



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Der Balkan Von Krieg, Frieden und Europa

Britta Joerißen

Januar 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 ganz besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Der Balkan

Von Krieg, Frieden und Europa

Britta Joerißen



Abstract	2
I. Der Balkan und sein langer Weg vom Krieg zum Frieden	3
I.1 Der Zerfall Jugoslawiens und seine Folgen	3
I.2 Was tun?	4
I.3 Die Antwort der Internationalen Gemeinschaft.....	5
II. Deutschlands vereinte Außenpolitik	7
II.1 Die Suche nach der außenpolitischen Rolle... ..	7
II.2 ... und die Diskussion von Sein und Bewusstsein	9
III. Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Balkans	10
III.1 „The Golden Twenty-Twenties“	10
III.2 „Balkan Black Box“	12
III.3 „...still a rat in a cage“	13
IV. Auf dem Weg nach Brüssel – Der Balkan braucht Bewegung!	
Handlungsoptionen für die deutsche Politik.....	14

Abstract

Je größer die Europäische Union, desto kleiner wird der weiße Fleck der Länder, die außerhalb der EU-Grenzen auf eine Mitgliedschaft hoffen. Für den westlichen Balkan stellt sich die Frage, welche europäische Zukunft ihn erwartet.

Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU und der Fortschritt Kroatiens und Mazedoniens auf dem Weg nach Brüssel könnten die restlichen Staaten des Balkans in ihrem Transformationsprozess weiter ermutigen; dem politischen Fortschritt würde der wirtschaftliche Aufschwung folgen, was sich positiv auf die Beschäftigungssituation und die Armutsbekämpfung auswirken könnte. Spannungen zwischen den Ethnien würden nicht länger als Begründung innenpolitischer Misere oder als Rechtfertigung politischen Handelns bemüht. Wir schreiben die zwanziger Jahre des 21. Jahrhunderts – die *Golden Twenty-Twenties*. Es wäre die Zeit der Reformer – und zugleich die Zeit Deutschlands und der Europäischen Union, deren friedenssichernde Außenpolitik und auf Nachhaltigkeit setzende Demokratieförderung sichtbare Erfolge zeitigte. Ein denkbare Szenarium, wenn auch ein wohlwollendes.

Doch der Balkan steht am Scheideweg, und ebenso denkbar ist seine Zukunft als *Balkan Black Box*: Der Prozess der Annäherung an die EU käme fast gänzlich zum Erliegen, die demokratischen, proeuropäischen Kräfte verlören an Rückhalt in der Bevölkerung. Der politischen Stagnation würde die wirtschaftliche folgen, selbst die regionale Wirtschaftskooperation gestaltete sich aufgrund der unterschiedlichen Dynamiken in Südosteuropa einerseits und der bürokratischen Hemmnisse und Visarestriktionen andererseits zunehmend schwierig. Je größer aber die soziale und wirtschaftliche Misere, desto mehr wird der Nationalismus durch politische Eliten instrumentalisiert, gewaltsame Konflikte stünden erneut bevor. Das große Projekt Deutschlands und der EU, der ehemaligen Kriegsregion Frieden, Stabilität, Wohlstand und den EU-Beitritt zu bringen, wäre fehlgeschlagen.

Ein drittes Szenarium – der Balkan „...still a rat in a cage“ – nimmt an, dass die Staaten des Balkans große Fortschritte in ihren Reformbemühungen machen und die EU-relevanten Kriterien erfüllen, aber die EU selbst das Projekt einer europäischen Verfassung zur Priorität erklärt und bis zu deren Verabschiedung jegliche Erweiterung verweigert hat. Diese Erkenntnis würde demotivierend wirken, die Bevölkerungen wären enttäuscht von ihren proeuropäischen Regierungen, zunächst noch optimistische Investoren zögen sich wieder zurück, die Suche nach Alternativen begänne: Bosnien könnte drohen auseinanderzubrechen, die Frage eines „Groß-Kosovo“ bestimmte die Nachrichten und bei der NATO und den Vereinten Nationen würden erneut Sondersitzungen zum Balkan anberaunt.

Alle Szenarien hängen vom Zusammenspiel wesentlicher Faktoren ab, allen voran dem Beitritt zur EU, damit eng verknüpft dem wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, der Reife und Stabilität demokratischer Institutionen sowie der Lösung ungeklärter Territorial- und Statusfragen im Kosovo und in Bosnien.

Die Entwicklung des Balkans und die Glaubwürdigkeit der deutschen und europäischen Außenpolitik sind eng miteinander verzahnt; verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung dieser Faktoren sind erforderlich für eine gemeinsame Zukunft in Europa.

I. Der Balkan und sein langer Weg vom Krieg zum Frieden

I.1 Der Zerfall Jugoslawiens und seine Folgen

Der Kalte Krieg hatte nach Jahrzehnten der Konfrontation ein Ende gefunden – doch was für die einen eine Befreiung war, musste Jugoslawien als tragischen Höhepunkt seiner Geschichte erleben. Die Wirklichkeit hatte dem Mythos nichts mehr entgegenzusetzen: Jugoslawien, für viele rechts und links des Eisernen Vorhangs der Inbegriff des friedlichen Zusammenlebens im Vielvölkerstaat, wurde in den neunziger Jahren zum Schauplatz von Kriegen, zunächst in Slowenien und Kroatien, dann in Bosnien und zuletzt im Kosovo. Die Landkarte musste neu gezeichnet werden.

Kroatien und Slowenien – von Deutschland bereits im Dezember 1991 unilateral anerkannt – sind heute souveräne Republiken. Ebenso verhält es sich mit Mazedonien. Slowenien ist als einzige der ehemaligen jugoslawischen Republiken seit Mai 2004 Mitglied der Europäischen Union und hat mit Beginn des Jahres 2007 als erstes der jüngsten EU-Mitgliedstaaten den Euro eingeführt. Kroatien hat mit Beitrittsverhandlungen begonnen, Mazedonien steht kurz davor. Serbien und Montenegro bildeten zunächst als letzte verbliebene Teilrepubliken Jugoslawiens die „Bundesrepublik Jugoslawien“; im Jahr 2003, etwa drei Jahre nach dem Sturz des damaligen serbischen Präsidenten Slobodan Milošević, wurden sie auf Druck der Europäischen Union zur „Staatenunion Serbien und Montenegro“, und nun sind beide seit dem Referendum im Mai 2006 jeweils souveräne Republiken. Kosovo bleibt staatsrechtlich eine Provinz innerhalb Serbiens, wird jedoch von der UN-Übergangsverwaltung UNMIK geleitet, die zusehends Kompetenzen an die provisorischen kosovarischen staatlichen Institutionen (PISG) abgibt. Zurzeit – und aller Voraussicht nach zumindest noch bis Ende Januar 2007 – diskutieren Belgrad und Priština unter Führung des UN-Beauftragten Martti Ahtisaari über den künftigen Status des Kosovo. Eine mit Auflagen versehene Unabhängigkeit des Kosovo wird immer wahrscheinlicher. Das Ende des Krieges in Bosnien wurde 1995 mit dem Daytoner Friedensabkommen besiegelt; „Bosnien und Herzegowina“¹ wurde als multiethnischer Staat konstituiert, der sich unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene aus zwei Entitäten – einer mehrheitlich serbisch bewohnten ‚Republika Srpska‘ (RS) und einer mehrheitlich von Bosniaken² und Kroaten bewohnten ‚Föderation Bosnien und Herzegowina‘ – zusammensetzt. Als Quasi-Protektorat mit besonderen Vollmachten fungiert dort das Office of the High Representative (OHR). Es hängt von der Reformgeschwindigkeit und der Stabilität des bosnischen Staates ab, wie lange das OHR diese Funktion noch übernehmen wird, allerdings hält sich die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Stagnation in Bosnien hartnäckig. Albanien, Rumänien und Bulgarien sind – was ihre staatlichen Grenzen anbelangt – von diesen Entwicklungen nicht betroffen. Rumänien und Bulgarien sind am 1. Januar 2007 der EU beigetreten.

