

Hansjörg Brey, Günther Wagenlehner (Hrsg.)

Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen Strukturen

Eine Bestandsaufnahme

Verlag Otto Sagner München · Berlin · Washington D.C.

Digitalisiert im Rahmen der Kooperation mit dem DFG-Projekt „Digi20“
der Bayerischen Staatsbibliothek, München. OCR-Bearbeitung und Erstellung des eBooks durch
den Verlag Otto Sagner:

<http://verlag.kubon-sagner.de>

© bei Verlag Otto Sagner. Eine Verwertung oder Weitergabe der Texte und Abbildungen,
insbesondere durch Vervielfältigung, ist ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages
unzulässig.

«Verlag Otto Sagner» ist ein Imprint der Kubon & Sagner GmbH

SÜDOSTEUROPA-STUDIEN

herausgegeben im Auftrag der Südosteuropa-Gesellschaft
von Walter Althammer

Band 60

Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen Strukturen.

Eine Bestandsaufnahme

**Herausgegeben von
Hansjörg Brey und Günther Wagenlehner**

Südosteuropa-Gesellschaft

PVA**98.****986**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen
Strukturen : eine Bestandsaufnahme / Südosteuropa-Gesellschaft.**

Hrsg. von Hansjörg Brey und Günther Wagenlehner. - München :
Südosteuropa-Ges., 1997

(Südosteuropa-Studien ; Bd. 60)

ISBN 3-925450-73-4

Bayerische
Staatsbibliothek
München

© 1997 by Südosteuropa-Gesellschaft, München

Widenmayerstr. 49, 80538 München, Telefon 089/212154-0

Fax: 089/2289469

Alle Rechte vorbehalten!

Redaktion dieses Bandes: Maria Prsa

Druck: Schoder Druck GmbH & Co. KG, Gersthofen

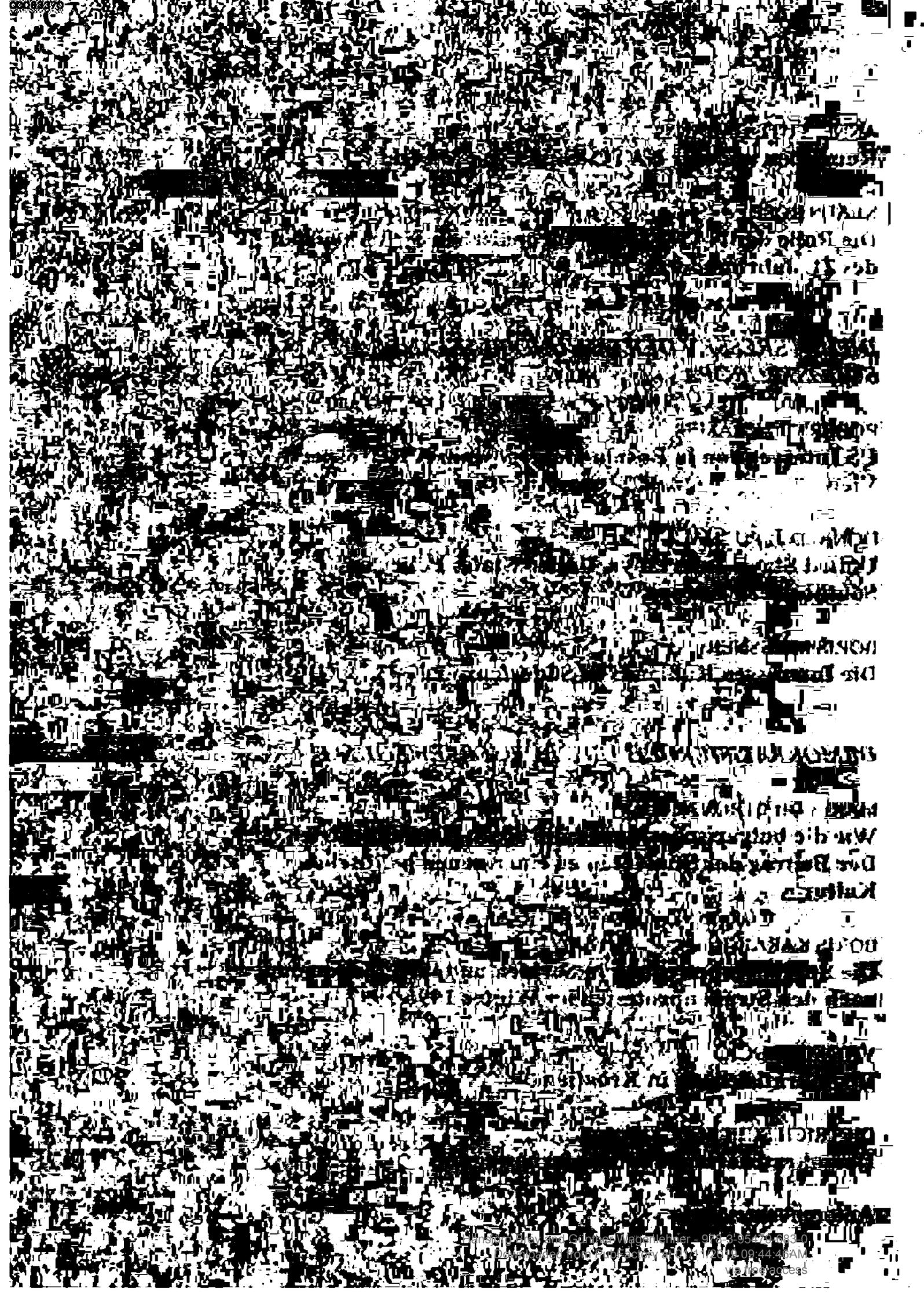
987 925450

INHALTSVERZEICHNIS

HANSJÖRG BREY / GÜNTHER WAGENLEHNER Vorwort	9
WALTER ALTHAMMER Geleitwort	13
<i>VERTRAGLICHE REGELUNGEN</i>	
HELENE FISCHER Der Europarat und die Länder Südosteuropas	19
HANS JÖRG KRETSCHMER Das Verhältnis der Länder Südosteuropas zur Europäischen Union	27
JENS HACKER Die Osterweiterung der NATO und die Einbindung Rußlands in die europäische Sicherheitsarchitektur	33
HANSJÖRG EIFF Die Bedeutung der OSZE für das Konfliktmanagement in Südosteuropa	57
<i>PROZESSE DER POLITISCHEN UND WIRTSCHAFTLICHEN TRANSFORMATION</i>	
RUMEN DIMITROV Der Prozeß der Demokratisierung in Südosteuropa - Neuigkeiten aus Bulgarien	65
DANIEL CHIROT Romania's 1996 Election: a Positive Sign for the Future of Democracy in Southeastern Europe	79

STOYAN STALEV Die Interessen der Republik Bulgarien an der Integration in EU und NATO	89
FRANZ-LOTHAR ALTMANN Der Prozeß der wirtschaftlichen Transformation in Südosteuropa	93
LÁSZLÓ CSABA Economic Transformation: State of Art and Some Theoretical Reflections	103
<i>NATIONALITÄTEN- UND MINDERHEITENPOLITIK</i>	
JOHN A. ARMSTRONG Minorities and Conflict Areas in Southeast Europe	127
GEORG BRUNNER Konzepte zur Lösung der Nationalitätenprobleme in Südosteuropa	135
JUDITH KUMIN Rückkehr der Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina	157
<i>SICHERHEITS- UND MILITÄRPOLITIK</i>	
HEINZ-JÜRGEN AXT Konfliktregelung durch die Europäische Gemeinschaft: Erfahrungen und Perspektiven nach Verabschiedung des Amsterdam-Vertrags	165
ALAN CHARLTON Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und Südosteuropa - dargestellt aus britischer Sicht	181
ANTON BEBLER On the Central-Eastern European Candidates for Enlarged NATO	187

ANNELI UTE GABANYI	
Rumänien und der NATO-Gipfel von Madrid	201
KLAUS ROSE	
Die Rolle der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts	217
 <i>DIE INTERESSEN DER USA UND RUSSLANDS AN SÜDOSTEUROPA</i>	
ROBERT T. KRAMER	
US Intervention in Bosnia-Herzegovina: A Retrospective View	225
DONALD J. PUCHALA	
United States Interest vs. United States Policy in Southeastern Europe	239
BORIS MEISSNER	
Die Interessen Rußlands in Südosteuropa	251
 <i>DEMOKRATISIERUNG UND BÜRGERBEWEGUNG</i>	
MARIA DIMITROVA	
Wie die bulgarische Jugend die bösen Geister vertrieb oder Der Beitrag der Studenten zu einer neuen politischen Kultur	261
BORIS KARAIČIĆ	
Die Studentenbewegung in Serbien und ihre Zielsetzungen nach den Straßenprotesten im Winter 1996/1997	267
VITOMIR LUČIĆ	
Demokratisierung in Kroatien	277
DIETRICH SCHLEGEL	
Demokratisierung und Bürgerbewegung	279
Autorenverzeichnis	283



VORWORT

Der vorliegende Band enthält die Beiträge zu einer internationalen Konferenz, die zu der Thematik dieses Buches vom 5.-8. Juni 1997 in Bonn-Bad Godesberg stattfand. Veranstalter waren die Südosteuropa-Gesellschaft und die Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer Partnerschaft in Zusammenarbeit mit der Conference on European Problems, Kansas City/USA. Entsprechend der beiden Konferenzsprachen Deutsch und Englisch wurden auch die schriftlichen Beiträge zu diesem Band in der jeweiligen Originalsprache der Autoren übernommen.

Der Ausgangspunkt dieser Konferenz war eine Übersicht über die vertraglichen Regelungen derjenigen Organisationen, bei denen eine "Osterweiterung" in der einen oder anderen Form ansteht. Meist durch hochrangige Vertreter dieser Organisationen wurde die Position von Europarat, Europäischer Union, NATO und schließlich OSZE im Verhältnis zu den Ländern Südosteuropas dargestellt. Eine möglichst objektive und emotionslose Darstellung dieser Grundlagen ist schon deshalb geboten, um zu große Erwartungen und später unausbleibliche Enttäuschungen seitens der südosteuropäischen Aspiranten zu vermeiden.

Es folgen die aktuellen Darstellungen zum Stand der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse sowie der Nationalitäten- und Minderheitenpolitik. Diese beiden Kapitel beinhalten sowohl übergreifende bzw. vergleichende Darstellungen der Situation in der Region wie auch Analysen über die Konstellation in ausgewählten Staaten der Region. Zum Tragen kommen hier auch Fragestellungen mit hochaktuellem Bezug zur Situation in Deutschland, wenn es etwa um die Rückkehr der Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina geht. Aus der Sicht eines Beitrittskandidaten argumentiert auch der Botschafter Bulgariens in Bonn, Stoyan Stalev, im Rahmen der Übergangsregierung zu Anfang des Jahres 1997 in seinem Lande auch amtierender Außenminister. Seine berechtigte Sorge und Warnung zugleich, daß durch die stufenweise Aufnahme der ostmittel- und südosteuropäischen Länder in NATO und EU neue künstliche Grenzen entstehen könnten.

Im Kapitel Sicherheits- und Militärpolitik kommen die unterschiedlichen nationalen Standpunkte innerhalb der Europäischen Union in Bezug auf deren Osterweiterung ebenso zum Ausdruck wie das Verhältnis der NATO-Staaten zu den Beitrittskandidaten. Die schriftlichen Beiträge zur NATO-Osterweiterung tragen dabei bereits den Erweiterungsentscheidungen des NATO-Gipfels von Madrid Rechnung, welcher zum Zeitpunkt der Konferenz kurz bevorstand.

Mit der aktuellen Interessenslage in den USA sowie in Rußland in Bezug auf Südosteuropa befaßt sich ein weiteres Kapitel. Bemerkenswert hier vor allem die präsentierte Sicht der Analytiker aus den USA, welche die Region doch in eine allenfalls zweitrangige Position in der politischen Interessenshierarchie des Global Player USA verweist.

Unter dem Motto Demokratisierung und Bürgerbewegung kamen unter der Leitung des Präsidenten der Südosteuropa-Gesellschaft, Walter Althammer, im Rahmen einer stark beachteten Podiumsdiskussion die Repräsentanten der studentischen Protestbewegung in Südosteuropa zu Wort. Die Beiträge zu dieser Diskussion sind in diesem Band ebenfalls abgedruckt. Sie zeigen eine erstaunlich große Unterschiedlichkeit in den Beweggründen und im Verlauf der studentischen Protestaktionen. Hierauf verwies auch Dietrich Schlegel in seinem Überblick zur Thematik.

Wenn in diesem Band die Frage im Mittelpunkt steht, welche Chancen und Probleme die Integration der südosteuropäischen Staaten in die europäisch-atlantischen Strukturen mit sich bringen, so trägt dies der derzeit vorrangigen politischen Orientierung der Staaten in diesem Raum Rechnung. Solange die Region vom Sowjetimperialismus beherrscht wurde, mußten solche Hoffnungen als Zukunftsmusik erscheinen. Zerfallen ist auch das ehemalige Jugoslawien. Nach dem Tode Titos im Mai 1980 dauerte es allerdings über zehn Jahre, bis das Streben nach Selbständigkeit in Slowenien und Kroatien zum Stoß gegen die "Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien" ansetzte. Beide Staaten erklärten am 25. Juni 1991 ihren Austritt aus diesem Staatsverband. Nur drei Monate vorher hatte die Europäische Gemeinschaft noch erklärt, daß ein "geeintes demokratisches Jugoslawien" die besten Aussichten habe, "sich harmonisch in das neue Europa einzugliedern".

In dem hier angesprochenen Zusammenhang sei ein Rückblick auf die Aktivitäten der Veranstalter (Südosteuropa-Gesellschaft und Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer Partnerschaft) erlaubt. Mit der makabren Situation europäischer Unfähigkeit, Krise und Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu bewältigen, haben sich die Veranstalter der Konferenz vom Juni 1997 bereits in der Vergangenheit mehrfach beschäftigt. Das Thema einer internationalen Konferenz im Juni 1993 in Heidelberg lautete: "Konflikte, Konfliktlösung und Friedenssicherung in Südosteuropa". Dabei legten zunächst Repräsentanten der Konfliktparteien ihre jeweiligen politischen Ziele dar. Danach wurden die Möglichkeiten der Friedenssicherung aus der Sicht der Staaten in der Region und schließlich der internationalen Organisationen diskutiert. Die Ergebnisse erschienen als Heft 17 der Reihe "Südosteuropa Aktuell" der Südosteuropa-Gesellschaft (München 1994).

Aus den harten Diskussionen konnten wir seinerzeit zwei Schlüsse ziehen, die bis heute ihre Gültigkeit behalten haben:

1. Wenn eine Konfliktpartei entschlossen ist, den militärischen Konflikt bis zum Endsieg zu treiben, dann läßt sie sich von niemandem hindern - es sei denn, der Waffenstillstand erscheint als das kleinere Übel gegenüber dem bestehenden Zustand der Gewalt.
2. Eine dauerhafte und friedliche politische Lösung der jugoslawischen Krise ist nur möglich, wenn alle Konfliktparteien zum friedlichen Nebeneinander bereit sind und in irgendeiner Form zusammenleben wollen.

Das waren 1993 neue und angesichts der bekannten festgefügtten Feindbilder unglaubliche Thesen. Überzeugt von der Richtigkeit dieser Thesen haben wir uns in der Folge mehrfach mit der Lage in Südosteuropa befaßt und diese auch im Sinne einer positiven Lösung zu beeinflussen gesucht: So im Februar 1994 durch eine

Diskussion mit südosteuropäischen Journalisten in Bonn über ihren schwierigen Beitrag zur Demokratisierung und Ende März 1995 durch ein internationales Symposium in München unter dem Thema "Medienpolitik und Journalisten in Südosteuropa". Die Berichte darüber sind in den "Südosteuropa Mitteilungen" 2/1994 bzw. 2/1995 nachzulesen.

Letzten Endes haben sich die o. g. Leitsätze als richtig und tragfähig erwiesen. Nur in einem Punkt waren wir offenbar zu optimistisch. Wir dachten, die im Maastricht-Vertrag verkündete Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) könnte tatsächlich zu einer gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union in Südosteuropa führen. Stattdessen operierten die Mitgliedsstaaten wie früher als Nationalstaaten. Die Folgen waren Uneinigkeit, Ohnmacht und die Unfähigkeit der Europäer zu Lösungen.

Faktisch überließen die Europäer den USA die Initiative in Südosteuropa, nicht ohne sie für ihre "Radikalität" und "Unwissenheit" zu tadeln. Noch einmal befaßten sich die beiden Gesellschaften zusammen mit der Deutschen Welle in Köln im Juni 1996 mit dem Thema "Frieden oder Krieg auf dem Balkan? Dayton und die Folgen". Diesmal waren die Repräsentanten vor Ort beteiligt: Hans Koschnick (EU) und Hansjörg Eiff (OSZE) sowie die Botschafter Bosnien-Herzegowinas, Jugoslawiens und Kroatiens in Bonn. In der Schlußsitzung diskutierten Vertreter aus Südosteuropa die Frage: "Hat die Bürgergesellschaft eine Chance?"

Die genannten Veranstaltungen gehören im Vorfeld zum Thema des vorliegenden Bandes. Exemplarisch für die hier nachgezeichneten Entwicklungen der letzten Jahre steht der Weg Sloweniens vom Mitgliedstaat der SFRJ (bis Juni 1991) bis in die erste Reihe der EU-Beitrittskandidaten (1997). Immer wieder müssen wir betonen, daß Südosteuropa eben ein Teil Europas ist. Auch wenn nur mit amerikanischer Hilfe der Rückfall in den militärischen Konflikt vermieden werden kann, so bleibt es eine europäische Aufgabe, vor allem der Europäischen Union, die Länder Südosteuropas harmonisch in das neue Europa einzugliedern.

Die Beiträge in diesem Buch zeigen die Regeln und die Probleme für diese Eingliederung auf. Sie geben die Situation auf dem Stand von Juni/Juli 1997 wieder. Für Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt können die Autoren nicht haftbar gemacht werden. Den Herausgebern bleibt der Dank an die Autoren, die kurzfristig ihre Beiträge vorlegten. Gedankt sei insbesondere auch Frau Maria Prsa für die redaktionelle Bearbeitung und das Layout der Beiträge.

Dank gebührt dem Präsidium der Südosteuropa-Gesellschaft sowie den Präsidien der Conference on European Problems und der Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer Partnerschaft für die vorbildliche Zusammenarbeit. Die beiden Präsidenten Jan Prybyla (CEP) und Roland Schönfeld (StudGes) erfuhren bei der Eröffnung unserer Konferenz am 5. Juni 1997 eine besondere Ehrung durch die Verleihung des "Rhode-Davidson-Preises". Inschrift auf der Plakette für Roland Schönfeld: "In Anerkennung seiner hervorragenden Beiträge zu den Idealen von Freiheit und Völkerverständigung, die in unseren Konferenzen zum Ausdruck kamen und für seine vorbildlichen Dienste als Präsident der Studiengesellschaft".

Unser besonderer Dank gebührt Herrn Dr. Walter Althammer, dem Präsidenten der Südosteuropa-Gesellschaft, dafür, daß er die bisherigen gemeinsamen Veranstaltungen ermöglicht, unterstützt und mit geleitet hat. Dr. Althammer feiert am 12. März 1998 seinen 70. Geburtstag. Ihm widmen die Herausgeber dieses Buch mit allen guten Wünschen für die kommenden Lebensjahre.

Februar 1998

Hansjörg Brey
Südosteuropa-Gesellschaft
München

Günther Wagenlehner
Studiengesellschaft
Bonn

GELEITWORT

Unter den publizierten Aufsätzen in diesem Band findet sich auch der Beitrag des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesverteidigungsministerium, des langjährigen Vizepräsidenten der Südosteuropa-Gesellschaft, Klaus Rose zu dem Thema: "Die Rolle der NATO in der Europäischen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts." Bis zu dieser Jahrtausendwende sind es noch zweieinhalb Jahre, es ist aber durchaus angebracht, einleitend das 20. Jahrhundert kurz zu besichtigen. Dieser Zeitraum ist deutlich in zwei Hälften gespalten, das Jahr 1945 bildet die Zäsur.

Die erste Hälfte unseres Jahrhunderts darf man getrost als eine Phase der Bestialität bezeichnen. Schon die Situation zum Auftakt der Zeitepoche verhieß nichts Gutes.

Einerseits sind die imperialen Mächte Europas noch ungehemmt mit der Aufteilung und Ausbeutung der übrigen Welt beschäftigt. Als Störenfried ist das 1871 gegründete Zweite Deutsche Kaiserreich dazugekommen und fordert lautstark seinen Anteil an der Beute. Die Deutschen nennen es "Platz an der Sonne", den sie benötigen. In Südosteuropa und im Orient streiten sich die imperialen Mächte Großbritannien, Frankreich, Rußland und Österreich-Ungarn um die Reste des Osmanischen Reiches.

Die jungen Staaten Südosteuropas sehen sich weithin um die Früchte ihres opfervollen Befreiungskampfes betrogen und werden zwischen den Großmächten hin und her geschoben. Deutschland hatte am Ende des vergangenen Jahrhunderts unter Bismarck die Rolle des "ehrlichen Maklers" übernommen und es sich folgerichtig mit allen verdorben. Kaiser Wilhelm II: suchte seine Großmachtpläne in dieser Region durch die Unterstützung des "kranken Mannes am Bosphorus", des sterbenden Osmanischen Reiches, zu verwirklichen. Die Situation in Europa war streitgeladen.

Andererseits waren die Jahre 1900 bis 1914 in Europa von einem abgrundtiefen Pessimismus der geistigen Eliten geprägt. Man sah sich in einer Periode der Dekadenz, der europäische Nihilismus war Mode. Nur so ist es begreiflich, daß die geistige Führungsschicht von einem großen Krieg einen Reinigungsprozeß, einen Neuanfang, erwartete. Das morsche Alte sollte in einem "Stahlgewitter" hinweggefegt werden und Raum geben für einen Neuanfang, eine bessere Welt. Die Lobredner der Zerstörung konnten sich 1914 nicht vorstellen, daß sie eine vierjährige gräßliche Materialschlacht mit Millionen Toter erwartete.

Diese Orgie der Massenvernichtung war der Beginn der Bestialität in unserem Jahrhundert. Das "reinigende Stahlbad" hatte im wesentlichen zwei Ideologien übrig gelassen, die beide den liberalen demokratischen Rechtsstaat ablehnten und beseitigen wollten:

- den russischen Bolschewismus als real existierende Form des Marxismus-Sozialismus
- und einen extrem übersteigerten Nationalismus, der sich bis zum Rassenwahn steigerte.

Die erste Menschenvernichtungsaktion im Namen einer Heilslehre begann unter Stalin in der Sowjetunion. Die Schätzungen über die Zahl der Opfer gehen weit auseinander - sie schwanken zwischen 10 und 40 Millionen Menschen. Gleichzeitig zeigten die ersten öffentlichen Schauprozesse in Moskau die Teufelsfratze der Diktatur. Was uns heute verwundert ist die Tatsache, daß man im Westen diese Massenvernichtung nicht zur Kenntnis nahm oder relativ gelassen darüber hinwegging.

In Deutschland eroberte Hitler mit seiner nationalsozialistischen Rassenideologie eine Nation, die sich so gerne als das "Volk der Dichter und Denker" bezeichnen ließ. Hitler und seinen willigen Vollstreckern blieb es vorbehalten, Millionen von Menschen - darunter Alte, Frauen und Kinder - nur deshalb hinzumorden, weil sie einer bestimmten Rasse angehörten. Durch dieses Massenverbrechen ist der deutsche Namen auf immer geschändet. Der aus diesen Vernichtungsideologien folgende Zweite Weltkrieg hinterließ den einst in der Welt führenden Kontinent in Trümmern, verelendet und in unbeschreiblicher Not. Die siegreich gebliebene bolschewistische Weltmacht beherrschte ganz Osteuropa und schickte sich an, auch den zerstörten westlichen Teil zu erobern.

Hier setzte nun nach 1945 die zweite Epoche des 20. Jahrhunderts ein, die langfristige Konzeptionen von Sicherheit und Aufbau entwickelte und verwirklichte. Es sind dies die beiden Strukturen, mit denen sich unsere Aufsatzsammlung beschäftigt: Atlantische Gemeinschaft und Europäische Einigung.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben nicht nur Entscheidendes zum Wiederaufbau des westlichen Teils des europäischen Kontinents geleistet, sie haben auch in konsequenter Fortsetzung ihres militärischen Engagements im Zweiten Weltkrieg die Gründung der NATO in die Wege geleitet. Westdeutschland konnte in dieses Bündnis der Demokratien integriert werden.

Ost- und Südosteuropaexperten sind in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts nie müde geworden, zu fordern, daß auch Osteuropa das Recht auf freie Entscheidung und Einbeziehung in diese friedensstiftenden Organisationen haben müsse, gegen alle Tendenzen, den status-quo des Jahres 1950 als endgültig für Generationen anzuerkennen und damit das bolschewistische Imperium auf Dauer zu akzeptieren. Die Störenfriede wurden als "Antikommunisten" diffamiert, sehen sich aber heute glänzend bestätigt.

Am Ende des 20. Jahrhunderts können wir befriedigt die positiven Wirkungen feststellen, die Atlantische Allianz und Europäische Einigung haben. Entgegen allen Unkenrufen hat sich die NATO als Friedensgarant erwiesen. Sie hat diesen zerrissenen Kontinent 50 Friedensjahre gesichert und verheißt auch für das neue 21. Jahrhundert Sicherheit und Stabilität - trotz aller regionalen Auseinandersetzungen. Die Europäische Einigung ist über 40 Jahre lang stetig vorangeschritten und soll nach der Jahrtausendwende auf Mittelost- und Südosteuropa erweitert werden. An den beiden Institutionen ist schließlich das letzte autoritäre Imperium auf europäischem Boden zerbrochen.

Alle Staaten, die Teilhabe an den beiden Organisationen erstreben - sei es als Vollmitglieder oder als Partner - akzeptieren damit auch die Grundprinzipien der

Institutionen: Freiheitliche Demokratie, Herrschaft frei gewählter Parlamente, rechtsstaatliche Garantien und Bürgerrechte, insbesondere Minderheitenschutz, schließlich freie Marktwirtschaft und soziale Sicherheit. Außerdem wird gefordert, daß Beitrittskandidaten Spannungen abbauen und freundschaftliche Partnerschaft mit ihren Nachbarn herstellen. Streitigkeiten sollen ohne Gewaltanwendung geschlichtet werden.

Die konsequente Durchsetzung dieser Prinzipien hat in Europa erstaunliche Wirkungen gezeigt: Diktatorischen und autoritären Systemen gelingt es nicht mehr, ihre Bevölkerung auf Dauer zu unterdrücken. Die Menschen haben gelernt, sich mit Zivilcourage dagegen zu wehren. Die öffentliche Meinung in alten Demokratien steht ihnen dabei nachdrücklich zur Seite. Jahrhundertalte Konflikte zwischen den Völkern Europas werden bereinigt und in Partner- und Freundschaftsbeziehungen umgewandelt. Die deutsch-französische Aussöhnung und Freundschaft hat Vorbildcharakter. Der vollständige Beitritt zur NATO bedeutet, daß die nationalen Streitkräfte eingebunden sind und dadurch Sicherheit und Stabilität verbürgt werden. Sicherlich muß eingeräumt werden, daß damit nicht alle Spannungen unter den Bündnispartnern verschwinden, aber gegenüber der Situation in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts ist doch ein Quantensprung erreicht.

Die europäische Völkerfamilie hat sich nach demokratischen Grundsätzen organisiert, jedes Land sucht in der paritätischen Gemeinschaft seinen Platz und seine Mitwirkungsrechte. Für Deutschland sind aus dem Atlantikpakt und der Europäischen Gemeinschaft ganz besondere Vorteile erwachsen. Es konnte nach Jahren extremer Spannungen die Wiedervereinigung friedlich erreicht werden. Gleichzeitig gelang es diesem großen Volk im Herzen Europas erstmals in seiner Geschichte, Friede und Freundschaft zu allen Nachbarn herzustellen. Deutschland wird von niemand bedroht und bedroht niemanden. Chauvinistischen und nationalistischen Hetzern ist damit der Boden entzogen. Innerhalb der bedeutsamen politischen Gruppierungen in der Bundesrepublik gibt es keinerlei Streit über die außenpolitischen Grundlinien. Deutschland ist damit nach seiner Wiedervereinigung zu einem Grundpfeiler des Friedens und der Stabilität in unserem Kontinent geworden.

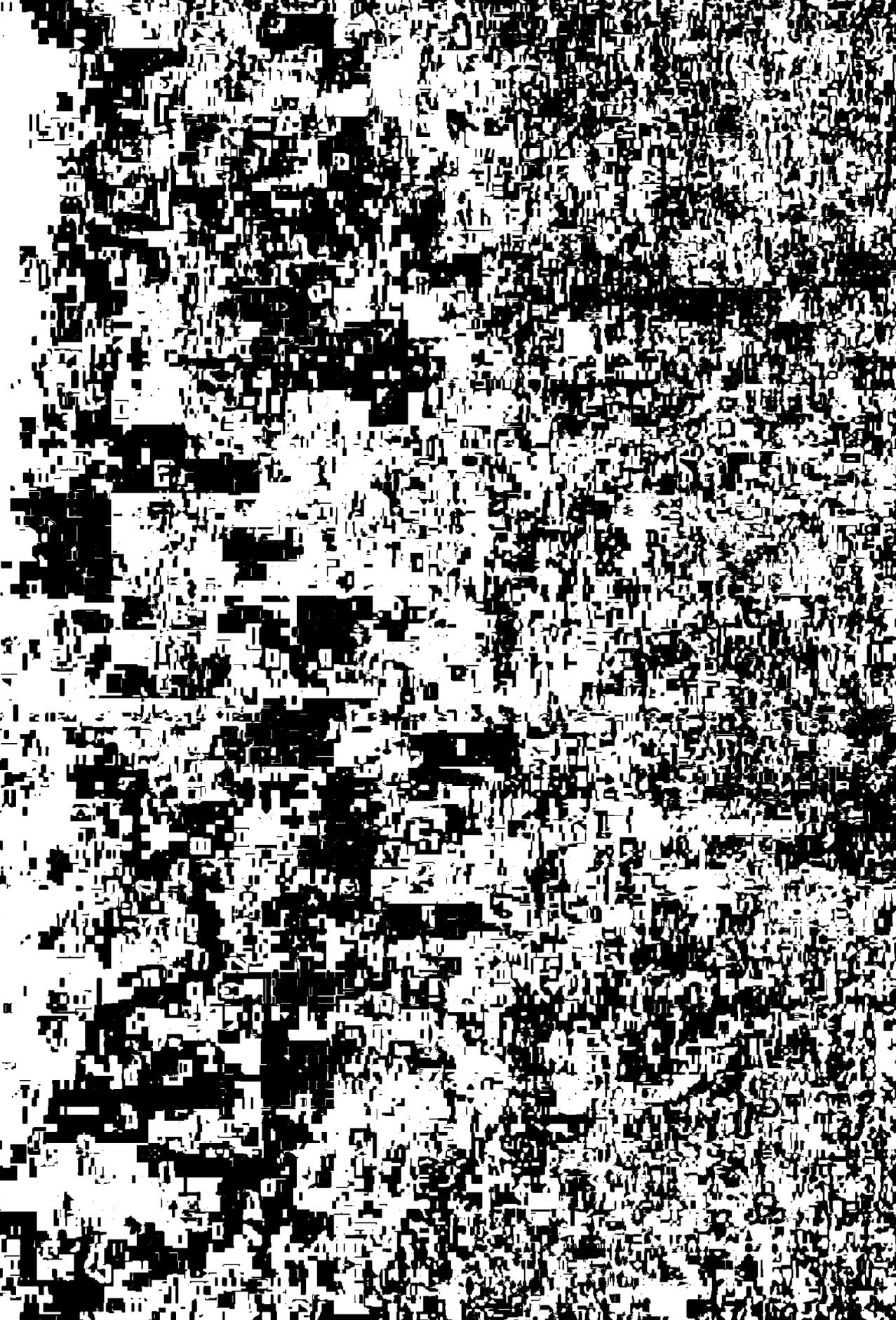
Leider gibt es in Europa Regionen, in denen die hier skizzierten Grundverhältnisse noch nicht gelten. Dazu gehört insbesondere der Balkanraum. Obwohl hier vieles im Argen liegt, sind sich die Ordnungsmächte einig in dem Bestreben, auch diese Zonen Südosteuropas auf das von mir dargestellte Niveau zu bringen. In der Praxis ist noch entschiedenes Engagement der friedensbemühten Kräfte erforderlich: Richtung, Weg und Ziel sind klar, wenn auch um endgültige Lösungen noch sehr zu ringen ist.

