



BALKAN FORUM

„Regionale Kooperation und europäische Integration des Westbalkans“

4. Sitzung, Berlin, 10. Juni 2002

Gutachten

Europäische Integration des Balkans in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit

von Prof. Dr. Stefan Oeter
Institut für internationale Angelegenheiten
Universität Hamburg

Kooperationsveranstaltung:

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

1. Die gegenwärtige Strategie der EU: Stabilitätspakt und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als 'interlocking institutions'

Die Region des ehemaligen Jugoslawien hat in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Prozeß innerer Stabilisierung durchgemacht. Neben der internen Dynamik der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, die zu einer zunehmenden Demokratisierung der wichtigsten dieser Staaten geführt hat, wird man dem Engagement der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in der Begleitung und Förderung der Prozesse der Transformation und Stabilisierung eine wichtige Rolle für diesen Prozeß zuschreiben können. Das Engagement der EU ist dabei längst über die anfänglichen Instrumente der Soforthilfe und der Krisenprävention hinausgegangen. Ein zentrales Instrument einer längerfristigen Stabilisierung bildet der Stabilitätspakt, in dessen Gefüge der EU eine wichtige Rolle zukommt. Komplementär dazu hat die EU einen eigenen Politikansatz entwickelt, der unter dem Begriff des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses' den fünf Balkanstaaten Kroatien, Bundesrepublik Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien eine – wenn auch sehr langfristig angelegte – Beitrittsperspektive zu bieten sucht. Im Schatten dieser Beitrittsperspektive sucht die EU zum einen stabilisierend auf die 'potentiellen Beitrittsstaaten' einzuwirken, den Transformations- und Annäherungsprozess an die EU helfend zu begleiten und im Rahmen der Heranführungspolitik moderierend auf die innere Entwicklung der Staaten einzuwirken. Endperspektive dieser Heranführungsprozesse an die Standards der Europäischen Union ist die Mitgliedschaft in der EU – eine langfristig wohl durchaus reale, aber in der Zeitperspektive noch mit hohen Unsicherheiten behaftete Vision. Vor falschen (zeitlichen) Erwartungen sollte man sich dabei hüten – die Staaten des westlichen Balkan sind noch weit davon entfernt, die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen eines Beitritts zu erfüllen. Doch bedarf es der – wenn auch langfristigen – Perspektive des Beitritts, um den Menschen in der Region eine Hoffnung auf künftig bessere Lebensumstände zu geben, derer es für die Akzeptanz der Opfer bedarf, die der Transformationsprozess den Betroffenen auferlegt – aber auch, um das politische Einflusspotential zu gewinnen, das die Beitrittsperspektive der EU gegenüber Beitrittskandidaten gewährt.

Das partnerschaftliche Konzept des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses' beruht im Kern auf drei Säulen:

- dem Angebot bestimmter Anreize im politischen und wirtschaftlichen Bereich einschließlich der Heranführung an die Union
- der Verpflichtung der Balkanländer zu umfassenden Reformen
- der Betonung der Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit.

Zentrales Forum der letzten Säule – der Förderung der regionalen Zusammenarbeit – ist bislang der Stabilitätspakt, der damit in einer Komplementaritätsbeziehung zum 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess' steht.

Als Instrumente dienen der EU im 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess' drei verschiedene Kanäle der Einwirkung auf die Staaten des westlichen Balkan:

- Ansatzpunkt ist zunächst die überragende Bedeutung der EU als Handelspartner der Staaten des westlichen Balkan. Für die fünf Länder ist die Europäische Gemeinschaft der bei weitem wichtigste Handelspartner. Verbesserter Zugang zu den Märkten der

EG hilft den Staaten in der Entwicklung ihrer wirtschaftlichen Potentiale. Die Gemeinschaft hat den Handel mit den fünf Staaten des westlichen Balkan zunächst einseitig liberalisiert, indem sie Ende 2000 eine Serie einseitiger Handelskonzessionen eingeräumt hat.

