



Auswärtiges Amt

C·A·P



BALKAN FORUM

*„Regionale Kooperation und europäische Integration des
Westbalkans“*

2. Sitzung, Berlin, 15. April 2002

Gutachten

Der Stabilitätspakt im Gefüge der europäischen Balkanpolitik

von Dr. Rafael Biermann
Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Bonn

Kooperationsveranstaltung:

Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Centrum für angewandte Politikforschung, München
Planungsstab des Auswärtigen Amtes, Berlin

Bedeutung und Rolle der EU im Stabilitätspakt

Die Europäische Union war von Anfang an, getragen von der Inspiration und vom starken Engagement der deutschen Bundesregierung, ein Motor des Stabilitätspaktes für Südosteuropa.¹ Kaum verwunderlich, dass viele den Stabilitätspakt mit der EU identifizieren, den Stabilitätspakt gar für eine genuine Veranstaltung der EU halten. Ohne den Beitrag der Europäischen Union und der Bundesregierung würde es keinen Stabilitätspakt für Südosteuropa geben.² Ohne den Beitrag der Europäischen Union und der Bundesregierung wäre die internationale Gemeinschaft in den beschwerlichen Stabilisierungsbemühungen auf dem Balkan bisher kaum so weit gekommen. Und ohne diesen Beitrag würde dem Stabilitätspakt für Südosteuropa das Herzstück fehlen, das dem ganzen Prozess seine Triebfeder und Magnetkraft verleiht: die „europäische Perspektive“ des „westlichen Balkan“, also die Perspektive einer wenn auch fernen Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

Die Bedeutung der EU im Stabilitätspakt lässt sich an wenigen Momenten exemplarisch aufzeigen: Die ursprüngliche Idee wie das Gründungsdokument, im deutschen Auswärtigen Amt geboren und im Bundessicherheitsrat abgestimmt, wurden zunächst im Europäischen Rat indossiert und verabschiedet, bevor die anderen Internationalen Organisationen und Nicht-EU-Länder einbezogen wurden. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union behielten sich von Anfang an vor, den Sonderkoordinator aus ihren Ländern auszuwählen: zunächst Bodo Hombach, dann Erhard Busek. Die Europäische Union stellt über das CARDS-Programm bis 2006 Mittel in Höhe von 4,65 Mrd. Euro bereit – hinzu kommen noch die Mittel der nationalen Regierungen – und ist dadurch mit Abstand der größte Geber für den „westlichen Balkan“; dabei sind die PHARE-Hilfen für Bulgarien und

¹ Der Autor bedankt sich an dieser Stelle nachdrücklich für alle Anregungen und Hinweise, die er bei der Besprechung der nachfolgenden Überlegungen im Rahmen des Balkan-Forums von Bertelsmann-Stiftung, Auswärtigem Amt und Centrum für Angewandte Politikforschung am 15. April 2002 im Auswärtigen Amt erhalten hat.

² Zur Genese des Stabilitätspaktes vgl. Rafael Biermann: Der Stabilitätspakt, das Ende des Milošević-Regimes und die neu aufbrechende „albanische Frage“, in: Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000, hg. von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 2002, S. 138f; ders.: The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives, Discussion Paper des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, C 56, 1999, bes. S. 12-19; sowie Lykke Friis und Anna Murphy: Negotiating in a time of crisis: The EU's response to the military conflict in Kosovo, revidierte Version eines Papers, das die Autoren am 22./23. Oktober 1999 an der Loughborough University vorstellten (im persönlichen Besitz des Autors).

Rumänien nicht einmal mitgerechnet. Die EU hat zusammen mit der Weltbank die bisherigen Geberkonferenzen des Stabilitätspaktes (März 2000 und Oktober 2001) organisiert. Schließlich trägt die Europäische Union zum Stabilitätspakt den entscheidenden Reformimpuls bei: Wer viel in den Ländern der Region reist, dem wird bewusst, welche Hoffnungen die Menschen auf dem Balkan inzwischen mit der Perspektive einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbinden, wie sie in den Communiqués der EU seit 1999 formuliert ist. Diese Perspektive setzt enorme Reformanstrengungen frei. Dies gilt zwar nicht für alle Regierungen der Region gleichermaßen – manche verharren noch immer in nationalistischem *Infighting* und parochialer Rückwärtsgewandtheit – aber doch für viele. Viele sehen dieses Licht am Ende des Tunnels. Sie wollen auf diesem Zug in Richtung EU-Mitgliedschaft mitfahren, wollen ihn nicht verpassen. Ein anderes Licht, das auch nur annähernd vergleichbar die Menschen motiviert, gibt es nicht.³

Die Europäische Union im Stabilitätspakt

All dies heißt aber auch, dass keine Internationale Organisation so wie die EU Verantwortung für das Gelingen des Stabilitätspaktes trägt – und dass keine andere Internationale Organisation in den Augen der Öffentlichkeit hierzulande wie auf dem Balkan so sehr mit dem Erfolg oder dem Scheitern des Stabilitätspaktes verbunden wird. Dabei ist die EU im Stabilitätspakt nur ein Akteur unter vielen. Jede Internationale Organisation und jede nationale Regierung betreibt im Stabilitätspakt ihre eigene Politik nach eigenen Prioritäten, Richtlinien und Finanzierungsinstrumenten. Wie alle anderen auch hat die EU ihr eigenes Programm, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), ihr eigenes Finanzierungsinstrument, das CARDS-Programm⁴, und ihre eigenen Vergaberichtlinien. All dies wird nur lose und unverbindlich mit dem Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes koordiniert. Die EU behält sich zwar die Benennung des Sonderkoordinators vor, doch steht dieser außerhalb der EU, ja außerhalb des gesamten Strukturgeflechts der Internationalen Organisationen. Unter Bodo Hombach kam es gar zu einem deutlichen Antagonismus zwischen Sonderkoordinator und EU-Kommission.

³ Diese Bemerkungen basieren auf vielfältigen Vorträgen des Autors zu diesem Thema sowie Regierungskontakten in allen Ländern der Region.

⁴ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, siehe Council Regulation on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia No 2666/2000, 5.12.2000.

Die Entfremdung scheint tief zu gehen. Grund dafür war nicht nur die mangelnde „Chemie“ zwischen den relevanten Akteuren; strukturelle Gründe kommen hinzu. Zwar hat die EU den Co-Vorsitz in der *High Level Task Force*, dem höchsten Koordinierungsgremium des Stabilitätspaktes. Die Koordinierung der Maßnahmen mit dem Koordinator des Stabilitätspaktes bleibt jedoch informell und punktuell, die Atmosphäre vielfach gespannt. Die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission mit ihrem Direktorat Westlicher Balkan betreibt ihre eigene Politik. Manche dort fragen, wofür es überhaupt des Stabilitätspaktes bedarf. Der Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes wiederum fordert, die Kooperation mit der Kommission müsse tatsächlich eine „Zweibahnstraße“ werden; die Kommission müsse kooperationswilliger werden. Kompetenzrängeleien, die auch aus unklarer Kompetenzzuweisung resultieren, sind unübersehbar.

Ursächlich ist die ambivalente Führungsstruktur des Stabilitätspaktes, wie sie bereits im Gründungsdokument angelegt ist. Der Sonderkoordinator ist keineswegs der EU untergeordnet, auch keiner anderen Internationalen Organisation, sondern steht über – oder eher neben? – allen involvierten Akteuren, vermittelnd, koordinierend, Transparenz sichernd. Tatsächliche Machtbefugnisse besitzt er *qua Amt* kaum. Im Räderwerk der vielfach rivalisierenden, um Einfluss ringenden Akteure des Stabilitätspaktes, die jeweils ihre eigenen Politiken betreiben und sich kaum gerne „koordinieren“ lassen, ist er mit seinem kleinen Mitarbeiterstab ohne signifikante Hausmacht und eigene Finanzen.

Dieses Problem, das sich im Prinzip überall dort stellt, wo das System der *interlocking institutions* Anwendung findet⁵, wirkt sich beim Stabilitätspakt besonders fatal aus, schon aufgrund der enormen Vielzahl der beteiligten Akteure. Es fehlt eine klare Führungskompetenz, die

- dem Stabilitätspakt eine strategische Ausrichtung gibt und sichert,
- klare Prioritäten vorgeben und auch durchsetzen kann,
- federführend eine deutlichere Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Internationalen Organisationen im Stabilitätspakt erreichen kann, und

⁵ Wolfgang Petritsch hat kurz vor Beendigung seiner Tätigkeit als Hoher Repräsentant in Bosnien und Herzegowina in ähnlicher Weise die Kompetenzzuweisung unter den internationalen Organisationen in Sarajewo beklagt und entsprechende Reformvorschläge unterbreitet, die auf eine Straffung der Verantwortlichkeiten und klarere Führungskompetenzen hinauslaufen. Der Erfolg dieser Bemühungen war allerdings begrenzt; Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines 18. Juni 2001.

- insbesondere auch festlegt, was *nicht* zu verwirklichen ist, um sich organisatorisch und finanziell nicht zu verzetteln.

