

## Osteuropa zwei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion

# Zwischen Demokratie und autoritärer Stagnation

Einige Länder Osteuropas sind heute erfolgreicher als diejenigen des «alten Europas» und lassen die Unterschiede zwischen Ost und West obsolet erscheinen. Ein anderer Teil des europäischen Ostens, vor allem die Länder der ehemaligen Sowjetunion, hat sich jedoch einer Demokratisierung über den Aufbau autoritärer Regimes entzogen.

20 Jahre nach dem Zusammenbruch des Sowjetreichs muss man die neu geschaffenen politischen Realitäten zumindest mit gemischten Gefühlen betrachten. In grossen Teilen des europäischen Ostens warten die Werte von 1989 – Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft – immer noch auf ihre Umsetzung. In Ländern wie Russland und Weissrussland geben sich die politischen Regimes immer autokratischer.

### Fortschritte folgen nicht automatisch

Der Westen hat bisher darauf gesetzt, dass die mit dem Umbruch von 1989 verknüpften Werte sich irgendwie und irgendwann auch Richtung Osten ausbreiten werden. In den meisten Ländern der früheren Sowjetunion werden Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit jedoch nur von einer kleinen Minderheit eingefordert. Es herrschen Staatsauffassungen vor, die die Bedeutung der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen öffentlich und privat, als Garantie von Freiheit ignorieren. In Russland blockieren übermächtige Bürokratien zusammen mit oligarchischen Netzwerken der Macht die gesellschaftliche Entwicklung in vielen Bereichen. Die Kluft zwischen den quasiautoritär oder gar autoritär regierten Ländern (vor allem Russland, Weissrussland und die zentralasiatischen Länder) und allen anderen Transformationsländern hat sich in den letzten Jahren vergrössert. Mit Bezug auf

die Demokratisierung in Osteuropa lässt sich somit die Frage stellen, welche Dynamik die stärkere ist: Die Ausdehnung westlicher Werte nach Osten, mit der ja auch die Osterweiterung der EU gerechtfertigt worden ist? Oder, wie es der «Economist» (Ausgabe vom 1. Januar 2011) treffend ausdrückt, die Ausdehnung des repressiven russischen Modells in umgekehrter Richtung, nach Westen. Man denke hier an die gerade kürzlich wieder anrollende Welle der Repression des weissrussischen Regimes gegenüber der Opposition.

### Unterschiedliche politische Entwicklungen

Ob das Glas halb voll oder halb leer ist, ist immer eine Frage der Perspektive. Wenn man die Fakten betrachtet und daran erinnert, dass immerhin mindestens zehn osteuropäische Länder mit einer Bevölkerungszahl von über 200 Millionen unter halbautoritären beziehungsweise autoritären Regimes leben, dann muss man die Chancen für Demokratisierungsprozesse, die über die bestehende EU-Ostaussergrenze hinausgehen, relativieren. Andererseits lässt sich mit Blick auf die neuen EU-Länder und die Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der EU darauf hinweisen, dass der Osterweiterungsprozess der

EU bisher ein grosser Erfolg gewesen ist. Zählt man die EU-Mitgliedschaftskandidaten im westlichen Balkan dazu, dann kommt man immerhin auf 15 mehr oder weniger konsolidierte Demokratien mit einer Bevölkerung von zirka 115 Millionen. Es gibt also beides: Bewegungen in Richtung Demokratie und solche in Richtung autoritärer Pol.

### In Kürze

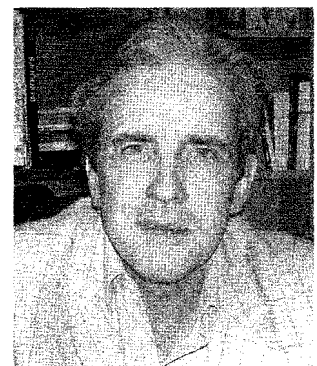
- > Die Regierungssysteme der osteuropäischen Staaten lassen sich in drei Gruppen unterteilen
- > Gegenüber der Gruppe der autoritären Regimes, zu denen auch Russland zählt, muss eine klare Sprache gesprochen werden
- > Einige «alte» EU-Länder stehen bezüglich Korruption und Demokratieverständnis auf einem ähnlichen Niveau wie osteuropäische Staaten

### Farbige Revolutionen von kurzer Dauer

Aber es gibt auch einen Grauzonenbereich mit Ländern, in denen nicht klar ist, wohin sie sich bewegen werden. Wie sind etwa Bosnien oder Kosovo einzuordnen,

Autor

**Nicolas Hayoz**  
Prof., Leiter des  
Osteuropainstituts der  
Universität Fribourg



deren politische Strukturen Kreationen der internationalen Gemeinschaft sind und bei denen keine Einigkeit darüber besteht, wie man in diesen Ländern handlungsfähige politische Strukturen aufbauen soll? Und jenseits der Ostgrenze der EU gibt es mehrere Länder mit hybriden Regimes, wo die politische Entwicklung alles andere als klar ist.

In Ländern wie Georgien und der Ukraine haben Demokratieförderer aus aller Welt viel Geld investiert, um den Demokratisierungsprozess voranzubringen. Die sogenannten farbigen Revolutionen schieben demokratischen Wandel auch in Ländern der früheren Sowjetunion zu ermöglichen. Die Errungenschaften dieser Revolutionen sind heute infrage gestellt: in der Ukraine durch das sich zunehmend autoritär gebende Regime von Janukowitsch, in Georgien zum Teil auch von Sakaschwili's autoritärem Regierungsstil, obwohl dieser sich geradezu als Vorkämpfer liberaler westlicher Werte ausgibt. An den Entwicklungen in diesen hybriden Ländern zeigen sich die Grenzen westlicher Demokratieförderung und der Europäisierung in den Ländern der früheren Sowjetunion, die Russland immer noch zu seinem Einflussbereich zählt.

### Demokratien ohne Demokraten

Postkommunistische Staaten in Osteuropa lassen sich also in drei sich zum Teil überlappende, aber letztlich doch kohärente Clusters mit entsprechenden Regimetypen unterteilen: (a) neue EU-Staaten, (b) hybride oder transitorische Regimes im westlichen Balkan und an der Peripherie der früheren UdSSR, (c) quasi autoritäre beziehungsweise autoritäre Regimes in Russland, Weissrussland und Zentralasien.

Diese Unterteilung findet ihre Entsprechung in der Erblast des Kommunismus. Dauer und Art der totalitären Kontrolle von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in der Vergangenheit tragen viel zur Erklärung der unterschiedlichen liberalen wie illiberalen Wege bei, die die osteuropäischen Staaten nach dem Zusammenbruch des Kommunismus eingeschlagen haben. Ein Blick auf das Ausmass an Korruption und ineffizienter Regierungsführung in vielen osteuropäischen Ländern bestätigt diesen Zusammenhang zwischen Regimetyp, Erfahrung mit Demokratie und Dauer der kommunistischen Herrschaft. Die Etablie-

rung von elektoralen Demokratien geht nicht notwendigerweise einher mit Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und demokratischen Mentalitäten. Der Politologe Jiri Pehe hat den Ausdruck «Demokratien ohne Demokraten» in Erinnerung gerufen, um darauf aufmerksam zu machen, dass der Transformationsprozess vielerorts auch der Transformation einer politischen Kultur der Intoleranz, der Konfrontation und des Misstrauens bedarf. Demokratien ohne Demokraten sind offensichtlich auch in den neuen EU-Ländern ein Syndrom. Bulgarien und Rumänien können hier als Länder angeführt werden, die zu früh in die EU aufgenommen worden sind und wo Korruption und ineffiziente Regierungsführung zu Grundübeln zu gehören scheinen.

### Schwindende Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa

Das Phänomen trifft keineswegs nur auf osteuropäische Realitäten zu. Man könnte auch Griechenland oder Italien dem Lager der Demokratien ohne Demokraten zuordnen, wo Korruptionspraktiken verbreiteter sind als in den meisten neuen EU-Staaten.<sup>1</sup> Die Finanzkrise hat die Unterschiede zwischen Ost- und Westeuropa relativiert. Einzelne osteuropäische Staaten stehen heute besser da als einzelne westeuropäische – zumindest in ökonomischer Hinsicht. Und in Griechenland, wohlgermerkt einem Balkanland, herrschen korrupte Praktiken und ein Klientelsystem vor, die man gemeinhin zu den osteuropäischen Praktiken zählt. Zumindest in der EU werden die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Mitgliedern kleiner – und zwar in positiver wie in negativer Hinsicht, beispielsweise Korruption.

### Putins Russland

Vielleicht kann innerhalb der EU Korruption in Politik und Wirtschaft eingedämmt werden. Solche Hoffnung scheint allerdings verfehlt in den Ländern der früheren Sowjetunion. Hier ist Korruption ein Bestandteil des in den letzten Jahren aufgebauten Herrschaftssystems. Russland nimmt im CPI (Consumer Price Index) von

Transparency International den Rang 154 ein und befindet sich damit in der Gesellschaft von Drittweltländern. Das Problem ist hier, dass quasiautoritäre Regimes, die sich über personalisierte Machtnetzwerke, Loyalität, Klientelismus, Bürokratien und Repression reproduzieren, notwendigerweise Korruption erzeugen, um das Herrschaftssystem aufrechtzuerhalten.

Die verbreitete Meinung war bisher, dass Putins System funktioniert, solange die Preise für Öl und Gas hoch bleiben und somit den politisch-ökonomischen Eliten beachtliche Einkünfte verschaffen. Man sieht jedoch immer stärker, dass ein sich in so hohem Masse auf die Loyalität von Personen abstützendes und überbürokratisiertes System immer ineffizienter wird. Und die endemischen Korruptionspraktiken scheinen offensichtlich systemgefährdend zu werden.

Zu einem Wandel in dieser Hinsicht wird und kann es nicht kommen, denn dann müsste das ganze System umgebaut werden, auf dem Macht und Reichtum der herrschenden Eliten basiert. Und in der Gesellschaft gibt es zu wenige Gegenkräfte, um einen Wandel des Systems einzufordern. Der Fall Chodorkowski hat kürzlich erst gezeigt, dass ein politisiertes Rechtssystem nicht in der Lage ist, die Politik an der Unterdrückung von Freiheitsrechten zu hindern, ja überhaupt Unrecht zu verhindern. Und auch eine politisch kontrollierte Wirtschaft kann ihre natürliche Rolle als Bollwerk gegen die Einmischung der Politik in die Wirtschaftsabläufe nicht verhindern. Russland ist noch Lichtjahre von den Errungenschaften von 1989 entfernt: Freiheit ist kein unverletzliches Gut, sie wird vom Staat dem Untertan gewährt, solange er seine Interessen nicht gefährdet sieht. Den freien Bürger will ein solches Regime nicht.

### Wie weiter?

Angesichts solch unterschiedlicher Entwicklungen in Osteuropa wird man weiterhin darauf setzen, wofür auch 1989 steht. Die EU sollte die fragilen Demokratisierungsprozesse unterstützen. Gegenüber Russland wird sie eine klarere Sprache sprechen müssen: Wirtschaftliche Interessen gegenüber Russland dürfen nicht verhindern, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eingefordert werden – sind sie doch die Werte, auf denen die EU gründet. ■

<sup>1</sup> Griechenland befindet sich auf Platz 78, Italien auf Platz 67 in der Rangliste von Transparency International (CPI). Ein Land wie Estland gehört zu den am wenigsten korrupten Ländern in Europa (Rang 26). Der CPI wurde bereits in der Afrika-Ausgabe der «Schweizer Personalvorsorge» (3/10) thematisiert.

## L'Europe de l'Est deux décennies après l'effondrement de l'Union soviétique

# Entre démocratie et stagnation autoritaire

Certains pays d'Europe de l'Est réussissent mieux aujourd'hui que ceux de la «vieille Europe» et font penser que la distinction entre Est et Ouest est devenue obsolète. Une autre partie de l'Est européen s'est soustraite à la démocratisation en mettant en place des régimes autoritaires.

20 ans après l'effondrement de l'empire soviétique, les nouvelles réalités politiques qui ont pris sa place inspirent des sentiments pour le moins mitigés. Dans une grande partie de l'Est européen, on attend toujours que se matérialisent enfin la liberté, la démocratie, l'Etat de droit et l'économie de marché, ces valeurs qui avaient porté le mouvement de 1989.

### En bref

- > Les systèmes gouvernementaux des pays d'Europe de l'Est se scindent en trois groupes
- > Parmi les membres de la «vieille» UE, il y en a qui ne font guère mieux que certains pays d'Europe de l'Est en termes de corruption et de compréhension de la démocratie

### Les progrès ne suivent pas automatiquement

Jusqu'ici, l'Occident s'est contenté d'espérer que les valeurs qui avaient été les détonateurs du grand chamboulement en 1989 finiraient par gagner l'Est européen d'une manière ou d'une autre pour y prospérer sur une terre fertile. Mais dans la plupart des pays qui ont vécu sous le joug de l'Union soviétique, les droits de l'homme et l'Etat de droit ne sont encore que des chimères revendiquées par de très faibles minorités. Dans la conception

de l'Etat, on y peine encore à faire la séparation entre Etat et société, entre public et privé en tant que garants de liberté. En Russie, des bureaucraties toutes-puissantes et des réseaux oligarchiques bloquent le développement de la société dans de nombreux domaines. Le fossé s'est creusé ces dernières années entre les pays à régimes quasi ou franchement autoritaires (surtout la Russie, le Belarus et les pays d'Asie centrale) et tous les autres pays en voie de transformation. Concernant la démocratisation en Europe de l'Est on peut donc se demander quelle dynamique l'emportera. Est-ce que les valeurs occidentales vont finir par se propager à l'Est comme on l'avait prédit pour justifier l'élargissement vers l'Est de l'UE? Ou est-ce au contraire le modèle répressif russe qui progresse en direction de l'Ouest comme le développe «The Economist» dans son édition du 1er janvier 2011?

### Une évolution politique inégale

Le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide? Tout dépend de la perspective que l'on adopte. Si l'on s'en tient aux faits, force est de constater qu'au moins dix pays d'Europe de l'Est avec une population de plus de 200 millions d'habitants vivent sous la férule de régimes semi- ou totalement autoritaires. De ce point de vue là, les chances de voir un processus de démocratisation s'instaurer au-delà de la frontière existante à l'Est de l'UE paraissent très relatives. Mais si l'on prend pour référence les nouveaux Etats membres de l'UE

et les candidats à l'adhésion, le processus d'élargissement a incontestablement été un succès. Si l'on y ajoute les candidats à l'adhésion dans le Balkan occidental, on arrive tout de même à un total de 15 démocraties plus ou moins consolidées avec une population d'environ 115 millions d'habitants. Les deux mouvements existent donc: le rapprochement de la démocratie et la dérive vers un pôle autoritaire.

### Révolutions velours et poignes de fer

Puis il existe cette zone grise de pays dont on ignore encore dans quel sens ils vont aller. Que penser en effet de la Bosnie ou du Kosovo dont les structures politiques ont été créées de toutes pièces par la communauté internationale et qui ne parviennent pas à s'entendre sur la manière de mettre en place des structures politiques opérationnelles?

Dans des pays comme la Géorgie ou l'Ukraine, des défenseurs de la démocratie du monde entier ont injecté des sommes importantes pour faire avancer le processus de démocratisation. Des révolutions velours semblaient ouvrir la voie à cette démocratisation même dans les terres de l'ancienne Union soviétique. Mais les acquis de ces révolutions paraissent aujourd'hui compromis: en Ukraine, le régime de Yanukovich se durcit de plus en plus, en Géorgie, Sakachvili affiche aussi un style plutôt autoritaire bien que s'érigeant en grand porteur de la flamme libérale occidentale. Les développements dans ces pays hybrides illustrent les limites de l'encouragement de la démocratie par l'Ouest et de l'eupéanisation des anciens pays de l'Union soviétique qui gravitent toujours dans la sphère d'influence de la Russie.

### Des démocraties sans démocrates

Les Etats post-communistes en Europe de l'Est se scindent donc en trois

conglomérats en partie chevauchants mais en fin de compte toujours cohérents avec des types de régimes correspondants: (a) les nouveaux Etats membres de l'UE, (b) les régimes hybrides ou transitoires dans le Balkan occidental et, à la périphérie de l'ancienne URSS, (c) les régimes quasi-autoritaires ou autoritaires de Russie, du Belarus et d'Asie centrale.

Cette scission se recoupe avec l'héritage communiste. La durée et le type de contrôle totalitaire subi par le passé dans la politique, l'économie et la société expliquent en grande partie l'évolution plus ou moins libérale qu'ont connue les Etats d'Europe de l'Est depuis le démantèlement de l'hégémonie communiste. L'étendue de la corruption et l'inefficacité des gouvernements de nombreux pays de l'Est européen confirment aussi cette interdépendance avec le type de régime, l'expérience de la démocratie et la durée de la domination communiste. L'établissement de démocraties électorales n'a pas pour corollaire automatique un Etat de droit, la liberté et des mentalités démocratiques. Le politologue Jiri Pehe a ressuscité l'expression «démocraties sans démocrates» pour rappeler qu'en bien des endroits, le processus de transformation reste à faire au niveau de la culture politique et de l'intolérance, de la confrontation et de la méfiance. Les démocraties sans démocrates sont manifestement un syndrome encore présent dans les nouveaux Etats de l'UE. Il suffit de regarder la Bulgarie ou la Roumaine pour s'en convaincre, deux pays qui ont été admis trop tôt dans l'UE et qui semblent être un terrain de prédilection de la corruption et de l'inefficacité gouvernementale.

