

STABILISIERUNGSZIELE UND MAßNAHMEN DER EU IN SÜDOSTEUROPA

Arad Benkö

Einleitung

Der Balkan mit seinen Spannungen und teils bewaffneten Konflikten ist die größte außenpolitische Herausforderung, der sich die EU zur Zeit gegenübersteht. Konflikte auf dem Balkan haben unmittelbare Auswirkungen auf die Stabilität der ganzen Region. Ein nicht stabilisierter Balkan erzeugt Flüchtlingsströme und organisierte Kriminalität und stellt neben seiner innereuropäischen Problematik auch eine außenpolitische Belastung für die Beziehungen der EU mit Russland dar.

Die EU ist diesen Herausforderungen mit einer ganzen Reihe von Maßnahmen begegnet, die in zwei Teilen beschrieben werden sollen: Der erste Teil der vorliegenden Studie geht auf die Instrumente zur politischen und wirtschaftlichen Heranführung der Balkanländer an die EU (den neugeschaffenen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, basierend auf den Konzepten des regionalen Ansatzes und des Konditionalitätsprinzips sowie den Stabilitätspakt) ein und beschreibt die derzeitige vertragliche Beziehung zwischen der EU und den Balkanstaaten. Der zweite Teil versucht, eine Bestandsaufnahme der politischen Position der EU zu den spezifischen Krisenherden des westlichen Balkans zu skizzieren; dazu zählen derzeit nicht – unter Maßgabe der Relativität des Begriffs "Krisenherd" – Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und Mazedonien.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon am 24. März 2000

"Der Europäische Rat bestätigt, dass sein übergreifendes Ziel weiterhin in der möglichst umfassenden Eingliederung der Länder der Region in das politische und wirtschaftliche Gefüge Europas besteht. Der Europäische Rat bestätigt, dass der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess das Kernstück seiner Balkanpolitik ist. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen werden wirtschaftliche und finanzielle Hilfe und Zusammenarbeit, politischen Dialog, Angleichung an das EU-Recht, Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen und Freihandel zum Inhalt haben. Diesen Abkommen sollte eine asymmetrische Handelsliberalisierung vorangehen. Der Europäische Rat ruft die Länder der Region eindringlich dazu auf, untereinander und mit der Union zusammenzuarbeiten, um den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen."

Dieser Auszug aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates definiert den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess als Pfeiler der EU-Balkanpolitik. Diese Balkanpolitik findet auf den verschiedensten Ebenen statt: Abgesehen von ihren intensiven politischen und diplomatischen Beziehungen ist die EU der bei weitem größte Geber auf dem westlichen Balkan. Allein im Kosovo sind über 28.000 Soldaten aus EU-Mitgliedsstaaten neben über 100 "EU"-NGOs und der Europäischen Kommission. Die Union ist auch die einzige Institution auf dem Balkan, die zur Realisierung umfassender Aktionen imstande ist; diese umfassen Initiativen in den Bereichen Handel, Wirtschaftsreformen und Infrastruktur, humanitäre Hilfe, Menschenrechte und Demokratisierung, Justiz und Polizei bis hin zu Krisenmanagement und militärische Sicherheit.

Oberstes Ziel bleibt die größtmögliche Integration der Westbalkanstaaten in den politischen und wirtschaftlichen europäischen Mainstream. Denn die Perspektive europäischer Integration hat sich in der Vergangenheit oftmals als Stimulus für Veränderungen in den Kandidatenstaaten erwiesen. Der Integrationsprozess soll dynamisch sein und vor allem über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess verfolgt werden. Die Bemühungen der EU, die

Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Region zu fördern, wird durch Initiativen wie den Stabilitätspakt nicht konkurrenziert, sondern stellt eine notwendige Ergänzung dar. Derzeit wird auf EU-Ebene diskutiert, wie die zur Verfügung stehenden Instrumente in Zukunft optimaler genutzt werden können.

1. Die wirtschaftliche Ausgangslage in der Balkanregion

Die wirtschaftliche Situation in den Balkan-Staaten zeigt ein von Land zu Land sehr unterschiedliches Bild – die Spanne reicht von Kroatien mit einem BIP pro Kopf von 4.326 Dollar im Jahr 1999 bis Albanien, dem wohl ärmsten Land in der Region, mit einem BIP pro Kopf von 1.129 Dollar. In Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und der BR-Jugoslawien leben zwar nur etwa 24 Millionen Menschen; dennoch ist der gesamte Donaauraum bis zum Schwarzen Meer insbesondere für Europa auch von enormer wirtschaftspolitischer Bedeutung.

Kroatien, das vergleichsweise weit entwickelt ist, befindet sich gegenwärtig in einer schweren Rezession. Die Gründe sind mannigfaltig und reichen von der durch die Bankenkrise ausgelösten Illiquidität, der nicht optimal verlaufenden Privatisierung, Strukturschwächen, die sich auch auf den Export auswirken und das wachsende Leistungsbilanzdefizit beeinflussen, bis zum durch die Kosovo-Krise bedingten rückläufigen Tourismus.

Bosnien-Herzegowina zählt zu den sich wirtschaftlich noch im Entwicklungsprozess befindlichen Staaten. Die kriegerischen Ereignisse hatten die Infrastruktur des Landes erheblich in Mitleidenschaft gezogen: Im Krieg wurden 80 % der Industrieanlagen zerstört, die Güterproduktion sank auf 10 % des Wertes vor Beginn des Krieges. Derzeit erreicht die Industrieproduktion knapp 30 % des Vorkriegsniveaus.

Auch die **mazedonische Wirtschaft** befindet sich noch im Übergang von der sozialistischen Selbstverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft. Beeinträchtigt wird diese Entwicklung durch den Zusammenbruch des für Mazedonien wichtigen jugoslawischen Binnenmarkts und durch die internationalen Wirtschaftssanktionen gegen die BR Jugoslawien, die den Gütertausch mit Serbien und Montenegro stark reduziert haben.

Im Gegensatz zu den Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien von 1992 bis 1995 beruhen die jetzigen Sanktionen nicht auf einem Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, sondern wurden von diversen EU-Außenministerräten beschlossen bzw. von der US-Regierung erlassen. Zusätzlich verursachten die NATO-Angriffe auf die BRJ einen radikalen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten. Die Industrieproduktion fiel 1999 um 22,5 % im Vergleich zum Vorjahr; der Durchschnittslohn fiel real um 16 % – mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt unter der Armutsgrenze. Die gesamtwirtschaftlichen Schäden des Kosovo-Krieges betragen ca. 25 Milliarden Euro.

Montenegro befindet sich in einem Transformationsprozess. Die Privatisierung läuft – gemessen am Gesamtstaat – auf Hochtouren; bisher ist bereits ein Viertel der Klein- und Mittelbetriebe privatisiert worden. Die Einführung der DM als Parallelwährung neben dem YU-Dinar am 2. November 1999 hat zu Turbulenzen im Währungs- und Wirtschaftssektor geführt, da Belgrad durch eine gezielte Blockadepolitik den Import wichtiger Güter wie Lebensmittel oder Medikamente behindert und dadurch das soziale Klima aus dem Gleichgewicht bringt.

Von der **Kosovo-Krise** wurde die gesamte Region wirtschaftlich geschädigt, und durch die Behinderung der Donauschifffahrt beklagen Länder, wie z.B. die Ukraine, tägliche Verluste in der Höhe von 300.000 Dollar, sie trifft jedoch auch Rumänien, Bulgarien und Moldau. Insgesamt hat die EU zwischen 1991 und 1998 etwa 6,7 Milliarden Euro, das sind 92 Milliarden Schilling, in Albanien und sämtlichen Nachfolgestaaten Ex-Jugoslawiens investiert, wobei diese Summe die gesamte Unterstützung im Rahmen von PHARE und OBNOVA, die humanitäre Hilfe, die Lebensmittelsicherung, Zahlungsbilanzstützungen,

Leistungen der Europäischen Investitionsbank und andere Maßnahmen wie Entminungsaktionen, Wiederherstellung von Kulturgütern usw. umfasst. Inkludiert man das Jahr 1999, wurden für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, das Kosovo, Montenegro und Mazedonien seit 1991 ca. 9 Milliarden Euro (EU-Gelder + bilaterale Hilfe) ausgegeben.

