



Beilage zur Wochenzeitung

**DasParlament**

3. März 2003

# Aus Politik und Zeitgeschichte

**3** Holm Sundhaussen

---

**Staatsbildung und ethnisch-nationale  
Gegensätze in Südosteuropa**

**10** Anton Sterbling

---

**Eliten in Südosteuropa**  
Rolle, Kontinuitäten, Brüche

**18** Heinz-Jürgen Axt

---

**Vom Wiederaufbauhelfer  
zum Modernisierungsagenten**  
Die EU auf dem Balkan

**27** Franz-Lothar Altmann

---

**Regionale Kooperation in Südosteuropa**

**34** Wim van Meurs

---

**Den Balkan integrieren**  
Die europäische Perspektive der Region nach 2004

**40** Andrea K. Riemer

---

**Die Türkei und die Europäische Union**  
Eine unendliche Geschichte?



Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Berliner Freiheit 7  
53111 Bonn.

**Redaktion:**

Dr. Klaus W. Wippermann  
(verantwortlich)  
Dr. Katharina Belwe  
Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
Hans G. Bauer  
*Redaktion dieser Ausgabe:*  
Nicole Maschler

**Internet:**

[www.das-parlament.de](http://www.das-parlament.de)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **DasParlament**  
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,  
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,  
Telefon (0 68 05) 61 54 39,  
Fax (0 68 05) 61 54 40,  
E-Mail: [parlament@sdv-saar.de](mailto:parlament@sdv-saar.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung **DasParlament**  
einschließlich Beilage zum Preis  
von Euro 9,57 vierteljährlich,  
Jahresvorzugspreis Euro 34,90  
einschließlich Mehrwertsteuer;  
Kündigung drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-  
mappen für die Beilage  
zum Preis von Euro 3,58  
zuzüglich Verpackungskosten,  
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in der Beilage

**Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar;  
sie dienen lediglich der  
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke  
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

## Editorial

■ „Willkommen im Club“ hieß es auf dem Kopenhagener Gipfel der Europäischen Union im Dezember 2002 für zehn weitere Beitrittskandidaten: Mitte April wird die Aufnahme der baltischen Staaten, der Visegrád-Länder, Sloweniens, Maltas und Zyperns besiegelt. Bulgarien, Rumänien, die fünf Staaten des Westbalkans und die Türkei haben dagegen vergeblich auf ein Ticket nach Europa gehofft. Die EU setzt zunächst auf Hilfe zur Selbsthilfe, kämpft Südosteuropa doch mit schwer wiegenden Problemen: ethnische Konflikte, wirtschaftliche Krisen, soziale Unsicherheit.

■ Rund vier Millionen Menschen haben in den Wirren der postjugoslawischen Kriege ihre Heimat verloren. Sie wurden Opfer von Vertreibungen und ethnischen Säuberungen. Ein friedliches Zusammenleben in den durch Bürgerkrieg zerstörten multiethnischen Gesellschaften wird erst möglich sein, wenn die Staaten nicht mehr als „Eigentum“ einer Bevölkerungsgruppe gelten, meint *Holm Sundhaussen*. Solange sie aber ethnisch-national definiert werden, seien territoriale Selbstverwaltungsrechte für Minderheiten unverzichtbar.

■ Die Transformation der ehemals kommunistischen Länder Südosteuropas kann nur gelingen, wenn verantwortungsbewusste Eliten den Umbau in Wirtschaft und Gesellschaft unterstützen. Nicht zuletzt aufgrund etatistischer Traditionen konnte jedoch die alte Nomenklatura ihren Einfluss erneut in ökonomische Vorherrschaft und politische Macht ummünzen, wie *Anton Sterbling* zeigt. Schon jetzt zeichnen sich Klientelismus und Korruption als Probleme in einzelnen südosteuropäischen Gesellschaften ab.

■ Durch Kooperation, Assoziation und – langfristig – einen Beitritt zur EU können sich Chancen der Modernisierung ergeben, betont *Heinz-Jürgen Axt*. Gleichwohl warnt er vor den Anpassungs-

kosten, die den Gesellschaften Südosteuropas durch die Annäherung an die Union entstehen. Die Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal in den achtziger Jahren habe gezeigt, dass der Erfolg des Integrationskurses wesentlich von den Anstrengungen der jeweiligen Länder abhängt.

■ Gerade an der Eigenverantwortung – auch für die Region als Ganzes – mangelt es aber offenbar. So sind greifbare Fortschritte in der grenzüberschreitenden Kooperation nach Ansicht von *Franz-Lothar Altmann* weitgehend auf Initiativen von außen zurückzuführen. Den Staaten Südosteuropas fehlen nicht nur die Finanzmittel für größere Gemeinschaftsprojekte; auch bürokratische Hemmnisse und organisatorische Fehler erschweren die Zusammenarbeit.

■ Die bisherige Doppelstrategie der EU gegenüber dem Balkan sei wenig stringent, so *Wim van Meurs*. Während sie im Rahmen der bilateralen Abkommen Reformen belohne, unterstütze sie mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa die schwächsten Länder – ohne diese Hilfe an Bedingungen zu knüpfen. Damit drohe die – wirtschaftlich und sozial ohnehin heterogene – Region auseinander zu driften. Ein Gesamtkonzept sei nötig, das den Entwicklungsunterschieden der Länder Rechnung trägt.

■ Während alle ehemals kommunistischen Staaten Südosteuropas inzwischen eine Beitrittsperspektive haben, ist die EU im Falle der Türkei zögerlich. Mehrere Faktoren schieben *Andrea K. Riemer* zufolge eine Zusage hinaus: das Demokratiedefizit der Türkei, die finanzielle Umverteilungswirkung in der Union und die Auswirkungen auf deren institutionelles Gefüge. Spätestens bei der Erweiterungsrunde 2004 müsse die EU jedoch eine Antwort auf das türkische Beitritts-gesuch geben. Letztlich geht es auch um die Klärung der europäischen Identität.

*Nicole Maschler* ■

## Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa

Rund 450 000 Quadratkilometer umfasst die Region, die als Südosteuropa im engeren Sinne bezeichnet wird. Gemeint ist der Balkanraum südlich von unterer Save und Donau – ein Gebiet deutlich kleiner als Frankreich, in dem Ende des 20. Jahrhunderts etwa 42 Millionen Menschen lebten. Noch vor zweihundert Jahren bestanden im Balkanraum weder Nationalstaaten noch nationale Mehr- oder Minderheiten: Der damalige Staat – das Osmanische Reich – war ein multireligiöses, multiethnisches und multilinguales Imperium. In seinem europäischen Teil gab es eine Vielzahl ethnischer Gruppen. Nationale Mehr- und Minderheiten existierten aber weder real noch in der Wahrnehmung der Bevölkerung: zum einen, weil sich die Nationen erst formierten und ihre jeweiligen Merkmale noch ausgehandelt werden mussten; zum anderen, weil Mehrheiten und Minderheiten nicht nur aufeinander bezogen sind, sondern immer auch auf ein Tertium Comparationis, einen Vergleichspunkt (z. B. die Bevölkerung eines bestimmten Gebiets). Nationale Majoritäten und Minoritäten sind – komplementär, zum Teil aber auch zeitversetzt entstandene – Produkte der zweiten Hälfte des 19. und des 20. Jahrhunderts.

Die Zurückdrängung des Osmanischen Reiches aus Europa begann mit den serbischen Aufständen von 1804 und 1815 und dem griechischen Befreiungskrieg von 1821 bis 1829. Innerhalb eines Jahrhunderts wurde die politische Landkarte des Balkanraums völlig umgekrempelt. Mit den Balkankriegen von 1912/13 erreichte dieser Prozess seinen vorläufigen Endpunkt. Die Herrschaft über den einst politisch einheitlichen Balkanraum teilten sich nun sieben Staaten: Serbien, Montenegro, Albanien, Griechenland und Bulgarien; hinzu kamen Österreich-Ungarn, das seit dem Berliner Kongress 1878 die beiden Provinzen Bosnien und Herzegowina verwaltete, sowie das Osmanische Reich, dessen europäische Besitzungen auf Ost-Thrakien zusammengeschrumpft waren.<sup>1</sup>

Die Prozesse der postosmanischen Staats- und Nationsbildung waren nicht nur von Rivalitäten

der Großmächte begleitet, sondern auch von heftigen innerbalkanischen Auseinandersetzungen. Je größer die Zahl der Nationalbewegungen wurde und je mehr sich die Aufteilung des osmanisch-europäischen Territoriums jenem Punkt näherte, über den hinaus es nichts mehr zu verteilen gab, desto schärfer wurden die Konkurrenzkämpfe. Denn die „Balkanisierung“ der Region war ein Nullsummenspiel: Was einer gewann, musste ein anderer zwangsläufig verlieren. Dabei nahm die Zahl der Agierenden ständig zu. Zu den Regierungen kam eine Vielzahl privater und halbprivater Akteure, welche die „nationale Vereinigung“ auf eigene Faust betrieben, so dass sich der Balkanraum seit Ende des 19. Jahrhunderts zu einem Eldorado terroristischer Geheimbünde und Guerillaformationen entwickelte.

Dieses Phänomen zeitigte dramatische Folgen, denn die Grenzen zwischen militärischen, paramilitärischen und irregulären Verbänden auf der einen Seite und der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite verwischten sich zunehmend. Da es zwischen den Guerillaorganisationen und der Zivilbevölkerung keine klare Unterscheidung mehr gab (lange bevor der „Volkskrieg“ im zweiten Jugoslawien<sup>2</sup> zur offiziellen militärischen Doktrin avancierte), geriet die gesamte Bevölkerung auf der Gegenseite unter den Generalverdacht, Teil der Kriegspartei zu sein. Während der Balkankriege von 1912/13 kam es daher erstmals in der modernen europäischen Geschichte zu ethnischen Säuberungen in großem Stil.<sup>3</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt war die Bevölkerung in den postosma-

<sup>2</sup> *Anmerkung der Redaktion:* Im Jahr 1918 erfolgte die Gründung des „Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen“, das 1929 in „Königreich Jugoslawien“ umbenannt wurde. Es wird auch als das erste Jugoslawien bezeichnet. 1941 besetzten deutsche und italienische Truppen das Land und errichteten den faschistoiden „Unabhängigen Staat Kroatien“ (Ustascha), zu dessen Gebiet auch Bosnien und die Herzegowina gehörten. 1941 bildeten sich verschiedene Partisanengruppen. 1943 gewannen die Kommunisten unter Josip Tito die Oberhand. Im November 1945 wurde die Föderative Volksrepublik Jugoslawien ausgerufen, bestehend aus den Sozialistischen Republiken Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien und Slowenien.

<sup>3</sup> Vgl. Report of the International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars, hrsg. von Carnegie Endowment for International Peace, Aylesbury Bucks 1914. Neuauflage unter dem Titel: The Other Balkan Wars, Washington 1993.

<sup>1</sup> Hierzu und zum Folgenden vgl. die exzellente Darstellung von Mark Mazower, *Der Balkan*, Berlin 2002; ferner André Gerolymatos, *The Balkan Wars. Conquest, Revolution, and Retribution from the Ottoman Era to the Twentieth Century and Beyond*, New York 2002.

nischen Staaten weitgehend homogen gewesen, da ein Großteil der vormals ansässigen Muslime die neuen Staaten (un)freiwillig verlassen hatte. Im Verlauf der Balkankriege konnten die postosmanischen Staaten ihre Territorien jedoch erheblich erweitern. Dadurch verschärfen sich die Konflikte in den jungen „Nationalstaaten“. Denn in den „befreiten“ Gebieten (z. B. im makedonischen Raum, in Kosovo, in West-Thrakien oder Epirus) waren mehr oder minder große Gruppen beheimatet, die entweder noch kein Nationalbewusstsein besaßen oder deren Nationalbewusstsein sich von dem der Titularnation unterschied.

---

## I. Zwei Typen von Nationalstaat und Nation

---

Der Begriff „Nationalstaat“ ist ebenso mehrdeutig wie der Begriff „Nation“. Idealtypisch lassen sich zwei Varianten von Nation unterscheiden: Die Staatsbürgernation leitet sich von einem bestehenden Staat und dem „ius soli“ („Bodenrecht“) ab. Zu ihr gehört jeder, der die Staatsbürgerschaft des betreffenden Staates besitzt – unabhängig von der ethnischen Selbst- oder Fremdzuordnung. Im zweiten Fall wird die Nation ethnisch, als Abstammungsgemeinschaft (gemäß dem „ius sanguinis“, dem „Recht des Blutes“), verstanden. Zu ihr gehören alle, die eine gemeinsame Herkunft für sich reklamieren – unabhängig davon, ob sie in „ihrem“ oder einem anderen Staat beheimatet sind (erinnert sei hier an die Unterscheidung zwischen „Reichs-“ und „Volksdeutschen“ nach dem Ersten Weltkrieg). Nicht dazu gehören diejenigen, die zwar im selben Staat leben wie die Titularnation, sich aber ethnisch anders zuordnen.

Die beiden idealtypischen Gemeinschaften sind nicht deckungsgleich, weder hinsichtlich der Merkmale noch hinsichtlich ihrer territorialen Ausdehnung. In der Praxis existieren sie (fast) nie in Reinform. Die Staatsbürgernation (Beispiel: Frankreich) ist nicht immun gegen ethnonationale Umdeutungsversuche und Abgrenzungsbestrebungen. Und zur Abstammungsnation (Beispiel: Deutschland) gehören in vielen Fällen Personen mit nachweislich differenter Herkunft. Ungeachtet dieser Überlappungen erweisen sich die idealtypischen Leitbilder als langlebig und folgenreich, da sie sich u. a. im Staatsbürgerschaftsrecht und in vielen Detailregelungen niederschlagen. Wie schwierig Veränderungen in dieser Hinsicht sind, belegt der Diskurs um das Staatsbürgerschaftsrecht in der Bundesrepublik Deutschland.

Im gesamten Balkanraum – wie in den angrenzenden Regionen – hat sich seit Ende des 19. Jahrhunderts ein ethnisches, biologistisches Verständnis von Nation (entsprechend der deutschen Abstammungsgemeinschaft) durchgesetzt. Die nach rund vierhundertjähriger osmanischer Herrschaft entstandenen Balkanstaaten wurden seitdem als Staaten einer ethnischen Titular- bzw. Mehrheitsnation definiert. Die Zweideutigkeit der Begriffe „Nation“ und „Nationalstaat“ sorgt nach wie vor für Missverständnisse und Konflikte. So gibt es z. B. auf die Frage „Wer sind die heutigen Makedonier?“ mindestens drei Antworten: 1) alle, die sich zur makedonischen Nation bekennen (also Makedonier im ethnonationalen Sinne, egal ob sie in der Republik Makedonien leben oder in der Diaspora); 2) alle Staatsbürger der Republik Makedonien (unabhängig von ihrer ethnonationalen Zuordnung); 3) alle Personen, die außerhalb Makedoniens leben und keine ethnischen Makedonier sind, aber eine makedonische Regionalidentität besitzen (also Makedonier im regionalen Sinn, v. a. Griechen und Bulgaren, die ihre jeweilige nationale Identität mit einer regionalen makedonischen Identität verbunden haben, aber dem Staat Makedonien skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen).<sup>4</sup> Um den Begriff „Makedonier“ konkurrieren somit drei unterschiedliche Identitäten: eine ethnonationale, eine staatsbürgerliche und eine regionale. Vor allem in der ersten und dritten Gruppe existieren Bestrebungen, den Begriff „Makedonier“ zu monopolisieren. Für Griechen und Bulgaren besteht das Makedoniertum nur als regionale Identität, als Subgruppe ihrer jeweiligen Nation. Eine makedonische Ethnonation existiert gemäß dieser Auffassung nicht. Die nationalen Makedonier tendieren ihrerseits dazu, die ethnonationale mit der staatsbürgerlichen Definition gleichzusetzen. Für sie geht die regionale in der nationalen Identität auf. Der „echte“ Makedonier ist demnach nur derjenige, der sich zur makedonischen Abstammungsgemeinschaft bekennt. Die in der Republik Makedonien beheimateten Albaner und andere Nicht-Makedonier (rund ein Drittel der Bevölkerung) können zwar rechtlich nicht von der Staatsbürgerschaft ausgeschlossen werden, bleiben aber „Fremde“ auf makedonischem Boden oder fühlen sich als solche. Anfang 2001 kam es daher zu heftigen Kämpfen zwischen Albanern und makedonischen Armee- und Polizeieinheiten, die erst auf massiven internationalen Druck und nach einer Verfassungsänderung zugunsten der Albaner beigelegt werden konnten.

---

<sup>4</sup> Vgl. Hugh Poulton, *Who are the Macedonians?*, London 1994; Stefan Troebst, *Makedonische Antworten auf die „Makedonische Frage“ 1944–1992*. Nationalismus, Republikgründung, nation-building, in: *Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung*, 41 (1992) 7–8, S. 423–442.

---

## II. Der Kampf der „Nationalstaaten“ gegen ihre Minderheiten

---

Wie in anderen europäischen Regionen, so hat sich auch in Teilen des Balkanraums die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung im Verlauf des 20. Jahrhunderts infolge von Flucht und Auswanderung einerseits sowie Vertreibung, Umsiedlung und Massenmord andererseits grundlegend verändert. Mit der Bildung von Nationen als imaginierten Abstammungs- bzw. Blutsgemeinschaften sowie der Durchsetzung des Nationalstaatsprinzips bzw. des Rechts auf nationale Selbstbestimmung in einer Region, die durch extreme ethnische Gemengelagen geprägt war, setzte ein säkularer Prozess mehr oder minder gewaltsamer Abgrenzungen und Bevölkerungsverchiebungen ein. Denn „der Nationalstaat fasst – idealiter – alle Angehörigen einer nationalen Gruppe, und niemanden sonst, zu einer einheitlichen politischen Struktur zusammen“<sup>5</sup>.

Die Ursachen der Entwicklung, die seit Ende des Ersten Weltkriegs als „Balkanisierung“ beschrieben wird, liegen in der Diskrepanz zwischen historisch gewachsenen Siedlungsstrukturen und dem modernen nationalstaatlichen Ordnungsprinzip. Bei der Bestimmung und „Legitimierung“ territorialer Ansprüche in den Balkanländern gingen „historische Rechte“ (die Berufung auf einen früheren Staat oder eine legendäre Erstansiedlung in grauer Vorzeit) und das moderne Selbstbestimmungsrecht eine unheilige und widersprüchliche Allianz ein. Je nach Opportunität beriefen sich Nationalisten entweder auf „historische Rechte“, sofern das fragliche Gebiet vor Jahrhunderten bereits einmal zu „ihrem“ Staat gehört hatte (z. B. Kosovo zum mittelalterlichen Serbien), zwischenzeitlich aber von Angehörigen eines anderen Ethnikums (Albanern) „unrechtmäßig“ besiedelt worden war, oder auf das Selbstbestimmungsrecht, sofern sich die eigene Nation über die mittelalterlichen Staatsgrenzen hinaus verbreitet hatte (z. B. die Ansiedlung von Serben in der habsburgischen „Militärgrenze“, einem Territorium mit eigener Verwaltung auf historisch kroatischem Boden) und nun auf einem Gebiet lebte, auf das eine andere Nation „historische Rechte“ geltend machte.<sup>6</sup> In

5 Michael Walzer, *States and Minorities*, in: Charles Fried (Hrsg.), *Minorities. Community and Identity*, Berlin u. a. 1983, S. 224. Hervorhebung im Original.

6 Vgl. Holm Sundhaussen, *Der Gegensatz zwischen historischen Rechten und Selbstbestimmungsrechten als Ursache von Konflikten. Kosovo und Krajina im Vergleich*, in: ders./Philipp Ther (Hrsg.), *Nationalitätenkonflikte im 20. Jahrhundert. Ursachen von inter-ethnischer Gewalt*, Wiesbaden 2001, S. 19–31.

Kosovo und der zu Kroatien gehörenden Krajina wurden diese widersprüchlichen Legitimationsmuster in den neunziger Jahren mit äußerster Brutalität ausgefochten.

Mit jeder oder fast jeder neuen Staatsbildung und Grenzveränderung multiplizierte sich die Zahl der Minderheiten, die von der jeweiligen Mehrheit im Kampf um knappe Ressourcen als Konkurrenten, Sicherheitsrisiko oder Modernisierungshemmnis betrachtet wurden. Denjenigen, die zur „Minderheit“ wurden, drohte Assimilierung einerseits, Flucht, Umsiedlung, Vertreibung oder – als Ultima Ratio – Tod andererseits. Staats-, Nations- und Minderheitsbildung sowie Ethnozid gingen Hand in Hand und bedingten sich wechselseitig.

Als Antwort auf das Spannungsverhältnis zwischen ethnischer Vielfalt und nationalstaatlichem Imperativ sind v. a. zwei Reaktionsweisen festzuhalten. Erstens: Die Staatsgrenzen werden auf die ethnischen Siedlungsverhältnisse zugeschnitten. Zweitens: Die ethnischen Siedlungsverhältnisse werden den Staatsgrenzen angepasst. Die erste Variante ist gleichbedeutend mit Staatszerfall und Parzellierung umstrittener Regionen. Nach diesem Muster sind die historischen Vielvölkerstaaten und -regionen auseinander gebrochen oder geteilt worden: die Habsburger Monarchie und das Osmanische Reich ebenso wie Makedonien, Thrakien, der Vielvölkerstaat Jugoslawien, der Zweivölkerstaat Zypern oder Bosnien-Herzegowina. Die Anpassung der ethnischen Siedlungsverhältnisse an die bestehenden Staatsgrenzen, ist gleichbedeutend mit einer breiten Palette von „Homogenisierungsmaßnahmen“: Diese reichen von gezielter Assimilation (religiöse Umtaufung, Namensänderungen, sprachliche Umerziehung etc.) über Bevölkerungsaustausch und Vertreibung bis zum Ethnozid. In diesen Kontext fallen etwa die Serbisierungs-, Bulgarisierungs-, Gräzisierung- und Albanisierungsbestrebungen. Dazu gehören auch die ethnonational bedingten Flüchtlingsströme und Vertreibungen sowie andere Formen „ethnischer Flurbereinigung“. Ihren Kulminationspunkt erreichten sie in den drei Kriegsperioden des 20. Jahrhunderts: in den Jahren 1912 bis 1923 (von den Balkankriegen bis zum griechisch-türkischen Friedensvertrag), während des Zweiten Weltkriegs und der drei postjugoslawischen Kriege (in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Kosovo/Jugoslawien) 1991 bis 1999. Insgesamt sind im kleinflächigen und vergleichsweise dünn besiedelten Balkanraum im vergangenen Jahrhundert über zehn Millionen Menschen Opfer unfreiwilliger Migration geworden.<sup>7</sup>

7 Vgl. Holm Sundhaussen, *Bevölkerungsverchiebungen in Südosteuropa seit der Nationalstaatswerdung (19./20. Jahrhundert)*, in: *Comparativ*, 6 (1996) 1, S. 25–40.

Der Gedanke, die Spannungen zwischen Titularnation und Minderheiten durch „ethnische Entmischung“, d. h. einen Bevölkerungsaustausch, zu lösen, tauchte erstmals in den Verhandlungen am Ende der Balkankriege auf. Der am 29. September 1913 abgeschlossene bulgarisch-türkische Friedensvertrag enthielt eine völkerrechtliche Neuerung: Erstmals war ein wechselseitiger, fakultativer Bevölkerungsaustausch vorgesehen, der sich auf die Bewohner ganzer Ortschaften beiderseits der Grenze erstreckte und damit im Widerspruch zum individuellen Optionsrecht stand. Zehn Jahre später – nach der Radikalisierung während des Ersten Weltkrieges und dem griechisch-türkischen Krieg in Kleinasien – erreichten die Bevölkerungsver-schiebungen ein neues Ausmaß. Gemäß der am 30. Januar 1923 in Lausanne unterzeichneten griechisch-türkischen Konvention wurden die griechisch-orthodoxen Bürger der Türkei und die muslimischen Bewohner Griechenlands „ausgetauscht“. Die Bestimmungen hatten jetzt Zwangscharakter und erstreckten sich auf den jeweiligen Gesamtstaat – mit wenigen, genau definierten Ausnahmen (Muslime in West-Thrakien und Orthodoxe in Istanbul sowie auf zwei türkischen Inseln). Sofern die Betroffenen nicht bereits geflohen waren (wie die Mehrheit der kleinasiatischen Griechen), wurden sie nun zwangsweise umgesiedelt (wie die Muslime aus Ägäisch-Makedonien). Der obligatorische Charakter der Konvention schuf einen Präzedenzfall für nachfolgende Vertreibungen.

Erstmals wurden damit ethnische Säuberungen unter den Auspizien des jungen Völkerbunds international sanktioniert. Paradoxerweise war gerade kurz zuvor in den Pariser Friedensverträgen von 1919/20 der Minderheitenschutz – gegen den heftigen Widerstand der jugoslawischen und rumänischen Regierungen – durchgesetzt worden. Das Lausanner Abkommen stand dazu im krassen Gegensatz, verfolgte es doch den Zweck, die Minderheiten zu beseitigen. Die internationale Gemeinschaft hat Kollektivausbürgerungen und Vertreibungen seit „Lausanne“ als Ultima Ratio zur Lösung ethnischer/nationaler bzw. zwischenstaatlicher Konflikte hingenommen – wenngleich mit schlechtem Gewissen. Das gilt insbesondere für die Vertreibungen am Ende des Zweiten Weltkrieges, von denen auch mehrere Millionen Deutsche in Ostmittel- und Südosteuropa betroffen waren.<sup>8</sup> Im Unterschied zum Lausanner Abkommen, das eine Reaktion auf bereits erfolgte Flucht-

bewegungen darstellte, dienten spätere Vereinbarungen der Vorbereitung von Vertreibungen. Erst mit dem Dayton-Abkommen für Bosnien-Herzegowina von 1995 und der NATO-Intervention in Rest-Jugoslawien 1999 zeichnete sich eine Kehrtwende ab: Statt die Vertreibungen vertraglich festzuschreiben, wurde jetzt – rund 70 Jahre nach „Lausanne“ – die Rückkehr der Betroffenen und die Rekonstruktion der multiethnischen Gesellschaft favorisiert, bislang mit wenig Erfolg.

---

### III. Anfänge und Entwicklung des Minderheitenschutzes

---

Die Umgestaltung der politischen Landkarte des Balkanraums hat eine Neuordnung der Staatszugehörigkeit für Millionen von Menschen erzwungen. Die jungen Balkanstaaten waren dabei in ihrer Entscheidung nicht frei, sondern mussten sich den Forderungen der Großmächte bzw. den Gepflogenheiten des Völkerrechts anpassen. Nach traditioneller Interpretation des „*ius soli*“ galten die Bewohner eines Territoriums als Teil des Bodens „und folgten daher automatisch dem rechtlichen Schicksal dieses Bodens wie das Vieh dem Eigentum am Hofe“<sup>9</sup>. Die Veränderungen im Verhältnis von Staat und Individuum, die in der Amerikanischen und Französischen Revolution ihren Niederschlag gefunden hatten – die Aufwertung des Staatsangehörigen vom Untertan zum Bürger –, führten zu einer schrittweisen Modifizierung des „Bodenrechts“. Durch das Optionsrecht wurde dem Individuum ein Stück persönlicher Entscheidungsfreiheit geschenkt. Der Einzelne sollte bei einer Gebietsveränderung das Recht haben, seine Staatszugehörigkeit zu behalten, musste dann aber innerhalb einer bestimmten Frist aus dem neuen Staat – seiner bisherigen Heimat – auswandern. In allen Verträgen zwischen den postosmanischen Staaten und der Türkei wurde ein Auswanderungs- bzw. Optionsrecht auf formal freiwilliger Basis verankert. Dies entsprach einer verbreiteten völkerrechtlichen Praxis seit dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts.<sup>10</sup> Aber wie das Selbstbestimmungsrecht hatte auch das Optionsrecht eine Kehrseite: Wer trotz des Auswanderungsangebots in seiner Heimat blieb und nicht zur Titularnation gehörte, nahm seinen Minderheitsstatus damit (scheinbar billigend) in Kauf.

Die Berliner Kongressakte vom 13. Juli 1878, die den Balkanraum territorial neu ordnete, verpflich-

8 Vgl. Hans Lemberg, „Ethnische Säuberung“: Ein Mittel zur Lösung von Nationalitätenproblemen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/92, S. 27–38; Norman M. Naimark, *Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in Twentieth-Century Europe*, Cambridge/Mass. – London 2001, S. 108–138.

9 Walter Schätzel, *Internationales Staatsangehörigkeitsrecht*, Bonn 1962, S. 42.

10 Vgl. Josef L. Kunz, *Die völkerrechtliche Option*. Band 1, Breslau 1925.

tete jene Staaten, deren völkerrechtliche Position oder deren Territorium sich veränderte (also das neue Fürstentum Bulgarien sowie Serbien, Montenegro, Rumänien und das Osmanische Reich), allen Staatsangehörigen (gemäß dem „ius soli“) ohne Ansehen der Religion dieselben Rechte zu gewähren.<sup>11</sup> Damit war ein Grundstein für den Schutz (religiöser) Minderheiten im Balkanraum gelegt. Die Gewährung der Staatsbürgerrechte war der Preis für die Sanktionierung der neuen staatlichen Ordnung. In der Praxis wurden die Bestimmungen des Berliner Kongresses aber nur widerwillig, partiell oder gar nicht umgesetzt. Schwierigkeiten gab es insbesondere bei der Naturalisation der Juden in Rumänien. Im Balkanraum galten nicht die Juden, sondern die Muslime als Verkörperung des Bösen. Sie blieben unerwünschte Bürger und sahen sich – in unterschiedlichem Ausmaß – Diskriminierungen ausgesetzt.

Die Aufteilung des osmanischen Restterritoriums auf europäischem Boden während der Balkankriege von 1912/13 veränderte die politische Landkarte der Region abermals grundlegend. Vor den Kriegen hatten schätzungsweise 44 Prozent des Balkanraums unter osmanischer Herrschaft gestanden; danach waren es nurmehr fünf Prozent. Millionen von Menschen wechselten ihre Staatszugehörigkeit. An der Friedenskonferenz in Bukarest 1913 waren die Großmächte erstmals nicht beteiligt. In einer Note sprachen sich die USA jedoch für die Aufnahme eines Vertragsartikels aus, welcher allen Einwohnern der zur Neuregelung anstehenden Gebiete volle bürgerliche und religiöse Freiheit garantierte. Die Konferenzparteien lehnten das Ansinnen ab, da dieses Prinzip in ihren Verfassungen bereits verankert sei.<sup>12</sup> Diese Argumentation sorgt bis heute für Kontroversen: Es geht um die Frage, ob die Gewährung von Grundrechten die Minderheitsrechte gegenstandslos macht oder dazu sogar im Widerspruch steht.

Alle Balkanstaaten (einschließlich des nach dem Ersten Weltkrieg gegründeten ersten Jugoslawien) wurden in Anlehnung an das französische Modell zentralistisch konzipiert. Der Zentralismus bzw. das Bestreben, historisch gewachsene Regionen administrativ verschwinden zu lassen, geriet zur Obsession. Die politischen Eliten der Region kombinierten das deutsche Nationsverständnis (Nation

als Abstammungsgemeinschaft) mit dem französischen Staatsverständnis. Eine unglücklichere Wahl hätten sie nicht treffen können. Damit waren die Weichen für die ethnischen Konflikte des 20. Jahrhunderts gestellt. Hätten sich die Politiker für eine Kombination des französischen Nationsverständnisses (Nation als Staatsbürgergemeinschaft) mit dem deutschen Modell eines Bundesstaats entschieden, wäre die Geschichte des Balkanraums mit Sicherheit anders verlaufen.