### Estompement des différences entre Europe de l'Est et de l'Ouest

Le phénomène ne se confine d'ailleurs pas uniquement à l'Europe de l'Est. La Grèce ou l'Italie entrent aussi dans cette catégorie des démocraties sans démocrates où les pratiques de la corruption sont plus répandues que dans la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE.<sup>1</sup> La crise financière a aussi contribué à effacer les différences entre Europe de l'Est et de l'Ouest. Certains pays d'Europe de l'Est se portent mieux aujourd'hui que certains Etats d'Europe de l'Ouest, du point de vue économique en tout cas. En Grèce, un pays du Balkan faut-il le rappeler, la corruption et le clientélisme n'ont rien à envier aux pratiques que l'on prête d'habitude aux pays d'Europe de l'Est. Au sein de l'UE en tout cas, les fossés se combleront entre anciens et nouveaux membres pour le meilleur et pour le pire – la corruption par exemple.

### La Russie de Poutine

Peut-être que dans le giron de l'UE, on parviendra à endiguer la corruption dans la politique et l'économie. Un espoir qui ne semble pas permis pour les anciens pays de l'Union soviétique. La corruption y fait en effet partie intégrante du système de pouvoir érigé ces dernières années. La

<sup>1</sup> La Grèce occupe le 78e rang et l'Italie le 67e dans le classement de Transparency international (indice CPI). Un pays comme l'Estonie figure parmi les moins corrompus d'Europe (26e rang). L'indice CPI a déjà été présenté dans le numéro de la «Prévoyance Professionnelle Suisse» qui était consacré à l'Afrique (3/10).

Russie occupe le 154e rang à l'indice CPI de Transparency international, ce qui la place au niveau de certains pays du Tiers-Monde. Le problème réside dans les régimes quasi-autoritaires qui se reproduisent par le biais de réseaux de pouvoir personnalisés, de loyautés, de clientélisme, de bureaucratie et de répression pour maintenir en vie le système de pouvoir en place et qui engendrent forcément la corruption.

On avait tendance à croire jusqu'ici que le système à la Poutine fonctionnerait tant que les prix du pétrole et du gaz resteraient élevés, assurant ainsi des ressources généreuses à une élite politico-économique. Mais on constate de plus en plus qu'un système essentiellement fondé sur des loyautés personnelles et sur une bureaucratie excessive est condamné à sombrer dans l'inefficacité. Au point que les pratiques d'une corruption endémique constituent désormais un péril manifeste pour l'ensemble du système.

Et il n'y a pas de changement en vue, car cela supposerait un remaniement profond d'un système entièrement fondé sur le pouvoir et la richesse des élites en place. L'opposition dans la société est aussi trop faible pour revendiquer le changement avec la vigueur nécessaire. L'affaire Khodorsky a apporté la preuve récente qu'un système de droit politisé n'était pas en mesure d'empêcher la politique de violer les droits de la liberté – et le droit tout court. De même, une économie contrôlée par la politique ne peut jouer son rôle de bastion naturel contre l'ingérence de la politique dans les déroulements économiques. La Russie est encore à des années lumière des acquis que l'on prônait en 1989.

### Et maintenant?

Devant ces évolutions très contrastées en Europe de l'Est, on ne peut mieux faire que de miser sur tout ce que symbolisait aussi 1989. L'UE devrait persévérer dans son soutien des processus fragiles de la démocratisation. Elle devra aussi se montrer plus fermes à l'égard de la Russie, ne pas laisser les intérêts économiques l'emporter sur la revendication légitime d'un Etat de droit et de démocratie – ces valeurs qui constituent le fondement de l'UE. ■

Nicolas Hayoz

Die Redaktion wurde bei der Erarbeitung des Akzent-Teils dieser Ausgabe von

**Markus Binder**

als Fachverantwortlichem unterstützt, wofür wir uns herzlich bedanken möchten.