Die Auswirkungen der Kriege und des Zerfalls Jugoslawiens machen jedoch nicht an Staatsgrenzen halt; die gesamte Region Südosteuropa wurde in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht erheblich destabilisiert.

Dabei gibt die wirtschaftliche Entwicklung noch am ehesten Grund zur Hoffnung: In den meisten Staaten ist ein Wachstum von 4–5% zu verzeichnen, wobei die Investitionen in Infrastruktur und Wiederaufbau sehr ungleich verteilt sind und auch die Arbeitslosenquoten äußerst unterschiedlich ausfallen, von etwa 14–15% in Kroatien und Albanien über 20–25% in Serbien und in Montenegro, 30% in Mazedonien und Bos-

1] Im weiteren, dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend: Bosnien

2] Als Bosniaken werden die bosnischen Muslime bezeichnet.

nien bis zu etwa 45% im Kosovo. Zwar ist in den meisten Ländern das Außenhandelsbilanzdefizit sehr hoch, die makroökonomische Stabilität ist jedoch nicht gefährdet – mit Ausnahme von Serbien und Kroatien, wo die Auslandsverschuldung stark gestiegen ist. Darüber hinaus leiden weite Teile Südosteuropas unter einem vergleichsweise unsicheren Investitionsklima – zum Teil auch aufgrund eines fehlenden Ordnungsrahmens, der eine kohärente Wirtschaftspolitik gewährleisten könnte. Sollten die politischen Rahmenbedingungen aber stabiler werden und sich die EU-Beitrittsperspektive künftig konkreter fassen lassen, steht es um die wirtschaftlichen Aussichten nicht schlecht.³

Hiervon setzt sich die soziale und politische Entwicklung problematisch ab. In besonderem Maße besorgniserregend sind die hohe Zahl an Flüchtlingen und die organisierte Kriminalität und Korruption, die mittlerweile katastrophale Ausmaße angenommen haben. Der Grund für letztere Entwicklung ist vor allem der Mangel an konzertierten Aktionen seitens der südosteuropäischen Staaten und der EU. Allerdings wirken auch die geografische Lage („Balkan-Route“) sowie der Zerfall Jugoslawiens in Kleinstaaten begünstigend für die organisierte Kriminalität, die nicht nur wirtschaftliche Schäden verursacht, sondern auch den Prozess der Demokratisierung und den Rechtsstaat unterläuft: In fast allen Ländern ist eine ungünstige Gemengelage von erheblichem nationalistischem, anti-demokratischem Potenzial und schwacher politischer Kultur zu beobachten.

Zudem ist ein nicht unbeträchtlicher Teil der Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawiens durch die Erfahrungen während der Kriege stark traumatisiert. Der Versuch der Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung gestaltet sich sehr schwierig. Das liegt zum einen daran, dass die ethnischen Fragen nach wie vor nicht geklärt sind und es auch die Internationale Gemeinschaft – hundert Jahre nach den beiden Balkankriegen – nicht geschafft hat, die Status- und Territorialfragen abschließend zu klären. Zum anderen sehen sich alle Staaten des Westlichen Balkans mit erheblichen Minderheitenproblemen und daraus resultierenden Konflikten konfrontiert.

1.2 Was tun?

Vor diesem Hintergrund lassen sich für die künftige Gestaltung Südosteuropas zentrale Herausforderungen ableiten. Der Beitritt zur Europäischen Union ist in diesem Zusammenhang das Ziel aller südosteuropäischen Staaten, das nur mit der Erfüllung bestimmter festgelegter Standards und Kriterien – unter anderem der verstärkten regionalen Kooperation – zu erreichen sein wird.

- Von besonderer Bedeutung ist die Lösung der ungeklärten Statusfragen, das betrifft vor allem den Status des Kosovo und die Überführung der bosnischen Post-Konflikt-Strukturen in ein funktionierendes, demokratisches Staatswesen.
- Damit einhergehend bedarf es friedensfördernder Ansätze mit dem Ziel des Abbaus ethnischer Spannungen, der Vergangenheitsbewältigung und Versöhnung. Diese müssten nicht nur von der Internationalen Gemeinschaft eingeführt, sondern von den Gesellschaften Südosteuropas aufgenommen und gefördert werden.
- Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit und der Reife demokratischer Institutionen wird der Prozess stärker in Richtung Eigenverantwortlichkeit⁴ und Stabilisierung im Sinne von Reformierung gehen müssen. Die kulturellen Faktoren, die Jugoslawien scheitern ließen und

3] Vgl.: Vienna Institute for International Economic Studies: Western Balkans. Economic Development since Thessaloniki, 07.03.2006.

4] Zurzeit wird eine breite Debatte über die Notwendigkeit von „Eigenverantwortung“ geführt, besser bekannt als „Ownership“-Debatte. Sie bezieht sich hauptsächlich auf Bosnien und Kosovo, insofern es um den Prozess der Übergabe von Befugnissen der internationalen Akteure auf lokale Akteure geht.

zum Krieg geführt haben, u.a. die Schwäche der Institutionen, die Personalisierung der Politik und die Nationalisierung der Eliten, müssen überwunden werden. Die Instrumente der Internationalen Gemeinschaft, die das Aufbrechen gesellschaftlicher Strukturen zum Ziel hatten – traditionelle Entwicklungszusammenarbeit, die Förderung der Zivilgesellschaft, politische Bildung – scheinen bislang nicht in ausreichendem Maße gegriffen zu haben.

- Ebenso erforderlich sind Reformen des Justizwesens, insbesondere, was die Qualität und die Implementierung der Gesetze betrifft. Letzteres ist vor allem im Bereich des Minderheitenschutzes wichtig.
- Eine besondere Herausforderung – obgleich bereits in den oben genannten Punkten, der Reform des Justizwesens und der Konsolidierung des demokratischen Systems, enthalten – stellt der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Korruption dar, denen nur durch ein konzertiertes, länderübergreifendes Vorgehen begegnet werden kann.
- In der Wirtschaftspolitik sind stabile, verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen notwendig.
- Hierzu bedarf es in gleichem Maße einer starken sozialen Sicherung, die die Inklusion bislang ausgeschlossener Bevölkerungsteile anstrebt und die sich immer schneller ausbreitende Armut verringert.

1.3 Die Antworten der Internationalen Gemeinschaft

Bislang war nur von den unmittelbaren Auswirkungen der Kriege für die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und ihrer Nachbarstaaten die Rede, doch auch die Rahmenbedingungen auf internationaler, insbesondere europäischer, und auch deutscher Ebene änderten sich grundlegend.

So wurde u.a. als Folge des Kosovo-Krieges auf Initiative der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 10. Juni 1999 der Stabilitätspakt für Südosteuropa gegründet, einer der ersten international umfassenden Ansätze zur Krisenprävention und Zivilen Konfliktbearbeitung, der sich die Wiederherstellung und Stärkung von Frieden, Demokratie, Menschenrechten und wirtschaftlicher Prosperität in den Staaten Südosteuropas zum Ziel setzt. Auch ist im Gründungsdokument des Stabilitätspaktes bereits die Möglichkeit eines EU-Beitrittes für die Staaten Südosteuropas⁵ enthalten, was seitens der Europäischen Union bislang mehrfach bestätigt wurde⁶ und in der Einführung systematischer Zwischenschritte⁷ für die Länder Südosteuropas auf ihrem Weg in die EU konkret Ausdruck findet.