Die EU hat begonnen, sich vermehrt dieser Aufgabe zu stellen. Die Defizite, die dieser Mangel an Führung mit sich bringt, waren allzu offensichtlich. Sie hat den neuen Sonderkoordinator aufgefordert, fünf bis sechs Prioritäten für die Arbeit des Stabilitätspaktes in diesem Jahr zu benennen und im Rat vorzutragen – dies ist geschehen.⁶ Auch hat sie mit der Etablierung des „Informal Consultative Committee“ (ICC) ein Koordinierungsgremium zwischen Stabilitätspakt und EU-Kommission geschaffen, um die Kohärenz der Maßnahmen beider Organisationen zu erhöhen. Insbesondere die Wortwahl der Rede von Erhard Busek am 7. März 2002 in Belgrad, wo er die Schwerpunkte seiner künftigen Tätigkeit programmatisch markiert hat, ist verheißungsvoll: Immer wieder wird darin die Notwendigkeit hervorgehoben, die Aktivitäten des Stabilitätspaktes zu „straffen“, sie zu „re-fokussieren“. „Weniger Treffen, mehr Handeln“ ist die Devise.⁷ Der Vektor stimmt also, doch bleibt abzuwarten, wie weit es gelingt, die guten Vorsätze auch umzusetzen.

Notwendig erscheint, dass die EU zunehmend selbstbewusst eine Führungsrolle im Stabilitätspakt beansprucht und als Schrittmacher Richtung und Tempo vorgibt, wenn auch natürlich in enger Abstimmung mit den Partnern. Die USA betreiben, auch wenn sie im Stabilitätspakt durchaus eine beachtliche Rolle spielen, weiterhin ihre eigene *South East European Cooperative Initiative* (SECI), und dies in deutlicher Konkurrenz zum Stabilitätspakt, etwa was das *Crime Center* in Bukarest anbelangt.⁸ Ohnehin ziehen sich die USA wegen der weltweiten Terrorismusbekämpfung immer weiter aus dem Balkan zurück, wollen die Europäer in der Verantwortung sehen. Russland spielt im Stabilitätspakt kaum eine Rolle, aufgrund mangelnder finanzieller Mittel wie aufgrund der Ablehnung der meisten Länder von erneuten russischen Einfluss in der Region. Die Arbeit der Internationalen Finanzorganisationen ist vorwiegend auf den Zweiten Arbeitstisch des Stabilitätspaktes (wirtschaftlicher Wiederaufbau) beschränkt, wo sie auch weiterhin in Abstimmung mit der EU eine zentrale Rolle behalten werden. Die NATO hat sich von Anfang an im Stabilitätspakt, auch im Dritten Arbeitstisch (innere und

⁶ Rede Erhard Buseks vor dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten der EU am 11. März 2002 (www.stabilitypact.org).

⁷ Erhard Busek in seiner Grundsatzrede vor der G17 in Belgrad am 7. März 2002 (www.stabilitypact.org).

⁸ Wie weit das in Kürze zu etablierende SPOK-Büro (SPOK steht für die Initiative des Stabilitätspaktes im Bereich Organisierte Kriminalität) in Bukarest diesen Kommunikations- und Kooperationsmangel beheben kann, bleibt abzuwarten.

äußere Sicherheit), sehr zurückgehalten. Die OSZE schließlich hat sich zwar deutlicher in konkreten Projekten engagiert, ist auch formal „Schirmherrin“ des Stabilitätspaktes, hat sich jedoch längst nicht so sehr politisch exponiert wie die EU.

In Bosnien und im Kosovo zeigt sich jedoch, welche Empfindlichkeiten geweckt werden, wenn nur der Anschein einer Über- oder Unterordnung zwischen den Internationalen Organisationen entsteht, wenn die Handlungsautonomie einzelner Organisationen und nationaler Akteure eingeschränkt zu werden droht und damit vermeintliche Präzedenzfälle geschaffen werden.⁹ Bodo Hombach resümierte am Ende seiner Tätigkeit auf dem Balkan selbstkritisch: „Europa muss erwachsen werden. Konkurrenzdenken, intransparente Verfahren und institutionelle Konkurrenz in der EU bremsen die Entwicklungen einer effektiven Südosteuropa-Strategie. Wollen die Institutionen und Partner wirklich koordiniert werden?“¹⁰

Die Gründe sind vielfältig und allzu verständlich, warum es schwierig für die EU ist, im Stabilitätspakt eine effektive Führung zu übernehmen, die primär am sachlichen Bedarf orientiert ist. Allein, diese Gründe haben wenig mit dem Balkan und seiner Stabilisierung zu tun. Sie liegen im Mit- oder Gegeneinander der Internationalen Organisationen begründet. Und die Folgen sollten auch bewusst sein: Befürchtet werden muss, dass bei einer Fortführung der bisherigen unklaren Kompetenzverteilung die Zahl der Projekte, Arbeitsgruppen und *Task Forces* des Stabilitätspaktes noch mehr zunehmen wird, Transparenz und Übersichtlichkeit weiter leiden, die Überlappung zwischen den Projekten weiter wachsen und das Eigenleben in den Projekten noch ausgeprägter wird. Die Frustration vieler, die mit dem Stabilitätspakt vor Ort zu tun haben, könnte dann in Gleichgültigkeit oder gar stille Kooperationsverweigerung umschlagen. Die Warnsignale aus manchen SOE-Staaten sind offensichtlich.¹¹ Dies wäre das genaue Gegen-

⁹ Zur Problematik der interlocking institutions vgl. etwa Friedrich Christian Haas: Das Konzept der interlocking institutions – Realität oder Chimäre im Einsatz? Dargestellt am Beispiel der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Bosnien und Herzegowina, in: Rafael Biermann (Hg.): Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan. Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Baden-Baden 2002, S. 285-311 (erscheint in Kürze).

¹⁰ Zehn-Punkte-Papier von Bodo Hombach, abgedruckt im Tagesspiegel vom 15.11.2001.

¹¹ Vgl. dazu etwa die Beiträge der Nationalen Koordinatoren des Stabilitätspaktes von Albanien (Gjergj Murra) und Kroatien (Željko Kuprešak) im SOE-Monitor, Themenausgabe „Zwei Jahre Stabilitätspakt“, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Jg. 1, Nr. 3, Juli 2001.

teil von dem, was im Stabilitätspakt eigentlich zunehmend Anwendung finden soll: dem *ownership*-Prinzip.¹²

Wichtig ist es, auf der Basis von *lessons learned* die personelle und die inhaltliche Neuausrichtung des Stabilitätspaktes, wie sie im Übergang von Bodo Hombach zu Erhard Busek angestrebt wurde, konsequent miteinander zu verknüpfen. Im Ansatz ist beides geschehen. Mittelfristig könnte, mit Blickrichtung EU, eine stärkere institutionelle Anbindung des Sonderkoordinators an die EU-Kommission angeraten sein. So könnte der Sonderkoordinator in den Rang eines „Hohen Repräsentanten“ für den Balkan gehoben werden, mit der Perspektive einer vollen Integration in die EU-Strukturen – ein Amt auf Zeit, das nach Auslaufen des Stabilitätspaktes nicht mehr neu besetzt wird. Die Reibungspunkte zwischen EU-Kommission und Stabilitätspakt sind konsequent zu minimieren. Nicht ein Moderator zwischen allen Stühlen, sondern ein Koordinator mit Führungskompetenz scheint erforderlich, der hinter sich die politische Autorität und die finanzielle Kraft einer der führenden Internationalen Organisationen weiß.

Stabilitätspakt und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Komplementarität und Arbeitsteilung

Der Stabilitätspakt begann 1999 mit seiner Arbeit, als die Europäische Union noch auf der Basis des „Regionalansatzes“ von 1995¹³ ihre Südosteuropapolitik abwickelte. Es dauerte Monate, bis der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess konzipiert und bis auch das CARDS-Programm zumindest auf dem Papier eingeführt war. Erst heute beginnt der SAP in den Ländern der Region mit konkreten Projekten zu arbeiten. Damit stellt sich immer stärker die Frage des künftigen Verhältnisses von Stabilitätspakt und SAP. Erhard Busek hat zu Recht darauf hingewiesen, die „Komplementarität“ zwischen beiden Prozessen müsse hergestellt werden.¹⁴

Mit Sicherheit wird der SAP in den nächsten Jahren das umfangreichste und durchgreifendste Programm der Internationalen Organisationen für Südosteuropa. 4,65 Mrd. Euro sind bereitgestellt bis 2006. Die Einbettung in den Stabilitätspakt wird auch von der EU politisch gewünscht. Wird dieses EU-Programm den Stabilitätspakt verdrängen oder gar überflüssig machen? Bei guter Koordination kei-

¹² Hier ist insbesondere eine Stärkung des *South East European Cooperation Process* angestrebt und seine intensivere Mitarbeit im Stabilitätspakt; so Erhard Busek in seiner ersten Rede auf dem Gipfel der *South East European Cooperation Process* in Tirana am 28. März 2002 (www.stabilitypact.org).

¹³ Vgl. etwa Franz-Lothar Altmann: Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa, Nr. 10/11, 1998, S. 503-515.

¹⁴ Erhard Busek in seiner Grundsatzrede vor der G17 in Belgrad am 7. März 2002 (www.stabilitypact.org).

neswegs; für beide gibt es weiterhin Raum zu eigenständiger Entfaltung. Beide Programme sind und bleiben für die Region essentiell. Doch muss intern eine immense Koordinationsleistung erbracht werden, soll Doppelarbeit vermieden und Komplementarität sichergestellt werden.

