
Südosteuropapolitik

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Für die Mehrheit der heutigen EU-Länder hatte der Balkan bis zum Beginn der Jugoslawienkrise Anfang der neunziger Jahre europäische Peripherie bedeutet, das heißt die Länder Südosteuropas lagen eindeutig am Rand des außenpolitischen Interesses. Griechenland müsste hierbei von dieser Feststellung ausgenommen werden, weil für dieses Land die Balkanländer unmittelbare Nachbarn darstellen und somit durchaus im Schwerpunkt seines außenpolitischen Interesses zu finden sind. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den bis Anfang der neunziger Jahre noch sozialistischen Ländern Südosteuropas hatten sich dabei in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zunehmend normalisiert, was sich vor allem in der Unterzeichnung bilateraler Handels- und Kooperationsabkommen seit dem Sommer 1988 geäußert hatte.

Diese distanzierte Normalität änderte sich jedoch schlagartig, als 1991 die Auseinandersetzungen im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens begannen. Seither ist die EG/EU immer stärker in die Entwicklungen in ihrer unmittelbaren südöstlichen Nachbarschaft einbezogen worden, hat aber erst relativ spät zu einer gemeinsamen außenpolitischen Linie gefunden. Dayton und erst recht die Konferenz in Rambouillet, die am 6. Februar 1999 unter französisch-britischem Vorsitz begann, zeigten den Willen der Europäer, bei der Lösung der Konflikte auf dem Balkan eine aktivere Rolle zu spielen. Dass eine langfristige Stabilisierungspolitik seitens der EU-Länder für Südosteuropa vonnöten sei, hatte erstmals Bundesaußenminister Fischer am 25. Februar 1999 anlässlich der Debatte im Deutschen Bundestag um den Einsatz deutscher Soldaten im Kosovo betont. Ein „Stabilitätspakt für den südlichen Balkan“ sei notwendig, um das militärische Element des Friedensprozesses abzubauen und zivile Strukturen zu begründen. Auf dem Berliner EU-Gipfel am 24. März 1999 lag das Schwergewicht noch auf dem allgemeinen Erweiterungsprozess der EU unter dem Stichwort „Agenda 2000“ ohne eine spezielle Betonung einer eigenen Südosteuropapolitik. Dies war dem darauffolgenden Gipfel in Köln am 3. und 4. Juni 1999 vorbehalten, der ganz klar von dem Krieg im Kosovo überschattet war. Die hierbei veröffentlichte Erklärung des Europäischen Rats zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss als Folge der Kosovo-Ereignisse gesehen werden, vor allem wenn man die im Vertrag über die Europäische Union definierten Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, der so genannten „Petersberg-Aufgaben“ liest. Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der Luftkrieg im Kosovo noch im Gange. Erst nachdem am 9. Juni 1999 die NATO und die jugoslawische Armee sich im makedonischen Kuma-

novo auf ein militärisch-technisches Abkommen zur Umsetzung des Friedensplans der G8 geeinigt hatten, stellte am Tag darauf die NATO ihre Luftangriffe ein. Dies machte den Weg frei für die Vorlage des zwischenzeitlich im Bonner Außenministerium ausgearbeiteten „Stabilitätspaktes für Südosteuropa“, der am 10. Juni 1999 in Köln entsprechend den Vorstellungen präsentiert wurde, wie ihn die Außenminister am 17. Mai 1999 in Brüssel im gemeinsamen Standpunkt zum Stabilitätspakt festgelegt hatten. Die offizielle Verabschiedung erfolgte am 30. Juli 1999, als die Staats- und Regierungschefs der großen Wirtschaftsnationen, Russlands und der Balkanstaaten sowie Vertreter verschiedener internationaler Finanz- und sonstiger Organisationen in Sarajevo in einem großen Akt die Erklärung verabschiedeten. Im ersten Absatz wurde betont, dass der Stabilitätspakt für Südosteuropa von der Europäischen Union ins Leben gerufen war. Dies sollte nochmals klarstellen, dass die EU die Hauptrolle bei der Befriedung der Region spielen wollte.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa stellt im Grunde genommen eine Fortführung und Zusammenführung von zwei Politiken der Europäischen Union dar, die nach dem Dayton-Abkommen die Entwicklung der Balkanländer in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft unterstützen sollten: der Regionalansatz und das Konditionalitätenprinzip. Beide Konzepte finden sich im Stabilitätspakt insofern wieder, als zum einen die Region trotz ihrer Unterschiedlichkeit im Detail als Ganzes gesehen wird, so dass nur eine gemeinsame, die ganze Region einschliessende Strategie Stabilität und Wachstum und vor allem Sicherheit und dauerhaften Frieden garantieren kann. Andererseits ist dieser globale Ansatz aber auch darauf angewiesen, dass die am Stabilitätspakt teilnehmenden Staaten in der Region sich zur Fortsetzung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen verpflichten sowie die bilaterale und regionale Zusammenarbeit vorantreiben (Konditionalität).

