



SÜDOSTEUROPA- GESELLSCHAFT

in close cooperation with
the German Federal Foreign Office



Auswärtiges Amt



STABILITY PACT
FOR SOUTH EASTERN EUROPE

International Workshop

*„Further EU-Enlargement
and the Future of Southeast Europe”*

Berlin, November 25/26, 2005

Bericht / Report (in German)

Conference Venue:	European Academy (Europäische Akademie) Bismarckallee 46/48, 14193 Berlin (Grünwald)
Conference Language:	English
Conference Committee:	Dr Franz-Lothar Altmann / Dr Johanna Deimel / Dr Hansjörg Brey
under the direction of:	Gernot Erler, MP, President Southeast Europe Association

Internationaler Workshop zur EU-Erweiterung

Further EU-Enlargement and the Future of Southeast Europe

Veranstalter: Südosteuropa-Gesellschaft / Auswärtiges Amt / Stabilitätspakt für Südosteuropa
Berlin: 25.-26. November 2005

Bericht zusammengestellt aus Einzelberichten von Johanna Deimel, München

Die gescheiterten Referenden zum EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden sowie die merklichen Differenzen innerhalb der Europäischen Union über den Finanzrahmen 2007-2013 haben sowohl innerhalb der EU-25 als auch in der Region Südosteuropa Unsicherheit über den zukünftigen Kurs der EU erzeugt. Trotz der Beteuerungen seitens der EU, dass sie zu ihrem Wort stehe, die Erweiterung fortzusetzen und den Ländern des westlichen Balkans eine klare Beitrittsperspektive zu bieten, ist zunehmend Nervosität in der Region spürbar, die für weitere politische und wirtschaftliche Reformen ernste Folgen haben könnte. Die Südosteuropa-Gesellschaft (SOG) hat diese gärende Stimmung zum Anlass genommen, Ende November 2005 gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa zu einem internationalen Workshop nach Berlin einzuladen. Als Teilnehmer gewonnen werden konnten Vertreter der Außenministerien (Deutschland, Österreich, Italien, Griechenland), Minister aus der Region (Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien, Serbien und Montenegro / Kosovo), internationale Organisationen (EU-Kommission, Europaparlament, Weltbank, Stabilitätspakt für Südosteuropa), *think tanks* und Abgeordnete des Deutschen Bundestags. Während die Eröffnung am 25. November 2005 für die interessierte Öffentlichkeit offen stand, war der zweite Tag ganz der internen, offenen Diskussion hinter verschlossenen Türen unter „Chatham House Rules“ gewidmet.

Der Präsident der SOG und Staatsminister im Auswärtigen Amt, *Gernot Erler*, überbrachte die Grüße des deutschen Außenministers, Dr. Frank-Walter Steinmeier. Er betonte in seiner Einführung, dass der Workshop dazu dienen solle, die gegenwärtigen Überlegungen über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses zu sichten und zu diskutieren. Die öffentliche Diskussion nach den Referenden und die daraus resultierende Krise des europäischen Prozesses, aber auch der Wahlkampf in Deutschland, hätten Kritik und Skepsis über die EU-Erweiterung zu Tage gebracht. Einige Kritikpunkte seien auf EU-interne politische Differenzen zurückzuführen, andere wiederum bedienten allein populistische Strömungen. Dennoch müssten die kritischen Stimmen aufmerksam gehört werden. Es sei ermutigend, wie Erler betonte, dass die EU weiterhin in ihrer politischen Praxis den Weg der Erweiterung (wie auf dem Balkan-Gipfel in Thessaloniki 2003 beschlossen) gehe. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei würden ebenso beginnen wie die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina, Mazedonien werde EU-Kandidatenstatus erhalten. Hiermit würden gegenüber Südosteuropa klare Zeichen gesetzt: die EU stehe trotz aller Differenzen und Schwierigkeiten zu ihren Versprechungen. Andererseits müsse berücksichtigt werden, dass die EU gegenwärtig Probleme habe, die große Erweiterung 2004 zu verdauen. Für viele sei die Europäische Verfassung eine notwendige Grundvoraussetzung für künftige Erweiterungsschritte und nur mit der Verfassung könnten noch mehr Mitglieder integriert werden. Auch ein stabiler Finanzrahmen sei Thema der Diskussion, wenn es um nächste Erweiterungsschritte geht. Es sei verständlich, dass all diese Überlegungen bei den südosteuropäischen Ländern zunehmend besorgt registriert würden. Erler unterstrich, dass es keine politische Alternative gebe für eine Fortsetzung des Ratifizierungsprozesses der

Europäischen Verfassung und des europäischen Integrationsprozesses. Die neue deutsche Bundesregierung habe in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, genau diese Stoßrichtung zu verfolgen. Abschließend dankte Erler den Kooperationspartnern der Tagung für deren Unterstützung und legte dar, dass der internationale Workshop Teil des Schwerpunktprojekts der SOG zur Zukunft des westlichen Balkans sei.

Botschafter Dr. *Michael Schaefer*, Politischer Direktor des Auswärtigen Amts, hob am ersten Konferenztag in seiner **Keynote zum Thema des Workshops** (*Bericht: Anneli Ute Gabanyi*) die Bedeutung des Jahres 2006 hervor, in dem insbesondere die Länder des westlichen Balkans vor gravierenden und komplexen Veränderungen und Herausforderungen stünden:

