

## Stark im Auftritt, schwach im Abgang

Sanader hinterlässt der neuen kroatischen Regierung ein schwieriges Erbe

*Solveig Richter*

Der überraschende Rücktritt von Ivo Sanader als Regierungschef und Parteivorsitzender der national-konservativen HDZ am 1. Juli 2009 warf die bange Frage auf, wie gefestigt Kroatiens Weg zur Demokratie und in die EU nach Jahren der Kontinuität tatsächlich ist. Zwar bekannte sich die neue Regierungschefin Jadranka Kosor bald nach Amtsantritt zu einem pro-europäischen Kurs. Gleichzeitig gewannen aber die nationalistischen, demokratischen Reformen eher abgeneigten Kräfte in der HDZ an Einfluss. Paradoxerweise sorgen kurzfristig gerade jene Beharrungskräfte in Administration und Justizapparat für eine gewisse Stabilität staatlicher Funktionen, die in der Vergangenheit tiefgreifende Reformen in beiden Bereichen verhinderten. Zwar fand unter Sanader ein Reformschub auf gesetzlicher Ebene statt, doch wurden die formalen Änderungen nur sehr dürftig umgesetzt. Mittelfristig sind daher erneute Anstrengungen notwendig, um die fortbestehenden Defizite zu beheben, die Sanader in den letzten Jahren mit seinem starken Auftreten im In- und Ausland kaschieren konnte. Auf einen solchen Reformprozess kann die EU allerdings nur Einfluss nehmen, wenn die slowenische Blockade der Beitrittsverhandlungen zügig aufgelöst wird.

Die Überraschung gelang: Am 1. Juli 2009 erklärte Ivo Sanader seinen Rückzug aus der Politik, ohne dafür überzeugende Gründe zu nennen. Seit 2000 hatte er als Parteivorsitzender die Kroatische Demokratische Union (*Hrvatska Demokratska Zajednica* – HDZ) geführt und seit Anfang 2004 als Ministerpräsident amtiert.

Sanaders Rücktritt hinterließ kein Machtvakuum, sondern führte zu einer Diffusion der Macht innerhalb der HDZ und der Regierung. Mit Zustimmung der Koalitionspartner übernahm die bisherige Vizepremierministerin Jadranka Kosor den

Partei- und Regierungsvorsitz. Sie hatte sich durch ihre große Loyalität zu Sanader ausgezeichnet. Sanader selbst wurde zum Ehrenvorsitzenden der HDZ berufen. Mit der Ernennung Andrija Hebrangs zum Präsidentschaftskandidaten entzog die Partei Spekulationen den Boden, Sanader werde bei der Wahl 2010 für das höchste Amt kandidieren.

Sanader bestach in seinen letzten Amtsjahren durch große Gesten und starke öffentliche Auftritte. Mit der Art und Weise seines Rücktritts bot er jedoch eine schwache politische Vorstellung, die einen

fahlen Beigeschmack hinterlässt. Er stelle sich angesichts der massiven innen- und außenpolitischen Probleme aus der Verantwortung, so wurde ihm vorgeworfen. Indem er seine Motive nicht offenlegte, ließ er zudem Raum für Spekulationen; so wurde der Rücktritt mit Korruptionsvorwürfen und innerparteilichen Machtkämpfen in Verbindung gebracht. Die Ungewissheit über die realen Kräfteverhältnisse in der HDZ und der Regierung ist größer geworden, die Zweifel an dem kontinuierlichen pro-europäischen Kurs Kroatiens, der das Land in den vergangenen Jahren zum Stabilitätsanker in der gesamten Region werden ließ, haben sich gemehrt.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass die zu beobachtenden Turbulenzen eine gravierende Destabilisierung nach sich ziehen werden. Im Wesentlichen ist dies auf zwei Faktoren zurückzuführen: das Interesse der Eliten an der Erhaltung des Status Quo und die Auswirkungen der Wirtschaftskrise, die den Fokus von Regierung und Opposition auf Rettungsmaßnahmen lenkt und sich insofern nicht zur Profilierung mit nationalistischem Gedankengut eignet.