Zwar verankerten die Teilnehmer der Friedenskonferenz in den Pariser Vorortverträgen von 1919 auch einen Minderheitenschutz, aber keine der zahlreichen ethnischen, nationalen oder religiösen Minderheiten in Südosteuropa erhielt eine territoriale Autonomie.<sup>13</sup> Kulturelle Sonderrechte wurden dagegen je nach politischer Opportunität von Fall zu Fall gewährt – aber ebenso oft auch verweigert. Die Albaner in Kosovo („Altserbien“) und die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im serbischen Teil Makedoniens („Südserbien“) sahen sich in der Zwischenkriegszeit einer rigorosen – wenn auch wenig erfolgreichen – Serbisierungspolitik ausgesetzt. Griechenland bestreitet seit dem Lausanner Abkommen – ebenso wie die Türkei – die Existenz nationaler Minderheiten auf seinem Territorium. Die 1923 von der Zwangsumsiedlung ausgenommenen Muslime in West-Thrakien gelten nur als religiöse Minderheit resp. als islamisierte Griechen – ähnlich wie die bosnischen Muslime, die lange Zeit als islamisierte Serben resp. Kroaten von ihren Nachbarn national vereinnahmt wurden, oder die Muslime in Bulgarien, die wiederholt zu islamisierten Bulgaren deklariert wurden. Die Logik ist einfach: Wo es keine nationalen oder ethnischen Minderheiten gibt, kann man sie nicht schützen. Mehr noch: Erhielten die betroffenen Personen dennoch ethnische Sonderrechte, würde eine Minderheit konstruiert, die es „eigentlich“ gar nicht gibt. Das Ergebnis des Minderheitenschutzes wäre somit nicht der Schutz, sondern die Erfindung der Minderheit.

Die erste und einzige Ausnahme von der balkanischen Regel bildete der zweite jugoslawische Staat, der sich 1944 wie „Phönix aus der Asche“ auf den Trümmern seines Vorgängers konstituierte. Unter Führung von Josip Tito und der Kommunistischen Partei Jugoslawiens erhielt die Kriegsgeburt eine völlig neue Form. War der Staat bisher zentralistisch konzipiert, erhielt er nun eine föderalistische Struktur. An die Stelle des ethnonationalen Jugoslawismus – eine Abstammungsna-

11 Vgl. Berliner Kongress 1878. Protokolle und Materialien, hrsg. von Imanuel Geiss, Boppard am Rhein 1978; Felix Ermacora, Die Unabhängigkeit Bulgariens und die ersten Schritte zum Minderheitenschutz in Südosteuropa, in: Mitteilungen des Bulgarischen Forschungsinstituts in Österreich, 1 (1978) 1, S. 31–42.

12 Vgl. Freiherr von Dungen, Die Bukarester Friedenskonferenz, in: Jahrbuch des Völkerrechts. Bd. 2, München – Leipzig 1914, S. 245–268.

13 Vgl. Erwin Viehhaus, Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919. Eine Studie zur Geschichte des Nationalitätenproblems im 19. und 20. Jahrhundert, Würzburg 1960.

tion mit drei Namen und „Stämmen“: Serben, Kroaten und Slowenen – trat der staatsbürgerliche Jugoslawismus, kombiniert mit einem ethnonationalen Pluralismus. Dieser beinhaltete die Anerkennung und Gleichberechtigung aller in Jugoslawien beheimateten südslawischen Nationen, deren Zahl sich bis Ende der sechziger Jahre auf sechs erhöhte.<sup>14</sup> Die ältere „dreinamige“, ab 1929 „jugoslawische“ *Volksnation* wurde von den Kommunisten durch die jugoslawische *Staatsnation* ersetzt. Diese war nicht ethnisch definiert. Sie basierte auf der Staatsbürgergemeinschaft und ließ nationale Mehrfachidentitäten zu: Die Bürger konnten sowohl loyale Jugoslawen (im Sinne der Staatsbürgergemeinschaft) als auch loyale Serben, Kroaten etc. (im Sinne der Volksnation) oder Angehörige einer „Nationalität“ sein. Die formalrechtliche Lösung der nationalen und der Minderheitenfragen im zweiten jugoslawischen Staat war im Vergleich zu anderen Ländern vorbildlich, auch wenn sie nicht frei von Widersprüchen war (etwa was die kompakten serbischen Siedlungsgebiete in Kroatien betraf, die keine Autonomie erhielten, oder das Festhalten an Territorien, die nach Maßgabe des Selbstbestimmungsrechts nicht zu Jugoslawien gehörten wie die Autonome Provinz Kosovo).

Das Konzept war (beinahe) genial. Es versuchte, die Staatsnation mit den Ethnonationen und Nationalitäten sowie den Gesamtstaat mit sechs Bundesländern und zwei autonomen Gebieten zu harmonisieren. Dass dieses Modell Anfang der neunziger Jahre scheiterte und in ethnische Säuberungen mündete, hatte vielfältige Ursachen (wirtschaftlich-soziale Krise, politisches Monopol der Kommunisten, Tabuisierung gesellschaftlicher Kontroversen etc.). Entscheidend war, dass die Identitätspfeiler, auf denen die Solidargemeinschaft basierte – die Gründungsmythen des zweiten Jugoslawien, das Selbstverwaltungsmodell, die Blockfreiheit und der relative Wohlstand im Vergleich zu anderen sozialistischen Gesellschaften – spätestens seit Beginn der achtziger Jahre obsolet wurden. Die Folge waren Verunsicherung und Orientierungslosigkeit, die den „ethnischen Unternehmern“ ideale Betätigungsfelder eröffneten. Der Untergang der jugoslawischen Identität und des Staats war nicht die Folge eines vom „Volk“ bzw. von den „Völkern“ inaugurierten Prozesses. Die Dekonstruktion war von oben, von den Eliten, induziert und gewollt – ebenso wie die Konstruktion nach 1945 oder die Konstruktion der Nationen im „langen 19. Jahrhundert“.<sup>15</sup>

14 Dabei handelte es sich um Serben, Kroaten, Slowenen, Makedonier, Montenegriner sowie bosnische Muslime (ab 1992: Bosniaken).

15 Vgl. Holm Sundhaussen, *Experiment Jugoslawien*. Von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall, Mannheim u. a.

---

## IV. Minderheitenrechte versus Menschenrechte?

---

Immer wieder wird über das Pro und Contra von Minderheitenrechten<sup>16</sup> sowie die Frage diskutiert, ob und inwieweit die Verankerung von Menschenrechten die Gewährung von Minderheitenrechten überflüssig mache bzw. ob die Anerkennung und positive Förderung von Minoritäten überhaupt in das System der Menschenrechte integrierbar sei.<sup>17</sup> Skeptiker betonen den paternalistischen Charakter von partikularen Rechten und heben den Widerspruch zwischen der Spezifik von Minderheitenrechten und der Universalität der Menschenrechte hervor. Träger von Grundrechten könnten nur Individuen, nicht aber ethnische oder nationale Gruppen sein. Darüber hinaus begünstigten ethnische Gruppenrechte die Segregation der Gesellschaft, führten zur Verstetigung von Gruppengrenzen, behinderten die Entfaltung des Individuums durch eine „kollektive Zwangsjacke“ und förderten ein essentialistisches Verständnis von Minderheiten. „Eine Politik auf Ethnizität beruhender Minderheitenrechte übernimmt das Menschenbild des ethnischen Nationalstaats. In diesem Konzept ist der Mensch durch Ethnizität bestimmt. In gewisser Weise treiben Minoritätenrechte den Teufel mit Beelzebub aus.“<sup>18</sup>

Viele dieser Argumente sind überzeugend. Nicht überzeugend ist jedoch die Tatsache, dass über Minderheitenrechte meist isoliert – ohne Bezug auf die Mehrheitsrechte – diskutiert wird. Da es keine Minderheit ohne Mehrheit gibt, muss die Diskussion über Minderheiten bei der Mehrheit – hier bei der ethnisch definierten Titularnation – einsetzen. Beide Gruppen sind aufeinander bezogen. Denn die Minderheit bestimmt sich primär dadurch, dass es eine Mehrheit gibt. Wo die Summe aller Staatsangehörigen als Nation verstanden wird (wie in den USA, Frankreich und Großbritannien), ist ein Gruppenrecht für ethnische Minderheiten möglicherweise überflüssig. Wo dagegen der Staat als „Eigentum“ einer Ethnonation gilt (wie in allen südosteuropäischen Staaten

1993; ders., *Ethnonationalismus in Aktion*. Bemerkungen zum Ende Jugoslawiens, in: *Geschichte und Gesellschaft*, 20 (1994) 3, S. 402–423.

16 Zu einer Typologie der Minderheitenrechte vgl. Jacob T. Levi, *Classifying Cultural Rights*, in: Ian Shapiro/Will Kymlicka (Hrsg.), *Ethnicity and Group Rights*, New York 1997, S. 22–66.

17 Vgl. Helmut Rittstieg: *Minderheitenrechte oder Menschenrechte?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 41 (1996) 8, S. 993–1004.

18 Rhoda E. Howard, *Human Rights and the Search for Community*, Boulder 1995, S. 24.

der Gegenwart), sind positive Minderheitenrechte – über das bloße Diskriminierungsverbot hinaus – unverzichtbar. Die in der Verfassung untergebrachte ethnische Staatsdefinition begünstigt die Mehrheit; sie dient der Legitimierung und Sinnstiftung. In ihr artikuliert sich die „expressive Funktion“ des Rechts. Der Staat einer ethnisch basierten Titularnation ist aber per definitionem nicht der Staat seiner Minderheiten, selbst wenn diese als Staatsbürger und Individuen gleich behandelt werden. Während sich die Mehrheit mit „ihrem“ Staat, seinen Symbolen, Feiertagen, Denkmälern und sonstigen Inszenierungen identifizieren kann, bleiben die Minderheiten ausgeschlossen.

Auch die rechtssystematischen Argumente der Skeptiker sind nicht überzeugend. Viele Menschenrechte enthalten neben individuellen auch korporative oder komunitäre Elemente.<sup>19</sup> Die Glaubensfreiheit zum Beispiel wird problematisch, wenn dem Individuum zwar das Bekenntnis zu seiner Religion erlaubt, das gemeinschaftliche Praktizieren des Bekenntnisses im Rahmen einer Glaubensgemeinschaft dagegen verboten ist. Nicht viel anders verhält es sich mit der Pflege kultureller Traditionen oder dem Gebrauch der Muttersprache.<sup>20</sup> Dabei handelt es sich um individuelle Rechte, die erst in Interaktion mit anderen Individuen – und somit als Gruppenrecht – Realität werden. Das Recht auf Sprache ist ohne das Recht auf Kommunikation in einer Gruppe sinnlos. Doch die Umsetzung sprachlicher Gleichberechtigung sorgt für hitzige Auseinandersetzungen (wie derzeit in der Republik Makedonien). Auch die Versammlungs- und Vereinsfreiheit wird unterlaufen, wenn gerade diejenigen Vereine, die für die soziale Identität des Individuums von herausragender Bedeutung sein können, verboten sind (z. B. Vereine oder Parteien auf ethnischer Grundlage). So sind z. B. gemäß den postsozialistischen Verfassungen Bulgariens und Albaniens Parteien mit ethnischer Ausrichtung (in diesem Fall türkische oder griechische Parteien) nicht erlaubt, werden allerdings stillschweigend geduldet. Assoziationsfreiheit kann nie ausschließlich ein individuelles Recht sein. Sie ist immer auch das Recht der Gruppe. Mit anderen Worten: Die Vorstellung, Staatsbür-

ger- bzw. Grundrechte könnten von Gruppenrechten sauber getrennt werden, ist eine Fiktion.

---

## V. Ausblick

---

Die Abkehr der internationalen Gemeinschaft vom „Modell Lausanne“ hat die Rekonstruktion multiethnischer Gemeinschaften nicht nachhaltig gefördert. Von den rund vier Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen aus dem früheren Jugoslawien ist etwa die Hälfte in die Heimat zurückgekehrt – aber fast ausschließlich dorthin, wo ihre Nation die Mehrheit stellt. Weder in Bosnien-Herzegowina noch in Kosovo oder in der Krajina sind Flüchtlinge bzw. Vertriebene in größerer Zahl in jene Gebiete heimgekehrt, die von Mitgliedern anderer Nationen dominiert werden. Die Tendenz zur ethnischen Homogenisierung immer kleinerer Räume hält somit an. Die traumatischen Erlebnisse der Zwangsmigranten, die Angst und Verunsicherung derjenigen, welche die zurückgelassenen Immobilien in Besitz genommen haben und selbst oft Flüchtlinge sind, die schier unlösbaren Eigentumsfragen und die ethnozentrischen Denkmuster machen eine Wiederherstellung des Status quo ante extrem unwahrscheinlich.

Zugleich hat die präventive Intervention der internationalen Gemeinschaft in der Republik Makedonien und die Implementierung neuer Mehr- und Minderheitsregeln im Ohrider Abkommen vom August 2001 (das auf eine Gleichstellung der Makedo-Albaner mit den ethnischen Makedoniern zielt) eine neue Welle ethnischer Säuberungen verhindern können. Alle Staaten Südosteuropas – im Westbalkan wie in Rumänien, Ungarn und Kroatien – haben unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft den rechtlichen Status der auf ihrem Territorium beheimateten „fremden“ Bevölkerungsgruppen aufgewertet. Dies ist eine der Vorbedingungen für die Integration in die EU. Solange die Staaten ihre ethnonationale Qualität nicht verlieren, existiert keine gerechte Alternative zum Schutz nationaler Minderheiten.<sup>21</sup> Die Transformation vom ethnonationalen Staat zu einer multiethnischen und ethnisch neutralen Staatsbürgergemeinschaft, die nur den Menschenrechten verpflichtet ist, muss bei der Titularnation ansetzen. Wo sonst? Erst danach kann auf ethnische Minderheitenrechte oder Territorialautonomien verzichtet werden. Der umgekehrte Weg ist weder praktikabel noch akzeptabel.

19 Vgl. Eibe Riedel, Menschenrechte als Gruppenrechte auf der Grundlage kollektiver Unrechtserfahrungen, in: Hans-Richard Reuter (Hrsg.), Ethik der Menschenrechte. Zum Streit um die Universalität einer Idee. Bd. 1, Tübingen 1999, S. 295–319; Thomas Pogge, Gruppenrechte von Minderheiten, in: Matthias Kauffmann (Hrsg.), Integration oder Toleranz? Minderheiten als philosophisches Problem, Freiburg 2001, S. 188–195.

20 Vgl. Will Kymlicka, Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten und Staaten und Nationen, Berlin 1999.

21 Vgl. Iris M. Young, Justice and the Politics of Difference, Princeton/N. J. 1990.

Anton Sterbling

# Eliten in Südosteuropa

Rolle, Kontinuitäten, Brüche

---

## I. Modernisierungskrise, Systemwechsel und die Rolle der Eliten in Südosteuropa

---

Die ehemals kommunistisch beherrschten Staaten Südosteuropas haben seit 1989 einen tief greifenden Wandel erfahren. Demokratischer Aufbruch, marktwirtschaftliche Transformationsprozesse, rechtsstaatliche und zivilgesellschaftliche Entwicklungen, kulturelle Pluralisierung und die Annäherung an die Europäische Union (EU) sind einige Stichworte, die diese Veränderungen umschreiben.<sup>1</sup> In der Grundtendenz handelt es sich um einen komplexen Modernisierungsvorgang, durch den eine tiefe und folgenreiche Entwicklungskrise überwunden werden soll. Diese Krise wurde hauptsächlich durch die jahrzehntelange kommunistische Herrschaft und eine ungleichförmige, Unfreiheit, Retardierungen und Spannungen erzeugende „partielle Modernisierung“ unter sozialistischen Vorzeichen herbeigeführt. Sie ist aber auch das Ergebnis einer langfristigen, in die vorsozialistische Zeit zurückreichenden sozialen und wirtschaftlichen Rückständigkeit sowie kultureller Ambivalenzen und nicht zuletzt überkommener Demokratiedefizite.<sup>2</sup>

Der „Systemwechsel“, der nach 1989 in nahezu allen südosteuropäischen Gesellschaften einsetzte, hat gewiss nicht überall und sofort die Hoffnungen

---

*Dieser Beitrag geht auf meinen Einführungsvortrag „Elitenbildung in den Donauländern“ zu der Podiumsdiskussion „Neue Eliten an der Donau. Perspektiven für Europa“ in Ulm am 6. Juli 2002 zurück.*

1 Näher betrachtet werden in dem vorliegenden Beitrag Bulgarien, Rumänien, Ungarn, die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und Albanien. Vgl. zu den Transformationsprozessen u. a. Anton Sterbling, *Strukturfragen und Modernisierungsprobleme südosteuropäischer Gesellschaften*, Hamburg 1993; Klaus von Beyme, *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt/M. 1994; Bálint Balla/Anton Sterbling (Hrsg.), *Zusammenbruch des Sowjetsystems. Herausforderung für die Soziologie*, Hamburg 1996; Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel*. Bd. 5: *Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen 2000.

2 Vgl. Edgar Hösch, *Geschichte der Balkanländer. Von der Frühzeit bis zur Gegenwart*, München 1993<sup>2</sup>; Hugh Seton-Watson, *Osteuropa zwischen den Kriegen 1918–1941*, Paderborn 1948.

erfüllt. Weit reichende Wohlstandserwartungen wurden zunächst vielfach enttäuscht.<sup>3</sup> Die Demokratisierungsprozesse verliefen zum Teil spannungsreich und waren von Rückschlägen gekennzeichnet. Interethnische Konflikte und nationalistische Bestrebungen führten im ehemaligen Jugoslawien zum staatlichen Zerfall, zu militärischen Auseinandersetzungen, Verbrechen an der Zivilbevölkerung, Flucht und Vertreibungen.<sup>4</sup> Aber auch in Bulgarien, Rumänien oder Albanien kam es in den neunziger Jahren zu kritischen Situationen und zeitweilig bürgerkriegsähnlichen Konfrontationen. In nahezu allen südosteuropäischen Staaten waren und sind – gleichsam als Hypothek der sozialistischen Fehlentwicklungen, aber auch aus anderen Gründen – erhebliche wirtschaftliche Übergangs- und Anpassungsschwierigkeiten, massive soziale Probleme sowie sozialstrukturelle Verwerfungen zu konstatieren.<sup>5</sup>

Erst seit kurzer Zeit – nicht zuletzt seit der demokratischen Wende in Serbien – kann man nahezu überall von einem konsolidierten Modernisierungsprozess sprechen. Mit den gesamt europäischen Entwicklungen und der in die Wege geleiteten EU-Osterweiterung zeichnen sich zudem gute Chancen der Verstetigung und Beschleunigung dieser Modernisierungsvorgänge ab, wenngleich die Schwierigkeiten einer weiteren europäischen Integration nicht übersehen werden sollten.<sup>6</sup>

---

3 Vgl. Anton Sterbling, *Gegen die Macht der Illusionen. Zu einem Europa im Wandel*, Hamburg 1994; Wolfgang Glatzer (Hrsg.), *Lebensverhältnisse in Osteuropa. Prekäre Entwicklungen und neue Konturen*, Frankfurt/M. – New York 1986.

4 Vgl. Matthias Rüb, *Balkan Transit. Das Erbe Jugoslawiens*, Wien 1998; Joel M. Halpern/David A. Kideckel (Hrsg.), *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture, and History*, Pennsylvania 2000.

5 Vgl. Klaus Müller (Hrsg.), *Postsozialistische Krisen. Theoretische Ansätze und empirische Befunde*, Opladen 1998; Anneli Ute Gabanyi/Anton Sterbling (Hrsg.), *Sozialstruktureller Wandel, soziale Probleme und soziale Sicherung in Südosteuropa*, München 2000; Roland Schönfeld (Hrsg.), *Structural Changes in Transforming Southeastern Europe*, München 2000; Jan Delhey, *Osteuropa zwischen Marx und Markt. Soziale Ungleichheit und soziales Bewusstsein nach dem Kommunismus*, Hamburg 2001.

6 Vgl. Gernot Erler, *Osterweiterung. Stolpersteine auf Europas Weg in die Zukunft*, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 40 (2000) 2, S. 99–103.

Bei all diesen Vorgängen kam und kommt den Eliten eine Schlüsselrolle zu.<sup>7</sup> Wer aber sind die Eliten? Was ist mit dem Elitenbegriff gemeint?

---

## II. Eliten und Elitenkonfigurationen

---

Wiewohl heute viel – auch und gerade bezogen auf Südosteuropa<sup>8</sup> – von Eliten gesprochen wird, ist der Begriff alles andere als einfach zu fassen. Es handelt sich um eine wertbesetzte und ideologisch vielfach umstrittene Definition. So sei daran erinnert, dass der Elitenbegriff in der kommunistischen Ideologie eigentlich gemieden wurde und tabuisiert war, obwohl sich die kommunistischen Parteien selbst als „Avantgarde der Arbeiterklasse“ verstanden, von einem ausgeprägten elitären Bewusstsein und Habitus mancher Kommunisten ganz zu schweigen. Aber auch in den Sozialwissenschaften wird der Elitenbegriff keineswegs einheitlich aufgefasst.<sup>9</sup> In einer ersten Annäherung kann man sagen: Eliten sind Menschen mit weit reichendem gesellschaftlichen Einfluss, Inhaber gesellschaftlicher Spitzen- und Schlüsselpositionen. Ihr Einfluss liegt insbesondere in ihrer längerfristigen Entscheidungs- und Bewirkungsmacht sowie – und dies wird gelegentlich übersehen – in der sozialen Definitionsmacht.<sup>10</sup>

---

7 Vgl. Anton Sterbling, Elitenwandel in Südosteuropa. Einige Bemerkungen aus elitentheoretischer Sicht, in: Wolfgang Höpken/Holm Sundhaussen (Hrsg.), *Eliten in Südosteuropa. Rolle, Kontinuitäten, Brüche in Geschichte und Gegenwart*, München 1998; ders., *Eliten, Intellektuelle, Institutionenwandel. Untersuchungen zu Rumänien und Südosteuropa*, Hamburg 2001; Laszlo Sekelj, *Drei Modelle der Elitentransformation in Osteuropa in der ersten Phase des Transformationsprozesses*, in: *Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartforschung*, 50 (2001) 7–9, S. 440–459.

8 Vgl. zur Elitenproblematik in Osteuropa: Heinrich Best/Ulrike Becker (Hrsg.), *Elites in Transition. Elite Research in Central and Eastern Europe*, Opladen 1997; K. von Beyme (Anm. 1); Katrin Mattusch, *Wie konsolidiert sind die neuen Demokratien in Osteuropa? Vom Zusammenwirken von Strukturen, Elitenprägung und Bevölkerungseinstellungen*, in: B. Balla/A. Sterbling (Anm. 1), S. 179–209; L. Sekelj (Anm. 7). Vgl. zur Elitenproblematik in Südosteuropa u. a. Thomas Winderl, *Machteliten im Systemwechsel. Über Wandel und Kontinuität osteuropäischer Eliten*, in: *Südosteuropa*, 43 (1994) 11–12, S. 613–627; W. Höpken/H. Sundhaussen (Anm. 7).

9 Vgl. u. a. Hans Peter Dreitzel, *Elitebegriff und Sozialstruktur*, Stuttgart 1962; Wolfgang Schluchter, *Der Elitebegriff als soziologische Kategorie*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 15 (1963), S. 233–256; Günter Endruweit, *Elite und Entwicklung. Theorie und Empirie zum Einfluss von Eliten auf Entwicklungsprozesse*, Frankfurt/M. – Bern – New York 1986.

10 Vgl. Anton Sterbling, *Eliten im Modernisierungsprozess. Ein Theoriebeitrag unter besonderer Berücksichtigung grundlagentheoretischer Probleme*, Hamburg 1987, hier S. 258 ff; ders., *Modernisierung und soziologisches Denken. Analysen und Betrachtungen*, Hamburg 1991, hier S. 174 ff.

Unter Entscheidungs- und Bewirkungsmacht ist zu verstehen, dass Eliten im Rahmen wichtiger gesellschaftlicher Institutionen Entscheidungen von großer sozialer Relevanz und nicht selten auch kollektiver Verbindlichkeit treffen. Bewirkungsmacht bedeutet aber auch, dass Eliten über die Bildung bzw. Umbildung einzelner Institutionen oder über institutionelle Arrangements Entscheidungen herbeiführen können. Eine wesentliche Bedeutung der Eliten liegt demnach in ihrer Rolle als „Konstrukteure“ und „Durchsetzer“ neuer institutioneller Ordnungen, wobei diese Funktion auch beim gegenwärtigen „Systemwechsel“ in Südosteuropa ganz entscheidend scheint.<sup>11</sup>

Der maßgebliche gesellschaftliche Einfluss der Eliten kommt aber auch in ihrer sozialen Definitionsmacht zum Ausdruck. Zu den Eliten sind daher ebenso jene Menschen zu rechnen, deren Deutungen der Wirklichkeit, kulturelle Leitideen oder Zielvorstellungen einen nachhaltigen Einfluss auf das Realitätsverständnis und die Meinungsbildung größerer Bevölkerungsgruppen haben. Insbesondere in demokratischen Gesellschaften, aber keineswegs nur in diesen, hängt die Entscheidungs- und Bewirkungsmacht der Eliten auf das Engste mit bestimmten Realitätsdeutungen und Sinnvermittlungen zusammen, zumal diese erst die soziale und kulturelle Akzeptanz ihrer Entscheidungen absichern.

Es wäre daher falsch, zu den Eliten nur Personen mit weit reichender Entscheidungsmacht im Bereich der Politik, der Wirtschaft, der Großorganisationen oder Verbände zu zählen. Ebenso gehören Menschen mit maßgeblicher sozialer und kultureller Deutungsmacht dazu, unabhängig davon, ob sie institutionelle oder gesellschaftliche Spitzenpositionen innehaben oder nicht; auch bekannte Schriftsteller, Künstler und Intellektuelle, hervorragende Wissenschaftler und Experten können demnach zu den Eliten gehören.

Es wäre also zu kurz gegriffen oder gar irreführend, in modernen Gesellschaften von einer einheitlichen Elite zu sprechen. Vielmehr ist von verschiedenen „Elitenkonfigurationen“ auszugehen. Mit diesem Konzept werden nicht nur verschiedene Elitengruppen identifiziert und voneinander abgegrenzt, sondern auch die Beziehungen zwischen Eliten- und Nichtelitengruppen erfasst.

„Elitenkonfigurationen“ meint zum einen die verschiedenartigen Herrschafts-, Macht-, Autoritäts- oder Stellvertretungsbeziehungen zwischen den

---

11 Vgl. Stein Rokkan, *Eine Familie von Modellen für die vergleichende Geschichte Europas*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 9 (1980), S. 118–128, insb. S. 121; A. Sterbling (Anm. 7).

einzelnen Gruppen.<sup>12</sup> Der Begriff beschreibt zudem die Grundlagen dieser Beziehungen, zu denen gemeinsam geteilte Wertüberzeugungen und Weltanschauungen oder ähnliche Ziele und Interessen zählen und die entsprechende Bindungen sowie Loyalitäts- und Verpflichtungsverhältnisse schaffen. Zum anderen umfassen „Elitenkonfigurationen“ die vielfältigen Beziehungen, die zwischen einzelnen Teileliten einer Gesellschaft bestehen, sowie das Gegen- und Miteinander verschiedener Elitengruppen. Dies betrifft nicht zuletzt die funktionale Differenzierung, also die Aufgaben- und Machtteilung zwischen einzelnen Elitengruppen und die Abgrenzung entsprechender Einfluss- und Kompetenzbereiche.

Folgt man Field und Higley, lassen sich mehrere Typen von Elitenkonfigurationen unterscheiden: „Konsensus-Eliten“, „unvollständig vereinte Eliten“, „ideologisch geeinte Eliten“ und „entzweite Eliten“, wobei sich diese Konfiguration bis zum Typus „tödlich verfeindete Eliten“ steigern kann.<sup>13</sup>

---

### III. Die Elitenkonfiguration unter kommunistischer Herrschaft

---

Nach der kommunistischen Machteroberung und bis Ende der achtziger Jahre entsprachen die Elitenkonfigurationen in den südosteuropäischen Gesellschaften weitgehend dem Typus der „ideologisch geeinten Eliten“. Das heißt im Wesentlichen: Es fehlten konkurrierende Elitengruppen. Der Aufstieg in gesellschaftliche Spitzen- und Schlüsselpositionen war von ideologischer Konformität und – vielleicht mehr noch – von persönlicher Loyalität abhängig.<sup>14</sup> Zudem waren die Elitenkonfigurationen stark vom politischen Zentrum beherrscht, und das Denken der Eliten war weitgehend ideologisch kontrolliert und gleichgeschaltet.

---

12 Die Eliten-Nichteliten-Beziehungen stellen zumeist eine Mischung aus Macht-, Autoritäts- oder Stellvertretungsbeziehungen dar, wobei die jeweiligen Komponenten (von Macht, Autorität, Delegation u.Ä.) allerdings recht unterschiedlich verteilt sind. Daher ist von einer großen Variabilität der Eliten-Nichteliten-Verhältnisse auszugehen. Hinzu kommt, dass es sich um „funktionale“ oder „persönliche“ Abhängigkeitsbeziehungen oder aber entsprechende Mischformen handeln kann. Vgl. u. a. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1976<sup>2</sup>, insb. S. 122 ff. und S. 541 ff.; Günther Roth, *Politische Herrschaft und persönliche Freiheit* (Heidelberger Max Weber-Vorlesungen), Frankfurt/M. 1983.

13 Vgl. Lowell G. Field/John Higley, *Eliten und Liberalismus*. Ein neues Modell zur geschichtlichen Entwicklung der Abhängigkeit von Eliten und Nicht-Eliten. Zusammenhänge, Möglichkeiten, Verpflichtungen, Opladen 1983, insb. S. 56.

14 Vgl. G. Roth (Anm. 12); A. Sterbling (Anm. 1).

Die Beziehungen zwischen verschiedenen Teileliten stellten sich als ein hierarchisches, durch die kommunistische Führung dominiertes Fügungs- und Abhängigkeitsverhältnis dar.<sup>15</sup> In den einzelnen Ländern gab es aber durchaus Besonderheiten und vor allem Veränderungstendenzen der Elitenkonfigurationen im Zeitverlauf, die auch eine wesentliche Ursache des demokratischen Systemwechsels sind.