Die EU hat seit dem Regionalansatz ihren Schwerpunkt auf bilaterale Kooperation mit den Ländern des „westlichen Balkan“ gelegt. Dabei war die Durchführung einzelner Projekte über die Programme OBNOVA, PHARE und ECHO, soweit politisch möglich¹⁵, in den Aufbau bilateraler vertraglicher Beziehungen zwischen der EU und einzelnen Ländern der Region (Kooperationsabkommen) eingebettet. Nun hat die EU ein spezifisch auf den „westlichen Balkan“ ausgerichtetes Programm entwickelt, was die gesteigerte Bedeutung der Region für die EU widerspiegelt. Die Zweigleisigkeit von Vertragsbeziehungen (nun Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, SAA) und finanzieller Hilfe (nun CARDS) bleibt dabei erhalten. Damit ist ein primär bilateraler Ansatz der EU auch in Zukunft nahegelegt. Dies steht in sinnfälligem und sinnvollen Kontrast zur vorwiegend regionalen Ausrichtung des Stabilitätspaktes, der über länderübergreifend ausgerichtete Projekthilfe das sehr schwach ausgeprägte grenzüberschreitenden Miteinander in der Region stärken will. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung von regionaler Ausrichtung des Stabilitätspaktes und bilateraler Ausrichtung des SAP bietet prinzipiell eine gute Möglichkeit der Abgrenzung und Ergänzung.

Allerdings hat die EU von Anfang an im SAP auch selbst die Notwendigkeit regionaler Kooperation hervorgehoben. Hier unterscheidet sich der SAP deutlich vom Regionalansatz. Die Konditionalitätskriterien von April 1997¹⁶ gelten weiter, doch das Kriterium nachweislicher Bereitschaft zu aktiver regionaler Kooperation ist hinzugekommen als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA. Dahinter steht die berechtigte Annahme, dass regionale Kooperation ein ganz wesentliches Element der Konfliktprävention auf dem Balkan ist und der bisherige rein bilaterale Ansatz der EU diesem großen Defizit in der Region nicht genügend Rechnung getragen hat.

Drei Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Überlegungen: Zum einen ist es sinnvoll, dem Stabilitätspakt die primäre Zuständigkeit für regionale Projekte zu belassen (etwa Flüchtlingsrückkehr oder regionale Rüstungskontrolle), der EU die primäre Zuständigkeit für rein bilaterale Projekte (etwa im Bereich *institution building*). Zweitens

¹⁵ Vertragsbeziehungen wollte die EU weder mit Serbien unter Slobodan Milošević noch mit Kroatien unter Franjo Tudman aufnehmen.

¹⁶ Vgl. Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, 29./30. April 1999.

jedoch erscheint es auch für die EU angebracht, soweit möglich ihre Projekte in der Region ebenfalls regional durchzuführen – schon aus Gründen der Kostensenkung. Dem trägt das „Regional Strategy Paper“ der EU Rechnung.¹⁷ Zum dritten ist die aktive Mitarbeit der Regierungen des „westlichen Balkan“ im Stabilitätspakt als wesentliches Kriterium für die Gewährung von Hilfen aus dem CARDS-Programm und für Fortschritte bei der Heranführung an die EU zu sehen. Wer die Bereitschaft zur regionalen Kooperation nicht im Stabilitätspakt unter Beweis stellt, kann nicht auf die Unterstützung der EU rechnen. Stabilitätspakt und SAP werden sich auch noch in anderer Hinsicht voneinander abgrenzen können. Der SAP fokussiert seine Tätigkeit auf die fünf engeren Staaten des „westlichen Balkan“ (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro), also auf die zentrale Krisenregion – der Stabilitätspakt dagegen nimmt Bulgarien und Rumänien hinzu, die bereits Kandidaten der EU-Erweiterung sind. Dies erweist sich gerade für „Brückengebiete“ wie Mazedonien (mit seiner traditionellen Nähe zu Bulgarien) oder die Vojvodina (mit seiner Nähe zu Rumänien) als stabilisierend. Außerdem erlaubt dies ein effektiveres Herangehen an Regionalfragen wie die Donauschifffahrt, welche die Anrainerstaaten Bulgarien, Rumänien und Serbien betrifft. Des weiteren bezieht der Stabilitätspakt wichtige Nachbarstaaten wie Slowenien, Ungarn, Österreich, die Schweiz, Griechenland und die Türkei ein, die zum Teil mit ihrer Transformationserfahrung (Slowenien, Ungarn) Vorbildkraft entfalten, beachtlichen Einfluss auf ihnen nahestehende Länder und Regionen ausüben (Griechenland – Serbien; Türkei – Albanien; Ungarn – Vojvodina etc.) und zudem über beachtliche Regionalexpertise verfügen. Ihr Verantwortungsbewußtsein für die Region wird durch diese Einbeziehung in den Stabilitätspakt zugleich implizit gestärkt. Auch kann ein solches Mammutprojekt wie der Stabilitätspakt schon aus finanziellen Gründen nicht ohne eine Zusammenführung der Ressourcen aller wichtigen Internationalen Organisationen und nationalen Akteure auskommen. Die Weltbank, der IWF, dazu die USA und andere sind wesentliche Akteure in der Region, auf die der Stabilitätspakt, nicht jedoch die EU zurückgreifen kann. Die Weltbank ist der wichtigste Partner der EU bei allen Geberkonferenzen in der Region. Mittel, Fähigkeiten und Reputation der USA sind gerade auf dem Balkan noch

¹⁷ Demnach will die EU in den nächsten Jahren 10 Prozent ihrer Mittel aus dem CARDS-Programm in regionale Projekte investieren; vgl. CARDS Assistance Programme to the Western Balkans. Regional Strategy Paper 2002-2006, European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans, Brussels, 2002 (www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm).

immer unverzichtbar, vor allem im akuten Krisenmanagement.

Schließlich wird die EU in allen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit auf dem Balkan, also im Rahmen des Dritten Arbeitstisches des Stabilitätspaktes, bis auf weiteres nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Eindämmung der Proliferation von Kleinwaffen, die Konversion von entlassenem Militärpersonal oder die Beseitigung der Antipersonenminen – dies alles wird primäre Aufgabe des Stabilitätspaktes bleiben. Eine weise und unpräzise Arbeitsteilung kann hier in Zukunft viel Geld des Steuerzahlers sparen, Reibungsverluste vermeiden und die Kohärenz der Maßnahmen von EU und Stabilitätspakt erhöhen.

Die Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“ – Inkonsistenzen und Halbheiten

In einem Punkt ist die Arbeitsteilung von EU und Stabilitätspakt besonders sinnfällig, gerade hier ist eine enge Abstimmung erforderlich: Dies betrifft die EU-Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“. Bodo Hombach beschwor die Teilnehmer des Stabilitätspaktes im Oktober 2001 auf der Regionalkonferenz des Stabilitätspaktes in Bukarest, bezogen auf diese EU-Perspektive: „This guiding light must always be kept burning“.¹⁸ Diese Aussage verdient Beachtung. Sie ist Quintessenz vieler Gespräche mit den Politikern in der Region. Bodo Hombach hat gerade diesen Punkt immer wieder in seinen politischen Botschaften hervorgehoben. Die EU-Perspektive ist es, welche die Menschen auf dem Balkan mit dem Stabilitätspakt zuallererst verbinden. Die EU-Perspektive ist es, die viele Regierungen bereit werden lässt, höchst unpopuläre und zutiefst eigentlich nicht gewünschte politische Entscheidungen durchzusetzen – wie etwa die Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch Serbien, die *Republica Srbska* und auch Kroatien oder etwa die Unterzeichnung und Umsetzung des Ohrid-Abkommens vom August 2001 durch die slawisch-mazedonische Führung. Und diese EU-Perspektive ist es, die als Licht am Ende des Tunnels die Menschen in der Region motivieren wird, die vielen bevorstehenden Jahre harter Transformationserfahrung durchzuhalten, wenn Verarmung, Massenentlassungen und Kürzung von liebgewonnenen Sozialleistungen drohen. Ohne diesen Anreiz einer EU-Mitgliedschaft wird die Kraft fehlen, die Spirale des Nationalismus und Revisionismus in der Region zu überwinden und den Kräften des Ausgleichs und der Reform in den Gesellschaften den Weg zu ebnen. Die Magnetkraft der EU-Perspektive wird deshalb für die notwendige umfassende Erneuerung der

¹⁸ Opening Statement by the Special Coordinator of the Stability Pact Bodo Hombach. Regional Conference for South Eastern Europe, 25/26 October 2001, Bucharest (www.stabilitypact.org).

Gesellschaften auf dem Balkan eine *conditio sine qua non* sein.