Die Rolle der EU wird im Dokument des Stabilitätspakts in fünf Punkten definiert. Zum Ersten soll die EU bei der Zusammenarbeit mit den anderen teilnehmenden Staaten sowie den internationalen Organisationen und Institutionen, die diesen Prozess der Stabilisierung und wirtschaftlichen Förderung unterstützen, die führende Rolle spielen. Der Pakt soll der Region Südosteuropa eine feste europäische Verankerung geben. Zum Zweiten sollen die vertraglichen Beziehungen sowohl auf individueller Basis als auch im Rahmen des Regionalansatzes der EU mit den Staaten der Region weiterentwickelt werden, zum Dritten öffnet die EU allen Ländern dieser Region die Perspektive einer vollständigen Integration in ihre Strukturen. Bei den Ländern, die noch kein Europa-Abkommen (Assoziierungsabkommen) mit der EU geschlossen haben, geschieht dies durch eine neue Art vertraglicher Beziehungen mit der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages und der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien. Da Bulgarien und Rumänien schon Assoziierungsabkommen mit der EU haben und entsprechend dem Beschluss des Gipfels von Helsinki sogar schon konkrete Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Kommission beginnen konnten, bezieht sich

die Öffnung der EU-Mitgliedschaftsperspektive auf die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien sowie auch auf die Bundesrepublik Jugoslawien, sofern die politischen Verhältnisse hierfür die notwendige Voraussetzung geschaffen haben. Weder nach Köln zum EU-Gipfel noch nach Sarajevo zur Verabschiedung des Stabilitätspaktes war die Bundesrepublik Jugoslawien eingeladen, da man sie als Hauptverursacherin der derzeitigen Balkanprobleme erkennt. Ein Jugoslawien, das jedoch von einer demokratischen Regierung geführt wird und seine Verantwortung für die regionalen Probleme erkennt, wird sofort als Partner im Stabilitätspakt aufgenommen, symbolisch wird ihm schon heute ein Platz freigehalten.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist organisatorisch durch die Bildung des Regionaltisches Südosteuropa und die ihm untergeordneten drei Arbeitstische „Demokratisierung und Menschenrechte“, „Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit“ und „Sicherheitsfragen“ gekennzeichnet. Der Regionaltisch unter dem Vorsitz des Sonderkoordinators Bodo Hombach fungiert als Lenkungsorgan des Stabilitätspaktprozesses. Er entwickelt die Vorgaben für die Arbeitstische, deren Vorsitzende vom Regionaltisch Südosteuropa eingesetzt wurden.

Erster Vorsitzender des Arbeitstisches I, Demokratisierung und Menschenrechte, wurde der Holländer Max van der Stoep, das erste Zusammentreten erfolgte in Genf am 18. und 19. Oktober 1999. Vorsitzender des Arbeitstisches II, Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit, wurde der Italiener Fabrizio Saccomanni, der Tisch traf sich zum ersten Mal am 9. Oktober 1999 in Bari. Vorsitzender des Arbeitstisches III, Sicherheitsfragen, wurde der Norweger Jan Eliasson, die Eröffnungsveranstaltung fand in Oslo am 13. und 14. Oktober 1999 statt.