#### 1. Entstehung der „ideologisch geeinten Eliten“

Mit der kommunistischen Machtübernahme nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte in allen betroffenen Staaten Südosteuropas ein umfangreicher Elitenwechsel und -wandel, der zu einer mehr oder weniger weitgehenden Verdrängung wichtiger Teile der bisherigen Eliten führte; dies schloss Flucht, Inhaftierungen, Deportationen und physische Vernichtung ein.<sup>16</sup> Die neuen „kommunistischen“ Eliten rekrutierten sich vornehmlich aus bestimmten Gruppen der marginalisierten Intelligenz wie auch – und überwiegend – aus unteren bäuerlichen und städtischen Bevölkerungsgruppen, die der kommunistischen Bewegung nahe standen oder sich dieser rasch anschlossen. Der „revolutionäre“ Elitenwechsel und -wandel in Südosteuropa nach dem Zweiten Weltkrieg und bis in die frühen fünfziger Jahre verlief im Einzelfall allerdings weitaus komplizierter als gemeinhin angenommen.<sup>17</sup>

*Erstens* hat es nach dem Zweiten Weltkrieg innerhalb der zahlenmäßig ohnehin zumeist recht kleinen kommunistischen Parteien nahezu in allen Ländern interne Auseinandersetzungen, persönliche Rivalitäten und Richtungskämpfe gegeben; diese führten nicht zuletzt zu stalinistischen Schauprozessen sowie zur Entmachtung und sogar Vernichtung einzelner, gerade erst in Herrschaftspositionen aufgestiegener kommunistischer Eliten. *Zweitens* waren deutliche Unterschiede hinsichtlich der sozialstrukturellen Rekrutierungsbasis der neuen Eliten feststellbar. In manchen Ländern wie Albanien und Bulgarien existierte – anders als etwa in Ungarn – keine nennenswerte Industriearbeiterschaft. In Rumänien wiederum waren Angehörige ethnischer Minderheiten in der kommunistischen Herrschaftselite zunächst stark re-

---

15 Vgl. Jens Hacker, *Der Ostblock. Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939–1980*, Baden-Baden 1983.

16 Vgl. Hugh Seton-Watson, *Die osteuropäische Revolution*, München 1956; J. Hacker (Anm. 15); François Fejtö, *Die Geschichte der Volksdemokratien*. Bd 1: *Die Ära Stalin 1945–1953*, Frankfurt/M. 1998<sup>2</sup>; Eva Schmidt-Hartmann (Hrsg.), *Kommunismus und Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel*, München 1994.

17 Diese Vorgänge sind – zumindest in komparativer Perspektive – noch keineswegs hinreichend erforscht und aufgearbeitet worden.

präsentiert. *Drittens* war das Ausmaß der Repressionen gegenüber den alten Eliten oder Teilen von ihnen in den einzelnen südosteuropäischen Gesellschaften unterschiedlich. Dies betrifft insbesondere die Verfolgung von Angehörigen und Eliten ethnischer Minderheiten. *Viertens* waren in den einzelnen Ländern auch Unterschiede hinsichtlich der Übernahme von Angehörigen der alten Eliten in das neue Elitengefüge zu konstatieren; die teilweise Kontinuität dieser Eliten entsprang entweder deren fachlicher Unverzichtbarkeit oder aber deren Konversion zur herrschenden kommunistischen Ideologie. So waren Spezialisten aus der Ärzteschaft, hervorragende Wissenschaftler und Wirtschaftsfachleute, im Falle Rumäniens sogar eine Reihe hoher Offiziere, teilweise in Elitepositionen belassen worden. Vielfach hatten sich bekannte Schriftsteller und Künstler, aber auch Geistes- und Kulturwissenschaftler rasch der neuen Ideologie angepasst und dem Herrschaftssystem gefügig gemacht.<sup>18</sup> *Fünftens* gab es bemerkenswerte Unterschiede bezüglich des sowjetischen Einflusses auf die Auswahl der neuen kommunistischen Eliten in den einzelnen südosteuropäischen Gesellschaften. So war dieser in Jugoslawien nie sehr stark und währte eigentlich nur bis zum Bruch zwischen Josef Stalin und Josip Tito Ende der vierziger Jahre. Rumänien ging seit Mitte der fünfziger Jahre – dem Rückzug sowjetischer Truppen und Berater aus dem Land – immer deutlicher eigene Wege, wobei die Entmachtung und Auswechslung der an Moskau orientierten kommunistischen Eliten bereits früher begann. Albanien brach Anfang der sechziger Jahre weitgehend mit der sowjetischen Führung, während Bulgarien – auch was die Elitenbildung betrifft – nahezu bis zum Ende der kommunistischen Herrschaft stark unter deren Einfluss blieb.

Ungeachtet dieser Unterschiede stellen die Elitengebilde in den südosteuropäischen Gesellschaften der späten vierziger und fünfziger Jahre aber ohne Zweifel allesamt „ideologisch geeinte“ oder „zwangsvereinte“ sowie weitgehend entdifferenzierte Elitenkonfigurationen dar.

## 2. Veränderungen der Elitenkonfigurationen seit den sechziger Jahren

Spätestens seit Mitte der sechziger Jahre zeichnen sich indes gewisse Veränderungen in den Elitenkonfigurationen der meisten südosteuropäischen Länder ab, obwohl sich am Typus „ideologisch geeinter Eliten“ zunächst nicht allzu viel änderte.

Im Zuge der in den sechziger Jahren nahezu überall forcierten Industrialisierung, der raschen Urbanisierung und insbesondere der Bildungsexpansion gewannen Bildungsabschlüsse und vor allem das Hochschulwesen eine immer größere Bedeutung – auch und nicht zuletzt für die Elitenselektion und -rekrutierung. Die kommunistischen Eliten – und zwar nicht nur die vorwiegend durch fachliche Qualifikationen ausgezeichneten Funktionseleiten, sondern auch die politischen Machteliten, also die kommunistischen Eliten im engeren Sinne – begannen sich zunehmend auf dem Bildungsweg zu ergänzen und zu reproduzieren.

Dies heißt allerdings nicht, dass das meritokratisch-funktionale Prinzip<sup>19</sup> der Elitenrekrutierung – also das vorwiegend an persönlichen Leistungen und fachlichen Qualifikationen im Hinblick auf die Ausübung wesentlicher gesellschaftlicher Aufgaben und Funktionen orientierte Prinzip – unverzüglich bestimmend geworden wäre. Denn schon der Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen und bestimmten Studiengängen wurde unter der kommunistischen Herrschaft vielfach selektiv, nach Kriterien der ideologischen Konformität und der sozialen Herkunft, gesteuert. Auch im weitgehend politisch kontrollierten Beschäftigungs- und Institutionensystem waren die Zugangs- und Aufstiegschancen insbesondere in Führungs- und Elitepositionen keineswegs nur leistungsabhängig, sondern maßgeblich von Parteizugehörigkeit, ideologischer Zuverlässigkeit und persönlicher Loyalität bestimmt. Dies hat bis heute strukturelle Nachwirkungen.

Zudem blieben nahezu alle gesellschaftlichen Teilsysteme – zum Beispiel die Wirtschaftsunternehmen, die Kultur- und Bildungseinrichtungen, die Wissenschaftsinstitutionen und Massenmedien – weitgehend ideologisch bestimmt und politisch kontrolliert. Dies bedeutete mithin, dass die hier agierenden Funktionseleiten in ihrer Kompetenz und Handlungsautonomie deutlich eingeschränkt waren. Die Behinderung der „Eigenrationalität“ und Leistungsfähigkeit dieser Teilsysteme war die wesentliche Ursache der suboptimalen Ergebnisse in Wirtschaft, Wissenschaft oder Forschung und des zunehmenden Modernisierungsrückstands gegenüber dem Westen.<sup>20</sup> Daraus ergab sich ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen den zumeist dogmatisch denkenden und stets auf ihre Vormachtstellung bedachten politischen Macht- und den immer häufiger wissenschaftlich ausgebildeten Funktionseleiten. Die daraus resultierende

18 Vgl. z. B. Tamas Acsel/Tibor Meray, Die Revolte des Intellekts. Die geistigen Grundlagen der ungarischen Revolution, München 1961; Alexandru Zub, Orizont închis. Istoriografia româna sub dictatura (Geschlossener Horizont. Die rumänische Historiographie unter der Diktatur), Iași 2000.

19 Vgl. A. Sterbling (Anm. 1), insb. S. 119 ff.

20 Vgl. M. Rainer Lepsius, Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995), S. 392–403.

Veränderungsdynamik bildete letztlich auch – wie unten noch ausgeführt wird – eine wesentliche Antriebskraft zur Überwindung des kommunistischen Herrschaftssystems.

Seit den sechziger Jahren lassen sich also in den meisten südosteuropäischen Gesellschaften gewisse Autonomiebestrebungen der Funktionseliten und eine Differenzierung der Elitenkonfigurationen erkennen, ohne dass der Typus der „ideologisch geeinten Eliten“ grundsätzlich überwunden worden wäre. Er blieb während der gesamten Zeit der kommunistischen Herrschaft nicht zuletzt dadurch erhalten, dass die Entstehung von Gegeneliten, die alternative Wertüberzeugungen und andere politische Zielvorstellungen und Interessen hätten vertreten können, schon in Ansätzen unterbunden wurde.

Das Verhältnis von Eliten und Nichteliten stellte sich bis Ende der achtziger Jahre ebenfalls als weitgehend auf Machtmittel und Repression gestützte autoritär-patriarchalische Herrschaftsbeziehung dar. Insofern war die Legitimität der kommunistischen Regime in allen südosteuropäischen Gesellschaften stets relativ prekär, so dass zur Stabilisierung entweder wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen und gewisse „Liberalisierungen“ – wie im Falle Ungarns und Jugoslawiens – oder nationalistische Mobilisierungsprozesse – wie im Falle Rumäniens, Bulgariens und Albaniens – eingesetzt wurden.<sup>21</sup> In Jugoslawien hat sich Milošević dann auch seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zunehmend des großserbischen Nationalismus zur Sicherung der politischen Herrschaft bedient.

### 3. Schlüsselrolle der Eliten beim Systemwechsel

Das Ende der kommunistischen Herrschaft stellt sich nicht zuletzt als das Ergebnis interner Auseinandersetzungen zwischen den oft überalterten Inhabern von politischen Spitzenpositionen und jüngeren, in die Elitepositionen drängenden Funktionären und Technokraten der höheren und mittleren Ebene dar.<sup>22</sup> Ihr Aufstieg war durch die zunehmende Immobilität des Systems weitgehend blockiert, und ihre Privilegien und Wohlstandschancen schrumpften rapide mit der fortschreitenden wirtschaftlichen Krise des sozialistischen Systems. Die Veränderungsbestrebungen dieser an ihrem Aufstieg gehinderten Gruppen innerhalb

21 Vgl. Anton Sterbling, *Eliten, Strukturwandel und Machtfragen in Südosteuropa*, in: *Südosteuropa*, 38 (1989) 7–8, S. 395–413; L. Sekelj (Anm. 7).

22 Vgl. Anton Sterbling, *Eigeninteressen oder Verantwortung der Intelligenz? Zum Niedergang der kommunistischen Herrschaft in Südosteuropa*, in: ders. (Hrsg.), *Zeitgeist und Widerspruch. Soziologische Reflexionen über Gesinnung und Verantwortung*, Hamburg 1993.

bzw. im Vorfeld der Eliten traf mit einer weit verbreiteten und sich angesichts der sozialistischen Wirtschaftskrise zuspitzenden Massenunzufriedenheit zusammen. Dies ermöglichte – unter den Bedingungen einer historisch einmaligen internationalen Situation Ende der achtziger Jahre, die u. a. durch den weitgehenden Verzicht der Sowjetunion auf ihren Hegemonialanspruch gekennzeichnet war<sup>23</sup> – folgenreiche Mobilisierungsprozesse einer ansonsten eher passiven und politikfernen Bevölkerung.

Für den Niedergang der kommunistischen Herrschaft erscheinen – neben dem zunehmenden Dissens zwischen den ideologisch geprägten Macht- und den technokratisch orientierten Funktionseliten sowie den auf ihren Einfluss bedachten Kultur- und Eliten – Unterschiede in den Wissenshorizonten, kulturellen Orientierungen, Lebensstilen und Handlungspräferenzen verschiedener Elitengruppen relevant; diese sind nicht zuletzt auf unterschiedliche Generationenlagen, auf sozialisatorische Prägungen und anders geartete historische Erfahrungen zurückzuführen.<sup>24</sup> In diesem Sinne fällt in allen südosteuropäischen Ländern ein deutlicher Unterschied zwischen den „stalinistisch“ geprägten Funktionären und Machteliten der fünfziger Jahre und den „nachrückenden“, in den sechziger und siebziger Jahren herangewachsenen und zumeist akademisch gebildeten Elitengruppen oder Anwärtern auf Führungspositionen auf. In den neunziger Jahren, im Zuge des Systemwechsels, werden auch Differenzen zwischen den in den sechziger und frühen siebziger Jahren sozialisierten Eliten und den – jüngeren Alterskohorten angehörenden – Eliten relevant, die häufig im westlichen Ausland studiert oder sich dort beruflich qualifiziert bzw. fortgebildet haben.

---

## IV. „Elitenwechsel“ oder „Elitenwandel“?

---

Nach dem Ende des Kommunismus stellt sich für alle südosteuropäischen Gesellschaften die Frage, in welchem Umfang ein Elitenwechsel und in welcher Hinsicht ein Elitenwandel erfolgte und welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die

23 Vgl. Franz-Lothar Altmann/Edgar Hösch (Hrsg.), *Reformen und Reformer in Osteuropa*, Regensburg 1994; Paul Lendvai, *Zwischen Hoffnung und Ernüchterung. Reflexionen zum Wandel in Osteuropa*, Wien 1994; Charles S. Maier, *Das Verschwinden der DDR und der Untergang des Kommunismus*, Frankfurt/M. 1999.

24 Vgl. Susanne Hütten/Anton Sterbling, *Expressiver Konsum. Die Entwicklung von Lebensstilen in Ost- und Westeuropa*, in: Jens Dangschat/Jörg Blasius (Hrsg.), *Lebensstile in Städten. Konzepte und Methoden*, Opladen 1994.

weiteren Modernisierungsprozesse hatten. Aus meiner Sicht ist die analytische Unterscheidung zwischen Elitenwechsel und Elitenwandel für die Klärung der Kontinuitätsfrage sehr wichtig. Elitenwechsel meint dabei lediglich den Austausch, die Zirkulation der Eliten im Hinblick auf gegebene Führungspositionen. Dagegen bedeutet Elitenwandel die Veränderung der Elitenkonfigurationen selbst, also der grundlegenden Beziehungen zwischen Eliten und Nichteliten sowie zwischen verschiedenen Elitengruppen, und darüber hinaus die veränderte strukturelle und institutionelle Verankerung des Elitengefüges.

### 1. Zur Frage des Elitenwechsels

Zunächst lässt sich konstatieren, dass es zwar in ganz Südosteuropa einen beachtlichen Elitenwechsel in verschiedenen institutionellen Bereichen gegeben hat. Nur selten sind dabei aber alternative „Gegeneliten“ aufgestiegen. In die durch den Abgang der alten Eliten freigewordenen oder im Zuge des institutionellen Wandels neu entstandenen Elitenpositionen rückten vor allem Funktionäre, Technokraten und Angehörige der Intelligenz auf, die der höheren und mittleren Hierarchieebene im alten System angehört hatten. Der Elitenwechsel vollzog sich zugleich und vor allem als ein Generationswechsel der Eliten. Alte und neue Eliten weisen insofern viele Gemeinsamkeiten auf, als sie häufig über ähnliche Bildungs- und Karrierewege aufgestiegen sind und überwiegend denselben Herkunftsgruppen angehören.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass selbst in Ungarn<sup>25</sup> – einem Land mit einer vergleichsweise hohen Elitenbewegung und -verjüngung im Zuge des Systemwechsels – von den Angehörigen der Nomenklatura des Jahres 1988 im Jahr 1993 immer noch 20 Prozent in Elitenpositionen und 31,5 Prozent in nichtelitären Stellungen mit Untergebenen zu finden waren; lediglich knapp 33 Prozent wechselten in den Rentenstand und nur 16 Prozent in nichtelitäre Positionen ohne Untergebene. Umgekehrt entstammten die „neuen Eliten“ Ungarns im Jahre 1993 zu 33 Prozent der alten Nomenklatura und zu 47 Prozent der höheren Beamtschaft; nur zu knapp 20 Prozent kamen sie aus anderen Nichtelitengruppen.<sup>26</sup> Bezogen auf

das Beispiel Rumänien ist die Frage, ob die alten kommunistischen Eliten Nutznießer des Systemwandels waren, mit „ja“ beantwortet worden. „Empirische Forschungen haben nachgewiesen, daß es Teilen der vormaligen Machteliten nach 1989 gelungen ist, das formal freie Spiel der Kräfte von Markt und Meinung dank ihres Herrschaftswissens und der von ihnen ausgeübten Kontrolle über nationale Ressourcen sozusagen legal zu ihren Gunsten zu nutzen und es in ökonomische Vorherrschaft und politische Macht umzumünzen.“<sup>27</sup> In ähnlicher Weise heißt es zu Bulgarien: „Das alte politisch legitimierte Kapital hat sich prinzipiell in das neue ökonomische transformiert.“<sup>28</sup> In Serbien – sicherlich ein besonders gelagerter Fall – gab es Anfang der neunziger Jahre kaum eine nennenswerte „Elitenzirkulation“. Die Kontinuität der Eliten zwischen 1989 und 1995 liegt im Bereich der politischen Eliten bei knapp 86 Prozent, die der Spitzenbeamten bei 92 Prozent, der Wirtschaftseliten staatlicher Großbetriebe bei knapp 90 Prozent und der Wirtschaftseliten privater Betriebe bei knapp 84 Prozent.<sup>29</sup> Als Grund ist sicher der Fortbestand des Milošević-Regimes zu nennen.

In allen südosteuropäischen Gesellschaften hielt sich der Elitenwechsel in Grenzen. Diese Entwicklung hat zwei wesentliche Ursachen, die bereits angedeutet wurden. Zum einen haben die kommunistischen Machthaber die Herausbildung alternativer Elitengruppen jahrzehntelang nicht nur unmittelbar repressiv unterbunden, sondern auch mittelbar und nachhaltig auf entsprechende Prozesse der Elitenbildung Einfluss genommen. Zum anderen rekrutierten sich die Eliten spätestens seit den sechziger Jahren immer häufiger aus der ständig wachsenden und sich funktional wie statusmäßig ausdifferenzierenden sozialen Kategorie der Intelligenz. Letztlich ist daher schwer zu sagen, ob sich die „kommunistischen Eliten“ zunehmend – vor allem in der Generationenfolge – in Angehörige der Intelligenz verwandelten oder ob es Angehörigen der Intelligenz mehr und mehr gelang, Elitepositionen des kommunistischen Herrschaftssystems bis in zentrale Kernbereiche der politischen Macht hinein zu besetzen und in ihrem Sinne umzuformen.

25 Der Autor ist sich bewusst, dass das Beispiel Ungarn bei der Betrachtung der Region Südosteuropa herausfällt. Wenn es dennoch angeführt wird, dann weil es zwar zu den anderen, ehemals kommunistischen Ländern auch empirische Befunde zum Elitenwechsel gibt, aber nicht in der prägnanten, zuverlässigen und aufschlussreichen Form (unter Berücksichtigung der Zustrom- und der Abstrommobilität) wie im Falle Ungarns.

26 Vgl. Iván Szélnyi/Szonya Szélnyi, Circulation or reproduction of elites during the postcommunist transformation

of Eastern Europe, in: *Theory and Society*, 24 (1995) 5, S. 613–628, insb. S. 623. Hier zitiert nach: L. Sekelj (Anm. 7) insb. S. 444 f.; Csilla Machos, Eliten im postsozialistischen Ungarn, in: W. Höpken/H. Sundhaussen (Anm. 7).

27 Vgl. Anneli Ute Gabanyi, Neue Wirtschaftseliten in Rumänien. Von der Nomenklatura zur Oligarchie, in: W. Höpken/H. Sundhaussen (Anm. 7), insb. S. 290.

28 Rumen Dimitrov, Die bulgarische Elite. Der brüchige Übergang von Intelligenzija zu Expertentum, in: W. Höpken/H. Sundhaussen (Anm. 7), S. 258.

29 Vgl. L. Sekelj (Anm. 7), insb. S. 456.

Die These vom unaufhaltsamen Herrschaftsaufstieg der Intelligenz und der Überwindung des kommunistischen Systems auf diesem Wege ist bekanntlich schon in den siebziger Jahren – unter anderem sehr nachdrücklich durch Konrád und Szelényi<sup>30</sup> – vertreten worden. Die weitgehende Kontinuität der Elitenreproduktion in den ehemals kommunistischen Gesellschaften Südosteuropas und insbesondere die nahezu unveränderte Rekrutierungsbasis und soziale Herkunft der „neuen Eliten“ sind unbestreitbar. Dieser Sachverhalt kann nur angemessen verstanden werden, wenn man die Intelligenz als wichtigste soziale Trägergruppe der Elitenbildung in Südosteuropa begreift. Elitenbildung und -reproduktion unter maßgeblicher Beteiligung der Intelligenz haben in dieser Region eine lange Tradition, die weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht.<sup>31</sup>

## 2. Zentrale Aspekte des Elitenwandels

Im Gegensatz zum Elitenwechsel handelt es sich beim Elitenwandel nicht nur um einen Austausch der Eliten im Rahmen bestehender Institutionen oder „bürokratischer Organisationen“. Hier geht es vielmehr um den Wandel der Elitenkonfigurationen, d. h. der Beziehungen zwischen verschiedenen Elitengruppen sowie zwischen Eliten und Nichteliten, bei grundlegenden Veränderungen der institutionellen Arrangements und des Gesellschaftsgefüges.

Tatsächlich ist in allen südosteuropäischen Gesellschaften ein weitgehender und folgenreicher Elitenwandel zu erkennen, in dessen Folge der Typus der „ideologisch geeinten Elite“ durch andere Konfigurationen abgelöst wurde. In Rumänien

oder Bulgarien kann man gegenwärtig vom Typus „unvollständig vereinter Eliten“ – also Eliten, die insbesondere auf Grund ausgeprägter nationalistischer oder ideologischer Grundpositionen teilweise nicht zu einem demokratischen Konsens fähig oder willens sind – sprechen. In den vergangenen Jahren trat allerdings auch der Typus „entzweiter Eliten“ in Erscheinung, die im Falle Albaniens oder auch Bulgariens Mitte der neunziger Jahre auf nichtdemokratische, zum Teil auch gewaltsame Mittel der politischen Auseinandersetzung setzten. Im ehemaligen Jugoslawien und in einigen der Nachfolgestaaten war zeitweise sogar die Konfiguration „tödlich verfeindeter Eliten“ gegeben, die mithin zu den bekannten gewalttätigen Auseinandersetzungen führte.<sup>32</sup> Gegenwärtig sind in dieser Region – eingebettet in gesamteuropäische Unterstützungs- und Annäherungsvorgänge – vorwiegend Entwicklungstendenzen zu beobachten, die auf eine Überwindung der Konstellation „verfeindeter“ oder „entzweiter Eliten“ hinauslaufen, ohne dass diese Entwicklungen allerdings schon zum Abschluss gekommen wären oder unumkehrbar erscheinen würden. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa,<sup>33</sup> aber natürlich auch die realistischen Aussichten einzelner Staaten auf einen baldigen oder zumindest absehbaren Beitritt zu EU und Nato spielen in diesem Zusammenhang eine ganz wesentliche Rolle.

---

## V. Ausblick

---

Die Pluralisierung und Ausdifferenzierung der Elitenkonfigurationen in Südosteuropa stellt einen komplexen Gesamtprozess dar, der in vielerlei Hinsicht noch voll im Gange ist und in seinem Ausgang durchaus offen erscheint. Drei Probleme zeichnen sich in einzelnen südosteuropäischen Gesellschaften weiterhin ab:

- die Neigung bestimmter, durchaus einflussreicher Elitengruppen zu nationalistischen Positionen und der Versuch, Nichteliten in diesem Sinne zu binden und zu mobilisieren; dies zeigt der Fall der extrem nationalistischen „Partidul România Mare“, die im Jahr 2000 rund ein Fünftel aller Stimmen

30 Vgl. György Konrád/Iván Szelényi, Die Intelligenz auf dem Weg zur Klassenmacht, Frankfurt/M. 1978. Auf die Verhältnisse in der DDR bezogen vgl. Stefan Hornbostel (Hrsg.), Sozialistische Eliten. Horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR, Opladen 1999.

31 Bereits zu jener Zeit waren es vornehmlich Angehörige dieser sozialen Kategorie, die – selbst aus verschiedenen Herkunftsgruppen stammend – nicht nur zu den maßgeblichen Schöpfern und Vermittlern nationalkultureller Wert- und Wissensbestände zählten, sondern auch den politischen Unabhängigkeitskampf mit anführten. Sie waren es auch, die in der zweiten Hälfte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts die neuen unabhängigen Staaten nach ihren Vorstellungen gestalteten und vielfach gesellschaftliche Schlüsselpositionen einnahmen. Vgl. Hugh Seton-Watson, „Intelligentsia“ und Nationalismus in Osteuropa 1848–1918, in: Historische Zeitschrift, 195 (1962), S. 331–345; Heinrich August Winkler (Hrsg.), Nationalismus, Königstein/Ts. 1985<sup>2</sup>; E. Hösch (Anm. 2); Anton Sterbling, Intellektuelle und Eliten in Rumänien und Südosteuropa. Eliten, Modernisierung, nationale Mythen, in: Revue des Etudes Sud-Est Européennes, 38 (1999–2000), S. 221–238; Holm Sundhaussen, Institutionen und institutioneller Wandel in den Balkanländern aus historischer Perspektive, in: Johannes Chr. Papalekas (Hrsg.), Institutionen und institutioneller Wandel in Südosteuropa, München 1994.

32 Vgl. M. Rüb (Anm. 4); J. M. Halpern/D. A. Kideckel (Anm. 4).

33 Vgl. Johanna Deimel, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Ansatz und aktueller Stand beim Regionalität und den drei Arbeitstischen, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 41 (2001) 2, S. 175–198; Erhard Busek, Die Zukunft Südosteuropas. Herausforderungen an die europäische und internationale Politik, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 42 (2002) 2, S. 6–16; Franz-Lothar Altmann, Regionale Kooperation in Südosteuropa. Organisationen, Pläne, Erfahrungen, in: Südosteuropa, 51 (2002) 4–6, S. 266–288.

bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung und zum Senat erhielt und deren Kandidat Corneliu Vadim Tudor bei den Präsidentschaftswahlen im gleichen Jahr sogar 33,2 Prozent der Stimmen erreichen konnte;<sup>34</sup>

- die – nicht zuletzt durch etatistische Traditionen belastete und durch Schwierigkeiten des Institutionenwandels<sup>35</sup> verzögerte – Herausbildung eigener Kompetenzen und autonomer Handlungsfelder der verschiedenen Teileliten; so sind zum Beispiel die Wirtschafts- und Wissenschaftseliten weiterhin vielfach mit erheblichen bürokratischen Hemmnissen oder der Abhängigkeit von staatlichen Ressourcenzuweisungen, aber auch mit politischer Einflussnahme und mit Eingriffen in ihre Tätigkeit konfrontiert;
- und schließlich der deutliche Hang wichtiger Teile der Eliten in Südosteuropa, ihre Eigeninteressen vor das Gemeinwohl zu stellen und dabei vor allem ihre privilegierten Alimentschancen abzusichern. Der eigennützige Zugriff von Parteien und Amtsträgern auf staatliche Ressourcen und Verteilungsregelun-

gen, aber auch Bestechung und Korruption, Klientelismus und Nepotismus sind Beispiele durchaus verbreiteter Erscheinungen.<sup>36</sup>

Auf der anderen Seite ist aber auch festzuhalten: Die hauptsächlich der Intelligenz entstammenden neuen Eliten bringen ohne Zweifel günstige Voraussetzungen, Qualifikationen und teilweise auch geeignete Handlungsdispositionen mit, um die Modernisierungsbestrebungen ihrer Gesellschaften voranzubringen. Insofern könnten sie tatsächlich die „beste Karte“ sein, welche die Geschichte vorrätig hält.<sup>37</sup> Ob sich in den einzelnen südosteuropäischen Gesellschaften letztlich jene Elitengruppen durchsetzen werden, die sich als verantwortungsbewusste „Konstrukteure“ demokratischer, marktwirtschaftlicher, rechtsstaatlicher Institutionen und entsprechend differenzierter „institutioneller Ordnungen“ hervortun und in ihren Gesellschaften konsequent einen europäorientierten Modernisierungskonsens zwischen den Eliten und der Bevölkerung anstreben, hängt auch und vermutlich maßgeblich vom weiteren Fortgang des europäischen Integrationsprozesses und der Einbindung Südosteuropas ab.

34 Vgl. Anneli Ute Gabanyi, Das politische System Rumäniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2002, insb. S. 546 ff.

35 Vgl. Anton Sterbling, Historische Modernisierungstheorien und die gegenwärtigen Probleme des Institutionenwandels in Ost- und Südosteuropa, in: Klaus Müller (Hrsg.), Postsozialistische Krisen. Theoretische Ansätze und empirische Befunde, Opladen 1998.

36 Vgl. R. Dimitrov (Anm. 28).

37 Vgl. Alvin W. Gouldner, Die Intelligenz als Neue Klasse. Sechzehn Thesen zur Zukunft der Intellektuellen und der technischen Intelligenz, Frankfurt/M. – New York 1980, insb. S. 19; Anton Sterbling, Die Intellektuelleneliten Rumäniens am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Etudes balkaniques, 36 (2000) 4, S. 80–88.

Heinz-Jürgen Axt

# Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten

## Die EU auf dem Balkan

Kaum hatte die Europäische Union (EU) auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 den Beitritt von zehn Ländern beschlossen<sup>1</sup>, signalisierte sie schon Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Kandidaten. Um das Jahr 2010 könnten, so die Europäische Kommission, Beitrittsverhandlungen mit den Staaten des westlichen Balkans beginnen: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien (jetzt: Serbien-Montenegro) und die (frühere jugoslawische Republik) Mazedonien.<sup>2</sup>

Bei den Hilfen der Europäer für die Balkanländer sind zwei Zielsetzungen zu unterscheiden: zum einen der Wiederaufbau und die Stabilisierung, zum anderen die Modernisierung und Heranführung an die EU. War für die Balkanregion bislang der erste Ansatz maßgeblich, so mehren sich die Anzeichen, dass die Union – wie im Falle der Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien – künftig den zweiten Weg wählen will. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden drei Fragen erörtert: Mit welchen Instrumenten hat die EU versucht, die Stabilisierung und Modernisierung<sup>3</sup> der Balkanstaaten voranzubringen? Inwieweit lassen sich die Erfahrungen der Süderweiterung 1981 bzw. 1986 für die Strategie der EU nutzbar

machen? Welche Fortschritte sind bei den Balkanländern selbst zu erkennen?

---

### I. Die Politik der EU

---

Den Balkanstaaten war ein ähnlich erfolgreicher Weg in die EU wie im Falle Polens, Ungarns und der übrigen Länder der aktuellen Erweiterungsrunde verstellte. Friedenssicherung und Stabilisierung standen zunächst im Vordergrund der internationalen Bemühungen, bevor die EU sich – mit bis zu zehnjähriger „Verspätung“ – an die Aufgabe der Modernisierung machen und die Integrationsperspektive eine positive Wirkung auf die Region entfalten konnte. Verglichen mit den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern sind die Balkanstaaten von folgenden Merkmalen gekennzeichnet: verzögerte Transformation, strukturelle Defizite der Modernisierung, massive Produktionseinbrüche, Auflösung von Markteinheiten, schwache Staaten, politische Instabilität und hohe Volatilität der Wähler, ethnische Fragmentierung sowie Defizite im Bereich Sicherheit.

Bei den Bemühungen zur Stabilisierung und Modernisierung der Region sind zwei Ländergruppen zu unterscheiden, bei denen die EU von unterschiedlichen Instrumenten Gebrauch gemacht hat: Bulgarien und Rumänien, die bereits den Status von EU-Beitrittskandidaten haben, sowie die fünf Länder des westlichen Balkans.

*Erstens:* Die Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien sollen mit Hilfe der Programme PHARE, ISPA und SAPARD an die Union herangeführt werden. Daneben vergibt die EU Mittel für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, und die Europäische Investitionsbank (EIB) stellt Darlehen zu günstigen Konditionen zur Verfügung. Die Programme zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

– *PHARE* (Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy) war 1989 zunächst auf Polen und Ungarn beschränkt, ist aber später auf alle EU-Beitrittskandidaten (und auf Albanien, Bosnien-Herzegowina und

1 Dabei handelt es sich um die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern.

2 Im Folgenden wird von „Mazedonien“ gesprochen. Das Kosovo gehört nach der UN-Resolution 1244 zum Staatsgebiet der Bundesrepublik Jugoslawien; es vollzieht gleichwohl eine eigenständige ökonomische Entwicklung, auf die hier eingegangen wird. Kroatien hat wiederholt seiner Zuordnung zum westlichen Balkan widersprochen.

