

Europas Herausforderungen auf dem Balkan

von Marie-Janine Calic

Die Europäische Union betrachtet es als eine ihrer vorrangigen außenpolitischen Prioritäten, die Staaten des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien-Montenegro, Mazedonien) zu stabilisieren und auf die Integration in die Union vorzubereiten. Die jüngsten Wahlen in Serbien und Kroatien nähren allerdings Zweifel, ob der bisherige europäische Reformkurs in der Region ohne Rückschläge fortgesetzt werden kann: In Serbien scheiterte im November zum dritten Mal die Wahl des Präsidenten an mangelnder Wahlbeteiligung. Die meisten Stimmen erhielt der Kandidat der nationalistischen Serbischen Radikalen Partei. Europa blickt nun mit Sorge auf die Ende Dezember bevorstehenden Parlamentswahlen.

Auch in Kroatien brachten die Parlamentswahlen eine Stärkung des nationalkonservativen Parteienspektrums, und unklare Mehrheitsverhältnisse lassen langwierige Koalitionsverhandlungen erwarten. In beiden Ländern dürfte es schwierig werden, stabile Regierungen zu bilden – ein ernsthaftes Hindernis für eine ra-

sche und störungsfreie Annäherung an die Europäische Union. So verdrängen sich die Befürchtungen, dass die Staaten Südosteuropas lange Zeit nicht auf den europäischen Integrationszug werden aufspringen können.

Strategien und Instrumente

Die Europäische Union hat, wenn ihre Stabilitätspolitik in der Region scheitert, Ansehensverluste im Hinblick auf ihre künftige außenpolitische Rolle und Fähigkeiten zu fürchten.¹ Auf dem Balkan begann sie modellhaft mit dem Aufbau eines „Sicherheitsgürtels“ in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, der Balkan wurde zum bedeutendsten Experimentierfeld neuer Instrumente für Krisenprävention und Konfliktmanagement.² Der erhebliche politische, finanzielle und militärische Einsatz der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist längst nicht mehr nur auf die Region selbst gerichtet, sondern soll darüber hinaus auf weiterreichende globale Aufgaben vorbereiten. Mit der Balkan-Politik verbindet die Union also auch institutionelle Eigeninteressen.

Die Einsicht, dass die „europäische Perspektive“ das zentrale strategische Instrument zur Stabilisierung des Balkans ist, hat sich vor dem Erfahrungshintergrund der erfolglosen internationalen Bemühungen um Krisenprä-

Dr. Marie-Janine Calic ist Balkan-Referentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Zwischen 1999 und 2002 war sie im Beraterstab des Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa in Brüssel tätig.

vention und Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien entwickelt: Mit Ende des Kosovo-Krieges und Gründung des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Juni 1999 wurden die reaktiven Kriseninterventionen durch eine langfristig angelegte, regional ausgerichtete Stabilitätspolitik in Südosteuropa ersetzt.³ Der Europäische Rat erklärte im Juni 2000 in Feira, dass „alle betroffenen Länder ... potenzielle Kandidaten für die EU-Mitgliedschaft“ sind.

Kernelement der Heranführungsstrategie ist der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) mit dem Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation). Ziel sind Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU, die privilegierte Beziehungen und Handelserleichterungen gewähren, nicht jedoch schon den offiziellen Kandidatenstatus. Bisher konnten erst Mazedonien (April 2001) und Kroatien (Oktober 2001) solche Abkommen schließen, beide sind noch nicht ratifiziert. Zagreb hat mittlerweile ein Beitrittsersuchen in Brüssel eingereicht, das die Kommission noch evaluiert. Mit Albanien wurden Anfang 2003 Verhandlungen über die Assoziierung eröffnet, Nachzügler sind Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro. Zuletzt wurde beim EU-Balkan Gipfeltreffen in Thessaloniki (21. Juni 2003) bestätigt, dass der Balkan als „ein integraler Bestandteil eines vereinigten Europas“ angesehen wird.⁴

Allerdings gehen die Meinungen über Bedingungen und Geschwindigkeiten des avisierten Beitritts aus-

einander. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten ist der Ansicht, strikt am Prinzip der Konditionalität und damit den Kopenhagener Beitrittskriterien festzuhalten. Eine Minderheit glaubt dagegen, dass man den Balkan-Staaten günstigere Klauseln und besondere Hilfen gewähren soll, damit nach 2004 an der europäischen Peripherie kein „schwarzes Loch“ entsteht. Momentan gibt es hierfür jedoch in der EU keine Mehrheit, es gilt das „Regatta-Prinzip“.