Hauptaufgabe des Regionaltisches Südosteuropa als oberstes Organ des Stabilitätspaktes ist es, dafür zu sorgen, dass die drei Arbeitstische ihre Tätigkeit auf die Bereiche konzentrieren, die vom Gesichtspunkt der Stabilität für die Region entscheidend sind. Hierfür soll der Regionaltisch den Informationsaustausch zwischen den Arbeitstischen sicherstellen und die Festlegung der Prioritäten zwischen den Vorstellungen und Initiativen der verschiedenen Arbeitstische verantworten. Umgekehrt muss der Regionaltisch dafür sorgen, dass die programmatischen Ansätze und vor allem Prioritäten zur Anwendung kommen, die von dem durch die Weltbank und der Europäischen Kommission geleiteten Geber-Koordinierungsprozess festgelegt werden. Die einzelnen Arbeitstische setzen ihrerseits Arbeitspläne und Prioritäten fest im Rahmen der ihnen zugeordneten Sachkompetenz. Sie können Untertische einrichten und legen so genannte Leitorganisationen bzw. -länder für einzelne Aktivitätsbereiche fest.

Die Finanzierung des Stabilitätspaktes

Verschiedene Vorbereitungstreffen fanden in den Monaten Januar bis März 2000 statt, um die zahlreichen Projektvorschläge zu sammeln und zu prüfen, die auf der für den 28. und 29. März 2000 in Brüssel einberufenen regionalen Geberkonferenz diskutiert und mit finanziellen Zusagen versehen werden sollten. Auf dieser Kon-

ferenz erklärte die Europäische Kommission den EU-Ansatz für die Integration Südosteuropas in die europäischen Strukturen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) stellten regionale Rahmen für die Entwicklung von Infrastruktur und den privaten Sektor vor. Von Bedeutung war, dass auf dieser Konferenz ein so genanntes Quick-Start-Programm¹ für Projekte beschlossen wurde. Hierfür hatten die Geberländer und -organisationen insgesamt 2,4 Mrd. Euro an Versprechen eingebracht, was die Erwartungen deutlich übertroffen hatte. 1,8 Mrd. Euro sollen hiervon für den Bereich wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit (Arbeits-tisch II) verwendet werden, für Arbeitstisch I sind 460 Mio. Euro und für Arbeits-tisch III 78 Mio. Euro vorgesehen. Von der Gesamtsumme sollen knapp 1,1 Mrd. Euro von der Kommission und den EU-Mitgliedsländern aufgebracht werden, 880 Mio. wollen die internationalen Finanzinstitutionen beisteuern, der Rest verteilt sich auf europäische Nicht-EU-Mitgliedsländer, die Vereinigten Staaten von Amerika (80 Mio. Euro), Kanada (50 Mio. Euro) und Organisationen wie die Schwarzmeer-Entwicklungsbank oder die Entwicklungsbank des Europarats.

Ganz kritik- und reibungslos verläuft der Start des Stabilitätspaktes jedoch nicht. Die Zahlen dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass für die künftige Finanzierung des Wiederaufbaus Südosteuropas noch keineswegs Klarheit darüber besteht, in welcher finalen Höhe EU-Mittel für 2000-2006 tatsächlich zur Verfügung gestellt werden können. Obwohl auch der EU-Gipfel von Lissabon im März 2000 nochmals die Bedeutung des europäischen Engagements für Friede, Wohlstand und Stabilität in Südosteuropa betont hat und den klaren Auftrag an die Europäische Kommission erteilte, die notwendigen Projekte voranzutreiben, haben sich in der Haushaltsdebatte Mitte April doch einige Zweifel an den insgesamt 11 Mrd. Mark EU-Mitteln für Südosteuropa ergeben. Kritik hat vor allem der Vorschlag der Haushaltskommissarin Schreyer und des Außenkommissars Patten hervorgerufen, 3,2 Mrd. Mark durch Kürzungen anderer Positionen, etwa beim TACIS-Programm, und 3,6 Mrd. Mark aus nicht verwendeten Agrarmitteln zu finanzieren.²