Das Ziel EU-Beitritt funktioniert für die Länder Südosteuropas wie ein Magnet, er wird mitunter als Synonym für Wohlstand, Sicherheit und Frieden verwendet. Die Europäische Union hat somit als einzige Organisation in der Region die Möglichkeit, mit Hilfe des Konditionalitätsprinzips „Transformationsdruck“ auszuüben: Sie ist in der Lage, bestimmte Reformen zu fordern und sogar das Tempo ihrer Umsetzung festzulegen, im Gegenzug lässt sie die Länder Südosteuropas Stück für Stück näher an die EU herankommen. Die EU ist aber nicht nur in politischer, sondern auch in finanzieller Hinsicht die wichtigste

5] Eine Ausnahme bildet lediglich die Republik Moldau, die zwar in die Aktivitäten des Stabilitätspaktes eingebunden ist, aber im Gegensatz zu den anderen Staaten keine europäische Beitrittsperspektive hat.

6] U.a. zu folgenden Anlässen: Treffen des Europäischen Rates in Feira, 20.6.2000; EU-Westbalkan-Gipfel in Thessaloniki, 21.6.2003; Treffen des Europäischen Rates in Brüssel, Juni 2005; Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission, November 2005.

7] Diese Schritte sind: (1) Aufstellung/Abnahme der Machbarkeitsstudie, (2) Eröffnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA), (3) Abschluss des SAA, (4) Gewährung des Beitrittskandidatenstatus, (5) Stellungnahme der Kommission, (6) Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

internationale Akteurin für Südosteuropa, ihre Finanzhilfen überstiegen im Jahr 2005 die aller bilateralen Geber zusammen um mehr als das 2,5fache und den US-amerikanischen Beitrag um das etwa 7fache.⁸ Allerdings ist der „Magnet EU“ bei den südosteuropäischen Staaten schon wesentlich schwächer, als er es bei den ostmitteleuropäischen war. Bei letzteren gingen Demokratie, EU und Wohlstand miteinander einher, hier kamen nach der ‚Wende‘ neue Eliten an die Macht, die sich im Widerstand gegen die ehemaligen Kader profilierten. In Südosteuropa hingegen sind zum großen Teil die alten Eliten, die für das Auseinanderbrechen Jugoslawiens verantwortlich waren, geblieben und der Wille und die Einsicht zu Veränderungen sind nur bedingt vorhanden.

Das Interesse der EU an Südosteuropa ist jedoch nicht uneigennützig. *„Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal ein Problem. [...] Die Glaubwürdigkeit unserer Außenpolitik hängt von der Konsolidierung der in dieser Region (Balkan, Anm. d. V.) erzielten Erfolge ab. Die europäische Perspektive ist ein strategisches Ziel und zugleich ein Anreiz für Reformen.“*⁹

Der Balkan muss für die EU also eine „Erfolgsstory“ werden. Nach dem großen personellen, politischen wie finanziellen Aufwand muss der Beweis geführt werden können, dass das *Peacebuilding* der EU funktioniert und somit die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nachhaltig effektiv und daher ernst zu nehmen ist. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt in diesem Zusammenhang sicher auch, dass dieser sehr hohe Kostenaufwand in den EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund leerer Kassen und schlechter Haushaltslagen gerechtfertigt sein will. Die massive Intervention der Internationalen Gemeinschaft und deren Rechtfertigungszwang bergen aber auch die Gefahr, dass der Fortschritt „geschaffen“ wird, um Bewegung zu signalisieren. Das ist in Bosnien offensichtlich, wo die EU quasi mit sich selbst verhandelt, und auch im Kosovo hat eher die Ungeduld der Internationalen Gemeinschaft als der – sehr zaghafte – Fortschritt vor Ort zum Beginn der Statusverhandlungen geführt.

Nun ist die Europäische Union zwar eine zentrale Akteurin für Südosteuropa, jedoch nicht die einzige. Die gewaltsam ausgetragenen Konflikte haben eine ganze Reihe von internationalen Akteuren¹⁰ auf den Plan gerufen und die vielen verschiedenen, zum Teil konsekutiven Missionen – von den NATO-geführten IFOR, SFOR und KFOR in Bosnien und im Kosovo über die UN-geleiteten UNPROFOR, UNMIBH und UNMIK in Kroatien, Bosnien und im Kosovo bis zu den zahlreichen OSZE-Missionen in ganz Südosteuropa und natürlich den mittlerweile vorwiegend EU-geführten Polizeimissionen in Mazedonien und Bosnien – sind nur ein Teil dieses Engagements. In politischer Hinsicht wurde durch diese Kriege auch das Bewusstsein dafür gestärkt, dass der Prävention von Krisen Vorrang vor der nachträglichen Intervention eingeräumt werden muss, dass zudem eine Intervention nicht mit dem Ende der Kampfhandlungen abgeschlossen ist, sondern auch eine politische Verantwortung mit sich bringt und dass es schließlich auf multilaterales Handeln und die Kohärenz der Akteure ankommt. Eine Folge dieser Einsicht war die Gründung des oben beschriebenen Stabilitätspaktes für Südosteuropa, aber auch die Implementierung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), der zur Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen beitragen sollte.

8] Vgl.: Office for South East Europe: Financial Flows to South East Europe 2001–2005, June 9, 2005.

9] Solana, Javier: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäischer Rat, Thessaloniki, 20.6.2003.

10] Neben EU, NATO, UNO und OSZE sind dies v.a. die Internationalen Finanzinstitutionen, IWF, Weltbank, Europäische Entwicklungsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, außerdem NGOs und Medien.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Region Südosteuropa und ganz besonders der Westliche Balkan¹¹ von großer Bedeutung, ihre außenpolitischen Linien wurden durch die Kriege im ehemaligen Jugoslawien entscheidend geprägt.

II. Deutschlands vereinte Außenpolitik

II.1 Die Suche nach der außenpolitischen Rolle...

Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung begann die Diskussion um die Rolle Deutschlands in den internationalen Beziehungen und den durch die Wiedererlangung vollständiger staatlicher Souveränität gewachsenen Einfluss und das gestärkte Selbstbewusstsein deutscher Außenpolitik. Die unilaterale Anerkennung Sloweniens und Kroatiens im Dezember 1991 durch die Bundesregierung markierte aus Sicht einiger westlicher Staaten einen deutlichen Wandel von der zurückhaltenden außenpolitischen „Verantwortungspolitik“ zur offensiven „Machtpolitik“. Die USA warfen Deutschland in diesem Zusammenhang vor, mit der frühzeitigen Anerkennung zum einen gegen das Prinzip der Unverletzlichkeit von Grenzen verstoßen und zum anderen eine Mitschuld an dem gewaltsamen Ausbruch der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien getragen zu haben. Der damalige Außenminister Genscher rechtfertigte die Anerkennung Kroatiens und Sloweniens mit dem nicht unbedingt tragfähigen Argument, man könne anderen Staaten nicht vorenthalten, wonach man selbst gestrebt habe.

Eben diese Diskussion um eine Richtungsänderung deutscher Außenpolitik entbrannte erneut, als die deutsche Bundesregierung im Verbund der NATO einer Beteiligung am Kosovo-Krieg zustimmte und damit zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg deutsche Soldaten in einen Krieg entsandte. Die Motive für die Beteiligung an den Kampfhandlungen wurden kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wurde argumentiert, dass die deutsche Außenpolitik den Weg von der „statischen Verteidigung“ hin zur „gestaltenden Regelung“¹² gegangen sei, dass sie damit sowohl ihren Bündnisverpflichtungen gegenüber den USA und der NATO nachkomme als auch dem moralischen Anspruch, nie wieder einen Genozid zuzulassen („Nie wieder Auschwitz!“). Eine Rolle spielt hier sicher auch, dass die gerade erst gewählte rot-grüne Bundesregierung ihre Verlässlichkeit gegenüber ihren Partnern erst unter Beweis stellen musste, umso mehr, als die Grünen im Bundestagswahlkampf 1998 noch die Abschaffung der NATO zur Diskussion gestellt hatten.