Die EU-Perspektive hat sich in den vergangenen Jahren als der stärkste Konfliktlösungs- und Reformanreiz in der Region erwiesen. Ohne sie wäre das neue diplomatische und sicherheitspolitische Instrumentarium der EU stumpf geblieben, das im Zuge der Balkan-Krise entstanden war: Weder die mazedonische Krise noch der serbisch-montenegrinische Konflikt hätten beigelegt werden können. Auf Grund der bevorstehenden Assoziierung Mazedoniens konnten die Unterhändler von EU und USA im August 2001 das Ohrid-Abkommen vermitteln, das bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen beendete und den Albanern in Mazedonien verfassungsgemäß mehr Rechte einräumt. Bei der Implementierung des Vertrags ist die Union federführend. Aus den streitenden Republiken Serbien und Montenegro schmiedete Javier Solana im März 2002 eine neue Staatenunion. Mittlerweile einigten sich die Kontrahenten auf eine Verfassungscharta und einen internen Aktionsplan als Voraussetzung für die Assoziierung.

Experten haben allerdings Zweifel an der Haltbarkeit der von der EU ver-

mittelten Vereinbarungen in Mazedonien und Serbien-Montenegro geäußert. Aber immerhin ist anzuerkennen, dass die EU in diesen beiden Ländern – anders als bei zahlreichen vergleichlichen Vermittlungsversuchen in den neunziger Jahren – größere bewaffnete Auseinandersetzungen abwenden konnte. Zudem hat Brüssel auch sicherheitspolitisch auf dem Balkan Profil gewonnen: die EU-Mitgliedstaaten stellen rund 80 Prozent der in der Region stationierten Friedenstruppen. Im Januar 2003 übernahm zudem die EU die internationale Polizeimission in Bosnien-Herzegowina. In Mazedonien unterhält sie seit April 2003 mit „Concordia“ die erste Militärmission in ihrer Geschichte, Planungen für eine europäische Post-SFOR-Truppe in Bosnien-Herzegowina sind im Gang.

Daneben leistet die EU auf dem Balkan substanzielle finanzielle und wirtschaftliche Unterstützung. Sie ist der größte Geber in Südosteuropa. Seit 1991 hat sie durch ihre verschiedenen Programme mehr als sechs Milliarden Euro für den Westlichen Balkan aufgebracht. Hinzu kommen bilaterale Hilfen sowie Mittel aus dem auf 4,85 Milliarden Euro dotierten Hilfsprogramm CARDS (bis 2006). Die Hilfen werden im Rahmen des von der EU initiierten Stabilitätspakts für Südosteuropa mit anderen Gebern koordiniert. Fokus des Paktes ist die Förderung der regionalen Zusammenarbeit, die als Kondition für Assoziierung und Integration gilt. Substanzielle Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Region ist beispielsweise bei Planung und Koordinierung

regionaler Infrastrukturmaßnahmen, Abbau von Handelshindernissen, Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität und Proliferation von Kleinwaffen und nicht zuletzt in der Flüchtlings- und Migrationspolitik in Gang gekommen.

Angesichts der langsamen Entwicklungsfortschritte in Südosteuropa macht sich unter den Mitgliedstaaten Ungeduld breit. Zwar steht Südosteuropa heute wesentlich besser da als seit langem, nirgendwo droht mehr Krieg. Aber langfristige Konfliktursachen bestehen weiter, darunter ethnische Probleme, schlecht funktionierende Institutionen und sozioökonomische Strukturschwächen. Politische Apathie und Frustration der Bevölkerungen geben nationalistischen Parteien Raum, neue Sicherheitsprobleme, wie grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration, kommen hinzu. Vor dem Hintergrund neuer außenpolitischer Aufgaben wird nach Prioritätensetzung, größerer Konsistenz und effektiverem Einsatz der Hilfen sowie nach mehr Eigenleistungen der Empfänger gerufen. Jedoch stellen sich in Südosteuropa besondere Schwierigkeiten.