3 Der Begriff der Modernisierung ist in diesem Kontext sicher diskussionswürdig. Er wird auch lediglich als heuristischer Begriff benutzt. Vgl. zur Begründung Heinz-Jürgen Axt, Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft, 33 (1992) 23, S. 209–233. Auf die Bemühungen zur Konfliktbeilegung im engeren Sinn (Prävention, Peace making und Peace keeping) wird hier nicht eingegangen. Vgl. hierzu u. a. Heinz-Jürgen Axt/Christoph Rohloff (Hrsg.), Frieden und Sicherheit in (Südost-)Europa. EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, München 2001.

**Tabelle 1: EU-Finanzhilfe für die Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien 1992–2002 (in Mio. Euro)**

	PHARE	ISPA	SAPARD	Total
<i>Bulgarien</i>				
1992–1999	1000			
2000	146	104		
2001	110,8	106,8	54	
2002	94,9 <sup>a</sup>	87,1–130,7	54,6	
<b>Total</b>	1351,7	297,9–341,5	108,6	1758,2–1801,8
<i>Rumänien</i>				
1992–1999	1200			
2000	260	239,2		
2001	287	245,6	156,3	
2002	229	217,8–283,2	157,9	
<b>Total</b>	1976	702,6–768	314,2	2992,8–3058,2

Ohne grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Sonderzahlungen für die Schließung von Kernkraftwerken (Kosluduj); a) inklusive 22,9 Mio. Euro für den Aufbau von Institutionen.

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung nach Europäische Kommission, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2002) 700 endgültig), S. 12 ff., und Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt (KOM (2002) 700 endgültig), S. 11 ff.

Mazedonien) ausgedehnt worden.<sup>4</sup> Seit dem Europäischen Rat von Luxemburg 1997 dient PHARE dezidiert der Beitrittsvorbereitung. Mit dem Programm werden u. a. folgende Maßnahmen unterstützt: Aufbau von Institutionen in Verwaltung und Justiz, Demokratisierung, Menschenrechte, Unterstützung der Zivilgesellschaft, Ausbau der Infrastruktur, Regionalentwicklung, Projekte zur Investitionsförderung sowie die Umsetzung des Besitzstandes der EU („Acquis communautaire“).<sup>5</sup>

- *ISPA* (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) soll auf die Inanspruchnahme der EU-Strukturfonds nach erfolgtem Beitritt vorbereiten.<sup>6</sup> Das Programm, 1999 mit der „Agenda 2000“ eingeführt, beschränkt sich auf die Bereiche Verkehr und Umwelt. Für Rumänien sollen 20–26%, für Bulgarien 8–12% der Gesamtmittel bereitgestellt werden.
- *SAPARD* (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) unterstützt die Beitrittsländer bei der strukturellen Anpassung ihrer Landwirtschaften und ländlichen Gebiete an die Besonderheiten der

Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.<sup>7</sup> Es soll die Übernahme des „Acquis communautaire“ erleichtern. SAPARD, das im Jahr 2000 eingerichtet wurde, ist wie ISPA bis 2006 terminiert. Nach erfolgtem EU-Beitritt verlieren die Länder ihren Anspruch auf Gelder aus den beiden Programmen.

*Tabelle 1* zeigt, dass Bulgarien von 1992 bis 2002 über 1,351 Milliarden Euro an PHARE-Mitteln erhalten hat, das bevölkerungsreichere Rumänien 1,976 Milliarden Euro. Rechnet man die erst seit dem Jahr 2000 bzw. 2001 gezahlten ISPA- und SAPARD-Mittel hinzu, zahlte die EU an Bulgarien insgesamt bis zu 1,802 Milliarden Euro. Rumänien erhielt bis zu 3,058 Milliarden Euro, um sich auf den EU-Beitritt vorzubereiten. Nimmt man das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Empfängerländer als Vergleichsmaßstab, hat die EU 2001 im Falle Bulgariens 1,79% und im Falle Rumäniens 1,57% des BIP an Finanzhilfe überwiesen. Zum Vergleich: Bei Spanien belief sich der BIP-Anteil der Strukturfonds-Mittel von 1989 bis 1999 durchschnittlich auf 1,5%, bei Portugal und Griechenland auf je 3,5%.

*Zweitens:* Bei den übrigen fünf Balkanländern ist das Instrumentarium zur Heranführung an die EU insbesondere nach dem Kosovo-Krieg von 1999 ausgebaut worden.<sup>8</sup> Die politischen Rahmenbedin-

4 Vgl. Europäische Kommission, What is PHARE? (<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>).

5 Vgl. zur Darstellung des PHARE-Programms am Beispiel Rumäniens: Ines Hartwig, Die Europapolitik Rumäniens. Entwicklung institutionalisierter Kooperation, Baden-Baden 2001, S. 75 ff.

6 Vgl. Europäische Kommission, Regulations (ISPA) ([http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/ispa/ispa\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm)).

7 Vgl. Europäische Kommission, SAPARD (<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/sapard.htm>).

8 Auf den Stabilitätspakt für Südosteuropa wird hier nicht eingegangen. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe hierzu den Beitrag von Franz-Lothar Altmann in dieser Ausgabe.

**Tabelle 2: Finanzielle Hilfe der EU an die Länder des westlichen Balkans (in Mio. Euro)**

	Zeitraum	PHARE	OBNOVA	CARDS	ECHO	Sonstiges	Total
Albanien	1991–2001	669,0			135,8	293,4	1098,2
Bosnien-Herzegowina	1991–2000	890,703			1032,090	243,185	2165,978
	2001			105,23			105,23
Kroatien	1991–2000		62,920 <sup>a</sup>		292,30 <sup>b</sup>	12,29	367,51
	2001			60,0			60,0
BR Jugoslawien	1991–2001		1199,6 <sup>c</sup>		620,71	527	2347,31
– Serbien	1991–2001		402,6 <sup>c</sup>		170,88 <sup>d</sup>	362,5	935,98
– Kosovo	1991–2001		729,5 <sup>c</sup>		154,535 <sup>d</sup>	84,48	968,515
– Montenegro	1991–2001		67,5 <sup>c</sup>		40,07 <sup>d</sup>	48,14	155,71
Mazedonien	1992–2001	240,0			95,57	116,76	452,33
	2001			42,50			42,50
<b>Total</b>							<b>8699,263</b>

a) 1996–2000; b) 1991–1999; c) 1998–2001; d) 1999–2001.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach „The EU's relations with South Eastern Europe“ ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/. . /index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/. . /index.htm)).

gungen erwiesen sich als entscheidend für eine effektive Unterstützung: Bei Bosnien-Herzegowina war es das Abkommen von Dayton 1995, bei Kroatien die Überwindung eines autoritären Regierungsstils im Jahr 2000, bei der BR Jugoslawien das Ende des Kosovo-Krieges 1999 und die Ablösung des Milošević-Regimes im Jahre 2000. Das wichtigste Instrument der EU stellt bei dieser Ländergruppe der *Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess* (SAP) dar, der mit dem Europäischen Rat von Feira im Juni 2000 ins Leben gerufen wurde und den Abschluss von individuell abgestimmten *Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen* (SAA) vorsieht. Mit CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) werden die notwendigen finanziellen Mittel von der EU zur Verfügung gestellt. Die Hilfe ist mit 4,65 Milliarden Euro auf die Zeit von 2002 bis 2006 angelegt.<sup>9</sup>

Kernelement des SAP ist die langfristige vertragliche Bindung zwischen der EU und den Balkanländern; die Assoziationsverhältnisse sollen perspektivisch auf einen Beitritt zur Union vorbereiten durch die Öffnung des EU-Marktes für Produkte der Balkanländer (Handelspräferenzen),<sup>10</sup> den Aufbau von Institutionen, Demokratisierung, regionale Kooperation, den Ausbau der Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung u.Ä.<sup>11</sup> So

9 Vgl. European Commission, CARDS Assistance Programme to the western Balkans. Regional Strategy Paper 2002–2006 ([http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations)).

10 Die EU hat ihren Markt bereits zu 80% für Waren aus dem Balkan geöffnet, Ausnahmen bilden Textil- und Agrarprodukte.

11 Vgl. (als CARDS-)Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien,

fließt der größte Teil der Mittel im Falle Bosnien-Herzegowinas in die Stabilisierung der demokratischen Strukturen (ca. 50%).

Bislang hat die EU Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien und Kroatien unterzeichnet.<sup>12</sup> Die Verhandlungen mit Albanien mussten immer wieder verschoben werden. Bei der vormaligen BR Jugoslawien hat die EU eine klare politische Konditionalität gesetzt: Nur mit einem einheitlichen Staat werden Verhandlungen über ein SAA aufgenommen.

Über *ECHO*, eine Abteilung der Kommission für humanitäre Hilfe, hat die EU auch für den Balkan erhebliche Mittel bereitgestellt, um Notlagen zu lindern (vgl. *Tabelle 2*). Im Falle der BR Jugoslawien war die Wiederaufbauhilfe nicht wie bei den anderen Ländern der Region möglich; dem standen die undemokratischen Verhältnisse entgegen. Bis 1999 leistete die EU daher im Rahmen von *OBNOVA* lediglich an Montenegro und Kosovo

Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG, in: ABl., L306, 7.12.2000, S. 1–6. Zu ersten Erfahrungen vgl. European Commission, Report from the Commission. The Stabilization and Association process for South East Europe (First Annual Report, SEC (2002) 339), Brüssel 2002.

12 Der SAP kann als Instrument zur Umsetzung des Stabilitätspakts für Südosteuropa verstanden werden. Insbesondere in der ersten Fassung mangelte es jedoch an konkreten Schritten, um die Balkanländer an die EU heranzuführen. Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Politischer Aktionismus oder langfristig tragfähiges Konzept?, in: Südosteuropa, 48 (1999) 7–8, S. 401–416.

Hilfe. In Serbien konnte die EU bis zum Regimewechsel im Oktober 2000 nur folgende Maßnahmen finanzieren: Unterstützung der Zivilgesellschaft, Energielieferungen und Unterstützung von Schulen in demokratisch regierten Kommunen.<sup>13</sup>

---

## II. Exkurs: Erfahrungen mit der EG-Süderweiterung

---

Um die Auswirkungen einer Integration weniger wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften in die EU einzuschätzen, kann in begrenztem Maße auf die Erfahrungen der Süderweiterung 1981 (Griechenland) und 1986 (Spanien und Portugal) zurückgegriffen werden. Dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) ist im Falle Griechenlands die Assoziation mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1962 vorgegangen, verbunden mit mehrjährigen Finanzprotokollen. Im Falle Spaniens und Portugals war eine allmähliche Heranführung an die EG wegen der politischen Verhältnisse unmöglich.

Die volkswirtschaftlichen Effekte des EG-Beitritts lassen sich im Falle der drei Länder wie folgt zusammenfassen:<sup>14</sup>

- Die Volkswirtschaften der Beitrittsländer werden belastet, weil die Zollunion in der Regel Exporte von Altmitgliedern in die neuen Mitgliedstaaten begünstigt. Die Handelsbilanzen der südeuropäischen Länder haben sich durchweg verschlechtert.
- Die Beitrittsländer ziehen Nutzen aus den Finanzzuweisungen der EU (bes. Agrar- und Strukturpolitik). Griechenland, Spanien und Portugal haben sich zu Nettoempfängern der EU entwickelt, d. h., sie zahlen weniger in den EU-Haushalt ein, als sie erhalten. So kamen 1990 auf jeden Griechen 247 ECU, auf jeden Portugiesen 58 und auf jeden Spanier 44 ECU.
- Die EU-Finanztransfers können ökonomisch als Kompensation für die Liberalisierungskosten verstanden werden, die den Ländern durch den Beitritt entstanden sind. Im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens entsprachen diese etwa den Transferleistungen.
- Niedrige Lohnkosten in den weniger entwickelten Ländern ziehen keineswegs automatisch Kapitalanleger aus dem Ausland an. Der Umfang ausländischer Investitionen, die zur

Verbesserung der Produktivität und Technologie sowie zur Schaffung moderner Industrien und Arbeitsplätze beitragen, hängt von der jeweiligen Standortqualität ab. Bei Portugal und Spanien entwickelten sich die Auslandsinvestitionen positiv, während Griechenland keine vergleichbare Dynamik verzeichnete. Der Grund lag in dem sehr unterschiedlichen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung.

- Gemessen an den üblichen makroökonomischen Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Inflation, Investitionsneigung, Leistungsbilanzsaldo und Arbeitslosigkeit hat sich die Wirtschaft in den südeuropäischen Ländern sehr uneinheitlich entwickelt. In Griechenland war die Bilanz (insbesondere in den achtziger Jahren) im Gegensatz zu Portugal und Spanien sehr bescheiden. In Spanien erwies sich lediglich die Arbeitslosigkeit als Dauerproblem.
- Die Divergenzen lassen sich mit der nationalen Wirtschafts- und Modernisierungspolitik erklären: In Griechenland hatte man in den achtziger Jahren (vorwiegend aus wahltaktischen Gründen) auf Etatismus und Verteilungspolitik gesetzt und war damit gescheitert. Die Regierung scheute die politischen Kosten, die mit der Modernisierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden sind. Spanien und Portugal hatten dagegen keine nachfrageorientierte Politik betrieben und die Modernisierungspolitik auf die gegebenen binnen- und außenwirtschaftlichen Zwänge ausgerichtet. Die Staatsinterventionen wurden zurückgefahren und unrentable Betriebe stillgelegt; der Arbeitsmarkt wurde flexibilisiert. Die Anpassungskosten im Zuge des EG-Beitritts konnten – anders als in Griechenland – relativ schnell kompensiert werden.

Als wichtigste Erkenntnis ist mithin festzuhalten: Einerseits entscheidet letztlich die nationale Modernisierungspolitik darüber, wie ein Land die mit dem EG-Beitritt verbundenen Anpassungskosten bewältigt. Die nationale Eigenverantwortung ist für Erfolg oder Misserfolg der Modernisierung entscheidend. Je größer der nationale Konsens in der Europapolitik ist, desto besser sind die Aussichten auf eine erfolgreiche Einbindung in die EU. Andererseits ist hervorzuheben, dass auch die eher bescheidenen Ergebnisse in Griechenland nicht mit einer ernsthaften Erschütterung des politischen Systems einhergegangen sind. Die Demokratisierung der drei südeuropäischen Länder hat mit der Integrationsperspektive große Fortschritte gemacht. Dazu haben auch die Finanztransfers aus Brüssel beigetragen.

---

13 Vgl. EU and FR Yugoslavia: Assistance ([http://www.eudelyug.org/en/eu and fry/ass\\_past.htm](http://www.eudelyug.org/en/eu_and_fry/ass_past.htm)).

14 Vgl. H.-J. Axt (Anm. 3).

---

### III. Die Balkanländer zwischen Hilfe und Eigenverantwortung

---

Wie stellt sich die vorläufige Bilanz des Wiederaufbaus, der Stabilisierung und der Modernisierung dar? Als *Bulgarien 1997* – ausgerechnet während einer schweren Wirtschaftskrise – seinen Antrag auf Beitritt zur EU stellte, fehlte es nach Ansicht der Europäischen Kommission an einer marktwirtschaftlich orientierten Politik. Vier Jahre später betonte diese jedoch in ihrem Regelmäßigen Bericht von 2001, dass Bulgarien bald über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen und damit „mittelfristig“ dem Wettbewerbsdruck der EU standhalten werde. Nachdem das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1997 um 5,6% zurückgegangen war, konnte Bulgariens Wirtschaft Zuwächse von 5,4% (2000) und 4,0% (2001) verzeichnen.<sup>15</sup> Die Inflationsrate, die 1997 noch über 1 000% betragen hatte, sank auf 7,4% im Jahr 2001. Als Folge der Strukturreformen ist die Arbeitslosigkeit mit 19,9% (2001) noch immer sehr hoch. Das BIP pro Kopf beträgt 6 500 Euro und erreicht damit einen Wert von 28% des EU-Durchschnitts. Bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung und Privatisierung sind Fortschritte erzielt worden. Die Produktionsstrukturen weisen jedoch im Falle Bulgariens weiterhin deutliche Rückstände gegenüber der EU, aber auch gegenüber den ost- und mitteleuropäischen Beitrittsländern auf. Aktuell erwirtschaftet die Landwirtschaft noch immer 13,8% der Bruttowertschöpfung, und 26,7% aller Beschäftigten sind in diesem Sektor tätig. Zum Vergleich: In der EU beträgt der landwirtschaftliche Anteil an der Bruttowertschöpfung 2,4% und an der Beschäftigtenzahl 4,5%. Und selbst gegenüber dem Durchschnitt aller zwölf Beitrittsländer (Bulgarien und Rumänien eingeschlossen) mit Anteilen von 6,8% an der Bruttowertschöpfung und 22,0% bei den Beschäftigten hinkt Bulgarien hinterher. Die ausländischen Direktinvestitionen machten 1997 mit 445,1 Millionen Euro einen Anteil von 4,8% des nationalen BIP aus. 2001 waren es 5,1% mit 775 Millionen Euro. Die Ausfuhren decken die Einfuhren derzeit zu 76,3%. Bei den Ausfuhren gehen 54,8% in die Länder der EU, 49,4% der Einfuhren kommen von dort. Die Orientierung auf den EU-Markt ist unverkennbar. In Bulgarien zeichnen sich also nach einem denkbar schlechten Start allmählich ökonomisches Aufholen und verbesserte Wettbewerbsfähigkeit ab. Trotz der finanziellen

15 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, (KOM [2002] 700 endgültig), Brüssel 2002, S. 41 ff.

Hilfe der EU hat erst das Umschwenken der nationalen Politik die Lage verbessert.

*Rumänien* hat seit dem Antrag auf EU-Beitritt eine diskontinuierliche Entwicklung genommen. 1997 hatte die Kommission dem Land noch „beträchtliche Fortschritte beim Aufbau einer Marktwirtschaft“ attestiert. 2001 mahnte sie Rumänien, den Reformkurs beizubehalten. Allenfalls „mittelfristig“ kann das Land dem Wettbewerbsdruck der EU standhalten. Rumänien hat erst verspätet, 1997, zentrale Maßnahmen in den Bereichen Liberalisierung und Unternehmensreform eingeleitet. Bei der Arbeitslosigkeit ist es zwar mit einer Quote von 6,6% (2001) deutlich besser gestellt als Bulgarien. Doch dies ist lediglich auf die unzureichenden Umstrukturierungsmaßnahmen zurückzuführen.<sup>16</sup> 44,4% aller Erwerbstätigen arbeiten in der Landwirtschaft – dies ist die höchste Quote unter den zwölf Beitrittsländern. Demgegenüber bleibt ihr Anteil an der Bruttowertschöpfung mit 14,6% relativ bescheiden. Im Durchschnitt der Jahre 1997–2001 war das Wirtschaftswachstum mit 1% rückläufig. In den Jahren 2000 und 2001 gab es aber mit 1,8% und 5,3% Anzeichen einer Erholung, die von der Kommission auf den nunmehr ausgewogeneren „policy-mix“ zurückgeführt wurden. Betrug die Inflationsrate 1997 noch 59,1%, sank sie 2001 auf 34,5%. Auch bei Rumänien ist der nationale Wohlstand im EU-Vergleich bescheiden: Mit einem Anteil von 25% am durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU hält Rumänien den letzten Platz unter den zwölf beitrittswilligen Staaten. Die EU-Anteile beim Außenhandel sind höher als bei Bulgarien. 67,8% der Exporte gehen in die EU, 57,3% der Importe kommen von dort. Rumänien kann seine Einfuhren zu 73,0% durch eigene Exporte decken. Das Defizit im Warenaustausch mit der EU beträgt 967 Millionen Euro. Ausländische Investoren drängen nicht gerade nach Rumänien. 1 110 Millionen Euro betrug die Investitionen im Jahr 2001 – 2,8% des nationalen BIP.

Für die Staaten des *westlichen Balkans* war das Ende des Kosovo-Krieges ein entscheidender Wendepunkt. Die allgemeine Stabilisierung sowie die Einbeziehung des westlichen Balkans in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess haben in vielen Fällen positive Entwicklungen begünstigt. Das Wirtschaftswachstum nimmt nach dem Einbruch von 1999 wieder zu und übertrifft die Wachstumsraten der Weltwirtschaft (vgl. *Tabelle 3*). Die Inflation verlangsamt sich deutlich. Das Han-

16 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, (KOM [2002] 700 endgültig), Brüssel 2002, S. 42 ff.

**Tabelle 3: Makroökonomische Trends im westlichen Balkan 1998–2002**

		1998	1999	2000	2001	2002 <sup>a</sup>
BIP-Wachstum	%	3,8	-3,2	4,5	4,0	3,8
Inflation	%	15,7	16,4	36,4	12,0	6,1
Exporte <sup>b</sup>	Mio. Euro	8 801	7 776	9 729	10 320	n. v.
Importe <sup>b</sup>	Mio. Euro	16 690	15 036	18 423	21 461	n. v.
Handelsbilanz mit der EU	Mio. Euro	-4 426	-4 205	-5 061	-6 721	n. v.
Ausländ. Direktinvestitionen	Mio. Euro	1 138	1 618	1 712	2 542	2 111

a) Prognosen; b) ohne Kosovo; n.v. = nicht verfügbar.

Quelle: European Commission, *The Western Balkans in Transition*, Brüssel 2002, S. 1.

delsbilanzdefizit mit der EU weist fast kontinuierlich steigende Tendenz auf. Insbesondere die Importe sind in den Jahren 2000 und 2001 angestiegen. Dies ist umso bemerkenswerter, als die EU den Balkanländern mittlerweile weitgehend freien Zugang zu ihrem Markt bietet. Im Vergleich mit den ost- und mittelosteuropäischen Ländern bleibt die Dynamik des Außenhandels bei den Staaten des westlichen Balkans zurück. Seit Mitte der neunziger Jahre steigen die Importe in deutlich stärkerem Maße als die Exporte an.<sup>17</sup>

Die Annäherung an die EU scheint die Erfahrung der EG-Süderweiterung zu wiederholen: Einerseits findet eine Handelsumlenkung auf den europäischen Markt statt. Andererseits können trotz der Öffnung des eigenen Marktes gerade die EU-Anbieter ihre Exporte in die weniger entwickelten Länder ausweiten.<sup>18</sup> Für die Länder des westlichen Balkans stellt sich das Problem, wie diese Importe aus der EU zu finanzieren sind. In Frage kommen private Überweisungen vor allem von im Ausland tätigen Arbeitnehmern oder positive Dienstleistungsbilanzen, aber auch Finanzhilfen internationaler Organisationen und der EU. Diese finanziert mit ihren vielfältigen Programmen letztlich ihre eigenen Exporteure, wobei die Empfänger natürlich die Nutznießer der jeweiligen Warenwerte sind. Letzteres ist insbesondere dann positiv zu werten, wenn durch die Importe wachsenden Volkswirtschaften die benötigten Investitionsgüter bereitgestellt werden – anders sieht dies bei vorwiegend auf den Konsum ausgerichteten Importen aus. Stellt man die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in der Balkanregion denen in Osteuropa seit Beginn der „Wende“ gegenüber, dann fällt der deutliche Rückstand auf: Während die Investitionen in Osteuropa seit 1990 um das Vierzigfache gestiegen sind, haben sie sich im

westlichen Balkan lediglich verdreifacht – wovon über 80% nach Kroatien gegangen sind.<sup>19</sup>

Ein Vergleich der Länder des westlichen Balkans zeigt voneinander abweichende Tendenzen: In *Albanien* hat die Energiekrise des Jahres 2000 das wirtschaftliche Wachstum deutlich verlangsamt. Betrug dieses 1998 noch 8,0%, so lauten die Schätzungen für 2002 auf 4,5%. Die Inflation ist im gleichen Zeitraum von 20,9% auf 5,3% gesunken. Die Arbeitslosigkeit beträgt aktuell 14,2%. Das Handelsbilanzdefizit erreichte 2001 den beträchtlichen Wert von 25% des BIP und dies, obwohl die EU seit September 2000 für die meisten Waren einen zollfreien Marktzugang gewährt – ausgenommen sind lediglich bestimmte Textil- und Landwirtschaftsprodukte. Der Außenhandel Albaniens konzentriert sich mittlerweile in bemerkenswerter Weise auf die EU: 90% der Exporte gehen dorthin, 75% der Importe kommen von dort. Die Strukturreformen kommen nur langsam voran. Über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen soll 2003 verhandelt werden.

*Bosnien-Herzegowina* ist auch gut sieben Jahre nach Ende des Kriegs noch immer in besonderem Maße von ausländischer Hilfe abhängig. Für die so dringend benötigten privaten Auslandsinvestoren stellt es keinen attraktiven Standort dar. Das Wirtschaftswachstum gründet sich bislang auf den Wiederaufbau und die Auslandshilfe; eine sich selbst tragende wirtschaftliche Dynamik konnte sich nicht entfalten. Betrug das Wirtschaftswachstum 1998 noch 9,9%, wird es 2002 nur noch auf 2,5% geschätzt. Die Inflation ist aktuell in der Republika Srpska mit 4,4% höher als in der Föderation (1,5%), die Arbeitslosenquote liegt mit 41% besonders hoch. Obwohl die EU seit 2000 ihren Markt für die meisten Produkte geöffnet hat, gehen nur 45% der Exporte dorthin und kommen 30% der Importe aus der EU. Eine Erklärung liegt z.T. darin, dass die Föderation dem Verbraucherschutz der EU nicht entspricht. Strukturreformen wie die Privatisierung kommen kaum voran. Eine Machbarkeitsstudie der Kommission soll prüfen,

<sup>17</sup> Vgl. European Commission (Anm. 9), S. 12 f.

<sup>18</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Erfahrungen mit der asymmetrischen Integration, in: Cord Jakobeit/Alparslan Yenil (Hrsg.), *Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 317), Bonn 1993, S. 414–438.

<sup>19</sup> Vgl. European Commission (Anm. 9), S. 12.

wann sich das Land für ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen qualifiziert. Nach den Wahlen vom 5. Oktober 2002 deutet wenig darauf hin, dass die politischen Voraussetzungen zur Besserung der sozioökonomischen Lage geschaffen worden sind: Bei einer denkbar niedrigen Wahlbeteiligung von 54% konnten sich die nationalistischen Parteien behaupten.<sup>20</sup>

Kroatien präsentiert sich unter den Ländern des westlichen Balkans mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 5 000 Euro als relativ reiches Land. Wegen der labilen politischen Verhältnisse konnte es bislang die notwendigen Strukturreformen nur in begrenztem Umfang voranbringen. Das betrifft vor allem den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Unternehmen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit hat darunter gelitten. Die EU ist Kroatiens wichtigster Außenhandelspartner, 55% der Importe und Exporte werden hier abgewickelt. 2001 hat sich das Handelsbilanzdefizit gegenüber dem Vorjahr von 17,4% auf 21,0% des BIP erhöht. Da Reformen ausgeblieben sind, ist das Land für ausländische Investoren nicht attraktiv; diese steuerten 2001 7,0% zum BIP bei. Seit dem Tiefpunkt von 1999 (-0,4%) hat sich das Wirtschaftswachstum wieder erholt, 2001 betrug es 3,8%. Nach dem Regierungswechsel und der Ablösung von Franjo Tudjman verbesserten sich die Beziehungen zur EU deutlich. Allerdings ratifizierten Großbritannien und die Niederlande das im Oktober 2001 unterzeichnete Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen nicht, weil Kroatien die Auslieferung von Generalstabschef Janko Bobetko an das Haager Kriegsverbrechertribunal verweigert.<sup>21</sup>

Die vormalige *Bundesrepublik Jugoslawien* (BRJ) hat sich erst seit dem politischen Wechsel im Oktober 2000 auf den Weg struktureller Reformen begeben und sich damit auch finanzielle Unterstützung gesichert. In den beiden zurückliegenden Jahren kam es vor allem darauf an, die makroökonomische Stabilität zu sichern. Die Inflation, die 2001 noch 91,0% betrug, konnte im vergangenen Jahr auf 20,0% gesenkt werden, befindet sich aber immer noch auf hohem Niveau. Seit 2000 bewegt sich das Wirtschaftswachstum zwischen 4,0% und 5,5%. Die Arbeitslosenquote beträgt 29,0%. Das Handelsbilanzdefizit ist mit einem Anteil von 25,8% des BIP recht hoch. Die von der EU eingeräumten Handelspräferenzen haben sich noch nicht exportsteigernd ausgewirkt. Ausländisches Kapital findet erst seit 2001 den Weg nach Jugoslawien; die Inves-

tionen beliefen sich 2002 auf 570 Millionen Euro (4,4% des BIP). Die Normalisierung der Beziehungen zur EU ermöglichte es dieser, eine weitere Fragmentierung auf dem Balkan zu verhindern: Am 14. März 2002 haben die Regierungen Serbiens und Montenegros – unter Vermittlung des Hohen Repräsentanten der EU, Javier Solana – das „Belgrad-Abkommen“ unterzeichnet, in dem sie sich weiter auf den Erhalt der Föderation und des gemeinsamen Marktes verpflichteten.

Das *Kosovo* ist noch immer vorwiegend von ausländischer Hilfe abhängig. 2001 betrug die externe Budgethilfe 76 Millionen Euro. Erst allmählich vollzieht sich der Wandel vom Kleinhandel zur Produktion. Das wirtschaftliche Wachstum wird auf 7,0% geschätzt, die Arbeitslosigkeit beträgt rund 50%. Die Inflation wurde 2002 von 11,3% im Vorjahr auf 6,5% gedrückt. Unter diesen Umständen ist das Handelsbilanzdefizit mit 50,2% des BIP extrem hoch. Auslandsinvestitionen haben 2002 nur den Wert von 10 Millionen Euro erreicht. Gerade das Kosovo steht vor der Aufgabe, sich angesichts der zurückgehenden Auslandshilfe eigene Finanzmittel zu erschließen. Der Etablierung des Rechtsstaats und der Umsetzung von Gesetzen kommt dabei besondere Bedeutung zu.

*Mazedonien*, das seine Unabhängigkeit 1991 gewann und in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine beachtliche wirtschaftliche Entwicklung aufwies, hat sich in den vergangenen zwölf Monaten erst langsam von den bürgerkriegsähnlichen Zusammenstößen zwischen slawischen und albanischen Bevölkerungsgruppen im Jahr 2001 erholt. Das ökonomische Wachstum – in den Vorjahren stets bei ca. 3–4% – fiel 2001 auf –4,1% und betrug auch 2002 nur magere 0,5%. Die Inflationsrate hat sich seit 2000 verschlechtert (5,8%), dürfte aber 2002 wieder auf 3,0% zurückgegangen sein. Die Arbeitslosigkeit erreichte 2002 eine Quote von 30,5%. Die Haushaltslage hat sich durch die Erhöhung der Sicherheitsausgaben (Militär, Polizei) verschlechtert. Das Haushaltsdefizit belief sich 2002 auf 4,7%, die Auslandsschulden auf 42,5% des BIP. Für die im September 2002 neu gewählte Regierung steht daher der Abschluss eines Standby-Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds obenan.<sup>22</sup> 2001 erreichten die Auslandsinvestitionen mit 498 Millionen Euro (13,2% des BIP) eine Rekordhöhe (Verkauf der Telekommunikation).<sup>23</sup> Der Zufluss an Devisen konnte die ökonomischen Auswirkungen der Krise von 2001 erheblich abschwächen.