Auf dem Lissaboner Sondergipfel der EU am 23. März 2000 kritisierte zudem der Hohe Repräsentant der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, die bisherigen Hilfsmaßnahmen für den Balkan als schlecht koordiniert, wobei die EU seit 1991 nach seinen Angaben bereits etwa neun Mrd. Euro für die Balkanregion bereitgestellt habe.³ Solana bemängelte die Vielzahl von Strukturen und Akteuren sowie die langwierigen und bürokratischen Prozeduren. Die Arbeitsteilung werde oft spontan entschieden und der Grad der Verdoppelung sei hoch.⁴

Wiederaufbau des Kosovo

Auch bei den Anstrengungen, das Kosovo wiederaufzubauen, ist die Europäische Union der größte Zahler. So berichtete der neue Kommissar der EU für Auswärtige Beziehungen, Chris Patten, im März 2000, dass für die Jahre 1998 bis 2000 die EU knapp 400 Mio. Dollar zur Verfügung gestellt hat. Für den Wiederaufbau des Kosovo wurde eine eigene europäische Agentur mit Hauptsitz in Thessaloniki und

einem Operationszentrum in Prishtina im Januar 2000 eingerichtet. Diese neue Europäische Agentur für den Wiederaufbau des Kosovo löst die so genannte Task Force der Europäischen Kommission ab, die in Prishtina seit Juli 1999 arbeitete und die dringenden Wiederaufbauerfordernisse und Projekte mit insgesamt 127 Mio. Euro unterstützt hatte.

Sonderproblem BR Jugoslawien

Ein besonderes Problem für die europäische Südosteuropapolitik stellt die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) dar. Es wird immer wieder betont, dass viele Infrastrukturprojekte nur bedingt greifen können, da Serbien als Kernland des Balkan zunächst von regionalen Gemeinschaftsprojekten ausgespart bleiben soll. Für die nächsten sieben Jahre würde die Brüsseler Behörde für Serbien einen EU-Beitrag von 4,6 Mrd. Mark für erforderlich halten, was schon alleine die Schwergewichtigkeit dieses Landes beim Aufbau der Infrastruktur und für die wirtschaftliche Belebung der Gesamtregion aufzeigt. Gleichzeitig versucht man jedoch in Brüssel, die Teilrepublik Montenegro in ihrer Anti-Belgrad-Politik zu unterstützen, nicht unbedingt, um das Restjugoslawien noch einmal zu teilen sondern vielmehr, um Montenegro als einen der Pfeiler für einen demokratischen Umbau Gesamtjugoslawiens zu erhalten. Entsprechend hat auch der Europäische Rat von Lissabon die dringende Notwendigkeit substanzieller Hilfe für Montenegro betont und die Absicht der Europäischen Investitionsbank gutgeheißen, ihre Aktivitäten auf Montenegro auszudehnen. Der Europäische Rat hatte zudem die zuständigen Institutionen aufgefordert, unverzüglich zu Entscheidungsfindungen über finanzielle Unterstützung von Projekten, Programmen und anderen Hilfsmaßnahmen in Montenegro zu gelangen, und dabei, falls notwendig, auch auf Reserven im EU-Haushalt zurückzugreifen.

Abkommensverhandlungen mit Beitrittsperspektive

Neben der Initiierung und dem nunmehr auch folgenden finanziellen Engagement für den Stabilitätspakt Südosteuropa und der Übernahme der Verantwortung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Kosovo, wo die EU den so genannten vierten Pfeiler innerhalb der von den Vereinten Nationen für den Kosovo errichteten Verwaltung betreut, hat die EU in den letzten Jahren den Ländern des westlichen Balkan, mit Ausnahme der Bundesrepublik Jugoslawien, umfassende präferenzielle Handelszugeständnisse, Zollbefreiungen und die Aufhebung mengenmäßiger Beschränkungen für Importe in den EU-Raum gewährt. Albanien und Makedonien wurden Handelsabkommen gegeben, die weitere Ermäßigung und Nutzung von Sonderkontingenten einräumen. Bulgarien wurde erst im Juni 2000 eine Exportkontingenterweiterung bei bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen zugestanden. Dies hat sich jedoch als bei weitem nicht ausreichend herausgestellt, alle Balkanländer weisen Defizite in ihrem EU-Handel aus. Im Rahmen des im Stabilitätspakt angebotenen Annäherungsprozesses an die europäischen Strukturen, den die Länder als ein wenn auch nicht bereits in den nächsten Jahren zu verwirkli-