Strukturprobleme der Balkan-Politik

Ein erstes Problembündel ergibt sich aus der noch unvollendeten politischen Neuordnung Südosteuropas nach dem Zerfall Jugoslawiens. Wie sollen die „schwachen“ Staaten, quasistaatlichen Gebilde und Halbprotektorate auf dem Balkan je inte-

grationsfähig werden? Institutionenwarr, verfassungsrechtliche Unsicherheiten und parteipolitischer Hickhack schüren – wie etwa in Serbien – die politische Apathie der Bevölkerung. Und überall in der Region bilden sozioökonomische Probleme den gefährlichen Nährboden für neuen Nationalismus. Konsolidierte Staatlichkeit und eine gefestigte Demokratie wären Voraussetzungen für die in Südosteuropa erhoffte Annäherung an die EU. Grundlegende politische Probleme in der Region müssen aber erst noch gelöst werden: der völkerrechtliche Status Kosovos, der latente Verfassungskonflikt zwischen Albanern und Mazedoniern, die dauernde Staatskrise in Bosnien-Herzegowina und im provisorischen Staatenbund Serbien und Montenegro.

Kritiker argumentieren, dass sich die EU um die Lösung dieser Grundkonflikte bislang einfach herumgedrückt habe. Aber einfache Antworten auf die großen territorialen und verfassungspolitischen Fragen Südosteuropas gibt es nicht. Die gelegentlich geforderte Neuordnung der politischen Landkarte durch Großkonferenzen (Dayton II) oder die sofortige Unabhängigkeit Kosovos und Montenegros dürften in den ethnisch heterogenen Balkan-Staaten eher neue Instabilität statt dauerhaften Frieden produzieren. So gibt es vorerst keine sinnvolle Alternative dazu, auf dem beschrifteten Weg fortzufahren.

Ein zweites Grundproblem der europäischen Balkan-Politik ergibt sich aus den Konsequenzen der bevorstehenden Erweiterung 2004. Sie wird

die ökonomischen und politischen Disparitäten zwischen den Aufnahmeländern und den „Sitzenbleibern“ auf dem Balkan weiter vergrößern – unter anderem, weil neue Mitglieder und Kandidaten (wie Bulgarien und Rumänien) mehr ausländische Direktinvestitionen anziehen und von großzügigeren Vorbeitrittshilfen im Rahmen der Strukturpolitik profitieren als der Rest. Zudem droht das Visa- und Schengen-Regime neue Grenzen zwischen künftigen Mitgliedern und Nichtmitgliedern zu errichten und die Zusammenarbeit in der Region zu behindern. Deshalb ist die Behauptung, die Geschwindigkeit der EU-Annäherung hänge allein von den individuellen Fortschritten jedes einzelnen Aspiranten ab, nicht ganz ehrlich. Denn ob und wann Brüssel nach 2004 weitere Beitrittskandidaten akzeptiert, dürfte maßgeblich davon abhängen, wie die Union die Aufnahme der zehn neuen Mitglieder im kommenden Jahr verkraftet.

Eine dritte Schwierigkeit entsteht aus der Diskrepanz zwischen den Zielen und Instrumenten der europäischen Balkan-Strategie und den vorherrschenden konkreten Bedürfnissen in der Region. Die Heranführungsstrategie der EU für den Balkan ist dem Erweiterungsprozess nachmodelliert, der das Schwergewicht auf EU-kompatible Gesetze, Reformen und Institutionen legt.⁵ Denn die Beitrittskandidaten verfügen ja bereits über funktionierende Marktwirtschaften. Dagegen haben die kriegszerrütteten, politisch fragmentierten und wirtschaftlich nachhinkenden Balkan-Länder viel grundlegendere

entwicklungspolitische Probleme humanitärer, sozialer und beschäftigungspolitischer Natur. Das Dilemma der an akuten sozioökonomischen Problemen leidenden Balkan-Staaten besteht demnach in der Konkurrenz zwischen dem Ziel der Anpassung an EU-Standards und anderen grundlegenden Wiederaufbau- und Entwicklungszielen.