- Mittels erheblicher finanzieller Hilfen fördert die Gemeinschaft die Reformprozesse in den fünf Staaten des westlichen Balkan. Für das Hilfsprogramm CARDS sieht die Gemeinschaft von 2000 bis 2006 4,65 Mrd. Euro vor, womit sie bei weitem der größte internationale Geldgeber in der Region ist. Die von der Kommission beschlossenen Hilfsprogramme für 2002 bis 2004 konzentrieren die Gemeinschaftshilfen mittlerweile verstärkt auf den Ausbau staatlicher Institutionen und demokratischer Einrichtungen als wesentliche Elemente einer Heranführung der Länder an die Standards der EU.
- Als Kernstück des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses' sind in mittelfristiger Perspektive die – den Europaabkommen für die aktuellen Beitrittskandidaten nachgebildeten – Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen vorgesehen. Mit diesen Abkommen soll mittelfristig ein Assoziierungsverhältnis der fünf Staaten mit der EU begründet werden. Zwei solche Abkommen – mit Kroatien und Mazedonien – sind 2001 schon geschlossen worden, wenn auch das Inkrafttreten noch eine Zeit dauern wird (Ratifizierungsverfahren); mit den drei anderen Staaten werden vergleichbare Abkommen vorbereitet. Die Abkommen betonen die Bedeutung der allgemeinen Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes von Minderheiten und der marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik als Grundbedingung für jegliche Annäherung an die europäische Integration der EU und EG. Sie richten einen institutionalisierten politischen Dialog zwischen den Partnern ein, befördern weitere Handelsliberalisierung und regeln die konkrete Zusammenarbeit in vielen gemeinschaftsrelevanten Politikfeldern. Zugleich streben die Abkommen eine Verpflichtung zu regionaler Zusammenarbeit an, die Frieden und Stabilität in der Region fördern soll – ein Ansatz, dem die Balkanländer nach wie vor mit skeptischer Zurückhaltung begegnen. Diese Skepsis wird bestärkt durch die (kaum vermeidbare) Flexibilität der Abkommen, die Raum für nötige Differenzierungen zwischen den Ländern im Annäherungsprozess lassen; unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Annäherung an die EU sind möglich und von vornherein einkalkuliert. Unterschiedliche Geschwindigkeiten dürften aber die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gräben zwischen den fünf Balkanstaaten vertiefen, da unterschiedliche rechtliche Regime im Verhältnis zwischen Europäischer Union und Assoziierungsstaaten mehr und mehr zu einem Hindernis der regionalen Kooperation werden könnten.

Besonderes Augenmerk wird die EU in der Folge daher auf die Frage zu legen haben, wie die (ohne Zweifel nötige und letztlich unvermeidbare) Differenzierung der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' je nach konkreter Situation und Entwicklung des einzelnen Partnerstaates, also die Politik der 'unterschiedlichen Geschwindigkeiten', so ausgestaltet bzw. eingebettet werden kann, daß die zugleich geforderte regionale Zusammenarbeit dadurch nicht gestört oder gar unmöglich gemacht wird. Die EU befindet sich hier in einer heiklen Situation. Den fünf Staaten des westlichen Balkan selbst liegt – weitgehend aus ideologischen Gründen - wenig an regionaler Zusammenarbeit. Wie es ein kundiger Teilnehmer des Prozesses ausgedrückt hat: „Die Erkenntnis, daß wichtige ökonomische und soziale Probleme auf regionaler Ebene (z.B. Energie, Transportwege) besser als auf der Ebene relativ kleiner Staaten gelöst werden können, fehlt noch weitgehend.“¹ In der Konsequenz sind es daher

¹ Reinhard Priebe, Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Westlichen Balkan, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7/2002, S.193.

praktisch immer die auswärtigen Akteure, nicht zuletzt die EU bzw. EG, die die betroffenen Staaten zu regionaler Zusammenarbeit anhalten müssen und über die verschiedenen Foren Formen solcher Zusammenarbeit zu Wege bringen müssen. Die EG und die Mitgliedstaaten der EU sollten daher sehr darauf achten, das die verschiedenen Instrumente aufeinander abgestimmt bleiben und nicht gegenläufige Signale gesetzt werden, die es den Balkanstaaten ermöglichen, aus der regionalen Zusammenarbeit auszusteigen.