2. Der Problemstaat: die Bundesrepublik Jugoslawien

Die größte Gefahr für die regionale Stabilität stellt das Regime in Belgrad dar. Das "Schwarze Loch", das von Serbien aus die Aussichten auf Frieden und wirtschaftliche Entwicklung auch für seine Nachbarstaaten trübt, stellt für die EU die Herausforderung dar. Ohne ein demokratisches Serbien kann das Pulverfass Balkan nicht nachhaltig pazifiziert werden.

Die EU hat in ihrer Politik mit Serbien einen zweifachen Ansatz formuliert: Einerseits soll der Druck auf das Regime mittels Isolation und Beibehaltung oder Verschärfung bestehender Sanktionen aufrechterhalten bzw. erhöht werden; andererseits soll der Bevölkerung durch humanitäre Maßnahmen geholfen und die demokratische Opposition durch trilaterale Treffen (EU-USA-serb. Opposition), die Aufhebung des Flugverbots oder Hilfe bei der Erarbeitung von Post-Milošević-Planungen moralisch unterstützt werden. Bisher haben sich jedoch nicht die gewünschten Resultate eingestellt. Die Opposition agiert zwar etwas koordinierter als früher, sie hat jedoch noch keine überzeugende Strategie zur Mobilisierung einer breiten Unterstützung aus der Bevölkerung erarbeitet.

Angesichts der Situation in Serbien wird dem Kosovo und Montenegro besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Bezüglich Kosovo beruht die EU-Politik auf UN-SR-Resolution 1244. Diese hat die Gewährleistung von Sicherheit, den Beginn des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und Entwicklung und die Involvierung der Kosovaren aller ethnischen Gruppen bei der Übernahme geteilter Verantwortung in der Verwaltung der Provinz zum Ziel. In Montenegro unterstützt die EU die von Präsident Djukanović geförderten demokratischen und wirtschaftlichen Reformen, während sie gleichzeitig Unabhängigkeitstendenzen zu entmutigen versucht. Obwohl bisher ein Ausbruch einer Krise ausgeblieben ist, ist sich die EU der Gefahren einer weiteren kontinuierlichen Destabilisierung durch die Belgrader Zentralregierung bewusst und versucht, durch Finanzhilfen gegenzusteuern.

I. Der EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Das Fehlen politischer Veränderungen in der BRJ verstärkt die Notwendigkeit für Stabilisation in den Nachbarstaaten. Die Antwort der EU auf diese Situation besteht darin, die Aussicht auf Integration in die europäischen Strukturen sowie in die EU selbst zu eröffnen und damit sowohl ein Ziel als auch einen Prozess zu definieren, die zum Aufbau von Stabilität und Prosperität beitragen sollen.

Die Hauptinstrumente, um den Integrationsprozess voranzutreiben, sind der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die regionale Kooperation. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess veränderte weder a priori die Bedingungen zur Entwicklung bilateraler Beziehungen im Handelsbereich sowie der finanziellen Unterstützung noch den Beginn der Verhandlungen über vertraglichen Beziehungen mit der EU; geändert wurde lediglich die Natur der vertraglichen Beziehungen: Die Perspektive eines Kooperationsabkommens wurde durch die eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens ergänzt.

Dieser Prozess kann auf zwei vorangegangene Konzepte zurückgreifen, die von der EU entwickelt worden sind. Es sind dies der Regionale Ansatz ("regional approach") und das Konditionalitätsprinzip.

I.1. Der Regionale Ansatz

Der Regionale Ansatz (RA) wurde als eine der politischen Konsequenzen des Dayton-Abkommens für Bosnien-Herzegowina in den Schlussfolgerungen des EU-Außenministerrats vom Februar 1996 und vom April 1997 formuliert und enthielt die Auflage an Albanien, Bosnien-Herzegowina, die BRJ, Kroatien und Mazedonien, alle Aspekte des Friedensabkommens zu erfüllen. Die Kooperation war vom Prinzip bestimmt, dass die EU den beteiligten Ländern den Zugang zum Binnenmarkt der EU in dem Maße einräumen wolle, in dem die Partner den Marktzugang den unmittelbaren Nachbarn ebenfalls gewährten.

"... die Abkommen mit den jeweiligen Staaten sind als ein wichtiger Faktor für den Anreiz zu politischer Stabilität und als ein Mittel für die wirtschaftliche Entwicklung und die Zusammenarbeit untereinander, zwischen diesen Ländern und ihren Nachbarländern und mit der Europäischen Union zu konzipieren.

Diese Abkommen müssen kohärent sein und gleichzeitig die Besonderheiten der jeweiligen Länder berücksichtigen. Es muss deutlich werden, dass der Abschluss dieser Abkommen von dem Willen der betreffenden Staaten abhängt, ihren Beitrag zur Friedenskonsolidierung zu leisten, die Menschen und die Minderheitenrechte zu achten sowie die demokratischen Grundsätze einzuhalten."

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass derselbe Rat vom 26. Februar 1996 bereits den "Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas" sowie eine "Plattform für die Weiterentwicklung des Prozesses" in Aussicht stellte und auch sonst ähnliche Prinzipien und Ziele vorsah. Dieses Projekt hat freilich nie wirklich konkrete Konturen angenommen; dazu waren die Schatten der Vergangenheit noch zu kurz, was sich auch in nachstehender Formulierung widerspiegelt:

"Der Prozess darf nicht als Versuch gewertet werden, auf Umwegen das ehemalige Jugoslawien wiederherstellen zu wollen; es sollen im Rahmen dieses Prozesses auch keine Fragen behandelt werden, die im Zentrum des Konflikts stehen, nämlich Minderheiten und Grenzziehungen."

I.2. Das Konzept der Konditionalität

Am 29. April 1997 hat der Rat in Luxemburg das Konzept der Konditionalität (vollständiger Titel: "Anwendung der Konditionalität im Hinblick auf die Entwicklung einer kohärenten Strategie der EU für die Beziehungen zu den Ländern in der Region") entwickelt. Im Rahmen des regionalen Konzepts sollten politische und wirtschaftliche Bedingungen festgelegt werden, die als Grundlage für eine kohärente, transparente Politik zur Entwicklung bilateraler Beziehungen in den Bereichen Handel, finanzielle Unterstützung und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie vertragliche Beziehungen dienen und das notwendige Maß an Flexibilität ermöglichen. Das Konditionalitätskonzept erstreckt sich auf alle Länder Südosteuropas, mit denen kein Assoziationsabkommen geschlossen wurde (d.h. Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien und Albanien). Das Konzept beruht darauf, dass erstens allgemeine und für alle Staaten bindende Bedingungen und zweitens spezifische Bedingungen für einzelne Staaten zur Anwendung kommen, v.a. diejenigen, die sich aus den Verpflichtungen der Friedensabkommen ergeben. Es gilt das Prinzip, dass die Beziehungen zur EU in dem Maße verbessert werden können, wie sich Fortschritte bei der Erfüllung der aufgestellten Bedingungen abzeichnen. Die Europäische Kommission erstellt halbjährlich einen Konditionalitätsbericht, der die Fortschritte bei der Erfüllung der Konditionalitätsanforderungen beobachtet und evaluiert (s.u.). Eine fortschreitende Erfüllung der Bedingungen sollte zu einer fortschreitenden Verbesserung der Beziehungen führen.

Als Anreize stehen der EU erstens autonome Handelspräferenzen, zweitens die Implementierung des PHARE-Programms und drittens die Entwicklung vertraglicher Beziehungen zur Verfügung.

Für die Handelspräferenzen, für die Ausweitung der finanziellen Unterstützung und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie für die Herstellung vertraglicher Beziehungen gilt in diesem Zusammenhang jeweils ein unterschiedlicher Grad an Konditionalität. In allen Stadien der Entwicklung der Beziehungen wird beurteilt, wieweit die betreffenden Länder die Bedingungen des regionalen Konzepts erfüllen, d.h. wie weit sie zu einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und gegebenenfalls zu einer Ausdehnung vergleichbarer Vorteile auf andere Länder der Region bereit sind.