Auf der anderen Seite befürchtete man eine Remilitarisierung der deutschen Außenpolitik. Mit dem seit 1945 gültigen identitären Merkmal der pazifistischen Ausrichtung deutscher Außenpolitik, das ebenso wie die Forderung nach „Nie wieder Auschwitz!“ aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges resultiert, nämlich „Nie wieder Krieg!“, wurde gebrochen. Hinzu kam, dass der Einsatz im Kosovo nicht im Vorhinein durch ein Mandat der Vereinten Nationen legitimiert und – in diesem Sinne – völkerrechtswidrig war. Die Angst vor der Abkehr vom Primat der Diplomatie und der politischen Lösungen wuchs im Verlauf des Krieges. Ganz abgesehen von diesen beiden außenpolitisch argumentierenden Seiten wurde mit Blick auf die Innenpolitik konstatiert, dass Deutschland ein eigenes Interesse daran habe, die Region zu stabilisieren, um die Flüchtlingsbewegungen nicht noch intensiver werden zu lassen.

11] Unter diesem geografisch nicht eindeutigen Begriff werden gemeinhin die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und Albanien verstanden.

12] Clement, Rolf: Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B11/2004, S. 40-46.

Die Angst vor einer Remilitarisierung und der Abkehr von der Diplomatie wurde im weiteren Nachkriegsverlauf jedoch nicht bestätigt: „Kein Land der westlichen Allianz hat sich nach Beginn der Kämpfe im Kosovo so sehr für eine diplomatische Lösung eingesetzt wie Deutschland“.¹³ Besonders hervorzuheben sind die folgenden Initiativen:

- „Fischer-Plan“: Bereits im April 1999 stellte Joschka Fischer einen Plan vor, der eine wichtige Grundlage für die Beendigung des Krieges und für die Errichtung der UN-mandatierten KFOR bedeutete und somit ein erneutes Ausbrechen gewaltsamer Konflikte zwischen Kosovo-Albanern und Serben verhindern sollte.
- „Stabilitätspakt für Südosteuropa“: Im Juni 1999 wurde auf Initiative Deutschlands und während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft der Stabilitätspakt gegründet.
- „Standards vor Status“: Der Anfang 2002 eingesetzte UN-Sondergesandte Michael Steiner gibt die Parole „Standards vor Status“ aus, d.h. es müssen zunächst rechtsstaatliche, wirtschaftliche und die Menschen- und Minderheitenrechte betreffende Standards erfüllt sein, bevor die Diskussion um die künftige Verfasstheit des Kosovo beginnen kann. Dies war ein eindeutiges Votum für eine politische Lösung, die die Sicherung des Friedens höher bewertet als die Frage der staatlichen Souveränität, auch wenn damit zugleich die Einsichten der Transformationsforschung außer Acht gelassen werden, die unisono festhält „Keine Standards ohne Status“.¹⁴

Diese Verantwortung für eine zivile und politische Transformation des Konflikts drückt sich auch in Zahlen aus. Der Bereich Menschenrechte/Minderheiten bildete mit etwa 5 Mio. Euro den Schwerpunkt der humanitären Hilfe der Bundesrepublik (davon 2,3 Mio. nach Bosnien und 2,1 Mio. nach Serbien inkl. des Kosovo). Zahlreiche von der Bundesregierung sekundierte Deutsche sind als Experten für Menschenrechtsfragen, Demokratisierung und Rechtssicherheit an OSZE-Missionen in ganz Südosteuropa tätig. Seit September 2006 leitet ein Deutscher, Joachim Rücker, die UNMIK; zuvor hatte er das „UNMIK-Pillar“ zum wirtschaftlichen Wiederaufbau geleitet. Ein zweites der vier „UNMIK-Pillars“, das der OSZE unterstehende zum Institutionenaufbau, wird seit 2005 von Werner Wnendt geführt. Seit Februar 2006 steht dem OHR in Bosnien der ehemalige Postminister Christian Schwarz-Schilling vor. Der Beitrag Deutschlands für das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag betrug mit über 10 Mio. Euro im Jahr 2005 mehr als 10% der gesamten Finanzierung. Was die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit betrifft, gingen hiervon insgesamt im Jahr 2005 117,5 Mio. Euro an Südosteuropa, wobei alleine 53,65 Mio. Euro nach Serbien, Montenegro und in den Kosovo flossen.

Neben den finanziellen Hilfen unterstützt Deutschland die Staaten Südosteuropas auch politisch, gilt innerhalb der EU als einer der stärksten Befürworter eines EU-Beitrittes dieser Staaten und unterstreicht diese Unterstützung mit zahlreichen Besuchen deutscher Minister und vor allem Abgeordneter aller Fraktionen in den Ländern Südosteuropas.

Was den militärisch-sicherheitspolitischen Aspekt betrifft, so stellte Deutschland u.a. sowohl innerhalb der ESVP-geführten Operation „Althea“ in Bosnien mit 5.000 Mann das größte Kontingent als auch innerhalb von KFOR im Kosovo mit über 2.500 Soldaten.

Allerdings sollten an dieser Stelle auch die Kosten des deutschen „Nicht-Handelns“ erwähnt werden: Als Frankreich im Sommer 1991, also noch rechtzeitig vor Ausbruch des Krieges, die Entsendung von WEU-Truppen vorschlug, stimmte Deutschland dem

13] Hellmann, Gunther: Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 200.

14] Vgl.: Schmitter, P. C.: Von der Autokratie zur Demokratie. Zwölf Überlegungen zur politischen Transformation, in: Internationale Politik 1. Jg. (1995), Heft 6, S. 47–52. S. 49: „Trotz einer umfangreichen Literatur über die sogenannten Vorbedingungen für Demokratie gibt es nur eine Regel, auf die sich alle ‚Konsolidologen‘ verständigen können: Es ist mit Sicherheit vorzuziehen, wenn nicht sogar unverzichtbar, dass eine nationale Identität und territoriale Grenzen hergestellt werden, bevor die politischen (oder ökonomischen) Institutionen reformiert werden.“

prinzipiell zu, lehnte aber eine eigene Beteiligung ab. Und nach der unilateralen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens – die nicht falsch war, weil sie frühzeitig erfolgte, sondern weil sie den Westen spaltete und keinen nachvollziehbaren Kriterien folgte (Mazedonien wurde nicht anerkannt!) – zog sich Deutschland in den folgenden drei Jahren aus dem Konflikt zurück. Der Bosnien-Krieg brach aus und zeitigte verheerende Auswirkungen: etwa 220.000 Tote, eine ökonomische wie politische Verelendung der Region, große Flüchtlings- sowie Asylbewerberzahlen, die Tolerierung von Kriegsverbrechen und ethnischen „Säuberungen“, die Legitimierung von Ethnisierung als Basis von Politik, das Scheitern der UNO-Mission, was zur Diskreditierung der UNO und dem Rückzug der westlichen Staaten aus ihrem bisherigen UNO-Engagement beigetragen hat, die Verdeutlichung der Machtlosigkeit europäischer Außenpolitik und schließlich die Rückkehr amerikanischer Gleichgewichtspolitik auf dem Balkan.¹⁵ Auch im Jahr 2004, als bei dem nur zwei Tage dauernden Aufstand u.a. 19 Tote, 1.000 Verletzte und etwa 3.600 vertriebene Serben zu bedauern waren, konnte die Bundeswehr nicht eingreifen, weil sie offensichtlich nicht angemessen ausgerüstet war.