2. Justiz und innere Sicherheit als Problemfelder des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses

Die Erkenntnis, „daß wichtige ökonomische und soziale Probleme auf regionaler Ebene (z.B. Energie, Transportwege) besser als auf der Ebene relativ kleiner Staaten gelöst werden können“, prägt mithin die Politik des Stabilitätspaktes und hat auch im Kontext des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses' Anerkennung gefunden. Doch gibt es eine vergleichbare Notwendigkeit regionaler Zusammenarbeit auch im Bereich 'Justiz und innere Sicherheit'? Evident ist dies zunächst nicht. Die Reform der Justiz- und Polizeiapparate, also der Umbau der traditionell als Herrschafts- und Repressionsinstrumente konzipierten Gerichte und Polizeikräfte hin zu einer Säule rechtsstaatlicher Strukturen ist zunächst einmal ein Problem innerstaatlicher Institutionenreform. In jedem Staat bestehen hier unterschiedliche Probleme, die unter Berücksichtigung der konkreten, historisch überkommenen Rahmenbedingungen in einer spezifischen Transformationsstrategie angegangen werden müssen. Die EG und die Mitgliedstaaten der EU können hier wichtige Hilfe leisten; diese Hilfe bleibt aber, angesichts der Spezifika der jeweiligen Problemsituation, bilaterale Hilfe zugunsten des einzelnen Staates. 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' unterschiedlicher Geschwindigkeiten, die auf Dauer unvermeidbar sein werden, da Ausgangsbedingungen und innere Hemmnisse, die einer Reform entgegenstehen, sich als sehr unterschiedlich erweisen, stellen hier im Ansatz erst einmal kein großes Problem.

Doch mit dieser allgemeinen Feststellung allein hätte man es sich zu einfach gemacht. Vor allem das (in der Region endemische) Problem der organisierten Kriminalität hat längst dazu geführt, daß auch im Bereich Justiz und innere Sicherheit vertiefte Formen regionaler Kooperation entstanden sind, unter Anleitung und Assistenz der EU und deren Mitgliedstaaten. Wie es im 'Bericht der Bundesregierung über Ergebnisse ihrer Bemühungen um ein Rahmenkonzept für die Stabilisierung Mazedoniens und um eine politische und ökonomische Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und Südosteuropa' heißt:

„Die engere Zusammenarbeit der auch mit entscheidendem deutschen Beitrag aufgebauten und ausgerüsteten Grenzpolizeien und Kriminalpolizeien untereinander und mit Interpol und Europol wird als Priorität behandelt. In Bukarest wurde ein regionales Zentrum zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität eingerichtet, mit dem auch das BKA zusammenarbeitet. Die Einzelprogramme der Bekämpfung von Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (Drogen-, Menschen-, Waffenschmuggel, Geldwäsche, Terrorismus) werden von einer regionalen Steuerungsgruppe (Staaten der Region) und einer Beratungs- und Kontaktgruppe (internationale Organisationen: OSZE, EU, Europarat, Interpol u.a.) koordiniert, die damit sicherstellen, daß OK-Bekämpfung ein aktiv verfolgtes Eigenanliegen der Staaten der Region ist. In diesem Bereich kommt es darauf an, nationale Kapazitäten weiterhin aufzubauen, die Fähigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verstärken und innergesellschaftliche Rückhaltstrukturen der OK länderspezifisch zu schwächen. Neben der polizeilichen Ausbildung, Beratung und Ausrüstung (national und regional) trägt die von uns und anderen Staaten im Rahmen

der Reform des Sicherheitssektors und des Institutionenaufbaus vorangetriebene Hilfe zur Stärkung des Justizwesens und seiner regionalen Kooperation zur Rechtssicherheit als einer der Voraussetzungen zur OK-Bekämpfung bei.“

Mit anderen Worten: Auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist zunächst einmal ein Problem der Überwindung der institutionellen Schwächen der Staaten des westlichen Balkans. Diese Schwächen ähneln sich zwar von Land zu Land, sind aber im Kern spezifische Probleme des jeweiligen Staates. Primäres Mittel der Förderung einer verbesserten Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist damit zunächst einmal die bilaterale Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe sowie die Beratung der Polizeibehörden und der Justiz der einzelnen Staaten. Wirksame Bekämpfung der organisierten Kriminalität jedoch – und hier kommt die regionale Dimension ins Spiel – ist längerfristig nicht denkbar ohne eine gut funktionierende regionale Kooperation der Polizei und Justiz, da auch die organisierte Kriminalität längst grenzüberschreitend operiert und international vernetzt ist. Regionale Kooperation aber bedarf der Begleitung und Hilfe von außen, denn das wechselseitige Mißtrauen der Staaten der Region bzw. deren Organe innerer Sicherheit ist derartig groß, daß aus eigener Initiative eine funktionsfähige regionale Kooperation wohl nicht zustande käme. An diesem Punkt steht jedoch die EU vor einem Dilemma. Erfolgversprechende Strategien der institutionellen Reform sind länderspezifische Strategien, die in den vom Konzept her bilateral angelegten 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozessen' jeweils mit den einzelnen Staaten verhandelt und durchgeführt werden. Eine derartige Bilateralisierung der Justiz- und Polizeireformen steht jedoch in Gefahr, die vorhandenen Ansätze regionaler Kooperation nachhaltig zu torpedieren, liefern sie doch den beteiligten Staaten einen Anlaß, zum einen den Vorrang der inneren Polizei- und Justizreformen zu proklamieren und zum anderen die aufgrund der 'unterschiedlichen Geschwindigkeiten' der Reformen entstehenden Diskrepanzen im Zustand der Organe innerer Sicherheit zur Grundlage der Blockierung weitergehender Formen regionaler Kooperation zu nehmen. Diesem Dilemma wird die EU nur entgehen, wenn sie beim Entwerfen der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' die Notwendigkeiten regionaler Kooperation von vornherein mit ins Auge faßt und in ihre bilateralen Programme einbaut.