20 Vgl. Wolf Oschlies, Bosnien-Herzegowina. Den „letzten Zug nach Europa“ verpasst? (<http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/boszug1druck.htm>).

21 Als Grund für die kroatische Weigerung wird die starke nationalistische Opposition vermutet. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Dezember 2002, S. 6.

22 Zur Einschätzung der Wahlergebnisse vgl. Marie-Janine Calic, Makedoniens letzte Chance (SWP-Aktuell, Nr. 42), Berlin, Oktober 2002.

23 Es ist schon bemerkenswert, dass sich ausgerechnet Griechenland zum stärksten Investor in Mazedonien ent-

---

## IV. Gemischte Bilanz der Wiederaufbau- und Modernisierungspolitik

---

Zieht man eine Bilanz der Wiederaufbau- und Modernisierungspolitik der EU auf dem Balkan, fällt das Ergebnis durchaus gemischt aus: Die Kandidaten Bulgarien und Rumänien weisen trotz der nicht unerheblichen Hilfen noch immer gravierende Rückstände bei der Vorbereitung auf den Beitritt auf. Bei den Nachfolgestaaten Jugoslawiens ging es nach den kriegerischen Auseinandersetzungen und Zerstörungen zunächst um die Stabilisierung und Befriedung der politischen Lage sowie den ökonomischen Wiederaufbau. Die internationalen Geber, darunter auch die EU, planen ein Auslaufen der Finanzmittel. Die Frage ist, was an die Stelle der Wiederaufbauhilfe treten soll. Können die bisherigen Empfängerländer auf Unterstützung von außen verzichten, oder sollte die bisherige Hilfe neu strukturiert werden?

Am Beispiel Bulgariens hat sich bestätigt, dass die Modernisierungschancen von der nationalen Reformpolitik abhängen; externe Hilfe kann diese nicht ersetzen. Erst nach einem politischen Kurswechsel konnte das Land – wenn auch insgesamt bescheidene – Fortschritte erzielen. Im Falle Rumäniens sind die Folgen der verspäteten Reformpolitik noch immer spürbar. Wegen der politischen und sozialen Kosten wurden durchgreifende Reformen – wie in Bulgarien – nur sehr zögerlich angegangen. In beiden Ländern funktioniert die EU-Hilfe faktisch als Mittel zum Zahlungsbilanzausgleich, der wegen der gestiegenen Importe aus den EU-Ländern erforderlich ist.

Die finanzielle Unterstützung der EU für den westlichen Balkan hat sich bislang vorwiegend auf den Wiederaufbau und die Stabilisierung konzentriert. Die Europäer müssen über eine Neuorientierung der Hilfe nachdenken. Dies gilt umso mehr, als diese derzeit oftmals lediglich die Einkommen im öffentlichen Dienst und den Konsum finanziert, statt Investitionen und eine Verbesserung der produktionsorientierten Infrastruktur anzuregen. Zur Verbesserung der Lage wurde vorgeschlagen, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess durch eine Politik der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion zu ergänzen.<sup>24</sup> Die

---

wickelt hat, waren doch die bilateralen Beziehungen zu Beginn der neunziger Jahre wegen der „Namensfrage“ noch stark belastet. Vgl. Hans-Jürgen Axt, Griechenland als Stabilitätsfaktor auf dem Balkan. Chancen der Konfliktbeilegung durch ökonomische und politische Kooperation, in: Südosteuropa Mitteilungen, 41 (2001) 2, S. 141–153.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu u. a. European Stability Initiative, Der westliche Balkan im Jahr 2004. Unterstützung, Kohäsion und die neuen Grenzen Europas. Ein Aufruf zur Reform der Politik

Balkanstaaten erhielten demnach Finanztransfers, wie sie derzeit innerhalb der EU im Rahmen der Strukturfonds gezahlt werden.<sup>25</sup> Die Initiative sieht eine nationale Kofinanzierung der EU-Finanzhilfen und eine mehrjährige Planung vor. Doch mit diesem Vorschlag dürfte ein äußerst problematischer Weg eingeschlagen werden. Zwar ist eine längerfristige Zusage von Finanztransfers grundsätzlich ebenso zu begrüßen wie die Verpflichtung auf eine nationale Kofinanzierung. Erstere ermöglicht eine kalkulierbare Planung, Letztere kann bloße Mitnahmeeffekte bei externer Unterstützung vermeiden. Auch die geforderte verstärkte Finanzierung von Infrastruktur, welche die örtliche Produktion beleben und ein sich selbst tragendes Wachstum fördern soll, ist positiv zu bewerten. Gleichwohl lassen sich erhebliche Einwände geltend machen:

- Gegen eine Fortführung der derzeitigen EU-Strukturpolitik sprechen viele Argumente.<sup>26</sup> Diese Politik ist in hohem Maße reformbedürftig. Wenn sie auf die Staaten des westlichen Balkans übertragen würde, entspräche dies wohl einer Perpetuierung der Politik in der Finanzperiode 2007–2013. Die sich bis Ende 2006 ergebende Chance auf eine Reform der Strukturpolitik könnte vertan werden.
- Gegen die Fortsetzung der Politik spricht auch die begrenzte Absorptionsfähigkeit. Das 1999 geschaffene Programm ISPA sollte die Übertragung der EU-Strukturpolitik auf die derzeitigen Beitrittsländer vorbereiten. Die regelmäßigen Berichte der Kommission belegen jedoch deren Schwierigkeiten, die ihnen zugewiesenen EU-Mittel in Projekten zu binden. So mache die Umsetzung von ISPA-Projekten in Bulgarien „nur langsame Fortschritte“ und die Kapazitäten der durchführenden Stellen seien begrenzt.<sup>27</sup> Die PHARE-Hilfen wurden im Zeitraum 1990–2000 lediglich zu 64,4% absorbiert, d. h., die Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 11,880 Milliarden Euro wurden nur durch Zahlungen in Höhe von 7,647 Milliarden Euro gebunden.<sup>28</sup> Rumänien hat die

---

der Europäischen Union, Berlin – Brüssel – Sarajewo, 3. November 2002 ([http://www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document\\_ID=37](http://www.esiweb.org/westernbalkans/showdocument.php?document_ID=37)).

<sup>25</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen 2000.

<sup>26</sup> An dieser Stelle können nur einige Stichworte genannt werden: fehlende Konzentration der Förderung, Förderwettbewerb, Zielverfehlung, Kompetenzvermischung, dauerhafte Subventionierung. Vgl. ebd., S. 73 ff.

<sup>27</sup> Vgl. European Commission (Anm. 9), S. 17.

<sup>28</sup> Vgl. European Commission, The PHARE Programme. Annual Report 2000, Brüssel 2001. Vgl. als Analyse Wolfgang Quaisser/Richard Woodward, Absorptionsprobleme der EU-

ihm zustehenden Mittel nur zu 54,5% abgerufen, bei Bulgarien waren es 60,3%, bei Mazedonien 61,1% und bei Albanien 65,9%. Lediglich Bosnien und Herzegowina sowie Jugoslawien weisen mit 83,5% und 100% höhere Quoten auf. Hier waren die Finanzmittel aber auch besonders bescheiden. Der Eindruck drängt sich auf, dass die Absorptionsprobleme umso größer werden, je mehr Mittel bereitgestellt werden. Im Falle eines EU-Beitritts würden sich diese Schwierigkeiten signifikant erhöhen: Rumänien erhielt im Jahr 2000 im Rahmen von PHARE, ISPA und SAPARD Überweisungen der EU in Höhe von 1,7% seines BIP, bei Bulgarien waren es 2,4%. Nach erfolgtem EU-Beitritt würden daraus bei den gegenwärtigen Verteilungskriterien 4%. Die Gründe für die unzureichende Nutzung verfügbarer Finanzmittel sind vielfältiger Natur: fehlende Kofinanzierungsmittel, mangelhafte administrative Kapazitäten oder fehlende Projekte.

- Eine letzte Frage stellt sich: Wer soll eigentlich die zusätzlichen Leistungen der EU finanzieren? Wie die Debatten um die Osterweiterung gezeigt haben, wäre zwar nicht die Finanzkraft der Union, wohl aber der politische Wille der Mitgliedstaaten überfordert, sollten die Finanzmittel der Kohäsionspolitik weiter aufgestockt werden.<sup>29</sup> Denn nach den derzeitigen Verteilungskriterien müssten die Altmitglieder der

Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern, in: Osterweiterung der EU (Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, Bd. 53), Berlin 2002, S. 115–147, hier S. 123 ff.

29 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Was kostet die EU-Erweiterung?, in: WSI-Mitteilungen, (2003) 1 (i. E.).

EU Einbußen hinnehmen, wenn neue bedürftige Empfänger hinzutreten. Dafür ist keine Akzeptanz zu erkennen.<sup>30</sup>

Auch wenn es durchaus plausibel ist, dass die EU ihre Hilfe für den Balkan vom Wiederaufbau hin zur Modernisierung und Heranführung an den europäischen Integrationsprozess umsteuern muss, sollte die Übertragung aktueller EU-Politiken auf den Balkan gleichwohl behutsam erfolgen. Weder die Empfänger künftiger EU-Finanztransfers noch die Europäische Union selbst dürfen überfordert werden. Nur unter diesen Bedingungen kann diese als Solidargemeinschaft überleben. Für die Länder des westlichen Balkans sollten daher spezifische Unterstützungsprogramme entwickelt werden, die einerseits dem Bedarf an Investitionsförderung und Infrastrukturaufbau stärker gerecht werden, die es andererseits aber der EU nicht unnötig erschweren, ihre bisherigen Förderpolitiken kritisch zu prüfen und zu reformieren.<sup>31</sup>

Wenn es der Europäischen Union gelingt, ihre Finanztransfers auf die bedürftigsten Staaten, Regionen und Personengruppen zu konzentrieren, wird sie auch für den westlichen Balkan ein stärkerer Partner sein.

30 Solange die Förderung im Rahmen der Strukturpolitik davon abhängig gemacht wird, dass bestimmte Grenzen des durchschnittlichen EU-Wohlstands (z.Z. 75%) unterschritten werden, muss jede Ausdehnung der Strukturpolitik auf vergleichsweise arme Staaten zu einer Minderung der Förderung bei bisher empfangsberechtigten Altmitgliedern führen. Denn damit sinkt der Wohlstand innerhalb der EU insgesamt. Dieser Effekt wird als „statistischer Effekt“ der Erweiterung bezeichnet.

31 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Strukturpolitik in der erweiterten EU. Statt Regionalausgleich Wachstum fördern?, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, (2002) 65, S. 181–215.

## Regionale Kooperation in Südosteuropa

### I. Ungünstige Voraussetzungen

Südosteuropa, das stets als eine Region behandelt wird, ist traditionell außergewöhnlich desintegriert und damit auf eine Kooperation in Politik und Wirtschaft nicht vorbereitet. So haben sich keine stabilen politischen Einheiten bzw. Herrschaftsgebiete etabliert, von denen Impulse zur Zusammenarbeit hätten ausgehen können. Mit dem Auseinanderbrechen der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zu Beginn der neunziger Jahre endete die einzige subregionale Kooperation auf politischer und wirtschaftlicher Ebene. Die schlimmen Begleitumstände des Zerfalls ließen zudem jede Reminiszenz an frühere Gemeinsamkeiten verschwinden. Durch die Einführung von Handelsrestriktionen wurde die neue Abgrenzung noch verschärft – ein gegenläufiger Trend zur Liberalisierung im übrigen Europa.

Im Zuge der Auflösung des sozialistischen Marktverbundes, des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), mussten zudem die bisherigen südosteuropäischen Mitgliedstaaten sowie am Rande auch Ungarn ihre Handelsorientierung grundsätzlich umstellen. Die Europäische Union (EU) wurde schnell zum wichtigsten Partner für Südosteuropa, nur Bosnien-Herzegowina bzw. jede der beiden Entitäten (die bosnisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska) baute die Wirtschaftsbeziehungen vorrangig mit Kroatien resp. Serbien aus – allerdings auf niedrigem Gesamtniveau (vgl. *Tabelle 1*).

Waren die Voraussetzungen für eine Kooperation in Südosteuropa ohnehin ungünstig, so kamen durch die Veränderungen in den neunziger Jahren neue Barrieren hinzu:

- Viele Grenzen bedeuten Behinderungen, die sich in Kontrollen sowie einer Vielzahl unterschiedlicher Zölle und Tarife manifestieren.
- Das Verhältnis zur EU unterscheidet die Länder Südosteuropas heute deutlicher als ethnische oder religiöse Differenzen. Dies führt zu neuen Abgrenzungen. So haben Bulgarien, Rumänien und Slowenien so genannte

Europa- oder Assoziierungsverträge abgeschlossen – mit der (vom Zeithorizont her allerdings unterschiedlichen) Erwartung einer Vollmitgliedschaft. Kroatien und Makedonien unterzeichneten bereits Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die möglicherweise bald auch Bosnien-Herzegowina, Albanien und der neuen Union „Serbien-Montenegro“ (früher BR Jugoslawien) angeboten werden.<sup>1</sup>

- Gesamtstaatliche und lokale Verwaltungen sind schwach, die finanziellen Möglichkeiten beschränkt, Budgetdefizite die Regel. Bei negativen Zahlungsbilanzen steigen die Auslandsschulden. Die Privatisierung kommt in einigen Ländern nur langsam voran und ist häufig sehr intransparent, die Umstrukturierung der Wirtschaften erfolgt daher nur mühsam. Schwarzmarkt und Wirtschaftskriminalität sind weit verbreitet, Korruption ist auf der Tagesordnung.
- Die Entwicklung in bestimmten Politikbereichen verläuft äußerst gegensätzlich, etwa in der Umweltpolitik, im Verkehrswesen (Straßen- oder Schienenausbau), in der Energiepolitik (Konkurrenz bei der Planung von regionalen Pipeline-Netzen) oder der Währungspolitik. Zudem finden sich in der Region höchst unterschiedliche Währungsregime.
- Viele Firmen haben Liquiditätsprobleme und hohe Außenstände, was ihre Möglichkeiten zu grenzüberschreitender Kooperation von vornherein einschränkt, sofern nicht ein gut funktionierendes Bankensystem mit entsprechenden Kreditfazilitäten die erforderliche Brückenfunktion einnehmen kann. Gerade dies ist aber in der Region nicht der Fall.
- In den Nachfolgestaaten der vormaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien stößt eine engere Kooperation oft auf Misstrauen, weil diese als Versuch zur Wiederherstellung der früheren Einheit betrachtet wird.
- Kritiker argumentieren zudem, dass eine verstärkte regionale Kooperation aus Südosteuropa einen Block machen könnte, dessen Inte-

*Der vorliegende Beitrag stützt sich auf eine ausführliche Arbeit des Autors zum gleichen Thema, erschienen als SWP-Studie S 17/2002 beim Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.*

<sup>1</sup> *Anmerkung der Redaktion:* Siehe zur Rolle der EU in Südosteuropa auch die Beiträge von Heinz-Jürgen Axt und Wim van Meurs in dieser Ausgabe.

**Tabelle 1: Anteile von EU und Südosteuropa (SOE) an den Ex- und Importen der einzelnen Länder 1998 (in Prozent)**

Land	EU-Anteil an den		Anteil der SOE-Länder an	
	Exporten	Importen	Exporten	Importen
Albanien (ohne Handel mit B&H)	88,8	77,9	3,0	7,2
Bosnien-Herzegowina (B&H)	21,9	29,5	66,6	52,8
Bulgarien	51,7	46,5	7,7	3,4
Kroatien	48,7	62,6	25,2	12,2
EJR Makedonien	50,3	46,4	23,4	32,8
Rumänien	64,6	57,9	1,9	1,0
Slowenien	65,5	69,5	15,1	1,9
BR Jugoslawien	32,9	38,7	35,1	16,3

Quelle: Milica Uvalić, Regional Cooperation in Southeastern Europe, in: Journal of Southeast European and Black Sea Studies, 1 (2001) 1, S. 59.

gration in die EU vom langsamsten Mitglied bestimmt und damit gebremst würde.

## II. Multilaterale Kooperation in Südosteuropa

In Südosteuropa findet sich keine institutionell verankerte Kooperation, die alle Länder der Region umfasst und von diesen aus eigenem Antrieb gebildet wurde – sieht man vom *Südosteuropäischen Kooperationsprozess* ab, der jedoch bisher ein reines Diskussionsforum auf höchster politischer Ebene darstellt. Allerdings sind einzelne Länder an überregionalen Zusammenschlüssen beteiligt, die Südosteuropa zum Teil einschließen.

### 1. Zentraleuropäisches Freihandelsabkommen

Das *Zentraleuropäische Freihandelsabkommen* (*Central European Free Trade Agreement, CEFTA*) wurde im Dezember 1992 von den – damals noch drei – Visegrád-Staaten Polen, Ungarn und Tschechoslowakei geschlossen. Von den heute sieben Mitgliedern gehören zwei zum eigentlichen Südosteuropa (Bulgarien und Rumänien), zwei weitere (Ungarn und Slowenien) sind Randstaaten, die sich selbst nicht zu der Region zählen (wie auch Rumänien), in sozialistischer Zeit aber entweder enger als heute mit den Balkanländern zusammengearbeitet haben (Ungarn) oder politisch Teil dieser Region waren (Slowenien). Auf der Wartebank sitzen Kroatien, Makedonien, die Ukraine und die baltischen Länder.

Ziel des Abkommens war es, die Wirtschaftsbeziehungen durch eine stufenweise Handelsliberalisierung zu stärken. Beim Handel mit Industrieprodukten sollten Zölle und andere Hindernisse nach einer Übergangszeit bis zum 1. Januar 2001 völlig

abgeschafft werden, für die meisten Industriewaren war dies bereits 1997 erreicht. Im Agrarbereich wurden die nationalen Schutzmaßnahmen seit 1992 um mehr als die Hälfte verringert. Der Intra-CEFTA-Handel hat sich in der Folge tatsächlich intensiviert. Bei einem Beitritt zur EU müssen die Länder die Freihandelszone verlassen. Nach der Aufnahme der mittelosteuropäischen Länder in die EU im Jahre 2004 könnte sich die CEFTA damit tatsächlich in eine *südosteuropäische* Freihandelszone verwandeln.

### 2. Zentraleuropäische Initiative

Der im November 1989 ins Leben gerufenen *Zentraleuropäischen Initiative* (*Central European Initiative, CEI*) gehören heute 17 Länder an, neben Italien, Österreich, Polen, der Slowakei, Tschechien, Belarus und der Ukraine die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, BR Jugoslawien bzw. Serbien-Montenegro (seit 2000 wieder Mitglied), Kroatien, Makedonien, Moldova, Rumänien sowie die Randländer Slowenien und Ungarn. Die CEI lässt sich somit durchaus als südosteuropäische Initiative bezeichnen. 18 Arbeitsgruppen sollen gemeinsame Aktivitäten in Bereichen wie Landwirtschaft, Verkehrsausbau oder Kampf gegen das organisierte Verbrechen planen und durchführen.

Die Initiative verfügt – im Unterschied zur CEFTA – seit 1996 über feste Institutionen: ein Exekutiv-Sekretariat (CEI-Zentrum für Information und Dokumentation) in Triest sowie ein Sekretariat für CEI-Projekte bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) in London. Letzteres entstand im Rahmen der Zusammenarbeit mit der EBRD in den Bereichen Transportinfrastruktur, Energie, Landwirtschaft (Großhandelsmärkte) und moderne Kommunikationsnetze. Die EBRD stellt Mittel zur Verfügung,

wenn die Mitgliedsländer den Hauptteil der Finanzierungskosten übernehmen. Aus diesem Grund wurden bisher vorwiegend Projekte in Mittel- und nur wenige in Südosteuropa auf den Weg gebracht. Das Interesse der nördlichen Mitgliedsländer an multilateralen Projekten unter Einbezug Südosteuropas scheint zudem merklich nachzulassen, je näher ihre Aufnahme in die Union rückt.

### 3. Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation

Der 1992 begründeten *Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC)* gehören die sechs Anrainerstaaten des Schwarzen Meeres an: Bulgarien, Georgien, Rumänien, Russland, die Türkei und die Ukraine. Weitere Mitglieder sind Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Griechenland und Moldova. Damit finden sich in der BSEC Länder mit sehr unterschiedlichen Interessen und politischen sowie wirtschaftlichen Strukturen. 1999 wurde die BSEC in eine regionale Wirtschaftsorganisation mit Rechtsstatus umgewandelt. Sie verfügt über ein Sekretariat mit Sitz in Istanbul; die Türkei war auch Initiator dieser Vereinigung.

Um den Handel in der Region auszuweiten, sind folgende Maßnahmen geplant: Reduzierung von Zöllen und anderen nichttarifären Hindernissen, Harmonisierung der Formalitäten im grenzüberschreitenden Verkehr, Investitionsförderung und gemeinsame Banken- und Finanzvereinigungen mit der Absicht, in absehbarer Zukunft sogar eine regionale Wertpapierbörse zu errichten. Hinzu kommt eine Kooperation u. a. in den Wirtschaftssektoren Energie, Transport, Telekommunikation, Umweltschutz, Wissenschaft und Technologie, Landwirtschaft sowie bei der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben. Zudem wollen die Mitglieder bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus zusammenarbeiten.

Allein die Tatsache, dass sich mehrere Mitgliedsländer im Kriegszustand befanden bzw. in schweren Konfliktlagen sind, deutet auf die Probleme bei der Durchführung gemeinsamer Programme und Projekte hin. Die Interessen von Ländern wie Albanien und Georgien oder Aserbaidschan und Moldova sind zudem so unterschiedlich, dass ein wesentliches Ziel regionaler Wirtschaftsvereinbarungen bisher überhaupt nicht zur Sprache kam: die Bildung einer Freihandelszone. In einem der letzten Dokumente<sup>2</sup> wurden die Schwierigkeiten von den Mitgliedern auch offen angesprochen:

2 BSEC Economic Agenda for the Future. Towards a More Consolidated, Effective and Viable BSEC Partnership (BSEC Agenda 2000), Istanbul 2000 (<http://www.bsec.gov.tr/petra.htm>).

- der Mangel an Finanzmitteln und das Unvermögen, größere Investitionen für die Region anzuziehen;
- das Fehlen klarer Ziele, Prioritäten und Langzeitprojekte;
- die Diskrepanz zwischen Zielen und Grad der Implementierung von BSEC-Projekten;
- die geringe Effizienz bei der Implementierung von verabschiedeten Resolutionen und Entscheidungen sowie das Fehlen eines Kontrollmechanismus auf nationaler Ebene;
- ungenügende Koordination in wichtigen Bereichen der Organisation;
- zu viel Bürokratie.

### 4. Südosteuropäischer Kooperationsprozess

Vollmitglieder des im Juni 1996 begründeten *Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (Southeast European Cooperation Process, SEECP)* sind alle Länder der Region mit Ausnahme Bosnien-Herzegowinas und Kroatiens, die Beobachterstatus haben.<sup>3</sup> Der SEECP verfügt über kein Budget und kein permanentes Sekretariat. Die Sekretariatsarbeit wird von der Regierung übernommen, die nach dem Rotationsprinzip gerade die Präsidentschaft innehat. Der SEECP ist von den Kriegserfahrungen der neunziger Jahre geprägt: Ziel ist ein Südosteuropa, das auf Frieden, Demokratie und wirtschaftlicher Prosperität basiert. Die Aktivitäten beschränk(t)en sich aber bisher auf jährliche Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister, bei denen die Richtlinien für die Kooperation formuliert werden.<sup>4</sup>

Auch wenn diese Treffen also nicht zu konkreten Maßnahmen führten, stellen sie doch ein Forum für die verantwortlichen Politiker dar, um ohne Einmischung von außen regionale Angelegenheiten zu besprechen. Gleichwohl nutzen auch interessierte Kooperationspartner – vorrangig die EU – diese Plattform, um den Vertretern der Region ihre Vorstellungen zu vermitteln bzw. diese bei eigenen Initiativen zu unterstützen. Es hat jedoch den Anschein, als ob nunmehr die inhaltliche Arbeit in den Vordergrund rücken sollte. In Belgrad fand am 25. März 2002 die erste Konferenz der Finanzminister Südosteuropas statt, die sich künftig zweimal jährlich treffen wollen. Bei dem

3 Bei ihrem Treffen in Sofia gaben die Außenminister der südosteuropäischen Länder der Initiative für regionale Kooperation den Namen „Conference of Good Neighborliness, Stability, Security and Cooperation of the Countries of Southeastern Europe“ (CSEE). Unter der rumänischen Präsidentschaft wurde dieser 1999 geändert.

4 1997 fand zudem eine Konferenz der Parlamentspräsidenten der südosteuropäischen Länder statt, die allerdings bis März 2001 (unter der Präsidentschaft Makedoniens) nicht mehr wiederholt wurde.

Gipfel wurden drei Arbeitsgruppen gebildet: 1) Bekämpfung von Schmuggel und Geldwäsche; 2) Investitionsförderung und Abschaffung von Hindernissen bei Geschäftstransaktionen in der Region; 3) Beobachtung der Wirtschaftsreformen.

---

### III. Initiativen der internationalen Staatengemeinschaft

---

Als Antwort auf die latente Instabilität und Krisenanfälligkeit der Region hat die internationale Gemeinschaft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ihrerseits eine Reihe von Initiativen in Gang gesetzt. Beispiele sind der im Dezember 1995 in Royaumont eingeleitete „Prozess für Stabilität und Gutnachbarschaftliche Beziehungen“ (Process for Stability and Good Neighbourliness in South-eastern Europe) sowie das Treffen der südosteuropäischen Länder in Sofia (SEECF) vom Juni 1996. Die dort formulierten Ansätze zur Lösung der politischen und ethnischen Konflikte wurden jedoch von der Kosovo-Krise überrollt. Zudem zeigte sich, dass die Probleme in der Region ein stärker projektorientiertes Herangehen erfordern.

#### 1. Südosteuropäische Kooperationsinitiative

Die *Südosteuropäische Kooperationsinitiative* (*Southeast European Cooperative Initiative, SECI*) wurde auf Betreiben der USA<sup>5</sup> im Dezember 1996 begründet, um die Zusammenarbeit der zwölf Länder der Region<sup>6</sup> in wichtigen Grundsatzfragen – insbesondere im Wirtschafts- und Umweltbereich – zu fördern und deren Integration in gesamteuropäische Strukturen zu erleichtern. SECI ist allerdings kein finanzielles Hilfsprogramm (Dotationen oder Kredite), sondern unterstützt lediglich den Austausch auf Expertenebene zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten und internationalen Finanzorganisationen.

Neben dem Agenda Committee gibt es Arbeitsgruppen für Prioritätsgebiete, denen Gastländer zugeordnet werden. Letztere sind für die Vorbereitung der Ad-hoc-Arbeitsgruppen verantwortlich.

---

5 Der vormalige US-Botschafter Richard Schifter gilt als Initiator von SECI. Die USA betrachten diese noch heute als eine amerikanische und weniger als eine US-europäische Initiative, obgleich auch Österreich, Italien, Tschechien und die Schweiz so genannte unterstützende Mitglieder sind. Washington sieht SECI zudem als Gegenstück zum EU-Stabilitätspakt. Das könnte sich ändern, nachdem SECI-Koordinator Erhard Busek zum Nachfolger von Bodo Hombach als Koordinator für den Stabilitätspakt berufen wurde und einige seiner bisherigen Mitarbeiter nach Brüssel geholt hat.

6 Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Jugoslawien, Griechenland, Kroatien, EJR Makedonien, Moldova, Rumänien, Slowenien, die Türkei und Ungarn.

Unterstützung in technischen Fragen erhält SECI von der UN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) mit Sitz in Genf. Die OSZE stellt ihre Infrastruktur am Hauptsitz Wien und in den Mitgliedsstaaten zur Verfügung.

Neben den Themen Infrastruktur, Handelserleichterungen und Energie finden sich im SECI-Programm vor allem „weiche“ Projekte – u. a. in den Bereichen Forschung und Ausbildung, Informationsaustausch, Investitionen, Rechtsstrukturen und Bankwesen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass SECI ein Selbsthilfeprogramm für die Mitgliedsländer darstellt und über keine eigenen Projektmittel verfügt. Internationale Finanzinstitute unterstützen die Projekte lediglich durch die Bereitstellung von technischem Know-how. Bei der notorischen Finanzmisere der südosteuropäischen Länder ist aber gerade dies ein Manko, so dass viel versprechende Projekte oft nicht über die Projektierungsphase hinauskommen.

Zwei bereits laufende Projekte, die wichtige Teilbereiche repräsentieren, sollen im Folgenden kurz beschrieben werden:

#### a) SECIPRO

SECIPRO wurde im September 1998 in Sofia als Vereinigung der nationalen PRO-Komitees in Südosteuropa ins Leben gerufen. Diese haben es sich zur Aufgabe gemacht, den transnationalen Geschäftsverkehr sowie entsprechende Investitionen zu unterstützen und durch die Vereinfachung bzw. Modernisierung der Prozeduren (daher der Name PRO) sowie des Informationsaustausches in Verwaltung, Handel und Transportwesen zu intensivieren. Teilnehmer sind alle SECI-Länder mit Ausnahme Moldovas, zudem Italien und Griechenland. SECIPRO kooperiert eng mit dem SECI-/Weltbank-Projekt für Handels- und Transporterleichterungen in Südosteuropa (TTFSE).

#### b) SECI-Regionalzentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Korruption

Das *Regionalzentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität* (*Center for Combating Trans-Boundary Crime and Corruption*) in Bukarest, umgangssprachlich auch *Balkanpol* genannt, soll die polizeiliche Zusammenarbeit in der Region erleichtern. Finanzielle Unterstützung für das Zentrum, das zunächst ein Jahresbudget von lediglich 400 000 US-Dollar aufweist,<sup>7</sup> kam vor allem von den USA (IT-Ausrüstung im Wert von

---

7 Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien und Moldova werden jeweils fünf Prozent des Budgets decken, Griechenland und die Türkei je 20 Prozent, die übrigen Länder je zehn Prozent. Das Budget soll aufgestockt werden, sobald die Aktivitäten dies verlangen.

400 000 US-Dollar sowie 100 000 US-Dollar in bar), aber auch von Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien sowie Interpol. Belgien, Frankreich, Großbritannien, Polen, die Niederlande und die Ukraine haben die Entsendung ständiger Beobachter zugesagt, auch die World Customs Organization (WCO) gewährt Hilfe.

Die Besonderheit des Zentrums – nicht nur für die Region – ist die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbeamten. Gerade der institutionenübergreifende Einsatz erweist sich als fruchtbar. Die nationalen Verbindungsoffiziere haben Zugang zu personenbezogenen Datenbanken ihrer Regierungen, die sie in das Informationssystem des Zentrums einbringen. Zur Zeit gibt es Task Forces zur Bekämpfung von 1) Menschenschmuggel und -handel (Koordination: Rumänien in enger Zusammenarbeit mit dem FBI); 2) Drogenhandel (Bulgarien); 3) kommerziellem Betrug (Kroatien). Im Aufbau befindet sich zudem eine Task Force zur Bekämpfung des Handels mit gestohlenen Fahrzeugen. Das Zentrum kann bereits erste größere Erfolge etwa im Kampf gegen den Drogenhandel vorweisen. Bei der Zerschlagung eines internationalen Netzwerkes für Frauenhandel kooperierten griechische, bulgarische und rumänische Behörden mit dem FBI.