II.2 ...und die Diskussion von Sein und Bewusstsein

Deutschland gilt als einer der stärksten Anwälte für die Staaten Südosteuropas, im Mittelpunkt deutscher SOE-Politik steht die EU-Beitrittsperspektive. Immer wieder betonte die Bundesregierung, dass ihre politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Maßnahmen umfassende Strategie für Südosteuropa zum Ziel habe, Frieden, Demokratie, Stabilität und Wohlstand in Südosteuropa zu schaffen und die Staaten auf ihrem Weg in die Europäische Union zu unterstützen. Alle offiziellen Mitteilungen der Regierung gehen in diese Richtung, obwohl es nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden und einer stärker werdenden Erweiterungsmüdigkeit auch einige deutsche Beitrittskeptiker gibt, die der Vertiefung der EU mehr Gewicht geben als der Erweiterung. Dass auch die Deutschen ihren eigenen Forderungen nicht immer gleich entsprechende Taten folgen lassen, zeigt das Beispiel Rumänien und Bulgarien: Nachdem sich Deutschland sehr stark gemacht hatte für den Beitritt der beiden Länder zum 1.1.2007, zog sich der Ratifizierungsprozess im deutschen Parlament lange hin und wurde sofort von der Ankündigung begleitet, die Schutzklauseln bereits zum 1.1.2007 und nicht erst nach einer Übergangsphase wirksam werden zu lassen.

Auch der zunächst von Gerhard Schröder und Joschka Fischer geäußerte und seither häufig wiederholte „gewachsene Geltungsanspruch deutscher Außenpolitik“ spiegelt sich zumindest nicht im Haushalt wider. *„Während der Bundeshaushalt seit 1990 um ein Viertel gewachsen ist, sind die Ausgaben für Verteidigung drastisch (von 32 Mrd. im Jahr 1990 auf unter 23 Mrd. im Jahr 2001) und für EZ merklich (von 4,3 Mrd. 1990 auf 3,6 Mrd. in 2001) gesunken. Nur das Budget des AA ist von 1990 bis 2001 von 1,8 Mrd. auf 2,00 Mrd. gestiegen. Diese drei Ministerien verfügten 1990 über einen Anteil von 21,5%, in 2003 nur noch 12,00%, der Anteil des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung stieg im selben Zeitraum von 23 auf 36%.“*¹⁶ Seither haben sich diese Proportionen nicht wesentlich verändert, die drei außenpolitischen Ressorts machten im Jahr 2005 zusammen 11,6% des Bundeshaushalts aus.

Und während sich die deutsche Regierung bereits mit dem sogenannten „Fischer-Plan“ und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa als der Prävention und der Zivilen Konfliktbearbeitung verpflichtet zeigte und durchaus auch von anderen europäischen Staaten so wahrgenommen wurde, wurde erst im Mai 2004 der „Aktionsplan der Bundesregierung

15] Vgl.: Maull, Hanns W./Stahl, Bernhard: Durch den Balkan nach Europa? Deutschland und Frankreich in den Jugoslawienkriegen, in: Politische Vierteljahresschrift, 43. Jg. (2002), Heft 1, S. 82–109.

16] Hellmann, Gunther: Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik 9/2003, S. 39-50.

zur Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ verabschiedet. Diesem Aktionsplan liegt zwar ein ressortübergreifender Ansatz zugrunde, der darüber hinaus auch Teile der Zivilgesellschaft einbindet und konkrete Projekte zur Friedensförderung identifiziert, bei der Umsetzung dieser Projekte ist jedoch wenig Dynamik festzustellen und auch in der Praxis ist die ressortübergreifende Zusammenarbeit nur zu erahnen. Positiv bleibt der Ansatz allemal, zu hoffen ist, dass es lediglich mehr Zeit und Initiative bedarf, ihn auch mit Leben zu füllen. Immerhin verspricht der erste Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans vom 31.5.2006 die Perspektive, dass „von der primär nationalen Ausrichtung des ersten zweijährigen Umsetzungszeitraumes, [...] in den kommenden Jahren der Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit auf internationaler und europäischer Ebene gelegt werden“ soll.¹⁷ Für die Staaten Südosteuropas und hier insbesondere für Bosnien und den Kosovo wäre eine solche konzertierte europäische Aktion sehr hilfreich.

An dieser Stelle ist das deutsche Engagement bei der Transformation des Stabilitätspaktes für Südosteuropa hervorzuheben. Ziel ist es, eine zunehmende politische, finanzielle und personelle Verantwortung der Staaten Südosteuropas unter Beteiligung der EU und anderer bilateraler Geber herbeizuführen. Zwar soll der Stabilitätspakt weiterhin ein Forum für regionale Kooperation und euro-atlantische Integration bleiben, sein Schwerpunkt wird aber in die Region verlegt, seine Aufgaben werden von einem Regionalen Kooperationsrat (RCC)¹⁸ übernommen und das Brüsseler Sekretariat des Stabilitätspaktes wird für den RCC lediglich unterstützende Funktion haben. Damit wurden deutliche Zeichen zugunsten eines regionalen „Ownerships“ gesetzt.

Was die Zukunft deutschen Engagements in Südosteuropa betrifft, ist in zwei zentralen Dokumenten der deutschen Bundesregierung, dem „Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2005“ (vom 24.02.2006) und dem „Aktionsplan der Bundesregierung ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘“ (12.5.2004) zu lesen: „Gerade auch vor dem Hintergrund der aktuellen Gespräche über den zukünftigen Status des Kosovo verfolgt die Bundesregierung in Südosteuropa weiterhin eine Politik der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung, die darauf gerichtet ist, neue Konflikte zu verhindern und den Ländern der Region die Integration in die Europäische Union zu ermöglichen.“¹⁹

Eben dieses, dass Deutschland als traditioneller Befürworter der Erweiterung weiterhin zur Verfügung steht und in Zeiten allgemeiner Erweiterungsmüdigkeit sogar noch stärker als bislang Initiative ergreift, wird vor allem seitens der südosteuropäischen Staaten erwartet.

III. Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Balkans

III.1 „The Golden Twenty-Twenties“

Der Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union sowie die Erfolgsmeldungen Kroatiens und Mazedoniens im Zuge ihrer Beitrittsverhandlungen spornen die

17] Vgl. hierzu den Beitrag zur Friedensförderung von Michèle Auga in der Reihe „Kompass 2020“ (im Erscheinen)

18] Der Regionale Kooperationsrat wird einen Generalsekretär aus der Region erhalten, der vom South East European Cooperation Process (SEEC) nominiert wird. Die Entscheidung, in welchem Land Südosteuropas diese neue Regionalstruktur angesiedelt werden soll, obliegt den südosteuropäischen Ländern selbst.

19] Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse ihrer Bemühungen um die Weiterentwicklung der politischen und ökonomischen Gesamtstrategie für die Balkanstaaten und ganz Südosteuropa für das Jahr 2005, Drucksache 16/778, 24.02.2006, S. 3.

restlichen Staaten des Balkans in ihren Bemühungen um die Erfüllung der Zwischenschritte und Beitrittskriterien an und lösen eine bislang ungekannte Dynamik auf politischer, wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Ebene aus. Bei ihren Urlaubsreisen ans Schwarze Meer – Visaprobleme gehören längst der Vergangenheit an – stoßen Serben, Kroaten, Bosnier und Albaner auf zahlreiche Schilder mit der Aufschrift „Dieses Gesundheitszentrum (auch zu ersetzen durch: Denkmal, Universität, Forschungspark etc.) wird mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Union gebaut“ und stärken bei ihrer Rückkehr ins eigene Land die proeuropäischen politischen Kräfte.

Der Staat – und weder die Internationale Gemeinschaft noch zweifelhafte wie intransparente Familien- oder Clanstrukturen – wird wahrgenommen als der Akteur, der für die gesellschaftlichen Herausforderungen und Bedürfnisse eines Landes verantwortlich ist. Die demokratischen Institutionen haben an Reife und Stabilität gewonnen, die Gewaltenteilung zwischen Regierung, Parlament und Justiz funktioniert – auch nimmt die Kooperation mit den jeweiligen Nachbarstaaten auf höchster politischer Ebene zu, grenzüberschreitende Reformvorhaben, bspw. zur Eindämmung organisierter Kriminalität, nehmen zusehends Gestalt an. Das Niveau der politischen Eliten ist sehr hoch, um es zu halten, müsste allerdings intensiver als bislang sowohl in Universitäten als auch in politische Organisationen investiert und somit Nachwuchs gefördert werden.