Von Anfang an jedoch war diese europäische Perspektive für die Region, wie sie erstmals im Gründungsdokument des Stabilitätspaktes 1999 formuliert wurde, auch in der EU umstritten. Die Argumente waren vielfältig und durchaus berechtigt. Zwei Fragenkomplexe kristallisierten sich heraus. Der erste betraf die Zukunft der Union an sich und den laufenden Erweiterungsprozess: Kommt die EU-Kommission bei einer nochmaligen Ausweitung ihrer Verantwortlichkeit in der Erweiterungsfrage nicht an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit? Ist es nicht sinnvoll, zunächst die laufenden Verhandlungen zu Ende zu führen, oder zumindest die ersten Beitritte in ihren Auswirkungen abzuwarten, bevor man weiteren Staaten eine Beitrittsperspektive eröffnet? Sollte nicht erst einmal prinzipiell geklärt werden, wie weit die Grenzen der Europäischen Union überhaupt reichen sollen, damit die Union nicht eines Tages durch äußere Überdehnung innerlich kraftlos wird?¹⁹ Der zweite Fragenkomplex wandte sich stärker der Region selbst zu: Sind nicht Länder wie Bosnien oder Albanien in ihrem Entwicklungsstand einfach zu weit hinter dem europäischen Entwicklungsniveau zurück, als dass sie in einem überschaubaren Zeithorizont in die Europäische Union aufgenommen werden können? Werden hier nicht unrealistische Erwartungen geweckt, die sich kaum erfüllen lassen und zu schweren Enttäuschungen führen? Nimmt nicht letztlich die Union selbst Schaden, wenn sie sich aufmacht, das „Pulverfass Balkan“ zu integrieren?

Es war wohl nur unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges, dass sich die Befürworter der Beitrittsperspektive durchsetzen konnten, und zwar in einer Deutlichkeit, die selbst im Rückblick erstaunt. Kommissar Günter Verheugen hat selbst zugegeben, dass im Gefolge des Kosovo-Konfliktes „Staaten in Südosteuropa eine Beitrittsperspektive zur EU bekommen haben, die sonst noch lange darauf hätten warten müssen.“²⁰

Die Zweifel an der Beitrittsperspektive sind bis heute keineswegs abgeflaut; eher haben sie mit wachsender zeitlicher und damit auch emotionaler Distanz zum Kosovo-Konflikt zusätzliches Gewicht gewonnen – und neue Nahrung. Manche würden wohl sagen, die ursprüngliche Kritik hat sich als berechtigt erwiesen. Ernüchterung stellt sich immer wieder ein. Etwa im Blick auf den mazedonischen Bürgerkrieg im Jahr 2001, der ein Land erfasste, das jahrelang als Musterbeispiel gelungenen inter-ethnischen

¹⁹ Diese Überlegungen werden reflektiert etwa in Johannes Varwick: Die EU nach dem Kosovo-Krieg: Ein überforderter Stabilitätsanker, in: Joachim Krause (Hg.): Kosovo: Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa, Opladen 2000.

²⁰ Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 29.9.1999.

Ausgleichs auf dem Balkan galt. Wenn selbst die Stabilität in Mazedonien sich als derart brüchig erweist, so die Skeptiker, wie steht es dann erst um die langfristige Stabilität der anderen Balkanländer? Eine ernste und berechtigte Frage. Ähnliches gilt für das Verhalten der neuen Führung in Belgrad, die nur unter äußerstem Druck bereit ist, mutmaßliche Kriegsverbrecher, die schlimmster Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt sind, auszuliefern. Ist hier wirklich eine solide Basis gegeben, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen einzuleiten? Auch der Besuch einer hochrangigen Delegation albanischer Regierungs- und Oppositionspolitiker in Brüssel unter Europaminister Paskal Milo im Januar 2002 hat manche, etwa die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, nachdenklich werden lassen. Wenn die Delegation im Foyer des Hotels von einem offensichtlich angeheuerten Schlägertrupp überfallen wird und die Delegation sich danach auch noch im Auswärtigen Ausschuss des Europaparlamentes offen widerspricht und zerstreitet²¹ – wie steht es dann um die demokratische Reife der albanischen politischen „Elite“? Können mit diesem Land dann tatsächlich bereits Verhandlungen um ein Assoziierungsabkommen eingeleitet werden, wie die Europäische Kommission im Juni 2001 empfohlen hat?

Manche Wendung des SAP seit 1999 erklärt sich aus dieser Widersprüchlichkeit: Für Albanien wurde bereits im September 1999 eine Machbarkeitsstudie (wie für Mazedonien) erarbeitet – die EU hielt Albanien damals noch für mit am weitesten fortgeschritten auf dem „westlichen Balkan“ und wollte wohl auch die beachtliche Kooperationswilligkeit im Kosovo-Krieg honorieren; doch die Studie endete mit einem negativen Votum. Inzwischen liegt seit Juni 2001 ein positives Votum der EU-Kommission vor, doch der Beginn der Verhandlungen verzögert sich aufgrund neuer Bedenken weiter. Mazedonien schien auf gutem Wege, bis der Bürgerkrieg dort ausbrach. Das SAA wurde trotzdem im April 2001 unterzeichnet, dann jedoch völlig von den Ereignissen im Land überlagert. Mazedonien ist – auch was die „demokratische Reife“ der führenden Politiker im Land anbelangt – erneut weit zurückgefallen, mehrere Jahre scheinen für Mazedonien im SAP verloren. Hat man die Stabilität und Reife Mazedoniens überschätzt? In Bosnien wiederum harrt die „roadmap“ der EU-Kommission, die zunächst Schritt für Schritt vor Erstellung einer Machbarkeitsstudie umgesetzt werden muss, weiter der vollen Umsetzung. In Serbien und Montenegro gibt es nach den Verzögerungen wegen der Ungewissheit über die Zukunft „Jugoslawiens“ nun Hoffnung auf ernsthafte Fortschritte in der Gemeinsamen Beratungs-

²¹ Vgl. FAZ vom 26.1.2002.

gruppe mit der EU-Kommission – vorausgesetzt, die neue Verfassungsordnung wird ratifiziert und getreu umgesetzt, was allerdings durchaus fraglich ist. Bleibt eigentlich nur Kroatien, wo das im Oktober 2001 unterzeichnete SAA zügig und mit großem Engagement implementiert wird.

Kaum verwunderlich, dass unter diesen Umständen die Zweifel wachsen, was die Beitrittsperspektive für die Staaten des „westlichen Balkan“ anbelangt. Nur in vertraulichen Zwiesgesprächen oder *After-Dinner-Speeches* sprechen Politiker in Brüssel und Berlin diese Zweifel an; offiziell ist man gebunden und will niemanden vor den Kopf stoßen. Letztlich erweist sich, dass jenseits aller Rhetorik die Grundfrage nicht endgültig und überzeugend beantwortet scheint: Ist die EU wirklich bereit, Länder wie Bosnien und Albanien längerfristig in die EU aufzunehmen? Ist sie bereit, den Worten nun auch Taten folgen zu lassen und diese Perspektive konkret mit Leben zu füllen?

So lange diese Grundfrage nicht intern klar entschieden ist, bleiben Halbheiten. Diese Halbheiten sind an vielen Stellen zu beobachten: So gibt es kaum eine Rede eines hochrangigen deutschen Politikers, in der dem Bundesbürger die EU-Perspektive auch des „westlichen Balkan“ nahegebracht wird oder gar für sie geworben wird; fast immer bleiben die „potentiellen Kandidaten“ des „westlichen Balkan“ in Reden über die EU-Erweiterung unerwähnt. Es ist schon schwierig genug, angesichts der labilen öffentlichen Meinungslage den Beitritt von Polen und Tschechien zu erklären – da spricht man besser erst gar nicht über Kroatien oder Mazedonien.

Stattdessen werden immer wieder Alternativmodelle einer institutionalisierten regionalen Kooperation für Südosteuropa lanciert, die bei den Regierungen auf dem Balkan vor diesem Hintergrund nicht zu Unrecht den Verdacht wecken, hier würden stillschweigend Ersatzlösungen für eine EU-Mitgliedschaft angedacht oder gar eine Revitalisierung Jugoslawiens erwogen.²² Dabei ist im Prinzip eine erhebliche Ausweitung und Institutionalisierung der regionalen Kooperation in Südosteuropa unbedingt erforderlich, etwa im Rahmen des *South East European Cooperation Process*. Doch lehrt die Geschichte des EU-Engagements im zerfallenden Jugoslawien seit 1991 viele Politiker der Region, solchen Vorschlägen mit großer Skepsis zu begegnen – zu lange hat die EU an der Einheit Jugoslawiens festgehalten.

Die Ambivalenzen reichen bis hinein in die Wortwahl. Im Gemeinsamen Standpunkt vom 17. Mai 1999 sprachen die EU-Außenminister davon, die Länder des westlichen Balkan „näher zur Perspektive (Hervorhebung des Autors)

²² So etwa Karl Lamers, Peter Hintze und Klaus-Jürgen Hedrich: Ordnung und Einverständnis. Der Balkan braucht eine selbsttragende politische Ordnung: die Südost-Europäische Union, FAZ vom 18.7.2001.

einer vollen Integration“ heranzuführen zu wollen; in Feira sprach der Rat am 19./20. Juni 2000 von der „größtmöglichen Integration (Hervorhebung des Autors) der Länder dieser Region“ in die EU. Man könnte über diese gewundenen Formulierungen hinwegsehen, wären nicht noch die erheblichen Konflikte zwischen den EU-Ländern über die Beitrittsperspektive für den „westlichen Balkan“ vor der Gründung des Stabilitätspaktes im Gedächtnis. Bleibt hier ein Hintertürchen offen? Könnte es den „westlichen Balkanländern“ letztlich so gehen wie der Türkei mit ihrer Beitrittsperspektive seit 1963?