Durch die Terrorattentate vom 11. September 2001 hat das SECI-Zentrum in Bukarest neue Bedeutung erhalten. Eine eigens eingerichtete und von FBI und CIA unterstützte Arbeitsgruppe sammelte Informationen zu 300 Personen in Südosteuropa, die Verbindung zu Terroristen haben sollen. Mit der Ernennung des europäischen SECI-Koordinators, Erhard Busek, auch zum Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes bot sich die Möglichkeit, das SECI-Zentrum Bukarest zum operativen Sekretariat für SPOC (*Stabilitätspakt-Initiative gegen Organisiertes Verbrechen*) auszubauen.

## 2. Stabilitätspakt für Südosteuropa

Der *Stabilitätspakt für Südosteuropa* wurde im Juni 1999 unter deutscher Federführung ins Leben gerufen, um politische und zivile Strukturen aufzubauen und die Volkswirtschaften zu sanieren. Zudem soll er helfen, das Misstrauen sowohl zwischen den Bevölkerungsgruppen in den Staaten als auch zwischen den Ländern in Südosteuropa abzubauen.<sup>8</sup> Von Bedeutung ist im hier zu behandeln-

<sup>8</sup> Zu Struktur und Aufgaben der drei Arbeitstische des Stabilitätspaktes sind zahlreiche Publikationen erschienen, so dass auf eine Gesamtdarstellung verzichtet wird. Vgl. die ausgezeichnete Zusammenfassung von Johanna Deimel, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Ansatz und aktueller Stand beim Regionaltisch und den drei Arbeitstischen*, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, 41 (2001) 2, S. 175–198.

den Kontext, dass der Stabilitätspakt die regionale Zusammenarbeit aktiv fördern soll.

Hierbei bieten sich zum einen Einzelprojekte in Bereichen wie Infrastruktur, intraregionaler Handel oder Umweltschutz an. Über den Stabilitätspakt lassen sich die benötigten Finanzmittel bereitstellen. Dies zeigte die erste Geberkonferenz vom März 2000, auf der eine ganze Reihe von Quickstart-Projekten Finanzausgaben erhielten. Zum anderen gibt es Bemühungen, die Länder der Region zu Übereinkünften im oben genannten Sinne zu bewegen. So haben die Regierungen von Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der vormaligen BR Jugoslawien im Rahmen der „Agenda for Regional Action“ – gemeinsam mit Geldgebern – einen detaillierten Plan für Wiederaufbau, Wohnungsbau, Darlehensprogramme, Eigentumsfragen (bzw. -recht) sowie für Pensions- und Sozialversicherungsangelegenheiten der 1,2 Millionen (Binnen-)Flüchtlinge erarbeitet.

## 3. Regionalstrategie als Rahmen für das CARDS-Programm der EU

1997 legte die EU den so genannten Regionalansatz für die Länder des westlichen Balkans vor. Der Kosovo-Krieg verhinderte jedoch eine effektive Durchführung. Im Mai 1999 präsentierte die Europäische Kommission erneut eine Strategie für die Region; auf dem Zagreber Gipfel im November 2000 wurde der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) verabschiedet. Ziel war es, die Unterstützung für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die vormalige jugoslawische Republik Makedonien zu vereinfachen und zu beschleunigen: Die verschiedenen EU-Hilfsinstrumente (wie die Programme PHARE und OBNOVA) sollten durch ein einziges Programm – „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation“ (CARDS) – ersetzt werden.

Der zwischenstaatlichen Kooperation wurde ein eigenes Regional-Strategiepapier gewidmet. Demnach sind zehn Prozent der Mittel für die regionale Zusammenarbeit gedacht – der Rest für die Bewältigung nationaler Probleme, welche in den fünf Länder-Strategiepapieren aufgelistet sind. Auf dem Zagreber Gipfel wurde in der Schlussklärung festgehalten, dass die Annäherung an die Europäische Union Hand in Hand gehen soll mit regionaler Kooperation. Das CARDS-Modell entspricht der EU-Philosophie, dass vertiefte Kooperation mit den Nachbarländern nationale bzw. regionale Stabilität und Wachstum fördert und daher im Interesse aller Beteiligten liegt.

**Tabelle 2: Beteiligung südosteuropäischer Staaten<sup>1</sup> an multilateraler regionaler Kooperation**

Staat	CEI (1989)	CEFTA (1992)	BSEC (1992)	RyP (1996)	CSEE (1995)	SECI (1996)	SEECIP (1996)	EU-RA (1997)	St.Pakt (1999)	AII (2000)	Insg.
Albanien	X		X	X	X	X	X	X	X	X	9
B&H	X			X	B	X	X	X	X	X	7+1B
Bulgarien	X	X	X	X	X	X	X		X		8
BR Jug.	X			X	X	X	X	X	X	X	8
Maked.	X	Mb		X	X	X	X	X	X		7
Kroatien	X	Mb		X	B	X	X	X	X	X	7+1B
Rumänien	X	X	X	X	X	X	X		X		8
Moldova	X		X		X	X	X		X		6

<sup>1</sup> Südosteuropa im engeren Sinne, d. h. ohne Griechenland, Slowenien und Ungarn.

RyP: Royaumont Process; EU-RA: EU Regional Approach; St.Pakt: Stabilitätspakt für Südosteuropa.

X = Mitglied; B = Beobachterstatus; Mb = Mitgliedschaft beantragt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Für die künftigen Regionalbeziehungen im Sinne des CARDS-Programmes wurden vier Zielbündel definiert:

- Die Länder sollen sich untereinander so verhalten und kooperieren wie die EU-Mitgliedstaaten.
- Sie sollen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität, illegaler Migration und anderen Formen illegaler grenzüberschreitender Bewegungen (Handel) zusammenarbeiten. Geplant ist eine Harmonisierung von Visapolitik und Grenzregimen.
- Ein Netzwerk enger vertraglicher Beziehungen – die „regionalen Kooperationskonventionen“ – soll die Zusammenarbeit in der Region und mit der EU vertiefen. Vorgesehen sind bilaterale Freihandelsvereinbarungen, basierend auf den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und einer fortgesetzten asymmetrischen Handelsliberalisierung mit der EU; wechselseitige Zugeständnisse bezüglich der Bewegungsfreiheit von Arbeitskräften, Dienstleistungen und Kapital im Sinne einer Annäherung an den „Acquis communautaire“ der EU; Kooperation in Bereichen wie Justiz und Inneres sowie bei der Flüchtlingsrückkehr.
- Die fünf Westbalkan-Länder werden in die europäischen Infrastrukturnetze reintegriert, insbesondere in den Bereichen Transport, Grenzregime, Energie und Umweltschutz.

#### 4. Adriatisch-Ionische Initiative

Im Mai 2000 fand auf Betreiben der italienischen Regierung in Ancona die Konferenz für Entwicklung und Sicherheit im adriatisch-ionischen Becken statt, an der Albanien, Bosnien-Herzegowina, Griechenland, Italien, Kroatien und Slowenien

teilnahmen (*Adriatisch-Ionische Initiative, AII*).<sup>9</sup> Die Ancona-Deklaration betonte die Notwendigkeit eines multilateralen Netzwerkes. Die Gründungsmitglieder beschlossen einen *Adriatisch-Ionischen Rat (AIC)*, in dem jedes Land durch seinen Außenminister und die Europäische Kommission durch einen Kommissar vertreten ist. Der AIC soll mindestens einmal im Jahr tagen, die eigentliche Kooperation wird jedoch vier Arbeitstischen zu folgenden Bereichen überlassen:

- Zusammenarbeit in Wirtschaft, Tourismus und Meerestransport;
- Kooperation im Umweltschutz, insbesondere bei der Bewahrung der natürlichen Ressourcen in der Adria und im Ionischen Meer;
- interuniversitäre Zusammenarbeit;
- Bekämpfung organisierter Kriminalität im adriatisch-ionischen Becken.

Bislang beschränkt sich die Zusammenarbeit jedoch auf den kulturellen Bereich. Im Dezember 2000 erfolgte die Einrichtung einer virtuellen Universität (UNIADRION) als interuniversitäres Netzwerk. Die beteiligten Hochschulen sollen Entwicklungsmodelle für die Region und entsprechende Projekte identifizieren, die deutlich über den kulturellen Bereich hinausgehen – vor allem in den Bereichen Umweltschutz und umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung, Ausbau von Handelsbeziehungen und bei der Entwicklung von Transport und Kommunikation sowie eines so genannten Kultur-Tourismus. Damit wurden aber offensichtlich die anderen Arbeitstische in Wartung gehalten – in der Hoffnung, Anregungen aus dem universitären Bereich zu erhalten.

<sup>9</sup> Die Bundesrepublik Jugoslawien wurde im November 2000 als siebtes Mitglied aufgenommen.

## 5. Donau-Kooperationsprozess

Die jüngste Initiative zur Unterstützung regionaler Zusammenarbeit befindet sich noch in der Aufbauphase. Am 27. Mai 2002 wurde in Wien der *Donau-Kooperationsprozess (DCP)* eröffnet, der – basierend auf der Donau-Kommission in Budapest und der internationalen Kommission für den Schutz der Donau in Wien – die politische Zusammenarbeit der Anrainer stärken soll. Die genannten Kommissionen beschäftigen sich ausschließlich mit technischen Inhalten. Der Donau-Kooperationsprozess schließt insgesamt 13 Länder ein, durch welche die Donau direkt fließt oder aus denen Zuflüsse die Donau erreichen.<sup>10</sup> An erster Stelle dürften wiederum Infrastrukturprojekte, insbesondere der freie Schiffsverkehr auf der Donau, sowie der Umweltbereich stehen.

*Tabelle 2* zeigt die Vielfalt der regionalen Kooperation in Südosteuropa. Wie ausgeführt handelt es sich aber zumeist um Absichtserklärungen, die zudem oft dieselben Kooperationsfelder abdecken. Die Realisierung stößt bislang auf Hindernisse. Eine Ausnahme bildet wie oben gesehen lediglich die SECI – und dies auch nur in Ansätzen.

---

## IV. Bilaterale Abkommen

---

Zugleich lässt sich jedoch festhalten, dass die Länder der Region zunehmend bilaterale Vereinbarungen abschließen, vor allem im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr. Hier greifen offensichtlich auch der Druck und die Hilfestellung von EU und Stabilitätspakt. Auf Betreiben von Tisch II des Stabilitätspaktes unterzeichneten die Handelsminister Albaniens, Bulgariens, der BR Jugoslawien, Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens, der EJR Makedonien und Rumäniens im Juni 2001 in Brüssel ein Memorandum of Understanding.<sup>11</sup> Es sieht die Schaffung eines Netzwerks von bilateralen Freihandelsabkommen bis Ende 2002 vor, durch das mindestens 90 Prozent aller Waren zollfrei gehandelt werden. 18 von 21 bilateralen Freihandelsabkommen sind zu Beginn des Jahres 2003 bereits unterzeichnet. Scheinbar fällt dieser

<sup>10</sup> Dabei handelt es sich um die frühere Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Slowenien, Moldova, Rumänien, Bulgarien, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Österreich, Deutschland und die Ukraine; als 13. Land hat Bosnien-Herzegowina Unterstützung zugesichert.

<sup>11</sup> Moldova erklärte einseitig seine Annahme des Memorandums.

bilaterale Ansatz – die „flache Integration“ – den Ländern der Region leichter, weil die Aktionsfelder überschaubarer und vor allem die Partner direkt ansprechbar und verhandlungsbereiter sind.

Darüber hinaus gibt es Versuche, auf subregionaler Ebene einen gemeinsamen Handlungsrahmen zu definieren und Kooperationen zu beschließen, die nicht alle Länder der Region umfassen müssen. Jüngstes Beispiel ist das Rahmenabkommen über eine Kooperation im Flussgebiet der Save, das die Anrainerstaaten BR Jugoslawien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Slowenien im Dezember 2002 unterzeichnet haben. Geregelt werden Schifffahrt, Fischerei, Umwelt, Wasserkraft, Irrigation und Tourismus. Erwähnenswert ist hier zudem die *Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MAARI)*, die ebenfalls im Dezember 2002 in Tirana präsentiert wurde. Ziel ist es, die beiden entsprechenden Programme des Stabilitätspaktes zu einer neuen regionalen Initiative der fünf Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien und BR Jugoslawien bzw. Serbien-Montenegro zusammenzufassen. Die sechs Bereiche Asyl, legale und illegale Migration, Grenzkontrolle, Visapolitik und Rückkehr von Flüchtlingen sollen gemeinschaftlich – und in Kooperation mit der EU sowie anderen internationalen Organisationen – geregelt werden.

Neben den offiziellen, zunächst vorwiegend bilateralen Ansätzen finden sich Initiativen auf nicht-politischer Ebene, insbesondere im Kulturbereich. Internationale Film- und Musikfestivals sind für die Annäherung über die Grenzen hinweg hilfreich, und Nichtregierungsorganisationen übernehmen dabei wichtige Mittlerfunktionen. So beginnen kroatisch-serbische und bosnisch-kroatisch-serbische Historikerteams auf Anregung aus dem Ausland mit der Aufarbeitung der jüngeren Geschichte. Der Europäische Gewerkschaftsbund unternahm im Oktober 2001 in Thessaloniki einen Anlauf, um die südosteuropäischen Gewerkschaften zu verstärkter Kooperation zu bewegen. Derartige Ansätze sind zweifelsohne notwendig, um – nach den negativen Erfahrungen der Konfrontation mit den Nachbarn – in der Bevölkerung langsam wieder die Bereitschaft zur Zusammenarbeit zu wecken. Ohne diese erscheint die – von außen aufgedrängte, sachlich mehr als vertretbare und von den politischen Führungen zunehmend akzeptierte – regionale Kooperation nicht durchführbar.

## Den Balkan integrieren

### Die europäische Perspektive der Region nach 2004

---

#### I. Zwischen Instabilität und Integration

---

Auf den ersten Blick fällt es nicht schwer, die jüngsten Entwicklungen auf dem Balkan als Siegeszug Europas darzustellen. Seit dem Ende des Kosovo-Krieges konnten gewalttätige Eskalationen größeren Ausmaßes verhindert werden – wenn auch manchmal in letzter Minute wie bei den Übergriffen von Albanern im südserbischen Presevo-Tal oder der Konfrontation zwischen slawischen und albanischen Mazedoniern im Frühjahr 2001. Auch in den beiden UN-Protectoraten Kosovo und Bosnien-Herzegowina ist eine gewisse Stabilisierung eingetreten. Der Wiederaufbau nach den zerstörerischen Kriegen wurde weitgehend abgeschlossen, und erste Anzeichen für eine wirtschaftliche Kehrtwende sind erkennbar. Während das Regime von Franjo Tudjman in Zagreb und vor allem die Diktatur von Slobodan Milošević in Belgrad eine regionale Kooperation auf dem Balkan oder gar eine Integration in die Europäische Union (EU) noch verhinderten, regiert heute in jedem der fünf Staaten des Westbalkans – Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und die neue Union „Serbien-Montenegro“ – sowie in der „staatsähnlichen Entität“ Kosovo eine demokratisch gewählte, pro-europäische Reformregierung. Die verschiedensten Formen der regionalen Kooperation (vom Freihandelsabkommen bis zur Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich), die vor wenigen Jahren noch undenkbar waren, nehmen jetzt Gestalt an. Mit Mazedonien und Kroatien hat die EU bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) geschlossen; dieses ebnet den Weg zum Beitritts-gesuch. So hat Kroatien am 18. Februar 2003

*Mit Dank an Stefani Weiss, Bertelsmann Stiftung. Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen eines gemeinsamen Projektes der Bertelsmann Stiftung und des Centrums für Angewandte Politikforschung (CAP) der Ludwig-Maximilians-Universität München und diente in der ursprünglichen Fassung „Integrating the Balkans. Regional Ownership and European Responsibilities“ als Diskussionsvorlage für den gleichnamigen „round table“ mit Schlüsselakteuren der Region, euro-atlantischen Organisationen sowie der größeren EU-Staaten in Berlin, 15.–16. Juli 2002. Siehe auch <http://www.cap.uni-muenchen.de/bertelsmann/soe.htm>.*

den Kandidatenstatus beantragt. Obwohl die Erfolgsbilanz beachtlich ist, werden die nächsten Jahre sowohl für die Länder der Region als auch für die Union eine große Herausforderung darstellen.

Nicht erst mit dem 11. September 2001 und der Neuorientierung der US-Außen- und Sicherheitspolitik ist die Stabilisierung des Westbalkans eine vorwiegend europäische Aufgabe. Während die EU-15 als Handelspartner und Geberländer im Rahmen der verschiedenen Wiederaufbau- und Reformprogramme seit längerem eine entscheidende Rolle spielen,<sup>1</sup> gewinnt die diplomatische und neuerdings die militärische Dimension an Bedeutung.<sup>2</sup> Dies belegt nicht nur das zielstrebige Auftreten der europäischen „Könige“<sup>3</sup> Paddy Ashdown und Michael Steiner als UN-Beauftragte in Bosnien bzw. Kosovo, sondern auch die „robuste Vermittlung“<sup>4</sup> von Javier Solana, dem Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), im Konflikt zwischen Belgrad und Podgorica um die Souveränität Montenegros oder die anvisierte Übernahme verschiedener Militär- und Polizeieinheiten (in Kosovo, Bosnien und Mazedonien) durch die EU. Entscheidend für die Autorität der Europäischen Union auf dem Balkan ist jedoch ihr Integrationsversprechen. Ungeachtet der derzeitigen Debatte um einen Beitritt der Türkei<sup>5</sup> gilt die „Balkan-Enklave“ als Teil Europas. So ist im Gründungsdokument des Stabilitätspaktes für Südosteuropa erstmals davon die Rede, „die Region näher an eine Perspektive der

1 Vgl. Vladimir Gligorov, Trade and Investment in the Balkans (WIIW Report), Wien, Dezember 2001; Wim van Meurs, Wirtschaftsregion Balkan – Pulverfass oder Fass ohne Boden?, in: Heinz-Jürgen Axt/Christoph Rohloff (Hrsg.), Frieden und Sicherheit in (Südost-)Europa. EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, München 2001, S. 101–121.

2 Vgl. Ulrich Schneckener, Developing and Applying EU Crisis Management. Test Case Macedonia (ECMI Working Paper, Nr. 14), Flensburg 2002.

3 David Chandler, The King of Bosnia, in: The Spectator vom 21. Juni 2002.

4 Wim van Meurs, The Belgrade Agreement. Robust Mediation between Serbia and Montenegro, in: Florian Bieber (Hrsg.), Special Issue. South East European Review, Baden-Baden 2003 (i. E.).

5 Anmerkung der Redaktion: Siehe zur Frage eines türkischen EU-Beitritts den Beitrag von Andrea K. Riemer in dieser Ausgabe.

vollständigen Integration dieser Länder in ihre Strukturen heranzuführen“.<sup>6</sup>

Im Frühjahr 1999 überarbeitete die EU in diesem Sinne die geplanten „Assoziierungsabkommen“, welche die bestehenden Handels- und Wirtschafts-kooperationsabkommen ersetzen und – ähnlich wie bei den Mittelmeeranrainern – eine spezielle Partnerschaft *ohne* Beitrittsperspektive anbieten sollten. Aus bloßen Assoziierungs- wurden im Mai 1999 die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen *mit* Beitrittsperspektive. Diese sind eingebunden in einen umfassenderen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), der die Länder der Region stabilisieren und an die EU heranführen bzw. auf den Beitrittsprozess vorbereiten soll. Die ersten, mit Mazedonien und Kroatien geschlossenen Abkommen markierten den Paradigmenwechsel der EU von der Stabilisierung hin zur Integration: Nicht weil es die strengen Wirtschafts- und Demokratieerfordernisse erfüllte, konnte Mazedonien im April 2001 das erste SAA unterzeichnen; vielmehr wollten die Europäer das einzige Land der Region, in dem ein multiethnisches Zusammenleben zu funktionieren schien, konsolidieren. Weniger umstritten war im November 2001 die Entscheidung für Kroatien, das den anderen Balkanländern im Reformprozess weit voraus.

Die großen Geberkonferenzen in Brüssel (März 2000) und Bukarest (Oktober 2001), bei denen Stabilisierung, regionale Kooperation und Wiederaufbau als wichtigste Ziele benannt wurden, fanden noch im Rahmen des Stabilitätspaktes statt. Die erste Regionalkonferenz in Zagreb im November 2000 betonte aber bereits – symbolisiert nicht zuletzt durch die Ortswahl – die Konditionalität der EU-Integration vor der Regionalität des Stabilitätspaktes. Seitdem haben der SAP und das CARDS-Hilfsprogramm<sup>7</sup> – auch durch die Anfang 2002 erstmals vorgelegten jährlichen Länderberichte und die speziellen Länderstrategien für 2002–2006<sup>8</sup> – deutlich an Gewicht gewonnen. Der Stabilitätspakt – ursprünglich gedacht, um alle relevanten internationalen Organisationen und Geber im Dienste der *Stabilisierung* der Region zusammenzubringen und die regionale Kooperation zu fördern – verwandelt sich zusehends in ein Zusatzinstrument des EU-Assoziierungsprozesses, entsprechend der *Komplementarität*.<sup>9</sup> Regionale Kooperation soll die Reformbestrebungen unter-

stützen. Unerlässliche Triebkraft für die Zusammenarbeit – und die einzige gemeinsame Zielsetzung der Balkanländer – ist jedoch die Perspektive eines EU-Beitritts. Alle Schlüsselfragen der Balkanregion beziehen sich im Wesentlichen auf die Schwerpunktsetzung und die Ausdifferenzierung dieser sich zum Teil widersprechenden Konzepte.

Eine kritische Bilanz der jüngsten Entwicklungen auf dem Balkan – gemessen an den Anforderungen der europäischen Integration im 21. Jahrhundert – ergibt aber ein pessimistisches Bild. Die Implementierung der durch internationale Vermittler ausgehandelten Vereinbarungen – das Ohrid-Abkommen zwischen Slawen und Albanern in Mazedonien vom August 2001 oder das Belgrader Abkommen zwischen Serbien und Montenegro vom März 2002 – erfolgte ebenso zäh und unwillig wie die Herstellung politischer Handlungsfähigkeit im multiethnischen Kosovo oder in Bosnien-Herzegowina. Auch vier bzw. sieben Jahre nach dem Friedensschluss sind dort internationale Polizei- und Militäreinheiten erforderlich, um Sicherheit für ethnische Minderheiten zu gewährleisten. Die Rückkehr der Flüchtlinge kommt nur schleppend voran. Während die makroökonomischen Indizes für einzelne Länder eine Besserung ankündigen, sind gerade die Brennpunkte der Instabilität – Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien – zunehmend abhängig von internationaler Hilfe; zugleich nehmen jedoch Korruption und organisierte Kriminalität auf Kosten Europas zu. Parteipolitische Rivalitäten haben sowohl den Reformprozess in Belgrad seit dem Sturz von Milošević als auch die Bildung der ersten kosovarischen Regierung vor einem Jahr blockiert – Eigenverantwortung bleibt ein Fremdwort. Die zahlreichen Wahlen Ende 2002 haben deutlich gemacht, wie schnell sich das heutige „window of opportunity“ für Reform, Demokratie und Kooperation wieder schließen könnte: Außer in Montenegro lag die Wahlbeteiligung überall nur knapp über 50 Prozent – in der BR Jugoslawien sogar darunter. Zudem bestimmten Unzufriedenheit und Ungeduld das Abstimmungsverhalten: Extremistische Politiker konnten überraschende Zugewinne verzeichnen, keine Reformkoalition wurde im Amt bestätigt. Das Gesamtbild ist somit von Stillstand geprägt: Ein Rückfall in die alten Konflikte und Nationalismen ist zwar nicht zu befürchten, aber eine zielgerichtete Dynamik für regionale Kooperation und EU-Integration ist ebenso wenig zu spüren.

Die gebotene europäische Perspektive für die Region ist Lösung und Problem zugleich. Während auf dem Balkan neue Schwierigkeiten an die Stelle der alten rücken, bewegt sich die vorwärts: Der Verfassungskonvent wird im Mai Vorschläge zur Vertiefung der Integration unterbreiten, und

<sup>6</sup> Europäischer Rat, Stabilitätspakt für Südosteuropa, beschlossen am 10. Juni 1999 in Köln.

<sup>7</sup> CARDS steht für „Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation“.

<sup>8</sup> Vgl. die Webseite der Europäischen Union zu Südosteuropa: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/sec/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/sec/index.htm).

<sup>9</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 15. November 2002.

mit dem Kopenhagener Gipfel vom Dezember 2002 ist die Erweiterung von 15 auf 25 Mitglieder im Jahr 2004 festgeschrieben. Was vor fünf Jahren undenkbar gewesen wäre, ist jetzt Realität: Alle Länder Südosteuropas haben eine Beitrittsperspektive oder befinden sich bereits in Verhandlungen mit der EU (Rumänien und Bulgarien). Mit der Entscheidung von Kopenhagen ist zwar ganz Südosteuropa in die gedachte „finalité“<sup>10</sup> der europäischen Integration *einbezogen*, von der faktischen Mitgliedschaft aber für längere Zeit *ausgeschlossen*. Dies wird die Risiken gesellschaftlicher Indifferenz oder Frustration erhöhen bzw. zu politischen Ermüdungserscheinungen und damit zu Rückschlägen führen.

Ein Gleichgewicht zwischen der Regionalität des Stabilitätspaktes und der Konditionalität der EU-Assoziierung ist ebenso erforderlich wie eine Balance zwischen dem Export von Stabilität in die Balkanregion und dem Import von Instabilität in die EU, zwischen Vorreitern und Nachzüglern sowie zwischen regionaler und europäischer Verantwortung. Die europäische Integration ist der archimedische Punkt der Entwicklung des Balkans,<sup>11</sup> aber kein Allheilmittel. Und sie wird zunehmend neue Dilemmata heraufbeschwören: Regionalität, Konditionalität, Instabilität und Heterogenität. Genau hier unterscheidet sich Südost- von Ostmitteleuropa, wo regionale Kooperation sich im Grunde erst auf der Zielgeraden zum EU-Beitritt einstellte, Konditionalität nicht zu kontraproduktiven, neuen Trennlinien führte, die Transformationsphase sich kaum destabilisierend auswirkte und die Heterogenität nur zeitweilig zur Aufteilung der Kandidatenländer in zwei Gruppen („ins“ und „pre-ins“) führte.

---

## II. Europäische Integration: Lösung und Problem zugleich

---

Trotz der offenkundigen Unterschiede zwischen den beiden Regionen ist das Modell der EU-Osterweiterung das einzig Erfolg versprechende für Südosteuropa. Die Herausforderung liegt in der Entwicklung von Instrumenten und Strategien, die den Assoziierungs- und Beitrittsprozess flankieren und damit den Eigenheiten der Region gerecht werden. Außerdem ist Zeit ein entscheidender Faktor: Die Anziehungskraft der EU sollte als Hebel zur Beschleunigung von Reformprozessen

<sup>10</sup> Der Begriff der „finalité“ meint die grundlegende Entwicklungsrichtung der Europäischen Union.

<sup>11</sup> Vgl. Wim van Meurs/Alexandros Yannis, *The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement*, Gütersloh 2002.

genutzt werden, ohne dass gerade die strukturschwächsten und instabilsten Länder durch Tempo und Anforderungen ausgegrenzt werden.

In Südosteuropa und insbesondere auf dem Westbalkan geht die Transformation zu pluralistischer Demokratie und Marktwirtschaft weitgehend mit der Perspektive einer EU-Integration einher. Die Verschränkungen zwischen diesen Entwicklungen sind hier von Anfang an bestimmender. Die Ausgangslage in Südosteuropa stellt sich anders dar als die Situation in Ostmitteleuropa, aufgrund deren der Europäische Rat in Kopenhagen 1993 die Beitrittskriterien festlegte. Manche Unterschiede sind struktureller Art, andere Folgen der Konflikte in den neunziger Jahren.

*Modernisierung und Transformation:* Ein erstes Defizit betrifft die funktionale Schwäche der Staaten, ungeachtet ihrer Ansprüche bezüglich Souveränität und Nationalstaatlichkeit. Hinzu kommt die wenig entwickelte Zivilgesellschaft, die eng verbunden ist mit der exzessiven Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Macht vor dem Zweiten Weltkrieg sowie der Konsolidierung eines Nationalstaates ohne breiten Mittelstand. Das EU-Engagement im Rahmen der SAA konzentriert sich bislang eher auf Garantien für eine Nichteinmischung des Staates in zivilgesellschaftliche „Freizonen“ als auf die gezielte Stärkung der Zivilgesellschaft. Der Rückstand in der wirtschaftlichen Modernisierung reicht zudem teilweise weit in die Geschichte zurück: Für einzelne Staaten und Entitäten ist der Begriff „wirtschaftlicher Wiederaufbau“ irreführend, da diese Volkswirtschaften die „take-off“-Phase im Modernisierungsprozess noch gar nicht erreicht haben.

*Sicherheit und ethnische Konflikte:* Ein weiterer Unterschied zwischen Ostmittel- und Südosteuropa besteht in der zehnjährigen, beständigen Transformation einerseits und der von Konflikten und Instabilität geprägten Entwicklung in weiten Teilen des Balkans andererseits. Auch heute beschäftigen das Erbe der Konflikte und die Risiken neuer Gewalt die politische Auseinandersetzung in und über die Region und binden erhebliche Ressourcen. Die EU muss die schwächsten Staaten der Region im Umgang mit den endemischen Krisen unterstützen, da diese zum Scheitern von Reformansätzen, zu Scheinreformen oder Formen von „state capture“ führen können. Bislang hat sie die Vordringlichkeit umfassender Strategien und Instrumentarien für die direkten Konfliktfolgen unterschätzt. Eine Kernfrage betrifft die Rückkehr von Flüchtlingen, heute eines der Hauptthemen für die Versöhnung zwischen ethnischen und religiösen Gemeinschaften, sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Rumänien und Bulgarien gehören als EU-Beitrittsländer grundsätzlich nicht zur Problemregion „Balkan“. In Kopenhagen wurde den beiden Nachzüglern der Osterweiterung eigens Unterstützung versprochen, damit sie das selbst gesteckte Ziel – einen EU-Beitritt im Jahre 2007 – erreichen können. Es ist jedoch kein Zufall, dass der Europäische Rat in Kopenhagen es im Dezember 2002 vermieden hat, eine feste zeitliche Zusage zu machen.<sup>12</sup> Obwohl Brüssel den Begriff „Westbalkan“ 1998 eigens eingeführt hatte, um den Unterschied zwischen Rumänien und Bulgarien als Beitrittsländer einerseits und den Staaten der Krisenregion andererseits festzuschreiben, lassen sich manche der historisch-strukturellen Defizite beiderseits dieser imaginären Trennlinie ausmachen. Auch wenn ethnische Kriege und Staatszerfall in der Tat an dieser Grenze Halt machten, haben auch Rumänien und Bulgarien mit den Großprotesten, die 1990/91 bzw. 1997 zu Regierungswechseln führten, Schwächephasen erlebt. Die Brüsseler Entscheidung vom Dezember 1999, Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, obwohl die beiden Länder die wirtschaftlichen Kriterien nicht vollständig erfüllten, war auch auf deren kooperative und regional stabilisierende Rolle im Kosovo-Krieg zurückzuführen. Kroatiens Antrag auf den Kandidatenstatus dürfte diese institutionelle Trennlinie jedoch in Frage stellen: Mit Kriterien von Demokratie und Marktwirtschaft lässt sich eine Ungleichbehandlung kaum begründen.

*Heterogenität der Region:* Ein weiterer Nachteil gegenüber Ostmitteleuropa ist die Heterogenität der Entwicklungen auf dem Balkan. Manche Länder haben günstigere Voraussetzungen für Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen als andere. Für einige Staaten dürfte der Weg zur EU-Mitgliedschaft relativ überschaubar und geradlinig sein. Andere Länder und staatsähnliche Entitäten sehen sich dagegen wesentlich größeren Erblasten aus den Konflikten der neunziger Jahre sowie schier unüberwindbaren Modernisierungsrückständen und institutionellen Schwächen gegenüber. Diese Unterschiede sind in der kleinen Balkanregion weitaus bedeutsamer als jene zwischen den Vorreitern und Nachzüglern der Transformation in Ostmitteleuropa. Gerade in den Ländern, in denen der Modernisierungsprozess weiter fortgeschritten ist, erweist sich das Engagement für regionale Kooperation als weniger ausgeprägt. Für die Balkanländer ist diese jedoch ein Muss.<sup>13</sup> Von Vorteil ist dagegen die geringe Größe der Region

als „Enklave“ in einem vereinten Europa. Dies spricht in manchen Bereichen für einen Regionalansatz und lässt gewisse Sonderregelungen zu, ohne dass die grundlegende Konditionalität des EU-Integrationsprozesses unterlaufen wird.

Um zu vermeiden, dass die EU zum Gefangenen ihrer eigenen Heranführungsversprechen für diese instabile Region wird, erfordert es eine strikte, aber faire Konditionalität mit Anreizen und Sanktionen. Dabei sollten die Entwicklungen vor Ort reflektiert werden – ohne den Eindruck zu erwecken, das Generieren von Stabilitätsrisiken sei erfolgversprechender als ein konsequenter Reformkurs. Die Zusage der EU ist unwiderruflich, aber das Verstreichen von Zeit an sich kann das Erfüllen der Beitrittsbedingungen weder ersetzen noch diese aufweichen. Letztlich bestimmen politischer Wille und Engagement der regionalen Politiker den Erfolg der europäischen Gesamtstrategie für den Balkan.

---

### III. Regionale Kooperation: von der Stabilisierung zur Integration

---

Im Kielwasser des Stabilitätspaktes sind eine ganze Reihe von neuen Institutionen und Zusammenschlüssen entstanden, die sich der Regional Kooperation und der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit widmen.<sup>14</sup> Initiiert und gesteuert werden diese jedoch oftmals von internationalen (Geber-) Organisationen. Die Zahl der Konferenzen, Absichtserklärungen und Initiativen ist beeindruckend. Ganz oben auf der Agenda stehen bei den meisten Initiativen strukturelle Probleme wie Korruption, organisierte Kriminalität oder Umweltbelastung. Dies führt zu Doppelungen.<sup>15</sup> Die Existenz verschiedener Foren für den regionalen Dialog – mit unterschiedlichen Gruppierungen und Themen – hat gewiss Vorteile, aber die Ressourcen der beteiligten Staatsinstitutionen (d.h. vor allem der Außen- und Wirtschaftsministerien) sind begrenzt. Zudem müssen Initiativen – z. B. in den Bereichen Freihandel oder Grenz- und Visaregime – gegen Widerstände kämpfen, weil es an politischem Willen oder Flexibilität mangelt. Subregionale und grenzüberschreitende Kooperation

---

14 Vgl. Dusko Lopandic, Regional Initiatives in South Eastern Europe, Belgrad 2001; Johanna Deimel, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Ansatz und aktueller Stand beim Regionalistisch und den drei Arbeitstischen, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 41 (2001) 2, S. 175–198.

15 Vgl. Franz-Lothar Altmann, Regionale Kooperation in Südosteuropa. Organisationen, Pläne, Erfahrungen (SWP-Studien, Nr. 17), Berlin 2002. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe auch den Beitrag von Franz-Lothar Altmann in dieser Ausgabe.

12 Vgl. Copenhagen European Council, Presidency Conclusions. (SN 400/02), Kopenhagen, Dezember 2002.

13 Vgl. Vesna Bojicic-Dzelilovic/Othon Anastasakis, Balkan Regional Co-operation and European Integration, London 2002.

erweist sich da am effektivsten, wo sie an konkreten Bedürfnissen auf lokaler Ebene ausgerichtet ist. Die meisten neuen Institutionen, Netzwerke und Initiativen dürften den Bürgern der Region aber noch unbekannt sein. Nötig wäre der Ausbau *funktionaler*, d. h. bedarfsorientierter und umsetzbarer Kooperationsformen mit einer institutionellen und operativen Arbeitsteilung statt der willkürlichen Multiplizierung von Initiativen.

Sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit in den Balkanländern neigt dazu, die „Direktive“ von EU und Stabilitätspakt für regionale Kooperation als rhetorischen Trick oder Verzögerungstaktik zu (miss-)verstehen. Mancherorts ist die Befürchtung weit verbreitet, Brüssel könnte den Westbalkan als *Gruppe* betrachten und das Tempo der Integration vom langsamsten Kandidaten abhängig machen.<sup>16</sup> Damit werden die Absichten der EU sicher verzerrt. Ein absoluter Vorrang der Konditionalität im Rahmen des SAP brächte die Länder nicht näher zueinander (im Entwicklungsprozess sowie auf politischer Ebene). Vielmehr würden neue Trennlinien quer durch die Region geschaffen, z. B. in Form der Schengener Grenzen.

Funktionale Formen der Zusammenarbeit werden keine negativen Auswirkungen auf die EU-Integration haben – auch wenn die positiven Effekte von Land zu Land unterschiedlich sein können. Lokale grenzüberschreitende Kooperation und zivilgesellschaftliche Netzwerke tragen zu einer Entmythologisierung ethnischer Vorurteile und einer graduellen Normalisierung der Beziehungen bei. Noch direkter dürfte sich die Zusammenarbeit auf das Wirtschaftswachstum auswirken: In einer Region von Klein- und Kleinststaaten sind diese förmlich gezwungen, auf „economies of scale“ zu setzen und damit für Produzenten und Investoren einen Markt mit 25 oder gar 50 Millionen Abnehmern zu schaffen. Dazu sollten nach und nach die Barrieren für den Verkehr von Personen, Gütern und Kapital fallen. Die Tatsache, dass die meisten Länder vorwiegend mit der EU handeln, ändert nichts an dieser Priorität. Einheitliche Tarifsysteme und Grenzregime wären ein wichtiger erster Schritt in die richtige Richtung. Transportinfrastruktur, Energienetze und Tourismus sind von sich aus regional angelegt. Die meisten Formen der regionalen Kooperation sind sinnvoll und effektiv – ungeachtet der Frage, ob und wann ein Beitritt zur EU erfolgt.

In der Perspektive der EU-Integration als dominanter Rahmen für den Balkan muss eine neue

16 Vgl. Karl Lamers/Peter Hintze/Klaus-Jürgen Hedrich, Eine Perspektive für den Balkan. Überlegungen für eine Südost-Europäische Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juni 2001.

Kongruenz aus multilateraler regionaler Kooperation und bilateraler EU-Assoziierung entworfen und implementiert werden, um eine Synchronie der Zeitpläne und eine Komplementarität der Strategien sicherzustellen. Der Stabilitätspakt kann – wie oben gesehen – nur einer von mehreren Schritten sein, wenn auch ein wichtiger.

Die bilateralen Beziehungen im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sind offenkundig ungeeignet, um regionale Kooperation zu fördern. Somit sind auch nur zehn Prozent des CARDS-Budgets, das vor allem für die Bereiche Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung vorgesehen ist, für regionale Projekte reserviert. Diese Hilfe ist wiederum vorwiegend für Infrastruktur und Grenzsicherung gedacht.<sup>17</sup> Zugleich sind manche Bereiche für Südosteuropa von eminenter Bedeutung, die durch das Raster der strengen EU-Beitrittskriterien fallen würden: Konsolidierung der Zivilgesellschaft, freie Medien, Bildungsreform usw. Manche Erblasten der von Krisen und Kriegen bestimmten neunziger Jahre müssen – vor oder parallel zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – beseitigt werden, lassen sich aber nicht im Sinne der EU-Erweiterung einordnen. Dies betrifft z. B. die Rückkehr bzw. Reintegration von Flüchtlingen oder „displaced persons“ im eigenen Land sowie den Prozess der Versöhnung zwischen ethnischen Gemeinschaften und zwischen Staaten. Die Heterogenität der vertraglichen Beziehungen – Rumäniens Europa-Abkommen, Kroatiens SAA oder Albanien Handels- und Kooperationsabkommen – behindert regionale Zusammenarbeit unmittelbar. Dagegen kann der offenkundige Unwillen der EU, sich auf (sub-)regionale Kooperationsformen einzulassen, die nicht mit der Logik und den Grenzziehungen der Ost- und Südosterweiterung kongruent sind, nicht nur kontraproduktiv sein, sondern auch leicht als Signal missverstanden werden.

---

#### IV. Den Balkan integrieren: eine europäische und eine regionale Verantwortung

---

Nach der Osterweiterung im Jahre 2004 werden die Dilemmata von Regionalität, Konditionalität, Instabilität und Heterogenität in Südosteuropa mit aller Kraft durchschlagen. Der Konditionalitätsansatz des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses belohnt – in Form von mehr Unterstützung

17 Vgl. European Commission, CARDS Assistance Programme to the Western Balkans. Regional Strategy Paper 2002–2006, Brüssel, Oktober 2001.

und Ressourcen – Transformationsfortschritte und die Anpassung an die EU nach dem Prinzip der strengen Bilateralität. Dagegen fördert der Regionalansatz des Stabilitätspaktes die Staaten und staatsähnlichen Entitäten mit dem größten Unterstützungsbedarf anstelle der erfolgreichsten Staaten. Dies geschieht mit minimaler Konditionalität, um einen Nachholprozess und eine regionale Angleichung anzustoßen. Der Stabilitätspakt und andere regionale Initiativen haben die Reformen und den Wiederaufbau in der gesamten Region gewiss beschleunigt, aber im Jahr 2004 werden die durch die unterschiedliche Ausgangslage verursachten Disparitäten der Länder nicht zuletzt durch die konditionierte Unterstützung der EU eher größer als kleiner geworden sein.<sup>18</sup> Diese Dilemmata sind ebenso struktureller Natur und beharrlich wie die regionalen Probleme; sie fordern in erster Linie von der EU strategische Konsistenz und Kreativität: Ein Prozess der Südosterweiterung wird ab 2004 die strategische und teils auch institutionelle Verzahnung von SAP, Stabilitätspakt und Krisenmanagement erfordern.

Nicht weniger vertrackt sind die institutionellen Dilemmata der EU selbst. Die Vereinigung der Kompetenzen von Javier Solana als dem beim Rat angesiedelten Hohen Repräsentanten für Krisenmanagement und von Chris Patten als EU-Kommissar für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess wird nicht zuletzt im Rahmen des Konvents erörtert – dabei würde der Status quo eine Zusammenlegung der Zuständigkeiten für die Osterweiterung und den SAP im Jahre 2004 nahe legen. Einerseits befinden sich die sieben Länder der Region in unterschiedlichen Beziehungen zur EU, andererseits sind sie alle vorerst von der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Die geballte Expertise beim Thema Osterweiterung und gegebenenfalls verbleibende Vorbeitrithilfen (PHARE, ISPA, SAPARD)<sup>19</sup> könnten Südosteuropa zugute kommen.

Eine Kluft droht aber nicht nur zwischen den Ländern, die bereits 2004 beitreten, und Rumänien sowie Bulgarien, sondern auch zwischen diesen beiden (sowie ggf. Kroatien) und den Staaten des Westbalkans. Läge die Zuständigkeit für die Verhandlungen mit den beiden Beitrittskandidaten sowie für den Stabilisierungs- und Assoziierungs-

prozess in einer Hand, könnte z. B. Kroatien als das am weitesten fortgeschrittene SAP-Land von den Instrumenten der EU für die Erweiterung profitieren, während bei Nachzüglern wie Mazedonien, Kosovo oder Bosnien-Herzegowina im Rahmen des SAP Abstufungen mit niedrigeren Eingangskriterien gelten würden. So ließen sich die Reformanstrengungen der Region unterstützen. Zudem könnte verhindert werden, dass gerade die südliche Hälfte des Westbalkans – die Subregion mit dem höheren Konfliktpotential, den ungelösten Souveränitätsfragen und dem niedrigeren Potential für Wirtschaftsentwicklung – nach 2004 bzw. 2007 weiterhin von dem dann marginalisierten regionalen Kooperationsprozess abhängig bliebe. Europa kann es sich nicht leisten, dass bestimmte Länder oder Entitäten im Zuge des europäischen Einigungsprozesses durch das Raster fallen. Diese würden zu einem Herd der Instabilität in einem sich integrierenden Europa. Interregionale Kooperation und die Einbeziehung der Region in die europäische Zusammenarbeit müssen daher den linearen Assoziierungs- und Beitrittsprozess nach dem Modell der Osterweiterung begleiten.

Insgesamt sollte die Europäische Union ihr Engagement für die Region fortsetzen, ohne jedoch dem vermeintlichen Druck der anvisierten Zeitpläne oder den – aus Frustration und Ungeduld resultierenden – Stabilitätsrisiken nachzugeben. Angesichts dieser Dilemmata auf regionaler und europäischer Ebene ist es eine positive Koinzidenz, dass im Jahr 2003 die beiden EU-Staaten mit der größten Affinität zu Südosteuropa – Griechenland und Italien – die Ratspräsidentschaft innehaben. Athen hat bereits ein verstärktes Engagement für die Nachbarregion angekündigt<sup>20</sup> und für Juni neben dem Europäischen Rat in Thessaloniki eine weitere Regionalkonferenz („Zagreb II“) angesetzt. Diese böte die Gelegenheit, sich nicht mit einer symbolischen Europäisierung des Balkans zufrieden zu geben, sondern weiter gehende Konsequenzen zu ziehen: Für die Südosteuropäer hieße das, sich den Erblasten der Vergangenheit gemeinsam zu stellen. Für die Europäer bedeutete es, die Kongruenz der Institutionen und die Kohärenz der Strategien zu verbessern, z. B. im Rahmen eines gemeinsamen Ansatzes für Südosteuropa. Sollte dies gelingen, könnte Thessaloniki für den Balkan werden, was der Kopenhagener Gipfel 1993 für Ostmitteleuropa war.

18 Vgl. European Stability Initiative (ESI), Unterstützung, Kohäsion und die neuen Grenzen Europas. Ein Aufruf zur Reform der Politik der Europäischen Union, Berlin 2002.

19 ISPA meint „Instrument for Structural Policies for Pre-accession Aid“. SAPARD steht für „Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development“.

20 Vgl. Greek Presidency Priorities for the Western Balkans (Athen, 13. Januar 2003) sowie die Webseite der griechischen Ratspräsidentschaft: <http://www.eu2003.gr/en/articles/2002/12/9/1177/>.

# Die Türkei und die Europäische Union

## Eine unendliche Geschichte?

Seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses gilt die Türkei als der am schwersten zu integrierende Staat. In den vergangenen fünfzehn Jahren – und besonders bei der letzten Erweiterungsrunde – hat die Frage eines türkischen Beitritts für Reibungspunkte innerhalb der Europäischen Union (EU) gesorgt. Die Aufnahme von zehn neuen Kandidaten hat die Position der Türkei deutlich verschlechtert. Verteilungsdebatten und heterogene nationale Interessen in der EU ließen strategische Überlegungen, die in Europa seit jeher geringeres Gewicht haben als in den USA, in den Hintergrund treten.<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob in absehbarer Zeit Chancen auf eine türkische Vollmitgliedschaft in der EU bestehen. Nach einem historischen Abriss der Entwicklung des Landes und des türkisch-europäischen Verhältnisses – als Basis für die Eigenwahrnehmung der Türkei und ihre mögliche Rolle im „europäischen Konzert“ – folgt eine kurze Diskussion des Konstrukts „Europa“. Daran schließt sich eine Analyse der aktuellen Beziehungen zwischen der Türkei und der EU an.

---

### I. Die Türkei auf dem Weg nach Europa

---

Völkerrechtlich gilt die Türkei als Nachfolgestaat des Osmanischen Reiches, dessen Glanzzeit in die Periode zwischen 1453 (Eroberung Konstantinopels) und 1683 (Belagerung Wiens) fällt.<sup>2</sup> Ziel aller Herrscher war es, in Europa Fuß zu fassen. Im Laufe des 17. Jahrhunderts nahmen jedoch die Probleme des Vielvölkerstaates zu: massive Finanzkrisen, steigende Bevölkerungszahl, geringes Kriegsglück und große Gebietsverluste. Öko-

nomische Ausbeutung und politische Überlegungen der westeuropäischen Staaten warfen das Osmanische Reich Ende des 19. Jahrhunderts auf den Stand eines Entwicklungslandes zurück. Vor dem Ersten Weltkrieg war es innenpolitisch labil und außenpolitisch isoliert. Der Krieg brachte den endgültigen Zusammenbruch. Mit dem Vertrag von Sèvres (1920) wurde das verbleibende Kernland Anatolien zum Spielball der Siegermächte. Treibende Kraft im Unabhängigkeitskrieg (1919–1922), der auf die griechische Invasion folgte, war Mustafa Kemal, genannt Atatürk. Durch den gezielten Einsatz nationalistischer Parolen sicherte er sich die breite Unterstützung des Volkes.

Die Gründung des modernen türkischen Staates erfolgte am 29. Oktober 1923. Die beiden Grundprinzipien – territoriale Integrität und Unabhängigkeit – sind bis heute gültig. Der Türkei gelang es bald, sich als regionale Macht zu etablieren. Im Inneren konzentrierte sich Atatürk auf die Modernisierung der Gesellschaft. Der Kemalismus verbindet westliche Verfassungselemente wie die deutsche Militärordnung, das Schweizer Zivilgesetz und den französischen Zentralismus mit einer nationalstaatlichen Ideologie. Viele Gräben ließen sich damit künstlich überdecken. Zugleich wurden jedoch neue Differenzen geschaffen, die zum Teil bis in die Gegenwart wirken.

Nach dem Zweiten Weltkrieg suchte die Türkei wieder eine stärkere Hinwendung nach Westen. Wesentlich ist, dass es sich im türkischen Verständnis um eine verstärkte politische Anbindung handelte und weniger um eine kulturelle. In dieser Perspektive wurde die Teilnahme am europäischen Konzert für die Türkei zu einer Frage der nationalen Ehre. Dabei haben die strategische Lage und die regionale Nähe zur immer expansiver auftretenden Sowjetunion diese Ambitionen begünstigt. Einer der ersten Schritte ging von den USA aus. Die „Truman-Doktrin“ garantierte die territoriale Unversehrtheit der Türkei und Griechenlands. Ein weiterer wesentlicher Schritt war 1952 die Aufnahme beider Staaten in die NATO. Die Türkei war von Beginn an bereit, den USA jede nur erdenkliche Begünstigung einzuräumen, um so ihre Position innerhalb der Allianz, aber auch gegenüber Griechenland zu festigen.

1 Dies zeigte sich in den Wochen vor dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002, als US-Präsident George W. Bush unverhohlenen Druck auf die EU ausübte und für eine Aufnahme der Türkei warb.

2 Die historische Einordnung basiert auf Andrea K. Riemer, „Early Warning“ im Internationalen Gesellschafts-System nach 1989/90. Theoretische Neuüberlegungen unter besonderer Berücksichtigung methodischer und empirischer Aspekte für Semiperiphery-Staaten, Frankfurt/M. 2001, S. 330–335.

Trotz der westlichen Hilfe kämpften die rasch wechselnden Regierungen in der Türkei weiter mit wirtschaftlichen und innenpolitischen Problemen. Am 27. Mai 1960 kam es zu einem Militärputsch. Bereits nach den folgenden Parlamentswahlen war jedoch offensichtlich, dass die Putschisten ihre Ziele verfehlt hatten. Auch außenpolitisch geriet das Land bald unter Druck: Ab Mitte der fünfziger Jahre verstärkten sich die Spannungen mit Griechenland wegen der Zypernfrage.<sup>3</sup> Als Reaktion auf die griechische Annäherung an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) kämpfte die Türkei ebenfalls für eine stärkere Anbindung an den Westen. Wenngleich beide Staaten die wirtschaftlichen Kriterien nicht erfüllten, wurden Verhandlungen über einen Assoziierungsstatus aufgenommen – politische Überlegungen ließen die Bedenken in den Hintergrund rücken. Das „Ankara-Abkommen“ zwischen der Türkei und der EWG, das am 1. 12. 1964 in Kraft trat, sah drei Phasen der Annäherung vor: Auf eine Vorbereitungsphase (5–9 Jahre) sollte eine Übergangsphase folgen (12–22 Jahre, wobei das Ziel eine Zollunion im Jahre 1995 war). Der Eintritt in die letzte Phase sollte davon abhängen, ob die Türkei die Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllte.<sup>4</sup>

Dieser außenpolitisch durchaus beachtliche Erfolg konnte jedoch den zweiten Militärputsch nicht verhindern. Am 12. März 1971 stellte die Armee der schwer angeschlagenen Regierung von Süleyman Demirel ein Ultimatum, dieser trat daraufhin zurück. Die dringend erforderliche Sanierung der Wirtschaft konnte weder die 1973 gebildete Koalitionsregierung unter Bülent Ecevit noch eine der nachfolgenden Regierungen durchsetzen. Die Zypernkrise 1974 und Griechenlands Antrag auf Vollmitgliedschaft 1975 verschlechterten die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Türkei. Die Abgabe des Aufnahmeantrags, zu dem sich Ankara nach dem Beitritt Griechenlands 1979 entschloss, wurde durch den dritten Militärputsch (12. September 1980) verhin-

3 Nach dem Zweiten Weltkrieg war Zypern Schauplatz der Auseinandersetzung zwischen den Großmächten. Die Mittelmeerpolitik der USA basierte u. a. auf folgenden Zielen: Erhalt der Überlegenheit auf See, Stärkung der NATO gegenüber der Sowjetunion, Unterstützung Griechenlands und der Türkei gegen sowjetische Einflussnahme, Schutz Israels. Die Vereinigten Staaten versuchten jede Auseinandersetzung zwischen Griechenland und der Türkei zu verhindern. Dies gelang nur bedingt. Eine Lösung des Konflikts ist nach wie vor nicht in Sicht, wenngleich der aktuelle Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan die Zypernfrage einer Lösung sehr nahe gebracht hat. Vgl. den Originaltext unter [www.mfa.gov.tr/grupa/ad/annan.doc](http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/annan.doc).

4 Vgl. Agreement Establishing an Association Between the European Economic Community and Turkey (unterzeichnet in Ankara, am 1. September 1963), [www.mfa.gov.tr](http://www.mfa.gov.tr), bes. Artikel 2–5.

dert. 1982 setzte die EG das Ankara-Abkommen offiziell aus. Angesichts der Süderweiterung um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) war dies für die Türkei ein herber Rückschlag, da diese Erweiterungsrunde weitgehend von politischen Überlegungen bestimmt war.<sup>5</sup>

Die erneuten Annäherungsversuche an die EG waren eng verbunden mit den Versuchen des neuen Ministerpräsidenten Turgut Özals, die Türkei nach den ersten freien Parlamentswahlen 1987 in der Weltöffentlichkeit wieder als westlich orientiertes, modernes, demokratisches Land zu präsentieren und das Bild von der Militärdiktatur abzuschütteln. Im April 1987 beantragte die Türkei die Vollmitgliedschaft. Die EG lehnte den Antrag im Dezember 1989 jedoch vorerst ab. Statt die politische Dimension (wie im Falle Griechenlands, Spaniens und Portugals) zu betonen, hatte die Regierung Özal bei ihrer Bewerbung einseitig auf wirtschaftliche Argumente gesetzt. Mit einer Doppelstrategie hätte die Türkei deutlich bessere Chancen auf eine Vollmitgliedschaft gehabt.<sup>6</sup> Immerhin trat das Ankara-Abkommen 1988 wieder in Kraft, und die Verhandlungen über eine Zollunion begannen.

Mit dem Zerfall der Sowjetunion verlor die Türkei ihre bisherige Pufferrolle in der Region. Das Land hing insbesondere im Golfkrieg 1990/91 außenpolitisch-strategisch „in der Luft“. Wenig später war die Türkei zudem mit dem Zerfall des Balkans (eines historischen Interessengebiets) konfrontiert. Unterdessen verlagerten sich die Prioritäten der EG nach Ostmittel- und Osteuropa. Die „kulturelle Dimension“ wurde zu einem wesentlichen Beitrittskriterium. Nun rächten sich Özals Fehler bei der Bewerbung 1987.

Durch ihre Zustimmung zur Zollunion versuchte die EU, einen Sieg der islamischen Refah-Partei unter Necmettin Erbakan bei den anstehenden Parlamentswahlen 1995 zu verhindern – ohne Erfolg. Die türkische Regierung bezeichnete die Brüsseler Entscheidung als „längst fälligen Schritt Europas gegenüber der Türkei“. Die Zollunion, die am 1. 1. 1996 in Kraft trat, wurde zum Symbol für die Westorientierung des Landes. Beide Vertragspartner spielten jedoch in der Folge eigene Interessen aus. Die EU blockierte zugesagte Finanzmittel mehrfach durch Vetos. Damit machte sie es der Türkei einfach, ihrerseits das Abkommen aufzuweichen.

5 Alle drei neuen Mitgliedstaaten hatten gerade eine Militärdiktatur hinter sich gelassen. Der Beitritt war ein Beitrag zur Stabilisierung der demokratischen Verhältnisse.

6 Siehe Commission Opinion on Turkey's Request for Accession to the Community (SEC [89] 2290, fin./2.), Brüssel Dezember 1989.

Ab 1996/97 griff die Armee wieder verstärkt in die Politik ein, insbesondere da mit der Refah-Partei erstmals eine islamische Partei an der Regierung beteiligt war. Ein „kalter Putsch“ zwang Premierminister Erbakan 1997 zum Rücktritt. Es folgte eine schwache Koalition mit altbekannten Gesichtern. Dass der Eingriff der Armee die EU nicht ermutigte, die Türkei als Beitrittskandidaten einzustufen, ist verständlich.

Nach der Wiederaufnahme des Dialogs im Herbst 1999 – Hintergrund war das Erdbeben vom August und die daraufhin gewährte massive Finanzhilfe der EU – erhielt die Türkei auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 tatsächlich den Status als Beitrittskandidat, wenngleich ohne Zeitperspektive. Die Positionsänderung der EU hatte mehrere Gründe: Die Union wollte eine weitere Verschlechterung der Beziehungen verhindern. Die verbesserten griechisch-türkischen Beziehungen förderten den Dialog auch innerhalb der EU. Zudem übten die USA in der Türkei-Frage Druck auf die Europäer aus.

Nur mit Hilfe der USA und des Internationalen Währungsfonds (IWF) gelang es, die Türkei im Herbst 2000 bzw. im Frühjahr 2001 vor dem Zusammenbruch zu retten. Seit den vorgezogenen Neuwahlen im November 2002 wird das Land von der Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei (AKP) unter Recep Tayyip Erdogan regiert – eine gemäßigte, aber wertkonservative islamistische Partei. Manche Beobachter glauben, dass gerade mit der neuen Regierung unter Ministerpräsident Abdullah Gül die längst fällige Modernisierung der Türkei eingesetzt hat.

Die EU verhielt sich zunächst abwartend. Im Oktober 2002 hat die Kommission ihren Jahresbericht veröffentlicht und beim Gipfel von Kopenhagen im Dezember vorgelegt.<sup>7</sup> Der Europäische Rat soll nun im Dezember 2004 auf der Grundlage eines weiteren Berichts und einer Empfehlung der Kommission über den Beginn konkreter Beitrittsverhandlungen entscheiden.

---

## II. Was ist Europa?

---

Bei der Frage nach einer EU-Mitgliedschaft der Türkei geht es im Kern auch um das Konstrukt „Europa“. Ist Europa ein Kulturraum, ein geogra-

7 Die Datenbasis stellen die Kandidatenländer zur Verfügung. Zudem gehen Protokolle der Beratungen des Rates sowie die Berichte und Entschlüsse des Europäischen Parlaments ein. Ergänzt werden Informationen von internationalen Organisationen wie der OSZE und von NGOs herangezogen.

phischer oder ein historischer Raum? Ist Europa ein Synonym für die Einheit in Vielfalt in einem System souveräner Staaten? Die Antworten sind vielschichtig und spiegeln die Komplexität der Problematik wider. Einen Ansatz kann die Unterscheidung zwischen „internationalem System“ und „internationaler Gesellschaft“ bieten.<sup>8</sup>

Das Konzept der „europäischen Gesellschaft“ rückt die gemeinsame Kultur und Geschichte, die gemeinsamen Werte, Interessen, Regeln (verbal und nonverbal), Abkommen (formal und informal) und Institutionen in den Mittelpunkt. Als Ausgangsbasis können die *Kopenhagener Kriterien* von 1993 dienen, die jedes Land vor der Aufnahme in die EU zu erfüllen hat: stabile Institutionen, die demokratische und rechtliche Standards garantieren, Achtung der Menschenrechte, Minderheitenschutz, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit zur Übernahme des „Acquis communautaire“, des gemeinschaftlichen Regelwerks. Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages vom Mai 1999 haben diese Kriterien als Verfassungsprinzip Eingang in den EU-Vertrag gefunden, beim Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurden sie zudem in die Grundrechte-Charta aufgenommen.

In der Perspektive des Gesellschaftskonzepts verbindet Europa aber mehr als gemeinsame Werte und Institutionen. Es geht auch um die Eigen- und Fremdperzeption: Wer sind „wir“ und wer sind „die anderen“? Dabei handelt es sich nicht zuletzt um In- und Exklusion, um Grenzen und Dazugehören, um Offenheit und Ängste – wie die immer wieder beschworene Türkengefahr. Dieses Argument hat zwar nie Eingang in offizielle EU-Dokumente gefunden, von Einzelpersonen wird „die islamische Karte“ aber immer wieder gespielt. Nicht zu leugnen ist, dass bestehende Ängste vor einer Überfremdung für verdeckte nationale Interessen genutzt werden. Das Islamismus-Argument ist aber ein Scheinargument, das durch die normative Kraft des Faktischen – in der EU leben bereits jetzt etwa 15 Millionen Muslime – leicht zu entkräften wäre. Es erklärt jedoch die massive finanzielle Unterstützung der EU für die Balkanstaaten (in denen ebenfalls eine zum Teil nicht unbeträchtliche Zahl von Muslimen lebt), der die zögerliche Haltung gegenüber der Türkei entgegensteht.

8 Dabei handelt es sich um Konzepte aus der sog. English School of International Relations. Die Literatur dazu ist mittlerweile sehr vielfältig. Eine Auswahl findet sich z. B. in Barry Buzan, *The English School. An underexploited resource in IR*, in: *Review of International Studies*, 27 (2001) 3, S. 471–488; Barbara A. Roberson (Hrsg.), *International Society and the Development of International Relations Theory*, London – Washington 1998.

Europa stellt aber nicht nur ein Gesellschafts-, sondern auch ein „internationales System“ dar. Europa im Allgemeinen und die EU im Besonderen ist ein „System“ souveräner Staaten. Obwohl die Mitgliedsländer in vielen Bereichen Kompetenzen an die Europäische Union abgeben mussten, steht die Sicherung der eigenen Position nach wie vor im Mittelpunkt – auch weil eine den Nationalstaaten übergeordnete Regierung fehlt. Das mit dem Westfälischen Frieden (1648) und dem Frieden von Utrecht (1713) etablierte Konzept der Souveränität hat bis heute nichts von seiner Aktualität eingebüßt, schützt es doch gerade die kleineren Staaten vor einer Dominanz durch die größeren.<sup>9</sup> Diese Definition von Europa war und ist eng mit machtpolitischen Aspekten und der Idee eines „systemischen Gleichgewichts“ verbunden.