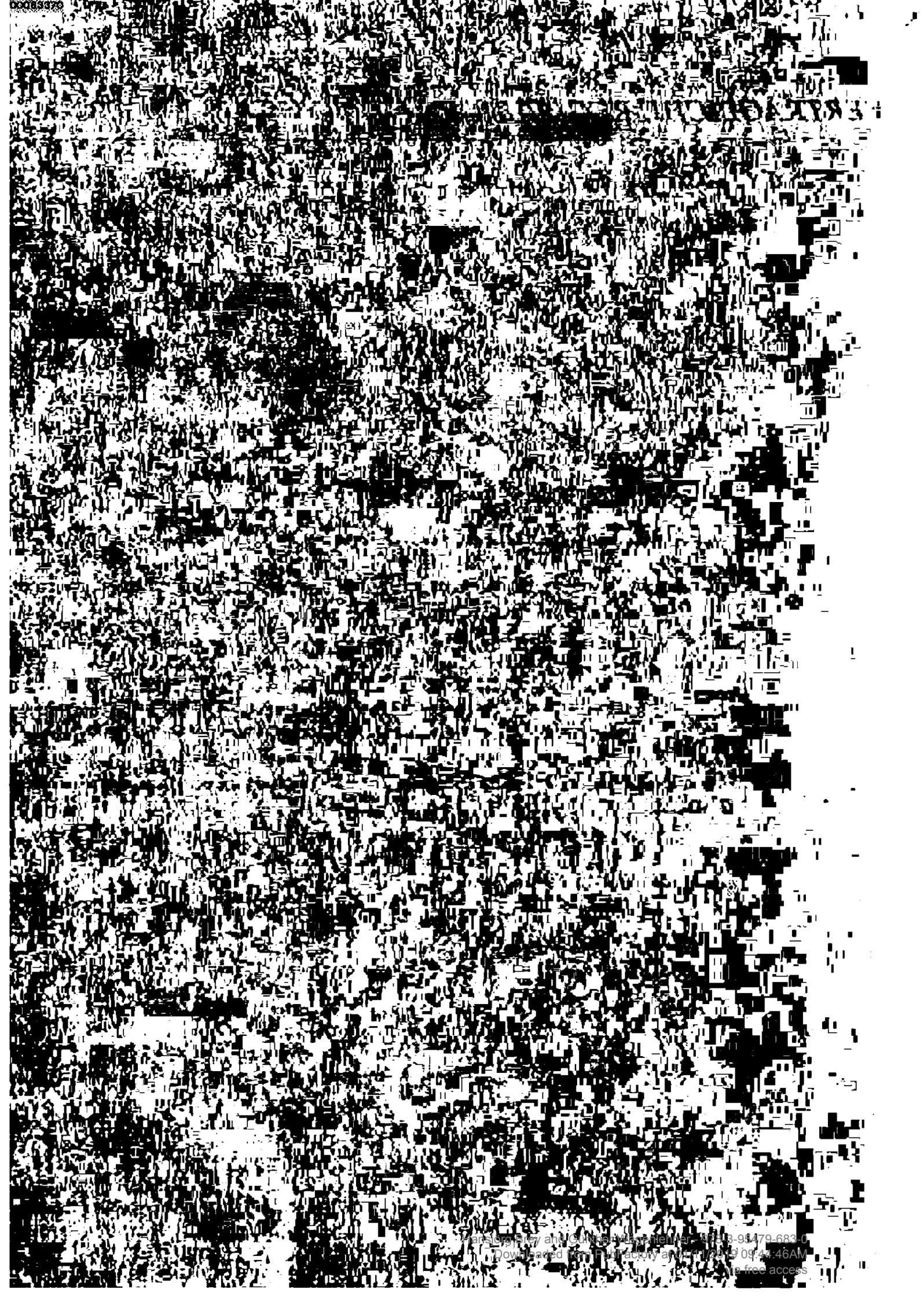
Insgesamt ist heute eine stabile Ausgangslage für die Entwicklung im 21. Jahrhundert in Europa gegeben. Unsere Generation hat viel getan, um Irrwege und Katastrophen, wie sie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu beklagen waren, zu vermeiden. Freilich werden wir das "unablässige Bohren dicker Bretter" in der Politik fortsetzen müssen, wenn wir keine schwerwiegenden Rückschläge erleiden wollen.

Natürlich haben wir mit der hier dargestellten positiven Entwicklung in Europa das irdische Paradies in diesem Kontinent nicht erreicht. Globale Herausforderungen existentieller Natur sind vorhanden. Wird man die weltweite Verelendung der Menschen, die Bevölkerungsexplosion stoppen können? Wird der blaue Planet weiter bewohnbar bleiben? Möge uns im dritten Jahrtausend unserer Zeitrechnung Erfolg beschieden sein!

Dr. Walter Althammer
Präsident
Südosteuropa-Gesellschaft

NEUTRACIEN NEEDUNGEN





HELENE FISCHER

Der Europarat und die Länder Südosteuropas

Die Bindungen des Europarats, der ältesten europäischen Institution, zu den Ländern Südosteuropas sind sehr eng: mit Ausnahme von Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien sind sie alle Mitglieder des Europarates.

In diesen Tagen steht die Frage nach der Zukunft der Staaten Mittel- und Osteuropas und ihrer Einbindung in die euro-atlantischen Strukturen mit im Mittelpunkt der europäischen Tagesordnung und des politischen Bewußtseins. Die feierliche Unterzeichnung des Sicherheitsabkommens zwischen Rußland und der NATO am 27. Mai 1997 in Paris markiert einen wichtigen Zwischenschritt beim Aufbruch aus den nun hinter uns liegenden, aber immer noch nachwirkenden Zeiten des Kalten Krieges und der Teilung Europas in zwei strikt getrennte Blöcke.

Vor 50 Jahren hielt George Marshall seine berühmte Harvard Rede und gab den Startschuß für den Marshall-Plan, der Europa die Chance eines materiellen und politischen Neuanfangs eröffnete und dem eine in der europäischen Geschichte einmalige Zeit der Prosperität und des friedlichen und freundschaftlichen Miteinanders folgte. So wie die westeuropäischen Staaten seinerzeit von dieser Hilfe profitierten, so sehen sie sich heute in der Pflicht, den Ländern Ost- und Mitteleuropas zu helfen.

Die meisten Hoffnungen werden in diesem Zusammenhang auf eine Mitgliedschaft in den exklusiven Gemeinschaften von EU und NATO liegen. Aber längst nicht jeder der Kandidaten kann mit einer baldigen Aufnahme rechnen. Das liegt zum einen daran, daß die kurzfristige Erweiterungskapazität sowohl der EU als auch der NATO begrenzt sind; eine höhere Mitgliederzahl erfordert institutionelle Anpassungen, die eine Herausforderung an die Fähigkeit und den Willen zu strukturellen Reformen sind. Unterschiedliche nationale Präferenzen für einzelne Kandidaten und politische Rücksichtnahmen kommen hinzu. Zum anderen gibt es auch für die Kandidaten einige schwierige Hürden. Sie stehen vor der mehr als respektablen Aufgabe, sich - in kürzester Zeit und unter den teils katastrophalen Bedingungen eines totalitären und planwirtschaftlichen Erbes - dem hohen rechtsstaatlichen und ökonomischen Niveau der westlichen Demokratien anzupassen. Dabei benötigen die Reformstaaten praktische Hilfe und auch moralische Unterstützung. Das gilt natürlich vor allem auch für diejenigen Länder, die bei der Erweiterung vorerst nicht berücksichtigt werden.

Dies ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die Arbeit des Europarates. Mit seinen Kooperations- und Trainingsprogrammen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und freie Medien, mit Wahlbeobachtungen und Gefängnisinspektionen unterstützt er die Reformländer praktisch und konkret und kontrolliert auch ihre Fortschritte. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates bietet zugleich ein Forum des Dialogs miteinander und auch der Selbstdarstellung der verschiedenen politischen Kräfte der Mitgliedstaaten.

Bereits unmittelbar seit 1989 und erst recht nach dem ersten Wiener Europaratsgipfel im Jahre 1993 ist der Europarat dabei, sich tiefgehend zu transformieren und

die neuen Demokratien und Rechtsstaaten in Mittel- und Osteuropa - mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten - nicht nur aufzunehmen, sondern in den Kreis der offenen und modernen Gesellschaften zu integrieren. Was mit Blick auf das Straßburger Europarat-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 10. und 11. Oktober dieses Jahres damit zunächst einmal not tut, ist eine nüchterne Bilanz der bisherigen Erweiterungspolitik zu ziehen, Defizite anzusprechen sowie Akzente und neue Aktionsfelder für die Zukunft abzustecken.

Die Entwicklung von 1989 bis heute ist gewaltig: So wurde der Europarat vom exklusiven westeuropäischen "Demokratieclub" zu einer wahrhaft paneuropäischen Organisation, die die Hoffnungen und Chancen, aber auch die Spannungen und Probleme Europas nach dem Fall der Mauern und Stacheldrähte reflektiert: Nach dem vorläufigen Abschluß der Erweiterungsphase von 23 Mitgliedern 1989 auf nunmehr 40, gehören heute die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas zum Europarat.

Das Zentrale ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die Menschenrechtskonvention von 1950. Sie ist sein wichtigstes Vertragswerk, dessen Einhaltung sein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte überwacht und an den jedermann sich individuell wenden kann. Die Urteile des Gerichtshofs sind für die betroffenen Staaten bindend.

Es geht eben nicht nur darum, eventuelle Beitrittskandidaten fit zumachen und diejenigen, die es nicht schaffen, zu trösten. Demokratie und Menschenrechte konstituieren die europäische Wertegemeinschaft und - das halte ich für das wichtigste - liegen der Würde und dem Wohlergehen eines jeden einzelnen zugrunde.

Die Menschenrechtskonvention faßt das, wofür Europa steht und letztendlich stehen muß, exemplarisch zusammen. Sie schützt die unveräußerlichen individuellen Rechte und Freiheiten und verpflichtet die Staaten, diese Rechte allen Menschen, die ihrer Herrschaftsgewalt unterliegen, zu garantieren. Die Grundrechte der Unverletzlichkeit der Person, der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, der Gleichheit vor dem Gesetz und die Basisrechte der parlamentarischen Demokratie sind die Wurzel und das Rückgrat Europas. Sie sind die Basis seiner offenen und zivilen Gesellschaft.

Demokratische Rechtsstaaten, die ihre Bürger mit Respekt und Toleranz behandeln, pflegen dies auch mit ihren Nachbarn zu tun. Liberale Demokratien, die Menschenrechte achten, werden in aller Regel keine Kriege beginnen oder internationale Verträge mißachten; im Zweifel akzeptieren sie Vereinbarungen, den Freihandel und den freien Austausch von Meinungen und Ideen, das Prinzip freier und gleicher Wahlen, Meinungs- und Pressefreiheit und die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, für jedermann.

Eine Frage stellt sich sofort und unvermittelt: Seit dem Fall der Berliner Mauer wurden 16 ehemalige kommunistische Staaten Mitglieder des Europarates, darunter fallen so umstrittene Aufnahmen wie die Rußlands und der Ukraine, aber auch Kroatiens als einem ebenfalls heiklen Kandidaten und Vertreter Südosteuropas. Sind bei den Versuchen um Einbindung dieser ehemals totalitären Staaten die Prinzipien und Werte der Gründungsmitglieder verwässert worden?

Wie weit und wie lange darf man bei den neuen Mitgliedern, ohne den Europarat insgesamt zu diskreditieren, das eine oder andere Auge zudrücken und die Europa-Ratsmitgliedschaft insgesamt auch als "Therapeuticum" verstehen? Ich erinnere an die Minderheitenprobleme fast überall in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, ich erinnere an unzureichende demokratische Standards, Wahlfälschungen, Drangsalierung einer freien Presse, unkontrollierte Sicherheits- und Polizeidienste, mangelnde lokale Demokratie und fehlende Fortschritte bei der zivilen Kontrolle der Militärapparate.

Und darf man mit Fingern nur auf die neuen Mitglieder zeigen, wenn auch unter den Gründungsmitgliedern manches im Argen liegt, etwa in der Türkei, wo in Gefängnissen und auf Polizeistationen massiv Menschenrechte verletzt werden, oder wenn etwa die griechische Regierung sich über Jahre pflichtwidrig weigerte, einem Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Folge zu leisten?

Das sind nun in der Tat sehr kritische Fragen und ich weiß, daß der Europarat derzeit auf einem schmalen Grat balanciert. Es droht der Verlust seiner größten Stärke, seiner Autorität als Hüter der Menschenrechte. Vor einer Entwicklung des Europarates hin zu einer Gemeinschaft von Ländern auf unterschiedlichem Rechtsstaatsniveau ist nachdrücklich zu warnen. Menschenrechte sind unteilbar und nicht nur selektiv einzufordern.

Der Europarat wollte und konnte sich der Verantwortung für die Anbindung des Osten Europas und der Abfederung der vielfältigen Anpassungsprozesse nicht entziehen. Es ist immer besser von innen her Einfluß zu nehmen als Türen zuzuschlagen. Risiken und Rückschläge müssen dabei in Kauf genommen werden. Von den Staaten aber, denen der Europarat mit ihrer Aufnahme einen Vertrauensvorschuß gewährt hat, muß erwartet werden, daß sie sich an ihre Verpflichtungen und Versprechungen hinsichtlich demokratischer Standards und Reformen halten. Andernfalls drohen Sanktionen, die bis zum Ausschluß reichen können.

Lassen Sie mich vielleicht am Beispiel einzelner Staaten aus der Region nun diese "Gratwanderung" deutlich machen und erreichte Fortschritte, aber auch bestehende Defizite, aus der Sicht des Europarates schildern.

Ende Mai 1997 traf sich die Parlamentarische Versammlung zu ihrer Frühjahrssitzung in Bukarest und konnte sich vor Ort ein Bild von der Einhaltung der bei der Aufnahme eingegangenen Verpflichtungen machen. Rumänien, das seit 1993 Mitglied ist, fand nach dem Zusammenbruch der Ceauşescu-Diktatur wohl eine der schwierigsten Ausgangslagen vor. Die Regierung der folgenden Jahre ließ die Zeit weitgehend verstreichen, ohne das Land zu reformieren. Als Folge sind noch viele Probleme aus der totalitären Zeit präsent. Das gilt insbesondere für den rechtlichen Bereich. Vor allem die Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden müssen deutlichere und engere Schranken finden. Ihre derzeitige Ausprägung wird von der rumänischen Regierung vor allem mit dem Kampf gegen die Korruption begründet - auch sie ist ein hartnäckiges Erbe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte. Neben Änderungen im Strafrecht, die auf einen besseren Grundrechtsschutz hinzielen, gilt es vor allem die Pressefreiheit zu stärken, die zu leicht durch einen zu weit definierten Beleidigungstatbestand eingeschränkt werden kann. Seminare zu den Gebieten Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, veranstaltet in Kooperation mit

den rumänischen Behörden und auch wissenschaftlichen Einrichtungen, gehörten deshalb zu den Hauptaktivitäten des Europarates im letzten Jahr.

Ein weiteres Thema ist der Minderheitenschutz. Hierzu wurde im September letzten Jahres eine wichtige multilaterale Konferenz staatlicher Minderheitenbehörden abgehalten. Ihr Ziel: ein künftiger regionaler Aktionsplan zum Schutze der Minderheiten im Rahmen eines gemeinsamen Programmes von Europarat und Europäischer Kommission. Es hat mich in diesem Zusammenhang besonders gefreut, daß parallel zur Europaratssitzung im Mai 1997 der Grundlagenvertrag zwischen Rumänien und Ungarn abgeschlossen wurde, mit weitreichenden Garantien für die jeweiligen Minderheiten. Ähnlich positiv sind die Entwicklungen zwischen Rumänien und der Ukraine.

Große Sorge bereitet allerdings die Lage der Waisenkinder in Rumänien. Seit dem Sturz Ceauşescus - manch einer erinnert sich an die damals gezeigten herzerreißenden Bilder aus den rumänischen Waisenhäusern - hat sich leider nicht so viel geändert. Immer noch leben 100.000 Kinder in Waisenhäusern unter trostlosen Bedingungen und ohne Zuwendung. Der Europarat unterstützt nun mit Geldern aus dem Sozialen Entwicklungsfond ein Programm, das neue Familien für die Kinder finden soll.

Ähnlich wie Rumänien steht auch das Nachbarland Bulgarien vor dem Beginn einer neuen Regierungsperiode, die echte Reformen auf den Weg bringen will und dafür der Bevölkerung einige Opfer abverlangen wird. Die mit dem Internationalen Währungsfonds ausgehandelten strikten Austeritätsmaßnahmen werden jedoch nicht allein ausreichen, um Bulgariens Wirtschaft wieder auf Kurs zu bringen und die akute Not der Bevölkerung, die zum Teil sogar Hunger leiden mußte, auf Dauer zu bannen. Demokratische und soziale Rechte dürfen über die Konzentration auf den harten ökonomischen Anpassungskurs nicht vergessen werden. Die Experten des Europarats versuchen auch hierzu in Seminaren und Programmen vor Ort das nötige Bewußtsein und die Voraussetzungen zu schaffen. Besondere Unterstützung verdient der Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die Korruption. Wirtschaftlichen Bemühungen wird nur dann dauerhafter Erfolg beschieden sein, wenn es gelingt, den öffentlichen Filz und die bislang bestehenden Verbindungen zwischen organisiertem Verbrechen und Staat zu durchbrechen und eine Politik der Transparenz und des Vertrauens in eine funktionierende Gewaltenteilung und gegenseitige Kontrolle zu etablieren. Seit der "Blauen Revolution" vom Anfang dieses Jahres und dem Amtsantritt des neuen Präsidenten Petar Stojanow sind erste ermutigende Schritte geschehen.

Die Unterstützung der betreffenden Regierungen im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption ist eines der Hauptthemen des Europarates in Mittel- und Osteuropa. Erst im Dezember 1996 hielt der Europarat gemeinsam mit dem Rat der europäischen Gemeinden zu diesem Thema eine Konferenz in Sofia ab. Beteiligt waren Vertreter aus den Justiz- und Innenministerien sowie den Staatsanwaltschaften aus 16 mittel- und osteuropäischen Staaten.

Ähnliche Probleme wie in Rumänien und Bulgarien finden sich auch in den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens. Allerdings sind dort die Kernprobleme und Brennpunkte doch einer anderen, teils brisanteren Natur. Dies gilt jedoch weniger für

Slowenien und Mazedonien, wo sich ein insgesamt positives Bild bietet. Hier ist der Europarat mit den in ganz Mittel- und Osteuropa üblichen Kooperationsprogrammen zur Demokratieförderung, Gesetzgebung und Medienlandschaft aktiv. Unterdessen dominieren in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien die Fragen nach der Rückkehr von Flüchtlingen und die weitere Umsetzung des Dayton-Abkommens. In Kroatien, und vor allem in der Bundesrepublik Jugoslawien, bereiten zusätzlich die Gängelung von Medien und Opposition große Sorgen. Auf Regierungsebene unterhält der Europarat keine offiziellen Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien, allerdings besteht ein Kontakt, der zur Durchführung einer begrenzten Anzahl von Kooperationsprogrammen im Bereich Medien und Zivile Gesellschaft genutzt wurde. Es bleibt zu hoffen, daß sich bei den kommenden Präsidentenwahlen eine demokratische Alternative durchsetzen wird und damit der Demokratisierung des Landes endlich die Tür öffnet. Hinsichtlich der Schlagkraft und Integrität der derzeit eher zerstritten wirkenden Zajedno-Opposition kommt wohl nur ein vorsichtiges Urteil in Betracht. Bei ihren Winterdemonstrationen gegen den Versuch der Regierung, die Kommunalwahlen zu fälschen, hatte die Opposition die volle Unterstützung des Europarates, der Vertreter von Zajedno bei seiner Januarsitzung zu einer Anhörung einlud. Die Opposition bekannte sich seinerzeit zur vollen Implementierung des Dayton-Programms und zu einer kompromißbereiten Haltung in der Frage der albanischen Minderheit im Kosovo.

US-Außenministerin Albright hat bei ihrem Besuch im ehemaligen Jugoslawien deutliche Worte gefunden, um die Vertragsparteien an die Verpflichtungen von Dayton zu erinnern.

Oft schon macht heute das Wort vom Scheitern dieser Friedensordnung für ein multiethnisches ehemaliges Jugoslawien die Runde. Unversöhnliche Volksgruppen, unkooperative Regierungen, sich frei bewegende Kriegsverbrecher und eine Reihe ehrenhafter aber frustriert zurückgekehrter Vermittler, von Hans Koschnick bis Carl Bildt, lassen in der Tat Schlimmes befürchten. Ich glaube dennoch an eine Politik der kleinen Schritte, wie sie der Europarat in Bosnien-Herzegowina versucht, und die durch eine Vielzahl von Programmen und Trainingsseminaren zu Menschenrechten, Demokratie und Medienfreiheit doch etwas erreicht. Auch die Unterstützung bei dem Aufbau und der Arbeit der Menschenrechtskommission Bosnien-Herzegowinas zählt hierzu. All diese Maßnahmen bereiten den Boden für das Entstehen einer zivilen Gesellschaft, die erst einen dauerhaften Frieden ermöglicht, der nicht nur durch äußeren Zwang Bestand hat. Bosnien-Herzegowina genießt derzeit den Sondergaststatus der Versammlung und hat einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Ich gehe aber nicht davon aus, daß eine Vollmitgliedschaft in Betracht kommen kann, solange nicht die Entwicklung hin zu einer dauerhaften Lösung für ein sicheres und allorts gleichberechtigtes Miteinander der Bevölkerungsgruppen gerichtet ist.

Kroatien, das 1996 nach langer Diskussion und einer Verschiebung der Aufnahme schließlich bislang jüngstes Mitglied wurde, mußte zunächst einen umfangreichen Katalog von Forderungen nach mehr Demokratie und Medienfreiheit erfüllen. Seitdem gibt es zwar immer noch Defizite zu beheben, insgesamt aber können Kroatien erfreuliche Fortschritte auf dem Weg zu einer mit den Europaratsprinzipien in Ein-

klang stehenden Demokratie bescheinigt werden. Bei der Beobachtung der Lokalwahlen in Kroatien und Ostslawonien im April 1997 stellten UNO und Europarat zwar durch technische Schwierigkeiten erschwerte, insgesamt aber freie und faire Wahlen fest. Die weitere Entwicklung, wenn das UNTAES-Mandat für Ostslawonien am 15. Juli auslaufen und das Gebiet wieder unter kroatische Kontrolle fallen wird, bleibt allerdings abzuwarten. Die Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Europarates werden diese Frage, wie auch die weitere Erfüllung der beim Beitritt eingegangenen Verpflichtungen weiter genau beobachten.

Mit am schwierigsten stellt sich die Situation in Albanien dar, wo sich die Probleme einer Gesellschaft im Übergang in Extremform zeigen. Ein archaisches Land, aus der Isolation im paranoiden Steinzeitkommunismus herauskatapultiert in die Jetztzeit, lebt mit Widersprüchen und Spannungen, die es alleine aus eigener Kraft nicht überwinden kann. Und auch die internationale Gemeinschaft, die ja helfen will, steht hier vor dem Testfall aller Demokratie- und Kooperationsprogramme und der Einflußmöglichkeit von außen. Aus den Fehlern der Vergangenheit müssen alle lernen. Das gilt nicht nur für die albanische Politik, sondern auch für den internationalen Umgang mit Albanien.

Die albanische Regierung hat viel zu lange mit einem Vorgehen gegen die dubiosen Anlagesysteme gezögert, obwohl der Internationale Währungsfonds schon früh gewarnt hatte. Die Anleger verschlossen die Augen oder waren tatsächlich zu naiv, um zu erkennen, daß ein System, das ihnen monatlich mit exorbitanten Zinsen ein Leben ohne sonstige Einkünfte ermöglichte, nicht rechtens sein konnte und eines Tages zusammenbrechen mußte. Einige verkauften dafür buchstäblich Haus und Hof und stehen jetzt vor dem Nichts. Darüber hinwegzusehen, daß das "albanische Wirtschaftswunder" und die Prosperität der Bevölkerung auf Sand gebaut waren, war einfach zu bequem. Die scheinbare materielle Sicherheit ließ es als nicht schlimm erscheinen, daß die allermeisten Fabriken als Ruinen vor sich hinrotteten. Stabilität nach außen ließ das Ausland mit Wohlwollen auf den streng westlich orientierten Balkanstaat blicken. Der Zusammenbruch machte der Selbsttäuschung ein Ende.

Um jetzt der albanischen Wirtschaft auf die Beine zu helfen, müssen dringend mit internationaler Hilfe arbeitsplatzschaffende Programme durchgeführt werden sowie Gelder des IWF zur Unterstützung der wirtschaftlichen Stabilität und des nationalen Budgets ins Land fließen. Um politische Stabilität zu ermöglichen, gilt es die Hintergründe der Anlagesysteme und die Staatsfinanzen Albaniens von unabhängiger Seite zu untersuchen und die Ergebnisse zu veröffentlichen. Nur wenn alle Fakten bekannt und die Hintergründe transparent sind, kann verlorengegangenes Vertrauen in den Staat und die Währung wiederhergestellt werden.

Wie steht es aber um das Vertrauen in die Politik? Viel ist über die archaische Konfliktkultur in Albanien als Erbe der langen entbehnungsreichen und autoritären Isolation geschrieben worden. Im Schwarz-Weiß-Denken weiter Teile der albanischen Politik galt bislang viel zu oft als Feind, wer nicht dieselbe Meinung hat. Wer ein Freund sein will, kann demnach nicht anderer Meinung sein. Daß eine solche Sichtweise von Loyalität oder Gegnerschaft einer pluralistischen politischen Auseinandersetzung nicht eben förderlich ist, liegt auf der Hand. Der Versuch des Europarates, den politischen Dialog zwischen den Parteien anzuschieben, konnte die

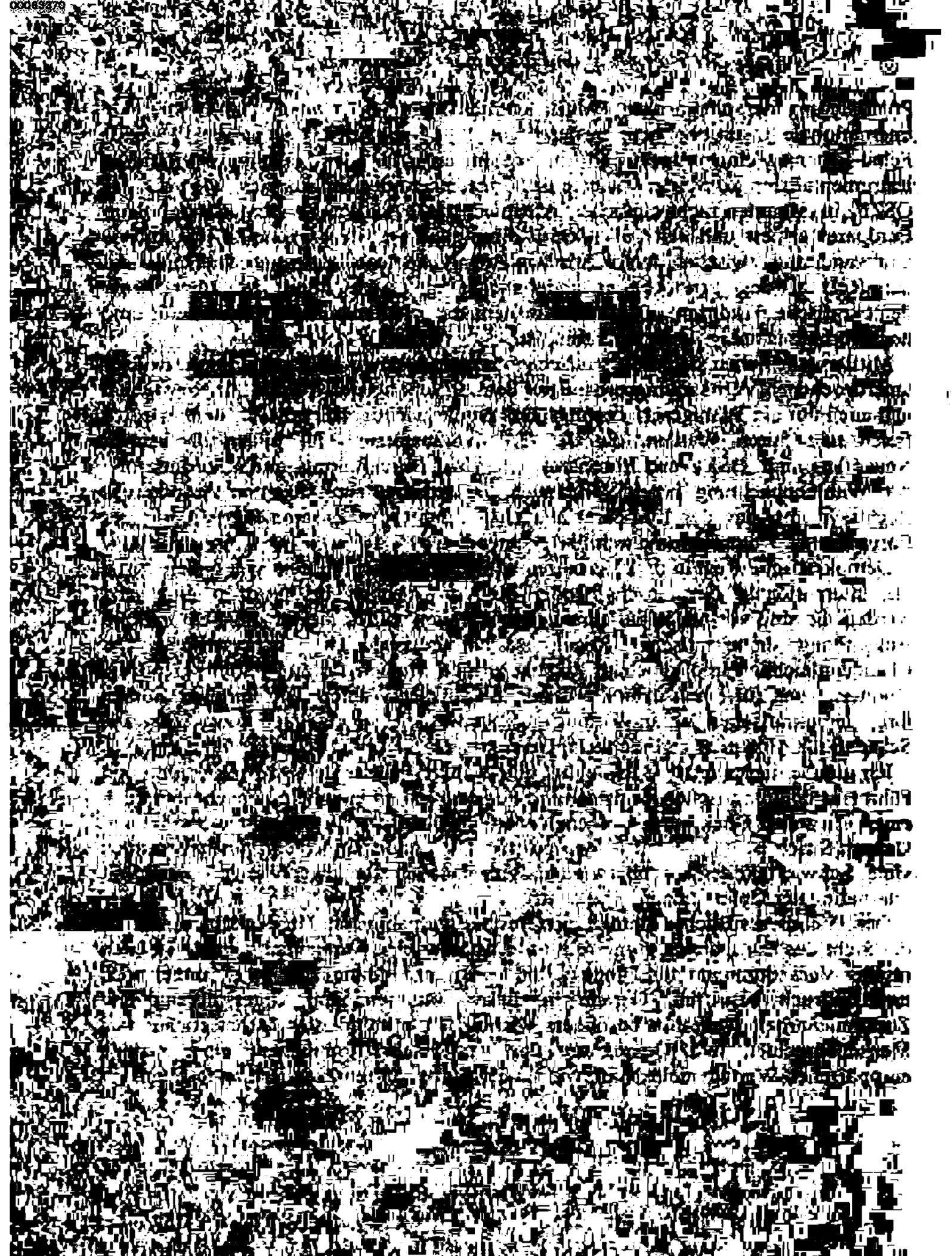
Polarisierung der albanischen Politik letztlich nicht überwinden. Die Gefahr, als internationale Institution oder ausländische Regierung in das albanische Freund-Feind-Schema eingeordnet und innenpolitisch von den jeweiligen Parteien instrumentalisiert zu werden, machte das Engagement des Europarates, wie auch der OSZE, in Albanien nicht einfacher. Albanien, das 1991 den Sondergaststatus beim Europarat erhielt und seit Juli 1995 Vollmitglied ist, steht exemplarisch für die Gratwanderung zwischen demokratischen Ansprüchen und Prinzipien einerseits, und der Realität des Erreichbaren andererseits, in einem Land das über keine demokratische Tradition verfügt und in dem die friedliche Konfliktbeilegung eine noch verhältnismäßig junge Erfahrung ist.

Mittlerweile haben sich die albanischen Parteien in einem zähen und immer wieder unterbrochenen Verhandlungsprozeß auf den 29. Juni als den Termin für Neuwahlen und auch auf ein Wahlgesetz geeinigt. Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu freien und fairen Wahlen, die die Grundvoraussetzung für einen albanischen Neuanfang sind. OSZE und Europarat stehen zur Durchführung und Koordinierung der Wahlbeobachtung bereit. Und auch die Unterstützung für den Aufbau des Rechtssystems, das der Europarat seit sieben Jahren in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission durchführt, geht weiter.

Demokratische Regeln und Verfahren können aber nicht alleine von außen durch die internationale Gemeinschaft oder die europäischen Institutionen eingesetzt werden. Es sind vor allem die albanischen Parteien selbst, die für die Achtung und Anwendung demokratischer Regeln sorgen müssen. Die Sicherstellung von Chancengleichheit und gleichem Zugang zu den Medien für alle Parteien sind die Voraussetzung für einen demokratischen Ablauf der Wahlen. Die Parteien müssen ihrer demokratischen Verantwortung gerecht werden, sie riskieren sonst schweren Schaden für Albanien's zerbrechliche Demokratie.

Ich glaube dieses letzte Beispiel hat eine weitere Facette der Schwierigkeiten und Fährnisse demokratischer Reformen in Südosteuropa anschaulich gemacht und auch einen kritischen Blick auf die eigenen Möglichkeiten der Einflußnahme ermöglicht. Unterm Strich ist mein Fazit jedoch positiv: Die Länder Südosteuropas haben noch viele Schwierigkeiten zu überwinden, vieles haben sie aber bereits - auch mit internationaler Unterstützung - geschafft.

Der Titel dieses Buches kündigt eine Bestandsaufnahme an. Ich denke, was ich aus der Sicht des Europarates vorgestellt habe, ist eher eine Momentaufnahme in Zeiten rascher Veränderungen: die Dinge befinden sich im Fluß und Europa ist immer noch im Umbruch begriffen. Gerade in dieser Situation sind Unterstützung und Zusammenarbeit weiterhin besonders wichtig. Es gilt, mit der Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie das gemeinsame Fundament einer großen europäischen Wertegemeinschaft, wie sie der Europarat repräsentiert, zu festigen.



HANS JÖRG KRETSCHMER

Das Verhältnis der Länder Südosteuropas zur Europäischen Union

Die Beziehungen der einzelnen Staaten Südosteuropas zur Europäischen Union sind sehr unterschiedlich entwickelt und entziehen sich einer globalisierenden Betrachtungsweise. Der Gesichtspunkt der vertraglichen Regelungen deckt nur einen Teilbereich der Beziehungen mit einigen dieser Länder ab, und die folgende Darstellung überschreitet deshalb diese begrenzende Themenvorgabe, um in der gebotenen Kürze eine Gesamtschau der Lage zu ermöglichen.

Jede Definition Südosteuropas kann auch politisch verstanden werden und dürfte deshalb nicht immer unbestritten sein. Die vorliegenden Erörterungen werden sich mit den Nachfolgerepubliken des ehemaligen Jugoslawien mit Ausnahme Sloweniens, mit Albanien sowie mit Rumänien und Bulgarien befassen. Griechenland ist Mitglied der Europäischen Union und bedarf in diesem Zusammenhang keiner Erörterung. Eine eingehende Befassung mit der Türkei würde angesichts zahlreicher Sonderprobleme den Rahmen dieser Darstellung sprengen.

Eines ist allen sieben Ländern gemeinsam: Sie alle wollen eine möglichst rasche Annäherung an die Europäische Union mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft. Lediglich die Bundesrepublik Jugoslawien hat sich meines Wissens nicht eindeutig diesbezüglich geäußert. Diese Bestrebungen unterstreichen einerseits die Erwartungen, die der Europäischen Union vor dem Hintergrund ihrer historischen Leistungen als friedensstiftender und stabilitäts- sowie wohlförderungsfördernder Organisation entgegengebracht werden, und sie implizieren andererseits ein erhebliches Potential der Europäischen Union, ökonomisch und vor allem auch politisch Einfluß zu nehmen.

In ihren Bestrebungen der Annäherung und letztendlich des Beitritts zur Europäischen Union sind die betroffenen Staaten sehr unterschiedlich weit fortgeschritten. Zwei von ihnen, nämlich Rumänien und Bulgarien, haben mit der Europäischen Union sogenannte Europaabkommen abgeschlossen und sind damit in den Vorhof des Beitritts vorgedrungen. Mit zwei weiteren Staaten bestehen ebenfalls vertragliche Beziehungen, die allerdings weniger intensiv sind. Und zwar mit Albanien seit 1992 ein Handels- und Kooperationsabkommen, und am 29. April 1997 wurde ein Kooperationsabkommen mit der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien unterzeichnet. Keinerlei vertragliche Beziehungen bestehen hingegen mit der Bundesrepublik Jugoslawien, mit Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Das mit dem ehemaligen Jugoslawien abgeschlossene Kooperationsabkommen aus dem Jahre 1980 wurde von der Europäischen Gemeinschaft Ende 1991 gekündigt.