Folgende (hier gekürzt wiedergegebene) Grundsätze und Elemente werden für die Beurteilung der Erfüllung der Konditionen herangezogen:

Demokratische Grundsätze

repräsentative Regierung

Regierung und Behörden, die nach der Verfassung und dem Gesetz handeln

Gewaltentrennung (Regierung, Verwaltung, Justiz)

freie und geheime Wahlen unter fairen Bedingungen

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit

Meinungsfreiheit, einschließlich freie Medien

Versammlungs und Demonstrationsrecht

Schutz der Privatsphäre und der Familie, Unverletzlichkeit der Wohnung und des Postgeheimnisses

Zugang zu Gerichten und Recht auf einen fairen Prozess

Gleichheit vor dem Gesetz und gleicher Rechtsschutz

Schutz vor unmenschlicher Behandlung sowie willkürlicher Inhaftierung

Respekt und Schutz gegenüber Minderheiten

Recht der Minderheiten, eigene Bildungs, Kultur und Religionseinrichtungen sowie

Organisationen oder Verbände zu gründen und aufrechtzuerhalten

angemessene Möglichkeiten für die Benutzung der Minderheitensprache vor Gericht und bei Behörden

angemessener Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen in Minderheitsgebieten

Marktwirtschaftliche Reformen

Institutionen und Politiken auf makroökonomischer Ebene, die zur Gewährleistung eines stabilen wirtschaftlichen Umfelds erforderlich sind

umfassende Liberalisierung der Preise, des Handels und der laufenden Zahlungen

Abschaffung der Monopole und Privatisierung staatlicher und volkseigener Betriebe

Errichtung eines wettbewerbsfähigen, umsichtig verwalteten Banksektors

Am RAA am 21. Juni 1999 wurden die Konzepte des "Regionalen Ansatzes" und der

Konditionalität im "EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Staaten

Südosteuropas" zusammengefasst bzw. entwickelt:

"Im Rahmen ihrer umfassenden Politik gegenüber Südosteuropa wird die Europäische Union ihren Beziehungen zu der Region eine neue Dimension verleihen, und zwar durch das

Angebot an die fünf Länder, ihnen im Gegenzug für die Erfüllung der einschlägigen

Bedingungen eine speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Kategorie von vertraglichen

Beziehungen einzuräumen: Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Diese Abkommen

werden all diesen Ländern offen stehen und weitreichendere Beziehungen schaffen.

Diese Abkommen werden der spezifischen, sich weiterentwickelnden Situation eines jeden

Landes Rechnung tragen und schrittweise in dem Maße geschlossen werden, wie sich die

einzelnen Länder in der Lage zeigen, gegenseitigen vertraglichen Verpflichtungen

nachzukommen und wirkungsvoll zur regionalen Zusammenarbeit beizutragen."

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess bietet jedem Land der Region einen "Weg

nach Europa" und stellt das Herzstück der EU-Balkanpolitik dar. Dieser Prozess, der zu

formellen vertraglichen Beziehungen mit der EU durch SAA führt, inkludiert:

autonome Handelsmaßnahmen und wirtschaftliche und finanzielle Hilfe, unter anderem im Rahmen von PHARE und OBNOVA, sowie Haushalts- und Zahlungsbilanzhilfe;
Unterstützung für die Förderung der Demokratie und der Bürgergesellschaft;
humanitäre Hilfe für Flüchtlinge, Rückkehrer und andere betroffene Personengruppen;
Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;
Entwicklung des politischen Dialogs.

Die Staaten der Region befinden sich in verschiedenen Entwicklungsstufen, was die vertraglichen Beziehungen zur EU anlangt. Nicht alle Staaten können sofort Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abschließen, auch wenn diese den länderspezifischen Erfordernissen flexibel angepasst werden können. Der Erfolg des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) soll zum einen von den Anstrengungen eines jeden Landes im Hinblick auf eine vollständige Nutzung der Hilfsangebote und zum anderen von einer effizienten Kombination der verschiedenen obengenannten Instrumente abhängen. Für die Gewährung von autonomen Handelspräferenzen und die Hilfe im Rahmen von PHARE wie auch für die vertraglichen Beziehungen wird weiterhin der Grundsatz der Konditionalität gelten. Im Konditionalitätsbericht der Europäischen Kommission werden die Bedingungen für die Entwicklung bilateraler bzw. vertraglicher Beziehungen aufgezählt und bewertet. Diese Verpflichtungen des Konditionalitätsprinzips sind von den betroffenen Staaten in höchst unterschiedlichem Maße realisiert worden. So bewertet der Konditionalitätsbericht von Jänner 2000 die Fortschritte der einzelnen Staaten folgendermaßen:

Bosnien-Herzegowina

Bosnien-Herzegowina werde weiterhin von Autonomen Handelsmaßnahmen (AHM) profitieren, die mit 2000 substantiell verbessert wurden. Bosnien-Herzegowina befinde sich im Übergang von der Phase des Wiederaufbaus zu einer Phase politischer und wirtschaftlicher Konsolidierung, die vor allem im Bereich Institutionenaufbau und Wirtschaftsreformen besondere Aufmerksamkeit verlange. Als Hauptprobleme des Staates werden der fehlende Konsens über ein gemeinsames Staatswesen, eine generelle Schwäche der Institutionen und eine unterentwickelte Bürgergesellschaft bezeichnet. Ohne Verbesserungen im Funktionieren des Staatsapparates und der Annahme eines kohärenten Wirtschaftsreformprogramms, begleitet durch stabilitätsorientierte makroökonomische Politik könne eine Annäherung an die europäischen Strukturen nicht funktionieren.

Daher wurde zum damaligen Zeitpunkt ein SAA bzw. die Durchführung einer Machbarkeitsstudie durch die Europäische Kommission nicht in Aussicht genommen. Trotzdem stellte der EU-Außenministerrat vom 20. März 2000 eine sogenannte "Road Map" in Aussicht. Diese Road Map listet die von Bosnien-Herzegowina zu erreichenden Ziele auf, die zur Erfüllung der Bedingungen für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen führen sollen. Das Follow-up soll sowohl durch ein kontinuierliches Assessment durch gemeinsame Consultative Task Force erfolgen als auch durch periodische Überprüfungen durch die Europäische Kommission. Die Perspektive einer Heranführung Bosnien-Herzegowinas an die EU sollte die Wählerschaft dazu ermuntern, den gemäßigten politischen Kräften des Landes ihre Stimmen zu geben; Kommunalwahlen fanden am 8. April 2000 statt.

Kroatien

Nach dem Tod Präsident Tudjmans hat sich die EU-Politik gegenüber Kroatien grundlegend gewandelt. Bestand seit 1995 ein Stillstand der Beziehungen aufgrund von Enttäuschung wegen der nur sehr schleppenden Erfüllung der Verpflichtungen und Obliegenheiten Kroatiens, insbesondere bei der Rückführung vertriebener Serben und Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal, sowie betreffend Wahlrecht und Medienreform, wurden die Ergebnisse der Parlamentswahlen am 3. Jänner und der Präsidentenwahlen vom 24. Jänner sowie 7. Februar begrüßt. Die neue Regierung unter Ministerpräsident Racan wurde aufgefordert, ihre Versprechen einzulösen, um damit den Weg für eine substantielle Entwicklung der EU-Kroatien-Beziehungen zu ermöglichen. Die Erarbeitung einer

Machbarkeitsstudie wurde ins Auge gefasst, während gleichzeitig der politische Dialog, auch in Zusammenarbeit mit der im Februar 2000 gegründeten Consultative Task Force, die den Boden für die Aufnahme von Verhandlungen über ein künftiges Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen vorbereiten soll; diese könnten noch im Jahr 2000 beginnen.

Bundesrepublik Jugoslawien

Angesichts der bekannten Situation erfülle die BRJ keine der Bedingungen, um in den Genuss von AHM oder PHARE zu kommen. Alle relevanten Unterstützungsmaßnahmen hingegen kämen dem Kosovo zugute (humanitäre Hilfe, Demokratisierung, Wiederaufbau, Budget), welcher auch vom Flug- und Ölembargo ausgenommen wurde. Weitere Hilfe sollte darauf ausgerichtet sein, die inter-ethnischen Spannungen zu reduzieren und die Kooperation mit den zivilen administrativen Strukturen zu erhöhen. Aufgrund der fehlenden Staatlichkeit Montenegros könnten keine AHM gewährt werden. Hingegen sei man bestrebt, Montenegro vor den Auswirkungen der Sanktionen gegen die BRJ zu schützen.