Wenn es stimmt, dass die Perspektive nur unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges intern unter den EU-Regierungen durchsetzbar war – sollte sie dann unter den gegebenen Umständen erst einmal zurückgestuft werden? Oder sollte sie gar stillschweigend *ad acta* gelegt werden? Diese Überlegungen gewinnen Raum, auch wenn sie kaum je explizit ausgesprochen und diskutiert werden. Natürlich spielte die emotionale Grundbefindlichkeit im Frühjahr 1999 bei der Formulierung der Beitrittsperspektive eine zentrale Rolle – vor allem die tiefe Frustration über den vierten Balkankrieg in nur einem Jahrzehnt in Folge mit all seinen politischen, finanziellen, humanitären wie militärischen Folgen für Westeuropa, dazu die schwere Glaubwürdigkeitskrise, in welche die europäischen Institutionen erneut geraten waren. Doch bleibt auch im zeitlichen Abstand mehrerer Jahre das Rational von 1999 grundsätzlich richtig: Es gibt keine Alternative zur EU-Perspektive, wenn mit der Konfliktprävention auf dem Balkan ernst gemacht werden soll. Dies hatte Hans-Dietrich Genscher bereits 1991 erkannt, als er dafür plädierte, allen Teilrepubliken des zerfallenden Jugoslawien das Angebot einer EG-Beitrittsperspektive zu machen – als zentraler Anreiz, den Staatszerfall friedlich und unter Wahrung der Minderheitenrechte zu vollziehen. Damals konnte sich Genscher noch nicht durchsetzen.²³ Erst der Kosovo-Krieg verhalf der EU-Perspektive doch noch zum Durchbruch.

Die Erkenntnis war ebenso banal wie weitsichtig: Ein Anreiz von großer Magnetkraft, der von den Menschen in der Region auch so gesehen wird, ist nötig, um den Kräften des Kompromisses, der Moderne und des europäischen Denkens auf dem Balkan langfristig zum Durchbruch zu verhelfen, und um die Kräfte des Ethno-Nationalismus, der Abgrenzung und des Revisionismus zu überwinden. Das Ringen zwischen diesen beiden Strömungen, das im 19. Jahrhundert in Serbien bereits begann und in den Balkankriegen von 1912/13 wie auch in den Kriegen der 1990er Jahre seine grausamen Kulminationspunkte fand, ist noch längst nicht entschieden. Einen Rückfall kann sich nicht

²³ Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen, S. 966.

nur die Region nicht leisten; ganz Europa würde erneut Schaden nehmen.

Diese Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“ wird jedoch nur dann ihre motivierende und auch disziplinierende Kraft entfalten, wenn es gelingt, ihr tatsächlich Glaubwürdigkeit zu verleihen. Um glaubwürdig zu sein, muss sie jedoch *in den Augen der Betroffenen* von Ambivalenzen frei sein und nachdrücklich und unzweifelhaft von den maßgeblichen Kräften in der EU vertreten werden. Nur wenn diese Glaubwürdigkeit gegeben ist, wird die Beitrittsperspektive *die* Kräfte freisetzen, die notwendig sind, um den schwierigen Prozess der Transformation in dieser krisengeschüttelten Region gelingen zu lassen. Derzeit gibt es diese Glaubwürdigkeit in den Augen der Menschen und Politiker in der Region kaum²⁴ – unbeschadet dessen, dass sie selbst viel dazu beigetragen haben, dass dem so ist.

Konzeptionelle Weiterentwicklung der EU-Strategie

Bodo Hombach hat in seinem politischen Resümee geschrieben: „Auch die EU muss sich konzeptionell weiterentwickeln. Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und die Erweiterungsstrategie müssen harmonisiert und miteinander verschränkt werden.“ Erhard Busek hat nun auf gleicher Linie argumentiert, dass die „Vereinbarkeit“ von Stabilitätspakt, Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und Erweiterungsstrategie der EU gestärkt werden müsse.²⁵

Auffällig ist, dass es bisher keine klare Perspektive für die Staaten des „westlichen Balkan“ gibt, wie sie in die Europäische Union gelangen können. Bisher ist nur der Weg hin zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen klar und auch im Detail geregelt.²⁶ Ein solches Abkommen begründet eine „assoziierte Mitgliedschaft“ als „potentieller Kandidat“ der EU, wie es in beiden Abkommen heißt, die bisher abgeschlossen wurden (Art. 1, „evolutionary clause“). Im Falle Mazedoniens dauert die Umsetzung des Abkommens zehn Jahre, mit Überprüfung nach fünf Jahren, im Falle Kroatiens sechs Jahre. Was jedoch danach geschieht, ist offen. Hier fehlt bisher eine schlüssige Konzeption der EU. Wird es danach eine Pause von unbestimmter Länge geben? Werden irgendwann

²⁴ Vgl. etwa den Beitrag des kroatischen Europaministers Neven Mimica im SOE-Monitor, Themenausgabe „Halbzeitbilanz Kroatien“, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Jg. 2, Nr. 2, April 2002.

²⁵ Bodo Hombach Beitrag im Tagesspiegel vom 15.11.2001; Erhard Busek in seiner Grundsatzrede vor der G17 in Belgrad am 7. März 2002 (www.stabilitypact.org).

²⁶ Vgl. dazu Rafael Biermann: Die europäische Perspektive für den westlichen Balkan. Die EU im Zwiespalt, in: Osteuropa, 8/2001, S. 929.

wirkliche Beitrittsverhandlungen beginnen? Werden diese noch einmal so lange wie die laufenden Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Ländern dauern? Gibt es einen Mechanismus, vom SAP in den Erweiterungsprozess überzuwechseln, wenn etwa der Reformfortschritt eines „westlichen Balkanlandes“ dies nahe legt? Gibt es, um hier konkret zu sein, für das am weitesten fortgeschrittene Land – Kroatien – eine Möglichkeit, zu Bulgarien und Rumänien aufzuschließen, wie es das erklärte Ziel Zagrebs ist?²⁷

Es ist davon auszugehen, dass der EU-Erweiterungsprozess auch für die schnellsten Kandidaten des SAP mehr als ein Jahrzehnt, wenn nicht deutlich länger dauert. Da die innere Differenzierung auf dem „westlichen Balkan“ rasch voranschreitet, ist für Länder wie Bosnien und Herzegowina wenn überhaupt mit einem EU-Beitritt erst in *mehreren* Jahrzehnten zu rechnen. Was mit dem Kosovo oder Montenegro geschehen soll, ist völlig ungeklärt, so lange die Statusfrage für beide offen ist. Für alle drei besteht bereits heute die reale Gefahr einer Abkoppelung vom Erweiterungsprozess.

Wer in Belgrad, Tirana oder Zagreb solche Zeiträume andeutet, erntet ungläubiges Staunen und tiefe Enttäuschung. Die schiere Zahl der Jahre wirkt demotivierend. Einen solch langen Zeitraum des Beitrittsprozesses muss man deshalb strukturieren, wie die Erfahrung des Erweiterungsprozesses nach Mittel- und Osteuropa erweist. Man musste Zwischenziele definieren, neue Etappen einleiten, weitere Instrumente entwickeln, um den politischen Druck, der sich aufbaute, abfedern zu können und den Erweiterungszug nicht entgleisen zu lassen. Die Fahrt erwies sich für die MOE-Staaten als wesentlich länger als zunächst erwartet. Öffentlich verkündete Zieldaten konnten nicht eingehalten werden. Die Enttäuschung in den Kandidatenländern wuchs – und damit auch die Notwendigkeit, mit immer neuen politischen Signalen die Kandidaten „bei der Stange zu halten“. Der Beitrittsstimulus, der für schwierige Transformationsentscheidungen in den Kandidatenländern unabdingbar war, durfte nicht an Kraft verlieren, musste glaubwürdig bleiben. Der NATO ist es in ihrem Erweiterungsprozess mit ihrer Politik der „offenen Tür“ nicht anders ergangen.

Im Erweiterungsprozess nach Mittel- und Osteuropa erschien die EU vielfach in den letzten Jahren aufgrund politischer Notwendigkeiten getrieben, immer neue Zugeständnisse zu machen, die sachlich, also am Reformfortschritt der Kandidaten gemessen, oftmals wenig nachvollziehbar waren. Um nicht erneut in eine solche Lage zu kommen, ist frühzeitig zu überlegen, wie der Erweite-

²⁷ So etwa Europaminister Neven Mimica im SOE-Monitor, Themenausgabe „Halbzeitbilanz Kroatien“, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Jg. 2, Nr. 2, April 2002.

rungsprozess für Südosteuropa langfristig angelegt werden kann. Denn dieser Prozess wird nach den Beitrittsentscheidungen zum Jahresende 2002 unweigerlich in den Mittelpunkt der Erweiterungsdiskussion rücken.

Diese Fragen stellen sich um so drängender, als auch in Rumänien und Bulgarien nach den Gipfelentscheidungen von Laeken die Unsicherheit wächst, was passiert, wenn sie als einzige der Länder, die um einen Beitritt verhandeln, Ende dieses Jahres nicht eingeladen werden („10+2-Formel“). Wie sollen die Verhandlungen mit beiden Ländern weiterlaufen? Welche Perspektive kann die EU diesen Ländern bieten? Wie lässt sich die „Zurückweisung“, die Ende des Jahres offensichtlich wird, innenpolitisch für beide verkraften? Welche Wirkung wird diese „Zurückweisung“ auf die westlichen Balkanländer haben? Und wie kann diese Wirkung abgefedert werden?