Artikel 0 des Vertrages über die Europäische Union besagt, daß jeder Europäische Staat beantragen kann Mitglied der Union zu werden. Über diesen Antrag beschließt der Ministerrat einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union be-

ruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Antragsteller geregelt.

In den genannten Europaabkommen mit Bulgarien und Rumänien wird das Ziel dieser Länder, Mitglied der Gemeinschaft zu werden, ausdrücklich anerkannt, und die mit den Abkommen erreichte Assoziation als Zwischenstufe auf dem Weg zu diesem Ziel betrachtet. Der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 stellte ausdrücklich fest, daß diejenigen assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden sollen. Der Rat hielt jedoch außerdem fest, daß ein Beitritt erst dann in Frage kommt, wenn das betreffende Land die aus einer Mitgliedschaft fließenden Pflichten tragen kann, indem es bestimmte ökonomische und politische Bedingungen erfüllt. Wesentliche Bedingungen sind, daß das betreffende Land stabile demokratische und rechtsstaatliche Strukturen entwickelt hat, die Menschenrechte achtet und Minderheiten schützt. Es muß über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen, die in der Lage ist, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Gemeinschaft standzuhalten. Es muß außerdem fähig sein, die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen einschließlich einer Unterstützung der Ziele der politischen, wirtschaftlichen und Währungsunion zu erfüllen. Auch auf der Passivseite gibt es jedoch eine Bedingung, nämlich daß die Union genügend vorbereitet ist, neue Mitglieder unter Beibehaltung ihrer Integrationsdynamik aufzunehmen.

Zur Zeit bereitet die Europäische Kommission ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen von 10 Mittel- und Osteuropäischen Staaten vor. Diese Stellungnahmen, die in der zweiten Jahreshälfte 1997, möglicherweise bereits im Juli nach Beendigung der Regierungskonferenz dem Rat zugeleitet werden, wurden auf einer streng objektiven Grundlage erarbeitet. Sie werden auch eine Empfehlung der Kommission betreffend der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen enthalten.

Über den Zeitpunkt des Beginns der Beitrittsverhandlungen wird der Rat entscheiden. Insbesondere wird er auch eine Entscheidung darüber treffen müssen, ob die Verhandlungen mit allen Antragstellern gleichzeitig eröffnet werden. In jedem Fall können Beitrittsverhandlungen frühestens Anfang 1998 beginnen, wenn die Regierungskonferenz Mitte 1997 ihren Abschluß findet. Die Dauer der Verhandlungen ist nicht vorherzusagen. In der Vergangenheit dauerten sie zwischen 13 Monaten und beinahe 7 Jahren. Die Verhandlungen werden von der jeweiligen EU-Präsidentschaft im Namen der Mitgliedstaaten mit Unterstützung durch die Kommission geführt. Der Beitrittsvertrag bedarf der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten. Aus den genannten Gründen ist es unmöglich, sich über den konkreten Zeitpunkt eines möglichen Beitritts von Bulgarien und Rumänien zu äußern.

Im Rahmen der Europaabkommen findet eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den antragstellenden Ländern statt. Der Europäische Rat von Essen im Dezember 1994 beschloß eine umfassende Strategie, um die assoziierten Länder auf den Beitritt vorzubereiten. Die hauptsächlichen Elemente dieser Strategie sind neben einer Umsetzung der Europaabkommen die Unterstützung des Übergangsprozesses durch die Gemeinschaft mittels des PHARE-Programms, eine schrittweise Anpassung der Gesetzgebung der Antragsteller an die Bedingungen des einheitlichen Binnenmarktes, und ein strukturierter Dialog zwischen der Union und

den Beitrittskandidaten. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere das PHARE-Programm eine zentrale Rolle. Es ist das wesentliche Finanzierungsinstrument zur Unterstützung des Anpassungsprozesses der Antragsteller, indem es insbesondere eine Restrukturierung ihrer Wirtschaft und eine Stärkung demokratischer Strukturen erlaubt. Zwischen 1995 und 1999 beläuft sich das PHARE-Budget auf nahezu 7 Mrd. ECU und zwischen 1989 und 1999 werden insgesamt 11 Mrd. ECU über PHARE in die Beitrittsländer geflossen sein. Dabei ist PHARE keinesfalls die einzige Finanzierungsquelle. Erhebliche Mittel fließen auch von der Europäischen Investitionsbank, bilateral von den einzelnen Mitgliedstaaten, als auch über Kredite der Union zur Zahlungsbilanzunterstützung, über EGKS- und EURATOM-Kredite und Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Die Abkommen mit Albanien und der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien sind sogenannte Abkommen der ersten Generation, ähnlich denjenigen, die mit allen Mittel- und Osteuropäischen Staaten abgeschlossen worden waren, bevor Europaabkommen ausgehandelt wurden. Sie haben einen handelspolitischen Teil und sehen einen weitgefächerten Katalog von Kooperationsbereichen zwischen der Gemeinschaft und diesen beiden Ländern vor. Sie sind Gemeinschaftsabkommen und keine gemischten Abkommen, d.h. vertragschließende Partei auf der Unionsseite ist ausschließlich die Europäische Gemeinschaft und nicht die Mitgliedstaaten. Diese Abkommen erstrecken sich deshalb nicht auf Bereiche, für welche die Gemeinschaft nicht alleine zuständig ist, wie z.B. den Handel mit Dienstleistungen oder geistiges Eigentum, oder auf Kooperation im Rahmen des dritten Pfeilers des Vertrages über die Europäische Union in den Bereichen Justiz und Inneres. In beiden Abkommen ist zwar ebenfalls ein politischer Dialog vorgesehen, dessen Bedeutung für eine politische Stabilisierung in den Ländern nicht unterschätzt werden sollte. Die Bestimmungen über diesen Dialog sind jedoch nicht formeller Bestandteil dieser Abkommen.

Im Falle der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien wurde auch ein Abkommen im Transportbereich ausgehandelt sowie ein Finanzprotokoll zur finanziellen Unterstützung, insbesondere Transport-infrastruktureller Projekte in diesem Land durch die Europäische Investitionsbank und mit Hilfe von Zinssubventionen aus dem Gemeinschaftshaushalt.

Angesichts der grundsätzlichen Bestrebungen aller Länder der Region kann diesen ein solches Kooperationsabkommen notgedrungen nur als Durchgangsstadium für einen noch engeren Anschluß an die Europäische Union erscheinen. Einer der politisch heikelsten Punkte im Zusammenhang der Aushandlung der Abkommen ist deshalb stets die Frage der sogenannten "Evolutivklausel". Diese Klausel, die sich normalerweise in der Präambel des Abkommens, teilweise auch zusätzlich in seinen Artikeln findet, eröffnet die Perspektiven für die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den betroffenen Ländern. Die Frage, ob eine solche Klausel in ein Abkommen aufgenommen werden soll und, bejahendenfalls, wie sie lautet, ist deshalb stets von höchster politischer Brisanz auf beiden Seiten. Im Rückblick erscheint es, daß die Klausel, die 1992 in das Abkommen mit Albanien aufgenommen wurde, nicht allzuviel Kopfzerbrechen bereitete. In ihr sprachen sich beide Seiten dahin aus, daß die vertraglichen Beziehungen, und ich zitiere aus der englischen Originalfassung des Vertrages, "contribute to progress towards the ob-

jective of an association agreement in due course, when conditions are met, and to further development of relations between them".

In den Verhandlungen mit Kroatien, die im August 1995 nach dem militärischen Einmarsch der Kroaten in die UN-Schutzzonen Nord und Süd abgebrochen wurden, war die Evolutivklausel eine Schlüsselfrage und der letzte Punkt, der eine rasche Paraphierung des Abkommens verhindert hatte. Die kroatische Seite bestand auf einer solchen Klausel, wohingegen die Europäische Gemeinschaft zögerte, sie den Kroaten zu gewähren. In diesem Zusammenhang ist es bedeutsam, daß der Abschluß und damit auch der Inhalt dieser Abkommen Einstimmigkeit im Rat erfordert.

Anders wiederum die Situation im Zusammenhang mit der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien. In den Vertrag mit diesem Land wurde eine Evolutivklausel aufgenommen, die folgendermaßen lautet, und ich zitiere wieder den englischen Text: "The present agreement constitutes a first step of contractual relations between the Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia and ...the contracting parties desire to strengthen their contractual relations as soon as possible, taking full account of the aspirations of the Former Yugoslav Republic of Macedonia for an advanced relationship with the Union." In Artikel 45 dieses Abkommens wurde nach dem Vorbild des alten Kooperationsabkommens mit Slowenien ebenfalls eine solche Klausel hineingeschrieben, die folgendermaßen lautet: "The contracting parties will examine, in due course, when conditions are met, the possibility of strengthening their contractual relations, bearing in mind the aspiration of the Former Yugoslav Republic of Macedonia for an advanced relationship towards an association with the European Union." Daraus wird deutlich, daß große Sorgfalt selbst auf die feinsten Nuancen in der Formulierung dieser Klauseln verwendet wird.

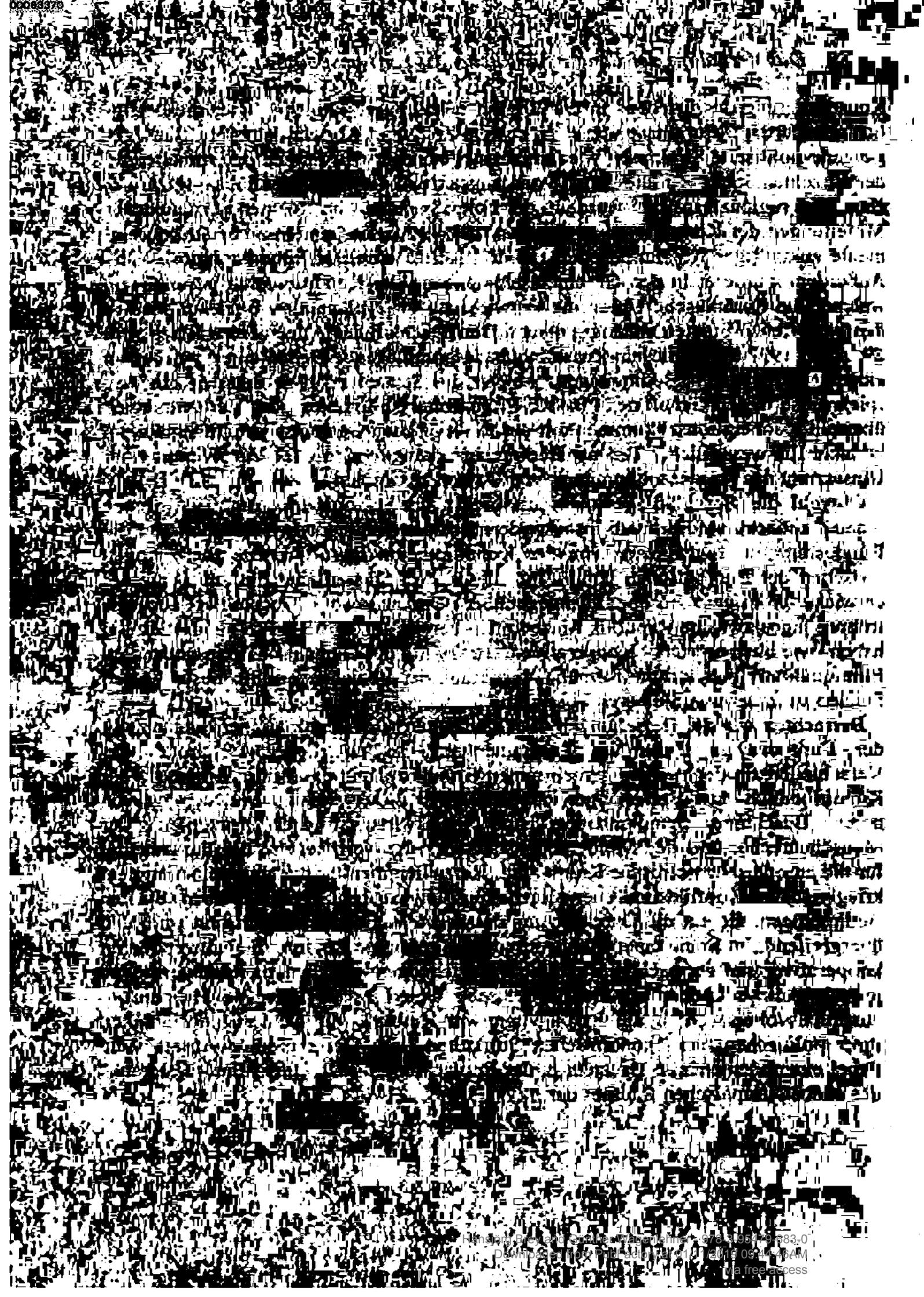
Das Abkommen mit der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien enthält, wie alle anderen Abkommen, welche die Europäische Gemeinschaft abschließt, die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Achtung demokratischer Prinzipien und der Menschenrechte sowie marktwirtschaftlicher Grundsätze. Darüber hinaus enthält es auch erstmalig Bestimmungen über die regionale Komponente, d. h. es betont, daß die Bereitschaft der Republik zur Kooperation und gut nachbarlichen Beziehungen mit den anderen Ländern der Region einen bedeutsamen Faktor für die künftige Entwicklung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und diesem Land darstellt. Das Abkommen betont außerdem den Beitrag, den die Gemeinschaft mittels ihrer ökonomischen und finanziellen Hilfe zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation in diesem Teil Europas leistet.

Diese Elemente haben besondere Bedeutung im Zusammenhang mit dem "regionalen Ansatz" der Europäischen Union in bezug auf Südosteuropa und insbesondere die nicht assoziierten Länder. Im Februar 1996 beschloß der Allgemeine Rat die Entwicklung der Zusammenarbeit und der vertraglichen Beziehungen mit diesen Ländern von deren Bereitschaft abhängig zu machen, untereinander kooperative und gut nachbarliche Beziehungen zu unterhalten. Dieser Ansatz muß vor dem Bestreben gesehen werden, die gesamte Region politisch und ökonomisch zu stabilisieren. Wirtschaftliche Kooperation wie auch der Abschluß von Kooperationsabkommen mit der Gemeinschaft sind deshalb vom Willen dieser Staaten abhängig, selbst zur

Konsolidierung des Friedens in der Region beizutragen. Entgegen aller diesbezüglich geäußerten Besorgnisse war es zu keinem Zeitpunkt Absicht der Union, untergegangene politische Strukturen wiederherzustellen, oder den Prozeß der Annäherung der einzelnen Staaten an die Union vom langsamsten dieser Länder abhängig zu machen. Der regionale Ansatz wurde in der Folge verfeinert im Rahmen verschiedener Mitteilungen der Kommission an den Rat, z.B. bezüglich gemeinsamer Strukturelemente zukünftiger Abkommen mit den drei Kernstaaten des früheren Jugoslawien. Außerdem wurde er in den Gesamtzusammenhang der Konditionalität gestellt, von welcher die Europäische Union die Entwicklung ihrer bilateralen Beziehungen mit den betroffenen Staaten abhängig macht. Der Beschluß des Allgemeinen Rates vom 29. April 1997 hat in diesem Zusammenhang grundlegende Bedeutung. Er nennt im einzelnen diejenigen Bedingungen, welche die Staaten erfüllen müssen, um beispielsweise in den Genuß des PHARE-Programms zu kommen oder Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft aufnehmen zu können. Ein wesentlicher Teil der Bedingungen hängt eng mit der Verpflichtung zur Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton zusammen.

Obwohl die Beschlußlage alle fünf direkt vom regionalen Ansatz betroffenen Staaten abdeckt, sind deshalb insbesondere Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien von der Konditionalität betroffen. Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und diesen drei Staaten sind die am wenigsten entwickelten in ganz Europa. Demgegenüber nehmen sowohl Albanien als auch die frühere jugoslawische Republik Mazedonien bereits am PHARE-Programm teil und haben - wie oben erörtert - Kooperationsverträge mit der Gemeinschaft ausgehandelt. Eine qualitativ bedeutsame formelle Vertiefung der Beziehungen mit diesen beiden Staaten ist in der unmittelbaren Zukunft nicht zu erwarten.

Betrachten wir die Beziehungen aller genannten südosteuropäischen Staaten mit der Europäischen Union im Zusammenhang, so unterliegen sie trotz aller Verschiedenheit doch einem gemeinsamen Grundsatz, und das ist der Grundsatz der Konditionalität. Die Beziehungen der Union mit diesen Staaten sind geprägt von deren Beachtung demokratischer und marktwirtschaftlicher Prinzipien, der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes, also von Regeln, die fundamental für die europäische politische Kultur sind. Hinzu kommen für die unmittelbar an dem kriegerischen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien beteiligt gewesenen Staaten Bedingungen, die auf die Durchsetzung des Friedensabkommens gerichtet sind, und übergreifend, im Sinne einer Stabilisierung der gesamten Region, die Notwendigkeit kooperativer und gut nachbarschaftlicher Beziehungen zwischen allen Ländern. Und je näher diese Länder an die Europäische Union heranrücken werden, um so anspruchsvoller werden die Bedingungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit ihrer politischen und ökonomischen Strukturen sein. Der regionale Ansatz stellt dabei einen elementaren Baustein in der Entwicklung hin zu einer "Europäisierung" des südosteuropäischen Raumes dar.



JENS HACKER

Die Osterweiterung der NATO und die Einbindung Rußlands in die europäische Sicherheitsarchitektur

I. Einleitung

Die umwälzenden Ereignisse der Jahre 1989 bis 1991 haben weitreichende Auswirkungen auf die europäischen Sicherheitsstrukturen. Seit der Zeitenwende muß Europa unter politischen sowie verteidigungs- und sicherheitspolitischen Aspekten neu definiert werden. Vor eine neue Situation sieht sich auch die Europäische Union (EU) gestellt. Das Ausmaß der Veränderungen mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands (3. Oktober 1990), der Auflösung des Warschauer Paktes (1. Juli 1991) und dem Ende der UdSSR (21. Dezember 1991) macht eine neue europäische Sicherheitsarchitektur notwendig. Gefordert sind hier neben der Nordatlantik-Pakt-Organisation (NATO) und der Westeuropäischen Union (WEU) die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Nachfolgeorganisation der KSZE, und die Europäische Union. Seit nun gut sieben Jahren lautet die zentrale Frage, wie das im Bereich der früheren Warschauer Allianz entstandene Sicherheitsvakuum ausgefüllt werden kann: Sind die bisher existierenden Institutionen in der Lage, den neuen Herausforderungen gerecht zu werden?

Anschluß an den Westen suchen Polen, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik und Ungarn, die drei baltischen Staaten, Rumänien, Bulgarien, Slowenien und Albanien. Die NATO, der 16 Mitglieder angehören, hat sich ständig seit 1990 mit den umwälzenden Veränderungen in Europa befaßt und seit 1993 eine mögliche Ausdehnung ihres Geltungsbereiches auf einige Staaten Ostmittel- und Südosteuropas geprüft. Dazu sah sie sich auch deshalb genötigt, da eine begrenzte Reaktivierung der WEU die Sicherheitsbedürfnisse jener Länder nicht zu befriedigen vermochte, die in die bewährten westlichen Institutionen aufgenommen werden möchten¹. Die Diskussion um eine Osterweiterung der NATO verdeutlichte die Rücksichtnahme auf die Interessen Moskaus, ohne ihm ausdrücklich ein Veto-Recht einzuräumen.

Die NATO bewegte sich bis zum Frühjahr 1997 auf einem schwierigen und mühsamen Balance-Akt, da sie einerseits den Sicherheitsinteressen der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten soweit wie möglich entgegenkommen wollte, ohne andererseits die Russische Föderation vor den Kopf zu stoßen oder gar auszugrenzen. Der westlichen Verteidigungsgemeinschaft ist zu attestieren, daß sie mit viel Geschick und Fingerspitzengefühl dieser komplizierten Situation weitgehend gerecht geworden ist. Die westliche Welt hat die richtigen Konsequenzen aus der Erkenntnis gezogen, daß Rußland zwar keine Supermacht, aber immer noch eine

¹ Vgl. zu den Positionen der KSZE, der WEU und der Europäischen Union bis zum Spätsommer 1994: Jens Hacker, *Integration und Verantwortung - Deutschland als europäischer Sicherheitspartner*, Bonn 1995, S. 203-245.

politische Großmacht ist. Die Russische Föderation ist zu einem Partner des Westens geworden, bildet jedoch gleichfalls aufgrund der inneren politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse weiterhin ein Risiko für den Westen. Politische Rückschläge in der Russischen Föderation vermag niemand in Zukunft auszuschließen. Dies ist der wichtigste Grund, der die Staaten Ostmittel- und Südosteuropas nach dem Ende des Ostblocks und der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität veranlaßt hat, in den westlichen Sicherheitsgürtel einbezogen zu werden. Bis zum 27. Mai 1997 mußte der Westen - nicht nur die USA - strikt darauf achten, mit Moskau keine Arrangements zu treffen, die im ehemaligen sowjetischen Imperium als unzulässiges Mitspracherecht der Russischen Föderation gedeutet werden konnten.

Trotz der Bereitschaft der NATO, dem Wunsch Moskaus zu entsprechen, in einem speziellen Abkommen die Sonderbeziehungen zwischen der Allianz und der Russischen Föderation zu regeln, um es im Gegenzug für eine Osterweiterung des westlichen Bündnisses auf den ostmittel- und südosteuropäischen Raum zu gewinnen, glich dieses Ansinnen der Quadratur des Kreises. Mit seiner Behauptung auf einer Pressekonferenz im Kreml am 8. September 1995, die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO sei ein "großer politischer Fehler" und werde "in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen", hat Präsident Boris Jelzin nicht nur die Ängste der ostmittel- und südosteuropäischen Staaten vor der "russischen Gefahr" wesentlich verstärkt, sondern auch die Mitglieder der NATO aufgeschreckt, die zuvor gemeint hatten, längerfristig werde eine einvernehmliche Regelung mit der russischen Führung möglich werden. Nach der Präsidentenwahl in Rußland am 16. Juni und 3. Juli 1996, aus der der bisherige Amtsinhaber Jelzin als Sieger hervorging, hat sich Moskau zwar noch nicht mit der Erweiterung der NATO abgefunden, trug aber seine Einwände in gedämpfteren Tönen vor.

Selbst für unverbesserliche Optimisten der Osterweiterung der NATO erschien es wie ein Wunder, daß am 27. Mai 1997 in Paris die Staats- und Regierungschefs der 16 NATO-Staaten und der russische Präsident Jelzin die "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertrags-Organisation und der Russischen Föderation" unterzeichnet haben. Sechs Wochen später, am 8. Juli 1997, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses die "Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit", mit der die Tschechische Republik, Ungarn und Polen eingeladen wurden, Beitrittsgespräche mit der NATO zu beginnen. Die westliche Militärallianz möchte den Ratifikationsprozeß so rechtzeitig beendet sehen, daß die Mitgliedschaft zum 50jährigen Jubiläum des Washingtoner Vertrags im April 1999 wirksam werden kann. Außerdem wurde in Madrid am 9. Juli 1997 die "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantik-Vertrags-Organisation und der Ukraine" unterzeichnet, die die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der Ukraine "auf eine substantiellere Ebene" heben soll.

Einen wichtigen Beitrag, eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu schaffen, hatten bereits die 52 Mitgliedstaaten der OSZE mit dem am 20. März 1995 auf der Abschlußkonferenz in Paris angenommenen "Stabilitätspakt für Europa" geleistet, um die Signatare auf die einvernehmliche Regelung von Grenz- und Minderheiten-

fragen zu verpflichten. Dies ist insofern von zentraler Bedeutung, als die NATO nicht gewillt war und ist, neue Mitglieder aufzunehmen, die das Bündnis möglicherweise mit Grenz- und Nachbarschafts-Konflikten belasten könnten. In der Zeit zwischen dem Frühjahr 1994 und Sommer 1997 sind in Ostmittel- und Südosteuropa mehrere bilaterale Grund-, Grenz- und Kooperationsverträge geschlossen worden, mit denen die Signatäre hoffen, den Anforderungen gerecht zu werden, von deren Erfüllung die westliche Militärallianz die Aufnahme neuer Staaten abhängig gemacht hat.

Vor einer Würdigung der weitreichenden Dokumente vom 27. Mai von Paris und 8. und 9. Juli 1997 von Madrid erscheint es opportun und notwendig, die Diskussion um die Schaffung einer "neuen Sicherheitsarchitektur für Europa" seit 1990/91 ein wenig zu skizzieren.

II. Die Diskussion um eine Osterweiterung der NATO

In Ost und West ist man sich darüber einig, daß die NATO die erfolgreichste Allianz in der Geschichte militärischer Bündnisse bildet. Im NATO-Vertrag vom 4. April 1949 erklärten die Signatäre ihre Entschlossenheit, "die Freiheit, das gemeinsame Kulturerbe ihrer Völker, gegründet auf den Prinzipien der Demokratie, auf die Freiheit des einzelnen und die Grundsätze des Rechts, sicherzustellen". Hier wird deutlich, daß die westliche Verteidigungsgemeinschaft von Anfang an als ein militärisches und politisches Bündnis konzipiert war. Im Laufe ihrer Geschichte ist sie daher zutreffend als Sicherheits- und Wertegemeinschaft apostrophiert worden. Trotz des starken Gewichts der USA in der NATO stellte und stellt das Prinzip, daß sowohl militärische als auch politische Beschlüsse einstimmig gefaßt werden müssen, das Mitspracherecht der übrigen Mitglieder sicher. Hingegen war der Warschauer Pakt seit seiner Errichtung am 14. Mai 1955 ein in jeder Hinsicht von der UdSSR dominiertes Bündnis. Anatoli I. Gribkow, der von 1976 bis 1988 als Stabschef der Vereinten Streitkräfte des östlichen Militärbündnisses fungierte, hat 1992 in seinen "Erinnerungen eines Armeegenerals" nicht ohne Verbitterung die Entwicklung und das Ende des Warschauer Paktes beschrieben und es als einen großen Fehler bezeichnet, daß alle wichtigen Führungspositionen im "Bündnis" von sowjetischen Offizieren besetzt wurden. Er bedauert es, daß der Kreml nicht rechtzeitig erkannt hat, die Entscheidungsstrukturen der Warschauer Allianz unter Berücksichtigung der

Interessen der übrigen Signatäre auf eine neue Grundlage zu stellen². Doch kam diese Einsicht zu spät.

1. *Die Suche der NATO nach einer "neuen Sicherheitsarchitektur für Europa" (1990/91)*

Mit den gravierenden Veränderungen in Europa hat sich die NATO ab 1990 intensiv befaßt. Von besonderem Gewicht waren die "Botschaft von Turnberry", die die Ministertagung des Nordatlantik-Rats am 7. und 8. Juni verkündete, und die "Londoner Erklärung" der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten vom 5. und 6. Juli 1990. In der "Botschaft von Turnberry" reichten die Außenminister der NATO-Staaten "der Sowjetunion und allen anderen europäischen Ländern die Hand zu Freundschaft und Zusammenarbeit", während in der "Londoner Erklärung" die NATO-Staaten der Warschauer Allianz eine gemeinsame Erklärung vorschlugen, "... in der wir feierlich bekunden, daß wir uns nicht länger als Gegner betrachten, und in der wir unsere Absicht bekräftigen, uns der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder auf irgendeine andere Weise mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und mit der KSZE-Schlußakte unvereinbar ist"³.

Der Verlauf des XXVIII. Kongresses der KPdSU vom 2. - 13. Juli 1990, des letzten Parteitag in der Geschichte der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, auf dem Außenminister Eduard Schewardnadse wegen seiner Westpolitik heftig kritisiert wurde, dokumentierte den hohen Rang der "Londoner Erklärung" der NATO-Gipfelkonferenz vom 5. und 6. Juli 1990. Darüber hinaus erleichterten es die "Botschaft von Turnberry" und die "Londoner Erklärung" der sowjetischen Führung mit Präsident Michail Gorbatschow und Außenminister Schewardnadse, den Kritikern ihrer Westpolitik mit überzeugenden Argumenten entgegenzutreten und

² Anatoli E. Gribkow, *Im Dienste der Sowjetunion - Erinnerungen eines Armeegenerals*, Berlin 1992; ders.: *Der Warschauer Pakt - Geschichte und Hintergründe des östlichen Militärbündnisses* (Aus dem Russischen von Barbara und Lothar Lehnardt), Berlin 1995. Diese Darstellung hält sich weitgehend an die offiziellen, von sowjetischer Seite bis zum Ende der Warschauer Allianz vertretenen Positionen. So hält Gribkow die Niederschlagung der Volkserhebung in Ungarn 1956 ebenso für gerechtfertigt wie die gewaltsame Beendigung des "Prager Frühlings" im August 1968. Bemerkenswert ist nur, daß er von der "Breschnew-Doktrin" spricht, mit der der Westen die sowjetische Interventions-Doktrin bezeichnet hat. Zur Auflösung der Warschauer Allianz bemerkt er: "Die Nato ging... letztendlich aus dem Kalten Krieg mit dem Warschauer Pakt als Sieger hervor. Sie hat aktiv dazu beigetragen, den Warschauer Pakt von innen - mit Hilfe der Führer seiner Mitgliedstaaten - zu zersetzen. Der eigene 'Verteidigungsblock' aber blieb erhalten. Gegenwärtig will man ihn um die Länder Osteuropas erweitern" (S. 113).

³ Text in *Europa-Archiv*, Jg. 45/1990, D 456-460 (457); Text der "Botschaft von Turnberry", ebenda, D 447-453.

Mitte Juli 1990 endgültig den Weg zur staatlichen Wiedervereinigung Deutschlands frei zu geben⁴.

Die zweite Hälfte des Jahres 1990 war durch weitere einschneidende und folgenreiche Ereignisse geprägt: Am 3. Oktober wurde die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt, am 19. November verabschiedeten die Mitgliedstaaten des NATO- und des Warschauer Paktes in Paris den Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE), und zwei Tage später, am 21. November, unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs auf ihrem KSZE-Treffen die "Charta von Paris" für ein neues Europa.⁵

In der "Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten über die neuen Ost-West-Beziehungen in Europa", am Rande des KSZE-Gipfeltreffens in Paris am 19. November 1990 verabschiedet, heißt es: "Die Unterzeichnerstaaten erklären feierlich, daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter europäischer Beziehungen nicht mehr Gegner sind, sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen wollen."

Mit der "Charta von Paris" vom 21. November 1990 hofften die Staats- und Regierungschefs, "ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" einzuleiten. Der Verlauf des Jahres 1991 sollte rasch offenbaren, daß die in Paris proklamierten hehren Grundsätze mit der politischen Wirklichkeit in Europa wenig gemein hatten. Einerseits konnte das westliche Bündnissystem von der völligen Auflösung des Warschauer Paktes und dem sich abzeichnenden Verfall der UdSSR nicht unberührt bleiben; andererseits trat der Konflikt in Jugoslawien mit der Intervention der jugoslawischen Volksarmee in Slowenien nach der Verkündung der Unabhängigkeit durch Kroatien und Slowenien am 25. Juni 1991 in ein neues Stadium⁶. Die NATO war gefordert, da die Auflösung der Warschauer Allianz zu einem Sicherheitsvakuum führte und neue strategische Konzepte erforderte.

2. *Die Errichtung des Nordatlantischen Kooperationsrats*

Nachdem die Minister-Tagung des Nordatlantikrats die Londoner Initiative vom 5. und 6. Juli 1990 begrüßt hatte, regelmäßige diplomatische Verbindung mit den mittel- und osteuropäischen Staaten aufzunehmen, verkündete die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 7. und 8. November 1991 in Rom ein "Neues Strategisches Konzept". In dem umfangreichen Dokument wurden die sicherheitspolitischen "Herausforderungen und Risiken" umschrieben, denen sich die NATO gegenüber sieht und die sich grundsätzlich von denen der Vergangenheit unterscheiden. In Rom wurde das Konzept über "eine neue Sicherheitsarchitektur" und eine "europäische Sicherheitsidentität und Rolle in der Verteidigung" formuliert. Den interessierten Staaten Mittel- und Osteuropas wurden erstmals institutionalisierte Beziehungen zwischen ihnen und der westlichen Allianz vorgeschla-

⁴ Vgl. dazu die Nachweise bei J. Hacker, a.a.O. (Anm. 1), S. 96-99, 220 f.

⁵ Text in *Europa-Archiv*, Jg. 45/1990, D 656-664.

⁶ Vgl. dazu die Nachweise bei J. Hacker, a.a.O. (Anm. 1), S. 179-186.

gen. So lud die Gipfelkonferenz die Außenminister Bulgariens, Estlands, Lettlands, Litauens, Polens, Rumäniens, der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Ungarns und der Sowjetunion dazu ein, sich im Dezember 1991 mit den NATO-Außenministern in Brüssel zu treffen "und eine gemeinsame Politische Erklärung zu verabschieden, um diese neue Ära der Partnerschaft einzuleiten sowie die Modalitäten und den Inhalt dieses Prozesses näher zu bestimmen". Dazu wurden die Errichtung eines Nordatlantischen Kooperationsrats und periodische Treffen auf den verschiedenen politischen und militärischen Ebenen vorgeschlagen⁷.

Die konstituierende Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats fand am 20. Dezember 1991 in Brüssel statt. Zutreffend hieß es in der Erklärung, dieses Treffen bedeute "einen historischen Schritt nach vorn in unseren Beziehungen". Entsprechend dem Vorschlag des Bündnisgipfels in Rom vereinbarte man, "auf unseren bestehenden diplomatischen Verbindungen aufzubauen und ein stärker institutionalisiertes Verhältnis der Konsultation und Kooperation in politischen und Sicherheitsfragen zu entwickeln". Dazu gehören jährliche Treffen mit dem Nordatlantikrat auf Ministerebene im Nordatlantischen Kooperationsrat sowie zusätzliche Treffen des Nordatlantischen Kooperationsrats auf Ministerebene oder des Ständigen Nordatlantikrats mit Botschaftern der Liaison-Partner, wenn die Umstände es erfordern⁸.

Als der Nordatlantische Kooperationsrat zu seiner außerordentlichen Tagung am 10. März 1992 in Brüssel zusammentraf, hatte sich der Teilnehmerkreis bereits einschneidend aufgrund der staatlichen Auflösung der UdSSR Ende 1991 verändert. So trafen sich die Verteidigungsminister und Vertreter der 16 NATO-Mitglieder mit den Verteidigungsministern und Vertretern Armeniens, Aserbeidschans, Bulgariens, Estlands, Kasachstans, Kirgistans, Lettlands, Litauens, Moldawiens, Polens, Rumäniens, Rußlands, Tadschikistans, der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, Turkmenistans, Ungarns, der Ukraine, Usbekistans und Weißrußlands, um u.a. zu erklären: "Wir sind entschlossen, zusammen mittels Dialog, Partnerschaft und Kooperation eine neue, dauerhafte Friedensordnung in Europa zu erarbeiten."⁹

Im Verlauf der zweiten Hälfte des Jahres 1993 drängten die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten immer intensiver auf die Aufnahme in die Organisation der NATO, da die Führung Rußlands ihre Haltung gegenüber einer Osterweiterung der westlichen Allianz inzwischen modifiziert hatte. Während Präsident Jelzin bei seinem Besuch in Polen vom 24. / 25. August 1993 "Verständnis" für den Wunsch Polens nach einem Beitritt zur NATO geäußert und erklärt hatte, dies widerspreche nicht den Interessen Rußlands oder anderer Länder, und Außenminister Andrej Kosyrew bei dem Gespräch mit seinem ungarischen Kollegen, Géza Jeszinsky, für eine selbständigere Rolle der Staaten Mitteleuropas plädiert und gesagt hatte, Rußland betrachte die NATO nicht als aggressiven Block und halte es für das souveräne Recht eines jeden Staates, über Beitritt oder Nichtbeitritt zu entscheiden, warnte Präsident Jelzin in einem Schreiben vom 1. Oktober 1993 an die USA, Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland vor einer

⁷ Text in *Europa-Archiv*, Jg. 47/1992, D 64-70 (67).

⁸ Text, ebenda, D 87 f.

⁹ Text, ebenda, D 458.

einseitigen Ausweitung der NATO nach Mittel- und Osteuropa. Auch beim Besuch Jelzins bei der NATO in Brüssel am 9. Dezember konnte NATO-Generalsekretär Manfred Wörner die negative Sicht Moskaus gegenüber einer möglichen Osterweiterung nicht ausräumen¹⁰.

3. Die "Partnerschaft für den Frieden"

Zuvor, am 20. und 21. Oktober 1993, hatten sich bei einer informellen Tagung in Travemünde die Verteidigungsminister der NATO für eine prinzipielle Öffnung der Allianz nach Osteuropa ausgesprochen und sich auf den Vorschlag des amerikanischen Verteidigungsministers Les Aspin geeinigt, wonach interessierten ostmittel- und südosteuropäischen Staaten zunächst nur Verträge über eine "Partnerschaft für den Frieden" sowie eine engere militärische Zusammenarbeit angeboten werden sollten. In der Erklärung der Minister-Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats vom 3. Dezember 1993 in Brüssel war von einer "wertvollen Diskussion über den Vorschlag der 'Partnerschaft für den Frieden' die Rede"¹¹.

Auf ihrem Gipfeltreffen am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten die Einladung zur "Partnerschaft für den Frieden". Neben den dem Nordatlantischen Kooperationsrat angehörenden Staaten luden sie auch andere Mitglieder der KSZE ein, sich daran zu beteiligen, ohne jedoch eine mögliche territoriale Ausdehnung des NATO-Schutzes damit zu verbinden. Die NATO werde "mit jedem aktiven Teilnehmer an der Partnerschaft in Konsultationen eintreten, wenn dieser Partner eine direkte Bedrohung der territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit sieht ..."¹².

Das Drängen der der Sowjetunion benachbarten europäischen Staaten, durch eine Mitgliedschaft den vollen militärischen Schutz der NATO zu erlangen, war auch auf die am 18. November 1993 veröffentlichte Militär-Doktrin der Russischen Föderation zurückzuführen, die nicht in vollem Wortlaut, sondern nur in inhaltlichen Zusammenfassungen veröffentlicht worden ist. Als wichtigste "Quellen einer militärischen Gefahr für die Russische Föderation von außen" wurden u. a. genannt:

"... Die Unterdrückung von Rechten, Freiheiten und rechtmäßigen Interessen von Bürgern der Russischen Föderation in ausländischen Staaten ..., eine Erweiterung von militärischen Blöcken und Bündnissen zum Nachteil der Interessen der militärischen Sicherheit der Russischen Föderation ..., ein Einmarsch ausländischer

¹⁰ Nachweis, ebenda, Jg. 49/1994, D 99. Weitere Nachweise bei J. Hacker, a.a.O. (Anm. 1), S. 225-228.

¹¹ Text in *Europa-Archiv*, ebenda, D 112-116 (113). Erinnerung sei daran, daß der Bundesminister der Verteidigung, Volker Rühle, von westlicher Seite erstmals am 26. 3. 1993 in seinem Vortrag "Gestaltung euro-atlantischer Politik - ein Grand Strategy für eine neue Zeit" für eine Öffnung der NATO und eine enge Kooperation mit Staaten plädiert hat, die - wie Rußland - für eine Mitgliedschaft in der westlichen Allianz nicht in Betracht kommen. Text der Rede in: *Material für die Presse*, Der Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.), Bonn, 26. März 1993.

¹² Text in *Europa-Archiv*, ebenda, D 127-134 (129).

Truppen in das Territorium von Staaten, die an die Russische Föderation angrenzen ...¹³.

Gleichzeitig wurde "die Beendigung des Abzugs der Verbände und Einheiten, die außerhalb Rußlands stationiert sind", auf das eigene Territorium als wichtige Aufgabe bis 1996 bezeichnet. Wenige Tage vor der von den Staats- und Regierungschefs der NATO ausgesprochenen Einladung zur "Partnerschaft für den Frieden" hatte die sowjetische Führung erneut vor einer Erweiterung der NATO nach Mittel- und Osteuropa gewarnt. Anlaß für die in scharfem Ton gehaltene Erklärung, die Präsident Jelzins Sprecher Wjatscheslaw Kostikow verlas, war der Antrag Litauens, in das westliche Verteidigungsbündnis aufgenommen zu werden; fast gleichzeitig bekräftigten auch der slowakische Präsident Michal Kovac und der polnische Außenminister Andrzej Olechowski den Wunsch ihrer Länder nach einer vollen Mitgliedschaft in der westlichen Allianz. Ungarn und die Tschechische Republik hatten diesen Wunsch ebenfalls mehrfach geäußert¹⁴.

Die Repräsentanten dieser Staaten teilten nicht die Ansicht Jelzins, die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Länder würde die Region "destabilisieren". Als erster ehemaliger Staat des Ostblocks hat sich am 26. Januar 1994 Rumänien der NATO-Initiative "Partnerschaft für den Frieden" angeschlossen; es folgten Litauen (27. Januar), Polen (2. Februar), Estland (3. Februar), Ungarn und die Ukraine (8. Februar), die Slowakei (9. Februar) sowie Bulgarien und Lettland (14. Februar 1994). Am 23. Februar 1994 unterzeichnete der albanische Staatspräsident Sali Beresha im NATO-Hauptquartier in Brüssel die Beitrittserklärung zur "Partnerschaft für den Frieden". Als elfter osteuropäischer Staat trat am 10. März 1994 die Tschechische Republik der "Partnerschaft für den Frieden" bei.

Nachdem sich selbst die Ukraine über die Bedenken Moskaus hinweggesetzt hatte, bestand auch für andere Nachfolgestaaten der UdSSR keine Veranlassung mehr, das westliche Angebot zu ignorieren. So unterzeichneten im März 1994 die Moldau, Georgien und Slowenien die "Partnerschaft für den Frieden". Zu diesem Zeitpunkt, also Ende März 1994, hatte niemand zu prophezeien vermocht, daß der russische Außenminister Kosyrew am 22. Juni in Brüssel das Abkommen zur "Partnerschaft für den Frieden" akzeptieren würde; damit war Rußland als 21. Staat diesem Programm beigetreten. In einer gemeinsamen Verlautbarung hieß es, Rußland und die NATO hätten über die "Partnerschaft für den Frieden" noch einen "erweiterten Dialog" vereinbart, der der besonderen Stellung Rußlands als Kernwaffenmacht Rechnung tragen solle. Zuvor hatten diesen Schritt Aserbeidschan (4. Mai), Schweden und Finnland (9. Mai) sowie Turkmenistan (10. Mai) vollzogen; am 27. Mai war Kasachstan gefolgt, am 1. Juni 1994 als 20. Staat Kirgistan¹⁵.

Damit war es Moskau nicht gelungen, zuvor oder gleichzeitig ein Zusatzdokument über besondere Beziehungen Rußlands zur westlichen Allianz zu vereinbaren. So wurden die Zähigkeit und Hartnäckigkeit des Westens belohnt, darauf zu achten,

¹³ Text in *Europa-Archiv*, ebenda, D 31-46 (32, 34). Weitere Nachweise bei J. Hacker, a.a.O. (Anm. 1), S. 228 mit Anm. 199.

¹⁴ Vgl. dazu die Nachweise bei J. Hacker, ebenda, S. 229 f.

¹⁵ Vgl. dazu die Nachweise, ebenda, S. 230 f.

Rußland keine privilegierte Stellung vor den anderen Signataren aus Ostmittel- und Südosteuropa oder gar eine Veto-Position einzuräumen. Das flexibel formulierte NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" erlaubte es, das Ausmaß der militärischen Kooperation mit den östlichen Staaten unterschiedlich zu gestalten. So bedeutete das am 22. Juni 1994 in Brüssel unterzeichnete Abkommen Rußlands zur "Partnerschaft für den Frieden" keine unzulässige Herausstellung des Landes.

Nachdem sich bis Mitte Juni 1994 21 Staaten dem NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" angeschlossen hatten, folgten am 13. Juli Usbekistan, am 5. Oktober Armenien, am 11. Januar Weißrußland, am 10. Februar Österreich und am 26. April 1995 Malta. Als 27. Staat hat die frühere Jugoslawische Republik Mazedonien am 15. November 1995 die "Partnerschaft für den Frieden" unterzeichnet.

Als der russische Außenminister Kosyrew auf der Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats am 2. Dezember 1994 überraschend erklärt hatte, sein Land könne das "Individuelle Partnerschaftsprogramm" und ein zweites Papier über die Zusammenarbeit mit der NATO nicht unterschreiben¹⁶, nahm er am 31. Mai 1995 an dem Treffen des Nordatlantikrats teil. Hier beschloß man, das Individuelle Partnerschaftsprogramm Rußlands im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" sowie das Dokument über "Bereiche für einen breit angelegten, erweiterten Dialog und Kooperation NATO-Rußland". Dieses Dokument umfaßt drei Abschnitte: Austausch von Informationen, politische Konsultationen über Fragen von gemeinsamem Interesse und Kooperation in einer Reihe sicherheitsbezogener Felder. Gleichzeitig bekräftigte Kosyrew ein weiteres Mal die strikte Ablehnung Moskaus einer Osterweiterung der westlichen Allianz und verlangte die Umwandlung der NATO von einem Militärbündnis in eine politische Organisation¹⁷.

4. *Die bündnisinterne Studie zur Erweiterung der NATO vom 28. September 1995*

Am 1. Dezember 1994 gab der Nordatlantik-Rat eine Studie über den schrittweisen Prozeß der Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO in Auftrag, die am 28. September 1995 veröffentlicht wurde. Sie legte eine gemeinsame Linie der Bündnispartner fest und bot wertvolle und detaillierte Orientierungshilfen für die komplizierten Fragen einer Erweiterung der Allianz. Mit dieser Studie dokumentierten die Mitglieder der westlichen Allianz, "Entscheidungen über eine Erweiterung obliegen der NATO selbst. Die Erweiterung wird geschehen durch einen schrittweisen, überlegten und transparenten Prozeß, einschließlich des Dialogs mit allen interessierten Parteien. Es gibt keine fixierte oder feste Kriterienliste, um neue Mitgliedstaaten einzuladen, der Allianz beizutreten. Über die Erweiterung wird auf einer Einzelfallbasis entschieden,

¹⁶ Vgl. dazu die Angaben in *Internationale Politik*, Jg. 50/1995, Nr. 1, S. 135.

¹⁷ Text, ebenda, Nr. 6, S. 132.

und einige Nationen werden die Mitgliedschaft vor anderen erhalten..."¹⁸. Wichtig ist auch eine weitere Feststellung:

"Staaten, in denen es ethnische Dispute gibt oder die externe territoriale Streitigkeiten einschließlich irredentischer Ansprüche oder interne rechtshoheitliche Auseinandersetzungen haben, müssen diese durch friedliche Mittel in Übereinstimmung mit den Prinzipien der OSZE lösen. Die Lösung solcher Konflikte würde ein Faktor sein bei der Entscheidung, ob ein Staat eingeladen wird, der Allianz beizutreten."¹⁹

Hier ist daran zu erinnern, daß die OSZE in diesem Punkt wichtige Vorarbeit geleistet hatte. Am 20. März 1995 hatten die 52 Staaten auf ihrer Abschlußkonferenz in Paris den "Stabilitätspakt für Europa" angenommen, der sich auf die Grundsätze und Verpflichtungen bezieht, die im Rahmen der UNO, der OSZE und des Europa-Rates und in zahlreichen KSZE-Dokumenten aufgestellt worden sind.²⁰ Ausdrücklich betont die NATO-Studie vom 28. September 1995, daß sich die Aktivitäten der OSZE und der NATO ergänzten und sich gegenseitig verstärkten: "Der Stabilitätspakt in Europa, der der OSZE anvertraut wurde und aus zahlreichen bilateralen Vereinbarungen und Abkommen zwischen europäischen Ländern besteht, ist eine grundlegende Stütze von Sicherheit und Stabilität in ganz Europa."²¹

Neben der OSZE erwähnt die NATO-Studie zur Erweiterung des Bündnisses die WEU und EU: "Die Erweiterung der NATO ist ein parallel zur Erweiterung der Europäischen Union verlaufender Prozeß und wird diesen komplementieren... Die Erweiterung beider Organisationen wird autonom vonstatten gehen, entsprechend ihrer jeweiligen inneren Dynamiken und Verfahren. Dies bedeutet, daß es unwahrscheinlich ist, daß sie im gleichen Tempo vorgehen..."²²

Auch ist sich die NATO-Studie bewußt, daß eine umfassende europäische Sicherheitsarchitektur nur mit Rußland, nicht gegen Rußland geschaffen werden kann. Gerade im Hinblick auf die von russischer Seite immer wieder zuvor vorgebrachten Einwände gegen eine Ausdehnung der NATO auf ostmittel- und südosteuropäische Staaten betont die NATO-Studie verdienstvollerweise, daß die Entscheidung, sich der NATO anzuschließen, sich aus dem souveränen Recht des beitragswilligen Staates ergibt. Hier ist an das Prinzip I des Katalogs der KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975 zu erinnern, auf die sich Moskau gern in anderen Zusammenhängen bezo-

¹⁸ Text in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 40/1995, S. 1379-1386 (1381). Vgl. dazu auch Gebhardt von Moltke, "Die NATO auf dem Weg zur Erweiterung", in *NATO-Brief*, Jg. 44/1996, Nr. 1, S. 3-6 (4); Tilmann Chladek, "Dokumente zur westlichen Sicherheit", in *Internationale Politik*, Jg. 51/1996, Nr. 5, S. 73-75.

¹⁹ Text in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, ebenda, S. 1381.

²⁰ Text in *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* (zit. im folgenden: Bulletin), Nr. 24 vom 27. 3. 1995, S. 198-200 (198 f.).

²¹ Text in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, a.a.O. (Anm. 18), S. 1383.

²² Text ebenda, S. 1384. Vgl. dazu ausführlicher G. von Moltke, a.a.O. (Anm. 18). Vgl. dazu auch NATO-Generalsekretär Willy Claes, der am 28. 9. 1995 die Studie in der Brüsseler NATO-Zentrale vorgestellt hat. Text der Erklärung Claes' in *Dialog und Partnerschaft. Materialsammlung zum Thema Osterweiterung der NATO*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung - Referat Außen-, Sicherheits- und Europa-Politik, Stand: März 1996, Bonn 1996, S. 11.

gen hat. Darin heißt es unter der Überschrift "Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte":

"Alle Teilnehmerstaaten... sind der Auffassung, daß ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können. Sie haben ebenfalls das Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Vertragspartei bilateraler oder multilateraler Verträge zu sein oder nicht zu sein, einschließlich des Rechtes, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein; desgleichen haben sie das Recht auf Neutralität."

Die Ministertagung des Nordatlantikrats stellte am 5. Dezember 1995 in Brüssel "mit Befriedigung den Fortschritt fest, der durch die Erweiterungsstudie der NATO, die Unterrichtungen unserer Partner und ihre positiven Reaktionen auf unsere Präsentationen erzielt worden ist. Die Studie bleibt eine wertvolle Grundlage für den Erweiterungsprozeß." Gleichzeitig beschloß der Nordatlantikrat, daß der Erweiterungsprozeß im Jahre 1996 aus drei Elementen bestehen werde: Einmal wurde den beitragswilligen Staaten angeboten, auf individueller Basis intensive bilaterale und multilaterale Konsultationen zu führen. Durch den weiteren Ausbau der "Partnerschaft für den Frieden" werde "die Allianz ein praktisches Arbeitsprogramm annehmen, das die Bindungen zwischen der Allianz und allen unseren Partnern stärken wird". Schließlich werde die Allianz Überlegungen "darüber anstellen, welche internen Anpassungen und sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um sicherzustellen, daß die Erweiterung die Effektivität der Allianz aufrechterhält. Insbesondere müssen wir prüfen, welche Auswirkungen die Erweiterung auf Ressourcen und Personalausstattung hat..."²³

Mit diesen vorsichtigen Formulierungen, die sich bewußt jeder zeitlichen Festlegung enthielten, verdeutlichte die NATO ein weiteres Mal den beitragswilligen Staaten Ostmittel- und Südosteuropas, daß sich die Allianz mit einer Ausdehnung noch einige Zeit lassen werde. Angesichts der politisch unsicheren Verhältnisse in Rußland mit der geplanten Präsidentenwahl im Juni 1996 und der in der westlichen Welt damit verbundenen Hoffnung, Boris Jelzin möge auch der nächste Präsident der Russischen Föderation sein, war klar, daß die Diskussion über eine Osterweiterung der NATO auf westlicher Seite zumindest zurückhaltend geführt werden würde. Dabei spielte auch die Erkenntnis eine wichtige Rolle, daß alle relevanten politischen Repräsentanten in Rußland die Überlegungen der NATO strikt ablehnten. Hinzu kam, daß von der amerikanischen Führung vor den Wahlen am 5. November 1996 keine wegweisenden Schritte im Hinblick auf eine Expansion der NATO zu erwarten waren. So konnte es nicht überraschen, daß sich das Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantik-Rates, die erstmals am 3. Juni 1996 in Berlin stattfand, sich weitgehend im Rahmen der Überlegungen vom 5. Dezember 1995 in Brüssel hielt. Darin wurde ausdrücklich auf die nationalen Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation am 16. Juni hingewiesen:

"Wir hoffen, daß diese Wahlen den Reformprozeß in Rußland weiter festigen werden. Wir bleiben überzeugt, daß die Entwicklung einer starken, stabilen und

²³ Text des Kommuniqués in *Internationale Politik*, Jg. 51/1996, Nr. 5, S. 92-99 (95).

dauerhaften Partnerschaft zwischen der NATO und Rußland ein essentielles Element der Sicherheit im euro-atlantischen Raum ist. Wir alle wollen feste und konstruktive bilaterale Beziehungen mit Rußland sowie enge, kooperative, weitreichende Beziehungen zwischen der NATO und Rußland... Hier in Berlin reichen wir Rußland erneut unsere Hand zu Freundschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit."²⁴

Angesichts der westlichen Rücksichtnahme auf die Mitte 1996 geplanten Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation waren bis dahin keine spektakulären Beschlüsse der NATO hinsichtlich einer möglichen Osterweiterung zu erwarten. Der angeschlagene Gesundheitszustand des im Stichentscheid am 3. Juli wiedergewählten russischen Präsidenten Jelzin veranlaßte dann die westliche Seite, die Debatte über die Ausdehnung der NATO vorerst bis ins nächste Frühjahr auszusetzen. Dies war das Ergebnis der Gespräche, die Bundeskanzler Helmut Kohl mit Präsident Jelzin am 7. September 1996 in Moskau geführt hat. Vor dem Bundestag sagte der Bundeskanzler am 11. September, Rußland dürfe nicht das Gefühl erhalten, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Moskaus Sicherheitsinteressen müßten berücksichtigt werden. Hierüber habe er mit Präsident Clinton, Präsident Chirac und Premierminister Major Einvernehmen erzielt²⁵. In den Monaten zuvor und auch danach ließen die führenden politischen Repräsentanten Rußlands keinen Zweifel an ihrem weiteren strikten Nein zur Osterweiterung der NATO. Allerdings hatte Moskau inzwischen erkannt, daß es keine Chance gab, die bis dahin immer wieder vorgetragene Forderung durchzusetzen, die NATO kompromißlos der OSZE unterzuordnen. Doch hoffte es, auf dem Gipfeltreffen am 2. und 3. Dezember 1996 die OSZE soweit wie möglich aufzuwerten.

In der Lissabonner "Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" versprechen die OSZE-Mitgliedstaaten, "einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien (zu) schaffen, in dem alle Staaten gleichberechtigt Partner sind". Die OSZE spiele "eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung des von uns angestrebten gemeinsamen Sicherheitsraums... Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten..." Wie sehr die Erklärung um Ausgleich bemüht ist und den sowjetischen Interessen zumindest verbal entgegenkommt, zeigt die Tatsache, daß sie die NATO unerwähnt läßt: Die Teilnehmerstaaten "werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann

²⁴ Text des Kommuniqués, ebenda, Nr. 10, S. 87-97 (94).

²⁵ Text der Rede Bundeskanzler Kohls in *Bulletin*, Nr. 71, 13. 9. 1996, S. 765-772 (770). Vgl. dazu auch den Bericht "Aus Rücksicht auf Moskau wird die Debatte über die Erweiterung der Nato vorerst ausgesetzt", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. 9. 1996.

einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten."²⁶

Diese Aussage ist für die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten, die in die NATO aufgenommen werden wollen, von zentraler Bedeutung. Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, daß der russische Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin in Lissabon ein weiteres Mal die NATO-Erweiterung nach Osten strikt abgelehnt hat: "Wir erklären unsere entschiedene Opposition gegen die Pläne, die Nordatlantische Allianz und ihre militärische Infrastruktur an unsere Grenzen heranzurücken." Neue Trennungslinien in Europa würden zu einer Verschlechterung des geopolitischen Klimas in der ganzen Welt führen. Der amerikanische Vizepräsident Al Gore bezeichnete die russischen Bedenken als unbegründet. Verständlicherweise lehnte auch Weißrußlands Präsident Alexander Lukaschenko eine Ausdehnung des westlichen Verteidigungsbündnisses nach Osten strikt ab²⁷.

Schon vor der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon war man sich seitens der NATO darüber einig, die Entscheidung über einen möglichen Beitritt ostmittel- und südosteuropäischer Staaten nicht im Frühjahr, sondern erst auf einem NATO-Gipfel im Sommer 1997 zu treffen. Schon damals schien sicher, daß Polen, die Tschechische Republik und Ungarn zu den ersten Kandidaten gehören werden. Schwieriger war es hingegen, eine mögliche weitere Reihenfolge zu prognostizieren. Zu den weiteren Kandidaten gehörte vornehmlich Slowenien, dessen Einbeziehung in die westliche Allianz vor allem die USA aus militärstrategischen und geopolitischen Erwägungen heraus befürworteten; das Land würde die Verbindung über Italien nach Ungarn sicherstellen. Ungeklärt blieb, wie es die NATO mit der Slowakischen Republik, Rumänien, Bulgarien, Albanien und den drei baltischen Staaten halten wird. Trotz der permanenten Beteuerungen seitens der NATO, Rußland kein Mitspracherecht oder gar Veto einzuräumen, ist es Moskau von Anfang an gelungen, zumindest im Hinblick auf eine Einbeziehung Estlands, Lettlands und Litauens in die NATO den We-

²⁶ Text der Erklärung des OSZE-Gipfeltreffens vom 3. 12. 1996 in Lissabon, in *Internationale Politik*, Jg. 52/1997, Nr. 5, S. 72-90 (75 f.). Vgl. dazu auch die Vorbemerkung zu "Dokumente zur Sicherheitspolitik in Europa", ebenda, S. 69-71; Karl Feldmeyer, "Kinkel wertet die OSZE-Konferenz als Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. 12. 1996; Udo Bergdoll, "Eine Bühne für Europa", in *Süddeutsche Zeitung*, 29. 11. 1996.

²⁷ Zit. aus dem Bericht "Rußland bleibt bei Ablehnung der NATO-Erweiterung", in *Süddeutsche Zeitung*, 3. 12. 1996; "OSZE: Jedes Land kann Bündnis frei wählen - Die Deklaration von Lissabon", ebenda. Vgl. dazu auch den Kommentar "Fingerübungen für die Sicherheit Europas", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 283, 4. 12. 1996.

sten zu veranlassen, die politischen Führungen dieser drei Staaten auf lange Zeit zu vertrösten²⁸.

5. *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997*

Eine Woche nach der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon erörterte der Nordatlantik-Rat am 10. Dezember 1996 auf Außenminister-Ebene in Brüssel neben der Strukturreform die Aufnahme neuer Mitglieder, die Sicherheitspartnerschaft mit Rußland und die spezifische Beziehung zur Ukraine. Den Staats- und Regierungschefs wurde empfohlen, "ein Gipfeltreffen in Madrid am 8. - 9. Juli einzuberufen, um den Kurs der Allianz zur Festigung der euro-atlantischen Sicherheit auf dem Weg in das 21. Jahrhundert zu bestimmen". Die Agenda für diesen Gipfel umfaßte u. a. folgende Punkte:

- die Einladung an eines oder mehrere der Länder, die Interesse am Beitritt zur Allianz bekundet haben, zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen;
- die Zusicherung, daß die Allianz für den Beitritt weiterer Mitglieder offenbleibt, und weiterhin, wie in der Vergangenheit, bereit ist, Konsultationen mit Nationen durchzuführen, die eine NATO-Mitgliedschaft anstreben;
- die Stärkung der Kooperations-Beziehungen mit allen unseren Partnern, auch durch eine erweiterte Partnerschaft für den Frieden (PfP) und die Initiative, einen Atlantischen Partnerschaftsrat zu schaffen;
- die Intensivierung und Festigung der Beziehungen mit Rußland über die Partnerschaft für den Frieden hinaus mit dem Ziel, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine Vereinbarung über die Entwicklung einer starken, stabilen und dauerhaften Sicherheitspartnerschaft zu erreichen;

²⁸ Vgl. dazu beispielsweise Jasper von Altenbockum, "Zwerge am Rande des russischen Reiches - Sicherheitsgarantien für die baltischen Republiken", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. 8. 1996; ders.: "Hier wie dort - die Furcht vor Rußland. Warum das Baltikum in diese NATO will und warum nur NATO-Länder dies abzuwehren versuchen", ebenda, 29. 10. 1996; ders.: "Mittel- und Osteuropa im 'Nach-Übergang' - Die Konferenz von Vilnius / Rußlands Schatten über dem Baltikum", ebenda, Ausgabe, 8. 9. 1997; Helmut Hubel, "Sicherheit an der Ostsee - Die Europäische Union, die baltischen Staaten und das postsojwjetische Rußland", ebenda, 8. 7. 1997. Die russische Führung hat gleichfalls mehrfach zum Ausdruck gebracht, daß sie einen etwaigen Beitritt Finnlands zur NATO nicht hinzunehmen bereit ist. Vgl. dazu "Finnland in der Nato für Moskau inakzeptabel", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 64, 18. 3. 1997; "Moskau droht wieder", ebenda, Nr. 65, 19. 3. 1997; "Gewichtsverlagerung in Helsinki", ebenda, Nr. 68, 22. / 23. März 1997. Der Nordische Rat, dem Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark und Island angehören, hat unmißverständlich klargestellt, daß er den baltischen Staaten keine verteidigungspolitischen Garantien geben könne. Damit nehmen alle fünf Mitglieder des Nordischen Rats in bezug auf die Sicherheit an der Ostsee eine Position ein, die Schweden und Finnland schon zuvor vertreten hatten. Vgl. dazu "Baltikum ohne Sicherheitsgarantie des Nordens - Klarstellungen des Nordischen Rats", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 199, 28. 8. 1996.

– die Fortentwicklung einer erweiterten Beziehung mit der Ukraine...²⁹

Von zentraler Bedeutung war die weitere Aussage, daß nach Ansicht der NATO "die nuklearen Kräfte der Bündnispartner weiterhin eine einzigartige und essentielle Rolle in der Allianzstrategie der Kriegsverhinderung spielen. Von neuen Mitgliedern, die in jeder Beziehung Vollmitglieder der Allianz sein werden, wird erwartet, daß sie das Konzept der Abschreckung sowie die essentielle Rolle unterstützen, die die Nuklearwaffen in der Allianzstrategie spielen. Die Erweiterung der Allianz wird keine Änderung im gegenwärtigen Nukleardispositiv der NATO erforderlich machen, und daher haben die NATO-Länder nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlaß, nukleare Waffen auf dem Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch sehen sie die Notwendigkeit, das NATO-Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik in irgendeinem Punkt zu verändern - und wir sehen dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit."

Mit dieser zeitlichen Festlegung dokumentierten die NATO-Außenminister Mut und Selbstvertrauen, da Ende 1996 und Anfang 1997 die politische Führung Rußlands ihren Widerstand gegen die geplante Osterweiterung der westlichen Verteidigungs- und Wertegemeinschaft keinesfalls gemildert hatte. Immer wieder kamen aus Moskau Äußerungen, daß man sich mit dem Prinzip der Ostausdehnung der NATO bestenfalls widerwillig und zähneknirschend abfinde. Mit den Beschlüssen von Brüssel war auch den schärfsten Kritikern in Rußland klar, daß die NATO nicht mehr von ihrem Ansinnen abzubringen war, mit Verhandlungen über den Beitritt ostmittel- und südosteuropäischer Staaten zu beginnen. Am 11. Dezember 1996 wurden die Außenminister und Vertreter der Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Kooperationsrats und der Partnerschaft für den Frieden in Brüssel über die Ergebnisse der Tagung des Nordatlantik-Rats vom 10. Dezember informiert. An dem Treffen nahmen ebenfalls der Generalsekretär der Westeuropäischen Union und der amtierende Vorsitzende der OSZE teil, mit dem der fünfte Jahrestag der Gründung des im Dezember 1991 ins Leben gerufenen Nordatlantischen Kooperationsrats begangen worden ist³⁰.

So vermochte niemand am 10. / 11. Dezember 1996 und danach zu prophezeien, daß es der NATO, vor allem Generalsekretär Javier Solana nach rund viermonatigen Verhandlungen doch noch gelingen sollte, vor dem NATO-Gipfel am 8. / 9. Juli 1997 die Führung Rußlands zu veranlassen, die "Grundakte über die gegenseitigen Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" am 27. Mai 1997 in Paris zu unterzeichnen. Mit Recht spricht man von einer "neuen Ära im Verhältnis Rußlands zur NATO". Zutreffend meint Solana selbst, "der Aufbau eines demokratischen, friedlichen und stabilen Europa kann dauern, aber mitunter erleben wir Fortschritte, die

²⁹ Text des Kommuniqués in *Bulletin*, Nr. 3, 9. 1. 1997, S. 17-23 (17 f.) und *Internationale Politik*, Jg. 52/1997, Nr. 5, S. 97-109.

³⁰ Text der Zusammenfassung des Vorsitzenden des Nordatlantik-Rats in *Bulletin*, ebenda, S. 24 f. und *Internationale Politik*, ebenda, S. 109 f. Vgl. zum weiteren Verlauf der Diskussion Karl-Heinz Kamp, *Die NATO nach der Erweiterung: Elemente einer Post-Erweiterungsstrategie*, Arbeitspapier, Bereich Forschung und Beratung - Internationale Politik - der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, März 1997; ders.: "Nach der Nato-Ost-Erweiterung. Den abgelehnten Bewerbern muß vielfältige politische und militärische Kooperation angeboten werden", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. 4. 1997.

Quantensprüngen gleichen. Die Grundakte zwischen der NATO und Rußland ist solch ein Quantensprung."³¹

Mißt man die Grundakte an den ursprünglichen Zielen Moskaus, nach der Auflösung des Warschauer Paktes am 1. Juli 1991 die KSZE und spätere OSZE zur entscheidenden militär- und sicherheitspolitischen Institution in Europa zu entwickeln und ihr die NATO soweit wie möglich unterzuordnen, dann liegt der Erfolg der westlichen Verteidigungsallianz offen zu Tage. Zum Verhältnis der OSZE zur NATO heißt es in der Grundakte:

"Der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation kommt eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa zu... Im Einklang mit der Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert und unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Lissabonner Gipfels betreffend eine Europäische Sicherheitscharta werden die NATO und Rußland eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE mit dem Ziel anstreben, in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken."³²

Ausführlich regelt die Grundakte den "Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit", um dafür den Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rat einzurichten. Ausdrücklich heißt es dazu: "Die Konsultationen erstrecken sich nicht auf innere Angelegenheiten der NATO, der NATO-Mitgliedstaaten oder Rußlands." Der Ständige Gemeinsame Rat wird zweimal jährlich auf der Ebene der Außenminister und auf der Ebene der Verteidigungsminister sowie monatlich auf der Ebene der Botschafter / Ständigen Vertreter beim Nord-Atlantik-Rat tagen. Den Vorsitz im Ständigen Gemeinsamen Rat führen gemeinsam der Generalsekretär der NATO, ein nach dem Rotationsprinzip bestimmter Vertreter eines der NATO-Mitgliedstaaten und ein Vertreter Rußlands. Zur Unterstützung der Arbeit dieses Gremiums werden die NATO und Rußland die erforderlichen Verwaltungsstrukturen schaffen. Rußland wird "eine Vertretung bei der NATO einrichten, die von einem Vertreter im Botschafterrang geleitet wird".

Angesichts der Bestrebungen Moskaus, einen möglichst großen Einfluß auf die künftige Entwicklung der westlichen Militärallianz zu nehmen, ist folgende Aussage der Grundakte von zentraler Bedeutung: "Die Bestimmungen dieser Akte räumen der NATO oder Rußland in keinerlei Hinsicht ein Veto-Recht über die Handlungen der jeweils anderen Seite ein, noch beeinträchtigen oder beschränken sie die Rechte der NATO oder Rußlands auf unabhängige Entscheidungsfindung und unabhängiges Handeln. Sie dürfen nicht als Mittel zur Beeinträchtigung der Interessen anderer Staaten dienen."

In einem weiteren zentralen Punkt hat sich die russische Führung gleichfalls nicht durchzusetzen vermocht. Gern hätte sie dieses Dokument mit der NATO als völkerrechtlich verbindlichen Vertrag abgeschlossen. Dieses Ansinnen hat jedoch die

³¹ Javier Solana, "Nato und Rußland: eine echte Partnerschaft", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. 5. 1997.

³² Text der Grundakte in *Bulletin*, Nr. 43, 3. 6. 1997, S. 449-453 (450).

NATO von Anfang an strikt abgelehnt; die Grundakte ist eine politische Deklaration: "Damit ist das Übereinkommen freilich nicht gleich unverbindlich. Vielmehr wird es die künftige Politik der Partner bestimmen, und der vorgesehene Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat wird seine Beschlüsse, wengleich nicht rechtlich, so doch politisch verbindlich fassen; und sie werden dann in die Tat umgesetzt werden."³³

Wichtig ist darüber hinaus, daß sich die NATO rechtlich nicht verpflichtet hat, dem weiteren Wunsch Moskaus zu entsprechen, neuen Mitgliedern von Anfang an nur einen geminderten Sicherheitsstatus zu gewähren. Dazu heißt es in Teil IV "Politisch-militärische Angelegenheiten" der Grundakte: "Die Mitgliedstaaten der NATO wiederholen, daß sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlaß haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern - und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen. Dies schließt die Tatsache ein, daß die NATO entschieden hat, sie habe nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlaß, nukleare Waffenlager im Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten einzurichten..."

Außerdem verpflichten sich die Mitgliedstaaten der NATO und Rußland, "während der Verhandlungen, wie in dem Dokument über Umfang und Parameter vorgesehen, Zurückhaltung zu üben hinsichtlich der gegenwärtigen Dispositive und Fähigkeiten ihrer konventionellen Streitkräfte... Die Mitgliedstaaten der NATO und Rußland gehen davon aus, daß die Anpassung des KSE-Vertrags dazu beitragen sollte, gleiche Sicherheit für alle Vertragsstaaten unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in einem politisch-militärischen Bündnis zu gewährleisten, um sowohl die Stabilität zu wahren und zu stärken als auch weiterhin jede destabilisierende Erhöhung der Zahl der Streitkräfte in verschiedenen Regionen Europas und in Europa insgesamt zu verhindern..."³⁴

Zwar ist auch diese Festlegung eine weitreichende Konzession der NATO gegenüber Moskau, doch hat sie hier keine rechtliche Verpflichtung übernommen, auch in kritischen Situationen auf die Stationierung konventioneller Streitkräfte auf dem Territorium neuer Mitglieder zu verzichten. Zu den schärfsten Kritikern der NATO-Rußland-Grundakte gehört Henry A. Kissinger, der vor allem die vorgesehene "Konsultations-Maschinerie" bemängelt³⁵. Dieser These hält NATO-Generalsekretär Solana entgegen:

"Die NATO wird durch die Grundakte zwischen der NATO und Rußland keiner anderen Organisation unterstellt. Die politische oder militärische Wirksamkeit der Allianz - das schließt ihre Fähigkeit zur Erfüllung der Sicherheitsverpflichtungen gegenüber den gegenwärtigen und den künftigen Mitgliedern ein - wird nicht vermindert. Die NATO und Rußland werden im Ständigen Gemeinsamen Rat bei

³³ So Ulrich Fastenrath, "Die Nato-Rußland-Grundakte - Was außerrechtliche Verträge bedeuten", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. 5. 1997.

³⁴ Text in *Bulletin*, a. a. O. (Anm. 32), S. 452.

³⁵ Henry A. Kissinger: "Die Nato läuft Gefahr, wie die Uno auf den Status eines Debattierclubs herabzusinken", in *Welt am Sonntag*, 8. 6. 1997; ders.: "Die Erweiterung der Nato muß Amerikas wichtigstes Ziel sein", ebenda, 12. 1. 1997.

einer ganzen Reihe von Aufgaben zusammenarbeiten. Dieser Ständige Gemeinsame Rat bleibt jedoch klar getrennt vom Nordatlantik-Rat, dem Entscheidungsgremium der NATO."³⁶

Kissinger hingegen meint, "in der Praxis werden die Grenzen zwischen dem NATO-Rat und den Ständigen Rat... mit der Zeit immer stärker verwischt werden. Rußland nähert sich einer de-facto-Mitgliedschaft in der NATO." Außerdem kritisiert er, daß sich die neuen NATO-Mitglieder mit einem "Mitgliedsstatus zweiter Klasse" sowohl im Hinblick auf die Stationierung ausländischer NATO-Truppen als auch auf die Aufstellung von Atomwaffen auf ihrem Territorium zufrieden geben müßten: "Das Ironische an all dem ist, daß Rußland zwei Jahre vor den neuen Mitgliedern eine Stimme in der NATO haben wird, weil die Mitteleuropäer noch darauf warten müssen, daß die Parlamente der NATO-Staaten der Ausweitung des Bündnisses zustimmen."

Auch wenn eine neue Ära im Verhältnis Rußlands zur NATO mit der Unterzeichnung der Grundakte in Paris begonnen hat, vermag niemand vorauszusehen, wie sich die westliche Verteidigungs- und Wertegemeinschaft entwickeln wird. Im Gegensatz zur massiven Kritik Henry A. Kissingers urteilen die meisten westlichen Beobachter zurückhaltender, wenn sie auch nicht alle das überaus positive Urteil des NATO-Generalsekretärs teilen. Bedenkt man den langwierigen massiven Widerstand Moskaus gegen eine wie auch immer geartete Ausdehnung der NATO nach Ostmittel- und Südosteuropa, dann muß man Präsident Jelzin nicht nur Mut und Entschlossenheit, sondern auch den Willen zum Handeln attestieren. Eindrucksvoll hat Walther Stützle die Problematik auf den Punkt gebracht:

"...die Pariser Akte... soll Kooperation mit einem Partner besonderer Art begründen: Moskau nimmt zwar mit der NATO am Tisch Platz, wird aber nicht ihr Mitglied. Auch Rußland hat zwar eine Option, Mitglied der Allianz zu werden, doch könnte Moskau diese heute und auf absehbare Zeit nicht einlösen. Diese Konstruktion aus Nähe und Distanz aber verlangt von allen ein Maß an politisch-diplomatischer Fingerfertigkeit, die sich nicht über Nacht einstellt, und die sich überdies an keinem Beispiel orientieren kann. Niemand hat Erfahrung mit einem Kooperationsmodell, in dem ein weltmachtgeführtes Bündnis und eine zur Großmacht abgemagerte Weltmacht sich institutionell so eng miteinander verzahnen, daß sie alles voneinander wissen, und doch unabhängig bleiben wollen in ihrer Freiheit zur Entscheidung. NATO und Rußland erproben das Modell Eintritt ohne Beitritt. Beide werden sehr bald merken, daß der Weg von der Unterschrift bis zum Erfolg weit und steinig ist."³⁷

Zutreffend ist die Grundakte von Paris als ein "Dokument des Überganges" apostrophiert worden, "eine weitere Wegmarke auf dem langen Weg auf den Strukturen und auf dem Denken des kalten Krieges hinaus in eine neue Epoche der Geschichte, in der die Protagonisten - von den Amerikanern über die West- und Mitteleuropäer bis zu den Russen - ihre definitiven Rollen erst noch finden müssen... So bewahrt das Bündnis, wenn sich die Beziehungen zwischen der NATO und

³⁶ J. Solana, a. a. O. (Anmerkung 31).

³⁷ Walther Stützle: "Aufbruch, Nichtabrechnung", in *Der Tagesspiegel*, 28. 5. 1997.

Rußland wieder abkühlen sollten, weitestgehend seine Handlungsfreiheit. Einigkeit unter den NATO-Partnern vorausgesetzt, bietet die Akte Moskau kaum Möglichkeiten, um die Entscheide des Bündnisses handfest zu beeinflussen. Aber auch die gegenteilige Entwicklung ist denkbar: Sollte die in Paris beschworene, stetig engere Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen dem atlantischen Bündnis und Rußland Wirklichkeit werden, würde die 'alte', zur Eindämmung Rußlands gegründete NATO tatsächlich allmählich überflüssig werden. Wohlweislich indes nimmt die Gründungsakte dieses Wunschergebnis nicht vorweg."³⁸

III. Der Madrider NATO-Beschluß über die Osterweiterung vom 8. Juli 1997

Am 29. Mai 1997, zwei Tage nach der Unterzeichnung der Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation in Paris, bereitete die Ministertagung des Nordatlantik-Rates in Sintra / Portugal das NATO-Gipfeltreffen in Madrid am 8. und 9. Juli vor. Es wurde beschlossen, der Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates am 30. Mai 1997 in Sintra / Portugal vorzuschlagen, gemeinsam den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat ins Leben zu rufen. Er soll an die Stelle des Nordatlantischen Kooperationsrates treten und die positiven Erfahrungen dieses Gremiums und der Partnerschaft für den Frieden "miteinander verbinden, indem er den übergreifenden Rahmen für politische und sicherheitsrelevante Konsultationen sowie für eine gestärkte Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden bildet, deren grundlegende Elemente Gültigkeit behalten werden... Wir sind erfreut über die dynamische und erfolgreiche Entwicklung der Partnerschaft für den Frieden mit 27 Staaten."³⁹

Am 30. Mai 1997 traten der Nordatlantische Kooperationsrat und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat in Sintra / Portugal zusammen, um das "Grundlagendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats" zu verabschieden, der je nach Bedarf in unterschiedlicher Zusammensetzung tagen und in der Regel einmal monatlich auf Botschaferebene in Brüssel zusammentreten wird. Die derzeitigen Mitglieder des Nordatlantischen Kooperationsrates und Teilnehmerstaaten der Partnerschaft für den Frieden werden auf Wunsch ohne weiteres Mitglieder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates, der anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zum Beitritt offensteht, die in der Lage und bereit sind, seine grundlegenden Prinzipien anzunehmen und zu seinen Zielen beizutragen⁴⁰.

Bis zur NATO-Gipfelkonferenz am 8. und 9. Juli 1997 in Madrid wurde lebhaft die Frage diskutiert, welche der insgesamt 12 Staaten, die der westlichen Verteidigungsallianz beitreten wollen, zu Verhandlungen darüber eingeladen werden sollen. Sieben von ihnen standen von Anfang an außerhalb der Diskussion. Konkret

³⁸ So der Kommentar "Ein Dokument des Übergangs", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 120, 28. 5. 1997.

³⁹ Text des Kommuniqués in *Bulletin*, Nr. 50, 16. 6. 1997, S. 576-578 (576).

⁴⁰ Text, ebenda, S. 579-581.

ging es um die Frage, ob neben Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik Verhandlungen über den Beitritt auch mit Slowenien und Rumänien aufgenommen werden sollen. Während sich von den 16 NATO-Mitgliedern neun Länder dafür ausgesprochen hatten, waren zwei für die Beschränkung auf drei Staaten; fünf NATO-Staaten hatten sich nicht eindeutig festlegen wollen und galten daher in dieser Frage als "flexibel". Für "eine Beschränkung auf drei neue Mitglieder hätten sich, so hieß es, das größte und das kleinste Mitgliedsland ausgesprochen: Amerika und Island, während Großbritannien, Norwegen, die Niederlande, Deutschland und Dänemark eine Festlegung vermieden hätten. Danach bestünde die Gruppe der Unterstützung einer großen Erweiterung um fünf Länder aus Belgien, Luxemburg, Frankreich, Spanien, Kanada, Portugal, Italien, Griechenland und der Türkei."⁴¹

Da die amerikanische Führung frühzeitig ihre Position, nur für die Aufnahme dreier Länder zu plädieren, publik und eine Diskussion über einen erweiterten Kandidatenkreis kompromißlos abgelehnt hatte, entschied der NATO-Gipfel am 8. Juli 1997 in Madrid, die Tschechische Republik, Ungarn und Polen zu Beitrittsgesprächen mit der NATO einzuladen: "Unser Ziel ist es, die Beitrittsprotokolle auf den Ministertagungen im Dezember 1997 zu unterzeichnen und den Ratifikationsprozeß so rechtzeitig beendet zu sehen, daß die Mitgliedschaft zum fünfzigjährigen Jubiläum des Washingtoner Vertrags im April 1999 wirksam werden kann"⁴².

In der "Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit" vom 8. Juli 1997 bekräftigen die Signatäre, daß die NATO nach Artikel 10 des Nordatlantik-Vertrages für neue Mitglieder offen bleibt: "Das Bündnis wird weiterhin neue Mitglieder willkommen heißen, die in der Lage sind, die Grundsätze des Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des euro-atlantischen Gebiets beizutragen. Das Bündnis erwartet, daß es in den kommenden Jahren weitere Einladungen an Staaten aussprechen wird, die willens und fähig sind, die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Mitgliedschaft zu übernehmen, wenn die NATO zu dem Schluß gelangt, daß die Aufnahme dieser Staaten den übergreifenden politischen und strategischen Interessen des Bündnisses dient und daß die Aufnahme die gesamteuropäische Sicherheit und Stabilität verbessern würde."

Die abgelehnten Bewerber werden nachdrücklich ermutigt, "sich aktiv am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der Partnerschaft für den Frieden zu beteiligen, was ihre politische und militärische Einbeziehung in die Arbeit der Allianz weiter vertiefen wird". Der neu geschaffenen Euro-Atlantische Partnerschaftsrat "schafft eine neue Dimension in den Beziehungen zu unseren Partnern", denen die Möglichkeit gegeben wird, im Einklang mit dem am 28. März 1977 in Kraft getretenen Brüsseler Übereinkommen diplomatische Missionen bei der NATO einzurichten. Die Pariser Grundakte vom 27. Mai 1997 wird als "eine historische Errungenschaft" bezeichnet, die "eine neue Ära in den europäischen Sicherheitsbeziehungen, eine Ära der Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland" eröffne.

⁴¹ So Karl Feldmeyer, "Neun Nato-Staaten sprechen sich für die 'große' Ost-Erweiterung aus", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. 6. 1997; "Die Nato-Erweiterung - nur ein erster Schritt", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 156, 9. 7. 1997.

⁴² Text der Erklärung von Madrid vom 8. 7. 1997, in *Bulletin*, Nr. 64, 31. 7. 1997, S. 765-770 (766).

Mit der am 9. Juli 1997 gleichfalls in Madrid unterzeichneten "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine" wird die Kooperation zwischen beiden - wie es in der Erklärung vom 8. Mai heißt - "auf eine substantiellere Ebene" gehoben, "neues Potential für die Stärkung unserer Beziehungen" erschlossen und "die Sicherheit im weiteren Sinne in der Region" verbessert⁴³. Dieses Dokument ist auch insofern bedeutungsvoll, als die russische Führung mit der Annäherung der Ukraine an die westliche Sicherheits- und Wertegemeinschaft beachtliche Schwierigkeiten hatte. Präsident Leonid Kutschma ist ein diplomatisches Meisterstück gelungen, nach der Unterzeichnung der Pariser Grundakte vom 27. Mai 1997 Präsident Jelzin zu bewegen, erstmals nach dem staatlichen Zerfall der UdSSR die Ukraine zu besuchen und am 31. Mai 1997 in Kiew mit Präsident Kutschma den Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine zu unterzeichnen⁴⁴.

IV. Schlußbemerkung

Dem Westen ist zu attestieren, daß er mit viel Geduld, Zähigkeit und Einfühlungsvermögen bemüht war, die diplomatische Führung in Moskau, vor allem Präsident Jelzin, davon zu überzeugen, daß eine Erweiterung der NATO auf den ostmittel- und südosteuropäischen Raum die Sicherheit Rußlands nicht gefährdet, da sie sich stets als eine defensive Allianz verstanden hat und auch weiterhin versteht. Moskau mußte sich widerwillig damit abfinden, daß die früheren Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und die drei baltischen Staaten, die Stalin nach seinem Komplott mit Hitler 1939 gewaltsam 1940 der UdSSR einverleibt hat, die Freiheit der Bündniswahl besitzen. Der langjährige und massive Widerstand der russischen Führung gegen eine Erweiterung der westlichen Verteidigungs- und Wertegemeinschaft hat das Mißtrauen der NATO-Aspiranten gegenüber der eurasischen Großmacht und zweiten wichtigsten Nuklearmacht neben den USA noch verstärkt. Daß "Jelzin der Versuchung, bei diesem emotionsträchtigen Thema mit den chauvinistischen Wölfen zu heulen, schließlich widerstanden hat, verdient Anerkennung. Seine Entscheidung, das Kooperationsangebot der NATO anzunehmen und so die begrenzte Partnerschaft mit dem Westen auszubauen, anstatt mit nationalistischer Stimmungsmache billige po-

⁴³ Text der "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Ukraine" vom 9. 7. 1997, ebenda, S. 771-774. Vgl. dazu Thomas Urban, "Das Kunststück des Leonid Kutschma", in *Süddeutsche Zeitung*, 9. 5. 1997.

⁴⁴ Englischer Text des russisch-ukrainischen Vertrags vom 31. 5. 1997, in *ITAR TASS News Agency (World Service)*, Moskau, 31. 5. 1997. Vgl. dazu auch "Neue Freundschaft zwischen Rußland und der Ukraine", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2. 6. 1997; Thomas Urban, "Ein fragiles Staatsgebilde - gefestigt. Von dem Abkommen mit Moskau erhofft sich die Ukraine ein Ende russischer Pressionen", in *Süddeutsche Zeitung*, 2. 6. 1997. Text der von den Präsidenten Jelzin und Kutschma gleichzeitig unterzeichneten russisch-ukrainischen Deklaration vom 31. 5. 1997 in *Deutsche Welle - Monitor-Dienst Osteuropa*, 2. 6. 1997, S. 1-5.

pulistische Punkte zu sammeln und außenpolitisches Porzellan zu zerschlagen, ist auch eine Weichenstellung für die Fortsetzung des Reform- und Demokratisierungsprozesses in Rußland. Wenn dieses große und risikoreiche Projekt weiter vorankommt, so ist in der langfristigen Perspektive selbst eine volle Mitgliedschaft Moskaus in der NATO denkbar."⁴⁵

Von deutscher Seite wurde und wird eine Ostausdehnung der NATO nicht zuletzt deshalb befürwortet, da dann die Ostgrenze des Landes nicht mehr zugleich die Ostgrenze der westlichen Verteidigungsallianz bildet. Bundeskanzler Kohls nicht unstrittige These, der Westen solle vorsichtig und behutsam vorgehen und dabei auf Präsident Jelzin gehörig Rücksicht nehmen, hat sich als richtig erwiesen und fand frühzeitig die Unterstützung der wichtigsten westlichen Staats- und Regierungschefs. Eine andere Frage ist, ob Bonn mit seiner betonten Zurückhaltung in der Diskussion über die Zahl der Aufnahme-Kandidaten geschickt und überzeugend taktiert hat. Daß Rumänien und Slowenien⁴⁶ trotz ihres intensiven Werbens unberücksichtigt blieben, hat zumindest einen Vorteil: Die NATO kann die geplante zweite Aufnahmerunde nicht allzuweit hinausschieben. In dieser Zeit ist es auch Aufgabe des Westens, die russische Führung davon zu überzeugen, daß auch die drei baltischen Staaten über das Recht der Allianzwahl verfügen.

Im Westen ist eine positive Folge der langjährigen Diskussion um eine NATO-Ausdehnung viel zu wenig beachtet worden, die Gerhard Gnauck so umschrieben hat: "Seit der Beitritt zur NATO - und, in zweiter Linie, zur Europäischen Union - für manche Staaten in greifbare Nähe gerückt ist, vollzieht sich im Ost und Südosten Europas ein Aussöhnungsprozeß von epochaler Tragweite. Wie von unsichtbarer Hand geleitet, setzen sich Staatsmänner in Mittel- und Osteuropa an einen Tisch und besiegeln mit ihren Unterschriften 'Versöhnung', 'Verständigung', 'Anerkennung der Grenzen' und 'gute Nachbarschaft', kaum daß diese so richtig begonnen hat. Plötzlich scheinen alle Schwierigkeiten lösbar, bittere Vergangenheiten überwindbar. Der Sog der westlichen Lebensweise entfaltet seine Wirkung; die 'Europäisierung Europas' schreitet voran."⁴⁷

In diesem Zusammenhang muß auch der beachtliche Beitrag der KSZE / OSZE genannt werden, dem Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten stärkere Geltung zu verleihen. Zahlreiche Dokumente legen darüber Zeugnis ab⁴⁸. Von zentraler Bedeutung ist der am 20.

⁴⁵ So der Kommentar "Jelzin besinnt sich auf die Westpolitik", in *Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe*, Nr. 111, 15. 5. 1997.

⁴⁶ Vgl. zur Position Rumäniens Anneli Ute Gabanyi, "Rumäniens Beitrittsstrategie zur NATO. Scheitern oder Chance?", in *Osteuropa*, Jg. 47/1997, S. 885-897.

⁴⁷ Gerhard Gnauck, "Vorabfrüchte der NATO-Erweiterung", in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. 5. 1997.

⁴⁸ Über die KSZE / OSZE liegt ein umfangreiches Schrifttum vor, das hier nicht vermerkt werden kann. Vgl. dazu die umfangreiche Studie von Jens Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme*, Berlin 1996, die der Problematik der Menschenrechte und dem Schutz nationaler Minderheiten breiten Raum einräumt. Vgl. auch die Nachweise bei J. Hacker, a.a. O. (Anm. 1), S. 192-202.

März 1995 von den 52 Staaten der OSZE in Paris angenommene "Stabilitätspakt für Europa"⁴⁹. Unmißverständlich hat die NATO-Studie zur Erweiterung des Bündnisses vom 28. September 1995 den Beitritts-Aspiranten ins Stammbuch geschrieben - um es zu wiederholen -, daß die westliche Verteidigungsallianz nicht gewillt ist, Staaten aufzunehmen, die das Bündnis mit ethnischen Disputen oder externen territorialen Streitigkeiten einschließlich irredentischer Ansprüche belasten könnte.⁵⁰

Seit 1991 haben die an einem Beitritt zur NATO interessierten Staaten zahlreiche Abkommen und Vereinbarungen miteinander geschlossen oder Erklärungen ausgetauscht, die sich vor allem auf die Anerkennung von Grenzen, dem Schutz der Menschenrechte und den Ausschluß ethnischer Dispute beziehen. Dem "Stabilitätspakt für Europa" vom 20. März 1995 ist ein umfangreiches Verzeichnis dieser Abkommen, Vereinbarungen und politischer Erklärungen beigelegt⁵¹. In der Zwischenzeit sind weitere Grundlagen-, Kooperations- und Grenzverträge geschlossen worden. Von besonderer Bedeutung sind der Vertrag über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft zwischen Rumänien und Ungarn vom 16. September 1996, der u. a. Regelungen für die jeweiligen Minderheiten enthält⁵², der Vertrag über die Beziehungen guter Nachbarschaft und Kooperation zwischen Rumänien und der Ukraine vom 3. Mai 1997, in dem beide Seiten die gemeinsame Grenze anerkennen und der detaillierte Bestimmungen über den Schutz der "ethnischen, kulturellen, sprachlichen Identität der rumänischen Minderheit in der Ukraine und der ukrainischen Minderheit in Rumänien" vorsieht⁵³, und das Abkommen über gegenseitige Anerkennung der gemeinsamen Grenze zwischen Polen und Litauen vom 6. März 1996⁵⁴. Bereits am 19. März 1995, unmittelbar vor der OSZE-Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, unterzeichnet Ungarn und die Slowakei einen Grundlagenvertrag über die Minderheitenfrage, der jedoch die tiefgreifenden

⁴⁹ Text des Stabilitätspakts für Europa vom 20. 3. 1995, in *Bulletin*, Nr. 24, 27. 3. 1995, S. 197-200.

⁵⁰ Nachweis oben, Anm. 18.

⁵¹ Text, a. a. O. (Anm. 49), S. 200-202.

⁵² Eine deutsche Übersetzung des Vertrags stellte die rumänische Botschaft in Bonn dem Verf. zur Verfügung. Vgl. dazu auch die Angaben in *Archiv der Gegenwart*, Jg. 1996, S. 41405 f.

⁵³ Eine englische Übersetzung des Vertrags stellte die rumänische Botschaft in Bonn dem Verf. zur Verfügung. Mit diesem Vertrag hat Bukarest endgültig auf die Nord-Bukowina und Bessarabien verzichtet, die nach dem Stalin-Hitler-Komplot vom 23. 8. und 28. 9. 1939 der UdSSR 1940 rechtswidrig als 13. Sozialistische Sowjetrepublik eingegliedert wurden. Vgl. dazu Jens Hacker, *Der Ostblock - Entstehung, Entwicklung und Struktur 1939-1980*, Baden-Baden 1983, S. 8- 24.

⁵⁴ Vgl. dazu die Angaben in *Archiv der Gegenwart*, Jg. 1996, S. 40858 f. Polen und Litauen hatten bereits am 26. April 1994 einen "Vertrag für freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarschaftliche Zusammenarbeit" geschlossen. Auszüge daraus in *Ost-Europa*, Jg. 44/1994, A. 636 f. Vgl. zu den komplizierten polnisch-litauischen Beziehungen seit 1920 Karl Hartmann, "Polen und die Unabhängigkeit Litauens", ebenda, Jg. 42/1992, S. 329-351. Hingewiesen sei auch auf die am 21. 5. 1997 von den Präsidenten Polens und der Ukraine, Aleksander Kwasniewski und Kutschma, unterzeichnete "Versöhnungserklärung". Text der Erklärung in *Archiv der Gegenwart*, Jg. 1997, S. 42032-42035.

Minderheiten-Probleme nicht zu lösen vermochte. "Getrieben von chauvinistischen Koalitionspartnern sowie seinem eigenen Machterhaltungstrieb, vermag... das Mečiar-Regime die Chancen des von ihm selbst unterzeichneten Grundlagenvertrages nicht zu begreifen. Diese Unfähigkeit, konstitutionelle Verpflichtungen zu befolgen und vertragliche Zusagen einzuhalten, unterscheidet aus der Sicht von NATO und EU die Slowakei von ihren meisten Nachbarn... Nur Budapest reagierte anders. Man möchte Preßburg wünschen, daß es ähnlich wie Ungarn die Konsequenzen aus der eigenen Großmut beim Vertragsabschluß akzeptiert. Sonst wird die Slowakei tatsächlich zum Paria, zum geschnittenen Schmuttelkind der Region."⁵⁵

Eine wichtige Funktion bei der Osterweiterung der NATO, der verabredeten und institutionalisierten Kooperation mit Rußland und der "Anbindung" der Ukraine an die westliche Militärallianz hat der bereits erwähnte Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Russischen Föderation und Ukraine vom 31. Mai 1997 inne. Nun ist zu hoffen, daß die russische Führung bereit ist, mit den drei baltischen Staaten möglichst bald Abmachungen zu treffen, die ihren berechtigten Sicherheitsinteressen gerecht werden.⁵⁶

⁵⁵ Michael Frank, "Auf dem Weg zum Schmuttelkind. Die junge Slowakei verspielt ihre Chance, zu einem geachteten Partner für Europa zu werden", in *Süddeutsche Zeitung*, 18. 8. 1997. Vgl. zu diesen Abmachungen und Absprachen und die möglichen künftigen Perspektiven G. Gnauck, a. a. O. (Anm. 47).

⁵⁶ Nach Abschluß dieses Manuskripts erschien Nr. 9/1997 der Zeitschrift "Internationale Politik" mit einer umfangreichen Dokumentation "zum neuen Sicherheitsverständnis und zur Osterweiterung der NATO", die die Zeit von Ende Mai bis Mitte Juli 1997 erfaßt und auch die Reden der Präsidenten der USA, Frankreichs und Rußlands, Bill Clinton, Jacques Chirac und Boris Jelzin, anläßlich der Unterzeichnung der Grundakte zwischen der NATO und Rußland am 27. 5. 1997 in Paris enthält.

HANSJÖRG EIFF

Die Bedeutung der OSZE für das Konfliktmanagement in Südosteuropa

In der Gipfelerklärung von Lissabon vom 3. Dezember 1996 bezeichnen die Staats- und Regierungschefs der 54 OSZE-Mitgliedsstaaten die Organisation als "eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Normalisierung der Lage nach Konflikten".

Die OSZE ist freilich nicht die einzige internationale Organisation, die sich mit diesen Aufgaben beschäftigt. Auch die VN, die EU, die WEU, die NATO und der Europarat betreiben in diesem Sinne Konfliktmanagement. Die Organisationen handeln dabei im Auftrag unterschiedlicher, sich zum Teil überschneidender Mitgliederkreise, und sie handeln im wesentlichen mit jeweils unterschiedlichen Mitteln. Für die Gestaltung internationaler Politik ist die Frage sinnvoller Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen hochaktuell. Dies gilt nicht zuletzt für Südosteuropa, wo seit 1991 Hauptschwerpunkte des internationalen Krisenmanagement liegen.

Wo ist der Platz der OSZE in einem solchen "Netzwerk" internationaler Zusammenarbeit?

Zunächst weist die OSZE eine Zusammensetzung wie keine andere Organisation auf. Ihr gehören alle europäischen Staaten, die USA, Kanada und alle, auch die asiatischen, Nachfolger der Sowjetunion an. Weder eine erweiterte NATO noch der dieser Tage neugeschaffene Euro-Atlantische Partnerschaftsrat werden diesen umfassenden Kreis ausfüllen können.

Die OSZE versteht sich als Hüterin der Normen und Prinzipien des europäischen Zusammenlebens, die in ihrem Vorläufer, der KSZE, entwickelt wurden und die weiterentwickelt werden. Über die normsetzende Tätigkeit hinaus ist die OSZE nunmehr seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zunehmend operativ tätig. Sie überwacht die Anwendung der Normen und Prinzipien und ist insbesondere mit Konfliktverhütung befaßt. Sie bedient sich dabei verschiedener Einrichtungen wie ad hoc eingerichteter Missionen, des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) in Den Haag.

Eine wichtige Rolle spielt die OSZE, wie vor ihr die KSZE, auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Hier wurde von Stockholm 1986 bis zum Wiener Dokument 1994 ein umfassendes Regelwerk vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen für den KSZE/OSZE-Raum entwickelt, dessen Umsetzung der kooperativen Überwachung durch die OSZE-Mitgliedsstaaten unterliegt.

Für den gesamten OSZE-Bereich, Rüstungskontrolle eingeschlossen, ist die politische Bindung der getroffenen Abreden und Normen kennzeichnend. Die Sanktion liegt allemal im Sich-Verantworten-Müssen vor den anderen, in der Öffentlichkeitswirkung.

Die OSZE selbst ist weder eine Finanz- noch eine militärische Organisation. Ihr stehen damit selbst weder wesentliche finanzielle Anreize noch militärische Zwangsmittel unmittelbar zur Verfügung. Ihr Zusammenwirken mit anderen Organisationen, die über solche Mittel verfügen, ist deshalb umso wichtiger, wenn der Erfolg einer Operation von der Anwendung des einen oder anderen Mittels abhängt. Als "weiche" Organisation betätigt sich die OSZE an sich am sinnvollsten mit Konfliktmanagement, soweit der Einsatz militärischer Gewalt nicht erforderlich ist, bei der Entschärfung politischer Krisen, aber auch längerfristig mit der Entwicklung rechtsstaatlicher, demokratischer Verhältnisse, um vormals kommunistische Staaten zu stabilisieren. In diesem Rahmen hat sich die vorrangige Befassung der OSZE vor den Vereinten Nationen in den letzten Jahren eingespielt. Die VN selbst würden im Regelfalle im OSZE-Gebiet erst dann einschreiten, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Bedrohung des Friedens im Sinne des VII. Kapitels der VN-Charta feststellt und einen entsprechenden Einsatz anordnet. Die OSZE-Teilnehmerstaaten können ihrerseits eine Angelegenheit im Namen der OSZE an den VN-Sicherheitsrat verweisen, wenn nach ihrer Beurteilung Maßnahmen im Sinne von Kapitel VII der VN-Charta erforderlich sein könnten. Auf der anderen, "friedlichen" Seite des Spektrums, wo es um die längerfristige Arbeit an der System-Reform geht, hat die OSZE Konkurrenzsituationen mit dem Europarat zu bestehen, wobei es sich bisher in jedem Falle als möglich erwiesen hat, Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zu verwirklichen.

In Südosteuropa ist die OSZE unter diesen Rahmenbedingungen derzeit in allen Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, außer in Slowenien, sowie in Albanien in verschiedensten Formen mit Streitschlichtung, Konfliktverhütung, Konfliktnachsorge oder mit längerfristiger Arbeit im Sinne des Aufbaus demokratischer Strukturen beschäftigt. Dazu kommt noch ein - inzwischen abgeschlossener - Einsatz des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE in Ungarn und Rumänien.

In der Bundesrepublik Jugoslawien und in Albanien hat die OSZE unlängst in akuten inneren Krisen mit dem Einsatz international angesehener politischer Persönlichkeiten schlichtend eingegriffen. In beiden Fällen unterwarfen sich die Parteien der vermittelnden Rolle der OSZE.

Bei der Mission des früheren spanischen Ministerpräsidenten Gonzalez in Belgrad zu Anfang des Jahres 1997 ging es kurzfristig um die Korrektur von Wahlfälschungen. Wider Erwarten vieler gelang diese Mission in sehr kurzer Frist. Die Wahlfälschungen wurden korrigiert. Bisher kein Fortschritt konnte dagegen erzielt werden bei der Beseitigung der von Gonzalez ebenfalls festgestellten tiefergehenden Defizite bezüglich der Freiheit der Medien. Keine Fortschritte sind außerdem festzustellen hinsichtlich der Behandlung der albanischen Bevölkerung und anderer Minderheiten im Kosovo. Die jugoslawische Führung verweigert der OSZE bisher weitergehende Aktivitäten, solange Jugoslawien von der Teilnahme an der OSZE ausgeschlossen bleibt. Mit der Aufhebung der im Sommer 1992 erfolgten Suspendierung der Mitwirkung Jugoslawiens ist derzeit nicht zu rechnen.

Nach Albanien entsandte der dänische Außenminister als Amtierender Vorsitzender der OSZE im April 1997 den früheren österreichischen Bundeskanzler Vranitzky, um Regierungspartei und Hauptoppositionsparteien wieder an einen Tisch zu

bringen und Neuwahlen mit erneuertem Wahlrecht durchzusetzen. Es scheint Vranitzky gelungen zu sein, die Parteien auf den für die Wahl notwendigen Minimal-Konsens festzulegen. Die Durchführung der Wahlen am 29. Juni und 6. Juli 1997 lag in den Händen des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE in Warschau, das sich mehr und mehr auf Wahlvorbereitung und -beobachtung spezialisiert hat. Bei den Wahlen kam es wesentlich auf die Gewährleistung der Sicherheit durch die von Italien geführte internationale Schutztruppe an. Aufgabe der OSZE in Albanien ist es überdies, die Koordination der vielfältigen Tätigkeit internationaler Organisationen in Albanien zu gewährleisten. Dies geschieht durch eine Mission vor Ort. Obwohl es eine formale Festlegung für die Zeit nach den Wahlen noch nicht gibt, kann davon ausgegangen werden, daß die OSZE-Präsenz in Albanien längere Zeit dauern wird. Die Rolle des Koordinatoren der vielen, bisher parallel laufenden internationalen Aktivitäten in Albanien wäre dabei etwas ebenso Notwendiges wie Neuartiges.

In Bosnien-Herzegowina ist die OSZE seit Anfang 1996 mit ihrer überhaupt größten Mission - ca. 250 Personen - aufgrund des Dayton-Abkommens längerfristig engagiert. Das Dayton-Abkommen hat der OSZE in Bosnien-Herzegowina eine dreifache Aufgabe übertragen:

- Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen als Voraussetzung für die Wiederherstellung des Staates und die Einführung rechtsstaatlicher Verhältnisse. Die Wahlen zu den Institutionen des Gesamtstaates und der Entitäten im September 1996 wurden im wesentlichen von der OSZE organisiert. Gleiches gilt für die für September vorgesehenen Gemeindewahlen.
- In Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, den Vereinten Nationen und Nicht-Regierungsorganisationen, beteiligt sich die OSZE an Maßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte.
- Im Rahmen der OSZE wurden zwei Abkommen über die militärische Vertrauensbildung zwischen den Parteien in Bosnien-Herzegowina selbst sowie zur subregionalen Rüstungskontrolle und Abrüstung unter Einschluß der bosnischen Parteien, der Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatiens abgeschlossen. Dabei handelt es sich um einen von den Medien wenig beachteten, aber relativ erfolgreichen Arbeitsbereich. Gemäß dem subregionalen Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen haben die Parteien bis Ende Oktober dieses Jahres ihre Bestände bei fünf Hauptwaffensystemen um insgesamt ca. 5.000 Stück zu vermindern. Dieser Prozeß ist u. a. unter Aufsicht und mit technischer Unterstützung Deutschlands im Gange und liegt bisher im wesentlichen im vorgesehenen Zeitrahmen.

In Kroatien unterhält die OSZE seit April 1996 eine Langzeitmission in Zagreb mit Außenstellen in Vukovar und Knin, deren Aufgabe in der Unterstützung bei der Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten besteht. Es ist beabsichtigt, die Arbeit der OSZE im Zusammenhang mit der Ablösung der VN-Verwaltung in Ostslawonien zu intensivieren. Die OSZE wird nach dem Abzug von UNTAES ab Mitte Januar 1998 insbesondere die Einhaltung der kroatischen Verpflichtungen gegenüber der serbischen Minderheit zu überwachen haben, wenn es um die Rückkehr von Flüchtlingen nach und aus Ostslawonien in beide Richtungen geht.

Die Kroatien-Mission der OSZE wird damit etwa ebenso groß werden wie die Bosnien-Mission. Im Gegensatz zu UNTAES wird sich die OSZE-Mission bei dieser Tätigkeit nicht auf internationale militärische Kräfte stützen können. Umso wichtiger wird die internationale Publizität sein, die die Vorgänge durch die OSZE-Aktion bekommen. Es wird sich ferner empfehlen, daß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auch nach dem Abzug von UNTAES sein Augenmerk weiterhin auf Ostslawonien gerichtet hält und die Aktion der OSZE unterstützt.

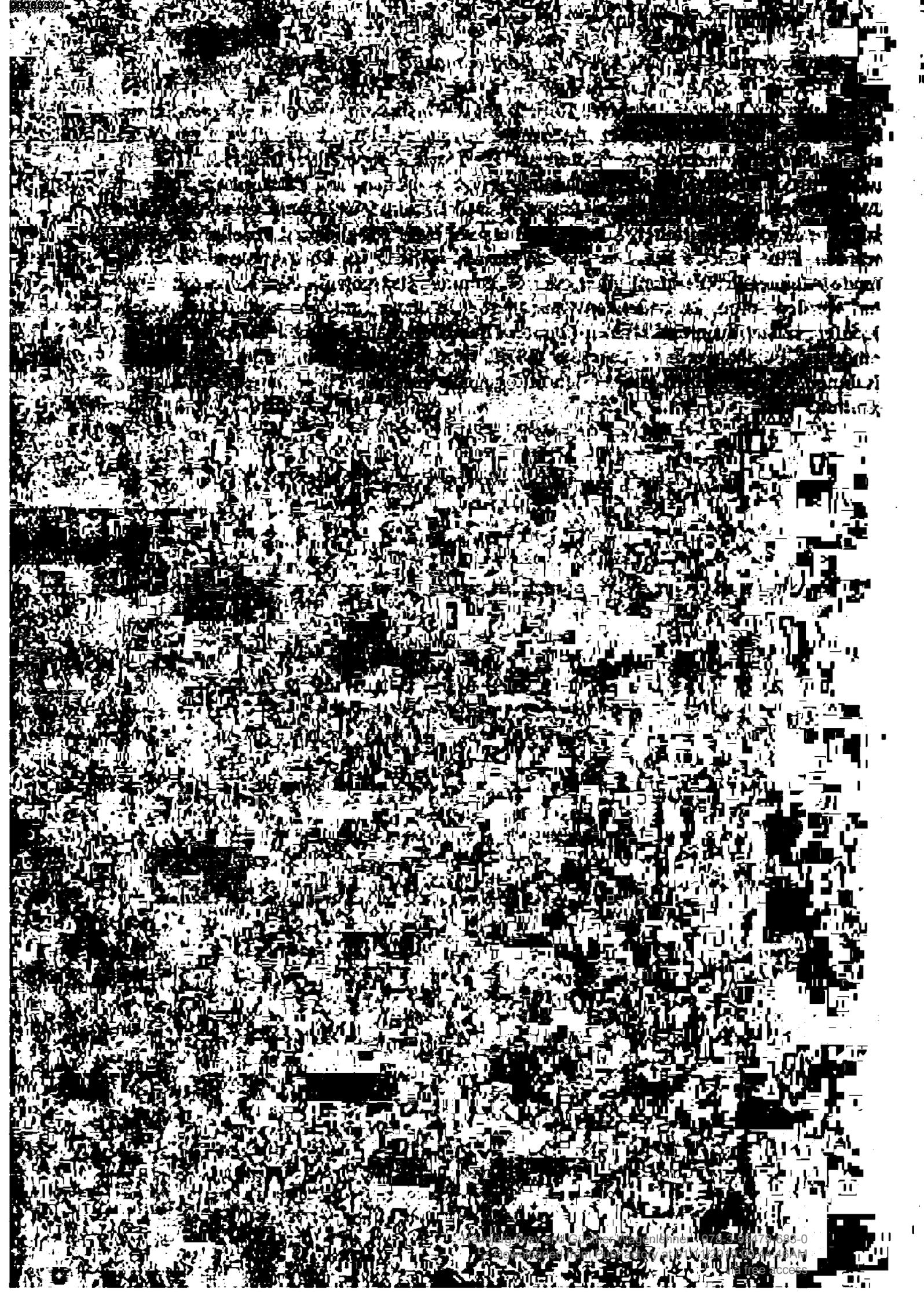
In Mazedonien besteht seit November 1992 eine Langzeitmission der OSZE, die als Instrument der Frühwarnung und der Prävention bezüglich eines "spill over" der Konflikte aus anderen Teilen des früheren Jugoslawien eingesetzt wurde. Die Präsenz der OSZE-Mission war psychologisch wichtig angesichts der im Sommer 1992 herrschenden Kriegsangst. Nach der Entsendung einer UN-Truppe ab Dezember 1992, die praktisch die Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien schützt, verlagerte sich die Aufgabe der OSZE-Mission mehr auf die Beobachtung der interethnischen Beziehungen, auf Menschenrechtsfragen, Volkszählung und die Wahlbeobachtung.

In den Gebieten des früheren Jugoslawien geht es durchweg vordringlich um Minderheitenschutz. Deshalb ist neben den genannten Kurz- und Langzeitmissionen der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE (HKNM), der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoep, auch in den obengenannten Bereichen tätig, wobei ihm seine beabsichtigte Aufnahme der Tätigkeit im Kosovo bisher versagt wird. Der HKNM arbeitet insbesondere in Kroatien und Mazedonien im direkten Kontakt mit den Regierungen und Minderheitenvertretern im Wege stiller Diplomatie und berichtet im Ständigen Rat. Er wird, im Gegensatz zu vergleichbaren Einrichtungen der Vereinten Nationen, nicht flächendeckend, sondern in individuellen Krisen- und anderen Bedarfsfällen tätig und wirkt mehr in die Tiefe als in die Breite. Van der Stoeps Arbeit zeigt, daß unverblümete sachliche Kritik nicht unbedingt in den Medien vorgetragen werden muß, um Wirkung zu zeigen.

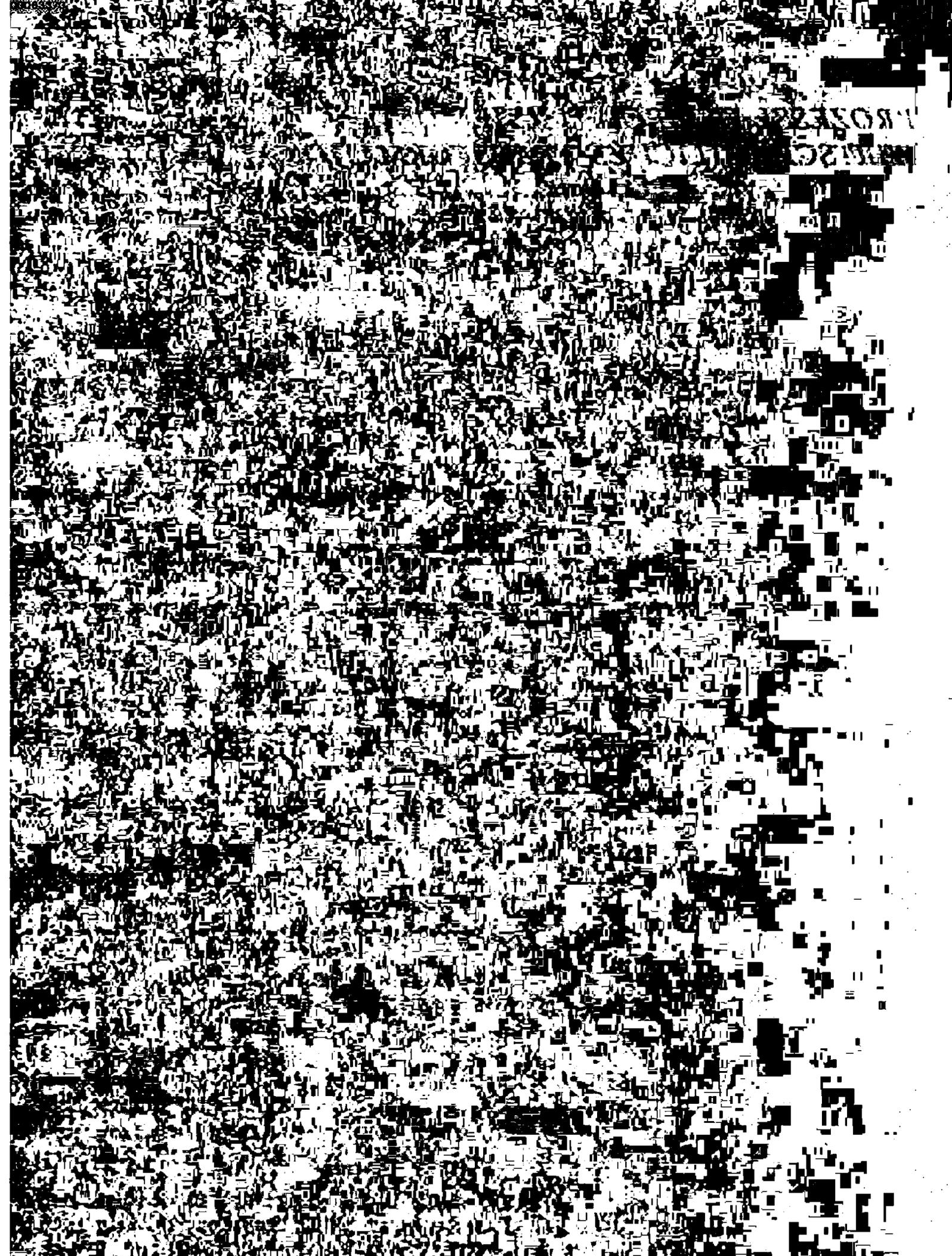
Diese kurz beschriebenen Aktivitäten der OSZE in Südosteuropa zeigen die Fähigkeit der Organisation zu flexiblem, situationsangepasstem Handeln. Die Organisation kann freilich nur da erfolgreich sein, wo Auftrag und Fähigkeiten der Organisation unter den gegebenen Verhältnissen einander entsprechen. Es ist kaum ein Zufall, daß die OSZE in Belgrad und in Tirana speziell mit dem Einsatz international angesehener Persönlichkeiten bei der Regelung kurzfristig zu lösender Probleme Erfolg hatte. In Bosnien hat die OSZE andererseits auch Fähigkeit zu längerfristigem Engagement bewiesen, und es ist zu hoffen, daß ihr dies auch in Kroatien gelingt, wo ihr eine besonders schwierige Bewährungsprobe bevorsteht. Überall zeigt sich die Notwendigkeit der Abstimmung mit den anderen internationalen Organisationen und engster Zusammenarbeit im "Netzwerk" sich gegenseitig stärkender Organisationen. Als Koordinator komplexer internationaler Operationen wie zur Zeit in Albanien dürfte gerade die OSZE in Zukunft noch stärker gefordert werden.

Die Blickrichtung auf Südosteuropa legt die abschließende Frage nahe, inwieweit Probleme, die die Grenzen der Nationalstaaten überschreiten, d.h. Probleme der Region oder einer Subregion, Gegenstand von Lösungsversuchen unter der Ägide der

OSZE werden könnten. Mehrere Initiativen, die bisher im wesentlichen parallel nebeneinander herlaufen, wie der sogenannte Royaumont-Prozeß und die auf den Wirtschaftsbereich konzentrierte "Southeast European Cooperative Initiative" (SECI), haben die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Partnern im früheren Jugoslawien und darüber hinaus auf dem Balkan zum Ziel. Damit diese Initiativen stärkere Wirkung entfalten können, sollten sie nach Möglichkeit zusammengeführt werden. Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang ist, ob das grenzüberschreitende Albaner-Problem auf einer dem Gesamtkomplex gewidmeten Konferenz erörtert werden sollte. Zu bedenken wäre hierbei in erster Linie, inwieweit eine solche Konferenz stabilisierend wirken könnte. Dies könnte aus heutiger Sicht m. E. nicht eindeutig bejaht werden. Aber die OSZE wäre im gegebenen Fall ein geeigneter Rahmen, Überlegungen anzustellen und gegebenenfalls auch weitere Schritte zu ergreifen.



*PROZESSE DER POLITISCHEN UND
WIRTSCHAFTLICHEN TRANSFORMATION*



PROCESSED
BY THE
FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE

RUMEN DIMITROV

Der Prozeß der Demokratisierung in Südosteuropa - Neuigkeiten aus Bulgarien

Halbierte Halbinsel

Wer kann denn allgemein über die Demokratisierung in ganz Südosteuropa schon berichten? Ich nicht. Und ist dieses überhaupt möglich? Aber falls ein - einheitlicher - Prozeß nicht existiert, bleibt dann der - angeblich einheitliche - Raum dennoch bestehen? Sarajevo ist von Sofia westlich nicht weiter entfernt als östlich die bulgarische Stadt Varna. Doch wir Bulgaren, und auch die Rumänen, empfinden uns, als ob wir in einer ganz anderen Welt leben würden. Jugoslawien scheint uns ebenso unwirklich wie vergangen, so als ob die Balkanhalbinsel geteilt worden wäre. Diese distanzierte Haltung entspricht einer Art Selbstverteidigung - sich von der dauernden Schreierei in der Nachbarschaft nicht verrückt machen zu lassen - und Selbsttäuschung zugleich, als ob das brennende Haus nebenan im Fernsehen, und nicht vor dem Fenster stünde. Auch westliche Medien halbieren die Halbinsel im Hinblick auf ihre Berichterstattung. Das ehemalige Jugoslawien besitzt immer noch einen exklusiven Nachrichtenwert, ganz nach dem "klassischen" Prinzip des Wettbewerbs um öffentliche Aufmerksamkeit: "Die beste Nachricht ist die schlechte Nachricht". Erst dann kommt die Moral. In Bezug auf Bulgarien und Rumänien gilt das andere Medienprinzip: "Die gute Nachricht ist, daß es keine Nachricht (von dort) gibt". Diese Einstellung erübrigt auch die Moral. Ohne Nachricht - kein nachher oder vorher. Doch scheint dies Prinzip zeitweilig geschwächt zu werden. Bulgarien und Rumänien funken zur Zeit etwas impulsiver (verzweifelter?). Mal sehen, von welcher Dauer dies sein wird.

Die volle europäische Integration stellt seit Beginn des demokratischen Wandels die höchste außenpolitische Priorität dieser beiden Balkanländer dar. Mehr Demokratie - mehr Europa? Ohne Zweifel ist dieses Verhältnis richtig. Und in diesem Sinne ist das Neue, das zu berichten ist (das Ziel dieses Beitrages), eher positiv zu bewerten. Doch die Demokratie als Maß und Paß der europäischen Integration ist ein Problem an sich: Wie neu dürfen hier die Neuerungen der Demokratie sein? Wenn sie sehr neu sind, wie ist es mit der Kontinuität in der Demokratie bestellt? Geht es dabei mehr um "nagelneue" demokratische Protagonisten oder lediglich um eine unspektakulär gefestigte demokratische Ordnung? "Demokratie" ist auch so unfaßbar, um der Versuchung, mit ihr zu spekulieren, nicht widerstehen zu können. Und zwar von beiden Seiten in Europa - von den Aspiranten und den Aufnehmenden. Einerseits werden von den assoziierten Mitgliedern der EU demokratische Errungenschaften - zumindest auf dem Papier - zusammenhangslos zur Schau gestellt, um fehlende Taten herunterzuspielen und so wenigstens eine Politik des guten Scheins zu wahren. Andererseits werden von den Altmitgliedern Demokratiedefizite - angebliche oder wirkliche - den draußen vor der Tür Wartenden allzu leicht mit dem mo-

ralisierenden Zeigefinger aufgezeigt, um nicht selten andere - partikuläre, doch öffentlich unvertretbare - Interessen gegen die Erweiterung der EU, mit der Toga "universeller Werte" zu umhüllen. Demokratie ist ein Problem - auch oder gerade -, wenn sie zur Selbstverständlichkeit wird.

Währungsrat

Ich möchte über einige wichtige Ereignisse in Bulgarien in umgekehrter Reihenfolge berichten. Am 1. Juli 1997 wird mit einem Bündel von Gesetzen der sogenannte Währungsrat (Currency Board) eingeführt. Dieser ultima ratio des IMF wurde zuvor anderen "kranken" Staatshaushalten verschrieben, wie z. B. den Ländern des Baltikums oder Argentinien. Diese rigide Maßnahme, die den Staat radikal finanziell diszipliniert und ihm beispielsweise verbietet, die Löcher des Haushaltsdefizits durch neue Anleihen von der Nationalbank zu stopfen, blieb Rumänien bis heute erspart. Zum Currency Board gehört auch die Ankoppelung der eigenen schwachen nationalen Währung an eine stärkere und stabilere Währung. Das bulgarische Parlament entschied, gemäß der Empfehlung der Regierung, ab 1. Juli 1997 den bulgarischen Lew an die Deutsche Mark anzubinden. Das Verhältnis: 1000 zu 1. Die D-Mark soll also in dieser Proportion in Bulgarien fixiert und frei konvertierbar sein, wozu jedoch ein Minimum von Währungsreserven in DM notwendig sind. Die umlaufende Summe in Lewa muß von diesen Reserven immer gedeckt bleiben.

Die gesetzliche Ankoppelung des Lews an die Deutsche Mark ist eine Entscheidung, die eher politisch als ökonomisch begründet war. Denn eigentlich sprechen für den Dollar als alternativen "Stabilitätsträger" (zu der Zeit der Debatten konnte man die danach erfolgte dramatische Aufwertung des Dollars gegenüber der D-Mark in Juli und August 1997 nur ungefähr erahnen) gewichtige wirtschaftliche Argumente: Die Transaktionen in der Welt werden nun mal hauptsächlich in Dollar durchgeführt. Jede zusätzliche Umrechnung bedeutet zusätzliche Kosten. Die Anbindung an den Dollar wäre demnach realer, an die DM dagegen eher imaginär. Was man auch bereits wußte, waren die ausgezeichneten Daten der amerikanischen Wirtschaft. Demgegenüber standen die die deutsche Wirtschaft schwächenden Probleme in den neuen Bundesländern, usw. Die Weltwirtschaftskonjunktur ließ den Dollar zur unangefochten stabilsten Währung werden. Im Frühling 1997 war der Dollar auf dem Weltmarkt deutlich unterbewertet und die D-Mark dagegen überbewertet. Unterbewertung stimuliert Exporte. Die von der andauernden Krise deformierte bulgarische Wirtschaft stellt sich heute so dar, daß der innere Markt und Verbrauch eine unbedeutende Größe bilden, und daher nur derjenige Produzent überlebt, der exportiert. Andererseits breitete sich unter der bulgarischen ökonomischen und politischen Elite, die - für mich nicht ganz nachvollziehbare - Überzeugung aus, daß sowohl eine Steigerung des Exports als auch die Verringerung der Inlands-Verschuldung nur über eine weitere Schwächung des Lews möglich seien. Beispielsweise wurde der Wechselkurs 1000 Lewa zu 1 Mark per Gesetz sozusagen administrativ durchgesetzt, da der Devisenmarkt selbst die Entwertung des Lews über 850 zu 1 nicht mehr erlaubte. Man erhoffte sich also eine "versteckte"

Entwertung der nationalen Währung durch eine tendenzielle Unterbewertung der Trägerwährung. In der letzten Zeit erwies sich dies als ein Argument nicht für, sondern gegen den Dollar. Nach der herkömmlichen Einsicht wirkt sich die Schwächung der D-Mark in Bezug auf den Dollar positiv auf bulgarische Exporte aus. Es gibt Stimmen, die jedoch behaupten, daß dies einfach nicht stimmen kann, da auch heute nicht mehr als 30 % der internationalen Handelsverträge in DM-Preisen fixiert sind. Die gravierenden Auslandsschulden sind weiterhin in Dollar zu zahlen, die nun teurer gekauft werden müssen, usw.

Für die DM sprachen verschiedene Gründe. So beispielsweise - objektiv -, daß Deutschland der weitaus größte ausländische Investor in Bulgarien ist. Oder - subjektiv -, daß in der Europavorstellung der Bulgaren Deutschland und Rußland eine übergeordnete Rolle spielen (sollten). Doch das wichtigste Argument für die D-Mark war natürlich - mittel- und langfristig gesehen - die Europäische Integration. Die D-Mark wird als Grundeinheit des Euro in der zukünftigen Währungsunion betrachtet. Die Anbindung an die D-Mark heute würde also morgen eine Anbindung an den Euro bedeuten. Und das ist der ausschlaggebende Punkt. Die politische Entscheidung der Bulgaren für die D-Mark ist eine Entscheidung für Europa, so wie die politische Entscheidung der Deutschen für den Euro eine Entscheidung für Europa war. Übrigens unterscheiden sich die Regeln des Währungsrates in Bulgarien in Bezug auf ihrer Richtung und ihre Rigorosität nicht viel vom Geist und Buchstaben der Aufnahmekriterien für die europäische Währungsunion. Und dies ebnet nicht unwesentlich den Weg Bulgariens zur europäischen Wirtschaftsintegration. Wenn politische Gründe gegen ökonomische Einwände überwiegen, dann ist dies eine typisch europäische und ziemlich riskante Sache. Doch wenn sie Erfolg hat - dies weist die europäische Erfahrung auch auf -, liegen die langfristigen ökonomischen Vorteile auf der Hand.

Kleine Wunder

Der Rückblick kann nicht weit zurückgreifen. Im Januar/Februar 1997 brach eine breite Protestwelle gegen die Regierungspolitik der Bulgarischen Sozialistischen Partei aus. Es gab viele - mehr oder weniger offensichtliche - Gründe dafür. Bulgarien bleibt das einzige Land, das assoziiertes Mitglied der EU ist und in dem sich alle ökonomischen Daten weiterhin kontinuierlich verschlechtern: negative Wachstumsraten, dreistellige Inflation (voraussichtlich über 650 % für das ganze Jahr 1997, wenn nach August die monatliche Inflationsrate nicht die 3 % -Marke übersteigen wird), beispiellose Verarmung (über 90 % leben unter der Armutsgrenze) usw. Auch die mentale Lage verschlechterte sich bis zur Gedulds- und Toleranzgrenze. Die Meinungsumfragen zeigten und zeigen, daß eine gewisse Hoffnung, die 1995 erstmals ein wenig zu leuchten begann, 1996 und 1997 (auch heute, nachdem alle "kleinen Wunder" aufgebraucht sind) ausgeträumt und im Dunkel versunken ist.

Der formelle Anlaß für die Proteste im Winter 1996/97 war der Rücktritt des Kabinetts Zhan Videnov und die zeitweilige Blockierung des Amtsantritts einer neuen Regierung derselben Parteifarbe - die Sozialisten bewahrten ihre Mehrheit im Parla-

ment - durch die Weigerung des alten Staatspräsidenten Zhelju Zhelev, dies bis zum Ende seiner Amtszeit zu tun. Der im November 1996 neu gewählte Staatspräsident Peter Stojanov - Vertreter der damals fast vereinigten demokratischen Opposition - war in seinem Amt noch nicht vereidigt. Zhelju Zhelev überließ ihm gerne dieses "heiße Eisen", unter Berufung darauf, daß die Verfassung ihm keinen genauen Endtermin für die Ernennung eines neuen Kabinetts vorschreibt. Diese Verlängerung des Machtvakuum hauchte den Protesten frischen Atem ein und verschaffte ihnen neuen Raum. Dies war der erste interessante Fall im Sinne der Konstellation "Demokratie versus Verfassung". Der zweite bestand darin, daß die vereinigte Opposition - in der die "Union der Demokratischen Kräfte" als wichtigste demokratische Partei agierte - sich, nach dem psychologisch entscheidenden Sieg ihres Kandidaten für das Amt des Staatspräsidenten, weiter im Aufwind befand. Nach einem mißlungenen Mißtrauensvotum im Parlament steuerte die Vereinigte Demokratische Opposition ihren Kurs in Richtung neuer, vorzeitiger, ja schnellstmöglicher Wahlen (der Sieg schien allen Meinungsumfragen nach garantiert zu sein, dies geschah auch dann). Dem stand nur eins entgegen - die Verfassung. Die Sozialisten, als Mehrheitsfraktion im Parlament, bestanden auf das ihnen - laut Verfassungsrecht - zustehende neue Mandat für ihr neues Kabinett. Zhelev konnte dies nur zeitweise hinausschieben, aber kein Präsident kann es vermeiden. Nach seinem Amtsantritt als Staatspräsident im Januar 1997 wurde Stojanov mit diesem Problem als Erstes konfrontiert. Er erklärte, daß er seine Pflichten gemäß der Verfassung erfüllen werde. In dieser Situation blieb nur noch ein einziges letztes Mittel - der Druck von der Straße auf die Sozialisten, auf ihr Mandat zu verzichten, um den Weg für den Staatspräsidenten freizumachen, nach dem Verzicht das Parlament aufzulösen und neue Wahlen anzusetzen. Als dies während einer dramatischen, fast 24-stündigen Sitzung des Parlaments Anfang Januar 1997 doch nicht geschah, schien die Lage außer Kontrolle zu geraten. Ein radikaler Teil der Protestierenden stürmte das Parlament. Den Abgeordneten (auch den oppositionellen) wurde von der Menge draußen gedroht, ohne Mandatsverzicht der Sozialisten das Gebäude gar nicht erst zu verlassen. Als die Parlamentarier dies unter Polizeischutz nach Mitternacht doch versuchten, wurden sie von einem Steinhagel verfolgt. Mehrere Deputierte wurden zum Teil schwer verletzt. Etwas später griff die durch neue Verstärkungen aus ihrem Schock erwachte Polizei um das Parlamentsgebäude ein: geschlagen wurden auch unschuldige Passanten.

Gott sei dank "albanisierte" sich die dann ansetzende Protestwelle nicht, sondern ordnete sich eher und "habitualisierte" sich irgendwie. Und dies trotz des ursprünglichen Verhaltens der Politiker beider Seiten, deren Unentschiedenheit, ja zum Teil Feigheit - die einen versteckten sich im Parlament, die anderen in der Menge -, jegliche Verhandlung und Kompromißbildung für gefährlich lange Zeit unmöglich machten. Viele Einflußfaktoren trugen dazu bei, daß der Konflikt, trotz des unermesslichen Unmuts und der Verzweiflung der Bevölkerung und trotz unbekannter Provokateure (besonders zu Beginn der Protestbewegung), nicht in weiterer Gewalt ausuferte, sondern in eine friedliche Demonstration ohne Ende kanalisiert wurde. Doch die wichtigste Tatsache, die hier betont werden muß, ist die - für manche erstaunlich reife, ja in vielen Bereichen schon vollständig ausgebildete - politische Kultur der Bulgaren, die sie nicht zum ersten Mal in einer Situation unmenschlicher

Not und Spannung unter Beweis gestellt haben. Dann sind noch die Studenten zu nennen, die von den Exzessen vor dem Parlament auf die Straße gelockt wurden, und die auf Dauer die Proteste gefestigt, aber auch entschärft haben. Im Unterschied zu den am ersten und drastischsten Tag schnell auf- und dann noch schneller untergetauchten Profi-Schlägern kultivierten die Studenten - nicht ohne Nachahmung des Belgrader Protest-Marathons - ihren Zorn, machten den Protest zu einem "Happening" und verschafften so nicht zuletzt den Politikern die Möglichkeit, sich auf ihre Verantwortung wieder zu besinnen und den Mut zu finden, sich nach der Verwirrungspause (von etwa einem Monat) wieder zusammzusetzen und wieder nach einem Kompromiß zu suchen. Der parlamentarische Kampf mit außerparlamentarischen Mitteln endete - nicht ohne die geschickte Vermittlung des Präsidenten Stojanov, mit seinem zu dieser Zeit unvergleichlich hohem Vertrauenscredit - mit einem Kompromiß, der nur dank großer Zugeständnisse seitens der Sozialisten - d. h. mit einem Verzicht auf ihr Mandat - geschlossen wurde. Dieser Kompromiß wurde als ein "neuer nationaler Konsens" von Stojanov heraufbeschwört. Die Frage nach Form und Inhalt blieb jedoch offen: Inwieweit muß in Transitionsgesellschaften Demokratie inhaltlich gestärkt werden - auch wenn Verfassung und Parlament "von außen" zeitweilig als "formell störend" abgewertet werden?

So wurde der Frühling 1997 zu einer Zeit "kleiner Wunder". Der Protest siegte friedlich. (Die Palette seiner Interpretationen reicht von "politischer Instrumentalisierung allgemeiner Not" bis zu "eigentlicher Geburt der zivilen Gesellschaft in Bulgarien".) Die die Zeit vor den Wahlen überbrückende Amtsregierung des Sofioter Bürgermeisters Stefan Sofianski - er nahm dafür einen unbezahlten Urlaub - erlangte eine schon lange nicht dagewesene Popularität (höher als die von Ivan Kostov heute). Als ob sie zum "Erfolg verurteilt" gewesen wäre - gemäß einer fatalistischen Balkan-Phraseologie. Übrigens wurde bisher jeder amtierenden Regierung in Bulgarien - so etwa dem Kabinett von Frau Reneta Indzhova im Herbst 1994 - ein übermäßig großes Vertrauen entgegengebracht. Womit ist dies zu erklären? Mit dem schlicht Neuen? Mit der erhellenden Autorität der Exekutive, ungetrübt vom Schatten parlamentarischer Kontrolle? Effizienzgewinn durch Demokratieverkürzung? Oder damit, daß eine solche Regierung normalerweise die Folge eines undefinierbaren Umschwungs - und nicht in Prozenten quantifizierbarer Wahlergebnisse - ist, so daß, paradoxerweise, der Eindruck entsteht, diese Regierung sei eine des "ganzen Volkes", trotz oder eben weil sie von einem Teil der Wählerschaft nicht ihre Legitimierung erlangt hat. Volk versus Wähler; Verherrlichung der Demokratie als "Herrschaft der Demokraten"? Ist das eine Gesetzmäßigkeit, die nur für Bulgarien gilt? Oder ist es eine politisch-psychologische Begleiterscheinung moderner Demokratien überhaupt?

Das Kabinett von Sofianski vollbrachte - ungehindert vom aufgelösten Parlament - Wunder: unpopuläre Maßnahmen, die begrüßt wurden, letzte Mittel, die, weil letzte, wenn auch nicht als heilend, so doch als heilig legitimiert wurden. Die Preise wurden "befreit", doch die Inflation sank. Nach den spekulativen Ausmaßen der Entwertung der nationalen Währung im Januar/Februar 1997 wurde sie in den nächsten Monaten wieder aufgewertet. (Viele die im Winter zu hoch gegen den Lew spekuliert hatten, blieben nun mit ihren teuren Dollar und Mark auf Eis sitzen.) Auch die

Bedingungen und Gesetze für die Einführung des Währungsrates wurden vorbereitet. (Dies wollte auch die sozialistische Regierung, doch ihr fehlte bereits die politische Unterstützung. Merkwürdig, wie damals sowohl die Sozialisten als auch die Demokraten den Währungsrat als gesicherte politische Aktiva für die Zukunft einkalkulierten und mystifizierten, ohne die eventuellen Passiva richtig wahrnehmen zu wollen. Als ob der Wettbewerb lautete: Wer es als erster schafft, das "Currency Board" einzuführen, der trägt sich als einziger in das goldene Buch der Politik für alle Ewigkeit ein. Die nahe Zukunft wird zeigen, ob dies so ganz stimmt.) Der monatliche Durchschnittslohn konnte vom beschämenden Tief von 10-15 US-\$ im Januar 1997 wieder verdoppelt werden, und dies, wie ein Wunder - ohne jegliche Erhöhung der Produktion. Die Regierung von Sofianski schwenkte einen deutlichen Kurs Richtung NATO ein. Sie überwand die mehrdeutige Position und gewisse Zurückhaltung der ehemaligen sozialistischen Regierung in dieser Sache, ohne daß dies bei der NATO selbst unbedingt zu eindeutigeren Resultaten oder zu einer verminderter Zurückhaltung, in Bezug auf die Aufnahme Bulgariens, beigetragen hat.

Die Vereinigte Demokratische Opposition, obwohl sie nicht die ganze Opposition (so z. B. nicht die türkische Bewegung für Rechte und Freiheiten) vereinigen konnte, gewann die Wahlen im April 1997 mit absoluter Mehrheit. Die Sozialistische Partei wurde zusätzlich noch dadurch geschwächt, daß sich ein Teil ihrer Elite abspaltete und die sogenannte "Eurolinke" konstituierte, die dann mit guten sechs Prozent auch in das Parlament einzog. Dies schuf ohne Zweifel gute politische Voraussetzungen und genügend parlamentarische Unterstützung für das Kabinett von Ivan Kostov. Unter den restriktiven Bedingungen vom Währungsrat zu regieren, ist jedoch gar nicht so einfach. Als besonders schwer erweist sich, die strukturelle Reform mit zielgerichteter Investitionspolitik zu unterstützen. Was hier offensichtlich auch Wundertäter nicht erreichen können, wird nun von dieser Regierung in kürzester Zeit erwartet.

Bodeneigentum

In der bulgarischen - ähnlich wie in der slowenischen¹ - Verfassung existiert ein Artikel, der den Verkauf von landwirtschaftlichem Boden an Ausländer verbietet. Viele bulgarische Regierungen haben in den letzten sechs bis sieben Jahren durch liberale Gesetze bereits versucht, soweit es geht, diesem fertigen und festen Bestandteil der Verfassung auszuweichen, ihn zu umgehen, oder zu "überlisten". Doch die ausländischen Investoren halten von diesem "Versteck-Spiel" mit der Verfassung herzlich wenig. Bei allem guten politischen Willen vermissen sie jedoch die Entschlossenheit, hier auch rechtliche Klarheit zu schaffen. Die Abschaffung oder Änderung dieses Artikels wäre also in erster Linie im Interesse der Bulgaren selbst. In zweiter Linie wird dieses Verfassungsverbot zunehmend als eine Hürde für die Aufnahme der Assoziierten Mitglieder in die EU ausgelegt. Das Problem

¹ Das slowenische Parlament hat im Juli 1997 diesen Artikel außer Kraft gesetzt.

gewinnt an Aktualität. Soweit ich mich erinnere, war die Abschaffung dieses Verfassungsartikels ursprünglich keine Vorbedingung für die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens zwischen der EU einerseits und beispielsweise Bulgariens und Sloweniens andererseits. Dieser Einwand gegen eine Vollmitgliedschaft gewinnt aber zunehmend an Gewicht. Ungeklärt bleibt in diesem Fall das tatsächliche Verhältnis zwischen Einwand und Vorwand, denn Verbote für Ausländer im Hinblick auf Eigentumserwerb - nicht nur an landwirtschaftlichem Boden - existieren in der einen oder anderen Form (nicht auf Verfassungsebene, da sie hier am leichtesten völkerrechtlich angreifbar sind) auch in mehreren europäischen Ländern.

Ich möchte nicht zu weit ausholen, aber das Verbot an Ausländer, Eigentum an landwirtschaftlichem Boden zu erwerben, ist in Osteuropa von einem grundlegenden demokratie-theoretischen Problem abzuleiten: Von der primären Wahl zwischen Verfassungsordnung und politischer Effizienz. Alle neuen Demokratien wurden zunächst mit der Frage konfrontiert, welche Elemente innerhalb des Demokratisierung führend sein sollten: die Grundwerte oder die politische Praxis? Die osteuropäischen Länder haben hier ganz unterschiedliche Lösungswege eingeschlagen - je nach ihren rechtlichen Traditionen, ihren kulturellen Befindlichkeiten und, in nicht unerheblichem Maße, auch nach ihrer konkreten politischen Situation. So revidierten beispielsweise Polen und Ungarn ihre Verfassungen auf die nötigste kürzeste Form. Sie sahen die Verfassungsordnung nicht als vorrangig, sondern eher als Resultat von neuen politischen Normen an, die sich zunächst in der Praxis herauskristallisieren sollten. In eine zweite Gruppe sind die Länder Südosteuropas einzuordnen. Für Bulgarien und Rumänien war eine neue demokratische Verfassung das allerdringlichste Politikum - der notwendige Rahmen, der das politische Handeln, sozusagen, von vornherein "zivilisieren" soll. (In Bulgarien wurde 1990 gar eine außerordentliche "verfassungsgebende Volksversammlung" als erstes demokratisches Parlament gewählt.) Zu den Motiven hierfür zählten beispielsweise der deduktive Nachholbedarf nach westlichen rechtlichen Standards, der südöstliche Glauben an das Wort (das Geschriebene) als an eine Tat (dem Vollbrachten), etatistische Vorstellungen über die Wege der Demokratie, das durchaus verständliche mentale Bedürfnis, schon zu Beginn der Demokratie einen musterhaften, fundamentalen, evidenten und zeitlosen Beweis für deren Verwirklichung zu haben etc. Doch dieser idealistische Weg demokratischer Ungeduld weist auch Nachteile auf. Eine Abweichung der konstitutionellen Praxis - geschweige denn der politischen - von der Verfassung ist vorprogrammiert. Eine Verfassungsänderung wird selbst in Südosteuropa als schlechtes Präzedenz angesehen; dem politischen Handeln sind damit von vornherein Freiheit und Flexibilität genommen. Und noch spezieller: in der "schnellen Verfassung" werden manchmal unbedeutende Aktualitäten als geprüfte Regeln hypostasiert. Unvermeidlich ist die ideologische Hypertrophie des gewissen Augenblicks. Dies ermöglicht zum Teil zufällige, unpragmatische, atmosphärische Inhalte - ja Störungen - des Verfassungswerks.

Dies erklärt auch, warum in den ersten demokratischen Verfassungen, dort wo der Nationalstaat erst einmal wieder zu sich kommt, die Angst vor Bedrohung der neuerworbenen *Souveränität* - ein Ideologem, das leicht auf- und schwer untergeht - von nationalen Mythen genährt wird. Der effektivste von allen Mythen im

"gemischten" Südosteuropa, ist hier ohne Zweifel der Mythos vom Ausverkauf des Landes "nach außen" mit Hilfe innerer Minderheiten. Anders gesagt: Bulgaren fürchten nicht, daß ihr Boden generell von Ausländern gekauft wird, sondern nur speziell von jenen Ausländern (Türken, Araber etc.), die den Boden als Mittel zum Zweck benutzen könnten, die europäische Identität des Landes zu gefährden. (Wäre diese Identität nicht vom Anfang an und aus ganz anderen, tieferen volk-psychologischen Gründen gefährdet, hätten sie auch keine Angst in Bezug auf diese angebliche und für sie selbst kaum glaubhafte "Bedrohung von außen".) Mit der Zeit hat sich dies aber geändert. Heute ist der Verfassungsartikel für die meisten Bulgaren obsolet geworden. Das neue Parlament betrachtet es als seine Priorität, demnächst – am wahrscheinlichsten im September 1997 – diesen Artikel in der Verfassung abzuschaffen.

In der Tat hat sich einiges verändert. Der in diesem Zusammenhang von Europa ausgeübte Druck, ist allerdings etwas, das natürlich eher die Politiker angeht. Das veränderte Verhältnis der Bevölkerung zum Bodeneigentum hat noch andere Ursachen. Die sich vertiefende Krise ist auch eine Krise der Illusionen. Wir beobachten in Bulgarien - vielleicht nicht nur dort? - den Übergang von einer Ideologisierung hin zu einer Ökonomisierung der Konflikte, auch der ethnischen. Die Bulgaren verstehen es immer besser: Es gibt kein "nationales" Kapital, es gibt nur effektives oder nicht effektives. Produktivität wird wichtiger als Eigentum, Investitionen wichtiger als "Souveränität". Es gilt, sie "hereinzuglobalisieren".

Dann sind da die katastrophalen Folgen der radikalen Bodenreform in Bulgarien: Der landwirtschaftliche Bodenbesitz wurde total restituiert - heute sind die Wälder an der Reihe. Er wurde den ehemaligen Eigentümern aus den 40er Jahren und ihren Erben zurückgegeben. Da Bulgarien damals ein ausgesprochen kleinbäuerliches Land war - im Unterschied zu Rumänien, wo es auch Großgrundbesitzer, "tschukoi", gab -, ist heute in Bulgarien der landwirtschaftliche Besitz so zerstückelt wie noch nie. Über eine Million Besitzer wissen nicht, was sie mit ihren kleinen Flächen (von etwa 0,3 Hektar im Durchschnitt) ohne Maschinen, Infrastruktur und Investitionen machen sollen. Da die rechtlichen Prozeduren für die Rückgabe des Bodens aus technischen, administrativen u.a. Gründen weiter verschleppt werden, hat sich noch kein echter Bodenmarkt herausgebildet. Der kostbare Boden bleibt weiterhin wertlos. Viele wollen ihr Land verkaufen, nur wenige können es kaufen. Und man schielt deshalb natürlich schon nach dem Ausland. Es ist eine Ernüchterung, doch nicht ohne paternalistischen Reflex. Nur, früher sollte der Staat vor dem Ausland schützen, heute soll das Ausland den Staat ersetzen. Da sowohl der eine - der eigene Staat - als auch der andere - das Ausland - weiterhin "passen", bleiben die Neueigentümer landwirtschaftlichen Grundbesitzes, die selbst schon lange in den Städten leben, sich selber überlassen. Oder besser: auf sich selbst angewiesen.

Mediendilemma

Die Privatisierung der Print-Medien verlief in Bulgarien und Rumänien erstaunlich schnell und ohne große Probleme. Die "unabhängige" Presse dominiert nach ihrer Auflagenzahl. Nur in Bulgarien bleiben wenige Parteizeitungen, deren Rolle in der öffentlichen Meinungsbildung jedoch weiter schrumpft. Das Problem der privaten Zeitungen besteht allerdings darin, daß sie sich als "unabhängig" von der Politik definieren. Die Selbsteinschätzung ihrer neuen ökonomischen Abhängigkeit von Eigentümern, die in der Transformation vom politischen ins ökonomische Kapital aktiv sind, und die meisten Medien eher als "Non-Profit-Organisationen" unterhalten, gilt als weniger problematisch. In erster Linie werden Medien zur Legitimation des Images der Käufer als neue ökonomische Subjekte erworben. Da Zeitungen jedoch weiterhin politischer Natur bleiben, werden sie nicht selten direkt über Eigentümer-Bindungen und redaktionelle Politik, sowie indirekt über Werbeaufträge und Vertriebsengpässe politisch gesteuert.

Dieser Grundkonflikt ist allerdings bei den elektronischen Medien, vor allen Dingen beim Nationalen Fernsehen, am stärksten ausgeprägt. Die neuen Politiker jeglicher Couleur halten an ihrem Anspruch auf das Fernsehen fest. Sie können nicht verstehen, warum sie das Fernsehen nicht politisch steuern sollten, wenn sie doch - im Unterschied zu den ehemaligen Kommunisten - durch demokratische Wahlen an die Macht gekommen sind. Undemokratische Medienpolitik wird durch demokratische Argumente legitimiert. Es ist die alte Denkweise: Wer die Medien besitzt, besitzt die Macht. Daß dies inzwischen immer weniger stimmt, zeigt eine Reihe von Wahlergebnissen in Polen, Ukraine, Makedonien, Bulgarien, Rumänien. Wer dort allzu offensichtlich die Medien kontrolliert, verliert die nächsten Wahlen. Die Politiker haben noch keine inhaltliche Kompetenz über die technologischen Imperative der Mediendemokratie. Die Eigendynamik und -gesetzlichkeit der elektronischen Medien können nicht vermeiden, daß die Politiker dort so oft erscheinen können, wie sie wollen. Im Gegenzug können die Politiker aber auch nicht vermeiden, daß dann von ihnen nicht nur das gesehen wird, was sie eigentlich zeigen wollten.

Rumänien hat vor Bulgarien einen gewissen Vorsprung - sowohl in der Privatisierung des Fernsehens als auch in Bezug auf seinen öffentlich-rechtlichen Status. Ein Rundfunk-Gesetz existiert schon seit mehreren Jahren - das rumänische Nationalfernsehen wird von einer öffentlichen Körperschaft beaufsichtigt. In Bulgarien wurde zwar 1996 endlich ein Mediengesetz verabschiedet, doch das bulgarische Verfassungsgericht erklärte wichtige Teile davon für verfassungswidrig. Die neue politische Macht will ein völlig neues Gesetz verabschieden, obwohl die Überbleibsel des alten nicht außer Kraft sind. Leider hat die parlamentarische Fraktion der Vereinigten Demokratische Opposition im Juli 1997 - meiner Überzeugung nach dem geltenden Gesetz zuwider - neue Direktoren des Nationalen Radios und Fernsehens, sowie der Bulgarischen Telegraphischen Agentur angestellt, und zwar schon wieder Personen, die der jeweiligen politischen Macht nahe stehen. Rumänien hat auch zwei private Fernsehanstalten von nationaler Reichweite. Das mit westlichem Kapital aufgebaute PRO-TV zeigt z. B. bereits Einschaltquoten, die höher als die des nationalen

öffentlich-rechtlichen Fernsehens liegen. In Bulgarien bleibt der Prozeß der Lizenzierung schon jahrelang blockiert.

Wo liegt heute das Problem der Mediendemokratie? Weder so sehr in den Machtgelüsten der politischen Klasse noch im fehlenden Willen zur Privatisierung. Es ist ein spezifisches Problem, welches nicht nur kleine Länder wie Bulgarien und Rumänien betrifft, sondern Europa als ganzes. In erster Annäherung kann man sagen, daß das Problem in diesen Transitionsländern nicht so sehr darin liegt, wie man das Fernsehen privatisiert, sondern eher, wie man das staatliche Fernsehen zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt umgestaltet. Das "Öffentlich-Rechtliche" verstanden als die Auflösung des falschen, die zivile Gesellschaft nicht zur Geltung kommen lassenden Dualismus "Staat oder Markt" und einer Versicherung gegen die Dominanz des partiellen Interesses. Das Wahrnehmungsvermögen der heutigen Politiker auf dem Balkan ist kaum auf diesen Dienst im Interesse der Allgemeinheit und die damit im Zusammenhang stehende Abhängigkeit vom Publikum eingestellt. Und wer oder was sollte sie eigentlich auch dazu zwingen?

Was bleibt dem Publikum, wenn es sich nicht als eine Größe, und zwar die der Bürger, emanzipieren kann? Seine Konsumentenrolle. Der Widerspruch zwischen nationalem Markt und nationalem Staat erweist sich als grundlegend. Wenn der nationale Markt - beispielsweise der Werbemarkt, das Nachfragepotential - schwach ist, können teure Medien wie das Fernsehen eigentlich nur aus dem Staatsetat finanziert werden. Die rettende Umarmung des Nationalstaates setzt aber gewissen Bedingungen voraus. Von daher sind elektronische Mediensysteme in kleinen und armen Ländern wie Bulgarien und Rumänien gesetzmäßig etatistisch belastet.

Doch kommt ein dritter mächtiger Faktor hinzu: die internationalen privaten Medienkonzerne. Da es noch kein gemeinsames europäisches öffentlich-rechtliches Fernsehen geben darf - dies ist bisher ausschließlich im Rahmen nationaler Mediensysteme möglich - hat die EU aus der Not eine Tugend gemacht. Sie gibt sich in Medienfragen liberaler als die Neoliberalen, da niemand so richtig weiß, wie ein "Medien-Europa ohne Grenzen" öffentlich reguliert werden könnte. Fernsehprivatisierung in den kleinen osteuropäischen Ländern ist daher realistischere Weise mit dem Verkauf der Fernsehsender an internationale Konzerne gleichzusetzen. Als Resultat empfängt man dann allgemein verständliche, leicht verdauliche, kaum Übersetzung beanspruchende Unterhaltungsprogramme Hollywood'scher Provenienz. Wenn Europa (auch die Welt), tatsächlich ohne Grenzen wäre, wie es sich medienpolitisch bereits anschickt, dann wäre diese Entwicklung auch in Ordnung. Doch unter den Gegebenheiten eines immer noch nationalstaatlich aufgeteilten Europas stellen die elektronischen Medien, insbesondere in den kleineren und schwächeren Ländern, einen wichtigen Teil der politischen Öffentlichkeit dar. Und ohne eine Kontrolle der Bürger in der Öffentlichkeit, kann die nationale Politik leicht aus ihren Gleisen geraten. Der eigentliche Widerspruch in Südosteuropa im Medienbereich liegt also zwischen dem nationalen Staat und dem internationalen - nicht dem unbedeutenden nationalen - Markt. Die Unterhaltungsinvasion von außen kann durchaus die nationale politische Öffentlichkeit erwürgen. Was tun?

Dies ist eine Frage, die auch Europa angeht. Gibt es einen dritten Weg, der in Richtung eines öffentlichen Netzwerkes europäischer Reichweite hinausläuft? Es ist

noch zu früh, von einer europäischen Öffentlichkeit zu sprechen. "3 sat", "Euronews", "arte" etc. sind nur Ansätze, nicht Prinzipien. Die osteuropäischen Länder sind in besonders hohem Maße auf einen transeuropäischen Austausch qualitativer Medienprogramme angewiesen. Sie machen die Probleme deutlicher und sichtbarer, die Europa selbst hat und bisher eher verdrängt als gelöst hat. Vielfalt, Minderheitenvertretungen, Non-Profit-Förderung kultureller Werte etc. sind öffentlich-rechtliche Postulate, die über die nationalen Grenzen hinaus nicht an Bedeutung verlieren. Die südosteuropäischen elektronischen Medien können hier aber nicht wesentlich weiter demokratisiert werden, solange nicht die europäischen Rahmenbedingungen und Integrationspotentiale gravierend in Richtung eines öffentlich-rechtlichen Europa-Netzwerks verbessert werden.

Einstellungen zur EU und NATO

Wie auch die Euro-Barometer-Meinungsforschung schon seit mehreren Jahren immer wieder bestätigt, sind nicht nur in Bulgarien, sondern in ganz Mittel- und Südosteuropa feste und dauerhafte Tendenzen festzustellen in der Einstellung der Bevölkerung zu EU und NATO. Die letzten Monate, die die Perspektiven einer zukünftigen Mitgliedschaft der assoziierten Mitglieder der EU etwas deutlicher enthüllten, haben daran nichts wesentliches geändert. Zunächst sollten einige allgemeine Tendenzen und Gesetzmäßigkeiten erwähnt werden, um dann die lokalen Erscheinungen auf dem Balkan zu erörtern.

Die Einstellung zu EU und NATO bleibt überall überwiegend positiv, doch das Positive nimmt kontinuierlich ab. Bei einer Umfrage nach dem Image von EU und NATO, also sozusagen nach einer wertneutralen und distanzierenden Schätzung, fallen die Ergebnisse schlechter aus, als bei der Frage nach der Bereitschaft zu EU- und NATO-Beitritt, die die Befragten in die Situation einer pragmatischen Wahl versetzt. Es ist wie in einer langen Ehe: wenn mit den Jahren Ernüchterung und bessere Kenntnis über den anderen (auch über seine Schwächen) kommt, bedeutet dies nicht unbedingt, daß die Ehe selbst in Frage gestellt wird. Die osteuropäischen Länder treten aus der Phase der ersten – unglücklichen? ungeteilten? – Liebe heraus. Der Beitritt in die NATO schneidet dabei prinzipiell etwas schlechter als der Beitritt in die EU ab. Wahrscheinlich wird Ersteres eher als notwendige Etappe zum eigentlichen Ziel, dem EU-Beitritt, betrachtet. Die Einstellungen zur NATO differieren auch von einer Region zur anderen mehr - sie sind offensichtlich geopolitisch stärker gebunden. Der Hauptunterschied zwischen den Einstellungen in den jeweiligen Ländern kann durch ein Paradoxon ausgedrückt werden: Je höher die Chance, in die EU und NATO aufgenommen zu werden, desto niedriger die Bereitschaft dazu. Das Verhältnis ist also umgekehrt proportional. Die höchsten Werte zeigt hier Rumänien, die niedrigsten Tschechien, die Slowakei, und Ungarn. Zwei Staaten, Polen und Rumänien, bilden die Ausnahmen dieser Gesetzmäßigkeit, und bedürfen somit einer zusätzlichen Erklärung: Die Bevölkerung in diesen beiden Ländern bleibt, trotz einer hohen Beitrittswahrscheinlichkeit, eindeutig Spitzenreiter im Hinblick auf ihre positiven Einstellung zu Europa. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, daß diese

beiden Länder an der Grenze zur ehemaligen Sowjetunion liegen. Und dies ist wohl schon eine besondere Erfahrung gewesen. Aber warum dann nicht auch die Slowakei? Ich möchte hier nur Denkanstöße geben, da ich mich nicht in der Lage sehe, eine ausreichend fundierte Erklärung liefern zu können.

Auf jeden Fall ist es falsch, wenn angenommen wird, daß in den "pessimistischeren" Ländern keine hinreichende Öffentlichkeitsarbeit für EU und NATO geleistet wird, oder daß die Bevölkerung nicht richtig und umfassend genug über die Integrationsprozesse informiert wird. Die Enttäuschung ist natürlich überall da. Sie mag eine Folge von falschen Erwartungen sein, in Bezug auf die von den einheimischen Politikern ursprünglich anders - leichter, problemloser, glorreicher - dargestellten Perspektiven des Beitritts in die EU und NATO. Doch die größte Enttäuschung basiert ohne Zweifel auf einer zunehmenden Erfahrung im Hinblick auf die Möglichkeiten und Grenzen der EU und NATO selbst, d. h. mit der Problematik, Asymmetrie, ja Einseitigkeit der realen Beziehungen auf diesem Gebiet. Sie baut also nicht auf weniger, sondern eben auf mehr Information auf. (Die Schengener Visums-Restriktionen werden beispielsweise von Bulgaren und Rumänen - und kein Populismus ist dafür verantwortlich - als politische Ghettoisierung dieser Länder empfunden. Die Bewegungsfreiheit dieser Menschen wird heute nicht weniger als früher behindert. Die Mauer wurde lediglich politisch von innen nach außen verlegt. Dies treibt die etwas von sich und Europa mehr erhoffenden Bulgaren und Rumänen - unter ihnen die gebildetsten und kompetentesten - nicht nur aus Europa, sondern auch aus ihren eigenen Ländern weg, da die von außen auferlegte Bewertung ihres Standortes kaum mit ihrer Vorstellung von Würde und Freiheit übereinstimmt.)

In der Haltung zur NATO stellt Rumänien, in unserem südöstlichen Kontext betrachtet, ebenfalls eine Ausnahme dar. Je südlicher sich die Länder in Osteuropa befinden, desto mehr ist man bereit (z. B. in Bulgarien, Makedonien) die Interessen von Amerika und Rußland in der Außenpolitik des jeweiligen Landes wahrzunehmen. Im Großen und Ganzen kann man sagen, daß die Einstellung zur EU und NATO nicht (negativ) überbewertet werden soll. Sie bleibt überall in Osteuropa, den Umständen entsprechend, positiv genug. Wir haben übrigens ein aktuelles Beispiel dafür, wie wenig in diesem Zusammenhang die Differenzen zwischen den Ländern eine Rolle für ihre Positionierung spielen. In der öffentlichen Meinung bleibt Rumänien weiterhin an der Spitze der Integrationsbereitschaft, Bulgarien - ziemlich, aber nicht ganz unten (vor der Tschechien, der Slowakei und Slowenien). Die objektiven militärisch-strukturellen Daten von Rumänien in Bezug auf die Aufnahmebedingungen für die NATO sind die besten in Osteuropa, die von Bulgarien die schlechtesten. Trotzdem weiß man schon seit Juli 1997, daß beide Länder weder zu den drei in die NATO aufgenommenen Staaten, noch zu den fünf Ländern (denselben drei, sowie zwei weiteren) gehören, mit denen die Verhandlungen für den ersten EU-Beitritt beginnen werden.

"Rechtsruck?"

Nach den letzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen (in Rumänien und in Bulgarien – mit einer Verschiebung von einem halben Jahr) haben wir 1997 in beiden Ländern eine neue Situation. An der Macht sind politische Kräfte mit rechten Programmen. Wie ist dies zu bewerten? Südosteuropa bewegt sich nach Rechts, Westeuropa (Großbritannien, Frankreich) dagegen nach Links?

Zunächst einmal stellen "Rechts" und "Links" innerhalb Südosteuropa (noch? schon?) keine plausiblen politischen Richtungen dar. Die "klassischen" Bedeutungen gelten hier nicht. Gemäß der herkömmlichen Begriffsdefinition liegen die neuen erfolgreichen "rechten" Parteien Südosteuropas ökonomisch "rechts" (Privatisierung, Marktwirtschaft, Individualismus), aber im Hinblick auf ihre politischen Ziele (Emanzipation von unten, Anti-Elitarismus, Philosophie des kleinen Mannes) sind sie doch eher "links" einzuordnen. Und "linke Parteien" liegen ökonomisch links (Etatismus, Kollektivismus, Anti-Markt-Werte), doch politisch rechts (Oligarchie, Paternalismus des Groß-, hier Staatseigentümers). Für Bulgarien und Rumänien ist bezeichnend, daß sich vor der Wende keine Ersatzeliten - keine "zweite Öffentlichkeit", wie das so schön für Polen heißt - herausgebildet haben. In der Tradition des staatlichen Korporativismus differieren neuerdings die "ehemaligen Kommunisten" und die "zukünftigen Demokraten". Sie unterscheiden sich nicht so sehr ihren politischen Inhalten nach, sondern eher standesgemäß. Auch dieser neue letzte Umschwung ist nicht isoliert von der Linie der Grundtransformation zu verstehen. Und das ist die Transformation von politischem in ökonomisches Kapital.

Die aktuellen politischen Ereignisse in Bulgarien und Rumänien zeigen, daß dieser fundamentale Wandel weitgehend abgeschlossen ist. Die alte, politisch legitimierte Elite hat sich prinzipiell in eine neue ökonomische Elite umgewandelt. Es handelt sich hierbei nur zum geringen Teil um funktionelle Eliten, die sich aus der modernen Herausbildung der Wirtschaft von der Politik ableiten lassen und deren Macht nur biographisch gebunden, über Generationenwechsel nicht gesichert ist. Dieser Moment ist zwar schon da, aber er ist noch nicht bestimmend. Überwiegend handelt es sich noch um das Bewahren der alten Standesgesellschaft, um einen "polit-ökonomischen" Zusammenschluß von "alt-neuen" Eliten. Für Nichtangehörige bleibt der Zugang zu diesen Eliten weiterhin verschlossen, zumindest aber äußerst schwer. Ihre ökonomischen Vorteile bleiben politisch rückversichert, die strenge funktionelle Grenze zwischen Wirtschaft und Staat steht noch aus.

Die Macht der "ehemaligen Kommunisten", d. h. ihrer Nachfolgeparteien, wurde gebraucht, um diese Transformation in Gang zu bringen und realisieren zu können. Nun braucht man die Macht der neuen demokratischen Parteien, um die Transformation abzuschließen, sie sozusagen zu besiegeln. Und das ist das Neue im Alten. Der Unterschied ist nicht unerheblich: Das neue ökonomische Kapital hat mächtige Legalitäts- und Legitimationsprobleme. Verwachsen mit wirtschaftlicher Kriminalität und politischer Klientel, genießt es ein schlechtes Ansehen in der Gesellschaft. Die Nachfolgeparteien waren unbedingt notwendig für die "ursprüngliche Akkumulation". Die ehemaligen Kommunisten konnten auf die politische Expansion der "neuen Demokraten" kaum anders reagieren als sich in den ökonomischen Nischen zu ver-

schanzen und sie auszubauen. Durch marktwirtschaftliche Ideologie versuchten sie, dieses "nationale Kapital" zu legitimieren, obwohl es größtenteils illegal angehäuft worden war.

Nun kommt die Phase der "Normalisierung". Hierfür eignen sich die ehemaligen Kommunisten nicht mehr. Die "neuen Demokraten" - viele von ihnen ganz ehrlich - haben jetzt der "Mafia" den Krieg erklärt: man will ihre politischen und kriminellen Fühler abschneiden. Da das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden kann, wagt es niemand die ganze Wirtschaft als solche in Frage zu stellen. Genetisch-theoretisch wäre dies sicherlich richtig, doch praktisch-politisch entspräche es einer Dummheit. So wird nun eine Tür für eine "Depolitisierung" und "Entkriminalisierung" des Kapitals offen gelassen. Die Vergangenheit mancher wird somit gern vergessen, wenn sie nunmehr nach heutigen allgemeinen Normen handeln. Die "neuen Demokraten" - ohne es immer gezielt beabsichtigt zu haben, und ganz im Gegenteil zu den Sozialisten - legalisieren das bereits transformierte Kapital, indem sie seine Legitimität anzweifeln.

Das ist eine Tendenz, nicht ohne Ironie, doch mit Gewinnen für alle. Die Zeit der gewaltsamen Aufteilung wirtschaftlicher Räume, der Kriminalität als Produktivkraft geht vorbei. Erpressung und physische Gewalt sind nicht mehr so gewinnbringend und -sichernd wie Wechsel, Anleihen und Zinsen. Deshalb werden die "neuen Demokraten" von den neuen Reichen gegen die Kriminalität, die sie früher selber geschaffen haben, heute nicht nur mittels bloßer Lippenbekenntnisse unterstützt. Die Prioritäten ihrer Interessen befinden sich in einer wichtigen neuen Runde auf der "zivilisatorischen Schraube". Das mag ein eigener südosteuropäische Weg sein. Doch ist er sicherlich nicht so viel anders als jene Wege, die in der europäischen Geschichte eingeschlagen wurden. Und manchmal sollte es schon ein Anlaß zur Freude sein, daß es Wege auf dem Balkan - jenseits von der gezielt groben Masche der "Balkanisierung" - durchaus gibt und schon immer gab.

DANIEL CHIROT

Romania's 1996 Election: a Positive Sign for the Future of Democracy in Southeastern Europe

After all the gloom about Southeastern Europe, ranging from some notoriously bleak best selling books about its atavistic people, to the dreary news about the Yugoslav war and its aftermath, the catastrophic condition of the Bulgarian economy, the chaos in Albania, and the tension in Macedonia, there is good news from a somewhat unexpected source, Romania. Though many outside observers claimed that after Nicolae Ceaușescu's overthrow and execution on Christmas Day, 1989, Romania had fallen into the hands of old communists who had changed little, it has turned out that this was not really the case. Whatever we may think of Ion Iliescu, who was president of Romania from 1990 until 1996, a vigorous opposition, a free press, and an independent civil society developed. In November, 1996, the Romanian electorate chose a new president, Emil Constantinescu, and a new parliament dominated by Constantinescu's liberal allies. There was a peaceful transfer of power. Perhaps as important as the change of leadership, with genuine liberalism replacing Iliescu and his more or less reformed communist party in power, the nationalist far right was almost entirely marginalized.

A brief analysis of what this election means in Romania shows the favorable prospects for the future of liberalism in Romania itself. And because analogous elections have occurred in other parts of Southeastern Europe as well as in Russia, Romania's political evolution is an indication that, after all, the future may not be as bleak as the pessimists have imagined. In order to show this we can look at the election results in Romania, and then go back to look at the 1996 election with some historical perspective. Then, we will be able to make conclusions about the future prospects of democracy in some other post-communist countries, and in Romania itself.

The 1996 Presidential Election¹

The Romanians followed the French model for electing their president, and as in France, the President is more powerful than the Prime Minister whom he appoints, subject to the approval of parliament. In the first round, no candidate in a divided field won a majority. The top two candidates were Ion Iliescu, the incumbent and leader of the Romanian Social Democrats, and Emil Constantinescu, the candidate of the liberal Romanian Christian Democratic and Peasantist opposition alliance.