Die Europäische Union betrachtet diese Entwicklung mit großer Genugtuung, ist doch der Balkan das Prestigeprojekt ihres nachhaltigen *peacebuilding* und *peacekeeping* und der Beweis, dass es doch eine ernst zu nehmende und funktionsfähige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gibt. Die EU ist der wichtigste und verlässlichste Partner für den Balkan und wird dort auch als solcher wahrgenommen. Intern hat man sich in schwierigen Diskussionsprozessen dazu durchgerungen, die Vertiefung der Europäischen Union nicht vor der, sondern parallel zur Erweiterung voranzutreiben: Der rasche Beitritt des Balkans zur EU wird in jeder Rede deutlich betont.

Ausländische Investoren werten dies als ein günstiges Zeichen für stabile wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und siedeln ihre Unternehmen auf dem Balkan an. Dies wiederum wirkt sich sehr positiv auf das Wirtschaftswachstum der Länder, auf die Beschäftigung und die Armutsbekämpfung aus. Der Bevölkerung geht es wesentlich besser. Durch wirtschaftliche und soziale Ungleichheit hervorgerufene, häufig jedoch ethnisch begründete Unzufriedenheiten gibt es zwar noch, sie sind jedoch nicht mehr an der Tagesordnung, sodass auch die Spannungen zwischen den Ethnien nicht mehr als Begründung jeglicher innenpolitischen Misere oder als Rechtfertigung politischen Handelns bemüht werden können. Das macht Serben, Albaner, Kroaten und Bosniaken nicht plötzlich zu besten Freunden, nimmt dem Thema der Vergangenheitsbewältigung und Aussöhnung jedoch wenigstens teilweise die Schwere und Brisanz, erleichtert somit dialogorientierten Initiativen die Arbeit und ermöglicht den politischen Eliten, sich auf sachlich und nicht ethnisch begründete Themen zu konzentrieren.

Diese Entwicklung kommt den Reformern in Bosnien zugute, der Weg vom ethnokratisch organisierten Staat zum Bürgerstaat wird ihnen leichter gemacht. Der Verzicht auf die Besetzung aller Staatsämter nach ethnischem Proporz entlastet die überforderte Administration, das hier eingesparte Geld kann in öffentliche Güter und Dienstleistungen investiert werden.

Auch dass in Serbien – nach dem Verlust des Kosovo im Jahr 2007 – nach wie vor demokratische Kräfte regieren anstelle von radikalen Nationalisten, ist dem wirtschaftlichen Aufschwung und der Perspektive einer in jüngster Zukunft zu erwartenden

EU-Mitgliedschaft zu verdanken. Dies kompensierte teilweise die Identitätskrise, die der Verlust des Kosovo in Serbien auslöste, und ermöglichte dem serbischen Staat großzügige finanzielle Hilfen für serbische Kosovaren, die nach der Unabhängigkeit Kosovos – mehr oder weniger freiwillig – zurück nach Serbien kamen. Das Ziel der Europäischen Union, im Kosovo eine multiethnische Gesellschaft zu etablieren, ist zwar gescheitert, die langfristige Perspektive einer Wiederannäherung von Serben und Albanern besteht jedoch. In einigen Jahrzehnten wird man sich gerne an die *Golden Twenty-Twenties* erinnern.

III.2 "Balkan Black Box"

Die Schere zwischen Wunsch und Wirklichkeit wird größer, der Optimismus ob einer künftigen EU-Mitgliedschaft weicht der nüchternen Feststellung, dass eben dieser Prozess nicht nur ins Stocken geraten, sondern zuweilen vollkommen zum Erliegen gekommen ist. Serbien wartet immer noch auf den Abschluss der Stabilisierungs- und Assoziierungsverhandlungen – in diesem Punkt fast eingeholt vom Kosovo und längst überholt von Montenegro. Mazedonien steckt mitten in den Verhandlungen fest, Albanien und Bosnien geht es ähnlich, nur Kroatien darf auf einen zügigen Abschluss der Verhandlungen hoffen. Die EU weicht ihre Beitrittskriterien nicht auf und beharrt auf deren vollständiger Erfüllung, die Heterogenität zwischen den Staaten Südosteuropas – Slowenien, Bulgarien und Rumänien als EU-Mitgliedstaaten und Kroatien als beinahe EU-Mitglied auf der einen Seite und die restlichen Staaten auf der anderen Seite – nimmt zu, der Balkan wird zum schwarzen Fleck Europas, zur „*Balkan Black Box*“.²⁰

Die proeuropäischen, demokratischen Kräfte verlieren an Rückhalt in der Bevölkerung. Überhaupt hat der Staat in seiner Kernaufgabe, seinen Einwohnern transparente Regeln und Rahmenbedingungen zur Gewährleistung eines würdigen Lebens zu schaffen, an Autorität verloren. An seine Stelle treten zunehmend nichtstaatliche, nichtdemokratische Kräfte, ehemalige Kriegsherren oder Unternehmer. Legitimiert und unterstützt wird dieser Prozess von einer einseitigen und zu großen Teilen von Unternehmern abhängigen Medienlandschaft.

Erschwerend kommt hinzu, dass neben der politischen auch die wirtschaftliche Entwicklung stagniert, ausländische Investitionen bleiben aufgrund der unsicheren politischen Verhältnisse weitgehend aus; auch die regionale Wirtschaftskooperation gestaltet sich durch die sehr unterschiedliche Dynamik einerseits und die bürokratischen Hemmnisse, Visarestriktionen etc. andererseits zunehmend schwieriger. Armut und Arbeitslosigkeit nehmen zu, das staatliche Budget für öffentliche Güter und Dienstleistungen nimmt entsprechend ab, soziale Unruhen und Proteste bestimmen das Tagesgeschehen.

Dies hat auch unmittelbare Auswirkungen auf das Zusammenleben der verschiedenen Ethnien: Je größer die soziale und wirtschaftliche Misere, desto mehr wird der Nationalismus durch politische Eliten instrumentalisiert, die Verherrlichung von als Patrioten bezeichneten Kriegsverbrechern sowie die Abgrenzung zur jeweils anderen Ethnie nehmen zu. Ein Nebeneinanderleben der Ethnien ist zum Teil noch möglich, es kommt aber immer wieder zu gewaltsamen Übergriffen – der Konflikt schwelt, und es fehlt nicht viel, ihn wieder zu entflammen. Insbesondere Bosnien als multiethnisch konzipierter Staat, aber auch Mazedonien und Serbien mit einem starken Anteil von Minderheiten sind hier besonders gefährdet.

Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) konnte früher noch großen Druck auf die Balkanstaaten ausüben: Wer nicht kooperierte, wer seine

20] In Anlehnung an das „Balkan Black Box Film Festival“, das einmal jährlich in Berlin stattfindet.

Kriegsverbrecher nicht auslieferte und effiziente Schritte zur Vergangenheitsbewältigung und Aussöhnung unternahm, hatte mit Restriktionen seitens der EU zu rechnen. Da der Prozess der EU-Annäherung, das „Zuckerbrot“, aber ohnehin stockt, greift auch das ICTY, die „Peitsche“, nicht mehr.