chendes Mitgliedsangebot ansehen, hat die EU nunmehr eine neue Art von Abkommen, die so genannten „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen“ entwickelt, die die stufenweise Annäherung an die EU vorsehen und auf die besonderen Bedürfnisse des jeweiligen Landes zugeschnitten sind. Hauptinhalte und -ziele sind einerseits die Eröffnung der Perspektive einer vollständigen Integration in die EU-Strukturen – dies ist der stärkste Anreiz für die Zielländer, andererseits beinhalten diese Abkommen die Hilfestellung bei der Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft und angemessenen Verwaltungsstrukturen. Sie fördern die regionale Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen, vor allem aber die Entwicklung intensiverer Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und die engere Integration in das Welthandelssystem einschließlich der Möglichkeit der Errichtung einer oder mehrerer Freihandelszonen. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie weitere „assoziierungsorientierte“ Hilfsprogramme sollen die Angleichung der Rechtsvorschriften an den *acquis communautaire* erleichtern. Schließlich ist noch ein formaler Rahmen für den ständigen politischen Dialog Inhalt dieser Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, deren erstes seit März 2000 mit Makedonien verhandelt wird. Im Herbst desselben Jahres werden entsprechende Verhandlungen mit Kroatien aufgenommen.

Die EU hat mit ihren drei Pfeilern der Südosteuropapolitik, dem regionalen Stabilitätspakt, der Kosovo-Wiederaufbauhilfe und den neuen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, ein umfassendes Instrumentarium geschaffen, das Soforthilfe und Perspektiven anbietet, damit hohe Erwartungen weckt und zugleich Kern-europa in die Pflicht nimmt. Ein Scheitern dieses Ansatzes, beispielsweise durch unzureichende Finanzmittelzuweisungen oder durch Kompetenz- und Abstimmungsprobleme würde nicht nur für Südosteuropa sondern mehr noch für die EU-Länder selbst weitreichende direkte und indirekte Schadenswirkung erzeugen.

Anmerkungen

- 1 Bulgarisches Wirtschaftsblatt, Beilage Südosteuropa, Nr. 5/Mai 2000, S. XII.
- 2 FAZ, 18.04.2000.
- 3 Dpa, 23.03.2000.
- 4 AP, 23.03.2000.

Weiterführende Literatur

- Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung. Oldenbourg Verlag München. Versch. Aufsätze. 2000 im 49. Jg.
- Joseph Marko (Hrsg.): Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren? Völkerrechtliche, rechtsvergleichende und politikwissenschaftliche Analysen und Perspektiven zum jüngsten Balkankonflikt, Baden-Baden 1999.
- Egbert Jahn: Nie wieder Krieg! Nie wieder Völkermord! Der Kosovo-Konflikt als europäisches Problem. Untersuchungen des FKKS, 23/1999, Universität Mannheim.
- Institute for Regional and International Studies: Security and Reconstruction of Southeastern Europe. A Policy Outlook From the Region, Sofia 2000.
- CEPS: A System for Post-War South-East Europe, Brüssel 1999.
- Daniela Heimerl, Yorgos Rizopoulos, Nebojsa Vukadinovic: Contradictions et Limites des Politiques de Reconstruction dans les Balkans, in: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 4/1999, S. 201-244.
- Archiv der Gegenwart, 69. (1999) und 70. (2000) Jg.
- Web-Seiten des Auswärtigen Amtes und der EU: http://www.auswaertiges.amt.de/3_auspol/index.htm und europa.eu.int/pol/ext/index_de.htm