Mazedonien

Die kooperative Haltung Mazedoniens während der Kosovo-Krise sowie die Reformpolitik des Landes haben zur Annahme von Verhandlungsrichtlinien für ein SAA am 24. Jänner 2000 geführt – eine Machbarkeitsstudie war bereits am 16. Juni des Vorjahrs fertiggestellt worden. Im März 2000 wurden schließlich die Verhandlungen eröffnet; während dieser Zeit sollen die bestehenden Kooperations- und Transportverträge, die Gemeinschaftshilfe und der politische Dialog intensiv genutzt werden, um Reformen dort zu intensivieren, wo sie notwendig sind, d.h. Wirtschaft, Verwaltung, Justiz, Medien.

Albanien

In der Machbarkeitsstudie der Europäischen Kommission vom 30. September 1999 wurden das volle Bekenntnis zur weiteren Öffnung und Liberalisierung der Wirtschaft im Hinblick auf den bevorstehenden WTO-Beitritt sowie große Fortschritte bei Harmonisierung insbesondere der technischen Standards sowie des industriellen und wirtschaftlichen geistigen Eigentums, positiv vermerkt. Erforderlich seien jedoch äußerste Anstrengungen Albaniens im Bereich einer makroökonomischen Stabilisierung und Beschleunigung struktureller Reformen sowie glaubwürdige Zusagen und Zeitplan. Aufgrund der bedeutenden wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Schwächen, insbesondere der mangelnden Rechtsstaatlichkeit, konnte ein Beginn von Verhandlungen über ein SAA nicht empfohlen werden.

Statt dessen wurden eine Fortführung der institutionellen Gespräche im Rahmen des bestehenden Kooperationsrates, Abwarten des sog. Status-Reports Albaniens über die festgestellten Schwächen sowie die zu ihrer Bekämpfung geplanten Schritte inklusive eines Zeitplanes als Antwort auf die Machbarkeitsstudie. Ministerpräsident Meta legte schließlich am 21. März 2000 in Brüssel den Statusbericht darüber vor.

3. Der Stabilitätspakt

3.1 Die Entwicklung des Konzepts

Die Idee, eine einheitliche und langfristige Strategie für die Heranführung der südosteuropäischen Länder an die euro-atlantischen Institutionen zu entwickeln, war – siehe oben – bereits öfter ventiliert bzw. gar ins Leben gerufen worden.

Mit den ethnischen Säuberungen und den daraus resultierenden Flüchtlingswellen sowie den stets größeren Dimensionen annehmenden Kampfhandlungen im Kosovo ab Februar/März 1998 trat die Beilegung des Kosovo-Konflikts in den Mittelpunkt des Interesses der EU. Die zahlreichen diplomatischen Aktivitäten – sie reichten von der Bestellung des österreichischen Botschafters in Belgrad zum EU-Sondergesandten für das Kosovo im Oktober 1998 bis hin zur Entsendung forensischer Experten zur Untersuchung von Kriegsverbrechen Anfang 1999 – kulminierten in den gescheiterten Verhandlungen von Rambouillet. Mit dem Beginn der NATO-Luftangriffe auf serbische Stellungen in der BRJ Ende März 1999 gingen die Beratungen innerhalb der GASP-Gremien auf deutsche

Intervention in Richtung einer umfassenden Initiative, die nicht nur den Kosovo einschloss, sondern für die gesamte Balkanregion neue Perspektiven eröffnen wollte. Der Sonder-Außenministerrat vom 8. April 1999 in Luxemburg hielt in seinen Schlussfolgerungen fest: "Eine politische Lösung für die Kosovo-Krise muss in eine entschlossene Anstrengung zur Stabilisierung der gesamten Region eingebunden sein. Südosteuropa braucht einen Stabilitätspakt, durch den die Aussicht auf einen langfristigen politischen und wirtschaftlichen Stabilisierungsprozess eröffnet wird. Eine solche breit angelegte Strategie könnte auf bestehenden regionalen Initiativen aufbauen."

Am 17. Mai 1999 legten die Außenminister einen Gemeinsamen Standpunkt zum Stabilitätspakt fest, und es wurde eine "neue Art von vertraglichen Beziehungen" angekündigt. Die Perspektive einer beschleunigten EU-Mitgliedschaft als politisches Stabilisierungsmittel war allerdings wieder fallengelassen worden. Hingegen werden die Kriterien des Europäischen Rats von Kopenhagen vom 21. und 22. Juni 1993 identifiziert:

Assoziiertenstatus

Institutionelle Stabilität

Wahrung der Menschenrechte

Minderheitenschutz

Funktionsfähige Marktwirtschaft

Wettbewerbsfähigkeit

Übernahme des gesamten Acquis Communautaire

Akzeptanz der Ziele Politische Union und Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (s. Maastrichter Vertrag)

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass neue Mitgliedsstaaten den Ansprüchen des Amsterdamer Vertrags genügen müssen. Hier ist insbesondere an Artikel 6 zu erinnern, der die Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu unabänderlichen Voraussetzungen einer EU-Mitgliedschaft erklärt; wörtlich heißt es dazu im "Gemeinsamen Standpunkt":

"Die Union wird die Region mittels neuartiger vertraglicher Beziehungen näher an die Perspektive einer vollen Eingliederung dieser Länder in ihre Strukturen heranführen, wobei sie den besonderen Gegebenheiten jedes Landes Rechnung trägt, und zwar im Hinblick auf den Beitritt zur Union auf der Grundlage des Vertrags von Amsterdam und nach Erfüllung der Kopenhagener Kriterien."

3.2 Der Stabilitätspakt

In diesem Sinn wurde schließlich in Köln der Stabilitätspakt für Südosteuropa am 10. Juni 1999 im Rahmen einer Konferenz der Außenminister der Teilnehmer (EU-Mitgliedsstaaten, USA, Russische Föderation, Türkei, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Rumänien, Europäische Kommission, OSZE-Vorsitz, Europarat) und der "Facilitator" (Kanada, Japan, UN, UNHCR, NATO, OECD, WEU, IWF, Weltbank, EIB, EBRD) sowie Vertreter der regionalen Initiativen (SECI, Royaumontprozess, CEI etc.) beschlossen bzw. verabschiedet. Montenegro wird meist als Gast der EU-Präsidentschaft eingeladen.

Eine hochrangige Eröffnungskonferenz gab quasi den Startschuss für den Stabilitätspakt. Diese fand am 30. Juli 1999 in Sarajewo auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs statt, die die sog. "Sarajevo Declaration on the Stability Pact" verabschiedeten.

Es ist erfreulich, dass in Bezug auf Perspektiven für die Bundesrepublik Jugoslawien, Annäherungs-/Beitrittsperspektive in die "Euro-Atlantischen Strukturen" für die Länder Südosteuropas sowie explizite Erwähnung Montenegros letztendlich doch eine gute und tragfähige Kompromisslösung zum Stabilitätspakt für Südosteuropa gefunden werden konnte (Artikel 11).

Organisatorisch soll bei der Mobilisierung der Geber und der Identifizierung der Projekte folgendermaßen vorgegangen werden: Der Regionaltisch soll als Clearingstelle dienen, um die Wiederaufbauhilfen zu koordinieren. Die Aufgaben der Arbeitstische werden vor allem in der multilateralen Beratung, der Identifikation vielversprechender Projekte mit möglichst mehreren Staaten aus der Region und der Vorbereitung von Initiativen liegen. Ein besonders wichtiges Anliegen der EU-Mitgliedsstaaten ist es jedoch, die Kohärenz und Konsistenz der verschiedenen Maßnahmen in Südosteuropa zu sichern und Duplikationen bzw. nicht abgestimmte Fördermaßnahmen zu vermeiden.

Wesentliche Ziele und Elemente des Stabilitätspakts sind:

Artikel 9 des Stabilitätspaktes fasst das übergeordnete Ziel wie folgt zusammen:

"The Stability Pact aims at strengthening countries in South Eastern Europe in their efforts to foster peace, democracy, respect for human rights and economic prosperity, in order to achieve stability in the whole region. Those countries in the region who seek integration into Euro-Atlantic structures, alongside a number of other participants in the Pact, strongly believe that the implementation of this process will facilitate their objective."