Die Forderung von Erhard Busek, eine „doppelte Zurückweisung“ durch EU und NATO in diesem Jahr zu vermeiden und Bulgarien und Rumänien eine NATO-Beitrittsperspektive beim Gipfel im November in Prag zu eröffnen, weist in die richtige Richtung.²⁸ Doch stellt sich unabhängig davon für die EU die Aufgabe, selbst eine Konzeption vorzulegen, wie der Erweiterungsprozess für Südosteuropa in den nächsten Jahren konkret gestaltet und strukturiert werden kann. Dies sollte tunlichst zeitgleich mit der Einladung der ersten Beitrittsländer Ende des Jahres unter dänischer Präsidentschaft geschehen. Ähnlich wie die NATO im Gipfelkommuniqué von Madrid vom Juli 1996 wird es einer wohl ausformulierten, sorgsam austarierten Sprache bedürfen, die Perspektiven für die Länder eröffnet, die nicht zur ersten Beitrittsrunde eingeladen werden. Gerade in Rumänien und Bulgarien kursieren derzeit starke, durchaus nicht unbegründete Bedenken: Wird die EU nach der ersten großen Beitrittsrunde das Interesse an beiden Ländern verlieren, die ohnehin nie im Zentrum politischen Interesses und geostrategischer Aufmerksamkeit standen? Könnte es sein, dass – möglicherweise unter der Hand – eine politische Linie Oberhand gewinnt, die sich für eine „Pause“ im Erweiterungsprozess ausspricht (ähnlich wie nach dem NATO-Gipfel in Madrid) – eine Pause, die von sehr langer Dauer werden könnte? Könnte dieses Denken Raum gewinnen, wenn etwa bewusst wird, wie schwierig sich die Integration der ersten Beitritte gestaltet? Könnte es gar sein, dass Rumänien und Bulgarien auf Kroatien oder auch noch andere Staaten des „westlichen Balkan“ warten müssen, bevor es zu einer nächsten Beitrittsrunde kommt? Dies alles ist noch nicht entschieden, jedoch auch nicht völlig ausgeschlossen, gerade auch angesichts der redu-

²⁸ Erhard Busek in seiner Grundsatzrede in Belgrad am 7. März 2002.

zierten politischen Aufmerksamkeit, die dem Balkan seit dem 11. September 2001 zuteil wird.

Sicherlich muss sich die EU ein Maximum an Flexibilität im Erweiterungsprozess gerade nach Südosteuropa erhalten – zu unwägbar ist die Entwicklung in vielen Ländern wie in der Region insgesamt. Sicherlich ist es deshalb auch unsinnig, Zieldaten vorzugeben, ein *end date* für den *end state*. Doch im Herbst diesen Jahres Signale der Rückversicherung zu geben, wird eminent wichtig sein, soll der ohnehin noch labile und immer wieder zurückgeworfene Reformprozess in beiden Ländern nicht in Turbulenzen geraten. Auch dieses Signal muss glaubwürdig sein, wenn es Wirkung entfalten soll. Es schafft Berechenbarkeit und Transparenz, motiviert und gibt den Kandidatenländern konkrete Anhalte, was noch zu leisten ist.

Ein ähnliches Signal wird für die Verbindung zwischen SAp und Erweiterungsprozess notwendig sein. Die Möglichkeit eines Überwechsels zum Erweiterungsprozess muss zumindest deklaratorisch eröffnet werden, um Länder wie Kroatien zu ermutigen, mit ihrer Transformation entschlossen voranzugehen.

Schließlich ist es auch erforderlich, über das Jahr 2003 hinaus aufzuzeigen, wie es mit dem Stabilitätspakt und dem SAp selbst weitergeht. Hier bietet sich folgende Linie an: Stabilitätspakt und SAp verlaufen in Zukunft weiterhin parallel. Beide laufen aus, wenn die Staaten des Balkan in der EU angelangt sind. Sie dienen als Brücke, die den heute noch vorhandenen Graben zwischen der EU und dem Balkan überwinden hilft. Damit wäre auch für den Stabilitätspakt eine einleuchtende *Exit*-Strategie formuliert. Wer in kürzeren Zeiträumen denkt, sollte sich die Erfahrung der Konfliktnachsorge in Bosnien und im Kosovo vor Augen halten. Konfliktprävention braucht langen Atem, Geduld und Ausdauer. Daran wird auch die EU nicht vorbeikommen, will sie tatsächlich ihrem Anspruch gerecht werden, selbsttragende Stabilität auf dem Balkan zu erwirken und nicht Rückfälle in alte Konfliktmuster riskieren.

Stabilisierungs- und Beitritts-hilfe

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess hat, wie schon der Terminus selbst aussagt, zwei zentrale Ziele: Stabilisierung der Region und Heranführung an die EU. Das erste Ziel ist identisch mit dem, was auch alle anderen Internationalen Organisationen anstreben. Beiträge zur Stabilisierung der Region leistet die EU wie alle anderen Internationalen Organisationen auch. Das „Regional Strategy Paper“ der EU für das CARDS-Programm nennt als Bereiche, in denen sich die EU in Südosteuropa über den SAp engagiert, u.a. grenzüberschreitende Kriminalität, Korruptionsbekämpfung, illegale Migration, Minderheitenschutz, Aufbau von Zivilgesellschaften,

Flüchtlingsrückkehr, Stärkung der regionalen Infrastruktur etc.²⁹

Im Gegensatz dazu ist das zweite Ziel, Heranführung an die EU, ein EU-spezifisches Ziel. Es dient dazu, die Länder gezielt auf einen künftigen Beitritt vorzubereiten. Wer mitverfolgt hat, wie beschwerlich der Erweiterungsprozess für die MOE-Staaten war, erahnt, welche Aufgaben hier vor den südosteuropäischen Ländern wie auch vor der EU liegen. Dabei ist die Herausforderung für die Länder des „westlichen Balkan“ noch ungleich höher. Nicht nur haben sie zehn Jahre Transformation durch die Kriegswirren des zerfallenden Jugoslawien weitgehend ungenutzt verstreichen lassen; die Ereignisse des Jahres 2000 in Kroatien und Serbien kamen insofern einer „nachholenden Revolution“ gleich. Zudem sind diese Länder aufgrund der Kriegsfolgen politisch, wirtschaftlich, sozial und auch mental auf ein Niveau zurückgeworfen, das deutlich noch hinter den Stand von 1990 zurückfällt. Die Herausforderung der Transformation ist deshalb präzedenzlos.

Die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit dem *Acquis* der EU wird unter diesen Bedingungen sehr großer Anstrengungen bedürfen. Dabei läßt sich viel von den Erfahrungen im MOE-Beitrittsprozess lernen. *Know-how*-Transfer bietet sich, bei allen Unterschieden, nachdrücklich an – zwischen den MOE- und den SOE-Ländern, aber auch innerhalb der EU-Kommission zwischen der DG Aussenbeziehungen und der DG Erweiterung, zwischen den Verantwortlichen für das PHARE- und denen für das CARDS-Programm.

Dabei ist es erforderlich, zunächst weiterhin die Stabilisierungshilfe in den Vordergrund zu stellen, etwa die Flüchtlingsrückkehr oder die Korruptionsbekämpfung, denn nur auf der Basis eines Mindestmaßes an Stabilität kann die Heranführung an die EU erfolgreich vorgebracht werden. Wo die politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse wie derzeit in Mazedonien an sich noch instabil sind, oder wo die gesamtstaatlichen Strukturen wie in Bosnien nicht voll funktionsfähig sind, muss zunächst an der Stabilisierung dieser Verhältnisse gearbeitet werden. Jedoch sollte von Anfang an der Blick darauf gerichtet werden, wie der Schwerpunkt der Unterstützung sukzessive sehr gezielt auf die Heranführungshilfe verlagert werden kann. Denn hier liegt das originäre Eigeninteresse der Union, sofern sie es mit der Beitrittsperspektive ernst meint.

Beide Kategorien von Hilfe sind durchaus komplementär, jedoch nicht identisch. Für die Heranführung an die EU hat sich etwa als essentiell die Unterstützung und Beratung bei der Erarbeitung notwendiger Reformgesetzgebung erwiesen. Was die 31 Kapitel des *Acquis Communautaire* anbe-

²⁹ A.a.O. (Fn 17).

langt, gibt es einen eklatanten Mangel an Expertise in den Administrationen der Länder des „westlichen Balkan“. Dringend muss eine breitere Schicht fähiger, junger Staatsangestellter mit profunder Europaexpertise herangebildet werden, sonst fehlt schlichtweg das Wissen, wie zumindest die neue Gesetzgebung von Anfang an europakompatibel ausgearbeitet werden kann. Dies kann und muss schon heute beginnen.

Der Aufbau effektiv arbeitender Verwaltungen (*institution building*) in den Kandidatenländern, die diese Gesetze auf allen Ebenen dann auch tatsächlich umsetzen, kommt hinzu. Dies wurde im Erweiterungsprozess als zentrales Problem erst spät in voller Tragweite erkannt. Auch das kann schon heute beginnen, selbst wenn zentrale Probleme wie die verbreitete Korruption zeitgleich entschieden angegangen werden müssen. Das „Twinning“-Prinzip wird sich hier in besonderer Weise bewähren, auch wenn der finanzielle Aufwand solcher Personalabstellungen über längere Zeiträume zwecks Beratung hoch ist; denn nur in der langfristigen Arbeit Seite an Seite kann es gelingen, manche tiefsitzenden Strukturen und Mentalitäten auf dem Balkan überhaupt zu durchschauen und dann auch konsequent zu überwinden. Ohne effektive Implementierung ist das beste Gesetz nur ein Stück Papier – gerade auf dem Balkan. Unterstützung im legislativen und administrativen Reformprozess wird von daher längerfristig zu den Schwerpunkten der Heranführungshilfe im Rahmen des CARDS-Programmes gehören.