Noch deutlicher fällt dieses Dilemma bei der Entwicklung einer für den westlichen Balkan tauglichen Visapolitik auf. Der Beitritt der MOE-Staaten Slowenien und Ungarn wird eine neue Grenzlinie durch Südosteuropa ziehen, die bisher miteinander eng vernetzte Regionen zu zerschneiden droht. Verhindern oder zumindest abmildern lassen sich die Wirkungen des künftigen EG-Grenzregimes nur, indem mit den betroffenen Anrainerstaaten entsprechende Absprachen getroffen werden – sei es über eine miteinander abgestimmte Ausländer- und Flüchtlingspolitik, über Rückführungen illegal Einreisender, vorverlagerte Grenzkontrollen an den Außengrenzen der assoziierten Staaten und ähnliches. Werden diese das Grenz- und Visaregime abmildernden Maßnahmen in einem strikt bilateralen Rahmen getroffen, so führt dies aber wiederum zu heiklen Diskrepanzen in der rechtlichen Behandlung verschiedener Staaten der Region, mit der Folge, daß u.U. durch bilateral mit der EG vereinbarte Standards Grenzen zwischen den Staaten des westlichen Balkan vertieft und verfestigt werden – Grenzen, die sich dann dauerhaft als Hemmnisse des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Austauschs entpuppen, Formen der Kooperation unterhalb der staatlichen Ebene noch schwieriger werden lassen als sie es jetzt schon sind. Auch hier wird es darum gehen, diese Effekte bei der Aushandlung bilateraler Arrangements im Bereich der Grenz-, Visa- und Ausländerpolitik von vornherein mit in den Blick zu nehmen und komplementäre Arrangements regionaler Kooperation mit einzubauen.

Ähnliche Probleme stellen sich im Umgang mit den heiklen Problemen der nationalen Minderheiten, die in Südosteuropa weitgehend Volksgruppen mit Sprache und Kultur benachbarter Staatsvölker sind. Für die Bewahrung der kulturellen Identität dieser Volksgruppen ist der Kontakt zu den 'Mutterländern' von herausragender Bedeutung. Verschärfte Grenzregime schaffen auch unter diesem Aspekt enorme Probleme. Soll den Minderheiten eine vernünftige Existenz mit Möglichkeiten der Pflege ihrer angestammten Sprache und Kultur gewährt werden, so bedarf dies erneut Formen regionaler (oder zumindest bilateraler) Kooperation. Austausch von Lehrmaterialien und Lehrern, die wechselseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen, insbesondere im Bereich der Lehrerbildung, um den Angehörigen der Minderheiten den Hochschulbesuch in ihrer Muttersprache zu ermöglichen, der freie Zugang zu den Medien der Nachbarländern, u.U. mit Retransmission und Einspeisung in Kabelprogramme, der Kulturaustausch sind Themen, die bilateraler oder gar regionaler Absprachen bedürfen. Auch hier sollte die EU eine fördernde Rolle spielen, um Widerstände innerhalb der Staaten zu überwinden und nach Möglichkeiten über die bilaterale Kooperation hinausgehende Programme regionaler Zusammenarbeit zu initiieren, die auf längere Sicht höhere Stabilität aufweisen dürften als die von wechselnden politischen Konjunkturen abhängigen Formen bilateraler Zusammenarbeit.

3. Möglichkeiten der Institutionalisierung weitergehender regionaler Kooperation im Kontext des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses'

Doch wie könnte der geforderte Einbau der notwendigen Arrangements regionaler Kooperation in den 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess' aussehen, wenn zugleich die Grundkonstruktion der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' eine bilaterale Ausrichtung aufweist? Abstrakt formuliert: Wie lassen sich die – angesichts verschiedener Ausgangsbedingungen und 'unterschiedlicher Geschwindigkeiten' im innerstaatlichen Reformprozess – notwendig bilateral konstruierten vertraglichen Arrangements der Heranführung der Staaten des westlichen Balkans an die EU so mit der Förderung regionaler Zusammenarbeit parallelisieren und verzahnen, daß dabei ein sinnvolles Paket an Hilfestellungen und Einwirkungen auf die Transformationsstaaten des westlichen Balkans herauskommt?

Eines ist sicher: Regionale Kooperation taugt weder als Patentrezept zur Verbesserung der Situation in den Problemstaaten des Westbalkans noch ist es längerfristig als Ersatzstrategie für eine fehlende Integration in die EU denkbar. Der notwendige Reformdruck auf die fünf Staaten des westlichen Balkan und der Anreiz für die politischen Eliten wie die Bevölkerungen, auch die Kosten und Mühen einer Annäherung an die Standards der EU/EG auf sich zu nehmen, beruht wesentlich auf den Versprechungen der Beitrittsperspektive. Regionale Kooperation zwischen den Ländern des westlichen Balkan liefert insofern keinen umfassenden Ansatz, sondern stellt eine (funktional begrenzte) Teilstrategie zur Bewältigung von Problemen institutioneller Transformation dar, ein Surrogat für die Koordinationsleistung, die innerhalb des Kreises der EU-Mitgliedstaaten die Institutionen der Union bzw. Gemeinschaft selbst leisten. Über die (bilateralen) 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' werden die Reformprozesse in den assoziierten Staaten zwar mit den Standards und Entwicklungen im Zentrum, also der EU/EG, koordiniert. Koordination des Handelns der Assoziationsländer untereinander bietet der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess' in seiner gegenwärtigen Konstruktion aber nicht.

Diese Koordination wird bislang weitgehend über den Stabilitätspakt erstrebt. Je mehr aber die Staaten des westlichen Balkans über die 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse' einseitig auf das Zentrum der EU/EG ausgerichtet werden, desto fraglicher wird, welche

eigenständige Rolle noch auf Dauer der Stabilitätspakt zu leisten vermag. Spätestens mit dem Einbezug aller fünf Staaten in das Geflecht der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen' wird die Frage zu stellen sein, ob der regionale Ordnungsansatz des Stabilitätspaktes nicht als multilaterale, regional orientierte Querverstrebung in das System der 'Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen' und Europaabkommen zu integrieren sein wird.

Doch in welcher Form könnte dies geschehen? Als Vorbild scheint mir hier der 'Europäische Wirtschaftsraum' (EWR), als Form einer institutionell verfestigten Assoziation einer ganzen Staatengruppe mit einer ausgefeilten institutionellen Architektur geeignet zu sein. Dies soll nicht bedeuten, daß die Architektur des EWR nun eins zu eins auf die Staaten des westlichen Balkan übertragbar wäre. Dafür ist die strukturelle Ausgangslage der EWR-Staaten (alles entwickelte Industriestaaten mit der EG vergleichbarem Wohlstandsniveau), die Problemkonstellation, deren Lösung das EWR-Gefüge dient und die institutionelle Tradition dieser Staaten zu anders. Vor allem die institutionelle Architektur wäre viel zu aufwendig für die Staaten des westlichen Balkan. Wichtig ist mir hier aber der dem EWR zugrundeliegende Gedanke partieller, selektiver Integration. Angelegt ist der EWR auf möglichst weitgehende Übernahme des *acquis communautaire*; über seine eingebauten Anpassungsmechanismen eröffnet er aber die Möglichkeit eines sektorbezogenen, selektiven 'opting out', mit entsprechenden Anpassungsschritten der EG im Gefolge, und damit die prinzipielle Möglichkeit einer im Dialog der Assoziierungsstaaten mit der EG detailgesteuerten, partiellen Integration. Bei den EWR-Staaten dient dieser Mechanismus zugegebenermaßen einer anderen Zielsetzung, sollen doch hier pragmatisch die Probleme der Exklusion nicht der Gemeinschaft beitretender Staaten Westeuropas mit einer Art (Teil-)Surrogat der Vollmitgliedschaft gelöst werden. Der EWR ist nicht auf einen Beitritt angelegt, sondern stellt eine denkbare Dauerlösung für Anrainer der EG dar. Der Ansatz und die institutionelle Konstruktion eines multilateralen, auf eine ganze Staatengruppe bezogenen Rahmens mit einem *à la carte*-Ansatz selektiver Integration in die EG hat jedoch das Potential, auch als Lösungsansatz für eine Beitrittsassoziation einer ganzen Gruppe von Staaten zu dienen, deren zeitliche Beitrittsperspektive angesichts der hohen Reformhürden, die diese noch bis zur Beitrittsreife zu überwinden haben werden, mit hohen Unsicherheiten behaftet ist. Wenn auch – wie oben schon ausgeführt – die Beitrittsperspektive nicht aufgegeben werden darf, als Mittel der Einwirkung wie als Anreiz, so wird man sich doch im Klaren darüber zu sein haben, daß der in Aussicht gestellte Beitritt noch lange auf sich warten lassen kann. Für die bis dahin verstreichenden fünfzehn oder zwanzig Jahre aber muß eine Zwischenlösung gefunden werden, die es den Balkanstaaten erlaubt, eine allmähliche Annäherung an die Standards der EU und EG zu kombinieren mit einem funktionsfähigen Gefüge regionaler Zusammenarbeit. Diese regionale Zusammenarbeit wird den Gesetzen der 'variablen Geometrie' zu folgen haben, wird doch die Annäherung an die EG in Kroatien sicherlich weit schneller vonstatten gehen als in Albanien, Mazedonien oder Bosnien-Herzegowina. Sektorielle Differenzierungen zwischen den Staaten der Region werden insofern unabdingbar sein.