In Artikel 10 werden die Kooperationsbereiche (hier gekürzt) aufgezählt:

Beseitigung des Konfliktpotentials durch Abschluss von multi- und bilateralen Abkommen
Demokratisierung, basierend auf freien und fairen Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Grundrechte, Minderheitenrechte, unabhängige Medien, Justiz, Förderung der Bürgergesellschaft

gutnachbarliche Beziehungen gem. Helsinki-Schlussakte, vertrauensbildende Maßnahmen

Schaffung von funktionierenden Marktwirtschaften

wirtschaftliche, v.a. regionale, Zusammenarbeit

Bekämpfung von Korruption, OK und Terrorismus

Vermeidung von Vertreibung

Flüchtlingsrückkehr

Strukturen des Stabilitätspaktes (Artikel 12-16)

Als oberstes Gremium des Stabilitätspaktes und zentrale Koordinationsstelle fungiert der mindestens einmal jährlich unter dem Vorsitz des von der EU ernannten Sonderkoordinators tagende Regionaltisch des Stabilitätspaktes (1. Treffen 16. September in Brüssel, bei dem das von Zeit zu Zeit überarbeitete Arbeitsprogramm des Stabilitätspaktes verabschiedet wurde).

Um die Gesamtheit der regionalen Krisenfaktoren abdecken zu können, wurden drei Arbeitstische eingerichtet (Tisch 1: Demokratie und Menschenrechte, Vorsitzender: OSZE-Hochkommissar für Minderheiten Max Van der Stoel, Tisch 2: wirtschaftlicher Aufbau, Entwicklung und regionale Zusammenarbeit, Vorsitzender: Generaldirektor der italienischen Zentralbank Saccomanni, Tisch 3: Sicherheit, Justiz, Inneres, Verteidigung, Rüstungskontrolle, Vorsitzender: der schwedische Staatssekretär im Außenministerium Eliasson).

Im Rahmen dieser institutionalisierten Regionalgespräche ist der Abschluss von bi- und multilateralen Abkommen sowie von innerstaatlichen Vereinbarungen vorgesehen, mit denen die politischen und ökonomischen Strukturdefizite und damit das Krisenpotential der Region überwunden werden sollen:

"In our endeavours, we will build upon bilateral and multilateral agreements on good neighbourly relations concluded by States in the region participating in the Pact, and will seek the conclusion of such agreements where they do not exist. They will form an essential element of the Stability Pact." (Artikel 6)

Rolle der Teilnehmer

Die OSZE nimmt eine Schlüsselrolle bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität und als Dach des Stabilitätspaktes ein (Artikel 22-23). Bezüglich der NATO heißt es, dass die Verteidigungsallianz die Kooperation mit den Staaten Südosteuropas verstärkt und ihre Verpflichtungen zur Offenheit betont (Artikel 26-27).

Wegen ihrer führenden Rolle in internationalen Finanzorganisationen sind die USA bei der Bereitstellung ökonomischer und technischer Hilfe besonders gefordert (Artikel 28). Russland wurde in seiner Rolle als Schlüsselakteur in der Region gewürdigt und seine Bestrebungen zur Lösung der Kosovo-Krise herausgestrichen (Artikel 29). Die positive Rolle der diversen Regionalinitiativen wurde hervorgehoben (Artikel 33-40).

Internationale Geber wurden aufgefordert, Wiederaufbau, Stabilisierung und Integration nachhaltig zu unterstützen; insbesondere Weltbank und Europäische Kommission wurden bez. der Fortschritte bei der Koordination der Hilfeleistungen erwähnt. Die Mobilisierung der Geber ist eine besondere Aufgabe, v.a. des AT 2: Förderungswürdige Projekte sollen identifiziert werden, um die internationalen Hilfgelder zielgerichtet zu verwenden. Auf der ersten Regionalen Finanzierungskonferenz am 30./31. März 2000 wurden Zusagen in der Höhe von 2.413 Milliarden Euro für sogenannte "Quick Start"-Projekte gemacht.

Die Europäische Union spielt die führende Rolle im Stabilitätspakt (Artikel 18-20), wobei die Konditionalität wieder hervorgehoben wird:

"We welcome the European Union's initiative in launching the Stability Pact and the leading role the EU is playing, in cooperation with other participating and facilitating States, international Organisations and Institutions...

... We note progress towards the establishment and development of contractual relations, on an individual basis and within the framework of its Regional Approach, between the EU and countries of the region.

The EU will draw the region closer to the perspective of full integration of these countries into its structures. In case of countries which have not yet concluded association agreements with the EU, this will be done through a new kind of contractual relationship taking fully into account the individual situations of each country with the perspective of EU membership, on the basis of the Amsterdam Treaty and once the Copenhagen criteria have been met...."

Im "Gemeinsamen Bericht an den Helsinki-Rat zur Unterstützung des Stabilitätspaktes und Südosteuropas", der beim Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 von der finnischen Präsidentschaft und der EK präsentiert worden war, wurden die Ziele und Prioritäten der Union nochmals beschrieben:

Die Strategie der EU ist es demnach, die Staaten der Region näher an Europa heranzuführen, um dadurch Stabilität zu erreichen. Die Prioritäten bei den Arbeitstischen des Stabilitätspaktes inkludieren:

Demokratisierung und Menschenrechte:

Institutionenaufbau und "good governance"

Medien und Freiheit

Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit:

Handelsliberalisierung und Zusammenarbeit

Entwicklung des privaten Sektors

Regionale Infrastruktur und Entwicklung

Reform der Gesetzgebung

Fragen der Sicherheit, einschließlich Justiz und Inneres:

Kampf gegen Organisierte Kriminalität

Grenzen, Migration, Zoll

demining und small arms

3.3 Wertung

Die Initiative der deutschen EU-Präsidentschaft, einen Stabilitätspakt für Südosteuropa zu schließen, wurde vor allem aufgrund der äußeren Umstände erfolgreich ins Leben gerufen und reflektiert folgende Erkenntnisse:

Regionale Probleme benötigen regionale Lösungen:

Der Stabilitätspakt soll daher eine umfassende langfristige Strategie zur Demokratisierung, zur Förderung des wirtschaftlichen Aufbaus und zur Schaffung äußerer und innerer Sicherheit für die Staaten der Region festlegen.

Ziel ist die langfristige Integration der Staaten Südosteuropas in moderne "Euro-Atlantische Strukturen" ("integrativer Ansatz").

Alle beteiligten südosteuropäischen Staaten sollen gleichberechtigt und in vollem Umfang am Prozess mitwirken. Somit sollen stabile Voraussetzungen für Demokratie, Marktwirtschaft und regionale Zusammenarbeit und für einen dauerhaften Frieden geschaffen werden, wofür der Stabilitätspakt den Rahmen bereitstellt.

Südosteuropa soll als Teil Gesamteuropas akzeptiert werden.

Eines der Hindernisse des Stabilitätspakts ist der Fortbestand des Milošević-Regimes und damit der Ausschluss der BRJ von allen Aktivitäten. Die Unklarheit hinsichtlich des zukünftigen Status von Montenegro und Kosovo, überdies die politische Unsicherheit in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien verhindern die Implementierung eines umfassenden politischen und wirtschaftlichen Sanierungskonzepts für die Balkan-Region und damit die regionale Integration.

II. Die GASP auf dem Balkan

Die EU spielt eine führende Rolle auf dem Balkan, doch ihre Präsenz leidet an einer fehlenden Visibilität vor der medialen Außenwelt sowie der eigenen und dortigen Bevölkerung. Das Engagement der Union sowie ihrer Mitgliedsstaaten ist mannigfaltig: Einerseits herrscht eine rege Besuchsdiplomatie, und in mehr oder weniger institutionalisierten Arbeitsgruppen werden Kooperationsbereiche identifiziert, diskutiert oder – seltener – gar bereits konkret verhandelt (in diesem Fall s. Teil I der Studie). Andererseits fließen große Summen in Form von humanitärer und wirtschaftlicher Unterstützung bzw. Unterstützung für den Ausbau der Zivilgesellschaft in die Balkanstaaten. Erwähnenswert ist, dass die Hilfsmaßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammengenommen oft höher als die Unionshilfe sind. Auf das politische und wirtschaftliche Engagement im Rahmen von regionalen Initiativen bzw. internationalen Organisationen (z.B. OSZE) kann im Rahmen der Studie nicht eingegangen werden, weil dies ihren Rahmen sprengen würde.