Dabei wird es einige Länder geben, bei denen noch für längere Zeit weiterhin Stabilisierungshilfe im Vordergrund steht, weil zentrale Basisprobleme wie die Flüchtlingsrückkehr nicht gelöst sind. Andere Länder jedoch, die schon weiter vorangeschritten sind und ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen implementieren, können bereits schwerpunktmäßig Heranführungshilfe erhalten. Dies gilt derzeit vor allem für Kroatien. Serbien mag hinzukommen, wenn die strukturellen Hindernisse, die derzeit noch existieren, überwunden sind.

Soweit die Theorie. In der Praxis allerdings wird die Versuchung noch lange sehr groß sein, den Schwerpunkt eindeutig bei der Stabilisierungshilfe zu belassen. Nach allem, was die EU veröffentlicht, liegt der Fokus der Hilfen bisher bei weitem im Bereich der Stabilisierungshilfe. Die Politikbereiche, die gefördert werden sollen, entsprechen weitgehend den Politikbereichen, die auch der Stabilitäts-pakt fördert: von der Demokratisierungsförderung über Kriminalitätsbekämpfung bis hin zu Infrastrukturhilfen. Man tut, was auch andere Internationale Organisationen wie der UNHCR, die OSZE oder auch die Weltbank tun. Zweifelsohne leistet die EU dabei einen beträchtlichen Beitrag zur Stabilisierung der Region. Doch für die

gezielte Heranführung der Länder des „westlichen Balkan“ an ihre eigenen Strukturen tut die EU vergleichsweise wenig. Diese Unterstützung gibt es zwar, etwa für die Umstrukturierung von Ministerien; doch wird darauf ein nur geringer Teil der finanziellen Mittel verwendet.

Schaut man sich etwa die Verwendung der CARDS-Mittel an, so ist geplant, dass bis 2006 von den 4,65 Mrd. Euro alleine 1,1 Mrd. Euro, das sind fast 25 Prozent, in das Kosovo zum Wiederaufbau gehen – mit EU-Heranführung hat dies zunächst einmal wenig zu tun. Der Hauptteil der Gelder des CARDS-Programmes wird mit 2,5 Mrd. Euro, das sind über 50 Prozent, an Serbien und Montenegro, sprich vor allem an Serbien gehen. Dort wird noch einige Zeit der Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft im Vordergrund stehen. Dementsprechend hat die Wiederaufbauagentur in Thessaloniki, welche für die Implementierung der EU-Hilfe für den Balkan verantwortlich ist, ihre ersten Büros in Belgrad und Prishtina eingerichtet.³⁰ Für die Länder, die bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen haben, also derzeit am ehesten für einen späteren EU-Beitritt in Frage kommen, und die nun aktiv an der Umsetzung des *Acquis Communautaire* in nationale Gesetzgebung arbeiten, bleibt da vergleichsweise wenig finanziell übrig. Dies gilt vor allem für Kroatien, das am deutlichsten auf EU-Kurs liegt und zielstrebig die Umsetzung seines Assoziierungsabkommens vorantreibt. Dort wird mit wachsender Skepsis die Mittelverteilung im CARDS-Programm beobachtet.

Auch der Fall Mazedonien, das als erstes Land mitten in der einsetzenden Krise im April 2001 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnete, ist erhellend. Auf der Geberkonferenz im März diesen Jahres hat die mazedonische Führung von Brüssel 104 Mio. Euro für 2001 und 2002 zugesagt bekommen; 84 Mio. Euro waren bereits zuvor zugesagt worden. Diese Gelder werden jedoch primär dazu genutzt, das Ohrid-Abkommen umzusetzen, nicht das Assoziierungsabkommen. Letzteres ist im Zuge der mazedonischen Entwicklung völlig in den Hintergrund getreten. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsrat mit der EU befasste sich in seinem ersten Jahr fast ausschließlich mit der akuten Staatskrise in Mazedonien, kaum mehr mit der EU-Heranführung. Die EU-Hilfen werden dementsprechend in den nächsten Jahren für Mazedonien vor allem dafür verwendet werden, die Folgen der Krise aufzufangen: Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, direkte Haushaltszuschüsse, Umsetzung des Ohrid-Abkommens, humanitäre Hilfe etc.³¹ Für die eigentliche

³⁰ Kürzlich ist nun Mazedonien hinzugekommen.

³¹ Reinhard Priebe, Direktor für den „westlichen Balkan“ in der DG Aussenbeziehungen der EU-Kommission, sprach auf der Geberkonferenz für Mazedonien davon, „to bring it back to its path towards eco-

Heranführung an die EU bleiben da kaum finanzielle Mittel. Akute Krisenvermittlung und Konfliktnachsorge haben wieder einmal die langfristig angelegte Heranführungshilfe verdrängt.

Dies war wohl angesichts der existentiellen Krise in Mazedonien unumgänglich. Einmal mehr zeigt sich, wie schwer es ist, angesichts der Labilität der Verhältnisse auf dem Balkan die EU-Heranführung stringent und entschlossen voranzutreiben. Es zeigt aber auch, wie sehr die EU im akuten Krisenmanagement auf dem Balkan verhaftet ist und Gefahr läuft, aufgrund kurzfristiger Notwendigkeiten die langfristigen Prioritäten falsch zu setzen. Es sollte nicht vergessen werden, dass die EU seit 1991 vor allem als Akteur im Krisenmanagement auf dem Balkan aktiv war. Hier hat sie eine gewachsene Tradition, die sich auch in den Strukturen der europäischen Außenpolitik widerspiegelt. Dies wird nun noch durch die sich entwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt, die ihren Schwerpunkt auf dem Balkan hat. Von daher ist es auch für die EU nicht leicht, den Paradigmenwechsel vom Krisenmanagement zur EU-Heranführung in der Balkanpolitik zu vollziehen. Noch immer werden die Staaten des „westlichen Balkan“ primär als Krisenländer, kaum als Beitrittskandidaten gesehen. Dieser Paradigmenwechsel jedoch ist die Voraussetzung dafür, dass tatsächlich sukzessive die Verlagerung von der Stabilisierung auf die Heranführungshilfe erfolgt.

Letztlich gilt für die Balkanpolitik der EU, was auch für den Stabilitätspakt insgesamt gilt: Sie kann nicht *everybody's darling* sein. Unterstützung sollte nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen, sondern mit Blick auf den komparativen Vorteil, den die EU im Gefüge der *interlocking institutions* in den Stabilitätspakt einbringen kann. Es geht um sinnvolle Arbeitsteilung und Konzentration auf das, was für die EU langfristig Priorität hat – im Sinne weiser Selbstbeschränkung. Was kann die EU besser als andere einbringen? Was können andere ebenso gut übernehmen? Was ist wirklich essentiell für die EU-Heranführung? Zentrales Kriterium aller Maßnahmen ist deren *Nachhaltigkeit*. Dies gilt auch für die Projekte des Stabilitätspaktes. Es geht darum, Strukturen und Mentalitäten zu entwickeln, die gezielt langfristige, selbsttragende Stabilität und Europafähigkeit herstellen.

Konsequente Konditionalisierung

Von Anfang an hat die EU im SAP das Prinzip der Konditionalisierung jeglicher Hilfe hervorgehoben. Erst wenn

conomic development and the process of gradual integration into the structures of the European Union“; abgedruckt in www.europa.eu.int/external_relations/news/patten/sp02_106.html.

die Konditionalitätskriterien vom April 1997³² erfüllt sind, können Verhandlungen um ein Assoziierungsabkommen beginnen. Ebenso soll jedes Programm und jedes Projekt der EU der Konditionalität unterliegen.

So weit der Anspruch. Eine Tendenz zur Aufweichung der Kriterien in der konkreten Anwendung ist jedoch unübersehbar, vielleicht auch unvermeidlich. Die Gründe sind vielfältig. Zum einen ist es schwierig, die Konditionalität in konkreten Projekten strikt durchzuhalten. Die Tendenz ist groß, einmal begonnene Projekte auch bei sehr ernsthaften Problemen vor Ort weiterzuführen, denn ein Abbruch würde auch als Misserfolg auf den Geber und die westliche Partnerorganisation zurückfallen. In diesen Projekten entsteht vielfach ein prekäres Abhängigkeitsverhältnis, das Sanktionierungen schwierig und ihre Androhung deshalb wenig glaubwürdig sein lässt. Das wissen auch die Empfänger sehr wohl.

Zudem haben der Beitrittsprozess wie der SAP an sich inzwischen eine beträchtliche Eigendynamik gewonnen, die sich auch bei neu auftauchenden Problemen und Krisen in den Ländern des „westlichen Balkan“ nicht einfach anhalten lässt. Der Zug rollt. Immer wieder werden neue Annäherungsschritte vollzogen und Hilfen gewährt, um schwerwiegende politische Rückschläge zu vermeiden, obwohl manchmal die sachlichen Voraussetzungen nur unzureichend gegeben sind. Ein Schritt bedingt den nächsten. Dies ist durchaus verständlich, im Moment auch hilfreich und die leichtere Lösung, langfristig jedoch kontraproduktiv, weil es unrealistische Erwartungen schafft, die sich nicht einhalten lassen, und weil es die Motivation zu einschneidenden Reformschritten mindert.