Letztlich sind es *beide* Perspektiven, die – sich in Konstellation und Intensität ändernd – Europa ausmachen und weit über geographisch-historische Abgrenzungen hinausgehen. Wenn die EU aber Gemeinschaft und System zugleich darstellt, können die Mitgliedstaaten nicht nur Teil der einen oder anderen Schnittmenge sein. Diese Komplexität bereitet im Falle der Türkei große Probleme.<sup>10</sup> Neben der Dominanz systemisch bedingter Machtinteressen gibt es eben noch die viel zitierten Werte, die gemeinsame Geschichte (wie blutig sie auch gewesen sein mag) und die daraus resultierenden Regeln im Umgang miteinander. Dieses „Gesamtpaket“ macht Europa aus und zieht die Linie zwischen „uns“ und „den anderen“.

---

### III. Der Status quo der türkisch-europäischen Beziehungen

---

Die Analyse des aktuellen Verhältnisses zwischen der Türkei und der EU setzt bei dem Regelmäßigen Bericht an, den die Europäische Kommission auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien im Oktober 2002 veröffentlicht hat und der als Ausgangspunkt für die Diskussion auf dem Gipfel im Dezember diente.<sup>11</sup>

9 Vgl. Adam Watson, *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*, London 1992, S. 316. Zu den unterschiedlichen Interpretationen des Souveränitätskonzepts vgl. kritisch Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton 1999, bes. S. 9–25.

10 Ähnliche Schwierigkeiten hatten die Europäer mit dem Osmanischen Reich.

11 Vgl. [www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/tu\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/tu_de.pdf) – Der Bericht zieht die Kopenhagen-Kriterien von 1993 als Grundlage heran. Da das Papier sehr detailliert ist, wird der Inhalt hier gestrafft wiedergegeben.

#### 1. Politische Kriterien

Institutionelle Stabilität als Garantie für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte, die Achtung und der Schutz von Minderheiten gelten seit Jahren als Hauptargumente gegen einen türkischen EU-Betritt. Hier hat die Türkei den größten Nachholbedarf. Es dominiert das Konzept eines „starken Staates“: Die Individualrechte treten hinter den Interessen des zentral lenkenden Staates zurück.

In den vergangenen Jahren hat die türkische Regierung jedoch einige der von der EU immer wieder geforderten Verfassungsänderungen vorgenommen. Hier zeigte die politische Führung ein Maß an Entschlossenheit, das den Weg nach Europa erleichtern dürfte. Dabei fanden vor allem die jüngsten Reformen unter schwierigen Bedingungen statt, nachdem die Parlamentswahlen – bedingt durch eine wochenlange Regierungskrise – auf November 2002 vorgezogen worden waren. Bemerkenswert war die breite öffentliche Debatte. Im Mittelpunkt standen die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten und der Gebrauch anderer Sprachen neben dem Türkischen im Bildungswesen bzw. in den Medien, der im August 2002 auch in der Verfassung verankert wurde.<sup>12</sup>

Der Staatspräsident, der zunehmend von seinem Vetorecht Gebrauch macht, hat sich zu einem echten Kontrollorgan im Verfassungssystem entwickelt. Immer wieder in die Kritik gerät jedoch der Nationale Sicherheitsrat, der europäischen Standards diametral widerspricht und dessen Funktion weit über die eines reinen Beratungsgremiums hinausgeht. Zwar wurde seine Zusammensetzung und Rolle per Verfassungsänderung reformiert, tatsächlich hat sich aber nichts geändert. Dagegen wurde nach der Reform des Gesetzes über politische Parteien deren Auflösung deutlich erschwert. Dies ist bemerkenswert, die Praxis bleibt jedoch abzuwarten. Ein weiteres Problem ist der Kampf gegen Korruption. Die Türkei ist bei vielen einschlägigen internationalen Abkommen entweder nicht Vertragspartei oder sie hat diese nicht ratifiziert. Gleichwohl ist die Anzahl der Verfahren gegen öffentliche Beamte in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen.

Im Bereich der Judikative wurde die immer wieder monierte Sonderstellung der Staatssicherheitsgerichte aufgehoben. Die Rolle der Militärgerichte entspricht aber nach wie vor nicht EU-Prinzipien.

12 In der Verfassung heißt es: „Der Staat Türkei ist ein in seinem Staatsgebiet und Staatsvolk unteilbares Ganzes. Seine Sprache ist Türkisch.“ Staatlicher Unterricht in anderen Sprachen als Türkisch ist von der Neuregelung explizit nicht erfasst. Hingegen ist das Kurdische nun zugelassen. Ebenso erlaubt sind Sendungen ausländischer Rundfunkstationen.

Insgesamt kommt die Justiz mit der Bearbeitung von Fällen nicht nach. Gesetze werden zudem unterschiedlich ausgelegt, wodurch weder Transparenz noch Rechtssicherheit gewährleistet sind. Das neue Zivilrecht, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, sieht eine Gleichstellung der Geschlechter und einen stärkeren Schutz von Kindern vor. Dies gilt als Durchbruch auf dem Weg zu einer Zivilgesellschaft nach westlichem Muster. Dagegen wurde der Minderheitenschutz nur marginal verbessert. Nach wie vor ist der Vertrag von Lausanne (1923) die Referenzgrundlage.<sup>13</sup>

Fasst man die politischen Kriterien zusammen, hat die Türkei vor allem im Jahr 2002 – unter schwierigen innenpolitischen Bedingungen – relativ große Fortschritte gemacht. In wichtigen Bereichen wie der Meinungsfreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, der Religionsfreiheit und dem Berufsrecht vor Gericht besteht jedoch Handlungsbedarf. Zu nennen sind zudem die Bekämpfung von Folter und Misshandlungen, die zivile Kontrolle des Militärs und die Achtung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Wesentlich wird daher sein, den Verfassungsänderungen entsprechende Durchführungsverordnungen folgen zu lassen.

## 2. Wirtschaftliche Kriterien

In den vergangenen fünf Jahren hat der Grundkonsens über die Marktwirtschaft, der die Voraussetzung für ein kohärentes, wirkungsvolles Wirtschaftsprogramm ist, zugenommen. Zugleich wurden jedoch viele ambitionierte Ansätze zur Stabilisierung des Wirtschaftssystems durch die anhaltend hohe Inflation und systembedingte Schwächen des Finanzsektors, durch die Russlandkrise 1998 und die Erdbeben 1999 unterminiert. Die mangelnde politische Unterstützung für die Konsolidierungsprogramme hat zu weiteren Rückschlägen geführt. Von einer Erfüllung der *Maasricht-Kriterien* ist die Türkei meilenweit entfernt.

Zwischen 1997 und 2001 schwankte das Wirtschaftswachstum massiv, mit Phasen einer konjunkturellen Überhitzung und zwei Rezessionen. Das Leistungsbilanzdefizit blieb dennoch im Rahmen, da sich vor allem der Tourismus als Rettungsanker erwies. Die Inflationsrate lag bei einer jährlichen Steigerung von 69,9 Prozent. Das gesamtstaatliche Defizit betrug durchschnittlich 15,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Abwertung der Lira und die Rettungsaktionen im Bankensektor nach den Krisen vom November 2000 und Februar 2001 führten zu einem deutli-

chen Anstieg der Staatsverschuldung auf 102,4 Prozent des BIP im Jahr 2001. Eine grundlegende Sanierung der öffentlichen Finanzen scheiterte aufgrund der unvorhergesehenen Ausgaben durch Erdbeben und Bankenkrise. Die Deregulierung der zentralen Märkte (z.B. Tabak, Elektrizität, Telekommunikation, Gas), die Reform der Sozial- und die Einführung der Arbeitslosenversicherung gelten als Schritte in die richtige Richtung. Durch die Stärkung der Zentralbank konnte der Inflationsdruck verringert werden. Darüber hinaus wurden Maßnahmen ergriffen, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern und die Transparenz der öffentlichen Haushalte zu erhöhen.

Die anhaltende Inflation hat alle Einkommenschichten massiv getroffen und zu einem beträchtlichen Kaufkraftverlust geführt. Die Schere zwischen den Einkommen im Nordosten bzw. Osten und im Rest des Landes klafft weiter denn je auseinander. Ebenso drastisch hat sich das Stadt-Land-Gefälle entwickelt. Die beiden Rezessionen 1999 und 2001 führten zusätzlich zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Diese ist – besonders in den großen Städten – unter Jugendlichen beunruhigend hoch (in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen lag sie bei 17 Prozent). Diese Probleme wurden noch dadurch verschärft, dass die Investitionen in das Humankapital (z. B. Aus- und Weiterbildung, Gesundheitssystem) in der Vergangenheit unzureichend waren. Darunter litt besonders die Grundausbildung in ländlichen Gebieten, was zu massiver Abwanderung in die Städte und starker Binnenmigration führte. Die Arbeitsmarktpolitik ist weiter unterentwickelt.

Die Privatisierung der Wirtschaft – von den Regierungen seit Jahren immer wieder angegangen – kommt trotz einiger Erfolg versprechender Ansätze nur schleppend voran. Selbst entsprechende Gesetzesänderungen konnten diese nicht ausreichend ankurbeln. Das Investitionsklima ist nach wie vor schlecht. Der Kapitalstock hat sich in seinem Wachstum deutlich verlangsamt. Der Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen blieb unbedeutend. Die Investitionen in die Infrastruktur sind sehr ungleich verteilt; sie konzentrieren sich vor allem auf den westlichen Teil des Landes. Die instabile politische Situation hat dazu beigetragen, dass die Türkei für Investoren nicht attraktiv ist.

Die Umstrukturierung des Wirtschaftssystems hat sich – bedingt durch die Bankenkrise – gleichwohl deutlich beschleunigt. Langsam gelingt die sektorale Verschiebung vom Agrar- zum Dienstleistungssektor. Nach wie vor bilden Klein- und Mittelbetriebe das Rückgrat der türkischen Wirt-

<sup>13</sup> Anmerkung der Redaktion: Siehe zum Vertrag von Lausanne den Beitrag von Holm Sundhausen in dieser Ausgabe.

schaft. Sie sind es auch, die am stärksten unter der angespannten Situation leiden. Viele dieser Unternehmen dürften große Schwierigkeiten haben, die EU-Standards zu übernehmen. Langfristig hätte ein Niedergang der Klein- und Mittelbetriebe wahrscheinlich eine Art Strukturbereinigung und Modernisierung zur Folge. Die türkische Wirtschaft müsste jedoch überdurchschnittlich lange am „Finanztropf“ der EU hängen, um einigermaßen wettbewerbsfähig zu sein. Dies würde sicherlich zu heftigen Spannungen mit den anderen Empfängerländern an der Südflanke der EU sowie den Neumitgliedern führen, die einer Umverteilung kaum zustimmen dürften. Das zeigten bereits die Verhandlungen mit Polen auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002.

Derzeit scheint die Türkei nicht fähig, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Europäischen Union standzuhalten. Aus makroökonomischer Sicht ist das Land nach wie vor instabil, da die Wirtschaftsakteure keine Entscheidungen unter berechenbaren Bedingungen treffen können. Die Versuche, eine wirtschaftlich stabile Situation herbeizuführen, scheiterten primär an der politischen Instabilität. Auch im Wirtschaftsbereich steht der Türkei noch viel Arbeit bevor, um die Kopenhagener Kriterien zu erfüllen.

### 3. Fähigkeit zur Übernahme des „Acquis communautaire“

Die Bilanz in diesem Bereich fällt gemischt aus. In den Sektoren Banken, Telekommunikation, Energie und Landwirtschaft sind positive Veränderungen erkennbar. Auch im öffentlichen Beschaffungswesen, in den Bereichen Energie, Justiz und Inneres gab es Fortschritte. Dagegen lassen sich im Bereich der Verwaltung, die den „Acquis communautaire“ umsetzen muss, nur geringe Verbesserungen feststellen. In den von der Zollunion erfassten Bereichen ist zwar ein gutes Maß an Rechtsangleichung erreicht, für andere Sektoren trifft dies aber in deutlich geringerem Maße zu. Zur Umsetzung und Durchführung der EU-Vorschriften bedarf es also noch erheblicher Anstrengungen im Verwaltungsbereich (neue Strukturen, Sicherstellung ihrer Autonomie, ausreichendes Personal und entsprechende Finanzmittel).

### 4. Weitere Themen mit hoher Beitrittsrelevanz

Bestimmt werden die europäisch-türkischen Beziehungen jedoch nicht allein von den Kopenhagener Kriterien.

*Die Gesellschaft im Spannungsfeld zwischen Tradition und Moderne:* Das Osmanische Reich war eine Elitengesellschaft. Das Bürgertum hatte sich nicht entwickelt, weil die wirtschaftliche Grundlage fehlte. Der Handel befand sich mehrheitlich

in griechischer und armenischer Hand. Die osmanischen und später die türkischen Eliten beherrschten Verwaltung und Militär. Der Kemalismus, der eine Wende bringen sollte, stützte sich letztlich auch auf die alten Eliten. Die ländliche Bevölkerung identifizierte sich daher kaum mit ihm. Gerade dieses Spannungsfeld zwischen Tradition und Moderne stellt ein „verstecktes Integrationsproblem“ dar.

*Die Bevölkerungsentwicklung:* Die Türkei verzeichnete in den vergangenen 75 Jahren ein rasanten Bevölkerungswachstum. Gemäß Zensus 2000 hat das Land derzeit 67,8 Millionen Einwohner. Bei einem anhaltenden Wachstum wird es im 21. Jahrhundert die 100-Millionen-Grenze überschreiten.<sup>14</sup> Die Altersstruktur – der Anteil junger Menschen ist äußerst hoch – wirkt sich negativ auf den Arbeitsmarkt aus. Mit dem Bevölkerungszuwachs ist ein massives Städtewachstum verbunden. Mittlerweile leben rund 66 Prozent der türkischen Bevölkerung in urbanen Gegenden. Gründe für die Abwanderung sind die schwierigen Lebensbedingungen auf dem Land; die hohe Parzellierung der Ackerflächen sowie geringe Beschäftigungsmöglichkeiten haben die Landflucht verstärkt. Aber auch in den Städten ist nur schwer ein Arbeitsplatz zu finden. Junge Türken denken daher oft an Auswanderung. Dies würde mit der Aufnahme des Landes in die EU erleichtert (Niederlassungsfreiheit für Personen und Freizügigkeit der Arbeitnehmer). Gerade vor einem Überangebot an billigen Arbeitskräften haben viele EU-Mitglieder Angst – auch wenn dies nicht offiziell eingestanden wird. Die aktuell sehr angespannte wirtschaftliche Lage innerhalb der EU lässt diese Befürchtungen verständlich erscheinen.

Die Bevölkerungssituation in der Türkei hätte zudem Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union: Da die Anzahl der EU-Parlamentarier aufgrund der Bevölkerungszahl bestimmt wird, käme der Türkei als Vollmitglied eine entscheidende Position bei Beschlüssen zu. Hinter vorgehaltener Hand ist niemand in der EU an der Dominanz eines islamischen Staates interessiert.

*Das soziale Gefälle:* Ein deutliches soziales Gefälle trennt den wohlhabenden Osten und Nordosten der Türkei vom deutlich ärmeren Südosten. Während Städte wie Istanbul oder Ankara einen bemerkenswert hohen Lebensstandard haben, kann der Südosten nicht mithalten. Grund für das starke Gefälle ist wiederum die Bevölkerungsentwicklung. Der jährliche Zuwachs um etwa eine

<sup>14</sup> Vgl. F. Stephen Larrabee/Ian O. Lesser, Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty, Santa Monica 2003, S. 24.

Million Menschen hat enorme negative Effekte auf die Infrastruktur und die gesamte soziale Entwicklung. Im Falle eines Beitritts der Türkei müsste die EU massive finanzielle Hilfe leisten, um die Defizite auszugleichen. Dass dies nicht im Interesse von Staaten wie Griechenland, Spanien oder Portugal liegt, die bisher am stärksten vom Kohäsionsfonds profitieren, ist offenkundig.<sup>15</sup>

Diese drei Aspekte sind für einen Beitritt der Türkei von eminenter Bedeutung. In den offiziellen Berichten der EU werden sie aber bestenfalls angedeutet, da sie in ihren Konsequenzen nicht oder nur schwer abzuschätzen sind.

---

#### IV. Ausblick

---

Die internationalen Reaktionen auf die Entscheidung des Europäischen Rates von Kopenhagen im Dezember 2002 waren sehr unterschiedlich. Sie reichten vom Vorwurf der Erpressung an die Adresse der Türkei über das „Prinzip Hoffnung“ bis zu „notwendige Atempause“. Die türkischen Reaktionen waren – nach einer anfänglichen, durchaus verständlichen Enttäuschung – überraschend rational.<sup>16</sup>

Auf die Türkei wartet noch eine Menge Arbeit, doch besteht die Bereitschaft, von jahrzehntelang als unverrückbar geltenden Positionen abzuweichen. Dies lässt sich auch an der Haltung von Recep Tayyip Erdogan, dem Chef der bei den Parlamentswahlen siegreichen AKP, in der Zypernfrage ablesen; der Streit um die Mittelmeerinsel galt lange Zeit als Belastung der europäisch-türkischen Beziehungen.<sup>17</sup> Die EU muss sich ihrerseits bis Ende 2004 über den Kurs gegenüber der Türkei klar werden. Mit den Vereinbarungen von Helsinki 1999 und Kopenhagen 2002 hat sie sich weit

aus dem Fenster gelehnt. Geht die Türkei den eingeschlagenen Weg weiter, werden Ausreden 2004 kaum mehr möglich sein – jedenfalls nicht ohne an Glaubwürdigkeit zu verlieren und damit dem Projekt „Europa“ nachhaltigen Schaden zuzufügen.

Sollte die Union bis 2004 keine gemeinsame Linie finden und die Türkei die Kopenhagen-Kriterien nicht erfüllen, so sind folgende Szenarien vorstellbar:

1. Die Türkei gibt ihr Ziel der Vollmitgliedschaft zugunsten einer speziellen Partnerschaft mit der EU auf, die strategische Elemente einschließt und auf wirtschaftlicher Ebene die Zollunion als Maximum akzeptiert. Dies würde eine Abkehr vom Ankara-Abkommen aus dem Jahre 1964 bedeuten. Diese Variante, die von der EU immer wieder gerne ins Spiel gebracht wird, ist jedoch mit der Entscheidung von Kopenhagen 2002 nur schwer umzusetzen. Sie bleibt aber eine Option.
2. Eine noch stärkere Anlehnung der Türkei an die USA innerhalb der NATO und beim Kampf gegen den Terrorismus. Washington müsste sich dafür finanziell erkenntlich zeigen und würde dies gegebenenfalls auch tun, wie die jüngsten Verhandlungen um Stützpunkte und Häfen gezeigt haben.<sup>18</sup>
3. Eine Stärkung der türkischen Position innerhalb der islamischen Welt. Ein erstes Signal war die diplomatische Rundreise von Ministerpräsident Abdullah Gül im Januar, mit der er einen Krieg gegen den Irak abzuwenden versuchte. Dabei befindet sich die Türkei als islamischer, aber säkularer Staat in einer schwierigen Situation. Das macht diese Option aber nicht unmöglich.

Sicher ist, dass die Türkei an ihrem Beitrittsziel festhalten wird und sich die EU auf absehbare Zeit damit beschäftigen muss. Aufgrund der historischen Verbundenheit und der strategischen Lage kann das Land nicht ausgeschlossen bleiben. Auch auf die (für die EU wesentlich wichtigere) Frage nach dem Wesen Europas ließe sich damit leichter eine Antwort finden – und von der Klärung der europäischen Identität hängt auch eine neuerliche Erweiterungsrunde ab.

---

<sup>18</sup> So intensivierte hochrangige US-Politiker und US-Militärs im Dezember 2002 und Januar 2003 ihre Besuche in der Türkei und erreichten Anfang Februar die Zustimmung zur Stationierung von US-Truppen auf türkischem Boden und die Nutzung von Luftwaffenbasen.

---

<sup>15</sup> *Anmerkung der Redaktion:* Der Kohäsionsfonds finanziert Projekte, durch die die Umwelt und die Integration in die transeuropäischen Verkehrsnetze in denjenigen Mitgliedstaaten gefördert werden sollen, in denen das Pro-Kopf-BIP unter 90 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Dies soll einen Beitrag zur Entwicklung der Staaten und zur Festigung des Zusammenhalts innerhalb der EU leisten.

<sup>16</sup> „The decisions taken at the Copenhagen European Council regarding Turkey fell short of our expectations. Nevertheless, they are perceived as a basis of a new stage in Turkey-EU relations“ (<http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/latest.htm>, Abfrage am 4. Januar 2003).

<sup>17</sup> Erdogan hat den unnachgiebigen Kurs von Rauf Denktaş, dem Präsidenten der „Türkischen Republik Nord-Zypern“, Anfang Januar 2003 massiv kritisiert. Ähnlich reagierte auch Staatspräsident Ahmet Sezer, der den Zypern-Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan als durchaus verhandelbar bezeichnete.

## **Holm Sundhaussen**

---

Dr. phil., geb. 1942; Professor für Südosteuropäische Geschichte am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin; Co-Direktor des Zentrums für Vergleichende Geschichte Europas in Berlin.

*Anschrift:* Osteuropa-Institut der FU Berlin, Garystraße 55, 14195 Berlin ([www.oei.fu-berlin.de/~geku](http://www.oei.fu-berlin.de/~geku)).  
E-Mail: [sundhaus@zedat.fu-berlin.de](mailto:sundhaus@zedat.fu-berlin.de)

*Veröffentlichungen* zur Geschichte Südosteuropas mit Schwerpunkt im 19. und 20. Jahrhundert; Herausgeber der „Forschungen zur osteuropäischen Geschichte“, Mitherausgeber der „Balkanologischen Veröffentlichungen“, der „Südost-Forschungen“ und anderer Publikationen.

## **Anton Sterbling**

---

Dr. phil., geb. 1953; Professor für Soziologie an der Fachhochschule für Polizei Sachsen in Rothenburg/OL.

*Anschrift:* Fachhochschule für Polizei Sachsen, Friedensstraße 120, 02929 Rothenburg/OL.  
E-Mail: [sterbling@t-online.de](mailto:sterbling@t-online.de)

*Veröffentlichungen u. a.:* Historische Modernisierungstheorien und gegenwärtige Probleme des Institutionenwandels in Ost- und Südosteuropa, in: Klaus Müller (Hrsg.), Postsozialistische Krisen. Theoretische Ansätze und empirische Befunde, Opladen 1998; Eliten, Intellektuelle, Institutionenwandel. Untersuchungen zu Rumänien und Südosteuropa, Hamburg 2001.

## **Heinz-Jürgen Axt**

---

Dr. phil., geb. 1946; seit 1995 Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Europapolitik und Europäische Integration an der Universität Duisburg-Essen, Standort Duisburg; seit 1998 Jean Monnet-Professur; Vizepräsident der Südosteuropa-Gesellschaft, München.

*Anschrift:* Universität Duisburg-Essen, Standort Duisburg, Fak. Politikwissenschaft, 47048 Duisburg.  
E-Mail: [hjaxt@uni-duisburg.de](mailto:hjaxt@uni-duisburg.de)

*Veröffentlichungen u. a.:* Strukturwandel in Europa. Südosteuropa, Ruhrgebiet und Reform der EU-Strukturpolitik, München 1997; (zus. mit C. Rohloff) Frieden und Sicherheit in (Südost-)Europa. EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, München 2001.

## **Franz-Lothar Altmann**

---

Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1942; Leiter der Forschungsgruppe Westlicher Balkan, Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin; Geschäftsführender Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.; Chefredakteur von „Osteuropa-Wirtschaft“.

*Anschrift:* Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.  
E-Mail: [FL.Altmann@swp-berlin.org](mailto:FL.Altmann@swp-berlin.org)

*Veröffentlichungen u. a.:* Wirtschaftsentwicklung und Strukturpolitik in der Tschechoslowakei, München 1987; (Hrsg.) Albanien im Umbruch, München 1990; (Hrsg.) Reformen und Reformer in Osteuropa, Regensburg 1994; (Hrsg.) Elitenwandel im neuen Osteuropa, Paderborn – München 1999.

## **Wim van Meurs**

---

Dr. phil., geb. 1964; wiss. Mitarbeiter der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP), Ludwig-Maximilians-Universität München.

*Anschrift:* CAP, Ludwig-Maximilians-Universität München, Maria-Theresia-Str. 21, 81675 München.  
E-Mail: [meurs@lrz.uni-muenchen.de](mailto:meurs@lrz.uni-muenchen.de)

*Veröffentlichungen u. a.:* (Hrsg.) Beyond EU Enlargement. Bd. 2: The Agenda of Stabilisation für Southeastern Europe, Gütersloh 2001; (Hrsg.) Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Bd. 2: Southeastern Europe. Weak States and Strong International Support, Opladen 2003.

## **Andrea K. Riemer**

---

Dr. rer. soc. oec., geb. 1963; a. o. Professorin für Internationale Beziehungen und Dekanin der International University Vienna.

*Anschrift:* The International University, Mondschein-gasse 16, 1070 Wien.  
E-Mail: [acadean@iuvienna.edu](mailto:acadean@iuvienna.edu)

*Veröffentlichungen u. a.:* Die Türkei an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Die Schöne oder der Kranke Mann am Bosphorus, Frankfurt/M. 1998; Griechenland und Türkei im neuen Millennium. Stabilisierer versus Regionalmacht, Frankfurt/M. 2000; (zus. mit Yannis A. Stivachtis) Understanding EU's Mediterranean Enlargement. The English School and the Expansion of Regional International Societies, Frankfurt/M. 2002.

## **Nächste Ausgabe**

---

### **Michael Haller**

Kultur und Medien

### **Oliver Scheytt**

Kulturpolitik als Gesellschaftspolitik

### **Max Fuchs**

Kulturpolitik in Zeiten der Globalisierung

### **Michael Opielka**

Kunst und Kultur im Wohlfahrtsstaat

### **Yasemin Soysal**

Kulturelle Standortbestimmung Europas

### **Tobias J. Knoblich**

Soziokultur in Ostdeutschland

## Holm Sundhaussen

### Staatsbildung und ethnisch-nationale Gegensätze in Südosteuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 3–9

■ Die historische Genese der ethnischen Säuberungen im südöstlichen Europa zeigt, dass es sich um die Folgen einer Nations- und Nationalstaatsbildung handelt, die der Übernahme des deutschen Nationsverständnisses in Kombination mit dem französischen Staatsverständnis geschuldet ist. Die ersten und letzten ethnischen Säuberungen im Europa des 20. Jahrhundert fanden im Balkanraum statt. Das griechisch-türkische Umsiedlungsabkommen von 1923 lieferte zugleich ein Modell, das anschließend in anderen Teilen Europas zur Anwendung kam. Erst im Verlauf der postjugoslawischen Kriege in den neunziger Jahren vollzog die internationale Gemeinschaft eine Abkehr vom Lausanner Modell und favorisierte die Wiederherstellung multiethnischer Gesellschaften. Bislang vergeblich. Daran wird sich nichts ändern, solange das ethnische Verständnis von Nation und Staat in der Region dominiert.

## Anton Sterbling

### Eliten in Südosteuropa

*Rolle, Kontinuitäten, Brüche*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 10–17

■ Beim gegenwärtigen Modernisierungsprozess in Südosteuropa kommt den Eliten eine Schlüsselrolle zu. Nach dem Ende des Kommunismus sind jedoch nur selten alternative „Gegneliten“ aufgestiegen; der Elitenwechsel hat sich überwiegend als Generationenwandel vollzogen. Nach dem Umbruch 1989/90 sind Angehörige der sog. Intelligenz in Elitenpositionen aufgerückt, die der höheren und mittleren Hierarchieebene im alten System angehörten. Alte und neue Eliten weisen viele Gemeinsamkeiten auf, da sie überwiegend denselben Herkunftsgruppen angehören und zudem häufig ähnliche Bildungs- und Karrierewege aufweisen.

## Heinz-Jürgen Axt

### Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten

*Die EU auf dem Balkan*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 18–26

■ Nach der Erweiterungsrunde der EU 2004 stehen mit Bulgarien und Rumänien sowie den fünf Staaten des westlichen Balkans weitere Kandidaten bereit. Hat sich die EU bei diesen Ländern bisher vorrangig um Wiederaufbau und politische Stabilisierung gekümmert, wird von ihr nun erwartet, dass sie diese auf den Beitritt vorbereitet. Dabei wird große Hoffnung auf den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) gesetzt. Externe Hilfe kann freilich die nationale Eigenverantwortung für die wirtschaftliche und politische Entwicklung eines Landes nicht ersetzen – das bestätigt sowohl die Süderweiterung der EG um Griechenland, Spanien und Portugal als auch die Entwicklung in Südosteuropa selbst. Nur wenn Reformen energisch angegangen werden, „verpufft“ die EU-Hilfe nicht, sondern fördert Wachstums- und Modernisierungsprozesse. Aber es ist auch die EU selbst, die ihre Politik überprüfen muss.

## Franz-Lothar Altmann

### Regionale Kooperation in Südosteuropa

Aus Politik und Zeitgeschichte B 10–11/2003, S. 27–33

■ Wirtschaftlich und politisch sind alle Länder Südosteuropas unterentwickelt. Sie weisen eine hohe Arbeitslosigkeit und mangelhafte Infrastruktur auf, der illegale Handel nimmt ständig zu. Auch wenn sie ihre Zugehörigkeit zur Region am liebsten verleugnen würden, um die Aufmerksamkeit der Europäischen Union zu erheischen – ein Wachstum der kleinen Volkswirtschaften und die Bewältigung der Probleme ist nur durch verstärkte regionale Zusammenarbeit möglich. Diese existiert aber bisher fast nur auf dem Papier. Mithilfe des Stabilitätspaktes für Südosteuropa und anderer Programme versucht die EU, eine wirkliche Kooperation anzustoßen.

## Wim van Meurs

### Den Balkan integrieren

*Die europäische Perspektive der Region nach 2004*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 34–39

■ Zwei Länder Südosteuropas verhandeln bereits über den Beitritt (Rumänien und Bulgarien), und die fünf anderen verfügen zumindest über eine konkrete, wenn auch langfristige EU-Perspektive. Dennoch ist vorerst die gesamte Region von den Vorzügen der Mitgliedschaft ausgeschlossen. Obwohl die EU der einzige Erfolg versprechende Rahmen für die Region ist, sind die Brüsseler Instrumente für Reformunterstützung, Regionalkooperation und Krisenmanagement bislang ungenügend aufeinander abgestimmt. Instabilität, Heterogenität sowie die Spannung zwischen multilateraler Regionalkooperation und bilateraler EU-Integration werden die europäischen und regionalen Verantwortlichen nach der Osterweiterung 2004 verstärkt herausfordern.

## Andrea K. Riemer

### Die Türkei und die Europäische Union

*Eine unendliche Geschichte?*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 40–46

■ Das türkische Drängen auf einen Beitritt zwingt die Europäische Union, ihren künftigen Kurs gegenüber dem Land festzulegen. Sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich hat die Türkei jedoch – trotz deutlicher Fortschritte – weiter großen Nachholbedarf. Eine Aufnahme des Landes hätte zudem deutliche Auswirkungen auf die EU-Strukturen. Aufgrund ihrer Bevölkerungszahl käme der Türkei eine dominante Position in den europäischen Institutionen zu. Das starke soziale Gefälle innerhalb des Landes und gegenüber den anderen Mitgliedstaaten würde überdies massive finanzielle Hilfe der EU notwendig machen; eine neue Verteilungsdebatte wäre die Folge. Aus historischen Gründen und wegen der strategischen Lage kann das Land aber nicht auf Dauer vom Projekt Europa ausgeschlossen bleiben.