Politisch brisant ist die Situation im Kosovo, Serbien und Montenegro; vor allem sie stehen derzeit im Blickpunkt der GASP. Hingegen befinden sich Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und Mazedonien mehr oder weniger auf dem richtigen "Weg nach Europa". Die GASP zu diesen Staaten spielt sich, vor allem bezüglich Kroatien, zunehmend im Rahmen des Stabilisations- und Assoziationsprozesses ab; sie wurde daher im Rahmen der Bewertung des EK-Konditionalitätsberichtes bereits beschrieben und bezieht sich zunehmend auf wirtschaftliche Kooperation, nachdem im politischen Bereich die gestellten Bedingungen teilweise erfüllt werden.

II.1. Kosovo

Auf der Tagesordnung der GASP standen im Jahre 1999 naturgemäß die Entwicklungen im Kosovo sowie die Einsicht, schneller und kohärenter als während des Bosnien-Krieges zu agieren. Allgemein herrschte die Überzeugung nach dem Ende der NATO-Luftschläge, die EU müsse bei der Verwaltung und dem Wiederaufbau des Kosovo die führende Rolle übernehmen, um glaubhaft "europäische Außenpolitik" zu machen.

Zum Jahreswechsel 1998/99 hatte sich die Situation aufgrund einer am 24. Dezember 1998 gestarteten neuen serbischen Offensive weiter dramatisiert. Wie erst später bekannt wurde, hatten die serbisch-jugoslawischen Kräfte zu diesem Zeitpunkt ihre Operation "Hufeisen" ("Podkova") begonnen, deren Ziel das militärische Überrennen des ganzen Kosovo und seine "Säuberung" von praktisch allen ca. 1,8 Millionen Kosovaren war.

Quasi in einem Wettrennen um die Zeit verstärkte nun die EU ihre Bemühungen, in enger Zusammenarbeit mit den USA und Russland, die Streitparteien zu Verhandlungen zusammenzubringen. Auf Schloss Rambouillet bei Paris fanden diese in der Zeit vom 6. bis 23. Februar 1999 und vom 14. bis 19. März 1999 statt. In den Verhandlungen gelang die Erarbeitung eines Entwurfs eines Interimsabkommens für den Kosovo; dieser wurde von der kosovarischen Delegation unterzeichnet, wohingegen die serbisch-jugoslawische Delegation nicht nur die Unterschrift, sondern jede substantielle Diskussion des Textes verweigerte. Die Verhandlungen wurden von einem internationalen Dreier-Team (Christopher Hill, USA, Wolfgang Petritsch, EU-Österreich, Boris Majorskij, Russland) geleitet; im Gegensatz zu Dayton konnte die EU über ihren Sonderbeauftragten Petritsch wesentlich an den Vorarbeiten und an dem Diskussionsverlauf partizipieren.

Am 19. März 1999 war jedoch in Paris klargeworden, dass die serbisch-jugoslawische Seite die Unterzeichnung verweigerte und dass gleichzeitig der Versuch einer kompletten ethnischen Säuberung des Kosovo mit den begleitenden Gewalttaten gegen die kosovarische Zivilbevölkerung fortgesetzt wurde.

Ab dem 24. März 1999 flogen NATO-Kräfte Angriffe auf Ziele in Jugoslawien (Operation Allied Force). Vor allem Russland und China verurteilten die Intervention, die ihrer Ansicht nach gegen das Völkerrecht verstieße, weil sie nicht durch ein Mandat des VN-Sicherheitsrats gedeckt war. Seitens der NATO und der EU wurden die Angriffe jedoch als völkerrechtskonform eingestuft, weil sie in der Absicht erfolgten, gröbste und schwerste Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie beginnenden Völkermord zu stoppen. Deshalb sei auch die Gewaltanwendung im Rahmen der NATO-Aktion als Nothilfe völkerrechtlich gerechtfertigt. Beim Treffen des Europäischen Rates in Berlin wurde die NATO-Aktion noch am 24. März als "gerechtfertigt und notwendig" bezeichnet. Österreich, das durch Bundeskanzler Klima und Außenminister Schüssel an diesem EU-Treffen teilnahm, trug die Inhalte dieser Erklärung voll und ganz mit:

"Die internationale Gemeinschaft wird auch keine Verbrechen gegen die Menschlichkeit hinnehmen. Diejenigen, die jetzt als Kriegstreiber im Kosovo-Konflikt auftreten, sollten nicht vergessen, dass das Mandat des Haager Strafgerichtshofs auch den Kosovo einschließt. Sie und ihre Führer werden für ihre Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden.

Wir sind letztlich verantwortlich, den Frieden und die Zusammenarbeit in der Region zu sichern. Dadurch werden unsere grundsätzlichen europäischen Werte garantiert, d.h. die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, des Völkerrechts, der demokratischen Institutionen und die Unverletzlichkeit von Grenzen.

Unsere Politik richtet sich weder gegen die jugoslawische und serbische Bevölkerung, noch gegen die Bundesrepublik Jugoslawien oder die Republik Serbien selbst. Sie richtet sich gegen eine verantwortungslose jugoslawische Führung unter Präsident Milošević. Sie richtet sich gegen Sicherheitskräfte, die einen zynischen und brutalen Kampf gegen einen Teil der eigenen Bevölkerung führen ... Präsident Milošević muss die serbische Aggression im Kosovo stoppen und das Rambouillet-Abkommen unterzeichnen, das eine NATO-geführte Implementierungstruppe einschließt, die für Stabilität sorgen soll.

Wir fordern die jugoslawische Führung unter Präsident Milosevič nachdrücklich auf, in dieser Stunde den Mut zu einem radikalen Wandel der eigenen Politik aufzubringen. Noch ist es nicht zu spät, die Unterdrückung der Bevölkerung im eigenen Land einzustellen und auf die Vermittlungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft einzugehen. Deren einziges Ziel ist es, auf der Grundlage der Souveränität und der territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien eine politische Zukunft für den Kosovo zu finden, die den Belangen und Bestrebungen aller Bevölkerungsgruppen im Kosovo gerecht wird..."

Erklärung des Europäischen Rates zum Kosovo

"Der Europäische Rat hat in seiner heutigen Erklärung dargelegt, welche Anstrengungen die internationale Gemeinschaft unternommen hat, um zu vermeiden, dass eine militärische

Intervention nötig wird ... Die Nordatlantische Allianz hat jetzt Aktionen gegen militärische Ziele in der Bundesrepublik Jugoslawien durchgeführt, um die humanitäre Katastrophe im Kosovo zu beenden ... Für das, was jetzt geschieht, muss Präsident Milošević die volle Verantwortung übernehmen. Es liegt in seiner Hand, die Militäraktionen zu stoppen, indem er unverzüglich sein gewaltsames Vorgehen im Kosovo einstellt und die Vereinbarungen von Rambouillet akzeptiert."

Während der NATO-Aktion wurde in der EU intensiv über die Zukunft der Balkanpolitik diskutiert; das wichtigste Produkt dieser Überlegungen ist der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der bereits früher extensiv beschrieben wurde.

Mehrere Vermittlungsmissionen des russischen Premierministers Jewgenij Primakow und des russischen Kosovo-Beauftragten Viktor Tschernomyrdin im Laufe der Monate März und April scheiterten an der starren Haltung Belgrads. Am 6. Mai 1999 einigten sich die Außenminister der G8 auf einen 5-Prinzipien-Plan zur Beendigung des Kosovokrieges, welcher im wesentlichen die bisherigen NATO- und EU-Forderungen enthält. Dieser Plan wurde am 3. Juni von Jugoslawien angenommen, nachdem er Belgrad in einer Vermittlungsmission des finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari erläutert worden war. Daraufhin wurden die NATO-Angriffe in ihrer Intensität gemindert und mit 10. Juni 1999 formell ausgesetzt, einen Tag nach Abschluss des "Militärtechnischen Abkommens" über den phasenweisen Rückzug der serbisch-jugoslawischen Verbände aus dem Kosovo und das parallele Nachrücken der KFOR. Dieses Abkommen wurde planmäßig erfüllt, womit ab 20. Juni keine jugoslawischen Soldaten oder serbische Polizisten mehr im Kosovo waren. Mit diesem Tag wurde die NATO-Aktion Allied Force formell eingestellt.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete am 10. Juni 1999 die Resolution 1244, mit der eine internationale militärische und zivile Präsenz im Kosovo autorisiert wurde. Diese internationalen Präsenzen – KFOR im militärischen, UNMIK im zivilen Bereich – haben ihre Tätigkeit praktisch unmittelbar nach Annahme von Resolution 1244 aufgenommen (KFOR marschierte am 12. Juni in den Kosovo, UNMIK begann am 13. Juni). Auffallend ist nicht nur die starke europäische Dominanz in den Führungsspitzen der Präsenz; sie reflektiert, was der Europäische Rat von Lissabon am 23./24. März 2000 wie folgt betont hat:

"Die besondere Verantwortung der Union in der Region bedeutet, dass sie bei der internationalen Unterstützung für das Kosovo die zentrale Rolle spielen muss.... Die EU hat bei den Beiträgen zum Wiederaufbau des Kosovo schon die Hauptrolle übernommen, indem sie 30.000 Soldaten für die KFOR, 800 Polizisten für den zivilen Bereich und außerdem 505 Mio. Euro an Finanzmitteln gestellt und bei der für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zuständigen Säule der UNMIK die Führungsrolle übernommen hat."