Die Behandlung von Rumänien und Bulgarien seit 1999 im Erweiterungsprozess liefert dafür gute Beispiele. Viele hatten Zweifel, auch innerhalb der Bundesregierung, ob beide Länder im Dezember 1999 in Helsinki zu den Erweiterungsverhandlungen eingeladen werden sollten.³³ Die Begründung der Befürworter war eine doppelte: zum einen müsse man nach dem Kosovo-Konflikt ein überzeugendes Signal an den gesamten Balkan aussenden, dass die EU tatsächlich willens ist, auch diese Region aufzunehmen. Zum zweiten musste man Bulgarien und Rumänien versichern, dass sie sich nicht plötzlich in der gleichen Liga wie Albanien und Bosnien wiederfinden. Mit Reformfortschritten hatte dies wenig zu tun. Inzwischen sehen sich jene bestätigt, die sagen, die Einladung zu Beitrittsverhandlungen an beide sei zu früh erfolgt. In den Erweiterungsverhandlungen erweise sich, wie wenig beide Länder mit den anderen Kandidaten mithalten können.

³² A.a.O. (Fn 16).

³³ Gespräche des Autors im Auswärtigen Amt im Herbst 1999.

Zwei Jahre später sah sich die EU bereits zu weiteren Signalen an Sofia und Bukarest genötigt. Nun wurden die Visa-Beschränkungen für Besuche bulgarischer und dann auch rumänischer Bürger in der EU aufgehoben – im Fall Rumäniens mit größten Bedenken. So treibt der Prozess der Annäherung an die Union immer weiter voran, ohne dass strikt auf die Einhaltung notwendiger Bedingungen geachtet wird. Ein Schritt bedingt den nächsten. Allerdings kommt spätestens dann die „Stunde der Wahrheit“, wenn es um die tatsächliche Einladung zum Beitritt geht. Hier schreckt die EU zurück und hat Schwierigkeiten, den Ländern die aus deren Sicht „plötzliche“ Zurückweisung zu erläutern. Den Regierungen in Bukarest und Sofia zu erklären, warum nur sie Ende dieses Jahres wohl nicht zur ersten Osterweiterung der EU eingeladen werden, ist schwierig, die Enttäuschung groß. Plötzlich wird das Reformdefizit offenbar. Die rumänische wie die bulgarische Regierung geraten in arge Erklärungsnot gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung. Die heftige Kritik am Stabilitätspakt durch die vorherige UdK-Regierung in Sofia hat wohl auch viel mit diesem psychologischen Mechanismus zu tun.

Die Quintessenz: Wenn nicht im gesamten Prozess die Konditionalität gewahrt wird und Reformdefizite auch offen benannt werden, kommt es irgendwann zu schwerwiegenden Rückschlägen. Letztlich wird dann die EU von den Regierungen in den Kandidatenländern an den Pranger gestellt und für die „Benachteiligung“ verantwortlich gemacht, obwohl sie es eigentlich selbst sind, die nicht energisch genug die Reformen vorangetrieben haben. Durch eine solche Politik riskiert die EU ihre hohe Reputation in der Region, die Beitrittsperspektive verliert an Attraktivität für die Menschen, die Bereitschaft zu Reformen schwindet.

Dabei hilft es auch nichts, wenn Länder wie Bulgarien und Rumänien, wie dies der französische Außenminister Hubert Vedrine unvermittelt forderte, aus politischen Gründen auch einfach mit in die EU aufgenommen werden. Erneut verschiebt man nur das Problem: das Kriterium von Kopenhagen, dem Wettbewerbsdruck der EU standhalten können zu müssen, dient im besten Sinne dem Selbstschutz der Kandidaten. Sie hätten die gravierenden Konsequenzen eines zu frühen Beitritts zu tragen.

Aufweichungstendenzen in der Konditionierung sind auch im SAP unübersehbar. Die USA haben letzthin weitere finanzielle Hilfen an Serbien mit drei konkreten Bedingungen verbunden und einen Termin (31. März 2002) gesetzt, bis wann diese Bedingungen erfüllt sein müssen; ansonsten werde die Hilfe storniert, so der amerikanische Kongress. Dazu gehört vor allem die Bedingung, endlich die in Den Haag angeklagten Kriegsverbrecher auszulie-

fern, die noch in Serbien frei herumlaufen (wie General Radko Mladic) oder sogar hohe Staatsfunktionen innehaben (wie Präsident Milan Milutinovic). Diese Auslieferung von Kriegsverbrechern gehört zu den zentralen Bedingungen, welche die EU selbst 1997 für die Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen aufgestellt hat.³⁴ Inzwischen hat sich das *Joint Consultative Committee* zwischen EU-Kommission und Jugoslawien/Serbien und Montenegro bereits mehrfach getroffen und den Reformbedarf in konkreten Bereichen des *Acquis Communautaire* abgesteckt. Man hätte erwarten können, dass die EU ebenso streng wie die USA auf der Auslieferung der mutmaßlichen Kriegsverbrecher besteht und ebenso deutlich den Beginn von SAA-Verhandlungen daran knüpft. Dem hat sich jedoch die EU öffentlich verweigert. Der Eindruck entsteht erneut, dass die Konditionalität im Falle Serbiens nicht so genau genommen wird. Dies wäre eine fatales Signal: an jene in Serbien, die noch immer hoffen, die Kriegsverbrecher nicht ausliefern zu müssen; und an jene anderen Regierungen in der Region, die sich strikt an die Konditionalitätskriterien zu halten haben, auch in der Frage der Auslieferung der Kriegsverbrecher. Sollte sich der Eindruck festsetzen, die EU messe mit zweierlei Maß, hätte dies gravierende Auswirkungen auf die Reformbereitschaft und Erneuerungswilligkeit vieler Politiker auf dem Balkan.

Schließlich gilt für die Konditionalität der EU, was auch für alle anderen Programme des Stabilitätspaktes gilt: Wenn nicht auf die tatsächliche Implementierung der Projekte vor Ort geachtet wird, etwa in den lokalen Verwaltungen und Amtsstuben, bleibt vieles auf dem Papier.³⁵ Die Neigung, das zu unterschreiben, was die Internationale Gemeinschaft vorlegt, dann aber doch das zu tun, was man ohnehin tun wollte, egal was auf dem Papier steht, ist groß. Papier ist geduldig, und Brüssel ist weit weg. Im Stabilitätspakt gibt es ohnehin so viele Projekte, dass es kaum möglich ist, die sorgfältige Umsetzung, und das betrifft auch den geregelten Umgang mit den Finanzen, zu überwachen. Wenn jedoch langfristig und nachhaltig Veränderung bewirkt werden soll, so ist nicht das neue Gesetz nach EU-Norm entscheidend, sondern dessen tatsächliche Umsetzung im Alltag. Hier bleibt noch viel zu tun, für die EU wie für den Stabilitätspakt.

Dabei sollte vor Augen bleiben, dass sich beides durchaus vereinbaren lässt: die konsequente Konditionalisierung und das Angebot einer klaren, glaubwürdigen Beitrittsperspektive. Diese Perspektive ist ein hohes Gut. Es zu erwerben,

³⁴ A.a.O. (Fn 16).

³⁵ Zwei unabhängige Prüfberichte, welche die EU-Kommission kürzlich in Auftrag gab, kamen zu sehr ernüchternden Ergebnissen, was die Planung und Umsetzung der EU-Projekte in Albanien und Mazedonien anbelangt; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7.12.2001.

wird enormer Anstrengungen auf Seiten der „westlichen Balkanländer“ bedürfen. Diese Anstrengungen sind in ihrer ganzen Tragweite darzustellen. Die Länder sind durchaus bereit, die Schritte zu gehen, die erforderlich sind, um in der EU-Annäherung voranzukommen, auch wenn es immer wieder für gewisse Zeit zu Phasen des „Aufbäumens“ und der Blockade kommt. Letztlich ist der Preis, so die wachsende Einsicht, die Kosten wert. Dafür jedoch bedarf es auf Seiten der EU und des Stabilitätspaktes einer klaren Sprache, konsequenten Verhaltens und einer Gleichbehandlung aller Staaten der Region.

Es gibt heute ein „Fenster der Möglichkeiten“ für eine erfolgreiche Stabilisierung des Balkan, von dem niemand weiß, wie lange es offen bleibt. Überall gibt es derzeit demokratisch gewählte, auf Europa ausgerichtete Regierungen; überall herrscht Kriegsmüdigkeit und Bereitschaft zur friedlichen Lösung der noch immer vielfältigen Konflikte; fast überall sind in den Hauptstädten vergleichsweise moderate Politiker an der Macht, die ihre Politik an der europäischen Perspektive ihres Landes ausrichten. Die Rückschläge, die auch nach dem Abtritt Miloševics auf dem Balkan eingetreten sind, erinnern jedoch daran, dass dieses Fenster keineswegs für immer aufbleiben muss. Dass der Kosovo-Krieg der „letzte Krieg in Europa“ sein würde³⁶, hat sich nicht bewahrheitet. Die Chance, die das offene Fenster derzeit bietet, ist beherzt zu nutzen. Alles andere mag man später bereuen.

³⁶ Günter Joetze: Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik, Stuttgart 2001.