- Zehn Jahre nach dem Friedensvertrag von Dayton beginne *Bosnien und Herzegowina* mit der Europäischen Union Verhandlungen über ein SAA. Die EU werde das Land in seinen Bemühungen, das schwierige Erbe des Dayton-Abkommens zu bewältigen, unterstützen und ihre Rolle durch einen EU-Repräsentanten, der sein Amt nach den Wahlen 2006 von Paddy Ashdown übernehmen werde, noch verstärken. Dr. Christian Schwarz-Schilling, der für den Posten des EU-Sonderbeauftragten von deutscher Seite vorgeschlagen wurde, genieße ein hohes Ansehen als Vermittler und Verwalter in der Region.
- Das Recht *Montenegros* auf die Abhaltung eines Referendums über die staatliche Unabhängigkeit sei unbestritten. Doch müsse das Referendum den europäischen Standards entsprechend durchgeführt werden. Und nur, wenn analog zu dem mit Belgrad und allen weiteren involvierten Partnern besprochenen Procedere die Ergebnisse des Referendums implementiert würden, könne mit einer Anerkennung seitens der EU gerechnet werden.
- Die Bundesrepublik Deutschland begrüße den Beginn von Verhandlungen über den zukünftigen Status des *Kosovos*. Problematisch aber seien zum einen die Defizite bezüglich der notwendigen Standards und zum anderen die antagonistischen Interessen und Positionen Belgrads, der Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben. Es gebe keine einfache oder schnelle Lösung. Unilaterale Schritte würden nicht akzeptiert werden. Nur ein ausgehandelter Kompromiss könne in Frage kommen. Es müssten drei fundamentale Kriterien erfüllt werden: 1) dem Willen der Bevölkerung müsse Rechnung getragen, 2) die Minderheitenrechte und 3) die Sicherheit der Region insgesamt gewährleistet werden. Der zukünftige Status des *Kosovos* schließe folgende drei Aspekte kategorisch aus: 1) es gebe keine Rückkehr zum Status vor 1999; 2) keine Union mit einem anderen Land oder einem seiner Landesteile; 3) keine Teilung des *Kosovos*.
- Entscheidend sei das Jahr 2006 auch für die junge Demokratie in *Serbien*. Deutschland wisse um die schwierige Situation, der die Belgrader Regierung gegenüber stehe und unterstütze die europäische Perspektive des Landes ausdrücklich.

Südosteuropa besitze eine europäische Perspektive; die Zukunft des westlichen Balkans liege in der EU. Doch sei die EU-Mitgliedschaft kein Selbstläufer, sondern ein Prozess, der die Erfüllung grundlegender Kriterien im Bereich der Demokratie, der Stabilität, der Rechtsstaatlichkeit und einer umfassenden Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal (ICTY) verlange. Die EU könne sich einen Import von Instabilität nicht leisten – vor allem nach den zwei gescheiterten Referenden sowie einer spürbar negativen öffentlichen Meinung gegenüber dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Die Tür der EU stehe für die Länder Südosteuropas offen, es liege an ihren eigenen Anstrengungen, wie schnell sie die Schwelle überschritten. Regionale Kooperation sei in dieser Hinsicht essenziell.

Der zweite Konferenztag widmete sich in konzentrierter Arbeitsatmosphäre einzelnen Aspekten und Fragestellungen, die in Panels gegliedert ohne Referate nach „Chatham House

Rules“ diskutiert wurden. **Panel I** befasste sich mit den **internen Entwicklungen in der EU und deren Auswirkungen auf Südosteuropa** (Bericht: Wim van Meurs / Anneli Ute Gabanyi). Die Diskussion konzentrierte sich zum einen auf die Frage, ob sich die EU nach den negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zum Europäischen Verfassungsvertrag derzeit in einer Krise befinde (was von einigen Teilnehmern nicht so gesehen wurde) und inwiefern sich diese auf künftige Erweiterungsschritte auswirken könnte. Einige Teilnehmer argumentierten, dass es ohne eine EU-Verfassung keine zusätzlichen Erweiterungen geben könne und warnten, dass ein zu großer Druck seitens der Region auf die EU, den Erweiterungsprozess voranzutreiben, kontraproduktive Folgen haben könne. Die EU müsse zuerst den Verfassungsvertrag annehmen, das Erweiterungstempo verlangsamen, einen weiteren „big-bang“ vermeiden und mehr Wert auf die Konditionalität legen. Andere äußerten Zweifel, ob die EU überhaupt eine Verfassung brauche oder ob der Verfassungsvertrag in seiner momentanen Fassung notwendig sei.

Zur Sprache kam in der Diskussion auch, dass innerhalb der EU-25 die Heterogenität der Interessen zunehme, vor allem da Politiker aus den Reihen der zehn neuen EU-Mitgliedstaaten weitere Erweiterungen favorisierten, die Wähler in der EU-15 aber dem EU-Projekt insgesamt zunehmend skeptisch gegenüber stünden. Die rückläufige Unterstützung der Bevölkerung gegenüber der EU allgemein und gegenüber der EU-Erweiterung im Besonderen sei ein klares Indiz dafür, dass die EU die Erweiterung im Jahre 2004 noch nicht verdaut habe. Eine Erweiterung ohne die Unterstützung der Bevölkerung der EU-25 sei nicht möglich. Zugleich würden pro-europäische Politiker der neuen EU-Mitgliedstaaten durch Euroskeptiker, wie etwa in Polen, ersetzt. Insgesamt gesehen befinde sich die EU nicht nur in einer Verfassungskrise (Rückfall auf die komplizierten Entscheidungsmechanismen des Vertrags von Nizza), sondern auch in einer Finanz- und Erweiterungskrise, wobei einige EU-Mitgliedstaaten zudem eine Krise ihres Wirtschafts- und Sozialsystems erfahren. Regulierung und Globalisierung seien die wahren Herausforderungen, nicht die Erweiterung. Würde diese weiter aufgeschoben, wäre das nicht nur kontraproduktiv für die EU insgesamt, sie würde vielmehr ihre Autorität einbüßen und ihre Versprechungen konterkarieren. Problematisch sei, dass zum einen der Finanzrahmen für 2007-2013 nach wie vor unklar sei, und zum anderen der Beitritt Rumäniens und Bulgariens die Diskussion über die Zusammensetzung der Kommission 2009 erneut auf den Tisch bringe. Allerdings kam auch zur Sprache, dass es gerade Krisen gewesen seien, welche die EU weiter brachten. Die momentanen Schwierigkeiten könnten insofern positiv gesehen werden, als sie der EU helfen, sich über die Erweiterung und Reformen klarer zu werden. Die Geschichte der Erweiterung zeige, dass sich die EU permanent in einer Krise befinde und qualitative Verbesserungen der Integration immer aus einer Krise entstünden.

Einig waren sich Teilnehmer aus EU-Mitgliedstaaten und der Region, dass es weder für die EU noch für den westlichen Balkan zur EU-Erweiterung Richtung Südosteuropa eine Alternative gebe. Trotz des unbestreitbar erfolgreichen Stabilitätsexports in die Region sei die EU jedoch kein Stabilitätsanker für gescheiterte oder scheiternde Staaten. Im Erweiterungsprozess seien umfassende und klare Bedingungen und Zwischenschritte (Visa-Freiheit, Überwindung der Kluft zwischen den Kandidatenländern und Aspiranten, strategische Lösung für den Komplex Serbien-Montenegro-Kosovo) nötig. Nicht alle Teilnehmer goutierten solche Zwischenschritte. Jetzt alle Länder auf SAA-Status „hochzufahren“ und die Unterstützung und Konditionalität auf dieser Basis zu intensivieren, böte keine wirklich funktionsfähige Alternative zur bestehenden EU-Erweiterungsstrategie.

Die zentrale Rolle der öffentlichen Meinung in der EU wurde von den Teilnehmern betont. Die Ansichten aber, weshalb die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden

gescheitert waren, gingen auseinander. Betont wurde, dass die Politik gut beraten sei, wenn sie sich mit den öffentlichen Perzeptionen über die EU befasse. Aber anstatt die Unzufriedenheit der Erweiterung anzulasten sollte man sich vielmehr mit den genuinen wirtschaftlichen und sozialen Ursachen der Skepsis auseinandersetzen. Wie allerdings mit den bestehenden Auffassungen umzugehen sei, darüber gingen die Meinungen auseinander. Sollte die Politik den Stimmungen nachgeben und zeitweise den Erweiterungsprozess verlangsamen bzw. stoppen? Oder sollte sie vielmehr Führungsstärke beweisen und mit der Erweiterung fortschreiten, wenn auch mit einer modifizierten Strategie? Die EU, so einige Teilnehmer, sollte für Länder *en route* zur Integration intermediäre Schritte ausarbeiten. Nicht neue Strategien seien gefragt, argumentierten andere, vielmehr sollte die EU die bereits bestehenden besser nutzen.

Die Frage der Beitrittsverhandlungen der Türkei mit der EU sei schlecht gehandhabt, sogar missbraucht worden und habe einen ernsten Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber der EU in Europa zur Folge. Die Meinung, dass die Verbindung zwischen dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien ebenfalls negative Auswirkungen auf die öffentliche Meinung gezeitigt habe, wurde nicht von allen Teilnehmern geteilt. Die öffentliche Debatte über die Türkei und die territoriale *Finalité* Europas würde, so wurde konstatiert, die potenziellen Kosten und Konsequenzen eines weiteren Balkankonflikts ignorieren. Entgegen aller unheilvollen Vorhersagen sei die EU-Osterweiterung ein Erfolg, seien keine der befürchteten Risiken tatsächlich eingetreten. Aus den Reihen der Teilnehmer aus der Region wurde der Appell an die Politiker der EU-25 gerichtet, Führung zu zeigen und sich nicht hinter der öffentlichen Meinung zu verstecken. Die EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Differenzen überwinden und eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik implementieren. Denn die Frage nach einer Erweiterung der EU nach Südosteuropa bestünde nicht im „Ob“, sondern im „Wann“ und „Wie“.

Im Rahmen von **Panel II: Die Reaktionen in Südosteuropa – Erwartungen und Ängste** (*Bericht: Franz-Lothar Altmann*) sollte erörtert werden, wie die gegenwärtige Situation in Südosteuropa selbst aufgenommen wird. Ist zu befürchten, dass nationalistisches Denken und Wahlen wieder erstarken? Weisen die Kommunalwahlen in Bosnien-Herzegowina, bei denen rein ethnisch definierte Parteien deutlich in der Wählergunst stiegen und die Parlamentswahlen in Serbien, wo die „Serbische Radikale Partei“ zur stärksten Fraktion im Parlament wurde, in diese Richtung? Ist andererseits wirklich der politische Wille in den Ländern erkennbar, europäische Standards zu akzeptieren und die Integration in die Europäische Union voran zu treiben? Ebenso war die Frage zu diskutieren, ob und inwiefern ggf. das Zögern der EU bezüglich des Inkrafttretens der Mitgliedschaft von Bulgarien und Rumänien in der Region als negatives Signal erachtet und als zunehmende Skepsis und Erschwernis der Bedingungen für weitere Erweiterungsschritte gesehen werde. Sind auf der anderen Seite aber die Entscheidung, mit Kroatien Beitrittsverhandlungen zu beginnen und die Empfehlung, Makedonien den Kandidatenstatus zu gewähren, positive Signale für die Region?

Das gesamte Bündel der EU-Empfehlungen und -Entscheidungen vom Oktober und November 2005, das für alle Länder der Region jeweils einen Schritt vorwärts in Richtung EU-Integration bedeutete, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau, wurde grundsätzlich als sehr positives Signal erachtet. Im Vergleich mit der letzten Erweiterungsrunde vom Mai 2004 wurde jedoch festgehalten, dass bei den Ländern Ostmitteleuropas der stabile Reformprozess die Integrationsperspektive gestärkt hatte, während sich in Südosteuropa die Lage anders darstelle. Hier stärke nicht der Reformprozess die Integrationsaussichten. Vielmehr sei ausschließlich die, wenn auch zum Teil sehr langfristige EU-Perspektive eine wichtige

Voraussetzung nicht nur für allgemeine Reformen, sondern auch für Lösungen der Problemsituationen im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina. Die Frage wurde aufgeworfen, ob der Erweiterungsprozess durch Demokratiedefizite gefährdet werden könne oder die Gefahr vielmehr darin bestehe, dass die Demokratisierung durch eine Verlangsamung des Erweiterungsprozesses in Gefahr gerate. Letzteres wurde von Vertretern aus der Region vorgetragen, die argumentierten, dass eine erfolgreiche Erweiterung die billigste Politik sei, denn sie führe zu beschleunigtem Wirtschaftswachstum, ermögliche verbesserte Exportbedingungen und erweitere zugleich den internen Markt.

Problematisch wurde die sich abzeichnende Teilung Südosteuropas durch den absehbaren EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens gesehen. Deren geplanter Beitritt zum Januar 2007 bzw. spätestens 2008 sei als ein verspäteter Teil der Beitrittswelle des Jahres 2004 zu werten. Eine Verzögerung der Beitritte beider Länder in das Jahr 2008 bringe keinen Vorteil. Im Gegenteil könnte dies die Beitrittsmüdigkeit verstärken, die dortigen Regierungen schwächen und sogar wirtschaftlich nachteilig sein. Für Rumänien wurden die potenziellen Verluste auf zehn Milliarden Euro beziffert. Aus dem Kreis der südosteuropäischen Teilnehmer wurde die Befürchtung geäußert, dass es Bestrebungen geben könnte, noch im Verlauf des Endprozesses zur Vollmitgliedschaft die Regeln zu ändern. Zudem habe der EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens möglicherweise gravierende finanzielle Konsequenzen für die Länder des westlichen Balkans und führe zu einer Teilung Südosteuropas. Denn nach erfolgter Mitgliedschaft Bulgariens und Rumäniens, die beide bereits in der Vorbeitrittszeit als anerkannte Kandidaten deutlich höhere finanzielle Zuwendungen erhalten haben als die Nicht-Kandidatenländer des westlichen Balkans, würden die Zahlungen für Mitglieder noch üppiger ausfallen und sich somit die Wohlstandsschere noch mehr öffnen.

Diskutiert wurden die Reaktionen in der Bevölkerung auf zu starken Reformdruck infolge der schwierigen EU-Bedingungen und die zunehmende Verunsicherung wegen der zeitlich zu langen Perspektive einer EU-Integration. Zunächst wurde ausdrücklich betont, wie positiv die Herbstempfehlungen 2005 der EU-Kommission für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA mit Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro sowie die Aussicht auf Gewährung eines Kandidatenstatus für Makedonien aufgenommen wurden. Am Beispiel Kroatiens wurde verdeutlicht, wie unterschiedlich und schwankend die Gefühle in der Bevölkerung vor und nach dem Bescheid über den Beginn von Beitrittsverhandlungen waren. So habe zwar Kroatien sehr stark von dem SAA profitiert, und für das Vorantreiben der notwendigen Reformen sei der Druck der Europäischen Union äußerst hilfreich gewesen. Die Verzögerung des Bescheids im März 2005 habe jedoch durchaus negative Reaktionen in der Bevölkerung hervorgerufen, wo man einen positiven Bescheid aus Brüssel nicht als Belohnung für Wohlverhalten gegenüber Den Haag, sondern lieber als notwendige Unterstützung für die eigenen Reformen erkennen wollte. Die öffentliche Meinung sei eine Art Interaktion mit der Politik, was in der EU beachtet werden müsse. Dementsprechend habe sich auch in Kroatien nach dem positiven EU-Bescheid deutlich die EU-Stimmung in der Bevölkerung gebessert. Andererseits sei der Bevölkerung nicht immer klar, welche enormen Anstrengungen es bedürfe, die in der EU entwickelten Standards zu übernehmen. Die berühmten „80.000-plus Seiten des Acquis Communautaire“ stellten eine enorme Aufgabe dar, wenn ein Land bis zum endgültigen Beitritt seine Gesetzgebung, seine Normen und Standards dem Acquis anpassen muss.

In der Diskussion wurde deutlich, dass sich die Länder trotz aller Gegensätze als Region verstehen. Dies wurde sogar insoweit betont, als die Feststellung erfolgte, man bleibe Teil der Region, auch wenn man EU-Mitglied geworden sei. Die EU müsse deshalb die Region als Ganzes verstehen und behandeln, dabei jedoch länderspezifischen Druck in Richtung

Fortführung der jeweils spezifischen Reformen ausüben. Vorrangig müsse am Image der Gesamtregion gearbeitet werden, das vor allem durch die organisierte Kriminalität belastet sei. Die Region stelle eine Haupt-Transitroute für die wichtigsten Bereiche der organisierten Kriminalität dar. Da organisierte Kriminalität auch von der Nachfrage bestimmt werde, sei eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und der Region unabdingbar. In diesem Zusammenhang wurde zudem argumentiert, dass weniger Treffen der regionalen Außenminister, dagegen mehr Zusammenkünfte der Verantwortlichen für Innenpolitik, Rechtsprechung und Polizeiwesen erforderlich seien. Hier bestünden klare Defizite. Eine intensiviertere Zusammenarbeit erfordere allerdings Wiederannäherung und Versöhnung. Hier wurde für mehr Unterstützung für die Bereiche Erziehung, Gesundheitswesen und kulturelle Zusammenarbeit plädiert – Bereiche, in denen die EU nicht existent sei. Immerhin sei geplant, mit Beginn des Jahres 2007 entsprechende Mobilitätsprogramme für die Region zu öffnen, doch sei hierfür 50% Kofinanzierung erforderlich. Andererseits würden bisher in Südosteuropa selbst keine Prioritäten für das Erziehungswesen gesetzt, so dass der häufig beklagte *brain drain* ohne eine Rückkehr in die Heimatländer weiter voran schreite. Positiv wurde in diesem Zusammenhang vermerkt, dass am 16. und 17. März 2006 bereits ein Treffen in Wien für die Bereiche Erziehung und Ausbildung vorgesehen sei.

Die Befindlichkeiten und Probleme im Dreieck Serbien, Kosovo und Montenegro stellten einen besonderen Diskussionspunkt dar. Es wurde von einigen Teilnehmern vorgebracht, dass für den Weg in die Europäische Union sowohl Kosovo als auch Montenegro in einen neuen Status überführt werden müssten. Dies sollte auch für Serbiens EU-Integration von Nutzen sein. Im Sinne Montenegros wurden hierbei vier Aspekte für das im Frühjahr 2006 angekündigte Referendum definiert: Zum ersten sei ein Referendum insofern auch für Belgrad nützlich, als es zu einer Klärung des Verhältnisses führe; zweitens solle Belgrad in einem in Montenegro abgehaltenen Referendum keine Rolle übernehmen; drittens sollten, gleich welches Ergebnis ein Referendum erbringe, weiterhin dieselben Rechte für alle gelten wie vor dem Referendum; und viertens sollte Belgrad als erster die Ergebnisse eines Referendums anerkennen. Erst nach dem Referendum, dessen Ausgang voraussichtlich den Unabhängigkeitswunsch Montenegros feststellen werde, sollten ernsthafte Verhandlungen zwischen Podgorica und Belgrad aufgenommen werden.

In der Kosovo-Frage wurde eine interessante Diskussionsposition aufgebaut: Es sei ein Fehler, das Kosovoproblem als eine territoriale Frage zu betrachten. Vielmehr müsse der serbischen Bevölkerung verdeutlicht werden, wie wenig realen Einfluss und Kontrolle Serbien de facto habe, man also in Verhandlungen mit Priština auf einer Nullebene beginne. Tue man dies, dann würde jedes Ergebnis einen Erfolg bedeuten. Hierbei sollten sich die Verhandlungen vor allem auf die Lebensbedingungen der Serben im Kosovo konzentrieren. Wenn es möglich wäre, für Kosovo einen Status zu erreichen, der als „Ohrid-Plus“ bezeichnet werden könne, womit beispielsweise serbische Lehrcurricula im Norden Kosovos sowie andere serbische Standards in serbisch bewohnten Gebieten garantiert würden, dann bestehe auch keine Gefahr, dass seitens der Radikalen Partei in Serbien aus den Kosovo-Verhandlungen politischer Gewinn gezogen werden könne. Vielmehr würden die wirklichen demokratischen Parteien nachfolgende Wahlen gewinnen, wenn sie mit der Taktik des Beginns an einem Null-Punkt in die Verhandlungen gingen.

Es wurde immer wieder betont, dass nationalistisches Denken in Südosteuropa nach wie vor eine starke Rolle spiele. Dies führte zu der Diskussion, wie stabil die Region tatsächlich und wie tief demokratische Standards bereits verwurzelt seien. Fragezeichen wurden in diesem Zusammenhang für Bosnien-Herzegowina, aber auch für Kosovo und Serbien gesetzt. Im Fall des Letzteren blieben die Diskussionsteilnehmer uneinig, wie stark in Zukunft die

Zustimmung der Wähler für die Radikale Partei zu erwarten wäre. Gefährlich sei es, zu hohe Erwartungen in der Region selbst zu wecken, die sehr schnell als nicht realistisch angesehen werden und Nährboden für Kritik an Reform- und EU-Annäherungspolitik bieten. So wurde zum Beispiel kritisiert, dass nach dem Thessaloniki-Gipfel 2003 Visa schwieriger und teurer zu erhalten gewesen seien. Wie könne nach solchen Erfahrungen positive Energie für weitere schmerzhaft Reformschritte erwartet werden? Die Realität sei, dass schlechte Nachrichten (Visa-Erschwernisse) sich schnell ausbreiteten, gute (die langfristige EU-Perspektive) eher nicht. Man müsse deshalb positive Nachrichten stärker verbreiten und plausibler erklären, was auch bedeute, dass diese möglichst intensiv von Brüssel beantwortet werden sollten. „Good news“ wiederum führten zu der Forderung der Image-Verbesserung des westlichen Balkans zurück. Es wurde festgestellt, dass bei dem bevorstehenden EU-Westlicher Balkan Gipfel im März 2006 in Gymnich dieser Frage größere Aufmerksamkeit gewidmet und möglichst viele Ministerien einbezogen werden sollten.

In Panel III: Was können die Länder Südosteuropas tun? (Bericht: Johanna Deimel) befasste sich ein Themenkomplex mit der zukünftigen Rolle des Stabilitätspakts für Südosteuropa (SP) und der Frage, wie die Region selbst Träger und Initiator wichtiger Prozesse werden könne (*regional ownership / regional leadership*). Betont wurde, dass sich der SP in seiner Tätigkeit zunehmend zurücknehmen wolle und eine „*exit strategy*“ vorbereite. Hierfür habe der SP in Vereinbarung mit der EU-Kommission eine „Senior Review Group“ gegründet, die eine entsprechende Evaluierung durchführe und Empfehlungen dafür aussprechen werde, wie die Einzelbereiche des SP in die Eigenverantwortlichkeit der Länder der Region überführt werden könnten. Ein wichtiger Vorschlag beinhalte, dass der Südosteuropäische Kooperationsprozess (SEECP) die Aufgaben des SP übernehmen solle. Kritisch angemerkt wurde aber, dass – obwohl die Region selbst größtes Interesse haben sollte, die regionale Zusammenarbeit zu stärken – die Länder nur sehr zögerlich bereit wären, Verantwortung zu übernehmen. Denkbar wäre, dass zunächst innerhalb des SEECP Institutionen geschaffen würden, die Bereiche des SP übernehmen mit dem Ziel einer zukünftig kompletten Eigenverantwortlichkeit über die Aktivitäten des Stabilitätspakts. Der SEECP habe seit Bestehen schwierige Prozesse durchlaufen. Es habe eine Art Schönheitswettbewerb Europas dahingehend gegeben, wer die größte Aufmerksamkeit der Region auf sich ziehen könne. Auch die Länder selbst seien Opfer dieses Wettbewerbs geworden, da sie ihre Aufmerksamkeit ganz nach Brüssel oder auf eine der großen Hauptstädte ausgerichtet hätten. Die regionale Kooperation sei dadurch ins Hintertreffen geraten. Mittlerweile verändere sich die Situation. Unter den Ländern bestehe zunehmend ein Konsens darüber, dass regionale Eigeninitiative notwendig und gewünscht sei. Ein Teilnehmer aus der Region bemerkte, dass es bezüglich des SP zwei Ansätze gebe. Der minimalistische Ansatz gehe davon aus, dass der SP geschaffen worden sei, um den Ländern in ihren Bemühungen um Stabilisierung sowie um eine Annäherung an die NATO oder das Partnership for Peace-Programm (PfP) zu helfen. Der maximalistische Ansatz impliziere, dass die Region über eine eigene Identität verfüge, dass es eine südosteuropäische Dimension der EU gebe. Dahinter verberge sich der Gedanke, dass es im allgemeinen Interesse der Länder liege, in verschiedenen Bereichen miteinander zu kooperieren. Der SEECP könne in gewisser Weise als politische Einrichtung den SP beerben. Noch aber müsse geklärt werden, ob die Länder dies wirklich wollten.

Wenn es um politische Führungsübernahme gehe, müssten hierfür auch entsprechendes Know-how und Kompetenzen vorhanden sein. Doch gebe es gerade bei den nationalen Parlamenten Südosteuropas große Defizite. Die enormen Anstrengungen seitens der EU-Kommission in ihrer Unterstützung der nationalen Regierungen fänden keine Entsprechung bei der Hilfe für die jeweiligen nationalen Parlamente, die wiederum die für die EU-

Annäherung notwendigen Gesetze ratifizieren müssten. In der Tat sei festzustellen, dass die Parlamentarier über Abkommen (Energie-Vertrag / Freihandelsabkommen) nur mangelhaft informiert seien. Aus der Diskussion erging der Appell an die Geberseite, die Stärkung der parlamentarischen Leistungsfähigkeit in ihre Arbeit einzubeziehen. Besorgnis erregend sei, dass die USA, die viele der Treffen unter Parlamentariern aus Südosteuropa finanzierten, das für diese Reisekosten vorgesehene Budget um 30 % gekürzt hätten. Das bedeute, dass einige Länder zukünftig keine Reisen mehr finanzieren könnten. Auch der Mangel an demokratischen Traditionen in Südosteuropa generiere Probleme. Es seien aber auch positive Entwicklungen zu vermerken: So gebe es vielfach funktionierende Ausschüsse und einen verstärkten regionalen interparlamentarischen Austausch. Im Sommer 2005 habe die so genannte „Western Balkans COSAC“ (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments) statt gefunden, ein praktisches Beispiel dafür, dass sich die Region zusammen finde, um mit einer Stimme zu sprechen. Mit Hilfe des SP sei eine trilaterale Kooperation zwischen dem Europaparlament, dem Europarat und dem OSZE-Parlament etabliert worden, die ebenfalls in die genannte Richtung weise. An die internationalen Experten wurde der Appell gerichtet, sich nicht als „Professoren“ zu gerieren und ihre Partner als „Studenten“, sondern als Partner zu erachten.

Was können die Länder Südosteuropas für sich selbst tun? Zunächst müssten sie ihre Gesetze entsprechend der gemeinsamen Werte der EU harmonisieren und implementieren. Für die Länder, so eine Stimme aus der Region, sei es zunächst leicht, diese zu übernehmen – schwierig hingegen sei die Frage, ob sie auch akzeptiert würden. Dabei sei gegenseitiger Respekt zwischen der EU und den einzelnen südosteuropäischen Ländern wichtig. Falls es gelänge, Regeln auch zu implementieren, verdiene dies Anerkennung. Die EU profitiere davon, auch von der durch die Erweiterung angestoßenen Verfassungsdiskussion. Die EU müsse sich dem Komplex der Globalisierung stellen, und hier sei eine erweiterte EU besser gewappnet. Die Auffassung, dass regionale Kooperation für die betroffene Region selbst von ausnehmend großer Bedeutung sei, wurde von allen teilnehmenden Vertretern aus Südosteuropa geteilt. Verglichen mit der Situation von vor einigen Jahren habe sich in dieser Hinsicht sehr viel zum Positiven verändert. Dies ließe sich nicht nur an der Zahl der bilateralen Gespräche und Besuche, sondern vor allem an den geschlossenen Vereinbarungen ablesen. Bevor aber, so ein Diskussionsbeitrag aus der Region, „ownership“ über regionale Projekte übernommen würde, müsste „ownership“ über innenpolitische Reformen erfolgen. Mazedonien, das als Erfolg für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gelte, habe zum Beispiel das Ohrid-Abkommen gegenüber der Öffentlichkeit nicht als aufoktroierte Lösung, sondern als Ergebnis eines Kompromisses behandelt und dabei eine schwierige und politisch kontroverse Zeit durchlebt. Es müsse klargestellt werden, dass der Prozess der EU-Annäherung unumkehrbar und kontinuierlich weitergehe. Die politischen Entscheidungen lägen bei den betreffenden Ländern selbst.

Sind aber die Politiker und die Öffentlichkeit in Südosteuropa bereit, Kompromisse einzugehen? Mehrere Diskussionsbeiträge widmeten sich besonders den bevorstehenden Entscheidungen über den zukünftigen Status des Kosovos und dem Referendum in Montenegro. Solange beide als rein interne und innenpolitische Angelegenheit Serbiens gelten, wie eine Stimme aus der Region feststellte, hätten eine wirkliche Transformation und tief greifende Reformen der Gesellschaft nur wenig Chancen. Montenegro und Kosovo böten vielmehr den so genannten Patrioten in Serbien eine perfekte Basis, ihre anti-europäische und gegen die EU-Integration gerichtete Agenda weiter zu verfolgen. In Frage gestellt wurde, ob die serbischen Politiker die konstatierte Irreversibilität des Prozesses bezüglich Montenegro verstünden und nach einem transparent und den internationalen Abmachungen entsprechend durchgeführten Referendum das Ergebnis akzeptierten. Das Referendum könne auch als neuer

Anfang in den bilateralen Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro erachtet werden. Wichtig sei, wie ein Teilnehmer betonte, dass – unabhängig davon, ob beide nach dem Referendum zusammen blieben oder nicht – sowohl Serbien als auch Montenegro funktionierende Staaten sein müssten. Nach dem Referendum müsse entschieden werden, ob entweder die Union gestärkt oder die Trennung verhandelt werden müsse. Die „Venedig-Kommission“ (European Commission For Democracy Through Law) sei beauftragt, eine Studie zum geplanten Referendum über die Kompatibilität der montenegrinischen Gesetzesgrundlagen mit internationalen Standards zu erstellen.

An die internationale Gemeinschaft wurde der Appell gerichtet, Kosovo nach der Klärung der Statusfrage nicht allein zu lassen. Kosovo brauche Unterstützung, um für alle dort lebenden Bürger, vor allem die Serben, ein friedliches, angstfreies und prosperierendes Umfeld zu schaffen. Noch stünde dem eine negative Wahrnehmung der Kosovo-Serben entgegen. Obwohl gerade im Bereich der Rückkehr vieles getan worden sei, der Minister für Rückkehr ein Serbe sei, und bereits fast 30.000 Eigentumsfragen geklärt werden konnten, drängen diese positiven Entwicklungen nicht angemessen an die Öffentlichkeit. Auch nach der Dezentralisierung müsse die Polizei Kosovos multi-ethnisch besetzt sein. Religiöse Einrichtungen der Orthodoxen Kirche seien nicht allein das kulturelle Erbe der Serben, sondern der Kosovaren insgesamt, sie seien als „Weltkulturerbe“ zu erachten. Die Rolle der Kirchen in der Region wurde von mehreren Diskutanten sehr kritisch betrachtet. Vielfach verwehre sich insbesondere die Orthodoxe Kirche einem Dialog, sie verschließe sich gegenüber „Europa“. Viele ihrer Priester hätten das Land noch nie verlassen und seien dadurch von der europäischen Agenda ausgeschlossen. Entgegen gehalten wurde dieser Feststellung, dass das Beispiel Mostar Dialogbereitschaft zeige. Auch im Kosovo würde sich gerade bei der Diskussion über die religiösen Einrichtungen ein konstruktiver Dialog entwickeln. Die Religionsgemeinschaften kämen zu der Erkenntnis, dass sie gemeinsame Probleme bei Finanzfragen, hinsichtlich ihres legalen Status und der Unverletzbarkeit ihrer religiösen Einrichtungen zu lösen hätten.

In der Frage der Flüchtlingsrückkehr sei im Januar 2005 in Sarajevo mit dem UN-Flüchtlingshilfswerk, der OSZE und der Europäischen Kommission auf der einen und Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro auf der anderen Seite eine Deklaration verabschiedet worden. Kroatien habe daraufhin eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet und werde in Kürze einen eigenen Aktionsplan vorlegen. Erwartet werde, dass alle drei Länder der Region ihre jeweiligen nationalen Aktionspläne zu einer gemeinsamen Matrix vereinen. Dies bedeute, dass es nicht nur einen Plan gebe, vielmehr würde dieser auch in den nationalen Budgets einen festen Posten einnehmen. Die regionale Kooperation und die gut nachbarschaftlichen Beziehungen hätten sich in den letzten Jahren deutlich entwickelt, müssten aber weiter vertieft werden.

Klar gestellt wurde schließlich ausdrücklich, dass Südosteuropa ein Teil Europas sei, dass der Traum eines vereinten Europas verbinde, aber es kein Monopol darüber gebe, wie sich eine europäische Identität definiere. Eine regionale Identität gebe es hingegen: Der Film der bulgarischen Filmemacherin Adela Peeva „Who’s this song?“ („Chia e тази pesen“) handle von einem in der ganzen Region bekannten Lied. In dem Dokumentarfilm sei in Mazedonien, der Türkei, Griechenland, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Bulgarien der Frage nachgegangen worden, woher das Lied stamme. Jeder, den Peeva befragte, egal in welchem Land, sei der festen Überzeugung gewesen, dass das Lied aus seinem Land stamme. Ungeachtet der heftigen Reaktionen, die manche der Befragten gezeigt hätten, als diese damit konfrontiert wurden, dass auch andere Länder der Region das Lied als ihr Eigen nennen, verbinde es und sei die Musik ein hervorragendes Beispiel für „regional ownership“.

Mittlerweile könne man in der »New York Times« über das Nachtleben in Belgrad lesen. Die Jugend mit ihren DJs schaffe ein neues Image, eine neue Identität. Wenn dem Balkan ein neues positives Markenzeichen gegeben werden könne, dann weise es genau in diese Richtung.

Im abschließenden **Panel IV** zur **Rolle der EU** (*Bericht: Heinz Jürgen Axt*) ging es vor allem um die Frage, welche diese in der aktuellen Situation übernehmen sollte, die von erheblichen Unsicherheiten über die weitere konstitutionelle Entwicklung der EU ebenso gekennzeichnet ist wie von Erweiterungsmüdigkeit. Ebenso bedeutsam war die Frage nach dem Prozess, der zur Heranführung der Staaten des westlichen Balkans an die EU als geeignet angesehen wird. In welchem Maße dazu ausreichende Finanzmittel bereitgestellt werden müssen und können, war ebenfalls zu klären. Und schließlich sollte das Verhältnis der erweiterten EU und ihrer Beitrittskandidaten zu den USA erörtert werden. – Es verwundert kaum, wenn zu den genannten Themen vielschichtige und auch konträre Beiträge geliefert wurden. Oftmals, so wurde konstatiert, herrschen in der EU selbst, aber auch auf dem westlichen Balkan überzogene Erwartungen an das, was von der EU zu leisten ist. Dass die EU dabei helfen müsse, das längerfristige Ziel des EU-Beitritts aller zu erreichen, war weitgehend unstrittig. In welcher Weise dagegen die EU bei den kurzfristigen Aufgaben der Stabilisierung sowie der sozioökonomischen Reformen helfen könne, darüber gingen die Ansichten auseinander. Von verschiedener Seite wurde hier das Prinzip der Eigenverantwortung betont. Auf dem Weg zur EU-Annäherung stellten sich durchaus Hemmnisse, deren Beseitigung auch im Verantwortungsbereich der EU läge. Erinnert wurde in diesem Zusammenhang u.a. an die Visumsproblematik oder auch die Wettbewerbssituation im landwirtschaftlichen Bereich.

Bezüglich einer zeitlichen Definition wurde die aktuelle Situation als „Post Conflict Phase“ charakterisiert. 2005 sei der Zeitraum zum Abschluss der SAAs gewesen. Bis 2010, so die Erwartung, sollten alle Staaten des westlichen Balkans zu EU-Kandidaten erklärt worden sein. Dafür wurde auch für erforderlich gehalten, dass in der Finanzvorschau der EU für die Jahre 2007-2013 ausreichende Finanzmittel bereit gestellt würden – eine Erwartung übrigens, der vom Europäischen Rat in Brüssel am 16.12.2005 nicht hat entsprochen werden können. Die EU, so wurde von Vertretern aus verschiedenen westlichen Balkanstaaten betont, hätte in der Region durchaus Erfolge vorzuweisen. So könne das Abkommen von Ohrid 2001 als Erfolgsformel für den gesamten westlichen Balkan gesehen werden. Es komme nunmehr darauf an, eine „Ohrid Plus-Formel“ zu entwickeln. Dies sei erforderlich, damit z.B. auch Bosnien-Herzegowina ein SAA mit der EU abschließen könne. Gerade hier ergebe sich für die EU eine vollkommen neue Situation, da sie nicht gleichsam die Nationalstaatsbildung als mehr oder weniger unbeteiligter Dritter abwarte, sondern aktiv in den Prozess eingeschaltet sei. Positive Erfahrungen und Ergebnisse sollten die EU ermutigen, als „Dach“ für die Beilegung der nicht geklärten Territorialkonflikte zu dienen. Die supranationale EU ermögliche ein Konfliktmanagement, bei dem sich die Akteure vor Ort oft überfordert fühlten. Dass von der EU nunmehr die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei mit dem Beginn entsprechender Verhandlungen mit Kroatien gekoppelt wurde, wird nicht nur positiv gesehen. Kritisch wurde angemerkt, dass sich dies angesichts der verbreiteten Reserviertheit gegenüber einem Türkei-Beitritt negativ für die Beitrittsaussichten der westlichen Balkanstaaten auswirken könne. Plädiert wurde für eine Entkoppelung der Prozesse.

Dass die EU-Beitrittsperspektive aufgrund ihrer Langfristigkeit nicht in ausreichendem Maße als Anreiz für die westlichen Balkanstaaten fungieren könne, wurde von verschiedener Seite bemängelt. Lösungen dieses Problems wurden darin gesehen, dass – wie etwa vom *think tank* CEPS (Centre for European Policy Studies) vorgeschlagen – „virtuelle Mitgliedschaften“

verliehen werden könnten, die zwar keine volle Teilhabe an den EU-Entscheidungsprozessen implizierten, dafür aber gleichsam garantierte Heranführungsperspektiven böten. Andere Teilnehmer betonten, dass Anreize nur dann wirksam seien, wenn sie von der EU im überschaubaren Zeitrahmen etwa von Legislaturperioden offeriert würden. Alles was darüber hinausginge, könne politische Akteure nicht zu einer Veränderung und Adaption ihrer Verhaltensweisen veranlassen. Dem wurde entgegen gehalten, dass die SAAs einen Prozesscharakter besäßen, so dass keine Zwischenschritte auf dem Weg zur Mitgliedschaft erforderlich seien. Auf jeden Fall – und das war verbreitete Auffassung unter den Teilnehmern – komme es jetzt darauf an, dass die EU ihren Worten (Thessaloniki 2003) auch Taten folgen lasse, die Perspektive der potenziellen Beitrittskandidatur also nach und nach konkretisiere und sich nicht von einmal gegebenen Versprechungen distanzieren. Dass diese Ansicht freilich nicht von allen politischen Kräften geteilt wird, wurde von einzelnen Teilnehmern auch betont. Im Europäischen Parlament, aber auch in den nationalen Pendanten und Regierungen mehrten sich die Stimmen, die vor einer Überdehnung der EU warnten. Erst müsse die EU ihre institutionellen und konstitutionellen Probleme lösen, bevor man an neue Erweiterungsrounden denken könne. Eine mögliche Zwischenlösung könne im Fall der westlichen Balkanstaaten darin bestehen, für die Region das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraums zu adaptieren.

Abschließend ging man auf das transatlantische Verhältnis ein. Mehrfach wurde bemängelt, dass die USA auch auf dem westlichen Balkan ihre Interessen deutlicher zur Geltung brächten als die EU. Dass die USA nunmehr bezüglich Mazedonien auf den im Rahmen der UN gebräuchlichen Zusatz der „ehemaligen jugoslawischen Republik“ verzichteten, wurde darauf zurückgeführt, dass Mazedonien die USA im Irak-Krieg unterstützte. Auf der anderen Seite, so wurde bemängelt, honoriere die EU die „Pro-Europäer“ in der westlichen Balkanregion nicht genügend. Unter denjenigen, die eine enge Anbindung der EU an die USA befürworteten, wurde eingeräumt, dass nicht anders als in Mittel- und Osteuropa das Zutrauen in die EU, wenn es Fragen der harten Sicherheit gebe, begrenzt sei. Hier müsse die EU noch an ihrem Glaubwürdigkeitsdefizit arbeiten. Insgesamt, so legte das vierte Panel nahe, stellt sich die aktuelle Problemlage als so komplex dar, dass sich einfache Lösungen verbieten. Die sehr dichte Diskussion zeigte jedoch zweierlei: Erstens bieten sich trotz der unterschiedlichen Auffassungen in Einzelfragen Korridore an, die zu gemeinsam zu verfolgenden Strategien führen können. Zweitens – und darin bestand Konsens – sollten diese Wege in enger Abstimmung zwischen EU und den Staaten des westlichen Balkans definiert und begangen werden.

Es oblag dem SOG-Vizepräsidenten Prof. Heinz-Jürgen Axt in Vertretung des Präsidenten und Staatsministers Gernot Erler, der bereits weiteren terminlichen Verpflichtungen nachkommen musste, zum Abschluss allen Teilnehmern für die sehr offene und konstruktive Diskussion zu danken. In den Dank eingeschlossen waren die Vorbereitungsgruppe mit Dr. Franz-Lothar Altmann, Dr. Johanna Deimel und Dr. Hansjörg Brey, aber auch die Mitarbeiterinnen der Geschäftsstelle der Südosteuropa-Gesellschaft sowie der Europäischen Akademie Berlin unter ihrem Direktor Prof. Eckart Stratenschulte für deren Gastfreundschaft.

Südosteuropa-Gesellschaft, Widenmayerstr. 49, D-80538 Muenchen

Tel.: +49 / 89 / 21 21 54-0

Fax: +49/ 89 / 228 94 69

Email: info@suedosteuropa-gesellschaft.com

Homepage: <http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com>