UNMIK hat vier Hauptaufgaben, die von vier "Säulen" der Operation wahrgenommen werden

Die erste Säule stellt die zivile Interimsverwaltung des Kosovo mit folgenden Bereichen dar: Polizei inkl. Grenzpolizei, Justiz, öffentliche Verwaltung inkl. Gesundheit, Erziehung, Verkehr, Telekommunikation, öffentlichen Dienst, etc. Zur Lead Agency für die erste Säule wurden die VN bestimmt.

Die zweite Säule umfasst die humanitären Angelegenheiten, also die Repatriierung der Flüchtlinge und Vertriebenen, den Schutz der Minderheiten, aber auch die Entminung. Lead Agency dieser Säule ist das UNHCR.

Der Institutionenaufbau stellt die dritte Säule der UNMIK dar und befasst sich mit dem Aufbau ziviler Institutionen inkl. dem human resources management, mit Demokratisierung inkl. Bürgergesellschaft, mit Menschenrechten sowie mit der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu geeigneten Zeitpunkten. Lead Agency ist die OSZE.

Die vierte Säule widmet sich dem Wiederaufbau, und zwar sowohl dem kurzfristigen Wiederaufbau der Infrastruktur des Kosovo als auch der mittelfristigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, der Landwirtschaft und der Märkte. Die EU ist die Lead Agency in diesem

Bereich, die Leitung hat der Britin Joly Dixon (Europäische Kommission) inne. Daneben wurde die European Commission Task Force for Kosovo (TAFKO) geschaffen. Deren Mittel wurden für den Wiederaufbau, die Unterstützung des Kosovo-Budgets, den Kosovo Protection Corps, für Reparaturen an den beiden Kraftwerken Kosovo A und B u.v.m. verwendet. Mit 7. Februar 2000 ging TAFKO nunmehr in die Wiederaufbauagentur über (Sitz in Thessaloniki, operationelles Zentrum in Pristina) über.

In Brüssel wurden zwei Kosovo-Geberkonferenzen organisiert, die dazu dienten, die erforderlichen Finanzmittel für den Bedarf der kommenden Monate und Jahre aufzubringen; an der ersten am 28. Juli 1999 nahmen 57 Staaten und 41 Internationale Organisationen teil. Das Ergebnis der Konferenz war insofern erfreulich, als rund 2 Milliarden Euro aufgebracht werden konnten, wozu die USA allein 500 Millionen Euro beisteuerten. Die zweite Kosovo-Geberkonferenz brachte etwas mehr als 1 Milliarden Euro auf.

Von den auf der ersten Geberkonferenz erfolgten Zusagen in Höhe von 2,2 Milliarden Euro, welche auch 500 Millionen Euro für die TAFKO bzw. für die Wiederaufbau-Agentur enthalten, sind bereits rund 1,6 Milliarden Euro gebunden, von denen schon rund 920 Millionen Euro ausgegeben wurden, sodass noch rund 600 Millionen Euro disponibel sind. Eine im März 2000 durchgeführte Übersicht über die EU-Hilfe für den Kosovo (nationale und Kommissionsbeiträge) für den Zeitraum 1999-2000 ergab, dass 2,1 Milliarden Euro für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau, 326 Millionen Euro für UNMIK und 4,9 Milliarden Euro für militärische Ausgaben getätigt wurden.

Die fortwährenden Spannungen im Kosovo und die Entwicklungen im südserbischen Grenzgebiet rund um Preševo in den letzten Monaten werden von der EU mit Sorge verfolgt. Die Bemühungen um den Erhalt eines multiethnischen Kosovo haben zuletzt mit der Zustimmung der Vertreter der Kosovo-Serben, einen Beobachter in die gemeinsamen Verwaltungsstrukturen zu entsenden, Früchte getragen.

II.2. Serbien

Die EU-Politik zu Serbien, die teilweise bereits im Kosovo-Teil beschrieben wurde, geht davon aus, dass "ein demokratisches und kooperatives Serbien, das mit seinen Nachbarn in Frieden lebt, als Mitglied der europäischen Familie willkommen sein wird." (ER, Lissabon, 23./24. März 2000)

Dementsprechend versuchte die Union in den letzten Jahren, Aktionen zu setzen bzw. zu fördern, die auf einen demokratischen Wandel in Serbien hinwirken. Im Mittelpunkt des Interesses stand zunächst einmal die serbische demokratische Opposition:

Gegen Ende Juni 1999 hatte sich diese unter der Führung des Obmanns der Demokratischen Partei, Zoran Djindjić, zu zahlreichen Massendemonstrationen gegen das Milošević-Regime entschlossen. Zeitweise nahmen mehrere zehntausend Personen an den Protestmärschen in verschiedenen serbischen Städten teil. Der frühere Nationalbankpräsident Dragoslav Avramović erlangte allgemeine Zustimmung als möglicher Regierungschef einer künftigen demokratischen Regierung. Es gelang jedoch nicht, die Opposition zu einigen. Zum einen weigerte sich die SPO, an den Protestaktionen teilzunehmen, andererseits vertraten die zahlreichen kleinen Oppositionsparteien verschiedene Strategien, was die Zersplitterung offenkundig werden ließ. Auch wiederholte Bemühungen seitens der EU, vor allem medienwirksame Treffen zwischen Oppositionspolitikern und EU-Außenministern am 11. Oktober in Luxemburg und am 17./18. Dezember in Berlin (woran auch US-Außenministerin Madeleine Albright teilnahm) sowie die Abhaltung gemeinsamer trilateraler Begegnungen der EU und der USA mit der serbischen Opposition, konnten keine Einigung unter den demokratischen Oppositionsparteien herbeiführen.

Angesichts der offensichtlichen Erfolglosigkeit der Massenproteste verlor die Bevölkerung die Zuversicht in die Möglichkeit, durch Demonstrationen einen Regimewechsel oder

wenigstens vorgezogene Neuwahlen herbeiführen zu können, sodass die Protestaktionen gegen Jahresende mangels Zulauf wieder eingestellt werden mussten.

Die Gespräche zwischen der EU und den serbischen Oppositionspolitikern zeitigten allerdings unter anderem auch deswegen keinen Erfolg, weil die EU-Mitgliedsstaaten sich nicht in der Sanktionenfrage einigen konnten. Die von der EU verhängten Sanktionen gegen Jugoslawien bzw. Serbien wurden im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt weiter verschärft. Im April 1999 verhängte die EU ein Embargo auf Öl und Ölprodukte (wovon Ende Juni Montenegro und das Kosovo ausgenommen wurden), im Mai verschärfte sie das Exportkreditverbot, für die Guthaben von dem Regime nahestehenden Personen und Firmen ein, erließ ein allgemeines Flugverbot (wovon Ende Juni wiederum Montenegro und das Kosovo ausgenommen wurden), verhängte ein Ausfuhrverbot für Material zur Reparatur von Bombenschäden und weitete die Visasperre auf Repräsentanten des Regimes von Milošević abwärts aus. Die Visasperrliste wurde im Laufe des Jahres 1999 noch dreimal erweitert, sodass sie bei Jahresende ca. 500 Personen umfasste.