Die Einbettung in ein multilateral angelegtes Institutionengefüge, das faktisch auf eine 'Partial'-Mitgliedschaft hinauslaufen könnte für die Bereiche, in denen die assoziierten Staaten die Angleichung an die Standards der EU/EG schon vollzogen haben, wird aber in diesem Kontext wichtig sein – vor allem, um Rückwirkungen der 'unterschiedlichen Geschwindigkeiten' auf die 'horizontalen' Beziehungen der Staaten der Region, also die regionale Zusammenarbeit, systematisch verarbeiten zu können. Ein eigenes Institutionengefüge dieser 'Gruppenassoziation' würde eine derart systematische Verarbeitung noch am ehesten gewährleisten.

4. Justiz und innere Sicherheit in der weiteren Ausgestaltung des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses'

Wie ist dies nun für den Bereich Justiz und innere Sicherheit zu bewerkstelligen? Fängt man mit dem Justizsektor an, so stößt man hier schnell auf gravierende strukturelle Probleme. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft ist hier in einem langen Prozess der wechselseitigen Annäherung ein derartiges Maß an struktureller Homogenität entstanden, daß die Mitgliedstaaten der EG sich im Amsterdamer Vertrag auf einen Schritt geeinigt haben, dessen Tragweite bis heute noch nicht so recht zu ermessen ist. Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen hat man tendenziell aus dem rein inter-gouvernementalen Gefüge der EU in das supranationale Integrationssystem der EG verschoben. Dies heißt, daß aus der Grundhomogenität der Justizsysteme in der EG die weitreichende Folgerung gezogen wird, von den schwerfälligen völkerrechtlichen Verfahren der Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen abzugehen, hin zu einem System mehr oder weniger automatischer Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen aus anderen Mitgliedstaaten der EG. Dieser Schritt, der auf eine Abschaffung der tradierten Verfahren zur Erklärung der Vollstreckbarkeit hinausläuft, hat gewisse technische Voraussetzungen – ein System vereinheitlichter Zuständigkeitsanknüpfungen und Anknüpfungen des materiellen Rechts. Die EG ist mittlerweile dabei, diese Voraussetzungen, auf der Grundlage der in Amsterdam eingefügten Rechtsetzungsermächtigungen, im Wege der Verordnung und Richtlinie zu schaffen.

Der Drang zu vereinfachten Formen justizieller Zusammenarbeit greift inzwischen längst über auf die bislang noch der inter-gouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der EU vorbehaltenen Fragen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – man denke nur an den Europäischen Haftbefehl und die Projekte vereinfachter Verfahren der Auslieferung und Vollstreckungshilfe.

Die skizzierten Arrangements einer vereinfachten justiziellen Zusammenarbeit erleichtern das Zusammenspiel der europäischen Gerichtssysteme enorm. Dieses Arrangement hat nur – und dies sollte man im Blick auf eine Erstreckung dieser Arrangements in Richtung Balkan bedenken – höchst anspruchsvolle Voraussetzungen, die bei den Staaten des westlichen Balkans auf längere Sicht noch nicht so ohne weiteres gegeben sein werden: Es setzt ein verfestigtes und verlässliches Vertrauen in die Qualität gerichtlicher Entscheidungen voraus. Das traditionelle Verfahren der Anerkennung und Vollstreckbarkeitserklärung ersetzt dieses Vertrauen, indem ein innerstaatliches Gericht noch einmal die Grundzüge der zu vollstreckenden Entscheidung einer (wenn auch beschränkten) Überprüfung zuführt. Ähnliche Funktionen haben auch Verfahren etwa der gerichtlichen Bewilligung einer Auslieferung. Die Erstreckung der geschilderten Arrangements der Gemeinschaft erfordert mithin einen erfolgreichen Abschluß der Justizreformen in den Staaten des Balkans – eine Voraussetzung, die noch auf längere Sicht nicht gegeben sein wird. Sobald ein assoziierter Staat die Voraussetzungen erfüllt, sollte ihm die Chance geboten werden, an den vereinfachten Verfahren des EG-Rechts teilzuhaben; problematische Rückwirkungen auf die regionale Zusammenarbeit der Justiz würden davon übrigens nicht ausgehen.

Ähnliche Problem stellen sich im Bereich der Polizei, deren Kooperation im regionalen Kontext für eine Stabilisierung der Region noch weit drängender ist als im Bereich der Justiz – man denke nur an die Erfordernisse einer erfolgreichen Bekämpfung der längst international vernetzten organisierten Kriminalität. So sehr eine verbesserte Zusammenarbeit der

Polizeibehörden allen Beteiligten am Herzen liegen muß, im Verhältnis der Polizeibehörden der Region, aber auch im Verhältnis zu den Polizeibehörden der EU, so schwierig sind die Probleme, die man auf diesem Weg noch zu lösen haben wird. Auch mittelfristig wird es in den Staaten des westlichen Balkan noch primär um die Begleitung institutioneller Reformen gehen, um Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Beratungshilfe. Eine Integration in das Datennetz von Europol und den Datenaustausch der Innen- und Polizeibehörden der EU-Staaten wird auf absehbare Zeit kaum denkbar sein, zumindest nicht in Form gleichberechtigter Zugriffs- und Abfragerechte. Auch hier stellt sich wieder das Vertrauensproblem: Schon für die Mitgliedstaaten der EU sind die Problem der Korruption und der Infiltration der Polizeibehörden durch die OK ein ernstzunehmendes Problem. In den Transformationsstaaten Südosteuropas aber stellen sich an diesem Punkt – schon angesichts der miserablen Bezahlung von Polizisten in den Staaten der Region – noch weit gravierendere Probleme. Damit entsteht die Notwendigkeit, eher inter-gouvernemental konstruierte Ersatzlösungen à la carte zu entwickeln, die die Kooperation der EU-Polizeistellen mit den Polizeibehörden der Staaten des Westbalkans verstärken und auf eine bessere institutionelle Grundlage stellen. Diese Ersatz- und Zwischenlösungen müssen Rücksicht nehmen auf den unterschiedlichen Zustand der Polizeien in den einzelnen Staaten der Region, müssen aber umgekehrt die elementaren Notwendigkeiten regionaler Zusammenarbeit mit in Rechnung stellen. Gerade im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit könnte in der Folge Raum sein für ein System sektorieller Integration, bis hin zu gemeinsamen Ermittlungsstellen auf der Basis eines regionalen Arrangements im Verbund mit der EU.

Besonders schwierig, aber extrem wichtig sind Fragen der Zusammenarbeit im Bereich der Ausländer- und Asylpolitik. Anzustrebendes Ziel wäre hier die möglichst frühzeitige Herstellung der Personenfreizügigkeit, oder zumindest des visafreien Reiseverkehrs. Bei den künftigen Bemühungen um ein solches Ergebnis wird die strukturelle Koppelung des Verhältnisses EU - Assoziationsstaaten einerseits und des Verhältnisses der Assoziationsstaaten untereinander andererseits besonders deutlich hervortreten. Visafreier Reiseverkehr mit den Staaten der EU setzt Vertrauen in das Ausländer- und Meldewesen der assoziierten Staaten voraus, denn nur wenn davon ausgegangen werden kann, aus dem betreffenden Staat drohe kein unkontrollierbarer Strom illegaler Einwanderung, wird die EU bzw. deren Mitgliedstaaten bereit sein, auf ihre Kontrollmöglichkeiten im Rahmen der Visaerteilung zu verzichten. Die zu befürchtenden 'unterschiedlichen Geschwindigkeiten' im Aufbau dieses Vertrauens drohen nun die Grenzen zwischen den Staaten der Region noch weiter zu vertiefen. Strebte man tatsächlich ein System der Visafreiheit nicht nur im Verhältnis zur EU, sondern auch untereinander an, um so die trennende Wirkung der Grenzen im westlichen Balkan abzumildern, so würde dies eine systematische Verkoppelung beider Ebenen nötig machen. Eine derartige Verkoppelung aber erfordert wiederum ein Gefüge zwischengeschalteter, multilateraler Institutionen auf regionaler Basis, nach dem oben beschriebenen Muster.

4. Bildung als Themenkreis des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses'

Um das Gutachten nicht zu negativ ausklingen zu lassen, sei hier noch ein kurzer Blick auf die interessanten Fragen des Bildungswesens im Kontext des 'Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses' geworfen. Zwar besitzt die EG für den Bereich des Bildungswesen keine direkte Kompetenz, kann diesen Bereich folglich auch nicht umfassend zum Gegenstand eines 'Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens' machen; indirekt jedoch ist zum Fragenkreis der Bildung sehr viel mehr im *acquis communautaire* enthalten als man zunächst meinen könnte. Die Dienstleistungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit und die Arbeitnehmerfreizügigkeit erfordern ein System der wechselseitigen Anerkennung

berufsqualifizierender Abschlüsse, soll das System des gemeinsamen tatsächlich funktionieren. Eine möglichst zügige Erstreckung dieses Systems auf die zur Assoziierung vorgesehenen Staaten des Westbalkans wäre sinnvoll, strebt man auf mittlere Sicht eine auch nur partielle Integration in den EG-Binnenmarkt an. Zwar sind erfahrungsgemäß die Personenfreizügigkeiten die politisch schwierigsten Gegenstände eines Assoziierungsprozesses, mit der Neigung der Politiker in der EG, die Gewährung voller Personenfreizügigkeit möglichst lange vor sich herzuschieben.

Wichtig wäre ein Arrangement der Erstreckung des Systems der wechselseitigen Anerkennung von Bildungsabschlüssen, vielleicht gekoppelt an eine selektive Öffnung der EG für Freizügigkeit bestimmter Personengruppen aus den assoziierten Staaten, um die Wirkung der zwischenstaatlichen Grenzen auf dem Westbalkan abzumildern. Auf die Probleme der Minderheiten wurde oben schon hingewiesen, insbesondere im Bereich der Lehrerausbildung und das Erlangen höherer Bildung in ihrer Muttersprache, ohne damit vom heimischen Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden. Gerade angesichts der Kleinheit und der beschränkten Bildungsressourcen (vor allem im Angebot spezialisierter Ausbildungsgänge) der Staaten des westlichen Balkans wäre hier ein System verzahnter Studienförderung und der gesicherten wechselseitigen Anerkennung der Diplome dringend nötig, sollen die knappen Ressourcen der Region sinnvoll eingesetzt werden. In diesem Bereich liegt ohne Zweifel ein hohes Potential sinnvoller regionaler Zusammenarbeit, das bisher allein aus politischen Gründen, diktiert vom Bestreben wechselseitiger Abgrenzung, nicht zureichend genutzt wird.

Langfristig dürfte sich dies als besonders fatal erweisen, ist doch der Bildungssektor einer der Engpässe bzw. Flaschenhalse in der Transformation der Wirtschaft, im institutionellen Reformprozess und in der Herstellung der Beitrittsreife. In diesem Sektor ist die allgemeine Ressourcenknappheit immer besonders spürbar, zugleich sind aber die potenziellen Synergieeffekte besonders offensichtlich. Doch regionale Zusammenarbeit auf diesem Sektor funktioniert bislang nur leidlich, wenn sie von außen verordnet wird, wenn also auswärtige Institutionen, insbes. der EU, gemeinsame Ausbildungsgänge einrichten.

Die Defizite der regionalen Zusammenarbeit könnten in diesem Sektor durch den multilateralen Ansatz eines gesamthaft durch ein übergreifendes Assoziierungsverhältnis mit der EU verklammerten „Südosteuropäischen Integrationsraumes“ mit eigenem Institutionengefüge noch am ehesten überwunden werden. Wenn und soweit dieser „Integrationsraum“ die Beitrittsperspektive als Zielvorstellung wahrte, könnte er vielleicht sogar die bislang von den Staaten des westlichen Balkan statusmäßig unterschiedenen Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien umfassen, die mangels Beitrittsreife auf längere Zeit den Sprung in die Vollmitgliedschaft ebenso wenig zuwege bringen werden wie die Staaten des westlichen Balkans.