierung, noch eine funktionierende souveräne Staatlichkeit festgestellt werden.

5.2 Das Scheitern der demokratischen Institutionalisierung

5.2.1 Die „zweite“ Transition: Der erste Machtwechsel in Serbien

Bis Ende der neunziger Jahre wurde die Unterstützung für Milošević und sein Regime immer schwächer. Dies zeigte sich bereits nach den Wahlen 1997, als Miloševićs SPS aufgrund der sinkenden Unterstützung in der Bevölkerung mit der Serbischen Radikalen Partei (SRS) und mit den Jugoslawischen Linken (JUL) eine Koalition eingehen musste. Der sich zuspitzende Konflikt um Kosovo⁷¹ ließ die Unterstützung weiter schwinden. Als Reaktion auf die Anwendung von Gewalt wurden im März 1998 wirtschaftliche Sanktionen gegen Jugoslawien eingeleitet (ICG, 2000). Nach einer von der United States Information Agency (USIA) ausgeführten Umfrage zur gleichen Zeit, war die öffentliche Meinung zu Milošević im März 1998 eher negativ, als positiv (Special Report, 1998:3).⁷²

Diese Tendenz erreichte ihren Höhepunkt jedoch während des Kosovo-Krieges 1999. Obwohl die „Kriegspolitik“ während der neunziger Jahre ein effektives Mittel der Machtsicherung war, änderte sich dies mit dem Kosovo-Krieg. Bis zu den Luftangriffen der NATO 1999 kam es nämlich nicht zum Krieg auf serbischem Territorium. Es kam nur zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen jugoslawischen Sicherheitskräften und Kosovo-Albanern auf serbischem Gebiet, und das auch erst ab 1998. Damit blieb die serbische Bevölkerung bis zur NATO-Bombardierung von direkten Konsequenzen des Krieges weitgehend verschont.

Nachdem die serbische Regierung auch nach dem Embargo mit Großoffensiven den Aufstand der UÇK (Kosovarische Befreiungsarmee, *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*) niederschlagen wollte und dies zahlreiche Opfer in der albanischen Bevölkerung forderte, wurden die Maßnahmen gegen Serbien verschärft. Die USA und die NATO versuchten durch die Androhung von militärischer Gewalt, Serbien dazu zu zwingen, das „Rambouillet-Abkommen“⁷³ über die Zukunft Kosovos anzunehmen. Zu einer Übereinkunft kam es nicht. Das westliche Bündnis begann 24.3.1999 mit der Bombardierung Jugoslawiens mit der Absicht, eine humanitäre Ka-

⁷¹ Der friedliche Widerstand gegen die Aufhebung der kosovarischen Autonomie endete 1996, mit dem Auftreten der UÇK (Kosovarische Befreiungsarmee, *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*). Gegen die Sezessionsbestrebung der UÇK ging Serbien mit Gewalt vor, dabei kam es auch zu Übergriffen auf die albanische Bevölkerung.

⁷² Positiv 58 %, Negativ 39%. In: Special, Report (1998): Serbia: Democratic Alternatives, Special Report 31, United States Institute of Peace, June 1998, 31 S. 3

⁷³ Das Rambouillet-Abkommen war ein Entwurf für einen Friedensvertrag zwischen Jugoslawien und den Kosovo-Albanern. Text unter: http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html, angesehen am 11.9.2009.

tastrophe zu verhindern. Der Krieg endete nach 77 Tagen mit der Kapitulation Belgrads und dem Einmarsch internationaler Truppen (*Kosovo Force*, KFOR) in Kosovo (Reljić, 2002:683).

Kosovo kam unter internationale Kontrolle, Serbien hatte den Krieg verloren. Die Nato-Bombardierung zerstörte die zivile Infrastruktur in Jugoslawien und verursachte einen Schaden von mehr als 30 Milliarden Dollar, was die bereits durch Miloševićs sozialistische Wirtschaftspolitik und die Sanktionen zurückgebliebene Wirtschaft noch weiter zurücksetzte (Krnjević-Mišković, 2001:100). Das ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass die neue serbische Regierung, die auf dem Fall Milošević folgen sollte, auf dieser Grundlage die politischen Reformen beginnen sollte. Diese Entwicklung stellt einen wichtigen Unterschied zu Kroatien dar, wo es nach 1998 keinen kriegerischen Konflikt mehr auf eigenem Territorium gab. Trotz Behauptungen seitens des Regimes über einen gewonnenen Krieg im Jahre 1999, war der Konflikt mit der NATO auch für die jugoslawische Armee ernüchternd. Zwar konnte man durch Führungswechsel in den höchsten Schichten der Armee für Kontrolle sorgen, bei einem Einsatz im Falle innerer Unruhen konnte man jedoch nicht mehr auf die Soldaten zählen (ICG, Report 2000:1). Das war insbesondere für die Machtposition des jugoslawischen Präsidenten relevant, dessen Unterstützung in der Bevölkerung gesunken war.

Der Ernst der Lage scheint auch dem Regime bewusst gewesen zu sein. Das zeigte sich im Vorfeld der nächsten Präsidentschaftswahlen. Slobodan Miloševićs Amtszeit als jugoslawischer Präsident sollte im Juli 2001 auslaufen. Im Mai 2000 hatte das Milošević-Regime aber schon mit den Vorbereitungen dafür begonnen und schrieb die jugoslawischen Präsidentschaftswahlen für September 2000 aus. Obwohl Milošević bis zum Ende seiner Amtszeit hätte regieren können, wollte er nach einigen Meinungen seine Macht vorab und so schnell wie möglich sichern, da die Infrastruktur des Landes am Zusammenfallen war und ihm das Geld ausgegangen war (Krnjević-Mišković, 2001:103). Bei der Vorbereitung der Wahlen zeigte sich eindeutig die mangelnde Bedeutung institutioneller Regeln in Serbien. Am 6. Juli 2000 brachte Milošević eine Änderung der föderalen Verfassung (Artikel 97)⁷⁴ im jugoslawischen Parlament in einem Tag durch, um eine Direktwahl des Präsidenten von Jugoslawien, anstelle

⁷⁴ “The president of the Republic shall be elected by the Federal Assembly for a four-year term of office, by secret ballot. The same individual may not be reelected President of the Republic for a second term” (Artikel 97, Absatz 1-2).

einer Wahl durch das Parlament, durchzusetzen (Krnjević-Mišković, 2001:102). Diese Verfassungsänderung ermöglichte Milošević zwei neue Amtsperioden (ICG, Report 2000:2).⁷⁵

Die Unfähigkeit der Opposition zusammenzuarbeiten, schien, ähnlich wie in den neunziger Jahren, durchaus wahrscheinlich. Vor den Wahlen 2000 ließ sich die Opposition drei unterschiedlichen Lagern zuordnen (Bieber, 2005:234ff). Die radikale Opposition um die Demokratische Partei (*Demokratska Stranka*, DS) und das von ihr mitbegründete Bündnis für den Wandel, lehnte die Politik des Regimes ab und verweigerte sich jeglicher Zusammenarbeit. Für diese Gruppe hatte die nationale Frage wenig Bedeutung, sie konzentrierten sich mehr auf radikale politische, soziale und wirtschaftliche Reformen. Die Parteien dieses Lagers bildeten später den Kern der Demokratischen Opposition Serbiens (*Demokratska Opozicija Srbije*, DOS), die die Wahlen im September 2000 gewann.

Die gemäßigte Opposition konnte in zwei Gruppen geteilt werden. Die erste Gruppe der gemäßigten Opposition lehnte die Politik des Regimes ab, war jedoch zu einer Zusammenarbeit bereit. Vuk Draškovićs Serbische Erneuerungsbewegung (SPO) bildete den Kern dieser Gruppe. Die SPO hatte, wie bereits erwähnt, zwischen 1997 und 1999 mit dem Regime kooperiert. Nach den Anschlägen auf den Parteiführer Drašković änderte sich zwar die Haltung der Partei gegenüber dem Regime, eine Zusammenarbeit mit der Opposition lehnte sie jedoch vor den Wahlen im 2000 ab.

Zur zweiten Gruppe der gemäßigten Opposition gehörte Koštunicas Demokratische Partei Serbiens (*Demokratska Stranke Srbije*, DSS). Obwohl die Partei die Zusammenarbeit mit dem Regime radikal ablehnte, gab es politische Übereinstimmungen mit einer nationalen Linie. An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass vor allem dieser nationale Inhalt in der Politik der DSS nach dem Fall des Regimes stark zur Aufrechterhaltung einer institutionellen Kontinuität führte, die, wie im Folgenden aufgegriffen wird, einer demokratischen Institutionalisierung auch nach dem Fall Miloševićs im Wege stand.

Tatsächlich war zwischen den oppositionellen Gruppen eine gemeinsame Basis für eine langfristige Kooperation weiterhin schwer festzustellen. Slobodan Milošević konnte davon ausge-

⁷⁵ Dazu wurde auch Artikel 80 der föderalen Verfassung geändert. Durch die Änderung sollten die Abgeordneten für die zweite Kammer des föderalen Parlaments nicht von den Republikparlamenten, sondern von der Bevölkerung gewählt werden. Wie im Report der EECR betont wird, war das unter anderem auch deshalb problematisch, weil 90 Prozent der jugoslawischen Bevölkerung Serben waren (EECR, 2000:43) Die Änderungen der Verfassung führten zum Boykott der Wahlen in Montenegro, da sie als Entscheidung über die Verfassungsänderung gesehen wurden (EECR, 2000c:4).

hen, dass die Opposition auch weiterhin keinen gemeinsamen Kandidaten finden würde. Wie Damjan de Krnjević-Mišković 2001 schreibt: „His [Miloševićs] only tactical mistake was that he had no foreseen Koštunica’s candidacy, a fatal but perfectly reasonable mistake to make – no one else saw it either” (Krnjević-Mišković, 2001:103).

Die zu den Wahlen 2000 angetrete Demokratische Opposition Serbiens (DOS) entstand aus der Zusammenarbeit der radikalen Opposition mit der zweiten Gruppe der gemäßigten Opposition. Es war ein Bündnis aus 18 politischen Parteien eines sehr breiten Spektrums. Nationalisten und nicht-Nationalisten, Liberale und Konservative vereinigten sich mit dem Ziel, Milošević abzuwählen. Das einzige einende Element der DOS schien die Ablehnung der Person Milošević zu sein. Wie später beschrieben wird, hat dies nach der Machtergreifung stark die Kooperation innerhalb der Koalition gehindert, als der „gemeinsame Feind“ verschwunden war. Das zeichnete sich besonders im Umgang mit den Erblasten des Milošević-Regimes ab, bei dem die Gespaltenheit der DOS in Bezug auf die nationale Frage klar zum Vorschein kam.

Trotz des unterschiedlichen Umgangs mit nationalen Themen konnten sich die Mitglieder auf den gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten Vojislav Koštunica einigen. Damjan de Krnjević-Mišković (2001) begründet diese Wahl mit dessen makelloser politischer Karriere in der Vergangenheit: „DOS, led by the thinking of Đinđić, had chosen Koštunica because his political career was untainted by any past association with Milošević, communism, the West, or Drašković, and he had a reputation for humility, honesty, principle, and moderate nationalism. He was, in other words, untouchable” (Krnjević-Mišković, 2001:102).

Die demokratische Machtübernahme vollzog sich in Serbien in zwei Schritten. Als erstes auf der föderalen Ebene durch die Wahl des neuen jugoslawischen Präsidenten Vojislav Koštunica. Zweitens auf der Ebene der serbischen Republik durch den Sieg des Oppositionsbündnisses DOS in den Parlamentswahlen Ende 2000. Trotz Vorbereitung⁷⁶ der regierenden SPS und Milošević gewann am 24. September 2000 der Kandidat des Oppositionsbündnisses DOS, Vojislav Koštunica, die Präsidentschaftswahlen der Bundesrepublik Jugoslawien. Die föderale Wahlkommission wollte Koštunicas Sieg allerdings nicht anerkennen. Anders als in Kroatien, lief in Serbien der Machtwechsel nicht friedlich ab.

⁷⁶ Nicht nur die Änderung der Verfassung wurde vorgenommen. Es wurde auch unter anderem mit der Übernahme oder Schließung oppositioneller Medien, oder durch Schließung der Universitäten versucht, die Opposition zu schwächen (ICG, 2000b:2).

Nachdem die Opposition einen klaren Sieg für sich beanspruchte, entschied die föderale Wahlkommission lediglich, dass Koštunica die relative Mehrheit der Stimmen bekommen hätte, jedoch nicht die absolute Mehrheit, was eine zweite Runde am 8. Oktober notwendig machte (EECR, 2000c:2). Zoran Đinđić, der spätere Premier, machte darauf eine eindeutige Aussage: „Kostunica won the first round and there will be no second round” (Krnjević-Mišković, 2001:104).

DOS rief die Bevölkerung zu einem generellen Streik auf. Wie Žarko Korać sich erinnert, waren die Erfahrungen nach dem oppositionellen Wahlsieg bei den Lokalwahlen 1996, wo Milošević die Wahlen erst nach langen Demonstrationen anerkannte, dafür ausschlaggebend, dass die Opposition die Bevölkerung auf die Straße rief (Interview Korać, 10.4.2008). Gleichzeitig legte die Opposition Einspruch beim Obersten Gericht gegen die offizielle Stimmauszählung ein. Am 4. Oktober 2000 kam die Entscheidung des jugoslawischen Verfassungsgerichts. Die Wahlen wurden für ungültig erklärt: „a part of the electoral process related to voting, tallying the votes, and making public the results of the presidential elections is annulled” (EECR, 2000c:3). Eine Wiederholung wurde bis Juni 2001 vorgesehen. Obwohl diese Entscheidung scheinbar einen Erfolg der Opposition bedeutete, da sie den Wahlbetrug Miloševićs anerkannte, ermöglichte sie Milošević gleichzeitig, die Macht zu behalten und gab ihm Zeit, sich auf den nächsten Schritt vorzubereiten. So kann auch an dieser Stelle weniger die Funktionsfähigkeit des Institutionensystems, als die Strategie für den Machterhalt Miloševićs festgestellt werden.

Der generelle Streik wurde weitergeführt. Es folgten landesweite Massenproteste. Die Demonstranten stürmten die wichtigsten öffentlichen Gebäude in Belgrad, wie das föderale Parlamentsgebäude und das Staatsfernsehen (EECR, 2000c:3). Die Opposition bekam sowohl von der Armee, als auch von Teilen der unter dem Innenministerium stehenden Polizei Rückendeckung; sie schossen nicht auf die Demonstranten. Der Stabschef der Armee, Nebojsa Pavković erklärte die Neutralität der Armee und die Unterstützung der Wahlergebnisse (D’Anieri, 2006:342). Für die Opposition war die Haltung der Armee ein wichtiger Schritt zum Erfolg, denn sie zeigte den Verlust der Unterstützung Miloševićs im wichtigsten Teil seines Machtapparats, im Sicherheitsdienst. Milošević gab infolge der Entwicklung der Ereignisse seine Ambitionen auf eine neue Präsidentschaftsperiode auf. Am Abend kontrollierte die Opposition praktisch alles. Vojislav Koštunica verkündete im Fernsehen: „Good evening, liberated Serbia. Our country has begun to walk on democracy’s road, and where there is democracy there is no place for Slobodan Milošević” (Krnjević-Mišković, 2001:105).

Präsident Koštunica bildete eine Koalition auf föderaler Ebene zwischen DOS und der Montenegrinischen Sozialistischen Volkspartei (*Socijalistička Narodna Partija*, SNP), dem ehemaligen Koalitionspartner von Milošević. Ein anderer Partner war von montenegrinischer Seite nicht zu erwarten. Die montenegrinische Führung unter Milo Đukanović boykottierte die Wahlen als Opposition zur Entwicklung der föderalen Ebene unter Milošević, unter anderem aufgrund der Verfassungsänderungen vom Juli 2000 (EECR, 2000c:4ff).

Die zweite entscheidende Phase war die serbische Parlamentswahl im Dezember 2000. Das DOS-Bündnis hatte mit 176 der 250 Mandate die serbischen Parlamentswahlen gewonnen (Special Report, 2004:4). Zoran Đinđić, der Parteiführer der Demokratischen Partei (DS) wurde am 25. Januar 2001 Premierminister der von der DOS dominierten Regierungskoalition.

Wenn man über die Notwendigkeit einer neuen Verfassung für Serbien spricht, scheint es unter den serbischen Politikwissenschaftlern umstritten zu sein, ob der Wechsel im Jahre 2000 eine Transition, also ein Übergang von einem Regime zum anderen oder lediglich ein Regierungswechsel war (Interview Pavlović, 16.4.2008). Eine neue Verfassung wäre nämlich nach der Argumentation derer, die Miloševićs Sturz nur als Regierungswechsel sehen, nicht nötig gewesen (Interview Pavlović, 16.4.2008). In dieser Arbeit wird der Fall von Milošević eindeutig als Regimewechsel gesehen. Sowohl die „revolutionäre Situation“, die für die Entfernung Miloševićs nötig war, als auch der fehlende Machtwechsel während der neunziger Jahre weisen darauf hin, dass die Ereignisse im Herbst 2000 in Serbien nicht lediglich ein Regierungswechsel waren, sondern der erste Regimewechsel seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens.

Aus diesem Grund wurde die Machtübernahme der DOS im Jahre 2000, in Anführungszeichen als „zweite“ Transition beschrieben. Anders als in Kroatien, wo die Anführungszeichen der „zweiten“ Transition auf die fehlende zweite Transition hinweisen, weisen diese im Falle Serbiens auf die fehlende erste Transition hin. Dadurch, dass in Serbien erst mit dem Sturz Miloševićs der erste Machtwechsel seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens erfolgte, kann man im Jahre 2000 lediglich über die erste tatsächliche Transition sprechen. Nichtsdestotrotz spielt für die Arbeit sowohl die fehlende Transition 1990 in Serbien, als auch die fehlende Transition im Jahre 2000 in Kroatien eine bedeutende Rolle. Da beide Ereignisse betont werden müssen, wird in beiden Untersuchungsländern auf die Benennung „zweite“ Transition in Anführungszeichen zurückgegriffen.

In Anbetracht der unterschiedlichen Entwicklung des Machtwechsel und des Institutionalierungsgrades in Serbien und Kroatien kann die Aussage getroffen werden, dass Serbien im Jahre 2000 vielen Herausforderungen entgegensah, die in Kroatien bereits Anfang der neunziger Jahre bewältigt wurden. Zu diesen gehörte in Serbien unter anderem die Aufgabe, eine demokratische Verfassung verabschieden.

5.2.2 Die Falle der institutionellen Kontinuität: Legalismus gegen Reform

Die neue serbische Führung erbte ein politisches System von Milošević, das sich seit den achtziger Jahren kaum verändert hatte. Wie bereits festgestellt, gab es in Serbien während der neunziger Jahre keine demokratische Institutionalisierung. Die formalen Institutionen spielten unter dem Milošević-Regime kaum eine Rolle. Die wichtigsten Bereiche des Lebens waren unter der Kontrolle der Eliten des früheren Regimes, im Zentrum stand die Person Miloševićs. Die Aushöhlung der formalen Institutionen war, wie beschrieben wurde, mit einer totalen Personalisierung der Macht gepaart.

Die Verfassung aus dem Jahre 1990 erfüllte ihre handlungsleitende Funktion, wie beschrieben wurde, zu keinem Zeitpunkt. So war sie aufgrund der Inhalte und der mangelnden Anwendung änderungsbedürftig. Gleichzeitig muss erneut betont werden, dass die neuen Akteure an der Erarbeitung der serbischen Verfassung im Jahre 1990 nicht beteiligt waren. Es wurde bereits beschrieben, dass das Fehlen der oppositionellen Beteiligung bei der Etablierung neuer Institutionen zu einer Neuverhandlung der Regeln führen kann, wenn die Akteurskonstellation sich ändert. Tatsächlich wurde dies im Falle Serbiens bestätigt.

Doch trotz dieser Argumente wurde die serbische Verfassung bis zum Jahre 2006 nicht geändert. Dies stellt einen wichtigen Unterschied zu Kroatien dar, wo die neue Regierung nach dem Ende der Tuđman-Regimes als einer der ersten Schritte eine Verfassungsänderung durchführte. Um den mangelnden Erfolg einer Verfassungsreform in Serbien zu verstehen, ist es an dieser Stelle wichtig, die Akteurskonstellation und die Einstellung der neuen Akteure gegenüber den institutionellen Erblasten zu untersuchen.

Nenad Dimitrijević beschreibt die Einstellung der neuen Akteure gegenüber dem institutionellen Erbe des Milošević-Regimes mit der Akzeptanz der Prinzipien der „constitutional continuity“, der Verfassungskontinuität (Dimitrijević, 2005:63). Insbesondere der jugoslawische Präsident Koštunica beharrte von Anfang an darauf, dass alle Veränderungen in der Bundesrepublik Jugoslawien auf der Grundlage der bestehenden Gesetze und der Verfassung

erfolgen sollten (Reljić, 2002:694). Dies ist durchaus kein ungewöhnliches Verfahren bei Transformationsprozessen. Auch in Kroatien war, wie beschrieben wurde, die konstitutionelle Kontinuität bei der Verabschiedung der neuen Verfassung gegeben. Der spezielle Diskurs zur konstitutionellen Kontinuität in Serbien bedeutete jedoch, wie Nenad Dimitrijević (2005) betont, nicht nur das bestehen auf institutionell verankerten Verfahren bei der Einführung demokratischer Reformen, sondern mündete in einem „nicht-Handeln“, in einem „non-action“ (Dimitrijević, 2005:64) und damit in der Ablehnung jeglicher Reformen. „[...]Serbia is probably the only country in transition“, schreibt er 2005, “in which the demand for continuity attained a form of renunciation of constitutional and political changes“ (Dimitrijević, 2005:64). So hatte die institutionelle Kontinuität, wie im Folgenden ausgeführt wird, eine institutionelle Konservierung des Milošević-Regimes zur Folge.

Die Entscheidung für die institutionelle Kontinuität hatte zum einen zur Folge, dass die politischen Akteure, die sich für die Reformen einsetzten, sich nach den Einschränkungen des institutionellen Rahmens einer Fassadendemokratie richten mussten (Dimitrijević, 2005:64). Dazu gehörte die in der serbischen Verfassung verankerte komplizierte Änderungsprozedur. Das Verfahren verlangte eine Mehrheit für die Verfassungsänderung sowohl im Parlament, als auch in der Bevölkerung. Eine zweidrittel Mehrheit im Parlament, gefolgt von einem Referendum, in dem mehr als 50 Prozent der registrierten Wähler der Verfassungsänderung zustimmten waren nötig, um eine neue Verfassung zu verabschieden (Artikel 133 der serbischen Verfassung von 1990⁷⁷). Das setzte einerseits einen breiten Konsens innerhalb des Parlaments, andererseits die breite Zustimmung der Bevölkerung vor.

Die im Dezember 2000 an die Macht gekommene DOS-Koalition besaß 176 der 250 Parlamentssitze (Special Report, 2004:5); sie stellte also mehr als Zweidrittel der Parlamentsabgeordneten und erfüllte damit die formale Voraussetzung für eine Verfassungsänderung. Die drei stützenden politischen Parteien des Milošević-Regimes schienen entmachteter. Die Jugoslawischen Vereinigten Linken (JUL), hatten es nicht geschafft, die parlamentarische Hürde zu erreichen und waren somit nicht im neuen Parlament vertreten. Die Serbische Radikale Partei (SRS) erhielt nur 8,6 Prozent der Stimmen. Die Partei von Milošević, die SPS, erhielt entgegen seiner früheren Machtposition nur 12,2 Prozent (ICG, Policy Briefing 2006:2). Diese Tat-

⁷⁷ „The National Assembly shall adopt the act on amending the Constitution by a two-third majority of the total number of representatives and shall have it endorsed at a republic referendum. The act on amending the Constitution shall be considered

sache ist umso wichtiger, als für die erfolgreiche Institutionalisierung die Existenz starker demokratieorientierter Akteure vorausgesetzt wurde. Diese Voraussetzung schien in Serbien nach dem Machtwechsel 2000 gegeben. Die demokratischen Parteien, die das Milošević-Regime ablehnten, hatten eine starke Mehrheit.

Trotz der guten Voraussetzungen kam ein Kompromiss zur Änderung der Verfassung nicht zu Stande. Sie scheiterte an der Einigung innerhalb der DOS-Koalition selbst. Die zwei größten Parteien des Bündnisses, die Demokratische Partei (DS) von Premier Zoran Đinđić und die Demokratische Partei Serbiens (DSS) des jugoslawischen Präsidenten Koštunica hatten sich über viele Elemente einer möglichen neuen Verfassung nicht einigen können. Die DSS bestand darauf, dass die neue Verfassung die Zentralisierung des Landes weiter verstärkten und Serbien als einen Nationalstaat definieren soll. Die Demokratische Partei und die Mehrheit der anderen DOS Mitgliedsparteien wollten eine moderne Verfassung mit starker Dezentralisierung, liberaldemokratischen Werten und einen Staat basierend auf der Staatsbürgerschaft, nicht aber auf der Nationalität (ICG, Policy Briefing 2006:2).

Der Hauptkonflikt scheint allerdings nicht in den Details gelegen zu haben. Der Kern des Konfliktes lag vielmehr in den unterschiedlichen politischen Konzepten der zwei Leitfiguren der DOS, Vojislav Koštunica und Zoran Đinđić (Reljić, 2002:695, Special, 2002:4). Es existierte nämlich kein Konsens über die Ablehnung der Erblasten des vorigen Regimes, was bei der Frage nach der Verfassungsänderung besonders stark zum Tragen kam. Obwohl also alle demokratischen Parteien das Milošević-Regime ablehnten, war ein ähnlicher Konsens über die Ablehnung des institutionellen Erbes nicht entstanden.

Während der jugoslawische Präsident und Vorsitzende der DSS, Vojislav Koštunica ein Legalist war und sich für institutionelle Kontinuität einsetzte, war der Premier und DS-Parteichef Đinđić ein Reformist und sah die Abschaffung der Erblasten des vorigen Regimes als für die Modernisierung des Staates notwendig an. Koštunica wollte den bestehenden, aus der Milošević-Zeit stammenden institutionellen Rahmen nutzen und stärken. Er wollte die Eigenheiten der serbischen Erfahrung nutzen. „Im Einklang mit seinem Proklamierten Legalismus beharrte Koštunica von Anfang an darauf“, schreibt Dušan Reljić (2002), „dass alle Verände-

as finally adopted if more than one half of the total number of voters have voted in favour at the republic referendum. The act on amending the Constitution shall be promulgated by the National Assembly.” (Artikel 133, Verfassung 1990)

rungen in der BRJ auf der Grundlage der bestehenden Gesetze und der Verfassung erfolgen müssen” (Reljić, 2002:694). Wie Damjan de Krnjević-Mišković (2001) erklärt: „This respect is rooted in the knowledge that habitually ignoring laws, whether in the name of expediency of justice, leads only to injustice. For if people get into the habit of ignoring laws, future governmental authority erodes, as each citizen takes it upon himself to choose which laws to obey” (Krnjević-Mišković, 2001:102). Obwohl diese Einstellung als ein Respekt vor Rechtsstaatlichkeit interpretiert werden kann, muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass diese Einstellung die demokratische Entwicklung und damit auch die rechtsstaatliche Entwicklung durch Erhaltung der institutionellen und personellen Erblasten des vorigen Regimes verhinderte. Ein gutes Beispiel dafür ist Koštunicas Weigerung die Armeespitze abzusetzen, obwohl diese noch von Milošević bestellt und stark diskreditiert war (Reljić 2002:695). Wie Nenad Dimitrijević (2005) schreibt: „[The legalism] was concretely expressed through a successful resistance to the replacement of the notorious officials of the former regime, obstruction of legal projects in parliaments, as well as through an effective protection of indicted war criminals, all wrapped in a cover of legalistic doubts related to the international and legal validity of the Hague Tribunal” (Dimitrijević, 2005:62).

Zoran Đinđić vertrat im Vergleich zu Koštunica eher eine pragmatische Meinung. Vereinfacht dargestellt beschreibt Damjan de Krnjević-Mišković (2001) die Position der Reformisten mit der klaren Aussage: was auch immer die internationale Gemeinschaft im Gegenzug für Finanzhilfen und Investitionen möchte, soll sie bekommen (Krnjević-Mišković, 2001:108). Für den Premier war es wichtig Serbien aus der internationalen Isolierung zu bringen und in den Westen zu führen. Wenn die Gesetze die nötige Kooperation verboten, sollte man sie ändern (Krnjević-Mišković, 2001:108).

Solange in der grundsätzlichen Frage nach der Notwendigkeit institutioneller Reformen zwischen den Modernisten und den Legalisten keine Einigung bestand, gab es keine Möglichkeit einer Lösung innerhalb des existierenden institutionellen Rahmens. Dies wird umso deutlicher, wenn man die Akteurskonstellation näher betrachtet. Anders als in Kroatien konnte nämlich der jugoslawische Präsident Koštunica, wie Nenad Dimitrijević im Interview bestätigt, jeden Schritt von Premier Đinđić blockieren (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Dies schien einerseits daran zu liegen, dass als Parteiführer sowohl Đinđić als auch Koštunica unmittelbaren Einfluss auf die Abgeordneten ihrer Partei hatten, die jeweils 45 Mandate im Parlament ausmachten (Eiff, 2002:5). Dadurch war eine Einigung der beiden Parteien für politische Reformen unerlässlich. Diese Konstellation bedeutete also eine gegenseitige

Abhängigkeit der Parteien und schien konsensfördernd zu sein. Das ist besonders wichtig in Anbetracht dessen, dass einer konsensfördernden Akteurskonstellation ein positiver Einfluss auf den Verfassungsgebungsprozess eingeräumt worden ist. Bereits an dieser Stelle muss jedoch erwähnt werden, dass, wie im Folgenden beschrieben wird, die konsensfördernde Wirkung dieser Akteurskonstellation in Serbien durch den institutionellen Rahmen, insbesondere durch die Existenz der zwei konstitutionellen Ebenen untergraben wurde.

Andererseits ist der Einfluss des jugoslawischen Präsidenten auch durch seine praktische Machtposition zu begründen⁷⁸. Das ist umso interessanter, als der jugoslawische Präsident laut der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien von 1992 eher eine repräsentative Rolle auszuüben hatte und keine direkten Befugnisse in Bezug auf die Teilrepubliken besaß⁷⁹. Dazu ist es wichtig zu verstehen, dass Präsident Koštunica, wie Žarko Korać im Interview betont, der Stärkere im Kampf zwischen Premier und Präsident war (Interview Korać, 10.4.2008). Er genoss die Unterstützung der früheren Milošević-Anhänger und kontrollierte als jugoslawischer Präsident die jugoslawische Armee⁸⁰ (Interview Korać, 10.4.2008). Obwohl die Polizei unter Regierungskontrolle war, war ihre Loyalität auch geteilt, da die Polizei noch mit vielen Anhängern von Milošević besetzt war. Wie Nenad Dimitrijević im Interview sagt, wurden auch viele der Männer Miloševićs loyal zu Koštunica (Interview Dimitrijević, 3.4.2008).

⁷⁸ Die Perišić-Affäre vom Frühjahr 2002 zeigt, wie stark sich der jugoslawische Präsident in die serbische Politik einmischte (EECR, 2002:4). Momčilo Perišić, Vizepremier der serbischen Regierung, wurde von der Militärpolizei inhaftiert und beschuldigt, Spionage für die USA betrieben zu haben. Der Premier Đinđić stellte sich auf die Seite seines Vizepremiers und verlangte als Antwort auf die Vorwürfe, dass der Chef der Militärpolizei abdanken soll. Koštunica war auf der Seite des militärischen Geheimdienstes. Er förderte die Abdankung Perišićs. Der Konflikt endete mit dem Rücktritt Perišićs in März 2002.

⁷⁹ Artikel 96. bis 98. der Verfassung der Bundesrepublik Jugoslawien, 1992.

⁸⁰ Diese Kontrolle der Armee scheint allerdings selbst nicht an der institutionellen Position des Präsidenten gelegen zu haben. Diese Kontrolle der Armee war nämlich laut Artikel 135 der jugoslawischen Verfassung entsprechend der „Supreme Defence Council“, der Verteidigungskomitee der Föderation auszuüben, in deren Arbeit auch die Präsidenten der Teilrepubliken teilnahmen. Diese besagt: „In wartime and peacetime, the Army of Yugoslavia shall be under the command of the President of the Republic, pursuant to decisions by the Supreme Defence Council. The Supreme Defense Council shall be made up of the President of the Republic and presidents of the member republics. The President of the Republic shall preside over the Supreme Defence Council“ (Artikel 135 der Bundesverfassung von 1992). Die Kontrolle in den Händen des jugoslawischen Präsidenten scheint vielmehr an den Erblasten des Milošević-Regimes zu liegen. Die Republikpräsidenten waren jedoch in der Machtausübung auf jugoslawischer Ebene kaum präsent. Montenegro zog sie, wie beschrieben, aus den Bundesangelegenheiten stark zurück. Die Position des serbischen Präsidenten wurde vom Milošević selbst untergraben, als er sich zum jugoslawischen Präsidenten wählen ließ.

Während in Kroatien gezeigt werden konnte, dass der neue Präsident, Stipe Mesić seine formal starke Machtfülle innerhalb der gegebenen Akteurskonstellation in Kroatien nicht voll ausschöpfen konnte, was einen politischen Kompromiss über die neue Verfassung förderte, konnte der jugoslawische Präsident trotz seiner mangelnden formalen Macht in der Praxis eine Vetoposition gegenüber Reformen aufrechterhalten. Bei der gegebenen Akteurskonstellation sank dadurch die Chance einer Einigung. So scheint die Akteurskonstellation in Serbien trotz der scheinbaren Konsensförderlichkeit eines Konsens' eher hinderlich gewesen zu sein. Das wird, wie gleich beschrieben wird, in Anbetracht des institutionellen Rahmens noch eindeutiger.

Zum Verständnis der Konsensunfähigkeit muss zudem erwähnt werden, dass die institutionelle Reform sogar für den Reformisten Premier nicht als wichtigste Priorität galt. Premier Đinđić fand die Lösung ökonomischer Probleme wichtiger und dringlicher, als die Lösung der institutionellen und konstitutionellen Fragen (Krnjević-Mišković, 2001:108). Um die nachvollziehen zu können, ist es wichtig sich den Kontext der Machtübernahme vor Augen zu führen. Zoran Đinđićs Koalitionsregierung übernahm von Milošević ein politisch, wirtschaftlich und infrastrukturell zerstörtes, international isoliertes Land. Wie Žarko Korać, späterer Vizepremier der Đinđić-Regierung das Gefühl der neuen Führung nach der Machtübernahme im Interview beschreibt: „We felt like people after the second world war“ (Interview Korać, 10.4.2008). Des Premiers wichtigste Prioritäten waren, die Wirtschaft auszubauen und das Land aus der internationalen Isolierung herauszuholen. Wie Damjan de Krnjević-Mišković (2001) die Einstellung der Reformisten ausdrückt: „It may be noble to speak of the renewal of Serbia's constitutional and institutional health, but it is more urgent to renew Serbia's economic and financial health“ (Krnjević-Mišković, 2001:108).

Die Konsensfähigkeit der neuen Akteure scheint also trotz scheinbar vorteilhafter Akteurskonstellation zu gering gewesen zu sein, um unter den Anforderungen der Milošević-Verfassung eine Änderung der Verfassung erfolgreich durchführen zu können. Die Legalisten hatten wenig Interesse an der Reform der alten Institutionen, da sie die Stärkung bereits existierender Institutionen vertraten. Das Ausmaß der Zerstörung und Schäden im Land sorgten gleichzeitig dafür, dass die Reform der institutionellen Ordnung sogar unter jenen Akteuren keine vorrangige Präferenz hatte, die die institutionellen Erblasten des Milošević-Regimes am stärksten ablehnten. Diese Tatsache ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass dem Erfolg eines Institutionalisierungsprozesses das Interesse der relevanten Akteure vorausgesetzt wurde und wenn man ferner bedenkt, dass in Kroatien, wo eine erfolgreiche Reform der Ver-

fassung im Jahre 2000 statt fand, eine breite Mehrheit der Akteure starke Interessen an der institutionellen Änderung hatte. Durch das mangelnde Interesse der Akteure war die bereits erwähnte „non-action“ und die Aufrechterhaltung des Status quo eine logische Konsequenz.

Die institutionelle Kontinuität mit dem vorherigen Regime hatte in Serbien zum anderen zur Konservierung einer anderen Altlast der Milošević-Ära beigetragen. Nämlich zur Aufrechterhaltung der zwei Verfassungsebenen auf Republik- und auf Bundesebene, die, wie beschrieben wurde, in einem ungeklärter Verhältnis zu einander standen. Einer erfolgreichen demokratischen Institutionalisierung, und somit auch einer erfolgreichen Reform alter Institutionen, wurde das Interesse der relevanten Akteure zu Grunde gelegt. Wenn dieses Interesse nicht besteht, kann, wie beschrieben wurde, der bestehende institutionelle Rahmen eine hohe Beharrungskraft aufweisen. Tatsächlich scheint in Serbien die Existenz der zwei Verfassungsebenen eine hohe Beharrungskraft gehabt zu haben. Dieses Interesse der Akteure in Serbien scheint allerdings nicht an der breiten Verankerung der Institutionen durch erfolgte Einübung zu liegen. Vielmehr aber, wie es an dieser Stelle erläutert wird, an den durch die bestehenden Institutionen ermöglichten breiten Spielraum für politische Akteure.

Die breiten Handlungsmöglichkeiten der serbischen Politiker zeichneten sich bereits im Jahre 2001 im Konflikt um die Auslieferung des ehemaligen serbischen und jugoslawischen Präsidenten Milošević an den internationalen Strafgerichtshof in Den Haag ab (*International Criminal Tribunal for former Yugoslavia, ICTY*). Die Regierung Serbiens unter Zoran Đinđić entschied sich am 28. Juni 2001, Milošević dem den Haager Tribunal auszuliefern (Reljić, 2002:690ff). Dies geschah nachdem das jugoslawische Verfassungsgericht die Verordnung der jugoslawischen Bundesregierung über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof für verfassungswidrig erklärte⁸¹. Đinđić berief sich auf den bereits erwähnten „Gummiparagraphen“ (Reljić, 2002:690) in der serbischen Verfassung, auf den Artikel 135, der den serbischen Behörden erlaubt, nach eigenen Willen vorzugehen, wenn ein Bundesgesetz oder eine Handlung der Bundesbehörden den „Interessen des serbischen Staates“ zuwiderläuft⁸². Wie bereits gezeigt worden ist, war diese Regelung in der serbischen Verfassung

⁸¹ Da die serbische Regierung bei der Auslieferung gegen den Beschluss des jugoslawischen Verfassungsgerichts handelte und diese damit gesetzwidrig war, hielt Kostunica die Auslieferung von Milošević für Entführung (Reljić, 2002:694).

⁸² “If acts of the agencies of the Federation or acts of the agencies of another republic, in contravention of the rights and duties it has under the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, violate the equality of the Republic of Serbia or in any other way threaten its interests, without providing for compensation, the republic agencies shall issue acts to protect the interests of the Republic of Serbia.” (Artikel 135, Absatz 2).

1990 vom Milošević-Regime aus dem Grund verankert worden um eine mögliche Einschränkung Serbiens von seiten Jugoslawiens entgegen zu wirken.

Diese Handlung der serbischen Regierung war die Konsequenz eines politischen Kampfes, wobei die ungeklärte institutionelle Lage durch die serbischen und jugoslawischen Politiker instrumentalisiert wurde (EECR, 2001:1ff). Die jugoslawische Verfassung besagte, dass jugoslawische Bürger nicht „an andere Staaten“⁸³ ausgeliefert werden dürften. Wie die Ankläger der ICTY allerdings darlegten, ist das internationale Tribunal kein anderer Staat, sondern eine Institution der Vereinten Nationen, in denen auch Jugoslawien ein Mitglied ist. Die DOS-Minister in der föderalen Regierung sahen die Klärung des relevanten legalen Verfahrens für wichtig, doch eine Einigung auf Bundesebene kam nicht zu Stande. Um zu einem Entschluss zu kommen, verabschiedete die föderale Regierung einen Beschluss über die Regeln für die Kooperation mit der ICTY und den Umgang mit den Angeklagten verabschiedet und umging dabei das föderale Parlament. Demnach hätte Milošević ausgeliefert werden können (EECR, 2001:2). Die Anwälte von Milošević gingen daraufhin vor das Verfassungsgericht und verlangten in ihrer Verfassungsklage die Aufhebung des Dekrets. Sie verwiesen auf die Verfassung, die die Auslieferung von jugoslawischen Bürgern verbietet und argumentierten, dass das besagte Dekret nicht gesetzmäßig gewesen sei, da bei der Abstimmung nur 9 der insgesamt 16 Minister anwesend gewesen waren (EECR, 2001:2). Das föderale Verfassungsgericht, zu dieser Zeit noch bestehend aus den von Milošević ernannten Richtern, setzte den Regierungsdekret zur Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher an den Haag bis zu Klärung aller Verfassungsfragen aus.

Die serbische Regierung verurteilte diese Entscheidung scharf. Die DOS-Koalition berief eine Notfallsitzung ein und entschloss sich, die Entscheidung des Verfassungsgerichtes nicht anzuerkennen und den Beschluss zu implementieren. Der Premier Đinđić und seine Partei, die Demokratische Partei gaben die Erklärung ab, dass das föderale Verfassungsgericht aus Richtern bestehe, die es verpassten die Verfassung während des vorherigen Regimes in irgendeiner Weise zu ehren (EECR, 2001:3). Dadurch wurde das Urteil des Gerichts als illegitim erachtet. Die Regierung lieferte den Ex-Präsidenten Milošević am 28. Juni 2001 aus⁸⁴.

⁸³ “A Yugoslav citizen may not be deprived of his citizenship, deported from the country, or extradited to another state.” (The Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia, Artikel 17, Absatz 3)

⁸⁴ Da Đinđić mit der Auslieferung von Milošević, die durch die serbische Verfassung unterstützt wurde, gegen die Entscheidung des jugoslawischen Verfassungsgerichtes handelte und die Souveränität des Bundes somit in Frage stellte, trat Bundes-

Aus dem Konflikt um Milošević's Auslieferung kann die Erkenntnis gezogen werden, dass die Institutionen auch nach Ende des Milošević-Regimes keine handlungsleitende Rolle übernahmen. Vielmehr dienten Institutionen zur Erreichung politischer Ziele. Das scheint erstens an den inhaltlichen Schwächen der bestehenden serbischen Institutionen zu liegen. Diese Schwächen kamen nach dem Fall Milošević, wie bereits kurz erwähnt wurde, besonders stark zu Tage, da die neuen Akteure versuchten, die Regeln anzuwenden. Das zeigt auch Artikel 135, laut dem die Anwendung des föderalen Rechts an das „Interesse des serbischen Staates“ geknüpft ist, das allerdings nicht genauer beschrieben wird. Die bot weitgehend freie Interpretationsmöglichkeiten für die Akteure. Zweitens ist es wichtig die Handlungsmöglichkeiten zu erwähnen, die sich durch die mangelnde Harmonisierung der beiden Verfassungen ergeben haben. Die beiden Verfassungsebenen waren demnach konkurrierende Ebenen, und traten nicht als hierarchisch angeordnet auf. Der bereits erwähnte Artikel 135 in der serbischen Verfassung forderte die Bundesverfassung klar heraus, während in der serbischen Verfassung selbst die Obrigkeit der Bundesverfassung eigentlich anerkannt wurde. Die Politiker konnten dadurch bei Konflikten auf das Primat verschiedener Ebenen bauen und sich die ihren Interessen entsprechenden Regeln beliebig aussuchen. Der dritte wichtige Faktor war die mangelnde Legitimität der Milošević-Institutionen. Obwohl die institutionelle Kontinuität mit dem Milošević-Regime auf dem Fehlen eines breiten Interesses nach der Reform der Altlasten beruht, wird die mangelnde Legitimität durchaus als Argument genutzt, die existierenden Verfassungsartikel nicht anzuwenden oder unterschiedlich auszulegen. Das zeigt sowohl die Nichtbeachtung des Artikels 17 der Bundesverfassung über die Auslieferung jugoslawischer Bürger, als auch die Nichtanerkennung des Urteils des jugoslawischen Verfassungsgerichts.

Die identifizierten drei Faktoren scheinen tatsächlich einen größeren Handlungsspielraum für die serbischen Akteure ermöglicht zu haben, als das in konsolidierten Demokratien der Fall ist. Wie Vladimir Vukićević, internationaler Sekretär der DSS, im Interview über die serbische Verfassung sagte: „The constitution by itself enabled (...) the government or the president to have more power at some point, as that would be in a totally parliamentarian or democratic way“ (Interview Vukićević 15.4.2008). Ihre Interessen konnten die Politiker

premier Zoran Žižić aus Protest zurück. Das bedeutete, wie Dušan Reljić (2002) schreibt, den Zerfall der Bundesregierung (Reljić, 2002:691).

aufgrund des Institutionssystems ohne Kompromisse durchsetzen. Wie die Auslieferung von Milošević an den Haag demonstriert, endeten diese institutionellen Kämpfe nicht mit einer Einigung, sondern in dem Vollzug einseitiger Handlungen⁸⁵. Im Gegensatz dazu wäre für die Änderung der Regeln ein politischer Konsens unentbehrlich gewesen. „The problem of changing [the constitution] was,” bestätigt Vladimir Vukićević im Interview, “that there was no true political will to do so“ (Interview Vukićević, 15.4.2008). Eine neue Verfassung für Serbien und die Klärung der Kompetenzverteilungen zwischen dem Bund und den Republiken hätte von den Akteuren eine Unterordnung unter die Regeln und eine hohe Kompromissbereitschaft erwartet. Diese Entwicklung hat eine hohe institutionelle Beharrungsfähigkeit trotz mangelnder Funktionsfähigkeit aufrechterhalten können.

Dieses Ergebnis der Untersuchung ist umso wichtiger, als institutionelle Erblasten des alten Regimes, wenn diese eine hohe Beharrungskraft entwickeln, eine hinderliche Wirkung für die demokratische Verfassungsgebung eingeräumt wurde. Tatsächlich scheinen in Serbien die institutionellen Erblasten des Milošević-Regimes, die den Akteuren breite Handlungsräume ermöglichten, für eine demokratische Reform jedoch einen breiten Kompromiss vorschrieben, eine Einigung über die neue serbische Verfassung verhindert zu haben. Es konnte gleichzeitig festgestellt werden, dass diese Beharrungskraft sich trotz mangelnder Einübung dieser Institutionen entwickelte. Das scheint die Schlussfolgerung anzudeuten, dass institutionelle Erblasten auch dann eine hinderliche Wirkung haben können, wenn diese im vorigen Regime nur als Fassade gedient und nicht tatsächlich Handlungsoptionen eröffnet oder verschlossen haben.

Auch das mangelnde Interesse der serbischen Politiker, neue Institutionen zu etablieren, trotz Ablehnung des Milošević-Regimes, scheint eine wichtige Erkenntnis zu sein. Umso mehr, da die Akteurskonstellation grundsätzlich förderlich für eine demokratische Institutionalisierung gewesen zu sein scheint. Der geebte institutionelle Rahmen ermöglichten durch die Erweiterung des Handlungskorridors den Akteuren, die gegenseitige Abhängigkeit, die durch die Akteurskonstellation entstanden war, aufzulösen. Politische Handlungen wurden dadurch, anders als es in konsolidierten Demokratien der Fall gewesen wäre, auch ohne Einigung möglich.

⁸⁵ Dieses „getrennte politische Leben“ der Akteure ist bis heute präsent in der serbischen Politik. Die politischen Posten werden unter den Parteien so aufgeteilt, dass die betreffende Partei de facto die volle Kontrolle über ihren „Bereich“ hat. „The one who has the minister, has everything, the others not even looking there“ - bestätigt Nenad Dimitrijević im Interview (3.4.2008). Daraus lässt es sich darauf schließen, dass ein Konsens in der serbischen Politik auch weiterhin keine besonders wichtige Rolle spielen wird.

Gleichzeitig führte diese Konstellation dazu, dass die Akteure ihre Vetopositionen aufrechterhalten konnten. Daraus kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass bei starker Beharrung der institutionellen Erblasten des autoritären Regimes auch bei konsensfördernder Akteurskonstellation ein Konsens über eine demokratische Verfassung ausbleiben kann. Dieses Erkenntnis ist besonders wichtig, da ein wichtiger Schwerpunkt dieser Arbeit die Untersuchung des Zusammenwirkens unterschiedlicher Faktoren ist.

Die institutionelle Beharrung der aus der Milošević-Zeit stammenden Institutionen hat zur weitgehenden Funktionsunfähigkeit des serbischen Systems geführt. Der institutionelle Rahmen ermöglichte nicht nur einen breiten Handlungsspielraum, er verursachte auch unter der gegebenen Akteurskonstellation politische Pattsituationen, bei denen sich Politiker auf verschiedener institutioneller Basis gegenseitig blockierten. So hat das Zusammenwirken der gegebenen Akteurskonstellation und des Institutionensystems nicht nur eine Reform des politischen Systems verhindert, sondern auch die Funktion des alten Systems blockiert. Ein gutes Beispiel stellt der eskalierende Konflikt zwischen dem Premier und dem jugoslawischen Präsidenten im Jahre 2001 dar.

Die Grundlage des Konflikts war eine Entscheidung der DOS-Koalition, 50 Parlamentsabgeordnete, deren Arbeit aufgrund mangelnden Erscheinens die Funktionsfähigkeit der Regierungskoalition gefährdete, auszutauschen (EECR, Yugoslavia 2002:1ff). Die Entfernungen sollten alle DOS-Parteien treffen, doch Koštunicas DSS verlor die meisten Mandate. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass die DSS-Abgeordneten von einer gemeinsamen DOS-Liste ins Parlament gewählt worden waren, was dazu führte, dass ihre Sitze mit beliebigen Abgeordneten der -Koalitionsparteien aufgefüllt werden könnten, nicht nur aus den Reihen der DSS. Allerdings schien dieser Schritt gegen Artikel 88 des Wahlgesetzes zu verstoßen, das auflistet, aus welchen Gründen ein Mandat widerrufen werden kann. Das unregelmäßige Erscheinen sollte dabei nicht unter den Gründen gewesen sein (EECR, Yugoslavia 2002:1).

Als der Fall vor das Verfassungsgericht kam, begann der institutionelle Kampf zwischen der Republiksebenen und der jugoslawischen Ebene. Obwohl diese Frage das Republikparlament betraf und somit in den Geltungsbereich des serbischen Verfassungsgerichtes gehörte, bevorzugte der jugoslawische Präsident Koštunica die Nutzung der Bundesebene für die Austragung des Konflikts. Für diese Entscheidung gab es wohl zwei Gründe (EECR, Yugoslavia 2002:1). Erstens erhofften Koštunica und die DSS vom Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung im eigenen Sinne. Zweitens war diese Entscheidung darauf zurückzuführen, dass aufgrund von fehlenden Richtern das serbische Verfassungsgericht seit mehr als einem Jahr

untätig gewesen war. Die Parteien im Parlament konnten sich nämlich, wie in anderen Fragen, nicht auf die Kandidaten für das Verfassungsgericht einigen.

Der Premier Đinđić hielt sich dagegen an das serbische Verfassungsgericht. Nach der Entfernung der DSS-Abgeordneten aus dem Parlament war es für den Premier Đinđić und seine Verbündeten möglich, ihre Kandidaten für die Richterpositionen beim serbischen Verfassungsgericht durchzubringen, womit dieses nicht nur wieder funktionsfähig, sondern auch mit Richtern ihres Vertrauens gefüllt war.

Während das Bundesverfassungsgericht die Argumentation der DSS unterstützte und die Entfernungen für verfassungswidrig hielt, argumentierte die DOS und das serbische Verfassungsgericht damit, dass die Jurisdiktion in dieser Frage bei dem serbischen Gericht läge, dieses erst aber im Herbst des Jahres darüber entscheiden werde (EECR, Yugoslavia 2002:1).

Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht die Entfernung der Abgeordneten als nicht verfassungsmäßig betrachtet (EECR, Yugoslavia 2002:1). Diesen Beschluss ignorierte der Premier und versuchte, Koštunica und seine Partei ganz aus der DOS auszuschließen. Dafür hatte er auch genug Unterstützung erhalten. Der Ausschluss der DSS endete in der Entscheidung eines parlamentarischen Ausschusses am 29. Juli 2002, nunmehr alle Abgeordneten der DSS abzulösen (EECR, Yugoslavia 2002:1). Der Ausschuss argumentierte, dass dadurch, dass diese Abgeordnete zu einer Partei gehörten, die nicht mehr Teil der DOS-Koalition sei, unter deren Liste sie gewählt worden waren, könnten sie ihre Sitze nicht behalten (EECR, Yugoslavia 2002:1).

Das Bundesverfassungsgericht entschied darauf am 16. Oktober 2002, dass die Entfernung der Abgeordneten keine Verfassungsbasis hätte und dass diese umgehend wieder eingesetzt werden sollen (EECR, Yugoslavia 2002/2003:2ff). Gleichzeitig traf auch das serbische Verfassungsgericht eine Entscheidung. Das serbische Gericht argumentierte, dass die Entscheidung des parlamentarischen Ausschusses, die DSS aus dem Parlament zu verweisen, legal war. Zudem betonte das Gericht, dass das Bundesverfassungsgericht keine Jurisdiktion über das serbische Parlament hätte. Der Entscheidungs-Krieg dauerte mehrere Wochen und hatte

zur Folge, dass die Eröffnung der parlamentarischen Sitzungsperiode in Serbien verschoben werden musste (EECR, Yugoslavia 2002/2003:2)⁸⁶.

Dieser Konflikt zeigt, dass die fehlende Institutionalisierung eindeutig die demokratische Entwicklung in Serbien behinderte. Einerseits dadurch, dass der große Akteursspielraum die Kompromissfähigkeit der Akteure untergrub, die für die Einigung über neue Verfassungsrahmen vorausgesetzt werden musste. Andererseits aber wurde auch die Arbeit innerhalb der existierenden institutionellen Rahmen unmöglich gemacht.

Soweit wurde beschrieben, wie die falsch aufgefasste Verfassungskontinuität unter der bestehenden Akteurskonstellation zur Beharrung der Milošević-Institutionen unter der Đinđić-Regierung führte. Es wurde auch beschrieben, wie diese Entwicklung zu einer vollkommenen Unfähigkeit der politischen Institutionen führte, ihre zuge dachte Rolle zu erfüllen. Die Bedeutung der konkurrierenden Verfassungsebenen wurde dabei als institutionelle Erblast des Milošević-Regimes analysiert. An dieser Stelle ist es jedoch wichtig, eine andere Bedeutung dieser zwei Verfassungsebenen hervorzuheben. Die Existenz der konkurrierenden Verfassungen in Serbien ist nämlich nicht ausschließlich eine hinderliche institutionelle Erblast. Sie stellt auch den „institutionalisierten“ Mangel an souveränerer Staatlichkeit in Serbien dar.

Die Frage der staatlichen Souveränität in Serbien, die nach dem Fall Miloševićs ungeklärt blieb, wird sowohl durch die fehlende Harmonisierung, als auch durch die mangelnde Anerkennung einer der Verfassungen als institutionelle „Obrigkeit“ deutlich. Dadurch war in Serbien die ungeklärte Souveränität verflochten mit den institutionellen Erblasten des Milošević-Regimes. Wie gezeigt werden konnte, hat der dadurch ermöglichte breite Handlungskorridor für die serbischen politischen Akteure besonders hinderlich auf eine demokratische Institutionalisierung eingewirkt. Ein ähnlich breiter Handlungskorridor wäre in einer konsolidierten Demokratie nicht möglich gewesen. Wie die Auslieferung Miloševićs oder der Konflikt der Verfassungsgerichte auf Republik- und Bundesebene im Falle des Ausschlusses der DSS jedoch erahnen lässt, wäre ein ähnlicher Spielraum wohl auch dann nicht möglich gewesen, wenn die serbische Verfassung die einzige institutionelle Erblast dargestellt hätte. Diese Erkenntnis ist besonders wichtig für die Untersuchung, da ein besonderer Fokus auf das Zu-

⁸⁶ Die Lösung der Krise geschah schlussendlich nicht durch Klärung der Zuständigkeiten. Um eine völlige konstitutionelle Krise zu vermeiden, bat die Regierung und die DOS parlamentarische Mehrheit die DSS, wieder ins Parlament zu kommen. Eine institutionelle Lösung wurde nicht gesucht.

sammenspiel der Einflussfaktoren gerichtet wurde. Die Entwicklungen in Serbien lassen den Schluss zu, dass die Verflechtung von institutionellen Erblasten und einer ungeklärten Staatlichkeit besonders hinderlich für eine demokratische Institutionalisierung sein kann, da sie die Beharrung institutioneller Erblasten unterstützen können.

Die staatliche Souveränität in Serbien war nicht nur durch die Existenz einer Bundesebene ungeklärt. Auch der ungeklärte Status der Provinz Kosovo hat die Staatlichkeit Serbiens in Frage gestellt. Wie bereits beschrieben wurde, war Kosovo seit 1999 ein internationales Protektorat. Die UN-Resolution Nr. 1244, die den Status Kosovos regeln sollte, erhielt eine widersprüchliche Situation. Zum einen wurde an der Souveränität und der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien festgehalten⁸⁷, was zur Folge hatte, dass Kosovo weiterhin eine Provinz Serbiens war. Zum anderen wurde eine „substantielle Autonomie“⁸⁸ für Kosovo gefordert und die Einführung einer Übergangsverwaltung festgelegt. Diese Herausforderung der serbischen Souveränität wurde im Jahre 2001 noch verstärkt, als der UN-Verwalter einen Verfassungsrahmen für eine provisorische Selbstregierung Kosovos einführte (Reljić, 2002:686).

Sowohl die Existenz der Bundesebene, als auch der ungeklärte Status Kosovos, stellten die serbische Souveränität in Frage. Wie Dušan Reljić 2001 schreibt, kann sich kein politisches System im üblichen Sinne in der BRJ, Serbien oder Kosovo entfalten, solange das „Schicksal“ Montenegros und Kosovos nicht klar ist (Reljić, 2002:686). Diese Aussage ist besonders wichtig, da der ungeklärten staatlichen Souveränität eine hinderliche Wirkung für die demokratische Institutionalisierung zugesprochen wurde. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Konflikte der Staatsbildung sich gegenüber der Institutionalisierung in den Vordergrund drängen können. Tatsächlich scheinen die Existenz der Bundesebene, die aufgrund des Fernbleiben Montenegros ab Mitte der neunziger Jahre ihre eigentliche Funktion gänzlich verloren

⁸⁷ „Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia (...)“, Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates, 10.Juni 1999, <http://www.nato.int/Kosovo/docu/u990610a.htm>, angesehen am 7.4.2009

⁸⁸ „Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo (...)“, Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates, 10.Juni 1999, <http://www.nato.int/Kosovo/docu/u990610a.htm>, angesehen am 7.4.2009

hatte⁸⁹ und die Tatsache, dass die serbische Republik ihre eigentliche „Staatsgewalt“ über einen Teil ihres Territoriums, nämlich Kosovo, verlor, zu einer Ablenkung von der Verfassungsgebung auf der Republiksebene geführt zu haben und dadurch eine Einigung über eine neue serbische Verfassung verhindert zu haben. Dass diese beiden Faktoren eine ablenkende Wirkung auf die serbische Verfassungsgebung hatten, kann durch zwei Argumente untermauert werden. Erstens, dass die serbische Verfassung, wie später noch beschrieben wird, tatsächlich erst nach der Ausscheidung Montenegros aus dem gemeinsamen Staat 2006 verabschiedet worden ist. Auch die Begründung des Zeitpunktes der Verfassungsgebung durch Vladimir Vukićević, internationaler Sekretär der DSS, untermauert das: „Serbia was an independent state, there was no more state union with Montenegro. [Y]ou had to have these constitutional changes in order to put the constitutional system in such a manner, that it could function as a sovereign state. Serbia at the moment (...) did not have the foreign affairs in its constitution at all, did not have the armed forces in its constitution. These were on the level of the federal state” (Interview Vukićević, 15.4.2008)⁹⁰. Außerdem wurde eine Lösung für die Bundesebene einer serbischen Verfassung vorgezogen. Für Belgrad schien erst nach der Lösung der „montenegrinischen Frage“ (Rejlić, 2002:686) eine Verfassungsänderung in Serbien möglich gewesen zu sein. So wurde die Lösung der Krise auf der Bundesebene tatsächlich als erster Schritt im Jahre 2001 angekündigt, um im Anschluss daran die neue Verfassung für Serbien zu verabschieden.

Der neue Staatenbund, der die Beziehung zwischen den Teilrepubliken klären und erneuern sollte, kam allerdings erst im Jahre 2003 zu Stande. Die erste „Krise“ der neuen Union Serbien und Montenegro sollte bereits vor der Unterzeichnung entstehen. Die Charta beruhte auf den Übereinkommen von März 2002 und hätte bis 30. Juni 2002 angenommen werden sollen. Der Grund für die Verzögerung war ein Konflikt über die Wahlmethode für das Unionsparlament (EECR, 2002/2003:1). Serbien und die Opposition in Montenegro wünschten direkte und simultane Wahlen in beiden Republiken, während die montenegrinische Regierung diese Fragen auf der Ebene der Republiken entscheiden lassen wollte. Zur Lösung der „Krise“ wurde eine Einigung über eine Versammlung für die Dauer von zwei Jahren erzielt, deren Mit-

⁸⁹ Nach dem Wahlsieg Koštunicas stieg die montenegrinische Sozialistische Volkspartei (SNP CG) in eine Koalition mit der DOS auf Bundesebene ein, um den Erhalt der BRJ zu gewährleisten (Rejlić, 2002:685), doch an der Situation änderte sich de facto wenig, was auch von der Unschlüssigkeit der Bundesebene über die Auslieferung Miloševićs untermauert wird.

⁹⁰ Vollständigkeitshalber muss erwähnt werden, dass laut der serbischen Verfassung 1990 die Streitkräfte unter der Kontrolle des Präsidenten waren (Artikel 83, Verfassung 1990).

glieder von den Parlamenten auf Republiksebene gewählt würden. Nach Ablauf dieser Periode sollte die neue parlamentarische Versammlung direkt gewählt werden (EECR 2002/2003:1).

Dieser Konflikt deutete bereits bei der Geburt des neuen Staatenbundes die Schwierigkeiten in der Zukunft an. Die neue Unionsebene versprach ähnlich problematisch zu werden, wie jene, deren Funktionsunfähigkeit sie lösen sollte. Denn obwohl ein neuer institutioneller Rahmen verabschiedet worden war, schien der neue Staatenbund nur die Altlasten der Vergangenheit weiterzuführen, und damit auch die ungeklärte staatliche Souveränität Montenegros und Serbiens. Diese Schlussfolgerung untermauert auch Artikel 60 der neuen Verfassung von Serbien und Montenegro von 2003, die den Austritt aus der Staatenunion regeln sollte. Dieser Artikel räumte den Mitgliedstaaten nach einer Periode von 3 Jahren explizit das Recht auf Änderung des Staatlichkeitsstatus' und auf Austritt aus der Union ein: "Upon the expiry of a 3-year period, member states shall have the right to initiate the proceedings for the change in its state status or for breaking away from the state union of Serbia and Montenegro" (Artikel 60, Absatz 1).⁹¹

Die erwartete Lösung der „montenegrinischen Frage“ und damit auch die Entscheidung über die serbische Eigenstaatlichkeit scheinen damit durch die neue Staatenunion nur einige Jahre hinausgeschoben, jedoch nicht gelöst worden zu sein. Diese Entwicklung ist umso bedeutender, wenn man bedenkt, dass Serbien im Jahre 2003 immer noch *vor* der Verabschiedung der ersten demokratischen Verfassung stand. In Kroatien bestand die souveräne Staatlichkeit bereits spätestens seit 1998 und auch eine demokratische Verfassungsgebung wurde bereits 1990 durchgeführt.

5.2.3 Das fehlende staatliche Gewaltmonopol als Reformhemmer

Die Verfassungskontinuität bedeutete in Serbien, wie Nenad Dimitrijević 2005 schreibt, die Erhaltung des ideologischen, politischen und rechtlichen Kerns des alten Regimes (Dimitrijević, 2005:64). Die Kontinuität der Milošević-Erblasten hatte nicht nur zur Folge, dass die neuen Akteure sich nach einer Verfassung richten mussten, die ohne ihre Zustimmung verabschiedet worden war und inhaltlich keine demokratische Machtverteilung garantierte. Sie hat-

⁹¹ Diese Klausel hat Montenegro im Jahre 2006 genutzt um nach einer erfolgreichen Referendum seine Unabhängigkeit ausgerufen.

te auch die Kontinuität des „privatisierten Staates“ zur Folge (Interview Dimitrijević, 3.4.2008).

Es wurde beschrieben, dass die Aushöhlung der formalen Institutionen in Serbien Hand in Hand mit der starken Personalisierung der Macht in den Händen des Präsidenten und der gleichzeitigen Entwicklung personenbezogener Strukturen außerhalb der formalen Institutionen einherging. Diese bedienten sich zudem aus dem staatlichen Gewaltmonopol. Nenad Dimitrijević bestätigt die Existenz dieser „privatisierten“ Staatlichkeit in Serbien auch nach dem Fall des Milošević-Regimes: „Public, constitutionally defined and democratically legitimized authorities were until March 2003 only one of the existing multiple centers of power, forced to establish its authority in the battle against para-state and criminal structures“ (Dimitrijević 2005: 67). Diese unter Milošević entstandenen Netzwerke blieben intakt und die berüchtigten speziellen Einheiten, die im alten Regime unter der Kontrolle Miloševićs standen, blieben unabhängige Machtzentren (Interview Dimitrijević, 3.4.2008).

Nach dem verlorenen Krieg im Kosovo war der serbische Sicherheitsapparat in allen Bereichen des Lebens präsent mit dem einzigen Ziel, die Macht des Präsidenten Milošević zu sichern. Die Polizeikräfte stiegen auf ungefähr 80.000-100.000, gestärkt durch neue Machtbefugnisse (ICG, Report 2000:1). Die politisch-kriminellen Netzwerke erwiesen sich als beständig. Der Staatsicherheitsdienst, der militärische Geheimdienst und der Militärische Sicherheitsdienst blieben praktisch autonome Entitäten (Special Report, 2002a:5). Wie Hansjörg Eiff (2002) schreibt, war nach einem Bericht des Helsinki Komitees die serbische Staatssicherheit sogar im Jahre 2002 in der Lage, das politische Leben in Serbien zu kontrollieren (Eiff, 2002:19). Die Macht der parallelen Strukturen wurde bereits 2001 erkennbar, als die schon erwähnte JSO (*Jedinica za Specijalne Operacije*, Einheit für besondere Operationen) einen Aufstand in Belgrad organisierte, angeblich wegen ihrer Inanspruchnahme zur Inhaftierung von Personen, die von den Haag gesucht wurden. Dušan Reljić (2003) sieht diese Befehlsverweigerung bereits 2001 als Warnung an die Regierung (Reljić, 2003:2).

Die Aufrechterhaltung des „privatisierten Staates“ führte dazu, dass das Gewaltmonopol in den Händen der politischen Elite nicht garantiert war. Es wurde von Vetoakteuren herausgefordert. Jelena Unijat (2006) weist auf die Warnung des Premier Zoran Đinđić hin: „the Serbian case was not about a state having organized crime, but rather of a crime having a state“ (Unijat, 2006:12). Wie beschrieben wurde, ist das staatliche Gewaltmonopol ein wesentlicher Faktor der souveränen Staatlichkeit und unabdingbar für die Entscheidungsautonomie der politischen Akteure. Diese Entscheidungsautonomie in den Händen der relevanten Akteure

wurde als Erfolgsfaktor für die demokratische Verfassungsgebung identifiziert. Diese Entwicklung stellt gleichzeitig einen wichtigen Unterschied zu Kroatien dar, wo eine mangelnde Entscheidungsautonomie der Akteure und die starke Präsenz von nicht legitimierten Vetoakteuren nicht beobachtet werden konnten. Auch als die staatliche Souveränität durch die Besetzung kroatischer Territorien gefährdet war, blieb die effektive Staatsgewalt in den Händen der politischen Elite. Aus diesem Grund ist es an dieser Stelle wichtig, die Entwicklung dieser Machtzentren und ihren Einfluss auf die politischen Ereignisse nach der politischen Wende in Serbien zu untersuchen.

Die „Rückverstaatlichung“ des Gewaltmonopols und damit die Herstellung der Staatlichkeit durch Beseitigung nicht legitimer Vetoakteure war in Serbien unabdingbar, um eine demokratische Institutionalisierung einzuleiten und eine Verfassungsrealität garantieren zu können. Doch der ersten Regierung unter Premier Đinđić sollen die Mittel gefehlt haben, gegen diese Machtzentren anzukämpfen (Interview Korać, 10.4.2008). Der erste Grund dafür scheint, wie Žarko Korać, ehemaliger Vizepremier der Đinđić-Regierung im Interview ausdrückt, die „revolutionäre Situation“ im Lande ab Oktober 2000 gewesen zu sein (Interview Korać, 10.4.2008). Der durch die Straßenproteste entstandene Ausnahmezustand war durchaus eine „revolutionäre Situation“ (Interview Korać, 10.4.2008). In Kroatien kam es, anders als in Serbien, weder beim Übergang 1990 noch beim Regierungswechsel 2000 zu einer solchen revolutionären Situation.

Diese Situation erforderte ihren Preis. Der spätere Premier Zoran Đinđić soll während der Demonstrationen einen gegenseitigen Gewaltverzicht der demonstrierenden Opposition und der bereits erwähnten Spezialeinheit, der JSO, abgeschlossen haben (Reljić, 2003). Dieser Pakt zwischen dem JSO und dem späteren Premier soll auch nach der Machtübernahme zur Aufrechterhaltung des Status quo beigetragen haben. Wie ein Bericht des Institute for War and Peace Reporting von 2003 den Pakt beschreibt: „In the return of their services, the new regime offered them [the opposition] an unofficial non-aggression pact, under which Milošević's old warriors were left alone with their criminal empires intact“ (Dimitrijević und Sunter, 2003:1).

Der zweite Grund dafür, dass dem Premier die Mittel fehlten, diese Strukturen zu zerschlagen, war der dazu nötige Konsens. Er war abhängig von den DOS-Abgeordneten der DSS im serbischen Parlament und vom jugoslawischen Präsidenten Koštunica. Doch am politischen Konsens mangelte es auch in diesem Bereich. Die Legalisten, zu denen auch der jugoslawische Präsident Koštunica gehörte, verhinderten die Entfernung ehemaliger Milošević-

Anhänger aus Schlüsselpositionen der Armee, Polizei und Staatssicherheit (Dimitrijević, 2005:66). Ein gutes Beispiel für die Überlieferung personeller Altlasten im Sicherheitssektor ist der Fall von Nebojša Pavković. Er blieb Leiter des Generalstabs der Jugoslawischen Armee von 1998 bis 2002⁹². Seine Rolle soll in der Aufrechterhaltung des organisierten Verbrechens in Serbien besonders wichtig gewesen sein (Unijat, 2006:13). Wie Nenad Dimitrijević (2005) beschreibt: „The basic levers of Milošević’s privatized cartel-state – the criminal structures within the army and police, and the so-called organized crime connected with numerous ties to the political, military and police structures of the old régime – were efficiently protected with a highly flammable mixture of patriotic ideological rhetoric and irresponsibly incorrect interpretation of legality” (Dimitrijević, 2005:67).

Aus dem Interview mit Dušan Pavlović lässt sich allerdings schließen, dass Premier Đinđić sich um einen Konsens in diesem Thema auch nicht sonderlich bemühte: „He made a deal with the mafia inside and outside the state security. They can do what they want if they let him reform the economy” (Interview Pavlović, 16.4.2008). Weitere Informationen aus diesem Interview deuten an, dass der Premier die Meinung vertrat, nach der Reform der Wirtschaft würde es eine Art „spill over“ Effekt geben, der auch auf die informellen Strukturen überquellen werde: „He [Đinđić] thought, after he reformes the economy everything will reform itself“ (Interview Pavlović, 16.4.2008). Diese „laissez-faire“ Idee von Đinđić bestätigt auch das Interview mit Heinrich Sassenfeld (9.4.2008). Das Zögern wird umso deutlicher in Anbetracht der Tatsache, dass ab Ende 2001, nach dem JSO-Aufstand in Belgrad, die JSO direkt dem Regierungschef und nicht dem Innenministerium untergeordnet wurde (Reljić 2003:2), eine Auflösung und Entwaffnung dieser Gruppe jedoch nicht geschah. Wie der ehemalige Vizepremier, Korać im Interview erklärt, wurde die Verschmelzung von Polizei und Staatssicherheit, die unter Milošević entstanden war, reformiert (Interview Korać, 10.4.2008). Im Rahmen dieser Reform wurde die Staatssicherheit unter die direkte Kontrolle der Regierung und damit des Premiers gestellt, während die Polizei unter der Kontrolle des Innenministeriums blieb. Gleichzeitig wurden unter der Staatssicherheit der Nachrichtendienst und eine Anti-Terror-Einheit eingesetzt. Die JSO scheint hier nicht wieder eingegliedert worden zu sein (Interview Korać, 10.4.2008). Somit scheint es keine direkte institutionelle Kontrolle über sie gegeben zu haben, während eine Entwaffnung nicht geschah. Sie behielten ihre Basis und die Infrastruktur bis zum Mord an Premier Đinđić im Jahre 2003.

⁹² Er wurde 2005 an den Haag aufgrund von Kriegsverbrechen ausgeliefert (Unijat, 2006:13).

Diese Aufrechterhaltung der alten Strukturen machte das formale Institutionensystem in vielerlei Hinsicht irrelevant, da sie sich direkt und durch die Anwendung von Gewalt ins politische Leben einmischten. Im Juni 2002 wurde der Polizeigeneral Boško Buha ermordet, der Geschäfte der Maffia offen legen wollte. Dieses Ereignis zeigte, wie Dušan Reljić (2003) formuliert, dass „die Schonfrist von Sicherheitsapparat und organisierter Kriminalität vorbei war“ (Reljić, 2003:2). Der Mord am Polizeigeneral bewies, dass die kriminell-maffiöse Strukturen durchaus bereit waren, ihre Interessen mit Gewalt zu verteidigen und dass die neue Regierung dem nichts entgegenzusetzen hatte.

Gleichzeitig kam durch den gescheiterten Prozess zwischen 2002 und 2004 der serbischen Präsidentenwahl eine politische Krise im Land auf. 2002 wurden in Serbien die Präsidentschaftswahlen ausgerufen. Zwischen September und Dezember 2002 konnte auch in mehreren Urnengängen kein Präsident gewählt werden (EECR, 2002/2003:2ff). Nachdem kein Kandidat im ersten Wahlgang September 2002 die absolute Mehrheit gewonnen hatte, wurde im Oktober 2002 eine zweite Runde angesetzt. In der zweiten Runde erhielt zwar Vojislav Koštunica, der sich für das serbische Präsidentenamt bewarb, eine starke Mehrheit der Stimmen, die Wahl wurde jedoch wegen unzureichender Wahlbeteiligung für nichtig erklärt. Bei den wiederholten Wahlen im Dezember 2002 war wiederum die Wahlbeteiligung nicht hoch genug (EECR, 2002/2003:2). Bis zum Jahre 2004 konnte wegen der mangelnden Wahlbeteiligung kein neuer serbischer Präsident gewählt werden. Die Jahre zwischen 2002 und 2004 bedeuteten somit eine politische Pattsituation, die innerhalb des existierenden institutionellen Rahmens nicht gelöst werden konnte. Gleichzeitig bedeutete diese Situation, dass obwohl eine Reform des Systems unabdingbar erschien, diese erstmal nicht vorangetrieben werden konnte, da innerhalb des existierenden institutionellen Rahmens auch keine Einigung stattfinden konnte. Die politische Krise vertiefte sich insbesondere durch den politischen Mord an Premier Zoran Đinđić im Jahre 2003.

Ab Ende 2002 begann Premier Đinđić, gegen die maffiösen Strukturen außer- und innerhalb des Sicherheitssystems vorzugehen (Interview Pavlović, 16.4.2008). Der Geheimdienstchef Andrija Savić und sein Vize, Milorad Bračanović wurden im Januar 2003 entlassen (Reljić, 2003:1). Andrija Savić soll die Verbindung zwischen der so genannten Zemun-Gang und den Sicherheitsorganen gewesen sein (Reljić, 2003:2). Die Zemun-Gang (Zemun ist eine Vorstadt von Belgrad) war eine der kriminellen Gruppen in Serbien, unter deren Mitglieder auch Angehörige der JSO und anderer paramilitärischer Verbänden waren. Der Chef der Zemun-

Gang soll der ehemalige JSO-Chef⁹³, Milorad Ulemek Luković, genannt Legija, gewesen sein (Reljić, 2003:1ff). Legija wurde später Hauptverdächtiger des Mordes an Premier Zoran Đinđić.

Aufgrund der Vorbereitung der Behörden, die Gruppe zu verhaften zu wollen, bekamen sogar Regierungsmitglieder Todesdrohungen (Reljić, 2003:2). Im Februar 2003 wurde ein Attentat auf Premier Zoran Đinđić verübt, das jedoch misslang. Ein erneuter Versuch, den Premier auszuschalten gelang im März 2003; Zoran Đinđić wurde Opfer eines Mordanschlags. Wie Dušan Reljić (2003) schreibt: „Zoran Đinđić hat mit seinem Leben für die größte Fehlleistung der Regierung Serbiens unter seiner Führung seit dem Sturz Slobodan Miloševics bezahlt: Die unterbliebene Zerstörung der Symbiose zwischen den staatlichen Sicherheitsdiensten und der organisierten Kriminalität“ (Reljić, 2003:1).

Spätestens mit dem Mord an Đinđić wurde in Serbien deutlich, dass die Entscheidungsautonomie in den Händen der gewählten politischen Akteure nicht garantiert war. Das Attentat auf den Premier hatte damit auch gezeigt, dass der breite Handlungskorridor der Akteure nur so weit reichte, wie diese nicht in die alte Ordnung eingreifen und die alten Strukturen aufzulösen versuchten. Damit scheint in Serbien untermauert worden zu sein, dass starke Vetoakteure die demokratische Institutionalisierung und damit die erfolgreiche Etablierung einer Verfassung durch die Eingrenzung der Entscheidungsautonomie und der Durchsetzungsfähigkeit der legitimen politischen Akteure verhindern können.

Für den Mord wurden Mitglieder der bereits erwähnten speziellen Einheit, der JSO, verantwortlich gemacht. Dies war die gleiche Einheit, mit welcher der Premier im Jahre 2000 den Gewaltverzicht unterschrieben haben soll. Die Mitglieder der Einheit pflegten starke Verbindungen zu kriminellen Gruppen, auch zur bereits erwähnten Zemun-Gang, waren allerdings eingebunden in die serbischen Sicherheitsstrukturen⁹⁴. Die Einheit wurde am 25. März 2003, nach dem erfolgreichen Mordanschlag auf den Premier, aufgelöst (Dimitrijevic und Sunter, 2003). Ihre Waffen und Uniformen wurden eingesammelt. Žarko Korać bezeichnete den Mord an dem Premier als “ein Krieg gegen den Staat und die Demokratie” (Feilcke-Tiemann,

⁹³ Milorad Luković, Legija, war bis Herbst 2001 Kommandeur der Sondereinheit (Lamers, 2003:1)

⁹⁴ Mitglieder der Attentats-Gruppe sollen auch aktive Polizisten gewesen sein - darunter auch der Todesschütze Zvezdan "Zveki" Jovanovic, zum Zeitpunkt des Mordes Vize-Kommandant der Spezialpolizei. In: Berliner Zeitung Archiv, 22.12.2003, <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2003/1222/seite3/0138/index.html>, angesehen am 13.9.2009

2003:73). Wie Nenad Dimitrijević (2005) schreibt: „(..) the assassination of the Serbian Prime Minister Zoran Đinđić is directly related to the character of statelessness in Serbia“ (Dimitrijević, 2005:59).

Nach dem Mord an Premier Đinđićs im März 2003 war die politische Aktivität des Parlaments bis Herbst 2003 blockiert. Während eines sechs Monate langen Ausnahmezustands wurden Mitglieder der ehemaligen Staatssicherheit, JSO verhaftet und auch andere kriminelle Gruppen zerschlagen. Trotz dieser Verhaftungen sollen die informellen Strukturen jedoch, wie Dušan Pavlović im Interview sagt, weitgehend die alten geblieben sein (Interview Pavlović, 16.4.2008). Die durch diese Strukturen immer noch existierende Gefahr die Politiker und die Demokratisierung des Landes wird auch in Interviews mit Politikern und Experten bestätigt (Interview Korać, 10.4.2008, Kovačević-Vučo 15.4.2008, Sassenfeld, 9.4.2008). „The state is still privatised“, untermauert Nenad Dimitrijević 2008 (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Daraus lässt sich folgern, dass die auf die Đinđić-Regierung folgenden Regierungen sich dem Problem der eigenen Entscheidungsautonomie durchaus noch stellen mussten. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass mit der Auflösung der JSO ein großer Schritt in Richtung der Herstellung der effektiven Regierungsgewalt gemacht wurde.

Die Krise der Wahl des serbischen Präsidenten wurde erst wieder im Februar 2004 angegangen, indem die 50 Prozent Hürde für die Wahlbeteiligung gesenkt wurde (Grauner, 2004:1). Im Juni 2004 wählte Serbien - nach drei Fehlversuchen seit Herbst 2002 – tatsächlich einen Präsidenten. Die Wahlbeteiligung lag knapp unter 50 Prozent (Special Report, 2004:3). Der Wahlsieger Boris Tadić von der Demokratischen Partei (DS), ein Weggefährte des ermordeten Premiers, Zoran Đinđić, stellte sich als Fortsetzer der Politik von Đinđić dar (Special Report, 2004:1).

Trotz der erfolgreichen Präsidentschaftswahlen für die Demokratische Partei wurde die Verfassungsgebung auch in den folgenden Jahren nicht vorangetrieben. Nach dem Ausnahmezustand änderten sich die politischen Kräfteverhältnisse. Aus den Parlamentswahlen 2003 ging die DSS von Koštunica als stärkste demokratische Kraft hervor. Während der Wahlkampagne betonte Koštunica die Wichtigkeit einer neuen Verfassung. Die Verabschiedung einer neuen Verfassung war auch ein Schwerpunkt seiner späteren Regierung (Nolte, 2006:1).

Die Zusammensetzung des Parlaments war für eine Einigung allerdings nicht mehr so vorteilhaft wie es im Jahre 2000 der Fall gewesen war, als das demokratische Lager eine starke Mehrheit hatte. Die Serbische Radikale Partei (SRS) zog als stärkste politische Partei ins Par-

lament. Die Sozialistische Partei Serbiens (SPS), die ehemalige Regierungspartei unter Milošević, musste zwar an Unterstützung einbüßen, konnte sich jedoch den Einzug ins Parlament mit 8 Prozent der Stimmen sichern (Special Report, 2004:8). Wie im Special Report der United States Institute of Peace (2004) berichtet wird: „[The elections in December 2003] brought to power parties from the old to the reform-minded left and from the moderate to the radical nationalist right in a precarious balance that is lowering or even reversing reforms (...)“ (Special Report, 2004:3). Das bedeutete, dass aufgrund der Vorschriften der Milošević-Verfassung keine Verfassungsänderung möglich sein würde, ohne die zwei Parteien des vorherigen Regimes in den Prozess mit einzubeziehen. Für diese Parteien war eine Änderung des bestehenden Systems allerdings nicht dringlich: „Neither felt a pressing need to change what was essentially their constitution“ (ICG, Policy Briefing 2006:2).

Das neue Kräfteverhältnis führte zu neuen Partnerschaften unter den serbischen Parteien. Koštunica formte eine Minderheitsregierung mit Unterstützung der Sozialistischen Partei Serbiens, der Partei Slobodan Miloševićs (Special Report, 2004:2). Doch die Einigung über eine demokratische Verfassung scheiterte nicht nur an der Tatsache, dass die Parteien des alten Regimes an Macht gewonnen hatten. Nach der Auslieferung Miloševićs begannen die DSS und Koštunica, die nationalistische Hinterlassenschaft des ehemaligen Präsidenten immer offener zu verteidigen (ICG, Policy Briefing 2006:2). Außerdem kündigte die neue Regierung die „Reform der Reformen“ (Special Report 2004:2) an. Mit diesem Schritt wollte die neue Regierung mit den Reformen der Regierung Đinđićs brechen. Diese Entwicklung ließ die Hoffnungen für eine Verfassungsänderung schwinden.

Obwohl noch einige halbherzige Versuche unternommen wurden, um innerhalb des demokratischen Lagers eine Einigung über eine neue Verfassung für Serbien zu erzielen, war ein tatsächlicher Bruch mit dem Regime Miloševićs und so die Verabschiedung der neuen Verfassung nach diesen Ereignissen unwahrscheinlich. Anhand zweier Verfassungsentwürfe der DSS und der DS sollte ein Kompromiss innerhalb des demokratischen Lagers erreicht werden (Interview Vukićević, 15.4.2008). Koštunica richtete eine neue Kommission zur konstitutionellen Änderung ein⁹⁵. Ein Konsens über eine neue Verfassung wurde jedoch nicht erreicht, obwohl nach der Meinung von Beobachtern die vorliegende Verfassungsentwürfe nicht so weit auseinander lagen (Nolte, 2006:1).

⁹⁵ Die Arbeit der Verfassungskommission wurde durch die Auflösung der Nationalversammlung 2004 unterbrochen.

Der mangelnde Erfolg ist wohl auf die Haltung der DSS und des Premier Koštunica gegenüber der demokratischen Reformen zurückzuführen. Die von Koštunica forcierten und in breiten Bereichen durchgeführten Änderungen der Reformen des ehemaligen Premiers Đinđić und die angenommene Unterstützung von Seiten der ehemaligen Milošević-Partei lässt den Schluss zu, dass der neue Premier Koštunica den demokratischen Reformen trotz seiner politischen Aussagen über einen Bruch mit dem Milošević-Regime den Rücken gekehrt hatte. Nachdem er seine Macht nach dem Tod vom Premier Đinđić stabilisiert hatte, schien Koštunica, wie Nenad Dimitrijević im Interview formuliert, vergessen zu haben, dass er die Verfassung je ändern wollte (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Das zeigt, dass in Serbien auch im einige Jahre nach der ersten Wende im Jahre 2000 tatsächlich keine demokratische Kraft bestand, welche stark genug gewesen wäre, eine demokratische Verfassungsänderung erfolgreich voranzutreiben.

5.3 In „Nacht und Nebel“: Die Verfassung von 2006

Zu einer Verfassungsänderung in Serbien kam es erst im Jahre 2006, in einem raschen, der Öffentlichkeit nicht transparenten Verfahren. Dies ist umso überraschender, als im letzten Punkt festgestellt wurde, dass es an demokratischen Kräften in Serbien mangelte, die tatsächlich eine demokratische Revision der serbischen Verfassung angestrebt hätten. Auch die Konsensfähigkeit der Akteure, die insbesondere in Betracht der schwierigen Änderungshürde einen grundlegenden Erfolgsfaktor in Serbien darstellte, schien bis 2006 nicht gegeben zu sein. Die serbische Verfassung wurde nichtdestotrotz im Jahre 2006 in einer, wie Claudia Nolte, Leiterin der Konrad-Adenauer-Stiftung in Serbien im Interview formulierte, „Nacht-und-Nebel-Aktion“ tatsächlich verabschiedet (Interview Nolte, 10.4.2008).

Die Gründe für diese plötzliche Effizienz sind nicht ganz klar. Viele Experten scheinen überzeugt zu sein, dass der einzige Grund für die rasche Einigung und Verabschiedung der neuen Verfassung ist, dass die Regierung Koštunicas versucht haben soll, die Abspaltung Kosovos mit “legalen” Mitteln, also durch eine Änderung der Verfassung, zu verhindern (Interview Dimitrijević, 3.4.2008, Kovačević-Vučo 15.4.2008). Wie Nenad Dimitrijević ausdrückte, war die neue Verfassung in Serbien „a possibility to legalize a fiction“ (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Hintergrund des gestiegenen Druckes, das Kosovo-Problem zu lösen, das seit 1999 fortwährend bestand, war die 2005 und 2006 laufende Verhandlung um den Status des Kosovos. Der UN Chefverhandler, Marti Ahtisaari deutete an, er würde bis Ende des Jahres 2006 einen Vorschlag für den endgültigen Status der Provinz präsentieren (ICG, Policy Briefing

2006:3). Belgrad versuchte zwar, durch Verzögerung der Verhandlungen Zeit zu gewinnen, doch wie ein Bericht der International Crisis Group (ICG) 2006 beschreibt: als Ahtisaari im September 2006 die Verhandlungen im wesentlichen für gescheitert erklärte, war es klar, dass die serbische Regierung eine Lösung für den Erhalt Kosovos finden musste (ICG, Policy Briefing 2006:3).

Diese Begründung scheint auch die Kampagne der Regierung zur neuen serbischen Verfassung zu bestätigen. Diese soll betont haben, dass das wichtigste Ziel der neuen Verfassung die Verteidigung Kosovos sei (ICG, Policy Briefing 2006:4). Wie Nenad Dimitrijević im Interview bestätigte, soll Koštunica sogar einmal öffentlich gesagt haben, dass die neue Verfassung nicht da sei, um die Hinterlassenschaften des vorigen Regimes loszuwerden, sondern um gegen den Verlust Kosovos zu demonstrieren (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Damit wäre die Anerkennung eines Unabhängigen Kosovo für Serbien legal unmöglich gewesen (Interview Dimitrijević, 3.4.2008). Aber auch das Interview mit dem internationalen Sekretär der DSS, Vladimir Vukićević, bestätigt die Rolle Kosovos im Verfassungsgebungsprozess auf ähnlicher Weise: „The other thing that contributed much to the world of the political parties to have a new constitution is in fact the thing, that Kosovos status negotiations were needing the end, and we needed through this constitution to reaffirm the point that Kosovo is a part of Serbia“ (Interview Vukićević, 15.4.2008). Der Schwachpunkt dieser Argumentation ist allerdings, wie ein Bericht der International Crisis Group (ICG) aus 2006 treffend beschreibt: „[...] while Kostunica asserted that „the essential national interest is the defence of Kosovo...if God wishes, Serbia will get a new constitution“, few seemed to recall that the old Milošević constitution also stated that Kosovo was a part of Serbia“ (ICG, Policy Briefing 2006:4)⁹⁶.

Eine andere Erklärung für den schnellen Prozess könnte sein, dass die Abspaltung von Kosovo Koštunica die Möglichkeit bot, die neue Verfassung nach seinen Vorstellungen durchzubringen. Wie im erwähnten Bericht der ICG beschrieben wird: „In the end, the constitutional referendum was an opportunity for Kostunica to use a vote on Kosovo status as a cover for imposing a more politically and socially restrictive constitution“ (ICG, Policy Briefing 2006:4). Obwohl diese Aussage vielleicht übertrieben sein mag, deuten die Entwicklungen darauf hin, dass es tatsächlich ein “window of opportunity” gab, das der serbische Premier

⁹⁶ Die Verfassung der Republik Serbien vom 28. September 1990. Diese besagt im Artikel 6: „The Republic of Serbia includes the Autonomous Province of Voivodina and the Autonomous Province of Kosovo and Metohia [...]“. Desweiteren besagt Artikel 4: “The territory of the Republic Serbia is a single whole, no part of which may be alienated”.

Koštunica ausnutzte. Serbien schien Kosovo unter seiner Regierung zu verlieren. Das konnte er als ein - im Gegensatz zu Milošević – „echter Nationalist“ (Interview Korać, 10.4.2008) und als Leiter einer Partei, die lange Zeit auf der “Basis” der Kosovo-Frage politisiert hatte, nicht zulassen. Die Minderheitsregierung von Koštunica musste einen Weg finden, den Verlust von Kosovo zu überleben, ohne dafür zur Verantwortung gezogen zu werden.

Gleichzeitig geriet Koštunica auch innerhalb der eigenen Koalition in Bedrängnis. Es drohte die Gefahr, dass die Koalition bestehend aus der DSS, G17+⁹⁷, SPO und NS (*Nova Srbija*, Neues Serbien) zerfallen würde. Die Partei G17+ hatte ihren Austritt angekündigt, sollte die DSS es nicht schaffen, die von Brüssel seit April 2006 ausgesetzten Verhandlungen zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bis zum 1. Oktober 2006 wieder aufzunehmen (ICG, Policy Briefing 2006:3)⁹⁸. Wenn es zu Neuwahlen gekommen wäre, hätte der Verlust von Kosovo Koštunica bei den nächsten Wahlen Stimmen kosten können, was ihn möglicherweise eine schwache Position im nächsten Parlament eingeräumt hätte. Auch die Möglichkeit, dass nach dem Verlust Kosovos die „nationalistische“ Politik seine Wirkung verlieren könnte und die demokratischen, westlich orientierten Parteien (wie die Demokratische Partei) an Unterstützung gewinnen könnten, kann ein zusätzlicher Grund für Koštunicas schnelles Handeln gewesen sein. Insbesondere in Anbetracht der Vorstellung, dass in diesem Fall eine neue Verfassung aus den Händen der nicht-legalisten DS und anderen liberaldemokratisch orientierten Parteien kommen könnte. Diese Situation der Koštunica-Regierung deutet darauf hin, dass der Premier interessiert daran war, die Verfassung noch unter seiner Regierung zu verabschieden. Die Abspaltung von Kosovo schien eine ideale Gelegenheit zu sein, den bis dahin nicht existierenden Konsens herzustellen.

Um ein besseres Verständnis dieser Situation zu ermöglichen, muss betont werden, dass obwohl es für keine der serbischen Parteien dringend gewesen zu sein scheint eine neue Verfassung zu verabschieden, wollte gleichzeitig keine der Parteien dafür verantwortlich sein, dass Kosovo für Serbien verloren geht. Koštunica scheint diese Karte tatsächlich ausgenutzt zu haben. Er benutzte die Präambel der Verfassung, die klar besagt, dass Kosovo ein Teil von

⁹⁷ Die G17+ ist eine als NGO gegründete Organisation, die erst im Jahre 2002 in eine Partei umgewandelt wurde.

⁹⁸ Während Kroatien seit 2005 über den Beitritt zur Europäischen Union verhandelt hatte, wurden die Verhandlung zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Serbien im Jahre 2006 aufgrund der unzureichender Zusammenarbeit Serbiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in den Haag ausgesetzt. Die Verhandlungen wurden erst Mitte 2007 wiederaufgenommen.

Serbien ist, um die unwilligen Parteien zu zwingen, seinem Entwurf zuzustimmen. Andernfalls hätte er die Loyalität dieser Parteien zum serbischen Staat unter der Gefahr, einen Teil des Staatsterritoriums zu verlieren, öffentlich in Frage stellen können (ICG, Policy Briefing 2006:4).

An dieser Stelle ist es wichtig, einen Blick auf die kroatische Verfassungsgebung im Jahre 1990 zu werfen. Wie beschrieben worden ist, wurde der Verfassungskonsens zwischen den kroatischen Akteuren und somit der Erfolg der kroatischen Verfassung von 1990 stark durch den Wunsch aller Akteure nach kroatischer Eigenstaatlichkeit unterstützt. Obwohl in Serbien durchaus eine Verbindung zwischen der gefährdeten Staatlichkeit Serbiens aufgrund des Verlusts Kosovos und des Konsens zwischen den Parteien über eine neue Verfassung beobachtet werden kann, muss hervorgehoben werden, dass dieser Druck nicht den selben Effekt hatte. In Kroatien hat der staatliche Rahmen einen Konsens über eine demokratische, und insbesondere im Vergleich zum serbischen Prozess breit diskutierte Verfassung gefördert. In Serbien hat die gefährdete Staatlichkeit zwar die Entscheidung über eine neue Verfassung beschleunigt, diese blieb jedoch mehr eher Akt des Patriotismus. Wie im Folgenden detailliert beschrieben wird, wurde der Inhalt der serbischen Verfassung unter den relevanten Akteuren kaum diskutiert. Eine breite Unterstützung aller Akteure hat der neue Verfassungstext mangels inhaltlicher Auseinandersetzung gar nicht erreichen können.

Um eine neue Verfassung noch vor dem Austritt der G17+ aus der Regierung zu verabschieden, begann Koštunica schnell mit Konsultationen zwischen den vier größten Parteien. Am 21. September 2006 gab es die erste offizielle Meldung, dass die Regierung eine neue Verfassung verabschieden und das nötige Referendum durchführen wollte (ICG, Policy Briefing 2006:3). Am 25. September 2006 soll die Tageszeitung *Blic* bereits berichtet haben, dass die Verfassung bis Ende der Woche verabschiedet werden könnte, also vor dem Ablauf der G17+ Frist (ICG, Policy Briefing 2006:3ff). Die Ankündigung, dass das Parlament bis Ende September über einen Verfassungsvorschlag abstimmen würde, war laut ICG Bericht eine Überraschung sowohl für die Öffentlichkeit als auch für viele führende Politiker (ICG, Policy Briefing 2006:4). Die Verhandlungen über die neue Verfassung waren, anders als in Kroatien 1990, wo eine breite und öffentliche Diskussion vor der Verabschiedung der Verfassungsgebung stattfand, auf die Führungspersonlichkeiten der vier größten Parteien Serbiens beschränkt: „At the end of the day, the constitution was a rough political bargain between DS, DSS, SRS and SPS“ (ICG, Policy Briefing 2006:4).

Die Verfassung wurde in einem sehr schnellen Prozess angenommen (ICG, Policy Briefing 2006:4ff). Die Abstimmung im Parlament fand am 30. September 2006 statt; das heißt, nur einige Tage nach der Ankündigung einer Verfassungsänderung. Das kurze Zeitfenster führte dazu, dass nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch viele Politiker über den Verfassungsentwurf nicht informiert waren. Wie die ICG berichtet, existierte bis einige Stunden vor der Abstimmung am 30. September kein einvernämlicher Text. Die Vize-Premierministerin Ivana Dulić-Marković soll sich am 29. September über diese Situation beklagt haben: „I as a citizen and as vice president of the government and as vice president of the [G17+] party do not know what is written in the constitution” (ICG, Policy Briefing 2006:4). Wie der ICG Bericht des Weiteren ausführt, waren weder zivilgesellschaftliche Akteure, noch nationale Minderheiten konsultiert worden (ICG, Policy Briefing 2006:4). Die Bevölkerung erhielt in Anbetracht dieser übereilten Entwicklung noch weniger Informationen als die Politiker. Das ist insbesondere relevant, als die Bevölkerung aufgrund der Vorschriften der serbischen Verfassung über die neue Verfassung im Referendum abstimmen musste. Anders als in Kroatien 1990 fehlte es in Serbien im Jahre 2006 an öffentlichen Debatten über den Inhalt der neuen Verfassung.

Auch die Entscheidung im Parlament geschah in einer Eilsitzung (ICG, Policy Briefing 2006:4). Dieses Verfahren soll ermöglicht haben, dass es praktische keine Debatten über die neue Verfassung gab. Wie Žarko Korać, Abgeordneter des serbischen Parlaments im Interview bestätigt, erschien die Liberaldemokratische Partei (*Liberalno-demokratska Partija*, LDP) nicht zur Abstimmung, da es aus ihrer Sicht keine Möglichkeit gab, im Parlament gegen die Verfassung zu sprechen (Interview Korać, 10.4.2008). Der Bericht der ICG fasst die Abstimmung wie folgt zusammen: „After slightly more than 90 minutes of exhortations, the 242 deputies present voted unanimously. The vast majority had not seen the document and had little idea of its contents“ (ICG, Policy Briefing 2006:4). Das ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass die Untersützung der Akteure unentbehrlich dafür ist, dass die Verfassung ihre zuge dachte Funktion erfüllen kann und zur „only game in town“ werden kann. Zur Etablierung neuer Spielregeln, die das Potential gehabt hätten „the only game in town“ zu werden und damit zu einer erfolgreichen institutionellen Reform der Milošević-Altlasten, ist es in Serbien 2006 damit nicht gekommen.

Wie bereits beschrieben worden ist, musste eine Änderung der serbischen Verfassung laut den Regelungen der Milošević-Verfassung durch die Bürger bestätigt werden. Das Referendum wurde für den 28-29. Oktober 2006 ausgeschrieben. Sowohl Nichtregierungsorganisationen, als auch Gegner der Verfassung bemängeln die öffentlichen Debatten und die Kampagne zur

neuen serbischen Verfassung (ICG Policy Briefing 2006, Popović et al. 2006, Kovačević-Vučo 15.4.2008, Korać 10.4.2008). Die Berichterstattung der Medien soll einseitig gewesen sein, die Gegner der Verfassung sollen mit aggressiven Kampagnen gegen sich gekämpft haben. Wie die ICG 2006 berichtet, war die Kampagne „... a well-coordinated media campaign not seen since the Milosevic era, one that demonstrated the lack of real media freedom in Serbia today“ (ICG, Policy Briefing 2006:5). Aufgrund der mangelnden inhaltlichen Debatte war die Abstimmung auch für die Bevölkerung weniger eine Entscheidung über die neuen Grundregeln, als, wie Biljana Kovačević-Vučo, Leiterin der YUCOM (Lawyers' Committee for Human Rights) im Interview sagte, ein „ultimate patriotic act“ (Interview Kovačević-Vučo, 15.4.2008).

Dem Referendum mangelte es neben Debatten auch an Transparenz. Laut der International Crisis Group kam es zu prozeduralen und technischen Verstößen (ICG Policy Briefing 2006). Stark bemängelt wurde, dass obwohl in der neuen Verfassung Kosovo als ein Teil von Serbien bezeichnet wurde, die Regierung keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen haben soll, damit die Kosovo-Albaner auch abstimmen können (Popović et al., 2006:1). Auch zu den Wahlberechtigten sollen sie laut dem ICG-Bericht nicht gezählt worden sein, als es um die Zahl der Wahlberechtigten ging, die an der Wahl mindestens teilnehmen müssen, um diese für gültig zu erklären. „If Kosovo's Albanians had been represented in the rolls“, schreibt der Bericht weiter, „the referendum would have failed unequivocally“ (ICG, Policy Briefing 2006:7). Es wurde an der Zusammenstellung und Arbeit der Wahlkommissionen Kritik geübt (Popović et al., 2006:1ff)⁹⁹ und es wurden andere technische Verstöße gemeldet¹⁰⁰.

Die International Crisis Group schreibt nach der Abstimmung: „The referendum cannot be characterised as either free or fair“ (ICG, Policy Briefing 2006:1). Auch das Zentrum für Freie Wahlen und Demokratie (*Centar za Slobodne Izbore i Demokratiju*, CeSID) übte Kritik:

⁹⁹ Es wurde zum Beispiel kritisiert, dass kommunale Wahlkommissionen, die frühere Abstimmungen überwacht hatten, aus dem Abstimmungsprozess gezogen wurden. Stattdessen wurden spezielle lokale Kommissionen mit parlamentarischen Parteien eingerichtet, proportional nach ihrer parlamentarischen Vertretung, die in einigen Fällen mit den lokalen Machtverteilungen der Parteien überhaupt nichts gemeinsam hatten. Auch wurde kritisiert, dass die für das Referendum zuständigen Behörden ausschließlich aus Repräsentanten der Parteien bestanden, die die Annahme der Verfassung unterstützten (Popović et al., 2006:1)

¹⁰⁰ Bürger, die die Wahl boykottierten, sollen zum Beispiel eingetragen worden sein, als hätten sie abgestimmt, insbesondere in Gegenden mit nationalen Minderheiten. Auch Unregelmäßigkeiten, wie „Familienabstimmung“ wurden festgestellt (Popović et al., 2006:2ff).

„The referendum was organized and conducted in the poorest manner in comparison to all elections organized since the year of 2000” (Popović et al., 2006:4). Wie im Bericht der YUCOM aus 2006 steht: “The way in which the referendum was conducted challenges the legitimacy of confirming the Constitution and thus the existence of people’s will to accept this document as the highest legal act of their country” (Popović et al., 2006:1).¹⁰¹ Damit scheint das Dokument seine Legitimität auch unter den Bürgern eingebüßt zu haben.

Die neue Verfassung sollte mit dem Erbe der Milošević-Ära abrechnen und dem Staat neue, demokratische Institutionen zu Grunde legen. Dieses Ziel wurde durch die Verfassung von 2006 nur mäßig erreicht. Wie der bereits zitierte Report der International Crisis Group von 2006 über die neue Verfassung schreibt: „It opens the door to increased centralisation of the state, curtailment of human and minority rights, destruction of judicial independence and potentially even a parliamentary dictatorship. The process used to pass the constitution illustrates how Kostunica continues to transform Serbia into something closer to illiberal authoritarianism than liberal democracy” (ICG, Policy Briefing 2006: 1). Biljana Kovačević-Vučo, Leiterin der YUCOM, sieht die neue Verfassung sogar als ein Vermächtnis des alten Systems (Interview Kovačević-Vučo, 15.4.2008). Die vernichtende Meinung der NGO-Szene über die neue Verfassung zeigt der von der International Crisis Group gebrachte Vergleich zwischen der neuen und der Milošević-Verfassung: „The Milosevic constitution defined Serbia as a civic, not a national, state and in many respects was superior to the new one” (ICG, Policy Briefing 2006:2).

Die inhaltlich Kritik an der neuen Verfassung ist insbesondere in Anbetracht dessen besonders relevant, als beschrieben worden ist, dass eine Institution nur stabil und funktionsfähig sein kann, wenn sie sich den Herausforderung ihrer Umwelt stellen kann. Eine demokratische Verfassung kann in dem Sinne nur dann ihre Funktion erfüllen, wenn die den Anforderungen eines demokratischen Systems gerecht werden kann. So ist es an dieser Stelle notwendig, die neue serbische Verfassung näher zu untersuchen.

Die Verfassung von 2006 beginnt tatsächlich mit der Bestätigung der Tatsache, dass Kosovo ein Teil Serbiens ist. Die Präambel der Verfassung besagt:

¹⁰¹ Der Bericht der ICG bezweifelt sogar, dass die Teilnahme den Mindestsatz von 50 Prozent erreicht hat (ICG, Policy Briefing 2006:9ff)

„Considering the state tradition of the Serbian people and equality of all citizens and ethnic communities in Serbia,

Considerung also that the Province of Kosovo and Metohija is an integral part of the territory of Serbia, that it has the status of a substantial autonomy within the sovereign state of Serbia and that from such status of the Province of Kosovo and Metohija follow constitutional obligations of all state bodies to uphold and protect the state interests of Serbia in Kosovo and Metohija in all internal an foreign political relations” (Präambel, Verfassung 2006).

Dieses Vorwort stellte bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung eine Schwierigkeit dar, da die Kosovo-Verhandlungen gescheitert waren und Serbien wenig Chancen hatte, Kosovo auf legalem Weg „zurück“ zu bekommen. Der einführende Teil der Verfassung war allerdings spätestens seit 2008 kaum von Bedeutung. Im Februar 2008 erklärte die Provinz Kosovo einseitig ihre Unabhängigkeit. Obwohl Serbien diese Unabhängigkeit nicht anerkannte (und ohne Änderung der Verfassung auch nicht hätte anerkennen können), ist Kosovo von Serbien de facto unabhängig und sogar von vielen Staaten, unter anderem von Mitgliedern der Europäischen Union, bereits anerkannt. Somit scheint bereits am Anfang des Textes die Funktionsfähigkeit in Frage gestellt zu sein, da der Text die politischen Realitäten erstmal nicht widerzuspiegeln scheint.

Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass die neue Verfassung die Gewaltenteilung weit mehr zu respektieren scheint, als dies unter der Milošević-Verfassung der Fall war. Obwohl die Verfassung von 1990 auch von einer Teilung der Gewalten spricht, wie Artikel 9¹⁰² der Milošević-Verfassung besagt, wurde diese, wie beschrieben worden ist, sowohl im weiteren Text, wie auch in der Praxis nie respektiert. Artikel 4 der neuen Verfassung von 2006 beschreibt direkt das Prinzip der Gewaltenteilung in der neuen Verfassung.

„The legal system is unique. Government system shall be based on the division of power into legislative, executive and judiciary. Relation between three branches of power shall be based on balance and mutual control. Judiciary power shall be independent” (Artikel 4, Verfassung 2006)

Gleichzeitig scheint der neue Verfassungstext die Ausbalancierung der Gewalten tatsächlich mehr zu respektieren, als die Milošević-Verfassung.

¹⁰² *„Constituent and legislative power is vested in the National Assembly. The Republic of Serbia is represented and its State unity is symbolized by the President of the Republic. Executive power is vested in the Government. Judicial power is vested in the courts of law. The protection of constitutionality, as well as the protection of legality, in accordance with the Constitution, is vested in the Constitutional Court”* (Artikel 9, Verfassung 1990).

Die Macht des Präsidenten wurde im Vergleich zur alten Verfassung beschnitten. Die im Artikel 112 der Verfassung aus 2006 beschriebenen präsidentialen Kompetenzen scheinen eine repräsentativen Rolle für den Präsidenten vorzusehen.

„The President of the Republic shall:

- 1. represent the Republic of Serbia in the country and abroad,*
- 2. promulgate laws upon his decree, in accordance with the Constitution,*
- 3. propose to the National Assembly a candidate for the Prime Minister, after considering views of representatives of elected lists of candidates,*
- 4. propose to the National Assembly holders of positions, in accordance with the Constitution and Law,*
- 5. appoint and dismiss, upon his/her decree, ambassadors of the Republic of Serbia, upon the proposal of the Government,*
- 6. receive letters of credit and revocable letters of credit of foreign diplomatic representatives,*
- 7. grant amnesties and award honours,*
- 8. administer other affairs stipulated by the Constitution.*

In accordance with the Law, the President of the Republic shall command the Army and appoint, promote and relieve officers of the Army of Serbia” (Artikel 112, Verfassung 2006).

Gleichzeitig wurde die direkte Präsidentenwahl (Artikel 114) in der neuen Verfassung beibehalten. Obwohl aus der Direktwahl eine hohe Legitimität des Präsidenten resultiert, scheint dies sowohl durch die repräsentativen Kompetenzen als auch durch die im Vergleich zur alten Verfassung genauer geregelte parlamentarische Kontrolle widerlegt zu sein. Nach Artikel 118 der neuen Verfassung kann der Präsident im Falle der Verletzung der Verfassung durch zwei Drittel der parlamentarischen Abgeordneten abgesetzt werden.

„The President of the Republic shall be dismissed for the violation of the Constitution, upon the decision of the National Assembly, by the votes of at least two thirds of deputies. Procedure for the dismissal may be initiated by the National Assembly, upon the proposal of at least two thirds of deputies. The Constitutional Court shall have the obligation to decide on the violation of the Constitution, upon the initiated procedure for dismissal, not later than within 45 days” (Artikel 118, Verfassung 2006).

Im Vergleich zur Verfassung von 1990 bekommt das Parlament nicht nur die Entscheidungsmacht über die Absetzung des Präsidenten, die unter der alten Verfassung in den Händen der Bevölkerung war. Auch das Verfassungsgericht erhält in diesem Verfahren eine wichtige Rolle, da es über die Verletzung der Verfassung entscheidet. Ein ähnlicher Schritt war in der alten Verfassung nicht vorgesehen.

Auch die Regelung zur Auflösung des Parlaments wurde geändert. Diese war, wie beschrieben wurde, unter der Milošević-Verfassung durch den Präsidenten, bei „berechtigten Gründen“ sehr einfach möglich. Die neue Verfassung regelt in Artikel 109 die Auflösung des Parlaments neu. Obwohl die Auflösung des Parlaments weiterhin auf Vorschlag der Regierung durch den Präsidenten möglich ist, werden diesem Prozess mehr Schranken gesetzt.

„The President of the Republic may dissolve the National Assembly, upon the elaborated proposal of the Government.

The Government may not propose dissolution of the National Assembly, if a proposal has been submitted for the vote of no confidence in the Government or if the issue of its confidence has been raised.

The National Assembly shall be dissolved if it fails to elect the Government within 90 days from the day of its constitution.

The National Assembly may not be dissolved during the state of war and emergency.

The President of the Republic shall be obliged to dissolve the National Assembly upon his/her decree, in cases stipulated by the Constitution” (Artikel 109, Absatz 1-5).

Die Rolle des Parlaments wurde auch dadurch verstärkt, dass vormals präsidentiale Kompetenzen in seinen Kompetenzbereich fielen. Die Kontrolle von Sicherheitsdiensten (Artikel 99) oder die zivile Kontrolle über die Armee (Artikel 141) waren in der Milošević-Verfassung nicht vorgesehen. Die volle Kontrolle über die Streitkräfte besaß der Präsident (Artikel 83, Verfassung 1990). Die Einschränkung von Menschenrechten bei Ausnahmeständen war in der Verfassung von 1990 in den Händen des Präsidenten (Artikel 83, Verfassung 1990). In der Verfassung von 2006 ist sie in den Händen des Parlaments (Artikel 105). Da dieser Artikel ein umstrittener Artikel ist, wird er im Anschluss noch aufgegriffen und zitiert.

Durch die Entmachtung des starken Präsidenten der Milošević-Verfassung fielen die exekutiven Kompetenzen weitgehend in die Hände der Regierung.

„The Government shall:

- 1. establish and pursue policy*
- 2. execute laws and other general acts of the National Assembly,*
- 3. adopt regulations and other general acts for the purpose of law enforcement,*
- 4. propose to the National Assembly laws and other general acts and gives its opinion on those laws and general acts, when another mover proposes them,*
- 5. direct and adjust the work of public administration bodies and perform supervision of their work,*

6. administer other affairs stipulated by the Constitution and Law” (Artikel 123, Verfassung 2006).

Auch im Falle der Regierung wurden die parlamentarischen Kontrollrechte erweitert, wie beispielsweise durch die Einführung der Interpellation (Artikel 129). Diesen Prozess scheint es in der Milošević-Verfassung nicht gegeben zu haben. Die Abstimmung über die Regierung und die Möglichkeit eines Misstrauensvotums (im Jahre 2006 geregelt durch Artikel 129 und Artikel 130) waren bereits in der Milošević-Verfassung in den Händen des Parlaments (geregelt in Artikel 73 und 93 der Verfassung von 1990).

Obwohl die Verfassung die Unabhängigkeit der Judikative garantieren sollte (Artikel 4), ist die Position der Judikative in vielerlei Hinsicht abhängig vom Präsidenten, und in einigen Bereichen auch von der Regierung. Die neue serbische Verfassung führte eine stetige Richterfunktion ein, begrenzte diese allerdings für neu gewählte Richter auf 3 Jahre.

„A judge shall have a permanent tenure. Exceptionally, a person who is elected a judge for the first time shall be elected for the period of three years” (Artikel 146, Verfassung 2006).

Die serbische Verfassung von 2006 legte das Recht der Richterwahl, sowie das Vorschlagsrecht für den Präsidenten des Kassationshofes, in die Hände des Hohen Gerichtsrates, des „High Judicial Council“.

„President of the Supreme Court of Cassation shall be elected by the National Assembly, upon the proposal of the High Judicial Council and received opinion of the meeting of the Supreme Court of Cassation and competent committee of the National Assembly” (Artikel 144, Absatz 1, Verfassung 2006).

“On proposal of the High Judicial Council, the National Assembly shall elect as a judge the person who is elected to the post of judge for the first time. Tenure of office of a judge who was elected to the post of judge shall last three years. In accordance with the Law, the High Judicial Council shall elect judges to the posts of permanent judges, in that or other court. In addition, the High Judicial Council shall decide on election of judges who hold the post of permanent judges to other or higher court” (Artikel 147, Verfassung 2006).

So scheint hier die Kritik der International Crisis Group durchaus gegeben zu sein, die auf die Unterstellung der Gerichte – auch des Verfassungsgerichts – unter die Exekutive beklagen (ICG Policy Briefing 2006). Dies wird klar, wenn man bedenkt, dass im Hohen Gerichtsrat auch der Justizminister Mitglied ist und durch die Regelung über die erstgewählten Richter auch eine unstetige Richterposition existiert, deren Mandat nach drei Jahren durch dieses

Gremium verlängert werden muss. Das scheint eine Politisierung der Gerichte zu ermöglichen. Wie Artikel 153 der neuen Verfassung besagt,

„The High Judicial Council shall be constituted of the President of the Supreme Court of Cassation, the Minister responsible for justice and the President of the authorised committee of the National Assembly as members ex officio and eight electoral members elected by the National Assembly, in accordance with the Law” (Artikel 153, Absatz 3, Verfassung 2006).

Eine Einflussnahme auf die Abhängigkeit der Gerichte wird insbesondere im Falle des Verfassungsgerichtes klar. Hier hat insbesondere der Präsident eine entscheidende Rolle, aber auch der Hohe Gerichtsrat ist an der Wahl der Verfassungsrichter beteiligt.

„Five justices of the Constitutional Court shall be appointed by the National Assembly, another five by the President of the Republic, and another five at the general session of the Supreme Court of Cassation.

The National Assembly shall appoint five justices of the Constitutional Court from among ten candidates proposed by the President of the Republic, the President of the Republic shall appoint five justices of the Constitutional Court from among ten candidates proposed by the National Assembly, and the general session of the Supreme Court of Cassation shall appoint five justices from among ten candidates proposed at a general session by the High Judicial Court and the State Prosecutor Council” (Artikel 172, Absatz 2 und 3, Verfassung 2006).

Durch das Vorschlagsrecht des Präsidenten für Kandidaten, die vom Parlament gewählt werden und durch das eigene Recht, über vorgeschlagenen Kandidaten entscheiden zu können ist eine Abhängigkeit besonders vom Präsidenten der Republik zu beobachten.

Aber auch andere Inhalte der neuen Verfassung können kritisiert werden. Durch Artikel 20 der neuen serbischen Verfassung unter dem Titel: „Restriction of human and minority rights“, können Menschen- und Minderheitenrechte gekürzt werden. Der Artikel besagt, dass:

“Human and minority rights guaranteed by the Constitution may be restricted by the law if the Constitution permits such restriction and for the purpose allowed by the Constitution, to the extent necessary to meet the constitutional purpose of restriction in a democratic society and without encroaching upon the substance of the relevant guaranteed right.

Attained level of human and minority rights may not be lowered.

When restricting human and minority rights, all state bodies, particularly the courts, shall be obliged to consider the substance of the restricted right, pertinence of restriction, nature and extent of restric-

tion, relation of restriction and its purpose and possibility to achieve the purpose of the restriction with less restrictive means” (Artikel 20, Verfassung 2006)

Diese Möglichkeiten für die Beschneidung von Menschen- und Minderheitenrechten werden durch Artikel 202 der neuen serbischen Verfassung mit dem Titel: „Derogation from human and minority rights in the state of emergency and war“ geregelt.

“Upon proclamation of the state of emergency or war, derogations from human and minority rights guaranteed by the Constitution shall be permitted only to the extent deemed necessary.

Measures providing for derogation shall not bring about differences based on race, sex, language, religion, national affiliation or social origin.

Measures providing for derogation from human and minority rights shall cease to be effective upon ending of the state of emergency or war” (Artikel 202, Absatz 1-3, Verfassung 2006).

In diesem Artikel zeigt sich ein interessanter Widerspruch. Es gibt eine Möglichkeit zur Einschränkung der Minderheitenrechte, dies soll jedoch ohne die Unterscheidung nationaler Zugehörigkeiten geschehen. Dies scheint insbesondere bei Minderheitenrechten, die auf unterschiedlichen nationalen Zugehörigkeiten basieren, und die Mehrheit nicht betreffen, durchaus schwierig zu sein.

Diese Möglichkeit der Beschneidung von Menschenrechten ist insbesondere in Anbetracht des Artikels 105 gefährlich. Demnach kann der Ausnahmezustand durch eine absolute Mehrheit der parlamentarischen Stimmen ausgerufen werden. Gleichzeitig können bei dieser Mehrheit der parlamentarischen Stimmen für die Zeit des Ausnahmezustands die Minderheiten- und Menschenrechte beschränkt werden. Eine Zweidrittelmehrheit ist bei keinem der beiden Fälle notwendig.

„The National Assembly shall adopt decisions by majority vote of deputies at the session at which majority of deputies are present.

By means of majority vote of all deputies the National Assembly shall:

(..)

2. declare and call off the state of emergency,

3. order measures of departure from human and minority rights in the state of war and emergency

(..)” (Artikel 105, Verfassung 2006).

Der Politologie Dušan Pavlović kritisiert an der neuen Verfassung, dass diese einen „permanent state of emergency“ einführt (Interview Pavlović, 16.4.2008). Das kann durch den Arti-

kel 200 der neuen Verfassung begründet werden, der besagt, dass der Notstand ausgerufen werden kann, wenn das Überleben des Staates oder ihre Bürger gefährdet ist.

„When survival of the state or its citizens is threatened by a public danger, the National Assembly shall proclaim the state of emergency“ (Artikel 200, Absatz 1, Verfassung 2006).

Dieser Artikel macht in Anbetracht der Loslösung Kosovos möglich, dass der Ausnahmezustand jederzeit ausgerufen werden kann. Wie Dušan Pavlović im Interview sagt, wurde die Möglichkeit, den Notstand auszurufen, bereits kurz nach Verabschiedung der neuen Verfassung im Frühjahr 2007 in Erwägung gezogen. Diese Zeit zeichnete sich in Serbien dadurch aus, dass sich die Bildung einer neuen Regierung nach den Parlamentswahlen Anfang des Jahres in die Länge zog. Der neugewählte Parlamentspräsident, Tomislav Nikolić von der Radikalen Partei (SRS) soll, wenige Tage bevor die Frist für die Stellung einer Regierung ablief, die Möglichkeit des Notstands in den Raum gestellt haben, falls eine Regierungsbildung nicht erfolgte. Das soll er damit begründet haben, das Kosovo nicht Teil von Serbien war (Interview Pavlović, 16.4.2008), obwohl das in der Präambel der Verfassung festgeschrieben ist.

Dieser Kritikpunkt mag vielleicht stimmen, an dieser Stelle muss jedoch nochmals betont werden, dass die neue Verfassung im Falle eines Notstands weitaus mehr „checks and balances“ einführte, als die serbische Verfassung von 1990. Nicht nur dadurch, dass, wie bereits erwähnt wurde, präsidentiale Kompetenzen im Falle eines Notstand nach der Neuregelung in die Hände des Parlaments fielen. Auch wenn das Parlaments ihre Rolle nicht erfüllen könnte, wurde dem Präsidenten, anders als 1990, keine freie Hand gegeben.

„When the National Assembly is not in a position to convene, the decision proclaiming the state of emergency shall be adopted by the President of the Republic together with the President of the National Assembly and the Prime Minister, under the same terms as by the National Assembly.

When the National Assembly is not in position to convene, the measures which provide for derogation from human and minority rights may be prescribed by the Government, in a decree, with the President of the Republic as co-signatory“ (Artikel 200, Absatz 5-6, Verfassung 2006).

Die Dezentralisierung des Landes wurde durch die neue Verfassung nicht vorangetrieben. Wie die International Crisis Group kritisierte: „Centralisation is substantially increased, with the government able to dissolve and appoint municipal councils and mayors“ (ICG, Policy Briefing 2006:13). Artikel 192 der neuen Verfassung führte tatsächlich eine direkte Regierungskontrolle ein.

„The Government shall be obliged to cancel the enforcement of the municipal general act which it considers to be in non-compliance with the Constitution or the Law, and institute the proceedings of assessing its constitutionality or legality within five days.

The Government may, under the terms specified by the Law, dismiss the Municipal Assembly.

Simultaneously with the dismissal of the Municipal Assembly, the Government shall appoint a temporary body which shall perform duties within the competences of the Assembly, taking into consideration the political and national composition of the dismissed Municipal Assembly” (Artikel 192, Verfassung 2006).

Die Dezentralisierung des Landes war insbesondere im Kontext der Entwicklung der Kosovo-Frage ein umstrittener Punkt unter den Parteien. Um eine Einigung zu erzielen, musste die Demokratische Partei (DS) seine Vorstellungen über eine starke Autonomie für Vojvodina aufgeben, da die Radikale Partei (SRS) befürchtete, Vojvodina könnte der nächste Kosovo werden. Somit fiel die Dezentralisierung dem politischen Konsens zum Opfer.

In der folgenden Tabelle ist eine Zusammenstellung der Änderungen im Jahre 2006 gegenüber der alten Verfassung zu sehen. Diese Zusammenstellung ist nicht vollständig. Da eine vollkommen neue Verfassung im Jahre 2006 verabschiedet wurde, gibt es sehr viele Differenzen. Die folgende Tabelle sollte lediglich einen schnellen Überblick der wichtigsten Änderungen im Bereich „checks and balances“ ermöglichen.

Tabelle 4: Ein Vergleich der Verfassung von 1990 und der Verfassung von 2006

	Verfassung 1990	Verfassung 2006
Regierungssystem	Semipräsidentialismus	Parlamentarisch, mit Elementen des Semipräsidentialismus
Checks and Balances	Keine Machtteilung, keine Machtkontrolle. Starker Präsident, schwacher Premier und schwaches Parlament. Von der Exekutive abhängiger Justiz.	Die Machtteilung und Kontrolle ist ausgewogener. Repräsentative Präsidentenrolle, starker Premier, stärkere Rolle des Parlaments. Justiz: weiterhin Abhängigkeit vom Präsidenten und Regierung.
Wahl des Präsidenten	Direktwahl (Art. 86)	Direktwahl (Art.114)
Präsidentiale Kompetenzen	Starker Präsident. Weitgehende Kompetenzen ua. Vorschlagsrecht für Verfassungsrichter, Leitung der Armee, Ausruf des Ausnahmezustands, Verordnungsrecht für die nötigen Schritte bei Ausnahmezustand usw. (Art.83)	Repräsentative Rolle. U.a. Verkündung des Gesetzes, Repräsentation im Ausland, Amnestiegewährung usw. (Art. 112)
Absetzung des Präsidenten	Einleitung des Verfahrens durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit. Entscheidung über Rücktritt des Präsidenten durch Referendum der Bürger (Art.88) Keine Beteiligung des Verfassungsgerichts.	Durch die Entscheidung des Parlaments mit Zweidrittelmehrheit bei Verletzung der Verfassung. Über die Verletzung der Verfassung entscheidet das Verfassungsgericht (Art. 118)

	Verfassung 1990	Verfassung 2006
Auflösung des Parlaments	Der Präsident kann auf Vorschlag der Regierung bei „gerechtfertigten Gründen“ (justified grounds) das Parlament auflösen. Keine Auflösung bei Ausnahmezuständen (Art.89)	Der Präsident kann auf Vorschlag der Regierung das Parlament auflösen. Keine Auflösung bei Misstrauensantrag gegenüber der Regierung, oder bei Ausnahmezuständen (Art.109)
Kriegszustand und Ausnahmezustand	Wenn das Parlament nicht zusammensitzen kann, und nach Einholung der Meinung des Premiers ruft der Präsident den Kriegszustand aus oder stellt eine Kriegsgefahr fest. Der Präsident kann auf eigene Initiative oder auf Vorschlag der Regierung bei Kriegszustand oder Kriegsgefahr Verordnungen erlassen, die in die Kompetenz des Parlaments gehören. Parlament muss zustimmen (Art.83) Der Präsident kann mit diesen Verordnungen auch Menschenrechte und Freiheitsrechte einschränken (Art.83) Auf Vorschlag der Regierung ruft der Präsident den Ausnahmezustand aus und ist berechtigt die „nötigen Schritte“ (measures required) zu unternehmen (Art.83)	Das Parlament kann im Falle eines Ausnahmezustandes oder eines Kriegszustandes Menschen- und Minderheitenrechte einschränken (Art.105) Falls das Parlament nicht zusammentreffen kann, können Menschen- und Minderheitenrechte durch Verordnungen des Premiers, mit Unterzeichnung des Präsidenten, eingeschränkt werden (Art. 200) Der Notstand wird vom Parlament ausgerufen (Art.99) Wenn das Parlament nicht einberufen werden kann, wird der Notstand vom Präsidenten der Republik, mit dem Präsidenten des Parlaments, und dem Premier ausgerufen (Art.200)
Kontrolle der Sicherheitsdienste	Kontrolle der Streitkräfte beim Präsidenten (Art.83) Keine parlamentarische Kontrolle der Sicherheitskräfte.	Das Parlament kontrolliert die Sicherheitskräfte (Art.99) Zivile Kontrolle über die Armee (Art.141)
Rolle der Regierung	Ungenau Formulierung über politische Leitung: „conduct the policy“ (Art.90) Ungenau Rolle gegenüber den Präsidenten, Vorschlagsrechte für präsidentiale Entscheidungen (Art.83,85)	Rolle der Regierung verstärkt. Unter anderem Formulierung der Fachpolitik, Durchführung der Gesetze (Art.123)
Wahl des Verfassungsgerichts	Auf Vorschlag des Präsidenten durch das Parlament gewählt (Art.83)	5 Richter durch den Präsidenten gewählt vorgeschlagen vom Parlament. 5 Richter durch das Parlament gewählt, vorgeschlagen vom Präsidenten. 5 Richter vom Kassationsgericht gewählt vorgeschlagen vom Hohen Richterrat und Staatsanwaltschaft (Art.172)
Richterwahl	Richter werden vom Parlament gewählt auf Lebenszeit (Art.73,101)	Auf Vorschlag des Hohen Richterrates vom Parlament gewählt (Art.147). Auch der Justizminister ist Mitglied im Hohen Richterrat (Art.153) Lebenslange Richterschaft, außer bei erstgewählten Richtern. In diesem Fall gewählt für 3 Jahre (Art.147)
Zentralisierung	Hohe Zentralisierung und Eingriffmöglichkeiten in die Kommunalebene (Art.109,112,113,118)	Zentralisierung, direkte Kontrolle der Regierung möglich (Art.192)
Änderung der Verfassung	Zweidrittelmehrheit im Parlament. Referendum der Bevölkerung (Art.133)	Zweidrittelmehrheit im Parlament. Bei bestimmten Änderungen weiterhin Referendum (Art.203)

Quelle: eigene Zusammenstellung

Insgesamt kann über die serbische Verfassung von 2006 gesagt werden, dass Fortschritte besonders im Bereich „checks and balances“ erreicht wurden. Gleichzeitig scheint die Verfassung weiterhin einige Mängel aufzuweisen, wie die Abhängigkeit der Justiz besonders vom Präsidenten der Republik oder die hohe Zentralisierung des Landes. Auch fehlt es an einigen Stellen an inhaltlicher Kohärenz, was womöglich auf den schnellen Prozess zurückzuführen ist. Der Prozess der Verabschiedung führte dazu, dass eine breite Unterstützung der Akteure

in Bezug auf die Verfassungsinhalt zu fehlen scheint. Diese Tatsache lässt vermuten, dass die Legitimität der Verfassung trotz breiter Mehrheit, erstmal fraglich ist, wodurch auch die Akteursinteresse zur Aufrechterhaltung dieser in Frage gestellt werden kann.

Aufgrund dieser Entwicklung ist es kritisch zu sehen, inwiefern die neue Verfassung ein funktionsfähiges Dokument werden kann, das tatsächlich die Regeln des politischen Spiels, und zwar „die einzigen Regeln des politischen Spiels“ vorgeben kann. Insbesondere in Betracht dessen dass die Judikative weiterhin stark von der Politik abhängig ist.

Gleichzeitig ist es wichtig festzuhalten, dass trotz dieser Umstrittenheit die Möglichkeit für eine demokratische Anwendung der neuen serbischen Verfassung in der Praxis besteht. Die Konsolidierung der Regeln ist nämlich, wie beschrieben worden ist, insbesondere bei breiten Handlungsoptionen, stark von den politischen Akteuren abhängig. So ist es auch bei dieser Verfassung von den politischen Akteuren abhängig, ob sie zu einer demokratischen Praxis führt. Ein gutes Beispiel dafür, wie Akteure durch Zurückhaltung die Verfassungsrealität ändern können war die Präsidentschaft von Stipe Mesić in Kroatien, vor der Änderung der Verfassung im Jahre 2000. So ist die Funktionsfähigkeit der serbischen Verfassung stark von der Anwendungspraxis der nächsten Jahre abhängig. Denn trotz Kritik muss festgehalten werden, dass sowohl durch die neue Verfassung, als auch durch den Wegfall der Bundesebene eine solide institutionelle Basis für politische Handlungen entstanden ist. Insbesondere im Vergleich zu den Milošević-Institutionen der neunziger Jahre.

Die politische Realität scheint allerdings erstmal gegen eine demokratische Einübung seitens der Akteure zu sprechen. Dass kann beispielsweise durch die schwierige Regierungsbildung und die darauf folgende Inaussichtstellung des Notstand 2007 untermauert werden. Ähnlich sah es allerdings auch anderthalb Jahre später aus. Ein Sprecher von Koštunicas DSS kündigte Ende April 2008, die Einleitung eines Untersuchungsausschusses an, an deren Ende ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten Tadić wegen Hochverrats stehen sollte. Dies wurde damit begründet, dass der Präsident durch die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU mit einem Akteur paktierte, der die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovos akzeptierte (Bonse und Brüggmann, 2008). Denn Kosovo ist, laut der serbischen Verfassung, weiterhin Teil von Serbien. Die politische Akteure in Serbien scheinen die neuen Regeln also, ähnlich wie die Milošević-Institutionen, weiterhin als Mittel im politischen Kampf zu sehen, anstatt diese als handlungsleitende Regeln zu akzeptieren. Sicher

zu sein scheint allerdings, dass eine Änderung dieser Verfassung wohl nicht so schnell kommen wird. Die neue serbische Verfassung führte nämlich durch Artikel 203¹⁰³ eine ähnlich komplizierte Änderungsprozedur ein, wie ihre Vorgängerin. In der Regel ist eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments für eine Verfassungsänderung notwendig. Wenn bestimmte, in der Verfassung genannten Bereichen der Verfassung geändert werden sollen, ist allerdings die Unterstützung der Mehrheit der abstimmenden Wahlberechtigten weiterhin die Voraussetzung für eine Änderung. Unter diese Regelung fällt allerdings sogut wie alles, unter anderem die Änderung der Präambel.

5.4 Fazit

In diesem Teilkapitel wurde beschrieben, dass Serbien, anders als Kroatien, seine Transformation nach dem Machtwechsel im Jahre 2000 nicht erfolgreich weiterführen konnte. Eine Änderung der Verfassung geschah auch nach der ersten Transition seit dem Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens nicht. Die nach dem Fall des Milošević-Regimes an die Macht gekommene breite DOS-Koalition, eine Vereinigung von 18 Parteien, konnte keine erfolgreiche Verfassungsänderung durchführen. Eine Einigung über eine neue serbische Verfassung kam bis 2006 nicht zu Stande, obwohl alle Regierungskoalitionen eine Reform des politischen Systems und eine Verfassungsänderung anstrebten.

Im Gegensatz zur Verabschiedung der ersten demokratischen Verfassung in Kroatien bedurfte die erste demokratische Verfassung Serbiens nicht des Konsenses zwischen alter und neuer Herrschaftselite, vielmehr aber eines Konsens innerhalb des neuen demokratischen Lagers. Die Akteurskonstellation schien für eine Verfassungsänderung förderlich. Zum einen durch die starke Abhängigkeit zwischen den relevanten Akteuren, die einen politischen Konsens fördern sollte. Zum anderen durch die Tatsache, dass die demokratieorientierten Parteien eine starke Mehrheit unter den relevanten Akteuren hatten. Trotz vorteilhaft scheinender Akteurskonstellation kam es während der ersten Regierung, wie auch während den folgenden Regie-

¹⁰³ „The National Assembly shall adopt an act on amending the Constitution by a two-third majority of the total number of deputies and may decide to have it endorsed in the republic referendum by the citizens. The National Assembly shall be obliged to put forward the act on amending the Constitution in the republic referendum to have it endorsed, in cases when the amendment of the Constitution pertains to the preamble of the Constitution, principles of the Constitution, human and minority rights and freedoms, the system of authority, proclamation the state of war and emergency, derogation from human and minority rights in the state of emergency or war or the proceedings of amending the constitution” (Artikel 203, Absatz 6-7, Verfassung 2006).

rungen nicht zur Einigung. Die Änderung der serbischen Verfassung wurde erst Ende 2006, fünf Jahre nach dem demokratischen Übergang, durchgeführt.

Wie durch die Analyse gezeigt werden konnte, war es zu diesem erfolglosen Institutionalisierungsprozess dadurch gekommen, dass, anders als in Kroatien, die politischen Akteure in Serbien trotz demokratischer Orientierung weder ein tatsächliches Interesse, noch die Entscheidungsautonomie besaßen, eine neue Verfassung zu verabschieden, die tatsächlich handlungsleitend das politische System hätte regeln können. Diese Situation konnte durch den Handlungskorridor der Akteure erklärt werden, der die institutionelle Reform durch eine Verflechtung zwischen der institutionellen Beharrungskraft und der mangelnden staatlichen Souveränität zu verhindern schien.

Es wurde gezeigt, dass der erfolglose Verfassungsgebungsprozess in Serbien die Folge einer falsch interpretierten Kontinuität mit dem ehemaligen Regime war, in Rahmen dessen unter dem Schleier der Legalismus jegliche Reform des politischen Systems verhindert worden ist.

Die neuen Akteure mussten sich nach Einschränkungen des institutionellen Rahmens einer Fassadedemokratie richten, die, wie beschrieben worden ist, nie die Funktion von „the only game in town“ erfüllen konnte. Die „Aktivierung“ der geerbten Institutionen in Serbien hat, anders als in Kroatien, keine solide institutionelle Basis für politische Handlungen geboten, vielmehr hat sie die Anwendungsschwierigkeiten der Fassaderegeln zum Vorschein gebracht, und gleichzeitig den Akteuren einen breiten Handlungsspielraum eingeräumt.

Anders als in Kroatien hat der institutionelle Rahmen den serbischen Politikern unter den gegebenen Akteurskonstellationen ermöglicht, ihre Vetopositionen aufrecht zu erhalten, ohne dass sie auf politische Handlungen nach eigenem Interesse hätten verzichten müssen. Sowohl die Verfassung auf der republikanischen Ebene, als auch die jugoslawische Verfassung, insbesondere aber die gleichzeitige Existenz und das Zusammenspiel dieser beiden Ebenen haben durch ihr ungeklärtes Verhältnis den Akteuren erlaubt, den Regeln zu folgen, die ihren Interessen am Besten zusagten. Die serbische Verfassung institutionalisierte durch Artikel 135 einen Schutzmechanismus von der Obrigkeit der jugoslawischen Ebene, der serbischen Politikern ermöglichte, sich von strengen institutionellen Zwängen der Bundesebene zu befreien. Gleichzeitig bot die Bundesebene eine gute Alternative bei unpassenden Regeln oder funktionsunfähigen Organen auf der Republiksebene. Als letzte Möglichkeit in politischen Kämpfen konnte, wie beschrieben wurde, die Legitimität des institutionellen Rahmens angezweifelt werden. Dadurch konnten sich die Akteure von institutionellen „Lasten“ befreien.

Der institutionelle Rahmen und die dadurch eröffneten Handlungsoptionen wurden somit im politischen Kampf als Mittel zur Verwirklichung eigener Interessen genutzt, statt als handlungsleitend akzeptiert zu werden. Das hat zur Untergrabung der Konsensfähigkeit zwischen den politischen Akteuren geführt, da jeder Akteur für seine Position eine geeignete institutionelle Basis finden konnte. Für die Änderung dieser Regeln allerdings hätte laut Vorschriften der Milošević-Verfassung für Serbien ein breiter Konsens der Akteure entstehen müssen. Das hat zu einer hohen Beharrungskraft der institutionellen Erblasten des vorigen Regimes geführt, was die hinderliche Wirkung der institutionellen Erblasten in Serbien gezeigt hat. Diese hohe Beharrungsfähigkeit jedoch wurzelte nicht in der Einübung der Institutionen, wie das im Falle Kroatiens zu beobachten war, sondern vielmehr in der Tatsache, dass sie den politischen Akteuren Handlungsoptionen ermöglichten, die sie in einer konsolidierten Demokratie nicht hätten haben können.

Durch die Untersuchung konnte erstens die Schlussfolgerung gezogen werden, dass institutionelle Erblasten auch dann ein hohes Beharrungsvermögen aufweisen können, wenn diese im alten System kaum Anwendung gefunden haben. Die Untersuchung hat zweitens gezeigt, dass bei starker Beharrung der institutionellen Erblasten des autoritären Regimes auch bei förderlicher Akteurskonstellation ein Konsensus über eine demokratische Verfassung ausbleiben kann. Der geerbte institutionelle Rahmen ermöglichte den Akteuren in Serbien durch die Erweiterung des Handlungskorridors, die gegenseitige Abhängigkeit, die durch die Akteurskonstellation entstanden war, aufzulösen. Politische Handlungen wurden dadurch, anders als es in konsolidierten Demokratien der Fall gewesen wäre, auch ohne Einigung möglich. Gleichzeitig hat diese Konstellation dazu geführt, dass die Akteure ihre Vetopositionen aufrechterhalten konnten. Diese Erkenntnis ist besonders wichtig, da ein wichtiger Schwerpunkt dieser Arbeit die Untersuchung des Zusammenwirkens verschiedener Faktoren war.

In der Untersuchung wurde festgestellt, dass die institutionellen Altlasten in Serbien stark mit der ungeklärten souveränen Staatlichkeit verflochten waren. Die staatliche Souveränität war durch die fehlende Harmonisierung der zwei Verfassungsebenen auf der Republiksebene und auf der Bundesebene und durch die mangelnde Anerkennung einer der Verfassungen als institutionelle „Obrigkeit“ in Serbien weiterhin ungeklärt. Die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens wurde somit durch die zwei Verfassungsebenen institutionalisiert.

Die souveräne Staatlichkeit in Serbien war, wie beschrieben worden ist, allerdings nicht nur durch die Existenz der Bundesebenen gefährdet. Der Status der Provinz Kosovo, die seit 1999 unter internationaler Kontrolle stand, war nach dem Fall des Milošević-Regimes weiterhin

ungeklärt. Während Kosovo laut der UN-Resolution 1244. weiterhin einer Provinz Serbiens darstellte, hatte der serbische Staat de facto keinen Einfluss auf diesen Teil seines Territoriums. Diese Herausforderung der serbischen Souveränität wurde, wie beschrieben worden ist, im Jahre 2001 durch die Einführung einer eigenen Verfassung für Kosovo durch den UN-Verwalter noch verstärkt. Es wurde beschrieben, dass die Existenz der Bundesebene und damit die Frage nach dem Schicksal des gemeinsamen Staates zwischen Serbien und Montenegro, in Verbindung mit der Tatsache, dass die serbische Republik ihre Gewalt über ein Teil ihres Territoriums verlor, die Verabschiedung einer neuen serbischen Verfassung verhinderte. Das wurde zum einen damit begründet, dass die Änderung der Bundesverfassung der Änderung der serbischen Verfassung voranging. Zum anderen wurde argumentiert, dass die Änderung der serbischen Verfassung tatsächlich erst nach dem Austritt Montenegros aus dem gemeinsamen Staatenbund geschehen ist. Diese Erkenntnisse untermauern die Annahme, dass der gleichzeitige Staatsbildungsprozess in Serbien für die demokratische Verfassungsgebung eine hinderliche Wirkung hatte.

Die souveräne Staatlichkeit in Serbien war, wie beschrieben wurde, durch eine zusätzliche Erblast des Milošević-Regimes gefährdet. Anders als in Kroatien fehlte in Serbien durch die beschriebene „Privatisierung“ der Staatlichkeit unter Milošević die effektive Staatsgewalt in den Händen der politischen Elite. Die unter Milošević entstandenen Verbindungen zwischen der Staatssicherheit und kriminellen Strukturen blieben, wie festgestellt worden ist, auch nach dem Fall des Milošević-Regimes intakt und stellten unabhängige Machtzentren dar. Dieses Erkenntnis war umso wichtiger, als beschrieben worden ist, dass das staatliche Gewaltmonopol in den Händen der gewählten Akteure einen wesentlichen Faktor der souveränen Staatlichkeit darstellt und unabdingbar für die Entscheidungsautonomie der politischen Akteure ist, die einer erfolgreichen demokratischen Institutionalisierung vorausgesetzt werden muss.

Tatsächlich hat die Untersuchung gezeigt, dass diese Machtzentren starke Vetoakteure waren und die Macht legitimer politischer Akteure herausforderten. Der Mord an Premier Đinđić im Jahre 2003 hat deutlich die Gewaltbereitschaft dieser Strukturen zur Verteidigung ihrer Machtpositionen gezeigt und damit bewiesen, dass eine Einmischung in die politischen Entscheidungsprozesse seitens der Vetoakteure tatsächlich bestand. Das Attentat auf den Premier machte deutlich, dass der breite Handlungskorridor der Akteure nur so lange reichte, wie diese nicht in die alte Ordnung eingriffen und die alten Strukturen aufzulösen versuchten. Damit scheint untermauert worden zu sein, dass starke Vetoakteure die demokratische Institutionali-

sierung und damit die erfolgreiche Etablierung einer Verfassung in Serbien tatsächlich verhindert haben.

Die Untersuchung der serbischen Entwicklung, welche zu einer erfolglosen Verfassungsgebung bis 2006 führte, hat deutlich gezeigt, dass institutionelle Altlasten insbesondere dann eine starke negative Wirkung auf die demokratische Institutionalisierung haben können, wenn sie mit Problemen der souveränen Staatlichkeit einhergehen. Das zeigt erstens der Einfluss der zwei konstitutionellen Ebenen als eine Verflechtung von der ungeklärten staatlichen Souveränität und den nicht demokratischen institutionellen Altlasten auf die Akteurshandlungen. Zweitens wird das vom Einfluss starker Vetoakteure als Konsequenz der fehlenden Institutionalisierung und der „privatisierten“ Staatlichkeit untermauert.

Obwohl in Serbien trotz starker demokratischer Akteure kein Akteur zu existieren schien, der die Verfassungsgebung hätte vorantreiben wollen und vorantreiben können, wurde im Jahre 2006 eine neue Verfassung für Serbien verabschiedet. Die negative Wirkung des Handlungskorridors auf eine demokratische Verfassungsgebung scheint allerdings auch im diesem Prozess bestätigt worden zu sein. Die Zuspitzung der Kosovo-Frage führte, wie gezeigt werden konnte, zu einer übereilten Einigung über die neue Verfassung, wobei die Gefährdung der staatlichen Souveränität als Druckmittel für einen politischen Konsens genutzt wurde.

Obwohl eine scheinbare Ähnlichkeit mit der Verfassungsgebung in Kroatien im Jahre 1990 festgestellt worden ist, wo der Drang nach staatlicher Unabhängigkeit den Konsens zwischen den Parteien förderte, konnte in Serbien keine ähnlich positive Verknüpfung zwischen Eigenstaatlichkeit und demokratischer Verfassung festgestellt werden. Das durch die mögliche Unabhängigkeit Kosovos gefährdete Staatsterritorium beschleunigte in Serbien zwar tatsächlich die Verabschiedung einer neuen Verfassung, doch außer einem patriotischen Akt führte dieser Konsens, wie gezeigt wurde, nicht zu einem demokratischen Verfassungsgebungsprozess. Trotz der Einigkeit der politischen Akteure konnte eine ähnliche Unterstützung der neuen Verfassung, wie im Jahre 1990 in Kroatien beobachtet wurde, aufgrund des Eilverfahrens nicht vorausgesetzt werden. Dies ist umso bedeutender, als beschrieben wurde, dass die spätere Funktionsfähigkeit der Verfassung und damit ihre Rolle als „the only game in town“ stark von der Unterstützung der relevanten Akteure abhängig ist.

Gleichzeitig wurde die neue Verfassung seiner Funktion als Grundregelung eines demokratischen Systems auch inhaltlich in vielerlei Hinsicht nicht. Es konnte festgestellt werden, dass das neue Dokument weitaus mehr „checks and balances“ einführte, als die Verfassung von

1990 und im Vergleich dazu eine solide institutionelle Basis bot. Trotz Fortschritte konnten allerdings inhaltliche Mängel und Widersprüchlichkeiten festgestellt werden, wie die starke Abhängigkeit der Justiz von der Regierung oder die Widersprüchlichkeit bei der Beschränkung von Menschen- und Minderheitenrechten. Auch der, durch Artikel 200 ermöglichte, Ausruf des Notstands schien eine demokratische Entwicklung gefährden zu können, solange Kosovo seine Unabhängigkeit behält. Es konnte festgestellt werden, dass insbesondere wegen dieser inhaltlichen Mängel die Verfassung auf die Unterstützung der relevanten politischen Akteure angewiesen ist, um „the only game in town“ zu werden und eine handlungsleitende Rolle zu übernehmen. Das ist genau das Gegenteil davon, was von der neuen Verfassung erwartet wurde, da diese die starke Rolle der Akteure hätte verringern sollen. Zudem konnte diese Unterstützung durch den umstrittenen Prozess nicht vorausgesetzt werden.

Obwohl also in Serbien eine neue Verfassung erfolgreich verabschiedet wurde, schienen die demokratische Konsolidierung und damit der endgültige Erfolg der Verfassungsgebung vorerst nicht garantiert. Die politische Entwicklung in Serbien ließ, wie gezeigt werden konnte, bereits kurz nach der Verabschiedung der neuen Verfassung erahnen, dass die politischen Akteure in Serbien die neuen Regeln, ähnlich wie die Milošević-Institutionen, weiterhin als Mittel und Waffe im politischen Kampf sehen, anstatt diese als handlungsleitend zu akzeptieren.

6 Die vergleichende Analyse der Verfassungsgebungsprozesse

Vor dem Vergleich der Verfassungsgebungsprozesse ist es wichtig zu betonen, dass es bei der Erklärung von Institutionalisierungserfolgen um *Faktorzusammenhänge* geht. Die Verfassungsgebungsprozesse in den Untersuchungsländern wurden durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren beeinflusst. Eine isolierte Betrachtung dieser kann nicht die Erklärung für den Erfolg oder Scheitern von den Institutionalisierungsprozessen liefern. Würden die Faktoren nicht in diesem Zusammenhang auftreten, könnten sie zu anderen Ergebnissen führen, wie auch die unterschiedliche Entwicklung von nur einem Faktor den Prozess in eine andere Richtung hätte drängen können. So müssen diese beeinflussenden Faktoren auch in der vergleichenden Analyse in ihrem Zusammenhang betrachtet werden.

Trotz der auf dem ersten Blick ähnlichen Entwicklungen der Transformationsprozesse in Kroatien und Serbien, zeigt die Fokussierung auf die Entwicklung der institutionellen Ebene für den Transformationserfolg relevante Unterschiede auf. Durch den Überblick der Demokratisierungsprozesse der neunziger Jahre und die Analyse der Verfassungsgebungsprozesse wurde gezeigt, dass in den Untersuchungsländern mal unterschiedliche, mal ähnliche Akteurskonstellationen entstanden sind. Diese waren jedoch immer mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Die unterschiedlichen Faktorkonstellationen führten zu verschiedenen Handlungskorridoren für die relevanten Akteure in Serbien und Kroatien. Sie scheinen in Kroatien die demokratische Institutionalisierung gefördert zu haben, in Serbien übten sie allerdings eine hinderliche Wirkung aus. Diese Umstände ermöglichten andere Handlungsoptionen für die kroatischen und die serbischen politischen Akteure. Diese unterschiedlichen Handlungsoptionen sind der Schlüssel für die Erklärung der unterschiedlichen Institutionalisierungserfolge in Kroatien und Serbien.

6.1 Die jugoslawische Prämisse

Wie im vorigen Kapitel identifiziert wurde, waren die unterschiedlichen Faktorkonstellationen in Kroatien und Serbien bereits durch die politischen Entwicklungen ab den siebziger Jahren bestimmt, wobei die Entwicklungen auf der jugoslawischen Ebene stark die der Republiksebenen beeinflussten. Als eine wichtige Ursache für die unterschiedliche Akteurskonstellation während des Institutionalisierungsprozesses konnte die unterschiedliche Entwicklung der kommunistischen Partei und der Opposition in beiden Ländern identifiziert werden. Die Liberalisierung Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre verlief in beiden Ländern an-

ders. Während in Kroatien diese Liberalisierungswelle stark nationalistisch geprägt war und von der Nomenklatura getragen wurde, die auf die Unterstützung der Bevölkerung bauen konnte, war die Verbindung zwischen Liberalisierung und Nationalismus in Serbien Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre schwach ausgeprägt. Während die kroatischen „Reformer“ gegen die wirtschaftliche und kulturelle Unterordnung Kroatiens kämpften, übten die „Modernisten“ aus den Reihen der serbischen Kommunisten Kritik an der dogmatischen Parteilinie und an der jugoslawischen Führung. Die serbische Führung strebte eine Reform des Bundes der Kommunisten an, ihre Politik hatte allerdings wenig nationalistische Elemente. Diese unterschiedliche Haltung der zwei Parteiführungen in der kurzen Liberalisierungsphase führte dazu, dass während in Kroatien nach der Niederschlagung des „kroatischen Frühlings“ die *nationalistischen* Elemente aus der kommunistischen Partei entfernt wurden, wurde die serbische Partei von den *liberalen* Persönlichkeiten gesäubert.

In Folge dieser Säuberungen entwickelte sich Kroatien zur „stillen Republik“ mit einer dogmatischen kommunistischen Partei. Erst ab den achtziger Jahren war ein stärkerer Reformflügel zu beobachten, mit einem mehr liberalen als nationalistischen Gedankengut. In der serbischen Partei verstärkte sich jedoch, nach der Säuberung von den „anarcho-liberalen“ Mitgliedern, die nationalistische Komponente. Diese sich verstärkende nationalistische Komponente in Verbindung mit dem Mangel an liberalen Persönlichkeiten in der Partei führte in Serbien dazu, dass die Partei der „nationalistischen Wende“ unter Milošević nicht widerstehen konnte.

In Serbien wurde der Nationalismus, anders als in Kroatien, von der kommunistischen Partei aufgegriffen und insbesondere nach Miloševićs Machtantritt und weiteren Säuberungen in der kommunistischen Partei zu Eigen gemacht. Für Serbien bedeutete die Erhaltung Jugoslawiens, aufgrund der starken Stellung Serbiens in der Föderation und der großen Anzahl an Serben in anderen jugoslawischen Republiken, die Erhaltung eines Staates aller Serben, so konnte die serbische kommunistische Partei Nationalismus zusammen mit Kommunismus und dem Erhalt von Jugoslawien vertreten.

Anders als in Serbien war die Sicherung des Machterhalts durch Integration des Nationalismus für die kroatische kommunistische Partei nicht möglich. Zum einen, verhinderte das bereits erwähnte mangelnde nationalistische Gedankengut diese Entwicklung. Zum anderen wurde der Nationalismus schnell von der kroatischen Opposition aufgegriffen. In Kroatien flüchteten nach dem „kroatischen Frühling“ viele nationalistisch orientierte und in Ungnade gefallene Parteimitglieder und nationalistische Intellektuelle ins Ausland oder wurden verur-

teilt. Sie stellten Ende der achtziger Jahre die Basis der nationalistischen Opposition dar. Doch nicht nur das fehlende nationalistische Gedankengut und das Aufgreifen des Nationalismus durch die oppositionellen Kräfte haben in Kroatien eine ähnliche Entwicklung wie in Serbien verhindert. Auch der jugoslawische Hintergrund hatte eine unterschiedliche Auswirkung auf die Akteursentwicklung in Kroatien. Es wurde beschrieben, dass für die kroatische kommunistische Partei ein ähnlicher Nationalismus im Rahmen der jugoslawischen Föderation nicht vertretbar war. Um das nachvollziehen zu können, ist es wichtig, die Eigenheiten des jugoslawischen Kommunismus an dieser Stelle erneut aufzugreifen.

Im sozialistischen Jugoslawien waren alle kommunistischen Parteien auf der Ebene der Republiken gleichzeitig Mitglieder der jugoslawischen kommunistischen Partei, dem Bund der Kommunisten Jugoslawiens (SKJ). Die kommunistische Ideologie in Jugoslawien und so auch in Kroatien war demnach stark mit dem jugoslawischen Gedanken, der Ideologie des Jugoslawismus, verbunden. Trotz des voranschreitenden Zerfalls der jugoslawischen Ebene war durch diese Verbindung die kommunistische Partei Kroatiens jugoslawientreu. Diese jugoslawientreue Haltung war Ende der achtziger Jahre, anders als im Falle Serbiens, im starken Gegensatz zu den kroatischen Interessen und damit zum kroatischen Nationalismus. Zu diesem Zeitpunkt war nämlich eine immer stärkere serbische Dominanz und ein wachsender, aggressiver serbischer Nationalismus auf jugoslawischer Ebene zu beobachten. Das machte die Verbindung von Kommunismus (und damit Jugoslawismus) und Nationalismus auf der kroatischen Ebene unmöglich.

In dieser Differenz der Einstellungen der kroatischen und serbischen kommunistischen Parteien liegt die Erklärung für die unterschiedlichen Wahlerfolge im Jahre 1990. Während Miloševićs Kommunisten serbische Interessen vertraten und dadurch auf die Unterstützung der Bevölkerung zählen konnten, hatte die kommunistische Partei Kroatiens in den Augen der Bevölkerung des immer stärkeren aggressiven serbischen Nationalismus auf jugoslawischer Ebene nichts entgegenzusetzen. Damit hatte sie wenig Rückhalt in der Bevölkerung.

Die Opposition in Serbien, die ebenfalls versuchte auch auf der Basis nationalistischer Werte zu politisieren, wurde durch den Wandel in der kommunistischen Partei stark geschwächt. Ihnen wurde der „nationalistische Wind“ aus den Segeln genommen, denn sie haben nichts anderes sagen können, als das Regime selbst. Oppositionelle Kräfte in Serbien, die nicht auf der Basis nationalistischer Werte politisierten, hatten allerdings auch kaum Unterstützung in der Gesellschaft, da der Zerfall des sozialistischen Jugoslawiens die Zeit der nationalistischen Mobilisierung war. Somit hatte die Opposition in Serbien, wie festgestellt wurde, durch ihre

eigene nationalistische Ausrichtung die Führungsposition des Regimes indirekt anerkennt, solange er nationale Interessen vertrat. Eine nationalistische Orientierung für die Opposition war auch in Kroatien zu beobachten. Die meisten neu gegründeten Parteien waren auch hier auf dem rechten Spektrum. Die kroatische Opposition konnte allerdings, wie beschrieben wurde, im Gegensatz zur serbischen Opposition einfach auf der „nationalistischen Welle“ der Zeit schwimmen.

Aufgrund der verschiedenen Entwicklung von Regime und Opposition konnte man Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre in Kroatien eine kommunistische Partei mit relativ starken liberalen Persönlichkeiten und ein Mangel an nationalistischem Gedankengut beobachten, die von einer fast ausschließlich nationalistisch ausgerichteten Opposition herausgefordert wurde. In Serbien allerdings entstand bereits vor den ersten Wahlen eine für postkommunistische Länder unübliche Akteurskonstellation, indem einer ideologisch nationalistischen und strukturell kommunistischen Partei an der Macht eine mehrheitlich nationalistische Opposition gegenüberstand. Durch die gemeinsame nationalistische Ideologie wurde die Politik des Regimes in Serbien, anders als in Kroatien, von der Opposition kaum hinterfragt.

Diese unterschiedlichen Akteurskonstellationen in Kroatien und Serbien haben die politischen Entwicklungen der nächsten Jahre stark geprägt. In Kroatien wurde, wie beschrieben worden ist, die Transformation durch die Reformer der kommunistischen Partei eingeleitet. Die Liberalisierung fing in Kroatien als Gegenmaßnahme der Reformkommunisten gegen die nationalistische Politik Serbiens und als Stärkung gegen die Dogmatiker der kommunistischen Partei an. Die Mehrparteienwahlen, die für April 1990 ausgeschrieben wurden, endeten mit der Absetzung der Kommunisten durch eine nationalistische Bewegung, die Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ). Die HDZ, die bei den Wahlen eine absolute Mehrheit in allen Parlamentskammern erreichen konnte, strebte ein demokratisches und kapitalistisches Kroatien auf der Basis kroatischer nationalen und religiösen Werten an.

Wie es festgestellt wurde, änderte sich in Kroatien nach den ersten Mehrparteienwahlen nicht einfach die Akteurkonstellation. Viel wichtiger gewesen zu sein scheint, dass sich die neuen Machthaber für die Demokratie aussprachen und einen politischen Wandel anstrebten. So erfolgte im Rahmen der ersten Mehrparteienwahlen in Kroatien 1990 tatsächlich ein Elitenwechsel. Es wurde festgestellt, dass die erfolgreiche Etablierung von neuen demokratischen Institutionen beziehungsweise die Reform von institutionellen Altlasten stark vom Interesse der relevanten Akteure abhängt. Tatsächlich scheint in Kroatien ein wichtiger Faktor gewesen zu sein, dass die neue Regierung eine Systemreform in Richtung einer Demokratie unterstütz-

te. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass die Demokratie von der HDZ als Mittel zu Verwirklichung der kroatischen Unabhängigkeit gesehen wurde. Obwohl das Streben nach Eigenstaatlichkeit und damit der Faktor „Staatlichkeit“ besonders bei der Verabschiedung der Verfassung von 1990 eine wichtige Rolle spielte, muss dieser Faktor bereits an dieser Stelle hervorgehoben werden.

Die Situation in Serbien war im Vergleich zu Kroatien wesentlich anders. Eine ähnliche Fraktionalisierung der kommunistischen Partei konnte in Serbien nicht beobachtet werden. Die nationalistisch-kommunistische Partei von Milošević behielt die Macht in Serbien auch nach den ersten Mehrparteienwahlen 1990. Es kam innerhalb der kommunistischen Partei zwar zu einer inneren „Neuausrichtung“, zu einem Machtwechsel in Serbien kam es in Folge der Wahlen jedoch nicht. Die an der Macht gebliebene alte Elite strebte, anders als die neue Regierung in Kroatien, weder demokratische Reformen, noch die Unabhängigkeit der serbischen Republik an. Tatsächlich gab es in Serbien bis zum Jahre 2000 kein Elitenwechsel und damit auch keine neue politische Elite, die eine demokratische Entwicklung hätte anstreben wollen.

6.2 Die ersten Verfassungen: Institutionalisierung 1990

Im Jahre 1990 wurden in beiden Untersuchungsländern neue Verfassungen verabschiedet. Bei diesem Prozess konnte man das Zusammenspiel der drei zentralen Untersuchungsfaktoren, die Akteurskonstellation, der institutionelle Rahmen und die Staatlichkeit, gut beobachten. Die förderliche Rolle des Handlungskorridors für die kroatischen Akteure wurde bei der Verfassungsgebung 1990 besonders deutlich. Die serbische Verfassungsgebung von 1990 zeigte gleichzeitig die Folgen einer nicht demokratisch orientierten Führung mit einem breiten Handlungskorridor auf.

Die unterschiedlichen Akteurskonstellationen förderten im Kontext des zerfallenden Jugoslawiens verschiedene Institutionalisierungsstrategien in beiden Ländern. Wie beschrieben wurde, hat die neue kroatische Führung sofort Schritte unternommen um sich vom (kommunistischen) Jugoslawien institutionell unabhängig zu machen. Eine neue kroatische Verfassung wurde 1990 vom neu gewählten Parlament in einem breiten Konsens zwischen Regierung und Opposition verabschiedet. Unter den oppositionellen Parteien befand sich auch die ehemalige kommunistische Partei, die die zweitgrößte Kraft im Parlament darstellte. Diese Tatsache ist umso bedeutender, wenn man sich vor Augen führt, das ein breiter Konsens über die neuen Regeln die Konsolidierung dieser unterstützt; und damit auch die Fähigkeit der Regeln als „the only game in town“ zu fungieren. Anders als in Kroatien wurde mit der Verabschiedung

der „neuen“ serbischen Verfassung 1990 bereits *vor* den ersten Mehrparteienwahlen begonnen. Eine oppositionelle Beteiligung, und damit eine breite Unterstützung der neuen Verfassung, gab es in Serbien dadurch nicht.

Diese unterschiedlichen Entwicklungen wurden durch die unterschiedlichen Faktorenkonstellationen begünstigt. So erfolgt an dieser Stelle ein Vergleich dieser Faktoren.

1. *Die Akteurskonstellation.* In Kroatien war als Ergebnis der Wahlen eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Demokratisierung erfüllt: es gab eine politische Mehrheit, die eine demokratische Reform anstrebte und kein Interesse an existierenden institutionellen Arrangements hatte. Die neue Elite wollte sich vom alten System trennen und stellte der jugoslawischen kommunistischen Ideologie die „nationale“ (eigenstaatliche) Demokratie als neues Konzept entgegen. Gleichzeitig war es, wie gezeigt werden konnte, besonders wichtig, dass die neue kroatische Regierung für die Reform des institutionellen Rahmens, und damit für die Änderung der Verfassung, auf die Zustimmung der Opposition angewiesen war, da sie allein nicht die nötige Zweidrittelmehrheit aufbrachte. Das führte zu einem Einbezug der parlamentarischen Opposition in die Verabschiedung der neuen Verfassung und dadurch zu einer Akteurskonstellation, die ein Konsens zwischen den Akteuren förderte.

In Serbien hat die Akteurskonstellation, anders als in Kroatien, eine demokratische Reform nicht begünstigt. Es konnte gezeigt werden, dass aufgrund des fehlenden Übergangs der politischen Macht sowohl 1990, als auch über die gesamten neunziger Jahre, kein Interesse in den Reihen des Regimes für eine demokratische Institutionalisierung bestand. Anders als in Kroatien wurde die schwache und fragmentierte Opposition, die aufgrund der eigenen nationalistischen Ausrichtung die Führungsrolle von Miloševićs Sozialistischer Partei *de facto* anerkannte, kein relevanter Akteur in der Verabschiedung der neuen serbischen Verfassung. Damit existierte in Serbien insgesamt kein relevanter Akteur, der eine demokratische Institutionalisierung hätte vorantreiben können, während aufgrund der Stellung der Regierung überhaupt kein Bedarf für einen Konsens über neue Institutionen bestand. Das stellt einen wesentlichen Unterschied zur Entwicklung in Kroatien dar. Während die kroatische Akteurskonstellation die Verabschiedung einer neuen demokratischen Verfassung förderte, war diese im Falle Serbiens hinderlich. Der Mangel an oppositioneller Beteiligung in Serbien ist zudem aus einer anderen Perspektive bedeutend. Wie beschrieben wurde, kann die fehlende oppositionelle Beteiligung den Institutionalisierungsprozess in die Länge ziehen, da nach Änderung der Machtverhältnisse der Aushandlungsprozess über die neuen Regeln erneut aufgenommen

werden können. Tatsächlich konnte in Serbien diese Wirkung der mangelnden oppositionellen Beteiligung, nachdem Fall von Milošević, aufgezeigt werden.

2. *Der institutionelle Rahmen.* Die Analyse der kroatischen Verfassungsgebung von 1990 hat gezeigt, dass der geerbte institutionelle Hintergrund das Interesse der relevanten Akteure, auch die der ehemaligen kommunistischen Partei, an einer institutionellen Reform förderte. Einerseits entstand in Kroatien durch den Zerfall des föderalen Staates und den Funktionsverlust der föderalen Ebene ein hoher Bedarf an neuen Institutionen. Dieser Bedarf nach eigenen Institutionen wuchs mit den Konflikten zwischen der serbischen Minderheit in Kroatien, der neuen Republikführung und der föderalen Ebene, da Kroatien mit vielen Staatsaufgaben de facto allein blieb, während grundlegende staatliche Organe, wie beispielsweise eigene Streitkräfte, fehlten. Andererseits war die Beharrungskraft der geerbten Institutionen, wie die der sozialistischen Verfassung Kroatiens, sehr gering. Die neue Regierung hatte, wie bereits erwähnt, kein Interesse an den institutionellen Erblasten des von ihm abgelehnten Regimes. Aber auch die ehemalige kommunistische Partei war durch die wachsenden Konflikte auf der jugoslawischen Ebene und im Land, und durch die voranschreitende partei-innere Reform bewegt, die bestehenden Regeln zu reformieren.

Wie beschrieben wurde, war das alte, kommunistische System stark verbunden mit der Ideologie des Jugoslawismus. Somit waren die alten kommunistischen Institutionen in Kroatien nicht mehr zu vertreten. In Kroatien blieb somit kein relevanter Akteur, der die Aufrechterhaltung der bestehenden Institutionen, so die Aufrechterhaltung der sozialistischen Verfassung Kroatiens, unterstützt hätte. Diese Entwicklung förderte somit, dass nicht nur die neue Regierung, sondern *alle* relevanten Akteure in Kroatien ein Interesse an einer neuen Verfassung hatten. Als Folge dessen, wurde die neue kroatische Verfassung von 1990 in einem breiten Konsens aller Akteure angenommen. Diese Erkenntnis ist umso wichtiger, als eine niedrige Beharrung alter Institutionen als Erfolgskriterium einer Verfassungsgebung angesehen wurde. Der Fall Kroatien hat dies bestätigt und gezeigt, dass institutionelle Erblasten des autokratischen Regimes keine hinderliche Wirkung auf die demokratische Verfassungsgebung haben, wenn diese nicht im Interesse der Akteure sind und damit keine Beharrungskraft besitzen.

Die Rolle des institutionellen Rahmens war in Serbien aufgrund des fehlenden Bedarfs an demokratischen Reformen ein anderer. Das serbische Regime behielt weitgehend seine alten Strukturen aus der sozialistischen Zeit. Neue Institutionen wurden nur aufgrund des wachsenden nationalen und internationalen Drucks eingeführt, sie stellten jedoch nur eine demokrati-

sche Fassade dar. Dadurch hat weniger die Beharrungskraft der alten Institutionen, als der fehlende Elitenwechsel selbst die demokratische Institutionalisierung gehindert.

3. *Der staatliche Rahmen.* Eine wichtige Eigenheit der kroatischen Institutionalisierung war, dass eine positive Auswirkung der ungeklärten souveränen Staatlichkeit Kroatiens bei der Verfassungsgebung 1990 festgestellt wurde. Die Demokratie und die neuen demokratischen Institutionen wurden als Träger der kroatischen Staatlichkeit genutzt und wahrgenommen. Die Demokratie wurde damit zum Mittel zur Erreichung der staatlichen Souveränität. Das machte die kroatische Verfassung von 1990 zu einem Symbol der kroatischen Eigenstaatlichkeit. Da ein unabhängiger kroatischer Staat, aufgrund der Konflikte auf der jugoslawischen Ebene und in Kroatien, für alle relevanten Akteure erstrebenswert wurde, darunter auch für die parlamentarische Opposition, war die neue Verfassung eine von allen relevanten Akteuren unterstützte Institution. Die Untersuchung hat gezeigt, dass durch die Verknüpfung von Demokratie und Eigenstaatlichkeit die zum Institutionalisierungsprozess parallel verlaufende Staatsbildung die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung in Kroatien 1990 aktiv förderte. Dieses Erkenntnis ist umso wichtiger, als angenommen wurde, dass ein zur Verfassungsgebung gleichzeitig laufender Staatsbildungsprozess hinderlich für den Erfolg einer demokratischen Verfassungsgebung sein kann. Das hat sich an dieser Stelle nicht bewahrheitet.

Anders als in Kroatien konnte sich die Demokratie in Serbien, nicht zum „Mittel zum Zweck“ entwickeln, da die neu-alte politische Elite die jugoslawischen Erblasten nicht abzulehnen brauchte und auch eine Eigenständigkeit der Republik Serbien nicht anstrebte. Obwohl aber die formale Unabhängigkeit der serbischen Republik nicht angestrebt wurde, konnte festgestellt werden, dass die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens bereits während der Verabschiedung der Verfassung 1990 ein Einflussfaktor war. Die Obrigkeit der föderalen Institutionen wurde nämlich bereits in der neuen serbischen Verfassung in Frage gestellt, wenn die Bundesebene serbische Interessen verletzen sollte (Artikel 135).

Insgesamt scheint in Kroatien im Jahre 1990 sowohl die Akteurskonstellation als auch der Handlungskorridor der relevanten Akteure förderlich für eine erfolgreiche Verfassungsgebung gewesen zu sein. Während die Akteurskonstellation einen starken demokratieorientierten Akteur, den HDZ, hervorbrachte und gleichzeitig einen Konsens zwischen Regierung und Opposition förderte, sicherten der laufende Staatsbildungsprozess und die geringe Beharrung der alten Institutionen die breite Akteursunterstützung für die neue Verfassung. Diese breite Unterstützung schien eine gute Basis dafür dargestellt zu haben, dass die neue Verfassung von allen Akteuren als „the only game in town“ anerkannt wurde. In Serbien dagegen war weder die

Akteurskonstellation für eine demokratische Verfassungsgebung förderlich, noch unterstützte der institutionelle oder der staatliche Rahmen in irgendeiner Form eine demokratische Reform.

Die Konsequenz dieser Entwicklung war in Kroatien eine weitgehend erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung. Die neue kroatische Verfassung führte ein semipräsidentiales System ein und garantierte sowohl die politischen und bürgerlichen Rechte, als auch die Gewaltenteilung. Der Machtausgleich zwischen den Gewalten war jedoch ungenügend, da in der Verfassung kaum die Möglichkeit bestand, die Regierung, insbesondere aber den starken Präsidenten zur Verantwortung zu ziehen. Vor allem dann, wenn der Präsident eine starke parlamentarische Mehrheit besaß. Somit bestand in der kroatischen Verfassung trotz des grundsätzlich demokratischen Inhalts ein Mangel an üblichen „checks and balances“, was der Präsident, Franjo Tuđman während den neunziger Jahren ausnutzte. Nichtsdestotrotz handelte es sich bei der kroatischen Verfassung um ein breit diskutiertes Regelwerk, das demokratische Institutionen einführte und damit eine solide Basis für politische Handlungen darstellte. Trotz einiger Mängel blieb keine Macht ohne jegliche Kontrolle. Anders als die serbische, führte die kroatische Verfassung beispielsweise eine vom Präsidenten unabhängige Wahl der Verfassungsrichter ein¹⁰⁴. Das Verfassungsgericht in Kroatien konnte, wie es weiter noch mal betont wird, tatsächlich eine weitgehende Unabhängigkeit während der neunziger Jahre erreichen und sich zu einem relevanten Akteur entwickeln.

Die kroatische Verfassung hatte sowohl durch den Prozess der Verabschiedung, als auch inhaltlich das Potenzial, als „the only game in town“ zu fungieren. Mit der neuen Verfassung wurde in Kroatien eine funktionsfähige institutionelle Grundlage eingeführt. Damit waren in Kroatien für eine erfolgreiche Verfassungsgebung sowohl die Tatsache der Änderung, als auch die Funktionsfähigkeit dieser Änderung gegeben. Das ist umso wichtiger, als diese Verfassung die institutionelle Grundlage der neunziger Jahre, und damit die Grundlage der politischen Handlungen nach dem Machtverlust der HDZ, darstellte.

Anders als die kroatische Verfassung, war die serbische Verfassung von 1990 nicht mehr als eine demokratische Fassade. Es konnte festgestellt werden, dass während die kroatische Ver-

¹⁰⁴ Dazu muss vollständigheitshalber gesagt werden, dass durch das Vorschlagsrecht der zweiten Kammer für die Position der Verfassungsrichter, und dadurch, dass in der zweiten Kammer 5 Mitglieder vom Präsidenten ernannt werden, es sogar in Kroatien eine Möglichkeit für präsidentialen Eingriff in die Aufstellung des Verfassungsgerichts gab. Diese war jedoch nicht vergleichbar mit den Möglichkeiten des serbischen Präsidenten, der selbst das Vorschlagsrecht für Verfassungsrichter besaß.

fassung von 1990 eine Gewaltenteilung grundsätzlich garantierte, hat die serbische Verfassung die Gewaltenteilung in jeder Hinsicht untergraben. Alle Gewalt wurde dem mächtigen Präsidenten untergeordnet. Das wurde sowohl durch seine Kompetenz hinsichtlich der einfachen Auflösung des serbischen Parlaments, als auch durch sein Vorschlagsrecht für die Position der Verfassungsrichter, untermauert. Obwohl in der kroatischen Verfassung auch ein Mangel an üblichen „checks and balances“ gegenüber dem Präsidenten gab, konnte in der serbischen Verfassung kaum irgendeine Kontrollmöglichkeit gegenüber dem Präsidenten entdeckt werden. Kontrollrechte in den Händen anderer Organen gegenüber dem Präsidenten gab es in der serbischen Verfassung entweder gar nicht, oder sie waren inhaltsleer und ungenau. Das wurde unter anderem durch das Verfahren zum Rückruf des Präsidenten untermauert, im Rahmen dessen, statt dem Verfassungsgericht, der Bevölkerung die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von präsidentialen Handlungen und den Rückzug des Präsidenten zugesprochen wurde. Ein gutes Beispiel war auch die Möglichkeit zur Auflösung des Parlaments bei „gerechtfertigten Gründen“, die nicht weiter ausgeführt wurden.

Während die kroatische Verfassung von 1990 also durchaus eine solide institutionelle Basis für politische Handlungen bot, bot die serbische Verfassung in keinerlei Hinsicht eine solche institutionelle Grundlage. Das ist umso relevanter, als einer erfolgreichen Verfassungsgebung die Fähigkeit der Verfassung ihre zuge dachte Funktion, nämlich die Regelung des politischen Spiels, erfüllen zu können, als Erfolgskriterium zu Grunde gelegt wurde. Die serbische Verfassung besaß sowohl aufgrund mangelnder Unterstützung der politischen Akteure, als auch aufgrund des ungenügenden Inhalts wenig Potential als „the only game in town“ zu funktionieren. So kann man im Falle Serbiens, anders als in Kroatien, zwar die Verabschiedung einer Verfassung feststellen, diese kann jedoch weder prozedural noch inhaltlich als eine erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung gewertet werden. Eine demokratische Institutionalisierung blieb in Serbien während der gesamten neunziger Jahre aus. An dieser Stelle ist es auch wichtig zu erwähnen, dass die mangelnde Funktionsfähigkeit dieser Verfassung den Demokratisierungsprozess auch nach dem Fall des Milošević-Regimes erschwerte, da unter anderem diese Verfassung den institutionellen Erbe des Milošević-Regimes darstellte.

Um die großen inhaltlichen Differenzen beider Verfassungen übersichtlicher zu machen, wird in der folgenden Tabelle eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Regelungen gegeben. Diese Tabelle hat nicht zum Ziel alle Unterschiede der beiden Verfassungen darzustellen. Sie soll lediglich auf wichtige Unterschiede im Bereich „checks and balances“ hinweisen, die die spätere Funktionsfähigkeit der Verfassungen beeinflussten. Somit werden in der Tabelle nur

einige Bereiche beider Verfassungen hervorgehoben, die die Differenzen deutlich machen sollen. Als Beispiel kann die unterschiedlich geregelte Auflösung des Parlaments erwähnt werden. Während der serbische Präsident das Parlament einfach bei „gerechtfertigten Gründen“ auflösen kann (Artikel 89), ist die Auflösung des kroatischen Abgeordnetenkambers nur in bestimmten Situationen möglich (Artikel 104). Auch im Falle des Notstands wird der Unterschied klar. Der serbische Präsident kann, anders als der kroatische, den Notsand oder Kriegszustand selbst ausrufen, wenn das Parlament nicht zusammentreffen kann. Das ist insbesondere in Anbetracht der leichten Auflösung des Parlaments und die im Kriegszustand große Freiheiten des Präsidenten eine starke Kompetenz.

Tabelle 5: Ein Vergleich der kroatischen und serbischen Verfassungen von 1990

	Kroatische Verfassung 1990	Serbische Verfassung 1990
Regierungssystem	Semipräsidentialismus	Semipräsidentialismus
Checks and Balances	Keine ausgewogene Machtteilung und Machtkontrolle. Starker Präsident, schwacher Premier und schwaches Parlament.	Keine Machtteilung, keine Machtkontrolle. Starker Präsident, schwacher Premier und schwaches Parlament. Von der Exekutive abhängige Justiz.
Wahl des Präsidenten	Direktwahl (Art.95)	Direktwahl (Art. 86)
Absetzung des Präsidenten	Nur bei Verletzung der Verfassung möglich. Das Verfahren wird vom Parlament mit 2/3 Mehrheit eingeleitet. Entscheidung durch Verfassungsgericht mit 2/3 Mehrheit (Art.105)	Einleitung des Verfahrens durch das Parlament mit Zweidrittelmehrheit. Entscheidung über Rücktritt des Präsidenten durch Referendum der Bürger (Art.88) Keine Beteiligung des Verfassungsgerichts.
Auflösung der Abgeordneten kammer	Der Präsident der Republik löst die Abgeordneten kammer auf Antrag der Regierung, mit Gegenzeichnung des Premiers, auf, wenn die Kammer der Regierung das Misstrauen ausspricht oder den Staatshaushalt 1 Monat vor Vorlage nicht annimmt (Art.104)	Der Präsident kann auf Vorschlag der Regierung bei „gerechtfertigten Gründen“ (justified grounds) das Parlament auflösen. Keine Auflösung bei Ausnahmezuständen (Art.89)
Kriegszustand/ Bedrohung	Der Präsident kann Verordnungen mit Gesetzeskraft bei Kriegszustand oder bei unmittelbaren Bedrohung des Staates, oder wenn die Organe des Staates ihre Funktion nicht ausüben können, bei nachträglicher Bestätigung des Sabors erlassen (Art.101) Parlament entscheidet über Krieg und Frieden (Art.80) Auf der Grundlage des Parlamentsbeschlusses erklärt der Präsident Krieg (Art.100) Durch die Verfassung gewährleiste Rechte können auch bei Kriegszustand oder unmittelbaren Bedrohung nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament eingeschränkt werden (Art.17) Einschränkung muss Gleichheit der Bürger akzeptieren (Art.17)	Wenn das Parlament nicht zusammensitzen kann, und nach Einholung der Meinung des Premiers, ruft der Präsident den Kriegszustand aus oder stellt die Kriegsgefahr fest. Der Präsident kann auf eigene Initiative oder auf Vorschlag der Regierung bei Kriegszustand oder Kriegsgefahr Verordnungen erlassen, die in die Kompetenz des Parlaments gehören. Parlament muss zustimmen (Art.83) Der Präsident kann mit diesen Verordnungen auch Menschenrechte und Freiheitsrechte einschränken (Art.83) Auf Vorschlag der Regierung ruft der Präsident den Ausnahmezustand aus und ist berechtigt die „nötigen Schritte“ (measures required) zu unternehmen (Art.83)
Wahl der Verfassungsrichter	Auf Vorschlag der Komitaten kammer von der Abgeordneten kammer gewählt (Art.122)	Auf Vorschlag des Präsidenten durch das Parlament gewählt (Art.83)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Anschluss an die erfolgreiche Verfassungsgebung wurde in Kroatien mit einem schnellen Gesetzgebungsprozess begonnen, der bis Anfang 1993 weitgehend abgeschlossen wurde. Der zweite Schritt zur (institutionellen) Unabhängigkeit war die Abhaltung eines Referendums im Mai 1991 über die Unabhängigkeit Kroatiens und die im Anschluss, am 25. Juni 1991, veröffentlichte Unabhängigkeitserklärung Kroatiens. Der Verfassungsbeschluss über die Unabhängigkeit besagte, dass in Kroatien nur jene Gesetze gelten, die vom kroatischen Parlament verabschiedet wurden, und, bis zur Beendigung der Loslösung Kroatiens, die Bundesgesetze, die nicht außer Kraft gesetzt wurden. Am 8. Oktober 1991, als die Unabhängigkeitserklärung Kroatiens offiziell in Kraft trat, wurden durch diesen Beschluss alle rechtlichen und verfassungsmäßigen Bindungen mit der Bundesrepublik Jugoslawien aufgehoben. Außer den Gesetzen, die explizit übernommen wurden, wurden die anderen jugoslawischen Gesetze ungültig. Damit hat Kroatien seine alte Verfassung erfolgreich geändert und sich von föderalen Gesetzen befreit, die nicht im Einklang mit der neuen institutionellen Ordnung waren.

Während Kroatien seine Verfassung erfolgreich änderte und sich auch weitgehend von jugoslawischen Erblasten befreite, war in Serbien weder das eine, noch das andere erfolgreich. Die erfolgreiche Verfassungsgebung in Kroatien steht im starken Gegensatz zur serbischen Verfassungsgebung. Wie beschrieben wurde, führte die Kontinuität der politischen Elite in Serbien dazu, dass Anfang der neunziger Jahre, anders als in Kroatien, keine demokratische Institutionalisierung eingeleitet wurde. Was die jugoslawischen Erblasten angeht, so begann Serbien bereits Ende der achtziger Jahre mit der „Verstaatlichung“ jugoslawischer Institutionen. Im März 1989 wurde die Autonomie von Kosovo und Vojvodina aufgehoben, die von nun an serbische Provinzen darstellten und jegliches Recht auf föderaler Ebene verloren; das obwohl die jugoslawische Verfassung von 1974 noch in Kraft war. Auch die Jugoslawische Armee (JNA), wie Aleksa Djilas sie bezeichnete, „the most antidemocratic and reactionary of all Yugoslav communist institutions“ (Djilas 1993:91) kam unter serbische Kontrolle. Die bereits erwähnte „Verstaatlichung“ föderaler Institutionen wurde 1992 besonders deutlich, als in der Bundesrepublik Jugoslawien, im Nachfolgestaat der SFRJ, eine, zur serbischen Verfassung zum verwechseln ähnliche Verfassung unter serbischer Dominanz verabschiedet wurde¹⁰⁵. Während Anfang der neunziger Jahre also in Kroatien ein mit oppositioneller Beteili-

¹⁰⁵ Der Bundesrat ist ein besonders gutes Beispiel für die „Nationalisierung“ der Bundesebene von Serbien. Die jugoslawische Verfassung wurde, wie Dušan Reljić (2002) betont, von einem, von Milošević Anhängern vereinnahmtes Restparlament verabschiedet (Reljić, 2002:681). Mit dem „Ausbleiben“ Montenegros aus den föderalen Institutionen ab Ende der neunziger Jahre wurde die serbische Dominanz noch stärker.

gung reformiertes, weitgehend demokratisches Institutionensystem entstand, wurden in Serbien jugoslawische Erblasten übernommen und Fassadeninstitutionen im Sinne der Machthaber ohne oppositionelle Beteiligung verabschiedet.

6.3 Der institutionelle Wandel der neunziger Jahre

Nicht nur die Verfassungsgebung, auch die Konsolidierung der neuen Institutionen hat sich unterschiedlich in beiden Untersuchungsländern entwickelt. Die Beschreibung der Konsolidierungsprozesse an dieser Stelle ist besonders relevant, da sie für die Feststellung der Institutionalisierungserfolge maßgeblich sind. Obwohl in beiden Untersuchungsländern im Jahre 1990 eine neue Verfassung verabschiedet wurde, konnte eine demokratische Konsolidierung in keinem der Länder beobachtet werden. In Kroatien kam es zu einer immer stärkeren Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten. Die „ausgelenkte Demokratie“ in Kroatien gipfelte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und bedeutete eine starke Konzentration der Macht beim Präsidenten durch institutionelle Mittel und innerhalb der verfassungsrechtlichen Grundlagen. In Serbien war unter der Präsidentschaft Miloševićs eine starke Personalisierung der Macht und die Aushöhlung formaler Institutionen zu beobachten. Serbien entwickelte sich, wie Nenad Dimitrijević es nannte, zu einem „unsichtbaren Staat“. Diese Unsichtbarkeit bezog sich, wie beschrieben wurde, auf die fehlende Rolle der formalen Institutionen und den Verlust des Gewaltmonopols in den Händen des Staates.

Obwohl keine demokratische Konsolidierung in den Untersuchungsländern erfolgte, konnten wesentliche Unterschiede zwischen den zwei Regimen festgestellt werden. In Kroatien haben die Institutionen ihre handlungsleitende Rolle trotz der starken Konzentration der Macht in den Händen des Präsidenten behalten. Die kroatische Verfassung konnte ihre Rolle als „the only game in town“ weitgehend erfüllen. Es konnte festgestellt werden, dass keine der Gewalten, nicht einmal der starke Präsident, vollkommen außer der demokratischen Kontrolle war. In Serbien dagegen konnte die neue Verfassung keine handlungsleitende Rolle entwickeln. Sie konnte ihre Rolle als „the only game in town“ keineswegs erfüllen. Die Macht Miloševićs glich einer totalen Personalisierung; eine demokratische Kontrolle der politischen Handlungen gab es nicht.

Nun soll an dieser Stelle die Entwicklung der drei Untersuchungsfaktoren in vergleichender Perspektive untersucht werden, um diese Unterschiede nachvollziehen zu können.

1. *Die Akteurskonstellation.* In beiden Untersuchungsfällen konnte gezeigt werden, dass die Regimeparteien eine starke Mehrheit über die neunziger Jahre besaßen. Sowohl in Serbien, als auch in Kroatien konnte während der neunziger Jahre eine stark fragmentierte Opposition beobachtet werden. Unterschiedlich allerdings war die interne Entwicklung der Regierungsparteien. In Kroatien hatte die herrschende HDZ mehrere innere Fraktionen; insbesondere die Moderaten und die Hardliner bekämpften einander konstant. Diese Fraktionalisierung führte dazu, dass der Präsident Tuđman eine Opposition in der eigenen Partei hatte. Somit war der Präsident trotz starker parlamentarischer Mehrheit nicht der einzige relevante Akteur geblieben. In Serbien konnte gegenüber dem Präsidenten Milošević keine politische Kontrolle beobachtet werden. Es gab weder eine starke demokratische Opposition im Parlament, noch eine Opposition in der eigenen Partei. Das hat dem Präsidenten in Serbien, anders als in Kroatien, vollkommen freie Hand gegeben.

Ein wichtiger Unterschied ist zudem, was bereits bei diesem Punkt erwähnt werden muss, dass aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Rahmen in Kroatien auch andere Gewalten zu relevanten Akteuren werden konnten, wie beispielsweise das Verfassungsgericht. Das war in Serbien nicht der Fall. Die Akteurskonstellation scheint in Kroatien somit vorteilhafter für die demokratische Konsolidierung gewesen zu sein, als im Falle Serbiens.

2. *Der institutionelle Rahmen.* Wie beschrieben wurde, räumte das semipräsidentielle Regierungssystem, das durch die neue kroatische Verfassung von 1990 eingeführt wurde, dem Präsidenten weitreichende Kompetenzen ein. Insbesondere galt dies bei einer starken parlamentarischen Mehrheit des Präsidenten. Es konnte allerdings festgestellt werden, dass die kroatische Verfassung von 1990 trotz Mängel eine solide Grundlage für eine demokratische Machtteilung bot. Das wurde besonders deutlich dadurch, dass das kroatische Verfassungsgericht eine weitgehende Unabhängigkeit behalten und sich besonders in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, wie angedeutet wurde, zu einem relevanten Akteur entwickeln konnte. Anders als in Kroatien, war die Verfassung von 1990 in Serbien kein solides institutionelles Gerüst für eine demokratische Entwicklung. Keine der anderen Gewalten konnte den Präsidenten kontrollieren. Das galt auch für die Judikative. Auch das serbische Verfassungsgericht konnte keine Unabhängigkeit vom Präsidenten erreichen. So scheint auch dieser Faktor in Kroatien vorteilhafter gewesen zu sein.

3. *Der staatliche Rahmen.* In Kroatien unterstützte die unabgeschlossene Staatsbildung, trotz ihrer förderlichen Wirkung während der Verfassungsgebung, die Konsolidierung der neuen Regeln nicht. Mit dem Ausbruch des Krieges 1991 wurde die Staatsbildung zum wichtigsten

Projekt der kroatischen Regierung und beeinflusste stark die Handlungsmöglichkeiten der Akteure. Während die Gefährdung der kroatischen Staatlichkeit der Regierung und dem Präsidenten eine stärkere Machtzentralisierung auf der Basis der neuen Verfassung erlaubte, beispielsweise durch das regieren mit Präsidialdekreten, schränkte sie die Rolle der Opposition ein. Die Erhaltung des Staates ließ der oppositionellen Kritik keinen Raum. Die Gefährdung der Eigenstaatlichkeit förderte damit autoritäre Tendenzen, während demokratische Handlungen in den Hintergrund gedrängt wurden. Diese Erkenntnis scheint die angenommene negative Wirkung eines zum Institutionalisierungsprozess parallel verlaufenden Staatsbildungsprozesses auch im Falle Kroatiens bestätigt zu haben, da die „Einübung“ der neuen demokratischen Institutionen durch den Konflikt des Staatsbildungsprozesses gehindert wurde. Insbesondere konnte dieser Faktor im Rahmen der Möglichkeiten, die die kroatische Verfassung dem Präsidenten bot, und in Anbetracht der fragmentierten Opposition während der neunziger Jahre, ausgenutzt werden.

Diese Situation hat sich ab Mitte der neunziger Jahre geändert. Der kroatische Staatsbildungsprozess wurde nach Beendigung des Krieges und der Rückeroberung der besetzten Gebiete Mitte der neunziger Jahre, spätestens aber nach der friedlichen Reintegration Ostslawoniens 1998, abgeschlossen. Ab diesem Zeitpunkt hatte der kroatische Staat über das ganze Staatsgebiet die effektive Kontrolle. Das nationalistische Projekt zur Erreichung der Eigenstaatlichkeit und die Kriegsagenda verschwanden langsam aus der Politik.

Der Faktor „Staatlichkeit“ zeigte sich in Serbien viel weniger offen, dafür beständig. Obwohl in Serbien die staatliche Unabhängigkeit während der neunziger Jahre nicht angestrebt wurde, ist es wichtig hervorzuheben, dass Serbiens Staatlichkeit trotzdem ungeklärt war. Dadurch, dass Serbien als Teilrepublik der Bundesrepublik Jugoslawien, des Nachfolgestaates des sozialistischen Jugoslawiens, wurde und in Besitz all ihrer Institutionen kam, wurde keine stabile Entwicklung gefördert. Vielmehr wurde eine ungeklärte Situation eingefroren.

Denn während die Souveränität des gemeinsamen Staates auf der jugoslawischen Ebene angesiedelt war, wurde diese Souveränität in der Republik Serbien von Anfang an in Frage gestellt. Das hat Artikel 135 der serbischen Verfassung, der die Obrigkeit der jugoslawischen Verfassung herausforderte, deutlich gezeigt. Die mangelnde Obrigkeit der föderalen Ebene konnte zudem durch die Tatsache untermauert werden, dass die jugoslawische Verfassung von 1992 in keine der Teilrepubliken umgesetzt wurde. Insbesondere wurde die Klärung der Staatlichkeitsfrage ab Ende der neunziger Jahre dringlich, als, wie beschrieben wurde, Montenegro sich aus den föderalen Institutionen zurückzog und sogar weite Teile der föderalen

Verfassung auf seinem Gebiet außer Kraft setzte. Während also in Kroatien das Projekt der Staatsbildung im Jahre 1995, spätestens aber 1998, abgeschlossen war, blieb diese Frage in Serbien während der neunziger Jahre ungeklärt.

Diese Situation verschlimmerte sich durch den Kosovo-Krieg 1999. Aufgrund der UN-Resolution 1244. besaß die Republik Serbien, wie beschrieben wurde, eine Provinz, auf die sich die serbische Staatsgewalt de facto nicht ausstreckte, obwohl sie de jure noch Teil der serbischen Republik war. Somit war in Serbien weder das Staatsterritorium der Republik, noch die Frage, wo die staatliche Souveränität liegt, geklärt. Diese Entwicklung der souveränen Staatlichkeit ist umso wichtiger, als beschrieben wurde, dass eine souveräne Staatlichkeit für den Erfolg der Institutionalisierung von entscheidender Bedeutung ist.

Die ungeklärte Staatlichkeit konnte auch in Serbien eine negative Wirkung auf die Konsolidierung der neuen Institutionen entfalten. Zum einen durch die Existenz der zwei Verfassungsebenen. Obwohl Serbien eine Teilrepublik der Bundesrepublik Jugoslawien war, konnte die föderale Ebene dem serbischen Präsidenten kein Gegengewicht sein. Aufgrund der chronischen Schwäche dieser Ebene bot die jugoslawische Ebene mehr einen erweiterten Spielraum für den serbischen Präsidenten, anstatt hierarchisch höher zur serbischen Republik zu sein. An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass der, durch die zwei Verfassungen „institutionalisierte Mangel“ an Staatlichkeit, der später noch aufgegriffen wird, in Serbien bereits während der neunziger Jahre zu beobachten war. Die ungeklärte Staatlichkeit wurde in Serbien zum anderen durch die Anwendung von Gewalt nach außen deutlich, wie das beispielsweise der Krieg in Kroatien zeigte. Die Instrumentalisierung dieser Konflikte erweiterte die Möglichkeiten des serbischen Präsidenten.

Wie beobachtet werden konnte, hinderte die Konstellation der untersuchten Faktoren insbesondere durch ihr Zusammenwirken die Konsolidierung in beiden Ländern. Das Regieren des gefährdeten Staates, was insbesondere die sowieso schwache Opposition noch weiter schwächte, mit der gleichzeitig stabilen Mehrheit der regierenden HDZ, führte in Kroatien im Rahmen der existierenden Verfassung dazu, dass eine Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmen möglich wurde. Das Prinzip der Gewaltentrennung konnte in der Praxis untergraben werden. Ein Beispiel dafür war der berüchtigte „Präsidentialrat“ gewesen, eine der wichtigsten Beratungsgremien des kroatischen Präsidenten. Im Präsidentialrat nahmen Vertreter aller Gewalten teil. Dadurch wurde die Gewaltentrennung aufgehoben, ohne die Verletzung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmung. Auch die Ausnutzung der ausführenden Gesetze zeigte den Funktionsmechanismus des Tuđman-

Regimes. Das zeigten beispielsweise die Regelung über „unbotmäßige“ Berichterstattung von Journalisten, die die Kontrolle über die Medien sicherte, oder das Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat, das eine Säuberung der Justiz ermöglichte. Damit wurden die institutionellen Grundlagen in vieler Hinsicht missbraucht. Obwohl die Institutionen nicht vollkommen ausgehöhlt worden sind, haben sie die ihnen zugedachte Rolle oft verfehlt.

Gleichzeitig konnte, besonders in Vergleich zu Serbien, beobachtet werden, dass es in Kroatien *nie* zu einer völligen Ausschaltung der demokratischen Institutionen kam. Der kroatische Präsident hat lediglich alle möglichen Machtquellen mobilisiert, die *im Rahmen der Verfassung* möglich waren. Es kam nie zu einer vollkommenen Personalisierung der Macht. Die demokratische Kontrolle war in Kroatien nie vollkommen aus dem politischen System verschwunden.

Die Funktionsfähigkeit der kroatischen Verfassung wird dadurch untermauert, dass, wie beschrieben wurde, das kroatische Verfassungsgericht seine Unabhängigkeit weitgehend behalten konnte. Das Verfassungsgericht hat sich besonders in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zum relevanten Akteur entwickeln können, als es sich sogar gegen präsidiale Entscheidungen stellte. Ein Beispiel dafür war die Entscheidung des Verfassungsgerichts während der Zagreber Krise 1996, als der Präsident den oppositionellen Bürgermeister für den Zagreber Stadtrat nicht anerkennen wollte. Das Einsetzen eines Bürgermeisters durch den Präsidenten und die Auflösung des Stadtrats hatte das Verfassungsgericht verhindert.

Wie die Analyse ergab, behielten die kroatischen Institutionen durchaus eine gewisse Funktionsfähigkeit und hatten die politischen Handlungen der Akteure beeinflusst. Sie haben einige Handlungsoptionen verschlossen, andere dafür geöffnet und wurden somit trotz Mängel „the only game in town“. Die handlungsleitende Rolle der Regeln verstärkte sich besonders nach dem Tod des Präsidenten Tuđman, als das entstandene Machtvakuum durch Stärkung der unpersönlichen Regeln aufgefüllt wurde und einen friedlichen Machtwechsel ermöglichte. Dadurch kann das kroatische Institutionensystem der neunziger Jahre vom serbischen Institutionensystem unter Milošević eindeutig unterschieden werden.

In Serbien kam es, anders als in Kroatien, zur vollkommenen Personalisierung der Macht und zur Aushöhlung der formalen Institutionen, wobei die formalen Institutionen keine Wirkung auf das politische Geschehen hatten. Anders als in Kroatien gab es in Serbien kein Akteur der die Verfassung als handlungsleitend ansah. Während die Opposition nicht an der Etablierung der neuen Regeln beteiligt war und im Rahmen des politischen Systems kaum eine relevante

Bedeutung hatte, war auch seitens des Regimes keine Unterordnung der Institutionen zu beobachten. Unter der gegebenen Akteurskonstellation hat sowohl die institutionelle Grundlage, als auch die ungeklärte Staatlichkeit Serbiens die Machterhaltung des Milošević-Regimes und dadurch die Aushöhlung der formalen Institution unterstützt, da beide Faktoren die Machtbegrenzung Miloševićs hinderten.

Im Gegensatz zu Kroatien war in Serbien während der neunziger Jahre die Ausschaltung jeglicher Machtkontrolle zu beobachten. Anders als in Kroatien gab es kein Organ der Judikative, das eine ähnlich unabhängige Rolle während der neunziger Jahre hätte entwickeln können, wie das kroatische Verfassungsgericht. Während in Kroatien seitens der Judikative durchaus eine Kontrolle gegenüber dem Regime ausging, folgte in Serbien, wie während den Lokalwahlen 1996 festgestellt wurde, sogar das Oberste Gericht die Entscheidungen Miloševićs; ohne Widerspruch des Verfassungsgerichts. Das war umso interessanter, als das serbische Verfassungsgericht laut Verfassung auch auf eigener Initiative aktiv werden durfte. In Anbetracht der Tatsache, dass der Präsident das Vorschlagsrecht für die Verfassungsrichter besaß, war das allerdings keine Überraschung.

Die Personalisierung des Systems und der Bedeutungsverlust formaler Institutionen konnten in Serbien unter anderem durch die Reaktion des Regimes, auf den steigenden Druck nach der ausgebliebenen Anerkennung der Lokalwahlen, untermauert werden. Dabei hat der Präsident Milošević, wie beschrieben wurde, sogar die Entscheidung des Obersten Gerichtes ignoriert, die in seinem Gunsten - und gegen die Opposition entschied - und erkannte die Ergebnisse der Lokalwahl in einem „lex specialis“ einfach persönlich an. Die starke Personalisierung des serbischen politischen Systems konnte auch durch die Tatsache untermauert werden, dass Slobodan Milošević auch als jugoslawischer Präsident ab 1997 die wichtigste Rolle in der serbischen Politik ausübte, obwohl diese Position formal schwach war und keine direkten Befugnisse in der Politik der Republiken beinhaltete. Während es in Kroatien also durchaus ein institutionalisierter Kontrollmechanismus innerhalb des politischen Systems gab, gab es in Serbien institutionell kaum Möglichkeiten gegen politische Willkür vorzugehen.

Gleichzeitig konnte in Serbien festgestellt werden, dass die Gewaltanwendung gegenüber der eigenen Bevölkerung und der Opposition bedeutende Ausmaße annahm, was in Kroatien während des Tuđman-Regimes nicht zu beobachten war. Das konnte unter anderem bei den Demonstrationen 1991 beobachtet werden, aber auch die unzähligen Gewaltakte gegenüber oppositionellen Politikern untermauerte dies. Diese Tatsache ist umso bedeutender, als beschrieben wurde, dass der Einsatz von Gewalt als Verteidigung eines Regelsystems ein Zei-

chen dramatischer Auflösungserscheinungen ist. So scheint diese Tatsache die Unfähigkeit des serbischen institutionellen Systems, ihre zugeordnete Rolle zu erfüllen, untermauert zu haben, was einen wesentlichen Unterschied gegenüber dem politischen System in Kroatien unter Tuđman darstellt.

Es lässt sich daher feststellen, dass während in Kroatien die Abhängigkeit der Machthaber von anderen Gewalten durchaus existierte und diese institutionalisiert war, die Abhängigkeitsstrukturen in Serbien „personalisiert“ waren. Die Verflechtung zwischen maffiös-kriminellen Strukturen und des Sicherheitsapparats führte in Serbien zur Entwicklung starker Machtzentren, die nur von der Person Milošević abhängig waren. Gleichzeitig machte er sich, wie es beschrieben wurde, durch diese „Privatisierung“ der Staatlichkeit selbst von diesen Netzwerken abhängig, wenn er sein Regime in Takt halten wollte. Wie es gezeigt werden konnte, war die Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols und die dadurch entstandenen starken Machtzentren eines der wichtigsten Erblasten der neuen Akteure nach dem Fall des Milošević-Regimes. Eine ähnliche Entwicklung konnte in Kroatien nicht beobachtet werden.

Der Vergleich der Konsolidierungsprozesse ist besonders relevant, da diese institutionellen Entwicklungen die wichtigsten Unterschiede in den Transformationsprozessen darstellen. Wie im Folgenden beschrieben wird, unterstützte die Funktionsfähigkeit der kroatischen Institutionen einen erfolgreichen Abschluss der Institutionalisierung nach dem Tuđman-Regime. Die institutionelle Grundlage der neunziger Jahre und die gleichzeitige fehlende souveräne Staatlichkeit stellten in Serbien, anders als in Kroatien, die wichtigsten Faktoren des mangelnden Erfolgs dar.

6.4 Der Weg zur Verfassungsreform: Kroatien 2000/2001 und Serbien 2006

Eine wichtige Erkenntnis des bisher erfolgten Vergleichs war, dass der Verlauf der Institutionalisierung in Kroatien und in Serbien sehr unterschiedlich war, wobei der Grad der Institutionalisierung in Kroatien Ende der neunziger Jahre wesentlich höher war, als in Serbien. Das erlaubt die Schlussfolgerung, dass Serbien Ende der neunziger Jahre vor Herausforderungen gestellt war, die in Kroatien bereits Anfang der neunziger Jahre gelöst wurden.

In Serbien musste nicht nur die erste demokratische Verfassung verabschiedet und die Funktionsfähigkeit dieser hergestellt werden. Die demokratische Institutionalisierung musste in Serbien sogar im Rahmen einer weiterhin ungeklärten souveränen Staatlichkeit eingeleitet werden. Beides wurde in Kroatien bereits während der neunziger Jahre erreicht, somit stand

hier mehr die Aufgabe an, die „checks and balances“ im politischen System zu verbessern. Das hat die neuen politischen Akteure in beiden Untersuchungsländern vor unterschiedliche Aufgaben innerhalb unterschiedlicher Handlungskorridore gestellt. An dieser Stelle soll ein Vergleich dieser Entwicklungen erfolgen.

1. *Die Akteurskonstellation.* Im Jahre 2000 folgten in beiden Ländern breite Koalitionen demokratisch orientierter Akteure an der Macht¹⁰⁶. In Kroatien löste eine Regierungskoalition aus sechs Parteien, mit der Führung der Sozialisten, die HDZ ab. Während der Machtübergang in Kroatien allerdings friedlich, durch den Wahlverlust der HDZ geschah, entstand in Serbien im Herbst 2000 eine revolutionäre Situation. Diese führte zur Anerkennung des Wahlsieges der oppositionellen Präsidentschaftskandidaten Vojislav Koštunica für den Posten des jugoslawischen Präsidenten von seiten des Regimes und zum Übergang der serbischen Regierungsmacht an die DOS-Koalition. Die Tatsache, dass der Machtwechsel auf jugoslawischer Ebene den Übergang in Serbien einleitete, untermauerte die bereits seit den neunziger Jahren bestehende besondere Verflechtung der jugoslawischen und der serbischen politischen Ebenen. Sie zeigt deutlich, dass die ungelöste staatliche Souveränität Serbiens weiterhin einen wichtigen Einfluss auf die serbische Entwicklung ausübte. Aber auch der unterschiedlich friedliche Übergang muss an dieser Stelle betont werden. Der machte nämlich die unterschiedliche Funktionsfähigkeit des Institutionensystems in Kroatien und Serbien deutlich. Während in Kroatien nach dem Tod Tuđmans die funktionierenden Institutionen einen friedlichen Machtwechsel ermöglichten, bestätigte die Weigerung des Regimes in Serbien, sein Machtverlust durch die verlorenen Wahlen zu akzeptieren, die fehlende Funktion der formalen Institutionen.

Die neuen Akteure beider Untersuchungsländer stellten eine durchaus vergleichbare Akteurskonstellation dar. Sowohl in Kroatien, als auch in Serbien, kamen demokratische Akteure an die Macht, die besonders in Serbien genügend stark waren, eine Verfassungsänderung durchzubringen. Die Akteurskonstellation schien in beiden Ländern für einen Konsens förderlich gewesen zu sein, da die relevanten Akteure in ihren politischen Handlungen stark von einander abhängig zu sein schienen. Während die kroatische Regierungskoalition durch die fehlende Zweidrittelmehrheit im Parlament eine Einigung mit der Opposition suchen musste, musste

¹⁰⁶ Während im Rahmen dieser Arbeit der kroatische Machtwechsel 2000 nicht als eine zweite Transition gesehen wurde, sondern als ein Regierungswechsel durch kritische Wahlen, konnte, wie beschrieben wurde, auch der serbische Übergang

in Serbien ein Konsens innerhalb des Regierungsbündnisses erreicht werden, in der die DSS und die DS gleichstark vertreten waren. Vergleichbar war ferner, dass die neuen Regierungskoalitionen in Serbien und Kroatien, wie beschrieben wurde, durch ihren Protest gegenüber dem vorherigen Regime vereint waren. Die Änderung der Verfassung und damit die Reform des institutionellen Erbes wurden tatsächlich von beiden Koalitionen angestrebt¹⁰⁷.

Trotz der, für eine demokratische Verfassungsreform ähnlich (positiv) scheinenden Akteurskonstellationen, verliefen die Verfassungsreformen in Kroatien und Serbien unterschiedlich erfolgreich. In Kroatien änderte die Koalitionsregierung die Verfassung von 1990 im Jahre 2000 und 2001 in zwei Schritten. Im Jahre 2000 wurden, wie beschrieben worden ist, die präsidialen Vollmachten beschnitten und das kroatische Regierungssystem vom semipräsidialen zum parlamentarischen System geändert; für die Garantierung der Gewaltenteilung und der horizontalen Kontrollen wurden alte Regelungen reformiert und neu hinzugefügt. Im Jahre 2001 wurde die zweite Kammer des kroatischen Parlaments abgeschafft. Obwohl das die Effektivität des Systems erhöhte, war dieser Schritt, wie beschrieben wurde, weniger entscheidend für die weitere Demokratisierung.

In Serbien dagegen kam zu einer neuen Verfassung auf der Republiksebene bis zum Jahre 2006 nicht. Eine Verfassung für Serbien wurde erst Ende 2006 in einem schnellen und umstrittenen Prozess verabschiedet. Sogleich tauchte auch inhaltliche Kritik gegen die neue serbische Verfassung auf. Diese führte nämlich unter anderem die Zentralisierung des Staates fort und verfehlte die Garantierung einer Gewaltenteilung, insbesondere in Bezug auf das Verhältnis der Judikative zum Präsidenten. So schien sich die serbische Entwicklung auch nach dem demokratischen Übergang der erfolgreichen kroatischen Institutionalisierung nicht annähern zu können. Insbesondere in Anbetracht dessen, dass die kroatische Verfassung bereits vor der

nicht als zweite Transition gewertet werden. Im Jahre 1990 geschah in Serbien nämlich kein Übergang der Macht, wodurch diese nicht als die erste Transition bezeichnet werden kann.

¹⁰⁷ Doch ein genaues Konzept für die Erreichung der Ziele und somit für die zukünftige Politikgestaltung fehlte in beiden Koalitionen. Wie Darko Till von der Kroatischen Bauernpartei (HSS), eine der damaligen Koalitionsparteien der kroatischen Regierung bestätigt, fehlte im Jahre 2000 ein ausdiskutiertes und schriftlich festgelegtes Regierungsprogramm in Kroatien. Die Koalitionsvereinbarung zwischen den sechs Parteien war, wie Till sagt, zu allgemein, insgesamt nur sechs Seiten lang (Interview Till, 21.1.2008). In Serbien traten die konzeptionellen Unterschiede zwischen Modernisten und Legalisten in jedem Reformbereich auf.

Reform im Jahre 2000, ein weitaus geeigneteres Grunddokument für eine demokratische Entwicklung war, als die serbische.

Die Analyse der beiden Verfassungsgebungsprozesse hat ergeben, dass diese Erfolgsunterschiede durch die untersuchten Handlungskorridore der neuen Akteure zu erklären sind. Die Untersuchung der Verfassungsreform in Kroatien hat gezeigt, dass die bestehenden Rahmenbedingungen in Kroatien einen Konsens für die demokratische Revision der alten Verfassung und damit die Stärkung von demokratischen Institutionen unterstützten. In Serbien schien genau das Gegenteil der Fall gewesen zu sein. Wie festgestellt wurde, verhinderten die institutionellen Erblasten des Milošević-Regimes und die mangelnde Staatlichkeit jahrelang einen Akteurskonsens zur Verfassungsreform. Das ist besonders interessant in Anbetracht dessen, dass die neuen Akteure an der Etablierung der alten Regeln im Jahre 1990 nicht beteiligt waren. Diese Analyse der Verfassungsgebung in Serbien hat gezeigt, dass auch im Falle einer positiven Akteurskonstellation die Verfassungsgebung ausbleiben kann, wenn der Handlungskorridor der relevanten Akteure für eine demokratische Verfassungsgebung nicht förderlich ist. Diese Entwicklung kann deutlich gemacht werden, wenn man die Handlungskorridore der Akteure in Serbien und Kroatien im Vergleich aufzeigt.

2. Der institutionelle Hintergrund. In beiden Ländern war eine hohe Beharrungskraft der bestehenden (geerbten) institutionellen Rahmen zu beobachten. In Kroatien wurden viele Grundregeln und Basisorganisationen des Staates nach der Verfassungsänderung erhalten, beispielsweise die Direktwahl des Präsidenten. Aber auch die Tatsache, dass die Verfassung von 1990 reformiert, jedoch nicht durch eine neue Verfassung ersetzt wurde, untermauerte ein hohes Beharrungsvermögen des institutionellen Erbes. Das scheint, wie beschrieben wurde, einerseits an der demokratischen Entstehung der Verfassung als symbolisches Dokument der kroatischen Eigenstaatlichkeit in einem breiten Akteurskonsens, und an der daraus resultierenden Unterstützung aller relevanten Akteure gelegen zu haben. Andererseits aber lag die hohe Beharrung an der durchaus bestehenden Funktionsfähigkeit der kroatischen Verfassung als handlungsleitendes Regelwerk. Die neuen, demokratischen Institutionen in Kroatien wurden während der neunziger Jahre weitgehend beachtet und dadurch auch (weitgehend) eingeübt. Das war ein wichtiger Faktor, der ermöglichte, dass diese Institutionen eine stabile Grundlage für die weitere Demokratisierung des Systems nach dem Ende des Tudman-Regimes boten. Zum einen konnten nämlich die Akteure auf der Basis relevanter Institutionen arbeiten, zum anderen waren ihre Handlungsspielräume, anders als in Serbien, durch die Institutionen begrenzt. Es wurde beschrieben, dass dadurch kein Interesse seitens der Akteure be-

stand, die hohen Transaktionskosten einer Neuinstitutionalisierung zu tragen, was das Beharrungsvermögen der alten Verfassung förderte. Zugleich waren einzelne Regeln reformfähig, da die meisten Akteure, kein Vorteil durch die existierende Machtverteilung hatten. Das war eine wichtige Erkenntnis, da sie die zugeschriebene positive Rolle bereits existierender und eingeübter demokratischer Institutionen während der Verfassungsgebung bestätigte.

Dieser weitgehend funktionsfähige und demokratische institutionelle Rahmen schien im Zusammenspiel mit der vorteilhaften Akteurskonstellation den Konsens über eine Verfassungsänderung in Kroatien gefördert zu haben. Für die neue Regierungskoalition hatte die Änderung der Verfassung hohe Priorität. Nicht nur, weil sie sich durch den Widerstand gegen Präsident Tuđman identifizierte, sondern auch weil die Regierung unter den gegebenen institutionellen Rahmen eine, gegenüber dem Präsidenten, untergeordnete Rolle hatte. Es wurde allerdings gezeigt, dass auch der neue Präsident, Stipe Mesić, der durch die Änderung der Verfassung viel Macht hatte einbüßen müssen, keine starke Vetoposition aufrechterhalten konnte. Eine ähnliche Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten, wie unter der Präsidentschaft Tuđmans, war unter dem neuen Präsidenten in Anbetracht der Wahlergebnisse von 2000, nicht möglich. Der neue Präsident hatte mit seiner Partei, der Kroatischen Volkspartei, eine weitaus geringere parlamentarische Unterstützung als das unter Präsident Tuđman der Fall war, als die HDZ eine starke Mehrheit im Parlament hatte. Obwohl die kleine Partei mit 2 Sitzen in der Regierungskoalition teilnahm, hat diese Konstellation im gegebenen institutionellen Rahmen eine ähnliche präsidentielle Stellung, wie unter der Präsidentschaft Tuđmans, nicht erlaubt. So scheint die Verhandlungsposition des Präsidenten gegenüber der Regierung geschwächt worden zu sein, und den Weg für einen Konsens über den Abbau der präsidentiellen Kompetenzen geebnet zu haben.

Auch in Serbien konnte eine hohe Beharrung der institutionellen Erblasten festgestellt werden. Wie gezeigt wurde, wurde als Folge einer falsch interpretierten Kontinuität das Erbe des Milošević-Regimes aufrechterhalten, wobei unter dem Schleier des Legalismus jegliche Reform des politischen Systems verhindert wurde. Diese institutionelle Hinterlassenschaft des alten Regimes war in Serbien aber, im Gegensatz zu Kroatien, ein unbedeutendes, undemokratisches, formalinstitutionelles System, das nie als „the only game in town“ funktionierte. Anders als in Kroatien scheint dieses Erbe keine solide Basis für politische Handlungen geboten zu haben. Die Anerkennung der institutionellen Kontinuität in Serbien führte damit zur „Aktivierung“ eines funktionsunfähigen Institutionensystems, das statt handlungsleitend zu

dienen, die Anwendungsschwierigkeiten der Fassaderegeln zum Vorschein brachte, während den Akteuren breite Handlungsspielräume geboten wurden.

Sowohl die Bundesverfassung, als auch die serbische Verfassung, insbesondere aber ihr Zusammenspiel, haben die Handlungsoptionen der Akteure stark erweitert und damit Spielräume eröffnet, die sie unter funktionierenden demokratischen Institutionen nicht hätten haben können. Diese Handlungsoptionen schienen sowohl das Interesse der Akteure untergraben zu haben, sich demokratischen Regelungen zu unterwerfen, als auch einen Konsens zur Änderung der alten Regeln zu verhindern. Denn unter den gegebenen institutionellen Rahmen konnten die politischen Akteure, wie beschrieben wurde, sich nach den Regeln richten, welche ihre Position am Besten unterstützten.

Die serbische Verfassung beinhaltet durch Artikel 135 einen Schutzmechanismus gegen die jugoslawische Ebene, der den serbischen Politikern ermöglichte, sich von Vorschriften der Bundesebene zu befreien. Gleichzeitig bot die jugoslawische Ebene eine alternative Handlungsebene bei unpassenden und funktionsunfähigen Institutionen auf der Republiksebene. Als letzte Möglichkeit bei politischen Kämpfen konnte sogar die Legitimität der formalen Institutionen in Frage gestellt werden, wodurch die serbischen Akteure sogar wie von allen formalen Regeln befreit wurden. So wurden die Institutionen, wie beschrieben, als Mittel im politischen Kampf genutzt, anstatt handlungsleitend zu funktionieren. Das hat sowohl der institutionelle Kampf um die Auslieferung Miloševićs gezeigt, als auch die Konflikte um den Versuch des serbischen Premiers Đinđić seinen DOS-internen Rivalen DSS durch Austausch von Parlamentariern zu schwächen.

Während die Beharrungskraft der institutionellen Altlasten in Kroatien der weitgehend erfolgten Einübung zuzusprechen war, scheint das Beharrungsvermögen der serbischen Institutionen gerade an der nicht erfolgten Einübung gelegen zu haben, die einen breiten Handlungskorridor für die Akteure ermöglichte und dadurch das Interesse an einer Änderung untergrub. Diese Erkenntnis ist besonders interessant, da wie beschrieben wurde, das Konzept des „institutionellen Beharrungsvermögens“ auf die erfolgte Einübung der Institutionen beruht. Somit wurde durch die Analyse gezeigt, dass institutionelle Erblasten auch dann ein hohes Beharrungsvermögen aufweisen können, wenn diese kaum Anwendung finden.

Während allerdings das institutionelle Beharrungsvermögen in Kroatien für die erfolgreiche Verfassungsreform förderlich war, hat die Beharrung des institutionellen Erbes in Serbien die Reform der alten serbischen Verfassung in der gegebenen Akteurskonstellation gehindert.

Denn während für die Aufrechterhaltung der hohen Akteursspielräume keine Einigung zwischen den Akteuren nötig war, hätte die Änderung der Regeln, aufgrund der Vorschriften der serbischen Verfassung von 1990, einen breiten Konsens der Akteure gebraucht. Während der institutionelle Rahmen in Kroatien zusammen mit der vorteilhaften Akteurskonstellation den Konsens über die Verfassungsänderung förderte, haben diese Faktoren in ihrem Zusammenspiel die Konsensfähigkeit in Serbien verringert. Somit kam trotz der positiv scheinenden Akteurskonstellation zu keiner Verfassungsänderung. Durch die Möglichkeiten des institutionellen Rahmens konnte nämlich in Serbien die gegenseitige Abhängigkeit der politischen Akteure aufgehoben werden.

Die am Anfang förderlich erscheinende Akteurskonstellation führte unter den gegebenen Regeln dazu, dass die Akteure einander erfolgreich blockieren konnten, ohne ihre politische Handlungsfähigkeit zu verlieren. Das untermauerte auch der Konflikt um die Auslieferung Miloševićs an Den Haag. Anders als der kroatische Präsident Mesić konnte der jugoslawische Präsident Koštunica dadurch eine starke Vetoposition aufrecht erhalten und demokratische Reformen erfolgreich verhindern. Die serbische Regierung konnte allerdings ohne die Zustimmung Koštunicas und seine DSS die Änderung der Verfassung im serbischen Parlament nicht durchbringen. Die Nachteile dieses Zusammenspiels zwischen Akteure und Institutionen wurden durch die folgende Funktionsunfähigkeit des serbischen politischen Systems geschildert. Die Untersuchung der serbischen Verfassungsgebung hat damit ergeben, dass eine Reform auch bei positiver Akteurskonstellation ausbleiben kann, wenn die institutionellen Altlasten eine hohe Beharrung erreichen.

3. *Der staatliche Rahmen.* Es wurde beschrieben, dass in Kroatien die Reform des politischen Systems und damit auch die Änderung der Verfassung im Jahre 2000 höchste Priorität genoss, da die Staatsbildung bereits Ende der neunziger Jahre abgeschlossen wurde. Die uneingeschränkte souveräne Staatlichkeit bestand in Kroatien bereits seit spätestens 1998, als die kroatische territoriale Integrität durch die Reintegration Ostslawoniens vollständig hergestellt wurde.

In Serbien allerdings spielte dieser Faktor weiterhin eine besonders wichtige Rolle. Es wurde festgestellt, dass die Beharrung der alten Institutionen durch die Verflechtung der institutionellen Altlasten mit der ungeklärten souveränen Staatlichkeit Serbiens gestärkt wurde. Die geerbten zwei Verfassungsebenen, die serbische und die jugoslawische, waren nämlich sowohl eine Erblast des Milošević-Regimes, als auch ein Zeichen der ungeklärten Staatlichkeit der Republik Serbien. Die ungeklärte souveräne Staatlichkeit Serbiens wurde somit durch die

zwei Verfassungsebenen „institutionalisiert“. Diese Verflechtung hatte zur Folge, dass eine erfolgreiche Reform der serbischen Verfassung die Klärung des staatlichen Rahmens voraussetzte. Sowohl die Tatsache, dass eine erfolgreiche Verfassungsänderung in Serbien erst nach dem Austritt Montenegros aus der Staatenunion mit Serbien, und damit nach dem Verfall der Bundesebene geschah, als auch die Tatsache, dass die Reform der jugoslawischen Verfassung noch vor der Reform der serbischen Verfassung geschah, untermauerte dies. An dieser Stelle ist es allerdings auch wichtig zu erwähnen, dass auch die Rolle des jugoslawischen Präsidenten im serbischen Verfassungsgebungsprozess die Verflechtung der beiden Faktoren auch zeigt, insbesondere in Anbetracht dessen, dass dem jugoslawischen Präsidenten formal keine direkte Rolle in der serbischen Politik zugesprochen wurde und er sogar auf jugoslawischer Ebene eine repräsentative Rolle hatte.

Aufgrund dessen, dass die besonders starke Beharrung der Milošević-Institutionen auf die Verflechtung von institutionellen Erblasten und ungeklärten souveränen Staatlichkeit zurückgeführt wurde, wurde für die Untersuchung die Erkenntnis gewonnen, dass eine Verflechtung von institutionellen Altlasten und ungeklärter Staatlichkeit für eine demokratische Institutionalisierung besonders hinderlich ist. Diese Erkenntnis ist wichtig, da die Untersuchung sich zum Ziel gesetzt hat, besonders das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zu untersuchen.

Gleichzeitig wurde beschrieben, dass die staatliche Souveränität in Serbien nicht nur durch die Existenz der Bundesebenen in Frage gestellt wurde. Der Status der Provinz Kosovo, der seit 1999 unter internationaler Kontrolle stand, blieb nach dem Fall Milošević ungeklärt und stellte eine Herausforderung für die neuen serbischen Akteure dar. Während Kosovo weiterhin ein Teil Serbiens war, hatte der serbische Staat de facto keinen Einfluss auf diesen Teil seines Territoriums. Dieser Mangel der serbischen Staatlichkeit wurde, aufgrund der Einführung einer eigenen Verfassung für Kosovo durch den UN-Verwalter im Jahre 2001, noch vertieft. Die Wirkung des „Kosovo-Faktors“ auf die Institutionalisierung zeigt sich besonders deutlich dadurch, dass der mögliche Verlust Kosovos die Verfassungsgebung in Serbien im Jahre 2006 in Gang setzte und als zentrale Frage der Verfassungsgebung fungierte.

Die mangelnde Staatlichkeit in Serbien war zudem durch eine zusätzliche Erblast des Milošević-Regimes gefördert. Anders als in Kroatien fehlte in Serbien, durch die beschriebene „Privatisierung“ der Staatlichkeit unter Milošević, das staatliche Gewaltmonopol in den Händen der gewählten politischen Elite. Diese Erkenntnis war umso wichtiger, als beschrieben wurde, dass das staatliche Gewaltmonopol einen wesentlichen Bestandteil der souveränen Staatlichkeit darstellt und unabdingbar für die Entscheidungsautonomie der gewählten Akteure ist. Das

bestehen der souveränen Staatlichkeit wurde einer erfolgreichen Verfassungsgebung vorausgesetzt.

Tatsächlich konnte in Serbien festgestellt werden, dass die mangelnde Staatlichkeit zur Entwicklung starker Vetoakteure führte. Diese Vetoakteure begrenzten die sonst so breiten Handlungsoptionen der serbischen politischen Akteure. Der Mord am Premier Zoran Đinđić im Jahre 2003 hat gezeigt, dass die Freiheit der Akteure nur soweit reichte, bis sie nicht die Regeln des alten Systems reformieren wollten und so in die alten Strukturen einzugreifen versuchten. Das hat eindeutig gezeigt, dass die Entscheidungsautonomie in den Händen der politischen Elite begrenzt war. Die Annahme, dass starke Vetoakteure die demokratische Institutionalisierung und damit die erfolgreiche Etablierung einer demokratischen Verfassung hindern können, wurde untermauert. Festgestellt wurde auch, dass diese Entwicklung auch ein Zusammenspiel der Faktoren darstellt, nämlich eine Verflechtung von mangelnder Staatlichkeit und Überlieferung informaler und personalisierter Regeln.

Die Untersuchung hat ergeben, dass in Serbien, anders als in Kroatien, trotz der Existenz starker demokratischer Akteure kein relevanter Akteur eine demokratische Verfassungsgebung vorantreiben wollen und vorantreiben können, da weder ein Interesse an neuen Institutionen, noch eine Entscheidungsautonomie der relevanten Akteure bestand. Trotz dieser Entwicklung wurde im Jahre 2006 eine neue Verfassung für Serbien im Eilverfahren verabschiedet. Der Wegfall der föderalen Ebene nach der Unabhängigkeitserklärung Montenegros im Jahre 2006 und die drohende Gefahr Kosovo zu verlieren, schienen den Handlungskorridor der politischen Führung eingengt zu haben. Gleichzeitig wurde die Gefährdung der Staatlichkeit, wie beschrieben wurde, als Druckmittel für einen politischen Konsens genutzt.

Diese Verflechtung zwischen gefährdeter Staatlichkeit und Verfassungsgebung scheint auf dem ersten Blick eine ähnliche Situation dargestellt zu haben, wie bei der kroatischen Verfassungsgebung von 1990, wo der Konsensus zur Verabschiedung der Verfassung durch den Wunsch nach Eigenstaatlichkeit gefördert wurde. In Serbien konnte allerdings eine ähnliche Verknüpfung von Eigenstaatlichkeit und demokratischer Verfassung nicht festgestellt werden. Obwohl die durch Kosovos möglicher Unabhängigkeit gefährdete Staatlichkeit tatsächlich die Verabschiedung einer serbischen Verfassung beschleunigte, war diese Verfassungsgebung mehr ein patriotischer Akt, als ein demokratischer Prozess. Die Etablierung demokratischer Grundregeln, die eine hohe Unterstützung aller politischen Kräfte genossen hätte, geschah trotz dem politischen Konsens nicht. Diese Erkenntnis ist umso wichtiger, als beschrieben

wurde, dass die spätere Funktionsfähigkeit der Verfassung und damit ihre Rolle als „the only game in town“ stark von der Unterstützung der relevanten Akteure abhängen.

Gleichzeitig scheint die neue serbische Verfassung, anders als die kroatische, seiner späteren Funktion als Grundregelung eines demokratischen Systems auch inhaltlich in vielerlei Hinsicht nicht gerecht zu werden. Wie beschrieben wurde, konnten sowohl Widersprüchlichkeiten als auch inhaltliche Mängel in der neuen Verfassung festgestellt werden, wie die weiterhin starke Abhängigkeit der Justiz vom Präsidenten, die starke vertikale Zentralisierung oder der Widerspruch bei der Regelung über die Einschränkung von Menschen- und Minderheitenrechte.

Die kritischen Punkte der serbischen Gewaltenteilung werden im Vergleich zur kroatischen Verfassung deutlich. Der wohl wichtigste Punkt ist die unterschiedliche Abhängigkeit der Justiz in beiden Ländern. Während die Justiz in Kroatien eine weitgehende Unabhängigkeit von allen Gewalten genießt, ist das in Serbien nicht der Fall. Nicht nur lässt sich die Abhängigkeit der Judikative durch den Eingriff des Präsidenten in die Wahl der Verfassungsrichter bestätigen. Der eingerichtete Hohe Richterrat in Serbien - die anders als der Gerichtsrat in Kroatien, nicht aus Richtern besteht, die vom Parlament gewählt wurden, sondern unter anderem den Justizminister zu seinen Mitgliedern zählt - ermöglicht einen Eingriff der Regierung in sowohl die Wahl des Verfassungsgerichts, als auch in die Wahl der Richter. Ein ähnlicher Angriff ist in Kroatien nicht möglich.

Obwohl sowohl in Kroatien als auch in Serbien eine befristete Ernennung der ersternannten Richtern eingeführt wurde, ist es wichtig einen wichtigen Unterschied im Ernennungsprozess hervorzuheben. Während die Verlängerung des Amtes in Kroatien durch den Gerichtsrat geschieht, die von der Exekutive unabhängig ist, geschieht die Verlängerung des Richteramtes in Serbien auf Vorschlag des Hohen Richterrates - wohlgermerkt mit der Teilnahme des Justizministers - direkt vom Parlament. Dadurch scheint eine Politisierung der Justiz in Serbien wesentlich einfacher sein, als in Kroatien. Unterschiede in der Gewaltenteilung und Gewaltenteilung sind auch etwa bei der unterschiedlichen vertikalen Machtteilung oder in der Auflösung des Parlaments zu finden, was in Kroatien wesentlich schwieriger scheint, als in Serbien.

Um die unterschiedliche Gewaltentrennung übersichtlicher zu machen, wird in der folgenden Tabelle ein Auszug aus beiden Verfassungen gegeben. Ähnlich wie bei den anderen vergleichenden Tabellen wird auch in diesem Fall nicht die Vollständigkeit angestrebt. Die Auszüge

sollen nur ein Gefühl für die weiterhin bestehenden Unterschiede im Bereich „checks and balances“ vermitteln.

Tabelle 6: Ein Vergleich der kroatischen Verfassung nach der Reform 2000 und der Verfassung von 2006 in Serbien

	Kroatische Verfassungsreform 2000	Serbische Verfassung 2006
Regierungssystem	Parlamentarisch, mit Elementen des Semipräsidentialismus	Parlamentarisch, mit Elementen des Semipräsidentialismus
Checks and Balances	Ausgewogene Machtteilung und Machtkontrolle. Schwächung des Präsidenten und Stärkung des Premiers und besonders des Parlaments. Unabhängigkeit der Judikative.	Die Machtteilung und Kontrolle ist ausgewogener. Repräsentative Präsidentenrolle, starker Premier, stärkere Rolle des Parlaments. Justiz: weiterhin gewisse Abhängigkeit vom Präsidenten und von der Regierung.
Auflösung des Parlaments	Der Präsident kann auf Antrag der Regierung, unter Gegenzeichnung des Premiers, und <i>nach Beratungen mit den Vertretern der parlamentarischen Fraktionen</i> den Sabor auflösen. Aber <i>nur wenn</i> der Sabor der Regierung das Misstrauen ausspricht oder 120 Tage nach der Vorlage den Staatshaushalt nicht annimmt. Keine Auflösung, wenn ein Amsentsetzungsverfahren gegen den Präsidenten eingeleitet wurde (Art.103)	In der Regel kann der Präsident auf Vorschlag der Regierung das Parlament auflösen. <i>Ausnahmefälle:</i> Keine Auflösung bei Misstrauensantrag gegenüber der Regierung, oder bei Ausnahmezuständen (Art.109) Keine Beratung mit dem Parlament nötig.
Wahl des Verfassungsgerichts	Auf Vorschlag von einem Ausschuss des Sabors, der für Verfassungsangelegenheiten zuständig ist, werden die Verfassungsrichter vom kroatischen Sabor gewählt (Art.125)	5 Richter werden durch den Präsidenten gewählt, vorgeschlagen vom Parlament. 5 Richter werden durch das Parlament gewählt, vorgeschlagen vom Präsidenten. 5 Richter werden vom Kassationsgericht gewählt vorgeschlagen vom Hohen Richterrat und der Staatsanwaltschaft (Art.172) Im Hohen Richterrat ist auch der Justizminister Mitglied (Art.153)
Richterwahl	Die Richter werden vom Nationalen Gerichtsrat gewählt, der vom kroatischen Sabor gewählt ist (Art.123) Lebenslange Richterschaft, außer bei erstgewählten Richtern. Hier gilt eine Probefrist von 5 Jahren (Art.122)	Auf Vorschlag des Hohen Richterrates vom Parlament gewählt (Art.147) Lebenslange Richterschaft, außer bei erstgewählten Richtern. In diesem Fall Probezeit für 3 Jahre (Art.147).
Zentralisierung	Weitgehende lokale Selbstverwaltung (Art.136)	Zentralisierung, direkte Kontrolle der Regierung möglich (Art.192).

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die wichtigste Aufgabe, die Handlungsspielräume der politischen Akteure auf demokratischer Weise einzuschränken, scheint die neue serbische Verfassung nicht erfüllt zu haben. Durch die inhaltlichen Mängel scheint die Verfassung von 2006 auf Akteurshandlungen angewiesen zu sein, um „the only game in town“ zu werden und eine demokratische Machtteilung tatsächlich zu garantieren. Gerade die hervorgehobene Rolle der Akteure sollte jedoch von der neuen Verfassung begrenzt werden.

Dies scheint zudem problematisch zu sein, da wie gezeigt werden konnte, die serbischen Akteure auch nach der Verabschiedung der Verfassung keine Zurückhaltung zeigten und die formalen Regeln weiterhin als Mittel im politischen Kampf ausnutzten. Im Vergleich dazu konnte in Kroatien nach der Reform die Konsolidierung der Verfassungsregeln festgestellt werden, wonach sich auch die nächsten HDZ-geführten Koalitionen gehalten haben, die der Änderung der Verfassung im Jahre 2000 und 2001 nicht unterstützten.

6.5 Fazit

Nach dem Vergleich der institutionellen Entwicklungen in Serbien und Kroatien erfolgt an dieser Stelle eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse. Der Vergleich der Verfassungsgebungsprozesse in Kroatien und Serbien hat gezeigt, dass die beiden Institutionalisierungsprozesse sehr unterschiedlich verlaufen sind, wobei die kroatische Entwicklung sich als deutlich erfolgreicher darstellte. Die Bedeutung der Existenz starker, demokratieorientierter Akteure für den Erfolg der Verfassungsgebung wurde durch den Vergleich deutlich. Die unterschiedlich erfolgreichen Verfassungsgebungsprozesse 1990 in Serbien und Kroatien untermauerten die bedeutende Rolle der reformfördernden Akteurskonstellationen. Gleichzeitig konnte durch die Analyse die Erkenntnis gewonnen werden, dass auch bei förderlich scheinender Akteurskonstellation eine demokratische Reform nicht zwangsläufig ist, wenn die Rahmenbedingungen in einer hinderlichen Konstellation auftreten. Das konnte besonders die serbische Entwicklung nach dem Fall Miloševićs bekräftigen.

Die Untersuchung hat gezeigt, wie wichtig neue, demokratische Institutionen für den Erfolg des Verfassungsgebungsprozesses sind. In Kroatien wurde die positive Wirkung von demokratischen Institutionen auch bei der teilweise erfolgten Einübung während der neunziger Jahre festgestellt. Der kroatische Fall deutet jedoch darauf hin, dass hierfür die größten politischen Kräfte, auch die oppositionellen Parteien, an dem Aufbau von Institutionen beteiligt sein müssen. Denn gerade die Verfassung wurde in Kroatien von allen relevanten Akteuren unterstützt und sowohl von der Opposition, als auch von der Regierung als „ihre“ Verfassung angesehen. Diese Entwicklung hat sicherlich dazu beigetragen, dass die kroatische Verfassung sich auch während der neunziger Jahre weitgehend zum „only game in town“ entwickeln konnte.

Eine überraschende Erkenntnis scheint die Rolle der zum Transformationsprozess parallel laufender Staatsbildung zu sein. Obwohl grundsätzlich sowohl die Entwicklungen in Serbien, als auch in Kroatien, die negative Rolle der nicht abgeschlossenen Staatsbildung für die Insti-

tionalisierung bekräftigten, hat die Analyse der kroatischen Verfassungsgebung dieser Annahme auch widersprechen können. Das spezielle Zusammenspiel von Demokratie und Eigenstaatlichkeit hat in Kroatien, wie gezeigt wurde, die Verabschiedung einer neuen kroatischen Verfassung 1990 unterstützt. Der Vergleich hat allerdings deutlich gezeigt, dass das nur unter bestimmten Umständen geschehen kann, nämlich, wenn die demokratischen Institutionen sich zum Mittel zur (Eigen-)Staatsbildung entwickeln können. Die Verfassungsgebung in Serbien im Jahre 2006 untermauerte diese Aussage. Die Staatsbildung hat sich in Serbien zwar mit dem Gedanken einer neuen Verfassung verbinden können, jedoch nicht direkt mit dem Streben nach demokratischen Institutionen. Eine Verfassung wurde zwar in beiden Ländern verabschiedet, die Erfolge dieser Prozesse fielen jedoch unterschiedlich aus.

Die Analyse der serbischen Verfassungsgebung hat gezeigt, wie hinderlich sich die „Aktivierung“ von bis dahin nur als Fassade benutzte Institutionen auf den späteren Reformprozess auswirken kann. Nicht nur scheinen diese die Akteursspielräume breit gelassen zu haben und dadurch den politischen Konsens zur Reform gehindert zu haben; sie haben auch durch die inhaltlichen Mängel die Entwicklung einer „institutionellen Realität“ verhindert und zur Funktionsunfähigkeit des politischen Systems geführt.

Diese reformhemmende Wirkung der institutionellen Erblasten zeigte sich besonders dann, wenn diese mit einer ungeklärten Staatlichkeit einherging. Das serbische Fallbeispiel zeigte besonders deutlich auf, wie die Verflechtung der institutionellen Altlasten und der ungeklärten souveränen Staatlichkeit die Beharrungskraft institutioneller Altlasten erhöhen und die Reform dieser erschweren kann. Gleichzeitig war eine wichtige Erkenntnis der serbischen Transformation, dass eine institutionelle Beharrung auch dann erfolgen kann, wenn die Institutionen nicht eingeübt wurden. Das scheint umso wichtiger zu sein, als gezeigt wurde, dass auch bei einer vorteilhaften Akteurskonstellation eine institutionelle Reform ausbleiben kann, wenn die institutionellen Erblasten eine hohe Beharrung entwickeln.

7 Schlussfolgerungen

Bei vergleichenden Analysen ist es immer wichtig im Hinterkopf zu behalten, dass trotz aller Ähnlichkeiten zwei Fälle nie vollkommen identisch sein können. Die unterliegende Fallauswahl dieser Dissertation nach dem „most similar systems design“ (Przeworski und Teune, 1970) unterstützt das Bemühen, bei Auftreten von verschiedenen Ergebnissen bei sehr ähnlichen Fällen die Differenzen zu finden, durch welche die unterschiedlichen Ergebnisse erklärt werden können. So wurden in dieser Dissertation zwei Fälle, Kroatien und Serbien, untersucht, die die höchst mögliche Ähnlichkeit in der politischen Entwicklung aufwiesen, jedoch sehr unterschiedliche Ergebnisse im Transformationserfolg produzierten. Die Ähnlichkeit zwischen den beiden Untersuchungsfällen hat erlaubt, die Zahl der unabhängigen Variablen klein zu halten und dadurch die Zusammenhänge zwischen Ursache und Wirkung klarer aufzuzeigen.

Diese Dissertation hat gezeigt, dass die unterschiedlichen Transformationserfolge in Kroatien und Serbien auf der institutionellen Ebene erklärt werden können. Die aufgestellte Grundhypothese der Arbeit wurde dadurch bestätigt.

Im Kapitel 2 wurde gezeigt, dass eine erfolgreiche Institutionalisierung grundlegend für den Erfolg einer Transformation ist. Da der Verfassungserfolg zentral für einen erfolgreichen Institutionalisierungsprozess ist, wurde der Erfolg der demokratischen Verfassungsgebung als Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Transformation identifiziert. Der Erfolg einer Verfassungsgebung wurde jedoch nicht lediglich an der erfolgreichen Verabschiedung einer demokratischen Verfassung festgelegt, sondern auch an der Fähigkeit dieser, ihre zugeordnete Funktion als „the only game in town“ zu erfüllen.

Die Aufarbeitung der Institutionalisierungs- und Transformationsliteratur hat ergeben, dass der Schlüssel zur Erklärung von vorsätzlichen Institutionalisierungsprozessen, wie das der Verfassungsgebungsprozess ist, im interessengetriebenen Verhalten der relevanten Akteure liegt. Da der Verfassungsgebungsprozess ein Aushandlungsprozess zwischen Akteuren ist und die Wahrscheinlichkeit der Konsolidierung der neuen Regeln im Fall eines breiten Akteurskonsenses steigt, wurde die Akteurskonstellation bei der Verfassungsgebung als ein zentraler Faktor identifiziert.

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass Akteure, trotz ihrer hervorgehobenen Rolle im Verfassungsgebungsprozess, nicht in einem Vakuum agieren. Sie bewegen sich vielmehr in einem

Handlungskorridor, der von institutionellen und vorinstitutionellen Faktoren gebildet wird und sowohl die Handlungen, als auch die Strategien und Ziele der relevanten Akteure beeinflusst, während die Akteure durch ihre Handlungen bedingt auch ihren Handlungskorridor beeinflussen können.

Als Ebene der Wechselwirkung zwischen Akteure und Institutionen konnte das Phänomen des „institutionellen Beharrungsvermögens“ (Scharpf, 2000:82) identifiziert werden. Das Konzept des „institutionellen Beharrungsvermögens“ basiert auf dem Interesse der relevanten Akteure an den bestehenden Institutionen, weil die Einübung von neuen Institutionen für die Akteure mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Das „institutionelle Beharrungsvermögen“ fördert dadurch die Erhaltung bestehender Institutionen, worauf sein Einfluss auf institutionelle Reformen – wie auf die Verfassungsgebung – basiert. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die Transaktionskosten sich mit höherer Hierarchieebene der Institution erhöhen, was den Einbezug des „institutionellen Beharrungsvermögens“ in die Untersuchung der Verfassung besonders relevant machte.

Neben dem institutionellen Kontext wurde im Verfassungsgebungsprozess die souveräne Staatlichkeit als relevanter, vorinstitutioneller Kontextfaktor identifiziert, da die Verfassung als Grundregelung eines Staates die staatliche Ordnung beeinflusst. Dem Erfolg der Verfassungsgebung wurde eine souveräne Staatlichkeit vorausgesetzt, was die Berücksichtigung des staatlichen Kontextes während des gesamten Prozesses der Verfassungsgebung forderte.

Auf der Basis der festgestellten Zusammenhänge wurde das Akteursverhalten als Verbindungsglied zwischen dem Erfolg des Verfassungsgebungsprozesses als abhängige Variable und den bestehenden institutionellen Rahmen und souveräner Staatlichkeit als unabhängige Variablen der Akteurshandlungen (vgl. Croissant, 2002:48, Merkel et al., 2003:191) ins Zentrum der Untersuchung gestellt. Somit wurde zum Fokus der Untersuchung, wie die bestehende institutionelle Ordnung und der bestehende staatliche Rahmen das Akteursverhalten der in einer bestimmten Konstellation agierenden Akteure im Verfassungsgebungsprozess beeinflussen.

Die zentrale Hypothese der Arbeit lautete, dass der unterschiedliche Erfolg der Transformationsverläufe in den beiden Untersuchungsländern auf der institutionellen Ebene erklärt werden kann: Obwohl beide Länder eine ähnlich erscheinende Entwicklung hatten, verliefen die Institutionalisierungsprozesse unterschiedlich erfolgreich. In diesem unterschiedlichen Institutio-

nalisierungserfolg wurde also die Erklärung des unterschiedlichen Transformationserfolges gesehen.

Anhand der theoretischen Überlegungen ließ sich für die empirische Analyse der Untersuchungsländer folgende Arbeitshypothese ableiten: Der unterschiedliche Erfolg der Verfassungsgebungsprozesse in Serbien und Kroatien lässt sich anhand der unterschiedlichen Akteurskonstellation und anhand der unterschiedlichen Entwicklung des Handlungskorridors für die Akteure erklären. Während in Kroatien die genannten Faktoren in einer förderlichen Konstellation auftraten, traten diese in Serbien in einer Konstellation auf, die eine demokratische Verfassungsgebung nicht förderte.

Um diese Arbeitshypothese zu belegen, musste untersucht werden, wie die als förderlich oder hinderlich gesehenen Faktoren in den Untersuchungsländern aufgetreten sind und wie sie die Handlungen der relevanten Akteure beeinflusst haben. Für die Untersuchung wurden daher folgende relevante Faktoren identifiziert und in den Fokus gestellt:

1. Wie sahen die Akteurskonstellationen zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung aus? Es schien wichtig zu untersuchen, ob und inwieweit demokratieorientierte Parteien sich an der Verfassungsgebung maßgeblich beteiligen konnten. Diese Arbeit ging davon aus, dass die Akteurskonstellation für eine erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung förderlich ist, wenn demokratieorientierte Kräfte den Verfassungsgebungsprozess beeinflussen können. Gleichzeitig sollte untersucht werden, inwieweit ein politischer Konsens zwischen den relevanten Akteuren entstanden ist und inwieweit die Akteurskonstellation einen Konsens zwischen den Akteuren gefördert hat. In der Arbeit wurde davon ausgegangen, dass der Verfassungsgebungsprozess umso erfolgreicher ist, desto breiter der politische Konsens unter den relevanten Akteuren ist.

2. Wie sah der institutionelle Rahmen für die relevanten Akteure aus? Es sollte untersucht werden, inwieweit institutionelle Erblasten des autokratischen Regimes existierten und welche Wirkung diese auf die Möglichkeit der Akteure gehabt hatten, ihre Interessen durchzusetzen. Diese Arbeit ging davon aus, dass wenn die Mehrheit der relevanten Akteure von den alten Institutionen profitiert, diese eine hohe Beharrungskraft entwickeln können und dadurch hinderlich für die Etablierung einer demokratischen Verfassung werden, da ein geringes Akteursinteresse an einer institutionellen Reform entstehen kann. Andererseits war es wichtig zu untersuchen, inwieweit demokratische Institutionen bereits existierten und ob diese durch die politischen Akteure (wenigstens teilweise) eingeübt worden sind. In dieser Arbeit wurde neu-

en, demokratischen Institutionen durch die Einübung von demokratischen Verfahren eine förderliche Rolle im Verfassungsgebungsprozess zugesprochen.

3. Wie sah der staatliche Kontext während des gesamten Prozesses aus? War der Nationen- und Staatsbildungsprozess vor der Verfassungsgebung abgeschlossen? Wenn nicht, wie wirkte sich diese Gleichzeitigkeit auf die Handlungsoptionen der Akteure aus? In dieser Arbeit wurde der staatliche Rahmen als hinderlich für den Erfolg der Verfassungsgebung angesehen, wenn der Nationen- oder Staatsbildungsprozess parallel zur Verfassungsgebung läuft, da die Lösung der dadurch entstandenen Fragen und Konflikte für die Akteure Vorrang gegenüber der institutionellen Reform bekommen können. Allerdings schien es auch wichtig, dass das staatliche Gewaltmonopol und dadurch die Entscheidungsautonomie und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure gewährleistet ist. So sollte untersucht werden, inwieweit Vetoakteure die relevanten Akteure herausforderten. Insbesondere schien es von Bedeutung, ob sie ihre Interessen durch die demokratischen Institutionen gefährdet sahen und ob sie stark genug gewesen sind, in den politischen Prozess einzugreifen. Starken Vetoakteuren wurde in dieser Arbeit eine hinderliche Wirkung auf den Erfolg der demokratischen Verfassungsgebung zugesprochen.

Obwohl diese Fragen und Faktoren voneinander unabhängig formuliert worden sind, ist es für die Untersuchung ein zentrales Anliegen gewesen, die Wirkung dieser Faktoren in ihrer Kombination auf das Akteursverhalten und damit auf den Verfassungserfolg in den beiden Untersuchungsländern zu analysieren. Somit wurde erstens die Wechselwirkung zwischen Akteuren und Institutionen, zweitens die Auswirkung des staatlichen Rahmens auf den Handlungskorridor der Akteure, drittens die Wirkung dieser Faktoren in ihrem Zusammenspiel auf das Verhalten der in einer bestimmten Konstellation agierenden Akteure ins Zentrum der Untersuchung gestellt.

Im Kapitel 3 wurde eine kurze Einführung über die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ) gegeben. Diese diente dazu, ein besseres Verständnis der Ereignisse in Kroatien und Serbien, also auf der Ebene der Teilrepubliken nach dem Zerfall der Föderation zu ermöglichen. Dies ist wichtig, weil die Entwicklung der Transformationsprozesse, wie beschrieben worden ist, nicht vom politischen Kontext des Zusammenbruchs Jugoslawiens zu trennen sind.

Im Kapitel 4 wurde die kroatische Transformation mit besonderem Fokus auf den Verfassungsgebungsprozess untersucht. Es wurde beschrieben, dass Kroatien nach einem erfolgrei-

chen Machtwechsel einen schnellen und erfolgreichen Institutionalisierungsprozess einleitete. Dabei wurde eine neue Verfassung in einem breiten Konsens zwischen Regierung und Opposition verabschiedet. Wie festgestellt werden konnte, führte dieser Konsens dazu, dass die Verfassung von allen relevanten Akteuren unterstützt wurde. Obwohl während der neunziger Jahre in Kroatien die Demokratie „ausgelenkt“ wurde, indem die Machtteilung durch ausführende Regelungen teils aufgehoben wurde und eine starke Machtkummulation in den Händen des Präsidenten Franjo Tuđmans entstand, konnte gezeigt werden, dass die demokratische Kontrolle nicht komplett aus dem kroatischen System verschwand und die neue Verfassung seine Rolle als „the only game in town“ weitgehend erfüllte. Die, auf dem Tod Tuđmans folgenden, kritischen Wahlen endeten mit einem erneuten, friedlichen Machtwechsel. Die im Jahre 2000 an die Macht gekommene breite Regierungskoalition führte im Jahre 2000 und 2001 erfolgreich die Änderung der kroatischen Verfassung durch. Als wichtigste Änderung wurde das semipräsidentielle Regierungssystem in ein parlamentarisches System umgewandelt, während die starke Position des Staatspräsidenten beschnitten wurde und ein besserer Ausgleich zwischen den Staatsgewalten geschaffen worden ist. Diese Änderungen wurden von den folgenden Regierungskoalitionen respektiert, und scheinen somit eine stabile Grundlage für die politischen Handlungen geworden zu sein.

Im Kapitel 5 wurde gezeigt, dass Serbien trotz der ähnlich scheinenden Ausgangsbedingungen eine andere Entwicklung durchmachte, als Kroatien. Während Anfang der neunziger Jahre in Kroatien ein demokratischer Institutionalisierungsprozess zu beobachten war, kam es in Serbien bis zum Jahre 2000 zu keinem Machtwechsel. Die „Wende“ war in Serbien bloß eine innere Neuausrichtung der kommunistischen Partei in Richtung einer ideologisch nationalistischen, strukturell und wirtschaftspolitisch aber weiterhin kommunistischen Partei. Während in Kroatien trotz Missachtung oder Auslenkung der demokratischen Regeln die Institutionalisierung während der neunziger Jahre voranschritt und die Auswirkung demokratischer Institutionen auf die Akteurshandlungen existent blieb, wurde in Serbien während der neunziger Jahre die Aushöhlung formaler Institutionen festgestellt. Die im Jahre 1990 verabschiedete serbische Verfassung konnte einerseits aufgrund mangelnder Unterstützung der politischen Akteure, andererseits aufgrund seiner inhaltlichen Mängel während der neunziger Jahre nicht als „the only game in town“ fungieren. Während es in Kroatien trotz der Machtkonzentration unter dem Präsidenten Tuđman nicht zur Ausschaltung jeglicher demokratischer Institutionen kam, war in Serbien eine vollkommene Personalisierung der Macht unter dem serbischen- und

jugoslawischen Präsidenten Milošević zu beobachten, die mit einer „Privatisierung“ und dadurch Verlust des staatlichen Gewaltmonopols einherging.

Obwohl nach dem Fall Miloševićs im Jahre 2000 tatsächlich einen Machtwechsel in Serbien erfolgte, wodurch eine breite Koalition demokratischer Akteure an die Macht kam, wurde die Institutionalisierung trotzdem nicht vorangetrieben. Zu der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung kam es bis zum Jahre 2006 nicht. Erst Ende 2006 konnte ein Akteurskompromiss in Bezug auf die neuen Regeln erreicht werden. Dieser Kompromiss schien jedoch sowohl inhaltlich, als auch prozedural nicht die Erwartungen erfüllt zu haben, die an die neue Verfassung gestellt wurden. Anders als in Kroatien, wo eine Konsolidierung der Verfassungsreform zu beobachten war, konnte ein Prozess der demokratischen Konsolidierung in Serbien vorerst nicht bestätigt werden.

Durch die vergleichende Untersuchung der Verfassungsgebungsprozesse im Kapitel 6 wurde gezeigt, dass der unterschiedliche Erfolg der Verfassungsgebungsprozesse in Kroatien und in Serbien tatsächlich durch die unterschiedliche Entwicklung der Akteurskonstellationen und ihre Handlungskorridore erklärt werden kann. Tatsächlich scheinen die untersuchten Faktoren in Kroatien in einer, für eine demokratische Verfassungsgebung erfolgreicher Konstellation aufgetreten zu sein, während diese sich in Serbien hinderlich entwickelten. Dadurch konnte die Arbeitshypothese der Dissertation untermauert werden.

Die unterschiedliche Entwicklung in Kroatien und Serbien scheint bereits durch die Ereignisse der sechziger-siebziger Jahre beeinflusst worden zu sein, die zur Entwicklung unterschiedlicher Akteurskonstellationen bereits vor den ersten Mehrparteienwahlen in beiden Untersuchungsländern führte. Während die Liberalisierungswelle der sechziger-siebziger Jahre in Kroatien zur Folge hatte, dass die kommunistische Partei von den „nationalistischen“ Mitgliedern gesäubert wurde, war in Serbien die Entfernung liberaler Elemente aus der Partei zu beobachten. Dies führte dazu, dass während in Kroatien bis Mitte der achtziger Jahre eine dogmatische kommunistische Partei an der Macht war, sich in Serbien zur gleichen Zeit das nationale Element in der Partei verstärkte. Diese Entwicklung führte im Rahmen des zerfallenden Jugoslawiens und des wachsenden serbischen Nationalismus auf der föderalen Ebene dazu, dass es keine nationalistische Wende in der kroatischen Partei gab. Die nationalen Werte wurden stattdessen von der Opposition aufgegriffen, die damit die Kommunisten herausforderte. In Serbien hat die kommunistische Partei unter Milošević die nationalistische Komponente in die Partei integrieren können und damit die Opposition, die selbst auf der Basis nationaler Werte politisierte, geschwächt.

Die ersten Mehrparteienwahlen im Jahre 1990 führten unter dieser Akteurskonstellation zu unterschiedlichen Wahlergebnissen in beiden Untersuchungsländern. Während in Kroatien die Ergebnisse der Wahlen zu einem Elitenwechsel führten und neue Akteure an die Macht brachten, die eine demokratische Reform des kroatischen politischen Systems anstrebten, war in Serbien kein Elitenwechsel geschehen. Die ehemalige kommunistische Partei unter der Führung Milošević hat ihre Macht stabilisieren können. Durch den nicht erfolgten Machtwechsel gab es in Serbien, anders als in Kroatien, keine starken relevanten Akteure, die demokratische Reformen anstrebten. Die neue serbische Führung hatte nämlich, wie festgestellt wurde, kein Interesse daran demokratische Reformen einzuleiten.

Die Untersuchung hat ergeben, dass in Kroatien und Serbien im Rahmen dieser Akteurskonstellationen ein sehr unterschiedlicher Institutionalisierungsprozess stattfand. Während in Kroatien 1990 erfolgreich eine Verfassung verabschiedet wurde, die durch den breiten Konsens aller relevanten Akteure eine weite Unterstützung aller großen politischen Kräfte genoss, konnte in Serbien während der neunziger Jahre keine demokratische Institutionalisierung beobachtet werden. Die breite Unterstützung für die neue kroatische Verfassung trug, wie beschrieben wurde, stark dazu bei, dass diese während der neunziger Jahre ihre handlungsleitende Rolle behalten konnte. Die serbische Verfassung wurde, anders als die kroatische, vor den ersten Mehrparteienwahlen und ohne Beteiligung oppositioneller Parteien von der kommunistischen Elite verabschiedet. Die dadurch eingeführte Fassadedemokratie lieferte keine Grundlage für die demokratische Institutionalisierung des Landes. Die serbische Verfassung von 1990 konnte während der neunziger Jahre keine handlungsleitende Rolle entwickeln. Während in Kroatien eine horizontale Kontrolle zwischen den Gewalten trotz Mängel durchaus bestand, und auch der starke Präsident nicht ohne Kontrolle war, war in Serbien eine vollkommen fehlende demokratische Kontrolle und die Personalisierung der Macht zu beobachten. Während die kroatische Verfassung also ihre Rolle als „the only game in town“ in vielerlei Hinsicht erfüllen konnte, wurde die serbische Verfassung ihrer Funktion als „ausschließliche Spielregel“ des politischen Spiels nicht gerecht. Somit hat die Untersuchung ergeben, dass der Institutionalisierungsgrad in Kroatien und in Serbien zur Jahrtausendwende sehr unterschiedlich war. Das wurde auch durch den Umstand untermauert, dass es nach dem Tod von Tuđman zu einem friedlichen Regierungswechsel in Kroatien kam, während Milošević erst durch den „Druck der Straße“ seine Machtstellung aufgab und zurücktrat.

Nicht nur der Institutionalisierungsprozess, auch der Staatsbildungsprozess scheint in beiden Ländern unterschiedlich verlaufen zu sein. Während in Kroatien der Staatsbildungsprozess

spätestens Ende der neunziger Jahre abgeschlossen wurde, war eine ähnliche Entwicklung in Serbien während der neunziger Jahre nicht zu beobachten. Serbiens souveräne Staatlichkeit, war, wie festgestellt wurde, durch die Existenz der (weitgehend funktionsunfähigen) jugoslawischen Ebene bereits von Anfang an ungeklärt. Die Situation verschlimmerte sich durch den verlorenen Kosovo-Krieg, nach dem die serbische Republik die Kontrolle über ein Teil ihres Territoriums verlor. Somit war in Serbien weder das Staatsterritorium der Republik, noch die Ebene der staatlichen Souveränität geklärt. Gleichzeitig konnte gezeigt werden, dass durch die „Privatisierung“ der Staatlichkeit unter Milošević der Verlust des Monopols auf Gewalt in den Händen des Staates zu beobachten war.

Die unterschiedlichen Entwicklungen auf der institutionellen Ebene während der neunziger Jahre hatten zur Folge, dass die neuen Akteure im Jahre 2000 mit verschiedenen Rahmenbedingungen konfrontiert waren. Während die neue Regierungskoalition in Kroatien auf eine solide institutionelle Grundlage zurückgreifen konnte, war das Jahr 2000 in Serbien das Jahr der ersten realen Transition. Die neuen serbischen Akteure standen vor Herausforderungen, die in Kroatien bereits während der neunziger Jahre gelöst wurden. Der demokratische Institutionalisierungsprozess musste in Serbien erst eingeleitet werden, während auch die souveräne Staatlichkeit Serbiens, anders als Kroatiens, noch ungeklärt war.

Obwohl sowohl in Serbien, als auch in Kroatien im Jahre 2000 breite Koalitionen demokratischer Akteure an die Macht kamen, die eine Reform des politischen Systems anstrebten, ist es nur in Kroatien zur schnellen Verfassungsänderung gekommen. In Serbien dagegen konnten sich die neuen Akteure bis Ende 2006 nicht über eine neue Verfassung einigen. Die Untersuchung hat ergeben, dass der unterschiedliche Reformersfolg bei ähnlicher Akteurskonstellationen durch die unterschiedlichen Handlungskorridore erklärt werden kann, die bereits von den Entwicklungen der neunziger Jahre geprägt waren. Tatsächlich schien der Handlungskorridor in Kroatien im Zusammenspiel mit der vorteilhaften Akteurskonstellation eine erfolgreiche Änderung der kroatischen Verfassung zu fördern. Im Falle Serbiens scheint der Handlungskorridor die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung trotz scheinbar vorteilhafter Akteurskonstellation gehindert zu haben und war damit nachteilig für den Erfolg der Verfassungsgebung.

Durch den Vergleich der beiden Reformprozesse wurde gezeigt, dass die unterschiedlichen Faktorenentwicklungen für die neuen Akteure in Serbien und in Kroatien nach den „zweiten“ Transitionen¹⁰⁸ unterschiedliche Handlungsoptionen ermöglichten.

Obwohl in beiden Untersuchungsländern eine hohe Beharrungskraft des institutionellen Erbes zu beobachten war, führte diese Beharrungskraft in Kroatien zur (demokratischen) Einengung des Handlungskorridors für die politischen Akteure, in Serbien jedoch zu einer starken Erweiterung dieser. Die institutionellen Erblasten des Tuđman-Regimes in Kroatien bestanden, anders als die Milošević-Erblasten in Serbien, aus neuen, demokratischen Institutionen. Diese wurden meist Anfang der neunziger Jahre im breiten Konsens aller parlamentarischen Parteien verabschiedet und behielten weitgehend auch während der neunziger Jahre ihren Einfluss auf die Akteurshandlungen. Sie eröffneten tatsächlich einige Handlungsoptionen für die Akteure, verschlossen dafür andere. Damit trugen sie zu einer Einübung der Institutionen bei. Es wurde beschrieben, dass unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen die Akteurskonstellation einen Konsens über die Änderung der Verfassung in Richtung eines besseren Machtausgleichs förderte, während eine völlige Infragestellung der alten Institutionen ausblieb.

Die existierende Akteurskonstellation nach dem Machtwechsel im Jahre 2000 in Kroatien erlaubte nämlich im Rahmen des soliden Institutionensystems keine ähnliche Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten, wie das unter der Präsidentschaft Tuđmans zu beobachten war. Allerdings war im Rahmen diesen (tatsächlich relevanten) Regelungen eine Machtkonzentration in den Händen der Regierung auch nicht möglich. Damit waren beide Parteien, sowohl die Regierung als auch der Präsident in einer Situation, in der eine Blockade der Verfassungsreform für keiner der relevanten Akteure realistisch war. Die Untersuchung hat bestätigt, dass die Schwächung der Verhandlungsposition des Präsidenten gegenüber der - in semi-präsidentialen Systemen sonst schwachen - Regierung den Weg für den Abbau der präsidentialen Kompetenzen ebnete und dadurch zum Verfassungserfolg beitrug. Der Handlungskorridor

¹⁰⁸ Es wurde beschrieben, dass der Ausdruck „zweite Transition“ in beiden Ländern in Anführungszeichen geschrieben wird, da weder in Serbien noch Kroatien zwei Transitionen geschehen sind. Diese Dissertation vertritt die Ansicht, dass während in Kroatien die „zweite“ Transition lediglich eine kritische Wahl war, in Serbien die „zweite“ Transition eigentlich der erste tatsächliche Machtwechsel war. Für die Arbeit war es allerdings wichtig die Wendepunkte hervorzuheben, die die Wahlen 1990 und 2000 in beiden Fällen darstellen, somit wurde in dieser Arbeit der Ausdruck „zweite“ Transition in Anführungszeichen benutzt.

scheint in Kroatien somit den Konsens über eine „Demokratisierung“ der Verfassung und damit auch den Verfassungserfolg gefördert zu haben.

Die Beharrung der alten Institutionen in Serbien lag, anders als in Kroatien, nicht an der erfolgten Einübung der Institutionen, da diese während der neunziger Jahre nur als Fassade dienten. Der Grund für die hohe Beharrungskraft der serbischen Institutionen schien vielmehr in einer falsch interpretierten Kontinuität und der daraus folgenden starken Erweiterung der Handlungskorridore der Akteure zu liegen. Wie die Untersuchung ergab, vergrößerte die „Aktivierung“ der institutionellen Erblasten in Verbindung mit der ungeklärten souveränen Staatlichkeit Serbiens stark den Handlungsspielraum der Akteure, besonders im Vergleich zu Kroatien. Die breiten Handlungsmöglichkeiten der serbischen Politiker senkten die Bereitschaft der Akteure, sich demokratischen Regeln zu unterwerfen, die ihre Handlungsmöglichkeiten eingrenzen würden. Innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen schienen nämlich die politischen Ziele auch ohne Konsens erreichbar zu sein. Gleichzeitig hätte gerade die Änderung der Regeln nach den Vorschriften der Milošević-Verfassung eine hohe Konsensbereitschaft gefordert.

Diese Rahmenbedingungen haben, anders als in Kroatien, dazu geführt, dass es trotz einer vorteilhaft scheinenden Akteurskonstellation nicht zur Reform der serbischen Verfassung gekommen ist. Anders als in Kroatien war nämlich unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine Blockadehaltung des jugoslawischen Präsidenten gegenüber institutionellen Reformen möglich, da die Handlungsfähigkeit der politischen Akteure auch mangels Einigung bestand. Die serbische Regierung konnte allerdings ohne die Zustimmung des Koalitionspartners DSS, die Partei des jugoslawischen Präsidenten, keine erfolgreiche Reform durchführen.

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass der grundsätzlich sehr breite Handlungskorridor in Serbien auch starke Grenzen ausgesetzt war. Die „Privatisierung“ der Staatlichkeit als eine Erblast des Milošević-Systems, und damit der Verlust des Gewaltmonopols in den Händen des Staates, führte zur Etablierung starker Vetoakteure in Serbien. Besonders der politische Mord an Premier Đinđić zeigte deutlich, dass die Entscheidungsautonomie in den Händen der politischen Akteure hinterfragt wurde. Der erfolgreiche Anschlag auf den Premier bedeutete, dass die breiten Handlungsmöglichkeiten der Akteure nur soweit reichten, bis diese nicht in die alte Ordnung und in die alten Machtstrukturen einzugreifen versuchten. In Serbien schien damit die mangelnde souveräne Staatlichkeit die demokratische Institutionalisierung auch durch die Untergrabung der Entscheidungsautonomie der politischen Elite gehindert zu haben.

Einerseits also durch eine enorme Erweiterung, andererseits aber durch eine starke Beschränkung der Akteursspielräume durch Vetoakteure scheinen die alten Institutionen eine besonders hohe Beharrungskraft in Serbien entwickelt zu haben. Wie die Untersuchung ergab, verstärkte die ungeklärte staatliche Souveränität die institutionelle Beharrungskraft noch zusätzlich. Die festgestellte Verflechtung der ungeklärten Staatlichkeit mit den institutionellen Grundlagen sowohl durch die zwei Verfassungsebenen, als auch durch die Entwicklung von demokratischer Kontrolle unabhängiger Machtzentren, sorgte dafür, dass einer institutionellen Reform die Herstellung der souveränen Staatlichkeit vorausgesetzt werden musste. Solange das nicht geschah, schienen die serbischen Akteure weder Interesse an einer institutionellen Reform zu haben, noch die Entscheidungsautonomie dafür zu besitzen. Es wurde gezeigt, dass in Serbien also sowohl der institutionelle Rahmen, als auch die ungeklärte souveräne Staatlichkeit, vielmehr aber die Verflechtung dieser Faktoren eine Reform der serbischen Verfassung verhinderte. Der Handlungskorridor in Serbien war damit, anders als in Kroatien, hinderlich für eine erfolgreiche demokratische Verfassungsgebung.

Auch die Verabschiedung der Verfassung im Jahre 2006 bestätigte die Verflechtung der Faktoren und die negative Wirkung des Handlungskorridors auf die demokratische Institutionalisierung. Im Jahre 2006 wurde der Verfassungskonsens nämlich durch die Gefährdung der souveränen Staatlichkeit, durch den drohenden Verlust Kosovos, vorangetrieben. Obwohl eine ähnliche Situation in Kroatien 1990 beschrieben wurde, führte in Serbien der Einfluss der ungeklärten Staatlichkeit weniger zur Verbindung von demokratischer Institutionen und staatlicher Souveränität, wie das in Kroatien zu beobachten war, als zu einem übereilten und inhaltlich kritischen Kompromiss, zu einem „patriotischen“ Konsens. Dadurch konnte die demokratische Konsolidierung in Serbien und die Funktion der neuen serbischen Verfassung als „the only game in town“, anders als in Kroatien, vorerst nicht bestätigt werden.

Der Vergleich der Verfassungsgebungsprozesse hat die im theoretischen Kapitel formulierten Annahmen über den Erfolg der Verfassungsgebung weitgehend bestätigt. Durch die Analyse der Verfassungsgebungsprozesse wurde gezeigt, dass der bestehende Handlungskorridor sich je nach Faktorenkonstellation hinderlich oder förderlich auf die Akteurshandlungen in Richtung erfolgreicher Etablierung demokratischer Regeln auswirken kann.

Erstens wurde bestätigt, dass eine hohe Beharrungskraft alter, nicht-demokratischer Institutionen den demokratischen Verfassungsgebungsprozess stark behindern kann. Die serbische Entwicklung zeigt, dass durch die Aufrechterhaltung nichtdemokratischer institutionellen Altlasten eine verminderte Bereitschaft der Akteure sich demokratischen Regeln unterzuordnen

und dadurch auch eine geringe Konsensbereitschaft für demokratische Reformen auch dann entstehen kann, wenn die Akteure sonst demokratieorientiert sind.

Die serbische Entwicklung hat zudem gezeigt, dass formal-institutionelle Erblasten des alten Regimes auch dann eine starke Beharrungskraft aufweisen können, wenn sie im alten Regime nicht beachtet wurden und dadurch keine tatsächliche Einübung erfolgte. Dies ist umso interessanter, als der Einübung von Institutionen eine zentrale Rolle im Falle der institutionellen Beharrung zugeschrieben wurde.

Die hinderliche Wirkung von Fassadeinstitutionen scheint umso stärker zu sein, als diese durch die mangelnde Einübung keine Fähigkeit besitzen, ihre Funktionen als handlungsleitende Regeln zu erfüllen. Sie erlauben vielmehr, wie durch das serbische Beispiel gezeigt wurde, die Erweiterung von Handlungsspielräumen. Damit steigen die Kosten einer Änderung des institutionellen Rahmens, da diese mit der Einengung der Handlungsoptionen für die politischen Akteure einhergehen würde. Der Fall Serbien hat damit sehr gut den Zusammenhang zwischen der hohen Beharrungskraft alter, nicht demokratischer Institutionen und der erfolglosen demokratischer Institutionalisierung gezeigt. Es wurde zudem eine negative Wirkung der Fassadeinstitutionen auf das bereits existierende System festgestellt, da diese durch die inhaltlichen Mängel die Entwicklung einer „institutionellen Realität“ verhinderten und damit, wie die serbische Entwicklung nach 2000 untermauert, zur Funktionsunfähigkeit des Systems führten.

Gleichzeitig bestätigte die Untersuchung zweitens, dass neue, demokratische Institutionen für eine demokratische Institutionalisierung förderlich sind. Die kroatische Verfassungsgebung bekräftigte, dass die Existenz neuer, demokratischer Institutionen auch dann förderlich für eine demokratische Institutionalisierung sein kann, wenn sie im politischen Prozess nur teilweise beachtet wird. Die Institutionen können nämlich auch in diesem Fall Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder verschließen und damit die Einübung der demokratischen Institutionen vorantreiben. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass, wie der Fall Kroatien zeigte, die breite Unterstützung der Verfassung unter den relevanten politischen Kräften für die Funktionsfähigkeit der Verfassung entscheidend ist.

Die Untersuchung hat drittens den negativen Einfluss der ungeklärten souveränen Staatlichkeit auf die demokratische Institutionalisierung bestätigt. Sowohl die Annahmen zur hinderlichen Wirkung der zum Verfassungsgebungsprozess parallel verlaufenden Staatsbildung, als auch zur hinderlichen Wirkung der mangelnden Staatsgewalt wurden bestätigt.

Während die lange nicht erfolgte Reform der serbischen Verfassung die negative Wirkung eines gleichzeitigen Staatsbildungsprozesses besonders deutlich machte, hat auch die institutionelle Entwicklung der neunziger Jahre in Kroatien dies untermauert. In Serbien schien sowohl die ungeklärte Staatlichkeit durch die jugoslawische Ebene, als auch der ungeklärte Status Kosovos, eine erfolgreiche Institutionalisierung auf der serbischen Ebene zu hindern. Die gefährdete Staatlichkeit Kroatiens hinderte, anders als in Serbien, nicht die Institutionalisierung, sondern die erfolgreiche Verfestigung der demokratischen Institutionen. Die Konflikte um Kroatiens Eigenstaatlichkeit haben nämlich, wie festgestellt wurde, autoritäre Tendenzen gefördert, während sie demokratische Handlungen erschwerten.

Die hinderliche Wirkung der fehlenden Staatsgewalt wurde durch den politischen Mord an Premier Zoran Đinđić im Jahre 2003 in Serbien deutlich. Die fehlende Entscheidungsautonomie in den Händen der relevanten Akteure führte dazu, dass der – sonst besonders weitreichender - Handlungsspielraum der Akteure nur soweit reichte, bis sie nicht die Regeln des alten Systems reformieren und damit in die alten – weitgehend informalen – Strukturen einzugreifen versuchten.

Gleichzeitig zeigt dieses Problem in Serbien sehr gut, wie der Handlungskorridor und die Akteurshandlungen sich gegenseitig beeinflussen können. Die institutionelle Kontinuität mit dem Milošević-Regime und die Aufrechterhaltung alter Institutionen haben zu einem Handlungskorridor für die serbischen Akteure geführt, der sowohl das Interesse an demokratischen Institutionen untergrub, als auch die Entscheidungsautonomie der Akteure, einen demokratischen Reform erfolgreich durchzuführen, in Frage stellte. Dadurch scheint die ausgebliebene Reform der Milošević-Institutionen mit fortschreitender Zeit sowohl die Reform der Strukturen erschwert, als auch die Kosten dafür erhöht zu haben, wodurch eine erfolgreiche Reform noch unwahrscheinlicher wurde.

Folgende Schlussfolgerungen konnten des Weiteren zum Zusammenspiel der untersuchten Faktoren, ein zentraler Fokus der Untersuchung, abgeleitet werden.

Die Verflechtung von ungeklärter Staatlichkeit und institutioneller Erblasten scheint, wie der Fall Serbien zeigt, die Beharrung des institutionellen Erbes verstärken und dadurch die demokratische Institutionalisierung besonders stark behindern zu können. Diese Verflechtung ist in Serbien durch die Existenz der zwei Verfassungsebenen zu Stande gekommen, die sowohl eine Erblast des vorigen Regimes darstellten, als auch die ungeklärte souveräne Staatlichkeit Serbiens „institutionalisierten“. Insbesondere in ihrer Verflechtung konnten diese Faktoren den

Handlungskorridor der serbischen Akteure stark erweitern und zur fehlenden Reform auf der serbischen Republiksebene beitragen; auch weil für die Reform der Verfassung(en) eine Klärung der souveränen Staatlichkeit Serbiens hätte erfolgen müssen. Allerdings scheint auch die Etablierung und Stabilisierung von illegitimen Vetoakteuren in Serbien eine Folge des Faktorzusammenspiels zwischen der „privatisierten“ Staatlichkeit und der Überlieferung informeller und personalisierten Regeln aufgrund fehlender Bedeutung von formalen Institutionen gewesen zu sein.

Obwohl durch die Untersuchung bestätigt wurde, dass die Existenz starker, demokratieorientierter Akteure und eine konsenfördernde Akteurskonstellation grundlegend für den Erfolg einer demokratischen Verfassungsgebung sind, hat die Untersuchung gezeigt, dass eine erfolgreiche Reform auch im Falle einer positiven Akteurskonstellation ausbleiben kann. Ein Handlungskorridor aus mehrheitlich hinderlichen Faktoren kann auch bei sonst förderlich scheinender Akteurskonstellation reformhemmend wirken. Das untermauert die ausgebliebene Verfassungsreform nach dem Fall Miloševićs in Serbien, trotz der Tatsache, dass die demokratischen Akteure eine genügend starke Mehrheit im serbischen Parlament hatten, um eine Änderung der Verfassung durchführen zu können. In Kroatien konnte bei ähnlicher Akteurskonstellation eine erfolgreiche Änderung der Verfassung im Jahre 2000 beobachtet werden. Dieser Erfolg wurde auf den Handlungskorridor der Akteure zurückgeführt, der eine Reform der Verfassung förderte.

Die Untersuchung hat auch zu einer überraschenden Erkenntnis über die Auswirkung der, zum Transformationsprozess parallel laufende, Staatsbildung geführt. Obwohl die negative Wirkung der nicht abgeschlossenen Staatsbildung grundsätzlich bestätigt wurde, hat die Analyse der kroatischen Verfassungsgebung dieser Annahme widersprechen können. Die kroatische Verfassungsgebung von 1990 hat gezeigt, dass eine zum Transformationsprozess parallel verlaufende Staatsbildung in Ausnahmefällen eine positive Wirkung auf die demokratische Institutionalisierung haben kann. Diese Erkenntnis erwies sich also bedeutend, da der nicht abgeschlossenen Staatsbildung lediglich eine negative Auswirkung auf die Institutionalisierung zugeschrieben wurde. Somit muss diese Annahme unter bestimmten Umständen revidiert werden.

Es wurde nämlich auch festgestellt, dass diese positive Wirkung der Staatsbildung nur durch die spezielle Konstellation mehrerer Faktoren in Kroatien im Jahre 1990 zu Stande kam, die zu der Verknüpfung von Demokratie und Eigenstaatlichkeit führten. Demokratische Institutionen wurden im Jahre 1990 als Mittel zur Staatsbildung genutzt; die eigenstaatliche Demo-

kratie wurde ein Gegenpol zum jugoslawischen Kommunismus. Dabei wurde ein Verfassungskonsens zwischen Regierung und Opposition gefördert. Obwohl in Serbien im Jahre 2006 eine ähnliche Entwicklung zu beobachten war, als der drohende Verlust Kosovos den Konsens über eine neue Verfassung förderte, ist es wichtig hervorzuheben, dass eine ähnliche Koppelung zwischen demokratischen Institutionen und Eigenstaatlichkeit in Serbien nicht beobachtet werden konnte. Eine Verfassung wurde zwar in beiden Ländern verabschiedet, doch der Erfolg dieser Prozess fiel unterschiedlich aus. Dadurch wird die Aussage, dass die kroatische Entwicklung eine Ausnahme der Regel darstellt, untermauert.

Die Ergebnisse der Untersuchung weisen zudem darauf hin, dass die steigende Anzahl negativer Faktoren die Chancen für eine erfolgreiche demokratische Institutionalisierung mindert. In Serbien konnten während der neunziger Jahre alle Faktoren als reformhemmend betrachtet werden; dabei wurde die vollkommene Abwesenheit einer demokratischen Institutionalisierung festgestellt. Nach der Änderung der Akteurskonstellation im Jahre 2000, konnte diese als positiv beurteilt werden, während ein weiterhin negativer Handlungskorridor, bestehend aus institutionellen Erblasten und einer ungeklärten souveränen Staatlichkeit, zu beobachten war. Die erwartete Reform ließ trotz vorteilhafter Akteurskonstellation auf sich warten. In Kroatien war dagegen die Entwicklung der Untersuchungsfaktoren sowohl 1990, als auch 2000 weitgehend positiv; es wurden zwei Verfassungsreforme erfolgreich durchgeführt. Nur zwischen 1990 und 1995 schien die ungeklärte Staatlichkeit die Entwicklungen negativ zu beeinflussen. Es konnte jedoch beobachtet werden, dass die Entwicklung von nur einem hemmenden Faktor nicht ähnlich große Schäden hat anrichten können, wie das Zusammenwirken von mehreren negativen Faktoren in Serbien.

Die Ergebnisse dieser Dissertation scheinen auch wichtige Erkenntnisse für andere schwierige Transformationsprozesse zu liefern. Eine der wichtigsten Erkenntnisse scheint dabei die Schlussfolgerung zu sein, dass eine Untersuchung der institutionellen Entwicklung auch im Falle schwieriger Transformationsprozesse, bei denen die Staatsbildung vor der Institutionalisierung der Demokratie nicht abgeschlossen wurde, sinnvoll sein kann.

Diese Arbeit bestätigt, dass die Förderung demokratischer Institutionenbaus auch bei Fällen mit unabgeschlossener Staatsbildung einen bedeutenden Faktor im Transformationserfolg darstellen kann. Die kroatische Entwicklung hat deutlich gezeigt, dass die demokratischen Institutionen den Transformationsprozess auch dann positiv beeinflussen können, wenn diese aufgrund der unabgeschlossenen Staatsbildung herausgefordert und nur teilweise beachtet werden. Eine solide institutionelle Basis scheint nämlich auch während Krisenzeiten eine ge-

wisse Funktionsfähigkeit behalten und damit die Einübung demokratischer Prozesse fördern zu können. Allerdings deutet der kroatische Fall darauf hin, dass hierfür die neuen Institutionen von allen relevanten politischen Kräften im Land unterstützt werden müssen, da die breite Unterstützung der neuen Verfassung in Kroatien stark dazu beigetragen zu haben scheint, dass sie ihre Rolle als „the only game in town“ weitgehend erfüllen konnte.

Obwohl die negative Wirkung einer unabgeschlossenen Staatsbildung bestätigt wurde, hat die kroatische Verfassungsgebung gezeigt, dass die Stabilität der demokratischen Institutionen parallel zum Staatsbildungsprozess vorangetrieben werden kann, wenn eine Koppelung zwischen Eigenstaatlichkeit und Demokratie erreicht wird. Demokratische Institutionen können dadurch zum Symbol der Eigenstaatlichkeit werden und damit sowohl den politischen Konsens, als auch die spätere Anerkennung der Grundregeln als „the only game in town“ fördern.

Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass das Bestehen des staatlichen Gewaltmonopols vor der Verfassungsgebung, anders als der Abschluss der Staatsbildung selbst, eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung der neuen demokratischen Regeln ist. Wie die Untersuchung der serbischen Entwicklung gezeigt hat, gibt es keine Möglichkeit Reformschritte durchzusetzen, solange starke Vetoakteure existieren, die sich in die politischen Entscheidungen einmischen können. Somit scheint für alle ähnlichen Fälle wichtig zu sein, dass auch bei unabgeschlossener Staatsbildung das staatliche Gewaltmonopol bereits vor der Etablierung demokratischer Institutionen besteht.

8 Bibliographie

- Bartlett, William (2003): *Croatia. Between Europe and the Balkans*, Routledge, London and New York.
- Basom, Kenneth E. (1995): *Prospects for Democracy in Serbia and Croatia*, *East European Quarterly* 29 [4], Seite 509-526.
- Becker, Jens und Engelberg, Achim (2008): *Serbien nach den Kriegen*, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (1991): *Informelle Komponenten des Regierens*, Hartwich, Hans-Hermann und Wewer, Göttrik, *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung und Organisation*, Leske + Budrich, 31-50, Opladen.
- Beyme, Klaus von (1994): *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt am Main.
- Bieber, Florian (2005): *Nationalismus in Serbien vom Tode Titos bis zum Ende der Ära Milošević* *Wiener Osteuropa Studien* 18, LIT Verlag, Wien.
- Binnendijk, Anika Locke und Marovic, Ivan (2006): *Power and persuasion: Nonviolent strategies to influence state security forces in Serbia (2000) and Ukraine (2004)*, *Communist and Post-Communist Studies* 39, Seite 411-429.
- Bjelajac, Mile und Žunec, Ozren (2007): *The War in Croatia, 1991-1995*, The Scholars' Initiative Research Team Seven,
http://www.salzburgseminar.org/ihjr/si/si/Team_7_Full_Text_Report.pdf, Ansicht 7.8.2008
- Bonse, Eric und Brüggmann, Mathias (2008): *Belgrads Nationalisten lehnen EU-Angebot ab*, *Handelsblatt* 30. April 2008, Nr. 84, S. 7.
- Bos, Ellen (1996): *Verfassungsgebungsprozeß und Regierungssystem in Rußland*, Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter, *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Leske + Budrich, Opladen.
- Bos, Ellen (2004): *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Brie, Michael (1996): *Transformationsgesellschaften zwischen Institutionenbildung und Wandel des Informellen*, Arbeitspapiere AG TRAP 96/8, Humboldt Universität zu Berlin
- BTI (2003): *Kroatien*, Bertelsmann Transformation Index, Country Report, Bertelsmann Stiftung
- BTI (2008): *Croatia Country Report*, Bertelsmann Transformation Index Country Report, Bertelsmann Stiftung
- Buden, Boris (2008): *Mythos und Logos des serbischen Schicksals*, Becker, Jens und Engelberg, Achim, *Serbien nach den Kriegen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Burton, Michael; Gunther, Richard und Hingley, John (1992): *Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes*, Hingley, John und Gunther, Richard, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge.
- CeSID (2000): *Guide Through Electoral Controversies in Serbia*, CeSID Mini Series, Belgrade, Centar za Slobodne Izbore i Demokratiju, July 2000

- Cohen, Lenard J. (1997): Embattled democracy: postcommunist Croatia in transition, Dawisha, Karen und Parrott, Bruce, Politics, power, and the struggle for democracy in South-East Europe, Cambridge University Press, Cambridge.**
- Croissant, Aurel (2002): Von der Transition zur defekten Demokratie. Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.**
- Čular, Goran (2000): Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition - Postponed Consolidation, Politička misao 37 [5], Seite 30-46.**
- D'Anieri, Paul (2006): Explaining the success and failure of post-communist revolutions, Communist and Post-Communist Studies 39, Seite 331-350.**
- Dahl, Robert (1971): Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven, London.**
- Dawisha, Karen und Parrott, Bruce (1997): Politics, power, and the struggle for democracy in South-East Europe, Cambridge University Press, Cambridge.**
- Dimitrijevic, Bojan und Sunter, Daniel (2003): Serbia: Red Berets Disbanded, Balkan Crisis Report, Belgrade, Institute for War and Peace Reporting, 27.3.2003, http://www.iwpr.net/?apc_state=hsrfbcr157789&l=en&s=f&o=157790, angesehen am 3.2.2009**
- Dimitrijević, Nenad (1999): Words and Death: Serbian Nationalist Intellectuals, Bozóki, András, Intellectuals and Politics in Central Europe, Central European University Press, Budapest.**
- Dimitrijević, Nenad (2005): Serbia as an Unfinished State, Vujadinović, Dragica; Veljak, Lino; Goati, Vladimir und Pavićević, Veselin, Between Authoritarianism and Democracy. Serbia, Montenegro, Croatia. Civil Society and Political Culture.**
- Djilas, Aleksa (1993): A Profile of Slobodan Milošević, Foreign Affairs 72 [3], Seite 81-96.**
- Easton, David (1965): A System Analysis of Political Life, New York.**
- Eder, Klaus (1995): Die Dynamik demokratischer Institutionenbildung, Nedelmann, Brigitta, Politische Institutionen im Wandel, Westdeutscher Verlag, 327-345, Opladen.**
- EECR (2000): Yugoslavia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 9(3)**
- EECR (2000b): Croatia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 9(1-2)**
- EECR (2000c): Yugoslavia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 9(4)**
- EECR (2001): Yugoslavia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 10(2-3)**
- EECR (2001a): Croatia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 10(1)**
- EECR (2001b): Croatia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 10(2-3)**
- EECR (2002): Yugoslavia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 11(3)**
- EECR (2002/2003): Yugoslavia, Constitutional Watch, East European Constitutional Review 11-12(4-1)**

- Eiff, Hansjörg (2002): Serbien - zwei Jahre nach Milosevics Sturz, Discussion Paper C114 2002, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)**
- Elster, Jon (1991): Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, The University of Chicago Law Review 58 [2], Seite 447-482.**
- Elster, Jon; Offe, Claus und Preuß, Ulrich K. (1999): Institutional design in post-communist societies: Rebuilding the ship at the sea, Cambridge University Press, Cambridge.**
- Feilcke-Tiemann, Adelheid (2003): Serbien nach der Ermordung von Ministerpräsident Zoran Djindjić - Interview mit Serbiens Vizepräsident Prof. Dr. Žarko Korać, Südosteuropa Mitteilungen [3/2003], Seite 73-77.**
- Gehrold, Stefan Dr. (2003): Kroatien: Konservative Opposition gewinnt Parlamentswahlen, Zagreb, Konrad-Adenauer-Stiftung**
- Genschel, Philipp (1996): Variationen des Wandels: Institutionelle Evolution in der Telekommunikation und im Gesundheitssystem, Politische Vierteljahresschrift 37 [1], Seite 56-79.**
- Goati, Vladimir (2003): The Electoral System of Serbia, Vujadinović, Dragica; Veljak, Lino; Goati, Vladimir und Pavićević, Veselin, Between Authoritarianism and Democracy. Serbia, Montenegro, Croatia. Institutional Framework Vol. 1. Institutional Framework, CEDET, Belgrade.**
- Goodin, Robert E. (1996): Institutions and Their Design Goodin, Robert E., The Theory of Institutional Design, Cambridge University Press, 1-54.**
- Gordy, Eric D. (1999): The Culture of Power in Serbia: Nationalism and the Destruction of Alternatives, Penn State University Press, University Park.**
- Grauner, Alexander (2004): Präsidentenwahlen in Serbien - Boris Tadic (DS) und Tomislav Nikolic (SRS) in der Stichwahl, Politischer Kurzbericht, Belgrad, Konrad-Adenauer-Stiftung**
- Grdešić, Ivan (1997): Building the State: Actors and Agendas, Šiber, Ivan, The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia, edition sigma rainer bohn verlag, Berlin.**
- He, Baogang (2001): The Nationale Identity Problem and Democratization: Rustow's Theory of Sequence, Government and Opposition 36 [1], Seite 97-119.**
- Heilmann, Sebastian (2000): Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Rußland, Institut für Asienkunde, Hamburg.**
- Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Oklahoma.**
- ICG, Balkans Briefing (2000): Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia, Washington, Brussels, International Crisis Group, 10. Oktober 2000**
- ICG, Balkans Report (2000): Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Balkans Report No. 99, International Crisis Group, 17. August 2000, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1738&1=1>**
- ICG, Policy Briefing (2006): Serbia's New Constitution: Democracy Going Backwards, Europe Briefing No. 44, Belgrade/Brussels, International Crisis Group, 8. November 2006**
- Kasapović, Mirjana (1993): Transition and Neoinstitutionalism: the Example of Croatia, Croatian Political Science Review 2 [2], Seite 71-80.**

- Kasapović, Mirjana (1999): Die politische Entwicklung Kroatiens von 1990-1997, Melčić, Dunja, Der Jugoslawien-Krieg, Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Westdeutscher Verlag, 455-463, Opladen, Wiesbaden.**
- Kasapović, Mirjana (2000): Electoral Politics in Croatia 1990-2000, Politička misao 37 [5], Seite 3-20.**
- Kasapović, Mirjana und Zakošek, Nenad (1997): Democratic Transition in Croatia: Between Democracy, Sovereignty and War, Šiber, Ivan, The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia, edition sigma, Berlin.**
- Kearns, Ian (1996): Croatian Politics: The New Authoritarianism, The Political Quarterly 67 [1], Seite 26-35.**
- Kearns, Ian (1999): Western Intervention and the Promotion of Democracy in Serbia, The Political Quarterly 70 [1], Seite 23-30.**
- Kneiper, Judith und Meyer, Thomas (2008): Der lange Weg zum demokratischen Rechtsstaat, Becker, Jens und Engelberg, Achim, Serbien nach den Kriegen Seite 257-285, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.**
- Knight, Jack (1992): Institutions and Social Conflict, Cambridge University Press.**
- Kregar, Josip; Smerdel, Branko und Šimonović, Ivan (1991): Die Verfassung der Republik Kroatien: Politische Rahmenbedingungen und grundlegende Probleme, Marko, Joseph und Borić, Tomislav, Slowenien-Kroatien-Serbien. Die neuen Verfassungen, Böhlau Verlag, Wien, Köln, Graz.**
- Krnjević-Mišković, Damjan de (2001): Serbia's Prudent Revolution, Journal of Democracy 12 [3], Seite 96-110.**
- Lamers, Bernhard (2003): Serbien nach der Ermordung von Zoran Djindjic, Länderberichte, Belgrad, Konrad-Adenauer-Stiftung, 25.3.2003**
- Linz, Juan J. und Stepan, Alfred (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, The John Hopkins University Press, Baltimore, London.**
- Lipp, Wolfgang (1994): Institutionen, Entinstitutionalisierung, Institutionengründung. Über die Bedeutung von Institutionen, zumal im gesellschaftlichen Transformationsprozess, Papalekas, Johannes Chr., Institutionen und institutioneller Wandel in Südosteuropa Südosteuropa-Jahrbuch 25, Südosteuropa-Gesellschaft, 19-34, München.**
- Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, American Political Science Review 53, Seite 69-105.**
- Malová, Darina und Rybář, Marek (2000): The Troubled Institutionalization of Parliamentary Democracy in Slovakia, Politička misao 37 [5], Seite 99-115.**
- Mappes-Niediek, Norbert (2008): Der Mord an Zoran Djindjić und seine Folgen, Becker, Jens und Engelberg, Achim, Serbien nach den Kriegen, Suhrkamp, Frankfurt am Main.**
- March, James G. und Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, The American Political Science Review 78 [3], Seite 734-749.**
- March, James G. und Olsen, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, New York and London.**

- Marko, Joseph und Borić, Tomislav (1991):** Slowenien, Kroatien, Serbien. Die neuen Verfassungen., Bühlau, Wien, Köln, Graz.
- Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (1995):** Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W., Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, 39-65.
- Meier, Viktor (1999):** Der Titostaat in der Krise: Jugoslawien nach 1966, Melčić, Dunja, Der Jugoslawien-Krieg, Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Westdeutscher Verlag, 198-208 Opladen, Wiesbaden.
- Melčić, Dunja (1999):** Der Jugoslawien-Krieg: Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen, Westdeutscher Verlag, Opladen, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (1994):** Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1996):** Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratien in Ostmitteleuropa, Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter, Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Leske + Budrich, 73-113, Opladen.
- Merkel, Wolfgang (1999):** Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, Wolfgang (2004):** Embedded and Defective Democracies, Croissant, Aurel und Merkel, Wolfgang, Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change, special issue of Democratization 11(5): 33-58.
- Merkel, Wolfgang und Puhle, Hans-Jürgen (1999):** Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade, Westdeutscher Verlag, Opladen, Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Croissant, Aurel; Eicher, Claudia und Thiery, Peter (2003):** Defekte Demokratie. Band 1: Theorie, Leske + Budrich, Opladen.
- Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter (1996):** Einleitung: Die Institutionalisierung der Demokratie, Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter, Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Leske + Budrich, 9-37, Opladen.
- Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter (1996):** Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Leske + Budrich, Opladen.
- Mijatović, Boško (2005):** General Overview of Transition in Serbia, Begović, Boris und Mijatović, Boško, Four Years of Transition in Serbia, Center for Liberal Democratic Studies, Belgrade.
- Miller, Nicholas J. (1997):** A Failed Transition: The Case of Serbia, Dawisha, Karen und Parrott, Bruce, Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe, Cambridge University Press, Cambridge.
- Milošević, Slobodan (1990):** Les années décisives, Editions l'Age d'Homme, Lausanne, Paris.
- Moore, Barrington (1969):** Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Nolte, Claudia (2006):** Verfassung über Nacht, unvollendete Rücktritte und Neuwahlen – vielleicht, Länderberichte, Belgrad, Konrad-Adenauer-Stiftung, 24. Oktober 2006
- North, Douglass C. (1988):** Theorie des institutionellen Wandels, Mohr, Tübingen.

- North, Douglass C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- O'Donnell, Guillermo und Schmitter, Philippe C. (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Offe, Claus (1991): *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*, *Social Research* 58 [4], Seite 865-892.
- Offe, Claus (1994): *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Campus Verlag, Frankfurt and New York.
- Offe, Claus (1996): *Designing Institutions in East European Transitions*, Goodin, Robert E., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, 199-227.
- OSCE (2006): *Report on Croatia's Progress in Meeting International Commitments since 2001*, Organization for Security and Co-operation in Europe, 9. Juni 2006
- Ottaway, Marina und Maltz, Gideon (2001): *Croatia's Second Transition and the International Community*, *Current History*, November 2001, Seite 375-380.
- Pasquino, Gianfranco (1995): *Die Reform des Wahlrechtssystems: Der Fall Italien*, Nadelmann, Brigitta, *Politische Institutionen im Wandel*, Westdeutscher Verlag, 279-304, Opladen.
- Passin, Christian und Felkier, Artur (2005): *Kroatien, Auf dem Weg in die EU*, Reader der Politischen Akademie, Wien, Politische Akademie der ÖVP, Konrad Adenauer Stiftung
- Pavlaković, Vjeran (2005): *Serbia Transformed? Political Dynamics in the Milošević Era and After*, Ramet, Sabrina P. und Pavlaković, Vjeran, *Serbia since 1989. Politics and Society under Milošević and After* Seite 13-54, University of Washington Press, Seattle and London.
- Popović, Dragan; Janković, Miroslav; Kisić, Izabela; Vujošević, Bojana und Antonijević, Milan (2006): *Analysis of Irregularities that Occurred During Referendum Organized for the Purpose of Confirming Republic of Serbia's Constitution*, Belgrade, YUCOM,
http://www.yucom.org.vu/upload/vestgalerija_61_18/1204630800_GS4_Irrgularities%20during%20the%20referendum%20for%20the%20new%20Constitution%20of%20Serbia.pdf, angesehen am 13.5.2008
- Pridham, Geoffrey (1995): *The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Gunther, Richard; Diamandouros, Nikiforos P. und Puhle, Hans-Jürgen, *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Przeworski, Adam und Teune, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Krieger, Malabar.
- Ramet, Sabrina P. und Pavlaković, Vjeran (2005): *Serbia since 1989*, University of Washington Press, Seattle and London.
- Reljić, Dušan (2003): *Serbien nach der Ermordung von Zoran Đinđić*, Diskussionspapier der FG 2 EU-Außenbeziehungen, 2003/2, März 2003, <http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?PHPSESSID=53a7f388305805a04d4cda1b808ebaf9&id=1662&active=none&page=1&print=true>, angesehen am 9.4.2009.

- Reljić, Dušan (2002): Das politische System Jugoslawiens, Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Osteuropas, Leske+Budrich, 681-701, Opladen.**
- Rüb, Friedbert W. (1994): Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen, Merkel, Wolfgang, Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Leske + Budrich, 111-140, Opladen.**
- Rüb, Friedbert W. (1996): Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter, Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Leske + Budrich, 37-72, Opladen.**
- Rüb, Friedbert W. (2001): Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.**
- Rüb, Matthias (1999): Jugoslawien unter Milošević, Melčić, Dunja Der Jugoslawienkrieg, Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen Seite 332-344, Westdeutscher Verlag, 332-344, Opladen, Wiesbaden.**
- Rueschemeyer, Dietrich; Stephens, Evelyne Huber und Stephens, John D. (1992): Capitalist Development and Democracy, University of Chicago Press, Chicago.**
- Rustow, Dankwart A. (1970): Transition to Democracy. Toward a Dynamic Model, Comparative Politics 3 [2], Seite 337-363.**
- Scharpf, Fritz W. (1986): Grenzen der institutionellen Reform, Wissenschaftszentrum Berlin.**
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske+Budrich, Opladen.**
- Schumpeter, Joseph A. (1994): Capitalism, socialism and democracy Routledge, London.**
- Segert, Dieter (1996): Institutionalisierung der Demokratie am balkanischen Rand Osteuropas, Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard und Segert, Dieter, Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Leske + Budrich, 113-143, Opladen.**
- Senkyr, Jan (2000): Hoffnung für den Balkan. Wahlsieg der Demokraten in Kroatien, KAS-Auslandsinformationen 2/00, Seite 66-82.**
- Silber, Laura und Little, Allan (1996): Yugoslavia. Death of a Nation, TV Books, New York.**
- Søberg, Marius (2007): Croatia since 1989: The HDZ and the Politics of Transition, Ramet, Sabrina P. und Matić, Davorka Democratic Transition in Croatia. Value Transformation, Education and Media, Texas A&M University Press.**
- Special, Report (1998): Serbia: Democratic Alternatives, Special Report 31, United States Institute of Peace, June 1998, 31**
- Special, Report (2002): Lawless Rule Versus Rule of Law in the Balkans, Special Report 97, United States Institute of Peace, November 2002**
- Special, Report (2002): Serbia Still at the Crossroads, Special Report, United States Institute of Peace, März 2002, www.usip.org**
- Special, Report (2004): Serbia at the Crossroads Again: Can the Country Firmly Embark on the Reform Path with President Boris Tadic?, Special Report 128, United States Institute of Peace, November 2004**

- Sterbling, Anton (1991): Modernisierung und soziologisches Denken. Analysen und Betrachtungen, Krämer, Hamburg.**
- Sterbling, Anton (2001): Intellektuelle, Eliten, Institutionenwandel. Untersuchungen zu Rumänien und Südosteuropa, Krämer, Hamburg.**
- Sterbling, Anton (2003): Eliten in Südosteuropa, Rolle, Kontinuitäten, Brüche, Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2003, 10-17.**
- Sundhaussen, Holm (1998): Eliten, Bürgertum, politische Klasse? Anmerkungen zu den Oberschichten in den Balkanländern des 19. und 20. Jahrhunderts, Höpken, Wolfgang und Sundhaussen, Holm, Eliten in Südosteuropa. Rolle, Kontinuitäten, Brüche in Geschichte und Gegenwart Südosteuropa-Jahrbuch 29, Südosteuropa-Gesellschaft, 5-31, München.**
- Thelen, Kathleen (2004): How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, The United States and Japan, Cambridge University Press.**
- Thomas, Robert (1999): Serbia under Milošević. Politics in the 1990s., Hurst & Company, London.**
- Tsebelis, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, British Journal of Political Science 25 [3], Seite 289-325.**
- Udovički, Jasminka und Ridgeway, James (2000): Burn this House. The Making and Unmaking of Yugoslavia, Duke University Press, Durham, London.**
- Unijat, Jelena (2006): Organized Crime: The Case of Serbia, Western Balkans Security Observer [1/2006], Seite 12-15.**
- Uzelac, Alan (2002): Ist eine Justizreform in Transitionsländern möglich? Das Beispiel Kroatien, Jahrbuch für Ostrecht 43 [1], Seite 175-206.**
- Vučetić, Srdjan (2004): From Southern to Southeastern Europe: Any Lessons for Democratisation Theory?, Southeast European Politics 5 [2-3], Seite 115-141.**
- Vujadinović, Dragica; Veljak, Lino; Goati, Vladimir und Pavićević, Veselin (2003): Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia 1, Institutional Framework, CEDET, Belgrade.**
- Vujadinović, Dragica; Veljak, Lino; Goati, Vladimir und Pavićević, Veselin (2005): Between Authoritarianism and Democracy: Serbia, Montenegro, Croatia 2, Civil Society and Political Culture, CEDET, Belgrade.**
- Zakošek, Nenad (2000): Kroatien - das Ende der Fassadendemokratie, Politikinformation Osteuropa, Nr.83, Bonn, FES Library**
- Zakošek, Nenad (2002): Das politische System Kroatiens, Ismayr, Wolfgang, Die politischen Systeme Osteuropas, Leske + Budrich, 639-679, Opladen.**
- Zakošek, Nenad (2008): Democratization, State-building and War: The Case of Serbia and Croatia, Democratization 15 [3], Seite 588-610.**
- Zeitler, Klaus Peter (2000): Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher, Tectum-Verlag, Marburg.**

9 Dokumente

Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, 2002 unterschrieben, gültig ab 2003, http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf, angesehen am 17.11.2008

Croatia Constitution, 1990, last Amendment 2001, http://servat.unibe.ch/icl/hr00000_.html, angesehen 3.2.2009

Croatia, Old Constitution, 1990, http://servat.unibe.ch/icl/hr01000_.html, angesehen 3.2.2009

Memorandum of the Serbian Academy of Arts and Sciences (SANU), 1986, <http://www.haverford.edu/relg/sells/reports/memorandumSANU.htm>, angesehen 27.3.2006

Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia, 1992, <http://www.freaserbia.net/Documents/Constitution.html>, angesehen 13.1.2009

Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, 1999, http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html, angesehen 11.9.2009

The Constitution of the Republic of Serbia, 2006, <http://www.mfa.gov.yu/YugFrameset.htm>, angesehen 24.10.2008

Republic of Serbia, The Constitution, 1990, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN019071.pdf>, angesehen 3.2.2008

Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates, 10. Juni 1999, <http://www.nato.int/Kosovo/docu/u990610a.htm>, angesehen am 7.4.2009

Verfassung der Republik Kroatien, 1990, <http://www.verfassungen.de/hr/verf90-i.htm>, angesehen 4.2.2009

Verfassungsbeschluss über die Souveränität und Selbstständigkeit der Republik Kroatien, 1991, in: Joseph Marko und Tomislav Borić (Hg.): Slowenien – Kroatien – Serbien. Die neuen Verfassungen. Böhlau Verlag: Wien, Köln, Graz, 278-286

10 Interviews

Čular, Goran Dr., Zagreb, 24.1.2008
Dimitrijević, Nenad Dr., Budapest, 3.4.2008
Granić, Mate Prof. Dr., Zagreb, 29.1.2008
Grbić, Gordana, Zagreb, 23.1.2008
Grubiša, Damir Dr., Zagreb, 22.1.2008
Dvornik, Srđan, Zagreb, 22.1.2008
Hempel, Mirko, Zagreb, 18.1.2008
Korać, Žarko Dr., Belgrad, 10.4.2008
Kovačević-Vučo, Biljana, Belgrad, 15.4.2008
Nolte, Claudia Dr., Belgrad, 10.4.2008
Pavlović, Dušan Dr., Belgrad, 16.4.2008
Rodin, Siniša Prof. Dr., Zagreb, 28.1.2008
Sassenfeld, Heinrich Dr., Belgrad, 9.4.2008
Schmitz, Christian Dr., Zagreb, 16.1.2008
Till, Darko, Zagreb, 21.1.2008
Uzelac, Alan Prof. Dr., Zagreb, 24.1.2008
Vejvoda, Ivan, Belgrad, 15.4.2008
Vojković, Goran Dr., Zagreb, 29.1.2008
Vujić, Anton Dr., Zagreb, 30.1.2008
Vukićević, Vladimir, Belgrad, 15.4.2008
Zakošek, Nenad Prof. Dr., Zagreb, 16.1.2008
Živković, Milan F., Zagreb, 22.1.2008