Die Balkan-Staaten haben deswegen verschiedentlich gefordert, ihnen zusätzliche finanzielle Instrumente zur Verfügung zu stellen. Dabei wird in der Regel übersehen, dass die institutionellen Voraussetzungen zur sinnvollen Umsetzung riesiger Finanzsummen in der Regel fehlen. Wegen begrenzter Absorptionsfähigkeit können bereits jetzt nur rund die Hälfte der EU-Programmgelder in Projekte abfließen. Von allen bereitgestellten EU-Mitteln wurden 1998 bis 2002 auf dem Westlichen Balkan 77 Prozent vereinbart, aber nur 58 Prozent ausbezahlt. Zudem sind die meisten südosteuropäischen Volkswirtschaften schon jetzt hochgradig von internationaler Hilfe abhängig. Der jährliche Zufluss ausländischer Mittel nach Bosnien-Herzegowina entspricht etwa einem Viertel des Bruttosozialprodukts, Kosovo wäre ohne die erheblichen ausländischen Zuwendungen ökonomisch überhaupt nicht überlebensfähig. Es sollte also nicht einfach mehr Geld, sondern ein gezielterer und effizienterer Einsatz der vorhandenen Ressourcen gefordert werden, der die Prioritäten der Region in Bezug auf Armutsbekämpfung und Arbeitsplatzschaffung stärker berücksichtigt.

Neue Ansätze nach Thessaloniki

Angesichts der insgesamt langsamen Integrationsfortschritte in Südosteuropa sollte die EU-Balkan-Politik auf dem Gipfel in Thessaloniki am 21. Juni 2003 einen neuen Anstoß bekommen. Im März 2003 hatten Rat und Kommission den Auftrag erhalten, Maßnahmen zur Vertiefung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses vorzuschlagen, u.a. durch Übernahme von Instrumenten aus dem Erweiterungsprozess.⁶ Aufbauend auf diesen Vorschlägen schrieb die „Thessaloniki-Agenda“ die Strategie der EU gegenüber dem Balkan fort.

Die Agenda unterstreicht, dass der Balkan „ein integraler Bestandteil eines vereinigten Europas“ sein werde, dass jedoch jedes Land individuell anhand der Kopenhagener Kriterien auf seine Beitrittsfähigkeit überprüft werde. Eine „Paketlösung“, bei der die fortgeschritteneren Aspiranten auf die Nachzügler warten müssten, ist damit ausgeschlossen. Zudem wird eine neue Form der institutionalisierten politischen Zusammenarbeit begonnen. Die Staaten der Region werden eingeladen, sich den gemeinsamen Positionen und Erklärungen der EU im Rahmen der GASP anzuschließen. Ein neues hochrangiges Forum (EU-Westlicher Balkan-Forum) soll künftig die Staats- und Regierungschefs bzw. Fachminister zu regelmäßigen Konsultationen zusammenführen. Darüber hinaus wurde beschlossen, den Stabilisierungs- und

Assoziierungsprozess mit neuen Instrumenten aus dem Erweiterungsprozess anzureichern. Im Rahmen der neu geschaffenen Europäischen Partnerschaften sollen die Balkan-Staaten wie zuvor die Beitrittskandidaten bei der institutionellen Annäherung an die EU unterstützt werden (etwa durch Twinning- und Monitoring-Programme). Gemeinschaftsprogramme, insbesondere zur Förderung von Ausbildung, Kultur, Forschung, Energie, Umwelt, Kleiner und Mittlerer Unternehmen und Korruptionsbekämpfung sollen für die Aspiranten geöffnet werden. Zuvor hatte der Rat beschlossen, das Hilfsprogramm CARDS mit mehr als 200 Millionen Euro aufzupolstern.

Von politisch Verantwortlichen und Analysten hört man unterdessen Kritik, weil die EU keine klaren Aussagen in Bezug auf Kandidatenstatus und Beitrittsdaten getroffen hat. Die häufig geforderte „roadmap for integration“ wird es vorerst nicht geben. Kroatien etwa hatte gehofft, eine konkrete Mitgliedschaftsperspektive für 2007 zu erhalten, gemeinsam mit Bulgarien und Rumänien. Bosnien-Herzegowina liebäugelte mit dem – allseits als unrealistisch eingeschätzten – Datum 2009. Aber die europäischen Regierungen warnen vor überzogenen Hoffnungen: erst müssen ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, Korruption und Kriminalität zu bekämpfen sowie Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen zu festigen. Enttäuschung gab es auch, weil nicht alle finanziellen Erwartungen erfüllt wurden, wie die Aufstockung von CARDS um bis zu 900 Mil-

lionen Euro. Auch der Zugang zu Strukturfonds und Kohäsionspolitik bleibt den Balkan-Staaten vorerst versperrt. Nicht zuletzt blockten die europäischen Innenminister die mit besonderem Nachdruck vorgetragene Forderungen nach Aufhebung der Visumspflicht ab.

Aus Sicht der EU stellt die „Thessaloniki-Agenda“ dennoch einen „neuen wichtigen Schritt in den privilegierten Beziehungen“ mit dem westlichen Balkan dar.⁷ Es ist anzuerkennen, dass mit dem Ausbau des SAP durch Instrumente aus dem Erweiterungsprozess sowie die institutionalisierte politische Zusammenarbeit zwei seit langem vorgebrachte Forderungen der Region erfüllt wurden. Zudem wurde – zumindest in Grenzen – den finanziellen Erwartungen entsprochen. Weiterreichende Ansprüche in Bezug auf Reisefreiheit und Finanzhilfen erscheinen dagegen unrealistisch. Sie überschätzen nicht nur das Potenzial der EU-Strategien in Bezug auf langfristige Krisen- und Konfliktbewältigung, sondern vor allem auch die Fähigkeiten der EU, eine große Zahl neuer (und zudem problematischer) Kandidaten aufzunehmen.

Kommende Herausforderungen

Nach den strategischen Weichenstellungen auf dem Gipfel von Thessaloniki werden die EU und ihre Mitgliedstaaten – auch vor dem Hintergrund neuer außenpolitischer Prioritäten – langen Atem bei der Implementierung ihrer Stabilisierungs-

und Assoziierungsstrategie in Südosteuropa beweisen müssen. Zudem dürfen die kurzfristig anstehenden politischen Aufgaben nicht vernachlässigt werden: Erstens kommt es nun darauf an, die in Thessaloniki beschlossene Agenda praktisch umzusetzen. Erste Implementierungfortschritte sollen bei einem Außenministertreffen im Dezember evaluiert werden. Zweitens müssen heikle politische Fragen angepackt werden: der in Thessaloniki vereinbarte und mittlerweile begonnene direkte Dialog zwischen Belgrad und Pristina über praktische Fragen in Kosovo muss ergebnisorientiert vorangetrieben werden; die weitere Implementierung der Abkommen von Dayton und Ohrid sowie die Gestaltung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro müssen überwacht werden. Drittens stehen wichtige Entscheidungen in Bezug auf die Ausweitung der europäischen Sicherheitspräsenz an, wie

etwa die Gestaltung der Post-SFOR in Bosnien-Herzegowina.

Bei all dem muss die EU ihre eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten künftig realistischer einschätzen. Angesichts der auf dem Balkan anstehenden schwierigen Herausforderungen ist die Union versucht, sich immer neue Aufgaben aufzubürden. Es besteht die Gefahr, dass dadurch überzogene Erwartungen in der Region geweckt werden und es später Enttäuschungen gibt, wenn die erhofften Fortschritte zu lange auf sich warten lassen. Um den „expectations/capabilities gap“ zu überbrücken, wäre es wichtig, die Staaten der Region künftig stärker selbst in die Pflicht zu nehmen und zu mehr Eigenverantwortung anzuhalten. Ein Scheitern ihrer Politik darf sich die Europäische Union nicht nur aus Gründen der regionalen Stabilität, sondern auch um der eigenen Glaubwürdigkeit und Fähigkeiten willen nicht leisten.

Anmerkungen

- ¹ Zu diesem Argument vgl. Morton *Abramowitz* und Heather *Hurlburt*, Can the EU Hack the Balkans? A Proving Ground for Brussels, in: *Foreign Affairs*, September/Oktober 2002, S. 2–7.
- ² Vgl. die Ausführungen in der Europäischen Sicherheitsstrategie: Javier *Solana*, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.6.2003; abgedruckt in: *Internationale Politik (IP)*, 9/2003, S. 107 ff.
- ³ Vgl. dazu Karl *Kaiser*, Der Balkan als Modell, in: *IP*, 11/2003, S. 20–28.
- ⁴ So in der Thessaloniki-Agenda für den westlichen Balkan, vorgelegt am 16.6.2003 bei der Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen in

Luxemburg, <<http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=71&DID=76419&LANG=4&File=/pressData/de/gena/76419.pdf&Picture=0>>.

- ⁵ Vgl. Bericht der Kommission. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Erster Jahresbericht, Brüssel 2002.
- ⁶ Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Western Balkans and European Integration, Brüssel, 21.5.2003, COM (2003) 285 final.
- ⁷ Erklärung des Gipfeltreffens der EU mit den westlichen Balkan-Staaten am 21.6.2003; abgedruckt in: *IP*, 8/2003, S. 102 ff.