Obwohl einige EU-Staaten, darunter Österreich, ab Herbst aus humanitären Gründen für die Aufhebung des Öl- und des Flugembargos eintraten, blieben die Sanktionen unverändert in Kraft. Zur Linderung humanitärer Härte für die Zivilbevölkerung startete die EU jedoch das Projekt Energy for Democracy zur Lieferung von Heizöl an oppositionsregierte Städte. Auf Grund administrativer Verzögerungen und vor allem wegen der Behinderung der Lieferungen durch die jugoslawischen Bundesbehörden konnte das Projekt (Energietransporte nach Nisch und Pirot) nur verspätet und nicht im geplanten Umfang ausgeführt werden.

Aufgrund des beschränkten Erfolges der Strategie, über die serbische Opposition einen Wandel in Serbien zu bewirken, lenkte die EU Anfang 2000 ihre Aufmerksamkeit verstärkt auch auf die Unterstützung der zivilen Gesellschaft; konkret hieß das beispielsweise die Förderung unabhängiger Medien, die während des Kosovo-Krieges und danach an den Repressionen seitens des Belgrader Regimes zu leiden hatten, oder lokaler Verwaltungen.

II.3. Montenegro

Montenegro entwickelte sich in den letzten Monaten zu einem besonderen Sorgenkind der EU, zumal die Gefahr eines neuerlichen Ausbrechens eines Krisenherdes am Balkanherd mit allen Mitteln verhindert werden soll. Während der NATO-Angriffe auf Jugoslawien wurde Montenegro nicht nur zum Auffangort für etwa 75.000 kosovarische Flüchtlinge, sondern auch zur Zufluchtsstätte serbischer Oppositioneller und Intellektueller. Die montenegrinische Regierung unter Präsident Milo Djukanović, die seit 1998 einen Reform- und Emanzipierungsprozess verfolgt, untersagte der jugoslawischen Bundesarmee im Februar die Benützung der in Montenegro gelegenen Militärbasen im Kriegsfall, verweigerte im März die Durchführung des von Bundespräsident Milošević verhängten Ausnahmezustandes und kam der Aufforderung der Bundesbehörden nicht nach, die montenegrinische Polizei der jugoslawischen Bundesarmee zu unterstellen. Serbien antwortete auf diese Haltung mit einem internen Wirtschaftsembargo gegen Montenegro.

Anfang August legte Djukanović einen Entwurf zur Neudefinierung der föderalen Struktur der Bundesrepublik Jugoslawien vor, der – grob gesprochen – den Bundesstaat in eine Konföderation umwandeln würde. Djukanović begründete diesen Vorschlag mit der Notwendigkeit, zwecks Fortführung der montenegrinischen Reformen in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft den zerstörerischen Einfluss der Bundesbehörden zurückzudrängen. Es kam jedoch erst Ende Oktober zu Gesprächen zwischen politischen Parteien Serbiens und Montenegro über diese Vorschläge, die exploratorischer Natur blieben. Am 2. November beschloss die montenegrinische Regierung, die DM neben dem jugoslawischen Dinar als zweite legale Währung in Montenegro einzuführen. Gleichzeitig wurde der montenegrinische Zweig der jugoslawischen Nationalbank verselbständigt und ein

Währungsrat für Montenegro eingesetzt. Montenegro begründete diese Schritte mit dem rasanten Verfall des jugoslawischen Dinars, der die Wirtschaftsreformen Montenegros zunichte zu machen drohte. Der serbische Vize-Premierminister Seselj nahm diesen Schritt zum Anlass, Montenegro für den Fall einer Unabhängigkeitserklärung mit Krieg zu drohen. Die Folgen der Einführung der DM waren eine Wirtschafts- und Finanzkrise: Belgrad verweigerte die Einführung von Dinaren nach Serbien, belegte Exportgüter Montenegros mit hohen Verkaufssteuern, blockierte die Grenzübergänge nach Serbien, um so vor allem Lebensmittelimporte zu verhindern. Dies hatte eine drastische Abnahme des Handels zwischen Serbien und Montenegro und ein dramatisches Ansteigen der Lebensmittelpreise zur Folge, denen die montenegrinische Regierung mit Preisstützungsmaßnahmen begegnete. Die EU unterstützt die Demokratisierungs- und Reformpolitik der montenegrinischen Regierung sowohl politisch durch zahlreiche Besuche seitens der EK und des HR Solana sowie durch Einladungen nach Brüssel und zur Teilnahme am trilateralen Prozess als auch durch die Gewährung von Wirtschaftshilfe, in erster Linie Budgethilfe. Die EU hat allein 1999 mit über 50 Millionen Euro Hilfe (Flüchtlinge, Verwaltungsreform, Nahrung, Medien, NGO, Demokratisierung, humanitäre Hilfe) geleistet; die ursprünglich für 2000 vorgesehenen Mittel von 10 Millionen Euro wurden Ende März durch die EK auf 20 Millionen Euro aus dem Obnova-Hilfsprogramm erhöht und somit verdoppelt – die Budgetumschichtung erfolgte zu Lasten des regionalen Entwicklungsfonds. Darüber hinaus hat die EU an Montenegro auch massive Hilfe zur Bewältigung des Flüchtlingsstromes aus dem Kosovo geleistet. Trotz der geleisteten Summen kamen die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Treffen in Lissabon am 23./24. März 2000 überein, vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, um Montenegro finanziell zu unterstützen. Montenegro wird als klassischer Fall von Krisenprävention erkannt:

"Der Europäische Rat unterstützt die Anstrengungen Montenegros, eine demokratische Reform und wirtschaftlichen Wohlstand herbeizuführen. Der Europäische Rat betont die dringende Notwendigkeit substantieller Hilfe für Montenegro, damit das Überleben der demokratischen Regierung sichergestellt und eine weitere schwere Krise in der Region vermieden wird. Als Ergänzung zu der vom Rat angeforderten Studie der EIB über eine Ausweitung ihrer Aktivitäten auf Montenegro fordert der Europäische Rat die zuständigen Organe dazu auf, unverzüglich im Rahmen der für das Jahr 2000 verfügbaren Mittel die erforderlichen Beschlüsse zur Finanzierung von Vorhaben, Programmen und anderen Formen der Unterstützung zu fassen, die dazu beitragen würden, den unmittelbaren Finanzbedarf Montenegros zu lindern, erforderlichenfalls durch Rückgriff auf EU-Haushaltsreserven und gesamtwirtschaftliche Hilfe."

Zusammenfassung und Ausblick

Die Balkanpolitik der EU ist eines der, wenn nicht das Herzstück der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ohne GASP auf dem Balkan hat die EU keine GASP, wiederholt der Hohe Vertreter Javier Solana bei öffentlichen Veranstaltungen immer wieder. Das Ziel der Balkanpolitik sind die Stabilisierung und der Aufbau der gesamten Region sowie langfristig die volle und gleichberechtigte Integration in alle europäischen Organisationen. Die Instrumente der Heranführung haben sich im Laufe der letzten Jahre nicht zuletzt aufgrund der dramatischen Entwicklungen in der Region herausgebildet und umfassen die Konzepte des "Regionalen Ansatzes", der Konditionalität sowie als "Krönung" dieser Strategie – den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. Der Stabilitätspakt, der vor allem eine europäische Initiative ist, soll diesen Prozess begleiten und seine Realisierung erleichtern; außerdem bietet er den betroffenen Staaten einen Einblick und einen ersten Vorgeschmack auf die Abläufe europäischer Entscheidungsfindung. Nicht zu unterschätzen bei der Stabilisierungsstrategie der EU sind die verschiedenen regionalen und überregionalen Initiativen, die einen nicht unwesentlichen Beitrag leisten.

Gerade die Vielzahl der Initiativen und Aktivitäten der diversen Institutionen, Organisationen und Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat in der Vergangenheit das Ausmaß des europäischen Engagements, v.a. im Verhältnis zu den USA, verzerrt. Die Bürokratisierung der Entscheidungen hat in vielen Fällen die Implementierung politischer Beschlüsse verzögert oder gar unmöglich gemacht. Daher laufen derzeit Bemühungen innerhalb der EU, verfahrenstechnische Prozeduren zu beschleunigen und Initiativen, die einander konkurrenzieren, zu überdenken. Ziel ist es, eine kohärentere und aktionsorientiertere Strategie für die Erbringung wirtschaftlicher und politischer Hilfe auf dem Balkan in Koordination mit dem Stabilitätspakt zu definieren.

Arad BENKÖ

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien