

Die Krise erfordert  
differenzierteres Wissen  
und Koordination

## Der Balkan ist ein Teil Europas

Heinz Brahm

Während es den Norwegern, Schweden, Dänen und Finnen ziemlich gleichgültig ist, wem von ihnen das höchste Ansehen gebührt, achten die Chauvinisten auf dem Balkan geradezu eifersüchtig auf ihren Status. Noch kurz vor dem Kosovo-Krieg räsonierte Slobodan Milošević über die Bedeutung seines Landes: „Wir sind etwas größer als Bulgarien, als Ungarn, als Griechenland. Der Rest auf dem Balkan sind Peanuts.“ Nach Jahrhunderten osmanischer Fremdherrschaft war der Nationalismus der befreiten Balkanvölker eine Entwicklungsphase, die schon deshalb schwer zu vermeiden war, weil lange Zeit die europäischen Großmächte, die sich selbst in der nationalistischen Pubertät befanden, weder Vorbild noch Hilfe sein konnten.

Politiker und Publizisten West- und Mitteleuropas haben sich in ihrer Arroganz gelegentlich sehr despektierlich, wenn nicht sogar brutal über den Balkan geäußert. 1991 hatte Marion Gräfin Dönhoff in der *Zeit* geschrieben, die Völker Jugoslawiens sollten ihren serbokroatischen Hass ausleben, wenn sie es für nötig hielten. Der Westen aber dürfe nicht eingreifen.

### Brüskierende Ignoranz

Jedes Balkanvolk hat in jüngster Zeit seine eigenen Erfahrungen mit dem Westen gemacht. Vielfach ahnt man bei uns nicht einmal, wie sehr Südosteuropäer durch Tollpatschigkeiten vor den Kopf gestoßen werden. Ein Politiker vom Balkan etwa wurde von einem prominenten

Parteiführer Westeuropas, der besonders jovial sein wollte, gefragt, ob sein Land eine eigene Sprache habe und ob es dort hohe Berge gebe. 1991 stellten die Slowenen und die Kroaten, die sich dem Westen zugehörig fühlten, mit Betroffenheit fest, dass sie zunächst weder von der EG noch von den USA in ihren Bestrebungen unterstützt wurden, sich von Jugoslawien zu trennen. In Bulgarien und Rumänien mischte sich nach 1989 in die Freude über die wiedergewonnene Freiheit recht bald die bittere Einsicht, halbe Verlierer zu sein. In Bulgarien wurde seit dem Umbruch nur ein Zehntel so viel investiert wie in Ungarn. Die Serben, die sich für westlicher und zivilisierter als die Kosovo-Albaner hielten, waren entsetzt, als sie 1999 von NATO-Staaten bombardiert wurden.

Das Gefühl der Demütigung, das man auf dem Balkan empfindet, ist natürlich nicht immer gerechtfertigt. Vieles, was in dieser Region geschieht, kann nicht akzeptiert werden, aber man darf auch nicht alle Länder Südosteuropas über einen Kamm scheren. Bedenklich wird es schon, wenn man sich in West- und Mitteleuropa nicht einmal mit den elementarsten Daten und Fakten des Balkans, geschweige denn mit dessen Kultur und Mentalität vertraut macht, nicht einmal mit dessen Geografie. Für die meisten Briten, Niederländer oder Deutschen sind Rumänen und Bulgaren nach wie vor siamesische Zwillinge, die man ständig miteinander verwechselt, weil sie sich angeblich täuschend ähnlich sehen.

Da man den Balkan nicht ausreichend kannte, hatten es die Propagandisten Belgrads leicht, selbst für die absurdesten Behauptungen Gehör zu finden. Der amerikanische stellvertretende Außenminister Eagleburger hat eingeräumt, dass er sich lange von den Serben hatte blenden lassen. Es war für die Serben von Vorteil, dass die ausländischen Botschaften ihren Sitz in Belgrad hatten und nicht in Zagreb. Milošević und die seinen boten alle Kniffe der Überredung, der Täuschung und der Desinformation auf, um die Welt hinters Licht zu führen. Westliche Militärs ließen sich von der Behauptung beeindrucken, dass ein Krieg gegen Jugoslawien aussichtslos sei. Griechen, die sich als beste Kenner des Balkans ausgaben, verkündeten zu Beginn der neunziger Jahre, dass keine Macht der Welt den Serben die Gebiete nehmen könnte, die von diesen einmal erobert seien.

### Kopflos in die Krise

Sowohl Südosteuropäer als auch westliche Balkanexperten behaupten gelegentlich, die EU und die NATO seien völlig konzeptions- oder sogar kopflos in die jüngsten Balkankrisen gestolpert. Richtig ist, dass die südosteuropäische Region lange ganz und gar keine hohe Priorität für die Staaten der EU besaß. Die Außenministerien hatten sich seit 1989 einer Flut von Aufgaben ausgesetzt gesehen, der sie kaum noch Herr wurden. Statt mit neun sozialistischen Staaten hatten sie es innerhalb kurzer Zeit mit 27 souveränen Ländern zu tun. Schon der Gedanke an einen möglichen Zerfall Jugoslawiens wäre den meisten Politikern und Diplomaten als ein Sakrileg erschienen.

Dementsprechend hatte man keine Pläne für alle Eventualitäten. Man wurde ein Opfer der *political correctness*. Von einigen Staaten ist es Deutschland sehr verübelt worden, dass es sich so vehement für die diplomatische Anerkennung von Kroatien und Slowenien eingesetzt hatte.

Nicht nur in Belgrad ließ man der Wut auf Hans-Dietrich Genscher freien Lauf. Der amerikanische Journalist David Binder wollte den deutschen Außenminister am liebsten vor ein Kriegsgericht bringen. Die beste Konzeption nützt nichts, wenn die Politiker in den entscheidenden Ländern nicht davon überzeugt werden können.

Das Interesse an Südosteuropa war und ist in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich. Griechenland muss bei jedem Konflikt in den nördlichen Nachbarländern den Funkenflug fürchten. Italien bereitet nichts mehr Sorge als die illegale Einreise von Albanien-Flüchtlingen. Eine gemeinsame Linie gegenüber dem zerfallenden Jugoslawien wurde anfangs vor allem dadurch erschwert, dass sich Frankreich, England und die USA aus historischen Gründen stärker mit Belgrad verbunden fühlten, die Bundesrepublik und Österreich aber mit Zagreb. Den Portugiesen, Iren oder Norwegern brennen die Probleme des Balkans dagegen kaum auf den Nägeln. In den Monaten des Jugoslawien-Krieges offenbarte sich das ganze Ausmaß der außenpolitischen Uneinigkeit der Europäischen Gemeinschaft.

### Stabilitätspakt: Wahrheit und Mythos

Es war ein schwieriger Prozess, bis man sich zu einer gemeinsamen Außenpolitik gegenüber den Krisenherden in Südosteuropa durchgerungen hatte. Spätestens nach Dayton erkannte man, dass man es nicht immer den USA überlassen durfte, die Kastanien aus dem Feuer zu holen, wenn es um europäische Angelegenheiten ging. Mit der am 10. Juni 1999 in Köln ergriffenen Initiative zur Schaffung eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der von deutschen Diplomaten schon im Januar 1999 vorgelegt worden war, wollte man die positiven Erfahrungen der amerikanischen Westeuropapolitik nach 1945

in modifizierter Form auf den Balkan anwenden. Das Ziel war es, die Länder des Balkans Schritt für Schritt an den Familienvorstand der EU heranzuführen. Es war eine Sternstunde, als es auch gelang, Russland von einer Politik der Obstruktion fernzuhalten. Eine so weit reichende Gemeinsamkeit der Europäer gegenüber dem Balkan hat es selten oder nie zuvor gegeben. Russland bleibt allerdings ein Unsicherheitsfaktor. Selbst die USA gehen, wie ihr Umgang mit der UCK vermuten lässt, hier und da andere Wege als die EU.

Dass im Zuge der neuen Balkan-Politik vor allem den Kosovo-Albanern, Albanern, Montenegrinern, Bosniern, Mazedoniern und – nach dem Sturz von Milošević – auch den Serben unter die Arme gegriffen werden musste, ist angesichts deren akuter Nöte selbstverständlich. Das strategische Ziel war jedoch die Sanierung des gesamten Balkans. Dies ist eine Titanenarbeit, die einen langen Atem, sehr viel Geduld, aber auch sehr viel Kapital erfordert. Man kann nicht erwarten, dass man Mentalitäten in wenigen Jahren ändern kann, die in Jahrhunderten entstanden sind. In den einzelnen Balkanstaaten wird es, offen oder versteckt, zu Querelen wegen der angeblich ungleichen Unterstützung kommen. Allen Animositäten zum Trotz darf man jenen Staaten, die konsequent die unabdingbaren Reformen durchsetzen, eine besondere Fortschrittsdividende nicht vorenthalten. Jeder Anreiz, die Transformation zu beschleunigen, würde fehlen, wenn man die Reformschritte eines Landes nicht honorierte.

Der Stabilitätspakt wurde rasch zu einem Mythos. In Südosteuropa glaubte man, dass gewaltige Geldströme in ihre Länder umdirigiert würden. In Westeuropa scheinen Optimisten angenommen zu haben, dass mit diesem Pakt alle Krisen auf dem Balkan im Keim ersticken werden könnten. Derartige Illusionen

konnten nur entstehen, weil man weder konkrete Vorstellungen von dem schwierigen Erbe auf dem Balkan noch von den begrenzten Möglichkeiten des Paktes hatte. Diesem Pakt gehören nicht nur die Staaten der EU und Südosteuropas an, sondern auch die der G8 (damit auch die USA und Russland), ferner die Schweiz und Norwegen, die Europäische Kommission, die UNO, die NATO, die OSZE, internationale Banken sowie weitere Organisationen. Er ist kein Instrument der EU, wenn diese auch in ihm dominiert. Nicht alle Signatarmächte sind auch zu finanzieller Hilfe bereit. Die Palette der Aufgaben, die sich der Pakt gestellt hat, ist nicht weniger bunt als die Schar seiner Mitglieder. Seine drei Arbeitsfelder (Demokratisierung und Menschenrechte, Wirtschaft und Entwicklung sowie Sicherheit) lassen zunächst nicht erkennen, wie ehrgeizig die gesteckten Ziele sind. Mit 244 Projekten des Quick-Start-Paktes hilft der Stabilitätspakt beim Ausbau der Verkehrsnetze, beim Kampf gegen die Korruption, beim Umweltschutz, bei der Vorarbeit zur Gleichstellung der Frauen, beim Minderheitenschutz oder bei der Verbesserung der Medienarbeit. Dies sind jedoch nur einige der vielen Vorhaben.

## Organisation

Das Hauptquartier des Stabilitätspaktes in Brüssel, das mit nur etwa dreißig Personen nicht größer als eine kleine oder mittlere Botschaft ist, trifft nur die Vorauswahl unter den vorgeschlagenen Projekten. Die eigentliche Entscheidung wird jedoch vom Geldgeber getroffen, der auch die Realisierung zu überwachen hat. Der Stabilitätspakt hat die einzelnen Projekte zu koordinieren und dringt auf die Einhaltung der gesetzten Fristen. Die federführenden Agenturen (*lead agencies*) der einzelnen Projekte aber können die EU-Kommission, die OSZE, die NATO oder nationale Ministerien sein. Sie stel-

len auch die finanziellen Mittel bereit und begleiten die Unternehmungen bis zu deren Vollendung oder Abbruch. Die meisten Projekte, so heißt es, sind aus der südosteuropäischen Region heraus angeregt worden und haben dann einen Sponsor gefunden.

Das kleine Team, das der betriebsame Sonderkoordinator Bodo Hombach, der frühere Kanzleramtsminister Gerhard Schröders, leitet, reicht natürlich nicht aus, um alle Projekte bis ins Detail zu verfolgen. Zunächst kam Hombach dem Ressort Chris Patten, des EU-Kommissars für Außenpolitik, ins Gehege. Hombach selbst röhmt sich allerdings seiner guten Beziehungen zu Patten wie zu Javier Solana, dem Hohen Beauftragten der EU für gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik. Er klagt nichtsdestoweniger Stein und Bein über die Langsamkeit der Brüsseler Bürokratie, die jedoch auch ihre Gründe haben mag, wenn sie die einzelnen Vorhaben sorgfältig unter die Lupe nimmt.

### Koordination der EU-Politik

Die Koordination der EU-Politik gegenüber Südosteuropa ist auch heute noch nicht ideal. Man kann niemanden zwingen, sich unter das Dach des Stabilitätspaktes zu begeben. Natürlich gibt es auch heute noch bilaterale Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten der EU und denen auf dem Balkan. Nach wie vor überschneiden sich hier viele Fäden. Niemand weiß genau, wo die Kompetenzen der einzelnen Akteure beginnen und wo sie enden. Die EU, die USA und die OSZE entsenden je einen Sonderbeauftragten nach Mazedonien. Die 1,5 Milliarden Dollar, die im Juni auf einer von der EU-Kommission und der Weltbank einberufenen Geberkonferenz Jugoslawien zugesagt wurden, wurden nicht im Rahmen des Stabilitätspaktes vergeben, stehen aber im Kontext der neuen Balkan-Politik.

Vor Ort ist die Vielfalt noch verwirrender. Man findet sich nur mühsam im La-

byrinth der 400 im Kosovo tätigen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zurecht, die mit ihren geheimnisvollen Abkürzungen an Formeln einer neuen Chemie denken lassen. In Bosnien-Herzegowina müssen allein im Peace Implementation Council fünf Akteure unter einen Hut gebracht werden: COMSFOR, HR, OSZE, IPTF und UNHCR. Zu viele Organisationen arbeiten ohne straffe Steuerung.

Im März 2000 sind auf der Geberkonferenz für den Quickstart des Stabilitätspaktes statt der erwarteten 1,8 Milliarden Euro sogar 2,4 Milliarden zugesagt worden, vor allem von den internationalen Finanzinstitutionen, der EU und auch von den USA und der Schweiz. Drei Viertel der Gelder des Quickstarts sollen Großprojekten der Infrastruktur zugute kommen. Die kostenträchtigsten Unternehmen werden von der EU-Kommission, der Europäischen Investitionsbank oder anderen Institutionen begutachtet, bevor die ersten Zahlungen beginnen können.

Die neue Balkanpolitik, die im Stabilitätspakt ihren sichtbarsten Ausdruck fand, blieb nicht ohne Wirkung. Die südosteuropäischen Spitzenpolitiker kommen häufiger zum gemeinsamen Meinungsaustausch zusammen. Dies ist zum Teil etwas euphorisch als Beginn einer Friedensära auf dem Balkan gefeiert worden. Immerhin haben sich aber inzwischen Bukarest und Sofia auf den Bau einer Donaubrücke geeinigt, die Vidin und Calafat verbindet. Es ist charakteristisch für die Situation in Südosteuropa, dass es bislang nur eine einzige Donaubrücke zwischen Rumänien und Bulgarien gab. Es ist ein Verdienst des Stabilitätspaktes, dass man sich in Südosteuropa in jüngster Zeit auf ein Freihandelsregime geeinigt hat. In Berlin glaubte man sich auch einiges darauf zugute halten zu dürfen, dass man durch eine verdeckte Finanzierung sowohl der Opposition wie der re-

gimekritischen Medien zum Sturz von Milošević beigetragen habe. Es waren jedoch die USA, die mit ihrem Druck auf Belgrad die Auslieferung von Milošević an das UN-Tribunal in Den Haag erzwangen.

Die internationale Staatengemeinschaft hat seit 1991 enorme Summen für die Balkanländer aufgebracht und wird auch in Zukunft beträchtlich zahlen müssen. Die Ausgaben für die NATO-Intervention und die dadurch auf dem Balkan entstandenen Schäden sind auf hundert Milliarden D-Mark geschätzt worden. Ob die Addition zweier so verschiedener Positionen überhaupt statthaft ist, bleibt allerdings fraglich.

Die Bundesrepublik hat für die Kriegsfolgen in Bosnien-Herzegowina zwanzig Milliarden D-Mark getragen. Aber nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die einzelnen Bundesländer, die politischen Stiftungen, Wirtschaftsunternehmen, Handwerkskammern, Medien, karitative Organisationen und eine Vielzahl von Einzelpersonen haben ein erstaunliches Engagement bewiesen. Der Westen wird für seine Bemühungen, die Kriegsschäden zu beseitigen, nicht immer Dank ernten. Viele Serben bleiben davon überzeugt, dass die EU ihre Schuld gegenüber ihrem Staat nie mehr abtragen kann. Die Kosovo-Albaner wiederum wollen nicht verstehen, dass die KFOR-Soldaten heute die Serben vor Übergriffen schützen müssen.

Wenn die EU-Gelder nicht vergeudet werden sollen, bedarf es auf westlicher Seite balkantauglicher Spezialisten mit großem Einfühlungsvermögen sowie einer gehörigen Portion Idealismus und auf der Gegenseite absolut zuverlässiger Personen, die alles daran setzen, dass die Hilfe von außen optimal genutzt wird. Zeitweise drohte der Elan des Stabilitätspaktes schon nachzulassen. Im Oktober 2000 stritten sich die EU-Außenminister in Luxemburg darüber, wie hoch die Un-

terstützung für die Mittelmeerstaaten und für den Balkan sein sollte. Für Südosteuropa hatte Brüssel 5,5 Milliarden Euro bis 2006 eingeplant.

### **Kein Marshallplan**

Ein Marshallplan für Südosteuropa wird der Stabilitätspakt sicher nicht. Der Marshallplan war aus einem Guss, weil nur eine Regierung letzten Ende entschied. Beim Stabilitätspakt müssen zu viele Interessen unter einen Hut gebracht werden. Es fehlt in der EU auch noch immer an der nötigen Solidarität, an Emphase und wirtschaftlicher Anschubhilfe. Die Summe von 2,4 Milliarden Euro des Quickstarts ist nur ein Tropfen auf einen heißen Stein. Allerdings sind die Voraussetzungen auf dem Balkan für einen wirtschaftlichen Sprung nach vorn nicht sonderlich günstig.

Oberflächlich gesehen waren 1989 die Bedingungen für eine Sanierung der Wirtschaft etwa in Rumänien und Bulgarien, die keinen Krieg verloren hatten, besser als in Nachkriegsdeutschland, das besiegt und zerbombt war sowie auch noch zwölf Millionen Flüchtlinge aufnehmen musste. Für einen Neuanfang der Wirtschaft bedarf es jedoch nicht nur finanzieller Mittel, sondern auch eines hohen technischen und ökonomischen Niveaus und vor allem einer wild entschlossenen Bevölkerung, sich eine bessere Zukunft zu sichern. Auf dem Balkan fehlte jedoch das nötige Know-how, das Westeuropa vor vier Jahrzehnten besaß. Die Umkehr bei den Verlierern von 1945 war radikaler, massiver und schneller als bei den Gewinnern von 1989. Die Zerstörungen ließen den Deutschen nach dem Krieg auch gar nicht die Wahl, lange mit dem Wiederaufbau zu warten.

Die meisten Rumänen, Bosnier oder Mazedonier haben ganz offensichtlich zunächst nicht einmal gewusst oder auch nur geahnt, dass ihre in sozialistischen Treibhäusern abgeschottete Ökonomie

der Zugluft der freien Marktwirtschaft nicht standhalten würde. Sie ließen sich daher mit einschneidenden Reformen sehr viel mehr Zeit als die Polen, Ungarn und Tschechen. Den Serben stand ohnehin der Sinn mehr nach nationalistischer Größe als nach Demokratie und Marktwirtschaft.

Es war kein Zufall, dass sich die Parteien mit kommunistischem Stammbaum auf dem Balkan länger an der Macht behaupten konnten als etwa in Polen oder in Ungarn, die serbischen Sozialisten sogar bis 2000. Auch heute noch stehen die südosteuropäischen Postkommunisten der westlichen Sozialdemokratie nicht so nahe, dass sie problemlos in die Sozialistische Internationale aufgenommen werden könnten.

### Das Spezifische Erkennen

Der Balkan ist noch längst nicht über den Berg. Für Bodo Hombach und viele europäische Politiker war es eine Enttäuschung, als auch nach dem Sturz von Milošević die Kosovo-Albaner nicht an einen Verhandlungstisch mit den neuen serbischen Politikern gebracht werden konnten. Die Unruhen in Bosnien-Herzegowina, die Scharmützel an den Grenzen des Kosovo sowie schließlich die jüngsten militärischen Vorstöße der UCK in Mazedonien, die die Statik des gesamten Balkans gefährden können, haben viele Westeuropäer ziemlich ernüchtert. Mit Geld ist es längst nicht getan. Es gibt kein kurz- oder mittelfristig wirksames Heilmittel gegen den Hass der verfeindeten Nationalitäten, sondern nur Palliativa. Allein die Präsenz ausländischer Streitkräfte kann in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und demnächst wohl auch in Mazedonien den Schein eines geregelten Lebens aufrechterhalten.

Der Balkan ist ein Teil Europas, und er bleibt ein Problem Europas. Er wird uns umso mehr beschäftigen, je weniger wir uns mit ihm beschäftigen. Es wird unmöglich sein, die Länder des Balkans auf unabsehbare Zeit in einer Quarantänestation vor den Toren der EU warten zu lassen. Wenn das Wirtschaftsgefälle zwischen der EU und dem Balkan zu groß wird, werden die besten Arbeitskräfte Südosteuropas auswandern, vor allem Akademiker und junge Fachleute. Damit würde in diesen Staaten nicht nur die Alterssicherung gefährdet. Heutige Minderheiten würden prozentual und politisch an Gewicht gewinnen. Grenzen könnten infrage gestellt werden, und der Balkan könnte endgültig zum Armenhaus Europas werden.

Die weitsichtigsten Politiker in Südosteuropa wissen um die Gefahr der Isolierung in Europa und lassen nichts unversucht, um das Image ihrer Länder zu verbessern. In der Tat gibt es derzeit den Balkan schon nicht mehr. Was man in jüngster Zeit als Balkanwirren ansah, war nichts anderes als der Zerfallsprozess von Jugoslawien, der noch immer nicht zu Ende gekommen ist.

Griechenland ist schon längst EU-Mitglied, und Slowenien hat große Chancen, das rettende Ufer bald zu erreichen. Bulgarien konnte die Turbulenzen von 1996/97 überwinden und ist eine berechenbare Größe auf dem Balkan geworden. Die Kroaten haben den schrillen Nationalismus hinter sich gelassen, ebenso die Serben, wenn auch mit Verspätung. Die Differenzierung wird sich fortsetzen. Es kann nur das Ziel der EU sein, die Krisenherde von den Rändern her einzudämmen. Heute aber schon wird man nicht umhinkönnen, das Spezifische eines jeden einzelnen Staates zu erkennen und dementsprechend zu handeln.