### **Sanaders schwieriges Erbe: Viel Symbolik, wenig Substanz**

Sanader hinterlässt seiner Nachfolgerin Kosor ein schwieriges Erbe. Wie keinem anderen ist es ihm gelungen, innenpolitisch zwischen den verschiedenen Klientelgruppen zu jonglieren und Kroatien auf diplomatischem Parkett souverän zu vertreten. Innerhalb der HDZ balancierte er die Parteiflügel aus und erwies sich als erfolgreicher Konfliktmoderator. Sanader, dessen Politik von großer Symbolik geprägt war, scheute auch nicht davor zurück, Stellung gegen die nationalistischen Kreise in der eigenen Partei zu beziehen. So begrüßte er im Januar 2004 zum serbisch-orthodoxen Weihnachtsempfang als erster kroatischer Premier auf traditionell serbische Weise und schloss mit den Vertretern der serbischen Minderheit zunächst ein infor-

melles, im Jahr 2007 dann auch ein formalisiertes Regierungsbündnis.

Mit seinem teils autoritären, demokratische Verfahren häufig umgehenden Führungsstil förderte Sanader die Herausbildung eines Personenkults. Bei allem Aktionismus und aller symbolischen Politik ließ er es jedoch an substantiellen Reformbemühungen fehlen. Sanader beließ viele Vertreter des alten Tuđman-Regimes auf einflussreichen Positionen, was ihnen die Möglichkeit bot, den Reformprozess zu unterminieren. Daraus erklärt sich die Diskrepanz zwischen gesetzlich verfügbaren formalen Änderungen und deren mangelhafter Umsetzung, insbesondere in der Verwaltung und im Justizapparat. Hoffnung auf umfassende Umstrukturierungen ließen die Reaktionen auf die sogenannten schwarzen Wochen im Herbst 2008 aufkeimen. Im Oktober kam es zu einer Reihe von Morden in der Hauptstadt Zagreb, die das Versagen der Polizei im Kampf gegen Korruption und die marode Justiz aufdeckte. Sanader gelang im Anschluss daran eine bis dahin nicht für möglich gehaltene Neuordnung an der Spitze der Schlüsselressorts Justiz und Inneres. Doch sind die neu eingesetzten Minister aufgrund der Pause im EU-Verhandlungsprozess und dem damit verbundenen Ausbleiben Brüsseler Vorgaben sowie angesichts der geringen Unterstützung aus der HDZ derzeit kaltgestellt.

Das Erbe Sanaders ist insofern von Ambivalenzen gekennzeichnet: Sein Politikstil könnte sich einerseits als Bumerang erweisen, wenn nationalistische Kreise und einflussreiche Lokal- und Regionalpolitiker innerhalb der HDZ an Stärke gewinnen und von den Defiziten bei der Umsetzung bisheriger Reformpakete profitieren. Die Ernennung des Fraktionsvorsitzenden Hebrang zum Präsidentschaftskandidaten war ungeachtet seiner nur geringen Siegchancen ein deutliches Signal für einen Rechtsruck in der Partei. Kosor wird es schwerfallen, sich gegen die Beharrungskräfte in Justiz und Administration und die dort herrschenden Klientelbeziehungen durchzusetzen.

Ausführlich zur Analyse des innenpolitischen Reformprozesses während der Regierungszeit Sanaders: SWP-Studie 19/2009, [www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6170](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6170)

Andererseits bietet die Verquickung ökonomischer und politischer Interessen, die Sanader nicht zu durchbrechen vermochte, eine Stabilitätsgarantie. Denn zum einen wirkt sie moderierend auf radikale Kräfte innerhalb von Partei und Regierung. Und zum anderen sichert sie ein kontinuierliches, wenn auch nach europäischen Maßstäben defizitäres Funktionieren der Administration, unbeschadet politischer Scharmützel. Gerade auf lokaler Ebene kontrollieren einflussreiche HDZ-Politiker Investitionsflüsse und Unternehmen. Ihr gemeinsames Ziel, den Status Quo zu bewahren, ist letztlich die Geschäftsgrundlage für den Profit vieler Politiker. Diese Grundlage verbindet die unterschiedlichen HDZ-Fraktionen und wirkt stärker als das spalterische Verlangen, parteipolitische und ideologische Grabenkämpfe auszufeuchten.

Tendenziell steigt somit zwar die Gefahr, dass sich die HDZ stärker auf ihre nationalistischen Wurzeln besinnt. Gleichzeitig sprechen jedoch politisch-ökonomische Interessen gegen eine derartige Re-Ideologisierung. Die Gefahr dieser Konstellation liegt dabei weniger in einer plötzlichen Destabilisierung als vielmehr in einer schleichen Aushöhlung demokratischer Reformen.

### **Innenpolitische Herausforderungen: »It's the economy, stupid!«**

Die derzeitigen innenpolitischen Herausforderungen sind immens, Anhaltspunkte für einen neuen umfassenden Reformschub kaum zu erkennen.

**Wirtschaftskrise:** Kroatien steckt inmitten einer tiefen Rezession. Schon im letzten Jahr zeigten sich die negativen Folgen der hohen Auslandsverschuldung des Landes, die durch die Weltwirtschaftskrise noch verschärft wurden. Im ersten Quartal 2009 schrumpfte die Wirtschaftsleistung um knapp sieben Prozent. Sanader hatte trotz frühzeitiger Warnungen kaum Versuche unternommen, mit Einsparungen die Krise abzufedern. Premierministerin Kosor ergriff bisher nur zögerlich Gegenmaßnahmen und lässt eine strategische

Konzeption zur Behebung der Wirtschaftskrise vermissen. Aus Angst, einflussreiche Lobbygruppen (z.B. Veteranenverbände) zu vergrätzen, scheut sie vor substantiellen Kürzungen der Regierungsausgaben zurück. Die im Juli vorgenommenen Budgetrevisionen beruhten stattdessen auf umfassenden Steuererhöhungen, etwa einer neu eingeführten »Krisensteuer« für monatliche Einkommen über 3000 Kuna (etwa 400 Euro). Trotz steigender sozialer Unzufriedenheit ist gleichwohl keine nachhaltige Destabilisierung zu erwarten. Zwar haben Gewerkschaften und Oppositionsparteien einen heißen Herbst angekündigt und mit Streiks und Demonstrationen gedroht. Doch ihr Mobilisierungspotential innerhalb der Bevölkerung ist als gering einzuschätzen.

**Wahlen und Parteien 2010/2011:** Kroatien hat nicht nur mit den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu kämpfen, dem Land stehen auch weitere innenpolitische Umbrüche bevor. Anfang 2010 wird in Präsidentschaftswahlen der Nachfolger von Stjepan Mesić bestimmt, der nach zwei Amtsperioden nicht mehr antreten kann. 2011 folgen die Parlamentswahlen. Die ökonomische Krise könnte sich paradoxerweise moderierend auf die anstehenden Wahlkämpfe auswirken und Politikoptionen innerhalb des Parteienspektrums neben der HDZ förderlich sein, die primär wirtschafts- und sozialpolitisch ausgerichtet sind.

Denn zum einen gilt das Hauptinteresse der vielfach von existentiellen Alltagsorgen geplagten Bevölkerung der Hebung ihres Lebensstandards. Dies begünstigt Populisten, weniger aber ideologische und nationalistische Streitigkeiten zwischen den Parteien. Im Mittelpunkt der Wahlkämpfe 2010/2011 wird daher vor allem die Bilanz der Regierung bei der ökonomischen Regeneration des Landes stehen. Nationale Themen, die sich besser für eine ideologische Radikalisierung und ein Wiedererstarken nationalistischer Kräfte sowohl innerhalb der HDZ als auch in Gestalt rechter Splitterparteien wie der Kroatischen

Partei des Rechts eignen (z.B. Vergangenheitsbewältigung), werden angesichts dessen eine eher untergeordnete Rolle spielen. Auch Sanader gewann die Wahlen 2003 und 2007 vor allem dank seiner wirtschafts- und europapolitischen Kompetenz und nicht mit dem Ausspielen der nationalistischen Karte.

Zum anderen könnte die Wirtschaftskrise Auslöser für eine Bündelung der Oppositionskräfte werden und dem Wähler somit eine regierungsfähige Alternative zur HDZ bieten, zumal deren weitere parteipolitische Ausrichtung, wie aufgezeigt, unsicher ist. Die Sozialdemokratische Partei, die Kroatianische Volkspartei und die Istrische Demokratische Versammlung haben im Juli begonnen, die Option eines Wahlbündnisses auszuloten. Alternativ dazu laufen auch erste Gespräche zur Bildung eines sogenannten dritten Blocks neben Sozialdemokraten und HDZ, der aus liberalen und regionalen Parteien bestehen würde.

### **Blockade des Beitrittsprozesses: Der EU fehlt ihr wichtigstes Instrument**

Innerhalb der politischen Klasse existiert ein breiter pro-europäischer Konsens – das Ziel eines EU-Beitritts ist daher unstrittig. Da der europapolitische Kurs der Regierung Sanader in den letzten Jahren von Kosten-Nutzen-Kalkülen geprägt wurde, konnte die EU ihre Konditionalitätspolitik als wirksamen Hebel für formelle Veränderungen einsetzen. Gerade mit der Eröffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln und den detaillierten Screening-Prozessen könnte die EU insofern die neue Regierung unter Kosor auf weitere Verbesserungen und die Implementierung bestehender Gesetze im Justiz- und Verwaltungssektor drängen. Ähnliches gilt für die Kooperation Kroatiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, die nach Aussage des Chefanklägers Serge Brammertz unzureichend ist. Fortschritte waren hier stets und einzig auf die harte Linie der EU zurückzuführen, die damit etwa die Auslieferung des angeklagten

Generals Ante Gotovina erwirkte.

Doch der EU fehlt im Moment mit den Beitrittsverhandlungen ihr wirksamstes Instrument, um Einfluss auf den Reformprozess zu nehmen. Denn Slowenien blockiert seit Monaten wegen eines ungelösten Grenzstreits 14 Verhandlungskapitel und hat damit das Beitrittsverfahren zum Erliegen gebracht. Ohne externen Druck durch die EU fehlt den Reformkräften innerhalb der kroatischen Regierung, etwa dem im Herbst 2008 neu berufenen Justizminister, der Rückhalt und die Argumentationsmacht, die nötig sind, um strukturelle Veränderungen intern zu rechtfertigen und durchzusetzen. Die Blockade im Erweiterungsprozess kommt daher gerade jenen in Kroatien zupass, die die bestehenden Defizite in Rechtspolitik und Justizwesen ausnutzen, um Korruption und Klientelwirtschaft zu betreiben.

Das Scheitern bisheriger Bemühungen um eine Lösung des slowenisch-kroatischen Grenzstreits lässt die Erfolgsaussichten neuer Gespräche eher düster erscheinen. Der Führungswechsel in Kroatien bietet jedoch die Chance, von festgefahrenen Verhandlungspositionen abzurücken und neue Kompromissmöglichkeiten auszuloten. Im Juli fand bereits ein erstes Treffen zwischen Kosor und dem slowenischen Premierminister Borut Pahor statt. Die Anstrengungen beider Seiten sollten nun von diplomatischem und öffentlichem Druck auf eine Deeskalation des Konflikts begleitet werden. Der Europäischen Kommission und der schwedischen Ratspräsidentschaft sind als Vertretern der Interessen der Union und aller Mitgliedstaaten die Hände gebunden. Insofern läge es zunehmend in der Verantwortung wichtiger EU-Staaten wie Deutschland, Kroatien und Slowenien zum Einlenken zu bewegen. Dadurch könnte die EU ihr wirksamstes Instrument zur Durchsetzung der Kopenhagener Kriterien und Übernahme des *acquis communautaire* zurückzugewinnen, mit dem sie bisher die Dynamik des Reformprozesses in Kroatien entscheidend mitbestimmen konnte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364