Für die EU sind diese Entwicklungen mit einem erheblichen Ansehensverlust verbunden. Das Projekt, der ehemaligen Kriegsregion Frieden, Stabilität, Wohlstand und die Integration in die Europäische Union zu bringen, ist fehlgeschlagen. Dies gibt den Beitritts skeptikern Recht und erhöht gleichzeitig für die Beitrittsbefürworter den Rechtfertigungszwang gegenüber den EU-Bevölkerungen – schließlich war der Finanzaufwand für den Balkan – gemessen an den immer knapper werdenden Haushaltskassen der Mitgliedstaaten – enorm. Es wird also ein Mantel des Schweigens über den Balkan gelegt. Sollte es aber erneut zu gewaltsamen Auseinandersetzungen in Südosteuropa kommen, hätte die EU zum einen keine klare Interventionsstrategie, zum anderen würde es den Befürwortern einer nachhaltigen, mit zivilen Mitteln geführten Präventionsstrategie sehr schwer fallen, ihre Ideen durchzusetzen. Nicht zuletzt die EU hat weltweit Schaden genommen; der Vertrauensvorschuss in einen starken Partner EU ist seitens der USA endgültig aufgebraucht.

III.3 „...still a rat in a cage“

Der Titel lässt es bereits erahnen – auch Klassenbeste müssen nicht unbedingt versetzt werden: Die Balkanstaaten eifern Kroatien nach, sind in großen Schritten der EU näher gekommen, die Erfüllung letzter Kriterien ist nur noch eine Frage der Zeit. Die wirtschaftliche Entwicklung könnte besser sein, aber die Außenhandelsbilanzdefizite werden genauso stetig gesenkt wie die Inflationsrate – bei gleichbleibendem Wirtschaftswachstum. Die Gewaltenteilung funktioniert in Theorie und Praxis, die demokratischen, proeuropäischen Regierungen konnten dem Schreckgespenst der Korruption die Stirn bieten und werden dafür von der Bevölkerung bei der nächsten Wahl belohnt. Investitionsprogramme der EU und ihrer Mitgliedstaaten befördern die Senkung der Arbeitslosenzahlen. Selbst der Verlust des Kosovo kann mit der Aussicht auf den EU-Beitritt für Serbien wettgemacht werden; ähnlich verhält es sich in Bosnien, wo längst erforderliche Reformen mit dem Hinweis, „Brüssel wolle es so“, rasch verabschiedet werden. Der Balkan kommt insgesamt zur Ruhe.

Allein, die EU bekennt sich zwar rhetorisch zum Balkan, versucht sich aber erst einmal mit der Verabschiedung der Verfassung – die Vertiefung der Union hat Priorität vor der Erweiterung. Zwar haben die EU-Bevölkerungen in erster Linie Angst vor dem Souveränitätsverlust und der „Übermacht“ Brüssels – also der Vertiefung –, die politischen Eliten wecken allerdings die bei den Bürgern latent vorhandene Angst vor dem Fremden, rechtfertigen damit ihre Prioritätensetzung und spielen die Vertiefung gegen die Erweiterung aus. Auf das Beitrittskriterium „erst die Verfassung, dann der Beitritt“ haben die Balkanstaaten jedoch keinen Einfluss, sie rennen und rennen und kommen doch nicht zum Ziel – „...still like a rat in a cage“²¹.

Diese Einsicht wirkt in höchstem Maße demotivierend. In der Folge verlieren Reformvorhaben schnell an Dynamik, die Bevölkerungen zeigen sich von den proeuropäischen Regierungen enttäuscht und strafen sie mit der Wahl nationalistischer Parteien ab. Ehemals optimistische Investoren werden ungeduldig und ziehen sich aus dem Balkan zurück, die Beschäftigung nimmt wieder ab, die Armut steigt, die gerade überwunden geglaubte Depression großer Teile der jungen Bevölkerung schlägt erneut, nun mit doppelter Härte,

21] In Anlehnung an das Lied „Bullet with Butterfly wings“ der Band „Smashing Pumpkins“.

zu. Die EU gibt den „Transformationsdruck“, den sie gegenüber dem Balkan ausüben konnte, leichtfertig auf – je müder die EU der Erweiterung wird, desto müder wird der Balkan der Transformation.

Die Suche nach Alternativen fängt an: Bosnien ist dabei auseinanderzubrechen, ausgelöst durch ein aufgezwungenes Referendum in der Republika Srpska. Solana hatte diesem Referendum widerwillig zugestimmt, allerdings ein Maß von 75% der eingetragenen Wähler verlangt – diese Hürde wurde leicht genommen. In der Folge kommt es in Mostar zu Auseinandersetzungen, die Kroaten gründen ein Novi-Mostar. Die Gefahr eines bosnischen *failing* oder *failed state* wird längst nicht mehr nur in Expertenkreisen ernsthaft diskutiert. Auch die „albanische Frage“ wird erneut aufgegriffen, nur wird diesmal nicht mehr ein „Groß-Albanien“, sondern ein „Groß-Kosovo“ in Aussicht gestellt, womit sich die albanische Minderheit in Mazedonien und auch Teile der albanischen Montenegriner immer stärker anfreunden können – ganz im Gegensatz zu den Serben, die sich von dieser Entwicklung stark bedroht sehen und in Konfrontation zu ihren Nachbarn gehen. Bei der NATO und den Vereinten Nationen werden wieder Sondersitzungen zum Balkan anberaunt.

IV. Auf dem Weg nach Brüssel – der Balkan braucht Bewegung! Handlungsoptionen für die deutsche Politik

Anhand der vorangegangenen Kapitel wird deutlich, dass es einige Faktoren gibt, die für die Entwicklung des Balkans von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehört in erster Linie der Beitritt zur Europäischen Union, der für die Staaten Südosteuropas häufig als Synonym für Wohlstand, Frieden und Stabilität gebraucht wird und es der EU insofern ermöglicht, Transformationsdruck auf die Balkanstaaten auszuüben. Unmittelbar hiermit verknüpft ist die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Balkanstaaten, und zwar auf zweifache Weise: Je näher ein Beitrittsaspirant an die EU rückt, desto mehr Anteil an Finanzhilfen und „pre-accession funds“ hat er und desto größer wird auch das Vertrauen ausländischer Investoren in die Stabilität des Landes; und je besser die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes ist, desto schneller rückt es an die EU heran. Entscheidend für die Entwicklung der Region ist weiterhin die Reife und Stabilität demokratischer Institutionen. Hier handelt es sich nicht nur um ein EU-Beitrittskriterium, sondern es geht auch um die Frage, wie stark und verlässlich der Staat seine Vorsorgepflicht gegenüber seinen Bürgern wahrnehmen kann, ob er z.B. in der Lage ist, stabile wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zu schaffen oder ein transparentes Justizsystem aufzubauen. Als zentral wird auch die Lösung der Frage des Kosovo-Status bzw. deren Konsequenzen sowie die Staatsreform in Bosnien betrachtet. Beide Faktoren wiederum wirken sehr stark auf die Frage, ob ein friedliches Zusammenleben der verschiedenen Ethnien in Zukunft möglich sein wird oder ob das Potenzial an Nationalismus und Chauvinismus so hoch ist, dass es den ohnehin sehr schwachen Aussöhnungsprozess und somit den Minderheitenschutz gefährdet.

Selbstverständlich bestehen zwischen diesen Faktoren starke Interdependenzen, in Anbetracht derer einige Handlungsoptionen für die deutsche Politik bestehen.

1. Seit Jahren arbeiten die Staaten des Balkans an der Annäherung an die EU, bringen neue Gesetze nach EU-Standards ein, bemühen sich, die Vorgaben der EU – auch im Bereich der regionalen Kooperation, der Zusammenarbeit mit dem ICTY etc. – möglichst rasch umzusetzen. Ohne diese Perspektive wäre die Modernisierung und Reformierung vieler Staaten sowie die regionale Kooperation noch schleppender verlaufen, die Stabi-

lität in der Region brüchiger gewesen. Die EU hat hier die Möglichkeit, Transformationsdruck auszuüben. Lässt sie an dieser Perspektive Zweifel aufkommen, gefährdet dies die Region in zentralen Bereichen – der Stabilität, der gesellschaftlichen wie politischen Transformation, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Hier kann Deutschland eine entscheidende Rolle spielen und auf einen schnellen Beitritt hinwirken, die anderen EU-Mitgliedstaaten von der Dringlichkeit eines EU-Beitrittes überzeugen und auf eine einheitliche Sprachregelung – trotz Erweiterungsmüdigkeit und Wahlkampf in zahlreichen EU-Ländern – in Richtung EU-Beitrittsperspektive drängen.

2. Mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa ist einer der ersten international umfassenden Strategien zur Krisenprävention und zur Transformation von Konflikten gegründet worden, mit dem klaren Ziel des EU-Beitrittes für die Staaten Südosteuropas. Wollen die EU und Deutschland als Initiator des Stabilitätspaktes riskieren, diese bislang sehr aufwändige und kostenintensive Arbeit auf halber Strecke aufzugeben? Das Argument, der Stabilitätspakt werde ja in der Region – um des regionalen „ownerships“ willen – weitergeführt, kann hier nicht greifen. Deutschland – und insbesondere eine auf Friedensförderung und Nachhaltigkeit setzende sozialdemokratische Außenpolitik – sollte seinem Anspruch Wirklichkeit folgen lassen und die Ziele des Stabilitätspaktes energisch vertreten.

3. Bleibt man nicht bei der eindeutigen Zusage des EU-Beitrittes für den Balkan, nimmt man nicht nur der Bevölkerung ihre größte Hoffnung, sondern den demokratischen, nichtnationalistischen politischen Eliten auch den Anreiz, die schwierige Aufgabe der Reform und der Stabilisierung mit großem Tempo anzugehen. Eines der Hauptziele Deutschlands und einer der zentralen Aufgabenbereiche der OSZE, der von Deutschland stark unterstützt wird, ist aber die Demokratieförderung. Deutschland sollte sich hier klarer positionieren.

4. Schon sehr bald wird der Westbalkan eine Subregion sein, die umgeben vom Schengen-Raum isoliert in Europa liegt und als großer Magnet für die organisierte Kriminalität und Korruption wirkt, was einerseits die Region erheblich destabilisieren wird, andererseits auf Nachbarstaaten, d.h. auf EU-Mitgliedstaaten, abfärben wird. „Die Koexistenz unterschiedlicher Regulierungsräume mit hohen Preisdifferenzen bietet einen starken Anreiz zur illegalen Überwindung dieser Grenzen. Das Nebeneinander des größten und solidesten Regulierungsraumes der Welt, der EU, und der de facto regulierungsfreien Territorien in Südosteuropa ist die Grundlage einer eigenständigen kriminellen Ökonomie. Dabei droht sich eine eigenartige Dynamik zu entwickeln: Je mehr Teile von SOE von der EU absorbiert werden, desto bedeutsamer werden die Grenzen – und damit die Anreize ihrer illegalen Überwindung – zu den verbleibenden nicht-integrierten Teilen. Das schwarze Loch wird umso tiefer, je kleiner seine Oberfläche wird.“²² Da dies nicht in Deutschlands (Wirtschafts-) Interessen liegen kann, sollte Deutschland sich für einen EU-Beitritt dieser Länder einsetzen.

5. Das gegenwärtige, strenge Visaregime hat Nachteile und sollte geändert werden. Es ist sehr schwierig, auf dem Balkan europäische Werte zu vermitteln, wenn der größte Teil der Bevölkerung aufgrund des Visaregimes keine Möglichkeit hat, außer Landes, geschweige denn in die EU zu reisen. Als kontraproduktiv stellt sich in diesem Zusammenhang ebenfalls heraus, dass diejenigen, die auf Visa angewiesen sind, sich leicht anderweitig Pässe besorgen können: Die Moldauer beispielsweise aus Rumänien, die Mazedonier zum Teil aus Bulgarien (beide sind somit direkt Bürger der Europäischen Union), die bosnischen Kroaten aus Kroatien etc.

22] Michael Ehrke (FES-Budapest), unveröffentlichtes Manuskript.

6. Sollte sich der Prozess des EU-Beitrittes sehr lange hinziehen, wirkt dies für ausländische Investoren abschreckend. Außerdem würden die Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten durch den unterschiedlichen Fortschritt im Beitrittsprozess größer, was einerseits zu weiteren Spannungen zwischen den Ländern, andererseits zu erheblichen wirtschaftlichen Krisen (insbesondere in Serbien, Bosnien und Kosovo) führen könnte. Erschwerend kommt hinzu, dass kleine nationale Märkte die Region für ausländische Investoren ohnehin nicht gerade attraktiv machen. Dies spricht zum einen für einen raschen EU-Beitritt, zum anderen für die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Balkan. Insbesondere umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur könnten hier Signalwirkung erzeugen. Deutschland könnte hier eine „Vermittlerrolle“ spielen, die darin bestünde, das Bild vom Balkan angemessen zu zeichnen und Unternehmer von einer Investition im Balkan zu überzeugen. Die Arbeit des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft geht bereits in diese Richtung, sie könnte durch Reisen des deutschen Wirtschaftsministers und begleitender Wirtschaftsdelegationen unterstützt werden.

7. Deutschland hat gute Beziehungen zu den meisten südosteuropäischen Staaten, es gibt vor allem auf parlamentarischer Ebene einen regen Austausch. In diesem Rahmen könnten deutsche Parlamentarier noch stärker die Möglichkeit wahrnehmen, ihre südosteuropäischen Kolleginnen und Kollegen zum einen über die interne Situation bzw. Krise der EU zu informieren und sie zum anderen von der Dringlichkeit von Reformen in ihren Ländern zu überzeugen. Es könnte in diesem Zusammenhang auch über einen beratenden Status für Parlamentarier aus den Balkanstaaten im Europäischen Parlament nachgedacht werden.

8. Sollte der Prozess, der Europäischen Union eine Verfassung zu geben, noch weiter ins Stocken geraten und auf absehbare Zeit einen Beitritt der Balkanstaaten verhindern, sollte es zumindest einen „Plan B“ geben, der insbesondere die Länder entschädigt, die sämtliche von ihnen zu beeinflussende Beitrittskriterien bereits erfüllt haben.

9. Im Kosovo sollte Deutschland – als „Erfinder“ der „Standards vor Status“ – weiterhin auf die Einhaltung der Standards pochen und die Sicherung des Friedens vor machtpolitische Erwägungen stellen. In diesem Zusammenhang sollte es sich auch nicht dem internationalen Mainstream anschließen und Serbien sich selbst und seinem Schicksal überlassen. Serbien ist zentral für den Frieden und die Stabilität in Südosteuropa.

10. In der Frage des Status für Kosovo spielt Russland eine entscheidende Rolle (mittel- und langfristig wird dies auch in der Republik Moldau – ab 1.1.07 direkter Nachbar der EU – der Fall sein); es kann Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates durch sein Veto behindern. Russland sollte daher stärker einbezogen werden als bislang und Deutschland könnte seine guten Beziehungen zu Russland in der Kontaktgruppe intensivieren.

11. Als Mitglied im Steuerungskomitee des „Peace Implementation Council“ (PIC) sollte Deutschland darauf hinwirken, dass der Staat Bosnien und Herzegowina nicht sich selbst überlassen wird und dass der Hohe Repräsentant nicht geht, bevor die Staatsreform erfolgreich abgeschlossen wurde. Sollte das Mandat des OHR vorher beendet werden, sollte auf jeden Fall der Sondergesandte der EU mit besonders wirksamen Vollmachten ausgestattet sein und das Mandat hierfür muss von der EU klar definiert werden.

Über die Autorin: Britta Joerißen ist die Koordinatorin der regionalen Programme der Friedrich-Ebert-Stiftung in Südosteuropa.



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Europäische Integration
- Friedensförderung
- Gestaltung der Globalisierung
- Global Health
- Indien
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Mittlerer Osten
- Multilaterale Institutionen
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Proliferation/Rüstung
- Religion und Politik
- Russland
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt
- Weltwirtschaft