¹ Election data, both official results and exit polling data, are from *Turul 2 Al Alegerilor Prezidentiale: Resultate Finale*, obtained on the "Virtual Romania" web site, <http://www.info.polymtl.ca/tavi/archive/alegeri.html>

In 1970 Iliescu, then a young confidant of Nicolae Ceaușescu, had seemed to many reformist elements in the Romanian Communist Party to be a hope for the future. Open to new ideas and eager to promote a technocratic, competent new elite to positions of importance, he had begun to place some of Romania's best educated and most intelligent young people into positions of importance. But starting in mid-1971, Ceaușescu began to reverse his policy of openness and liberalization. Instead, he decided that Romania needed to be more like North Korea: self-sufficient, nationalistic, but still ultra-socialist. The more cosmopolitan and Western-oriented young Iliescu people were gradually shoved aside, and Iliescu himself was gradually demoted to ever lower positions over the next decade. By the mid-1980s, Ceaușescu's policies had caused a deep economic depression in Romania, and he was himself increasingly cut off from competent advice. Iliescu, meanwhile, had been reduced to being head of a second-tier publishing house.

With the overthrow of Ceaușescu, probably engineered by military and Communist Party officials who realized that Romania was heading for violent collapse, Iliescu reappeared as the leader of the more enlightened elements of the old regime. In a sense, Iliescu was Romania's János Kádár, but he came to power a quarter of a century too late. He was not, as some of his detractors claimed, just a milder version of Ceaușescu. But however liberal a communist he was, his sense of how to modernize society and reform the economy were still essentially socialist. He was clearly unable to understand how deep a change was necessary for Romania; yet, aside from a brief moment in 1990 when he brought miners in from the provinces to violently crush a student protest, he did not try to revert to overt repression to control the growing opposition to his rule. Some of those around him were linked to the old secret police and repressive Ceaușescu apparatus, but they were not allowed to regain full control.

Substantial economic change did occur in Romania under Iliescu. Most retail trade and services, about half of agricultural production, and even a growing number of industries became private. But the state maintained its control over large enterprises, some key agricultural lands, especially the state farms in some of the most productive regions of the country, and over financial institutions. Thus, Romania was somewhere between, say, Poland or the Czech Republic at one end, and Belarus or Ukraine on the other in terms of economic reform.

Emil Constantinescu is a former geology professor who was not active in politics before 1989. As rector of the University of Bucharest, he came to the attention of Corneliu Coposu, the key figure of the revived Romanian Peasant Party. Coposu was imprisoned for almost two decades by the communists after they came to power. Coposu, a genuine anti-Communist hero, was too old and ill to run for president against Iliescu in 1992, and anointed Constantinescu. In 1992, Iliescu won easily because he seemed to many Romanians to have saved them from both Ceaușescuism and from anarchy and chaos. But by 1996, it was a different story.

In the run-off election, on November 17, 1996, Constantinescu gained the vote of those who wanted to push ahead faster with privatization, who wanted to be more open to Western European and American influence, and who were less chauvinistic in their nationalism. Iliescu won the vote of the more traditional, anti-Western

nationalists, of those who were nostalgic about the social security once offered by socialism, and of those who feared the effects of further privatization. Constantinescu won 54% of the vote to Iliescu's 46%, and a liberal alliance took control of parliament.

More than the general outcome of the election, however, it is the distribution of the vote that is most telling and indicative of where the future lies.

Of Romania's 42 *judeti* (counties) 20 went for Constantinescu, and 22 for Iliescu. With one exception, every single county of the 16 that were once part of the Habsburg Empire (Transylvania and the Banat) went for Constantinescu. In the single exception, Hunedoara, Iliescu won only 50.06% of the vote, the closest result in any county.

On the other hand, in the *Regat* (literally, Kingdom, meaning the pre-1918 Romanian Kingdom whose two principalities of Wallachia and Moldova had been Ottoman dependencies for about four centuries before full independence in 1878) Iliescu won 21 of 26 counties. One of these was actually the northern half of Dobrogea, whose two counties were not part of any Romanian principality until 1878, and were turned over to the Kingdom to give it a seacoast. Of the remaining 24 counties of the Old Kingdom, 20 were for Iliescu. The exceptions were particularly interesting because they included the most urbanized and industrialized parts of the Old Kingdom. One was the county of Prahova, site of the oil industry which had contained independent Romania's only substantially industrialized area before World War I. Another was Bucharest itself and Ilfov, which now surrounds the capital and consists of its suburbs. The other exception, Galati, the only Moldovan county for Constantinescu, contains what was before World War I Moldova's only seaport. It is also very heavily industrialized.

What is interesting about the exceptions in the Old Kingdom is that they are its most urbanized, least traditional, and historically most cosmopolitan regions. This applies to Dobrogea, too, because it is an area of more recent Romanian settlement, and the county that went for Constantinescu in this region contains Romania's main seaport, Constanta, which was already a city before it was absorbed into Romania.

Part of the explanation lies with the ethnic composition of Romania's various regions. The Hungarians, who make up about 8% of the Romanian electorate, and are concentrated in Transylvania, voted for the Hungarian Party's candidate in the first round. According to exit polls, 97.2% of this candidate's voters moved to Constantinescu in the second round. Given Iliescu's on and off alliance with the most intransigently nationalist, and therefore anti-Magyar parties during his second term (1992-1996), this is not surprising. Indeed, the two Transylvanian counties with large Magyar majorities, Covasna and Harghita, gave Constantinescu his biggest majorities, 86.81% and 91.59%, respectively. But the Hungarian vote cannot explain very much of Iliescu's weakness in most of Transylvania or in the Old Kingdom's and Dobrogea's least traditional, most urbanized, and most cosmopolitan counties.

It turns out that Transylvanian counties that used to have a significant ethnic German population went very heavily for Constantinescu, too, even though there are fewer than a hundred thousand, mostly older Germans left in Romania. In no county are there enough to account for Constantinescu's overwhelming strength where there

used to be major German cities. Brasov (former Kronstadt) county gave Constantinescu a 69.61% majority, Sibiu (formerly Hermannstadt) gave him 73.82%, and Timis, whose capital, Timisoara, was once the capital of the heavily German Catholic Banat, gave him 72.72% of its vote. There are simply not enough Germans, or even Hungarians in these counties to come close to accounting for Constantinescu's lopsided victories.

The presence of minorities might have inflamed nationalist passions, as it used to in Romania's pre-war elections, and caused ethnic Romanians to vote for a more nationalist candidate. That is one of the explanations given for the "Funar" phenomenon, in which a xenophobic Romanian nationalist by that name holds the elected mayoralty of Cluj, Transylvania's leading urban center and Romania's most ethnically tense city. Yet in this election, the county of Cluj also gave Constantinescu an overwhelming victory, with 69.03% of the vote. In fact, Funar, who ran in the first round and garnered less than 5% of the national vote saw 58% (according to exit polls) of his former voters shift to Constantinescu in the second round, an outcome that makes one wonder what happened to their xenophobia and antiliberalism.

The residual effect of the German ethnic presence, which is now numerically insignificant, is simply that in those regions where there used to be many Germans, the population remains on the whole more educated, more sophisticated, and therefore, politically more aware. This is true, of course, of Transylvania and the Banat as a whole, as these former Habsburg domains entered the Romanian Kingdom in 1918 already more literate and sophisticated than the Old Kingdom. But it was the areas with German cities that were the most advanced and westernized. And it is precisely in those counties that the liberal Constantinescu did best, leaving aside the Hungarian counties of Covasna, Harghita, and Satu Mare.

Satu Mare is on the Hungarian border and has a very large Hungarian minority, while Covasna and Harghita are not particularly urbanized, but are majority Szekler. Szeklers are Magyar speaking free peasants who were once militarized border guards along the eastern Carpathian Mountain frontier. Their voting was on ethnic grounds. (This is the only part of Romania I have ever been in where some people refused to speak to me in Romanian even though their Romanian is better than mine, until I apologetically explained that I was just an American who didn't happen to speak Magyar but understood some Romanian.)

The proof of my contention that aside from a few Transylvanian counties ethnic Hungarian voting did not have much influence is that in the national capital, Bucharest, Iliescu won only 37.18% of the vote, an overwhelming defeat. Iliescu's greatest strength was in the Old Kingdom counties that were the least urbanized. The following chart, grouping the counties by percentage of the population that was urban in 1974, shows this.

Voting and Long Standing Urbanism in the Old Kingdom ^{a)}

	% Urban in 1974	% Voting for Iliescu, 1996
Low Urban (under 30%)		
Botosani	26	68
Buzau	20	65
Gorj	28	63
Olt	21	63
Ialomita	26	61
Suceava	27	54
Teleorman	25	66
Calarasi (part of Teleorman in 1974)		64
Tulcea	29	53
Vaslul	24	64
Valcea	23	60
Vrancea	23	58
Average of votes (unweighted)		61.6%
Medium Urban (30% to 40%)		
Arges	33	58
Bacau	38	54
Dolj	37	54
Iasi	38	54
Mehedinti	34	54
Neamt	31	56
Average of votes (unweighted)		55.0%
High Urban (over 40%)		
Braila	47	59
Constanta	58	42
Dambovita	48	54
Galati	48	49
Prahova	51	46
Bucharest	100	37
Ilfov (Much of rural Ilfov was turned into the county of Giurgiu, where 56% voted for Iliescu. What remains of Ilfov contains the Bucharest suburbs)		43
Average of votes (unweighted and not counting Giurgiu)		47.1%

^{a)} Urban % from *Anuarul Demografic al Republicii Socialiste Romania 1974* (Bucuresti: Directia centrala de Statistica, 1974), pp. 5-8.

It was not just the voting by county which indicated how the more majority of traditional, less sophisticated Romanian voters stuck with Iliescu. Exit polling by category of voter showed a similar pattern. IRSOP (Institutul Roman pentru Sondarea Opiniei Publice, the Romanian Institute for Public Opinion Polling), found the voting to be as follows:

Voting by Population Category

	% Constantinescu	% Iliescu
Women	52	48
Men	58	42
Age under 34	66	34
Age over 65	43	57
Completed only Primary School	44	56
Completed High School (Lycée)	60	40
Completed University	66	34
White Collar	65	35
Workers	58	42
Peasants	30	70

These data were not collected by ethnic category and show unambiguously that the more educated, the more urban, the younger, and those generally more aware of the outside world voted more for Constantinescu. Even the gender gap confirms this, because in Romania, as in most of Eastern Europe, women remain somewhat less educated, somewhat more traditional, and someone lower on the occupational scale. The difference between workers and peasants is particularly striking.

It is impossible to look at these results without being optimistic for the future of Romanian liberalism. The liberal coalition won the votes of those portions of the population who will constitute an ever growing part of Romania. That is not to say Constantinescu and his allies will remain in power indefinitely, but that the more forward looking parts of the Romanian electorate have proven themselves capable of seeing that in a bleak economic situation, their salvation lies with accelerated reforms, an open attitude toward the outside world, liberalism, and ethnic tolerance. This is all the more striking if Romania's 1996 election is compared to the last meaningful election in Romania before the period of fascism, military dictatorship, and then communism, that is, the election of December 1937.

The Romanian Election in Historical Perspective

The main reason for briefly looking at Romanian politics six decades ago is that the end of communism throughout Eastern and Central Europe has made many fearful that the old ghosts of the past, fascism and violent ethnic conflict, would reappear. Indeed, the Yugoslav wars show that this is no idle fear, and several vicious wars in the Caucasus are a stark reminder of how quickly old hostilities can come back to life.

Romania in the late 1930s had the strongest of Eastern and Central Europe's fascist movements (after Germany and Austria, of course), the Legion of the Archangel Michael, also known as the Iron Guard. This viciously anti-Semitic, anti-cosmopolitan, xenophobic movement appealed to most of the brightest and the best educated young Romanians in the 1930s, including such distinguished intellectuals as Mircea Eliade, Emil Cioran, and others. It also had very broad popular appeal, and in fact, had the election of 1937 been free of fraud, it might have been the second largest party. As it was, had parliamentary government not been suspended soon after the election, it would have gained a decisive role in the parliament. The electoral trend was clearly in its favor, and it was on the way to becoming Romania's largest party when it was suppressed by King Carol II in 1938. Later, in 1940, the Iron Guard seized power, overthrew Carol, and conducted a brief reign of terror. In 1941, Hitler allowed the Romanian Army to violently overthrow the Guardists and establish a more conventionally military-authoritarian regime so that Romanian raw material production would not be disrupted, and Romania could concentrate on helping Germany instead of conducting its own fascist social revolution.²

The election of December 1937 was called to try to stabilize the political situation; but in fact, despite the usual fraud, which observers estimated as having given the National Liberal Party favored by the King a 16 to 17% bonus, the outcome was a disaster for the government³. One measure of the amount of fraud was that the Hungarian Party only obtained 4.43% of the vote, when Hungarians made up 7.9% of the population. Then, as now, the Hungarian bloc was fairly solid, there was a discrepancy of at least 3% in the vote credited to the Hungarians, or two thirds of their official total.

The National Liberals obtained 36% of the vote (but probably only 20%). The National Peasant Party (the ancestor of Emil Constantinescu's party) gained 20%, and would have been the largest party in a fair election. They were probably not robbed of as large a portion of their vote as the smaller parties the government particularly disliked. The Iron Guard (running under the name of *Totul Pentru Tara*, All for Country) obtained 16% of the vote. Another far right, anti-Semitic party, the

² See Eugene Weber, "Romania" in: Hans Rogger and Eugen Weber (eds.), *The European Right*, Berkeley: University of California Press, 1964; and more recently, on the causes of the far right's strength, particularly among intellectuals, see Irina Livezeanu, *Cultural Politics in Greater Romania*, Ithaca: Cornell University Press, 1995.

³ All election data are from C. Enescu, "Semnificatia alegerilor din decembrie 1937 in evolutia politica a neamului romanesc", *Sociologie Romaneasca*, 11:11-12, 1937, pp. 512-526.

National Christians, who were being courted by the King as a counterweight to the Iron Guard, obtained another 9%, and were probably not cheated of many votes. It is conceivable that the Iron Guard alone received more real votes than the governing National Liberals. If they were deprived of as large a proportion of their real vote as the Hungarians, for example, they would have had about 25% of the real popular vote.

In particular, the Iron Guard scored well among ethnic Romanians in Transylvania, Bukovina, and some parts of Moldova, especially in the Transylvanian industrial city of Arad and in Galati, the commercial port city of Moldova. This can be interpreted as a sign of ethnic mobilization against the economically dominant Hungarians, Germans, and Jews in these regions. In most of northern Moldova, where there was a very substantial Jewish population, the anti-Semitic National Christian Party did well, and took away potential Iron Guardist votes. In Bucharest, the Iron Guardists came in second, after the National Liberals, with an official 22% of the vote. It is very likely that among ethnic Romanians in the capital, they were actually the largest party.

It is neither possible nor particularly useful to attempt county by county comparisons between the 1937 and 1996 elections. For one thing, the shape of the counties has been altered in very single case. This was done by the communists to make it particularly difficult to compare between pre- and post-war economic, demographic, and social data. (The story is even more complicated as, for about the first two decades of communist rule, an entirely different system of provinces was used, and only under Ceaușescu was the old *judet* system restored.) Secondly, Romania has changed greatly since 1937. Not only is it more urbanized, literate, and industrial, but it has almost no Jews left, and very few Germans. Finally, Romania has different international boundaries. It has lost Bessarabia, most of Bukovina, and southern Dobrogea.

Nevertheless, in 1937, it could by no means be said that the most advanced, urban, and literate sectors of the population were in any sense liberal. On the contrary, there is good evidence that a major part of the move toward the Iron Guard took place among sectors of the urban population and the better educated, precisely those kinds of groups that voted overwhelmingly for Constantinescu sixty years later.

This contrast is more than a mere historical curiosity. It gets at the fundamental difference in Romania between the pre-communist and post-communist periods. In the 1930s, for complex reasons that had as much to do with the international environment as anything else, Romania was moving right. The sense that capitalist democracy had been unable to cope with the Great Depression or with the rise of fascism in Europe, the obvious corruption of the government and the King, both of them linked to democratic but increasingly ineffective France, and the sense that change was necessary were contributing to this march to the far right.

In the 1990s, the situation is quite different. The sense that corruption and ineffective policies had stalled the reforms under Iliescu played a part in the opposition's victory, of course. But also, there was a sense among the most aware sectors of the population that the future belonged to the democratic capitalist countries of Western Europe, or more broadly, of the West. The horrible example of

Yugoslavia has shown how damaging ethnic hostility can be. The success of the West stands in marked contrast to the perception of the late 1930s that Hitler and Mussolini were the future, not France or England.

Conclusion: A Regional Perspective and the Importance of the NATO Issue for Romania

There is nothing very surprising about the results of the Romanian elections of 1996, except for the pessimists who consider the Balkans (or for that matter, Russia) hopelessly irrational. Even in Serbia and Croatia, both of which supported their ultra-nationalistic strongmen, Milošević and Tudjman, the cities and more westernized portions of the population have expressed their distaste for their methods and policies in recent local elections. Certainly, the experience of the war helped persuade even many of the intellectuals who once backed extremist nationalists that they have made a mistake. In the end, the more conservative, frightened, and less aware rural and small town parts of these countries remain the backbone of support for authoritarianism, hostility to liberalism and western ways, and what remains of socialism.

The same is true in Russia. After all, it was primarily in a few cities that the only genuinely liberal party, Yabloko, scored its few successes in the first round of the Presidential election of June, 1996. In the second round, which was somewhat like the Romanian second round, as the clearly more liberal candidate, Yeltsin, defeated the more authoritarian, retrograde, and more communist Ziuganov. And as in Romania, it was the more urban and better educated population that voted for the more liberal candidate. As in Romania, also, the choice was one between a more closed, anti-western nationalism and a more tolerant, open policy.

To be sure, it may be unwise to push the analogy too far because of all the differences between the two countries. Yeltsin was the incumbent, not an unsullied opposition figure. He was ill, had presided over a decline in national power and confidence far greater than anything experienced by Romania, and was personally very unpopular. Ziuganov, on the other hand, sounded much more like an unreconstructed communist than Iliescu.⁴ There is a difference of scale that always makes comparisons between big and small countries problematic. Nonetheless, both Yeltsin's victory and the composition of his winning coalition suggest that a similar electoral process was taking place in both countries.

In conclusion, the election results in Romania in 1996 not only augur fairly well for the political future of the country, they also promise a steady commitment to genuine economic reform. The social composition of the victorious forces shows, also, that the political configurations that created a right-wing, ultra-nationalist surge in the 1930s are not now present, and give no signs of being recreated.

⁴ A good article on Ziuganov is James Scanlan's "The Russian Idea from Dostoevskii to Ziuganov", in *Problems of Post-Communism*, July-August 1996, pp. 35-42.

Rather than being a portent for the future, the Yugoslav tragedy may be a bizarre and somewhat unique development, and even there, the same social forces that are pushing for liberalism and greater tolerance in Romania are also present. They may not need much more than steady encouragement from Western Europe to help them bring down the nasty regimes they allowed into power as communism collapsed in the late 1980s and early 1990s.

Returning to Romania, and looking at the historical differences between the late 1930s and the late 1990s, it becomes obvious why Romania's liberals, led by Constantinescu, are so eager for Western recognition of and encouragement for their liberalism. What they fear most is that the most educated and aware portions of the population might become disenchanted with Western democracy, as they were in the 1930s. Then, and only then, would the genuinely progressive alliance that now rules Romania be threatened by forces far darker and dangerous than Ion Iliescu. This, no doubt, is why admission to NATO has become an obsessive symbol for President Constantinescu. From the Western point of view, and particularly from that of the United States, this Romanian demand to be admitted to NATO verges on the absurd. But for a historically aware Romanian intellectual and politician, it makes perfect sense, because such an admission would send a signal to the Romanian electorate that democracy and liberal capitalism are indeed the global wave of the future, and Romania can partake of their benefits.

STOYAN STALEV

Die Interessen der Republik Bulgarien an der Integration in EU und NATO

Seit dem Frühjahr 1997 hat Bulgarien wichtige politische Fortschritte verzeichnet, die sich auch schon hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes sehr positiv ausgewirkt haben. Nach der wirtschaftlichen Katastrophe, die die sozialistischen (post-kommunistischen) Regierungen in den Jahren 1993-1996 herbeigeführt haben und der demokratischen Lösung, der daraus entstandenen politischen Krise durch die Arbeit der Übergangsregierung (Februar - Mai 1997) und den vorgezogenen Parlamentswahlen am 19. April 1997, kann man schon hoffen, daß das Land endlich auf den Weg der politischen und wirtschaftlichen Stabilität steuert.

Sicherlich hat Bulgarien eine längere Periode gebraucht als manches andere ost-mitteleuropäische Land, um aus dem Schatten des Kommunismus hervorzutreten. Um so stärker ist aber jetzt die Entschiedenheit der Gesellschaft mit der wirtschaftlichen Kriminalität und politischen Demagogie fertig zu werden. Denn letztere war zum großen Teil schuld am Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit und Liberalisierung nach der Wende.

Durch die langjährige wirtschaftliche und politische Krise hat sich aber auch die breite Bevölkerung von einigen Illusionen befreit, was für den Weg in die Zukunft sehr hilfreich ist.

Die erste überlebte Illusion aus der kommunistischen Zeit ist, daß das Schicksal eines kleinen Landes nur von einer Großmacht abhängig sein kann. Nach sieben Jahren des Übergangs haben die Bulgaren gelernt, daß auch in der internationalen Politik nur die eigene Leistung zählt. Nicht bilaterale oder andere Achsen können Sicherheit bringen, sondern die Öffnung zum internationalen Markt und die Vernetzung im internationalen Wettbewerb.

Die zweite überlebte Illusion betrifft die Abhängigkeit des Einzelnen vom Staat. Jahrzehntlang war man es gewohnt, daß der Staat für den Einzelnen sorgen sollte und über seine Entscheidungen verfügen konnte. Erst jetzt versteht man die Vorteile eigener Initiative besser sowie auch die Notwendigkeit für eigene Verantwortung und daß der Staat nur für den rechtlichen Rahmen sorgen muß.

Die dritte Illusion betrifft die lange Zeit herrschende Überzeugung, daß Marktwirtschaft allein wie ein Zauberwort alles in Ordnung bringen kann. Inzwischen hat man verstanden, daß Mißbrauch mit der Liberalisierung und private Monopole zerstörerisch für die Gesellschaft sind. Die Bürger haben eingesehen, daß soziale Marktwirtschaft ohne starken Staat und unabhängige Bürokratie nicht möglich sind.

Diese Erkenntnisse haben dazu geführt, daß ein Mißbrauch der Parteien und reine politische Spekulationen von den Leuten nicht mehr toleriert werden. Die Demagogie als politisches Mittel wird nicht mehr geduldet. Man hat verstanden, daß die sozialistische (postkommunistische) Partei an dem - zum großen Teil von ihr

selbst hervorgerufenen - wirtschaftlichen Chaos in zweierlei Hinsicht profitiert hat: Einerseits, der privaten Bereicherung der Nomenklatura durch Ausschöpfung der noch staatlichen Unternehmen über Scheinfirmen, und andererseits die politisch evidente Enttäuschung der Bevölkerung von der Marktwirtschaft und dadurch die Entwicklung von nostalgischen Gefühlen für die Sicherheit der Vergangenheit. Das hat auch zur Spaltung dieser Partei geführt. Die von ihr abgespaltene "Eurolinke" hat gute Chancen sich in Zukunft in eine richtige europäische sozialdemokratische Partei umzuwandeln.

Die neuen demokratischen Parteien andererseits haben verstanden, wie wichtig die Einigkeit unter ihnen für die Zukunft des Landes ist. Die Umbildung der Union der Demokratischen Kräfte in eine einheitliche Partei hat sehr viel für die Konsolidierung der demokratischen Opposition beigetragen und schließlich auch für den Wahlsieg am 19. April 1997. Jetzt sind die politischen Voraussetzungen für einen dauerhaften Reformprozeß vorhanden. Das wichtigste Ziel der Regierung, die im Februar 1997 antrat, war das Vertrauen der Bürger in die europäische und marktwirtschaftliche Politik des Landes zurückzuholen. Die erste Aufgabe dieser Regierung war es die NATO-Beitrittspolitik zu beschleunigen. Ein Nationalprogramm wurde verabschiedet, welches die außen- und innenpolitischen Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels festlegte. Man hat sofort Gespräche mit allen NATO-Ländern in dieser Frage aufgenommen. Die jetzige parlamentarische Regierung setzt die Anstrengungen in dieser Richtung unvermindert fort.

Als erstes hat das neu gewählte Parlament auch eine Erklärung über die Grundprioritäten der Regierungsarbeit verabschiedet. Oberste Priorität haben die Mitgliedschaft in der NATO und der EU, innere wirtschaftliche Stabilität durch Privatisierung und Bekämpfung der Kriminalität, besonders der wirtschaftlichen. Diese Erklärung wurde mit breiter Mehrheit verabschiedet, was schon darauf hindeutet, daß über die großen nationalen Fragen endlich Konsens in der politischen Klasse herrscht. Bulgarien betrachtet die NATO nicht nur als eine Militärsicherheitsorganisation, sondern vielmehr als eine Organisation der demokratischen Werte und Prinzipien. Eine Mitgliedschaft in der NATO würde ohne Zweifel den notwendigen stabilen politischen Rahmen für die Fortsetzung der Reformen in Bulgarien schaffen. Es ist auch eine Frage der Kulturzugehörigkeit Bulgariens, das immer ein Teil der europäischen Kultur war. Mit der Erweiterung der NATO wären die letzten Reste der künstlichen Trennung Europas nach dem II. Weltkrieg beseitigt.

Die Erweiterung der NATO auf den Balkan kann zudem entscheidend zur allmählichen Stabilisierung des ex-jugoslawischen Raumes beitragen. Man wird auch den eventuellen neuen Beitrittsländern wie Bulgarien und Rumänien helfen, aus dem Schatten des Krieges in diesem Raum hervorzutreten, denn dieser Krieg hat diesen beiden - an dem Konflikt völlig unschuldigen - Ländern einen gewaltigen psychologischen Schaden angerichtet, indem das Vertrauen der ausländischen Investoren erschüttert wurde. Vertrauen schaffen für neue Investitionen wäre demnach eine der wichtigsten Stabilitätsmaßnahmen in dieser Region.

Mit Sicherheit haben aber auch die NATO und Europa ein Interesse an einem Sicherheitsbeitrag Bulgariens und anderer Länder dieser Region, die eine demokratische Entwicklung zeigen. Bulgarien hat in den Jahren des Jugoslawischen Krieges

bewiesen, daß es mit allen Nachbarn gute Beziehungen behalten kann, was auch für die regionale Zusammenarbeit produktiv war. Bulgarien hat ausgezeichnete Beziehungen zu seinen NATO-Nachbarländern Türkei und Griechenland, die auch die Mitgliedschaft Bulgariens unterstützen. Zusammen kann man viel für die Unterbindung von Transitzriminalität auf dem Balkan tun.

Heute muß man Sicherheit umfassend begreifen: Transitzriminalität, Terrorismus, Fundamentalismus, Geldwäsche und andere Arten der Wirtschaftskriminalität bergen genauso große Gefahren, wie früher die militärische Bedrohung. Um Wirtschaftskriminalität erfolgreich zu bekämpfen, braucht man aber in den neuen Demokratien zuverlässige Investoren, mit einer entsprechenden Ethik der Marktwirtschaft, die auch einen anständigen Wettbewerb zustande bringen können. Investoren ihrerseits müssen Vertrauen in die langfristige Entwicklung einer Region haben. Genau für dieses Vertrauen kann die Erweiterung der NATO auf den Balkan, wie in Osteuropa insgesamt, bedeutend beitragen. Das würde die Länder in Osteuropa in ihren Bemühungen, ihre unausweichliche Hausarbeit zur Vertrauensbildung in den eigenen Standort zu tun, sehr unterstützen.

Der Wunsch, der NATO und der EU beizutreten, genießt in Bulgarien einen breiten überparteilichen Konsens. In zwei wichtigen Wahlen haben sich die Bulgaren deutlich dafür ausgesprochen. Die Präsidentschaftswahlen und auch die Parlamentswahlen hat die Union der Demokratischen Kräfte durch ihre ganz klaren außenpolitischen Prioritäten gewonnen. Diese überzeugenden Wahlergebnisse (mit entsprechend 60% und 57%) machen jede Forderung nach einem Referendum über diese Fragen überflüssig.

Eine Mitgliedschaft Bulgariens in der NATO muß nach dem Madrider Gipfel deutlich in Aussicht gestellt werden. Es ist realistisch zu erwarten, daß Bulgarien zuerst in die NATO aufgenommen wird und später, infolge der wirtschaftlichen Entwicklung, auch in die EU eintritt. Eine Erweiterung der NATO auf den Balkanraum würde konsequenterweise die Demokratisierung in den entsprechenden Ländern honorieren und ihre Beitragsfähigkeit für die Stabilität Europas unterstreichen.

Die EU-Mitgliedschaft zählt sowohl zu den politischen als auch wirtschaftlichen Prioritäten Bulgariens. Man betrachtet aber die Vorbereitung dafür, nicht mehr als eine rein außenpolitische Herausforderung, sondern als eine tägliche innenpolitische und binnenwirtschaftliche Aufgabe. Das Erlangen der wirtschaftlichen Kriterien wird länger dauern, als die Bereitschaft der NATO beizutreten. Die erste große Stabilitätsmaßnahme ist schon getroffen worden. Das war die Vereinbarung mit dem Internationalen Währungsfonds über Überbrückungskredite für die Jahre 1997 und 1998. Die Modalitäten dieser Vereinbarung verpflichten die Regierung zu einer strengen Finanzdisziplin und zu raschen Privatisierungsmaßnahmen. Die Umsetzung dieser Modalitäten ist auch der beste Weg für eine Umsetzung unseres Assoziierungsabkommens mit der EU. Die Einführung des Währungsrates (currency board) und die Anbindung der bulgarischen Währung an die DM wird zur Unterdrückung der Inflation beitragen. Bis Ende des Jahres muß man etwa 300 große Unternehmen privatisieren und über 50 000 Beamtenstellen kürzen.

In der Annäherung an die EU legt man aber kurzfristig besonderen Wert auf die Vertiefung der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, zwischen den Justizministeri-

en und den Polizeiorganen. Denn bis zum Erzielen der wirtschaftlichen Vorgaben der EU muß die gemeinsame Sicherheits- und Innenpolitik ausgebaut werden. Schon die Interimsregierung hat eine wichtige Entscheidung in Richtung von mehr Vertrauensbildung getroffen - die einseitige Aufhebung der Visapflicht für Bürger der EU- und EFTA-Staaten, wenn sie nach Bulgarien reisen. Diese Maßnahme soll zeigen, wie willkommen der Personenaustausch mit der EU ist. Sie wurde im Gegenzug auch schon von vielen EU-Ländern mit Senkung der Visagebühren gegenüber Bulgarien beantwortet.

Natürlich kann das Zusammenwachsen von Europa nur zustande kommen, wenn es von den Menschen mitgetragen wird. Deshalb wäre es wünschenswert, mehr Jugendkontakte zwischen Ost und West zu schaffen und einen regen Jugendaustausch zu aktivieren. In diesem Bereich bietet der in Deutschland noch nicht ausreichend bekannte bulgarische Tourismus gute Möglichkeiten. Schließlich ist der Abschied von der zögerlichen Reformpolitik in Bulgarien letztendlich auch dem Generationswechsel zu verdanken.

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Der Prozeß der wirtschaftlichen Transformation in Südosteuropa

In vorliegendem Beitrag soll versucht werden, die Anstrengungen der südosteuropäischen Länder in ihrem Transformationsprozeß überblicksartig zu skizzieren sowie aufzuzeigen, wo die wesentlichen Unterschiede in dem erreichten Stand und in den weiteren Aufgabenstellungen zu finden sind.

Südosteuropa als Region der Transformation wird hier als die Gesamtheit der ehemaligen sozialistischen Länder südöstlich von Österreich beziehungsweise Ungarn verstanden, das heißt die fünf Länder des ehemaligen Jugoslawien (Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien und EJR Makedonien) sowie Albanien, Bulgarien und Rumänien. Diese insgesamt acht Länder bilden ein Spektrum, das sich überaus weitgespannt zeigt, wenn man nur einige wenige Charakteristika berücksichtigt. Schon allein der erreichte Entwicklungsstand variiert von hochentwickelt im Falle Sloweniens - ein Land, das wirtschaftlich und infrastrukturell klar an der Spitze aller Transformationsländer, das heißt auch noch vor Tschechien, einzuordnen ist - bis zu Albanien, das vor allem nach den jüngsten Entwicklungen auf den Stand eines Entwicklungslandes der südlichen Hemisphäre zurückgefallen ist. In dieser Ländergruppe findet man drei EU-assoziierte Staaten (Bulgarien, Rumänien und Slowenien) sowie auf der anderen Seite nicht nur Staaten, die um eine mögliche Assoziierung kämpfen (Kroatien, EJR Makedonien und auch Bosnien-Herzegowina), sondern auch die Bundesrepublik Jugoslawien, die sich zwar gerade aus der totalen Isolation befreien konnte, auf längere Sicht jedoch bestenfalls einen Mitläufer-Status im Rahmen der gesamteuropäischen Integration anstreben kann. Hierdurch ergeben sich zum einen Einbindungen in die verschiedensten PHARE-Programme mit den zum Teil sehr weitreichenden finanziellen Unterstützungen, und zum anderen ein fast totaler Ausschluß von weltwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen und Finanzierungsmöglichkeiten durch die internationalen Finanzinstitute.

Ein breites Spektrum wird auch festgestellt in Bezug auf die Entwicklung zu einer demokratischen Gesellschaft. Man findet in Südosteuropa bereits gefestigte Demokratien, jedoch auch Mischformen halbautokratischer Art, wie beispielsweise in Kroatien und in Albanien unter Berisha. Im zweiten Anlauf sich demokratisierende Gesellschaften zeigen sich in Rumänien und Bulgarien, wo die neugewählten Parlamente und die durch diese etablierten Regierungen durchaus zu positiven Erwartungen Anlaß geben. Besonders kritisch muß in dieser Hinsicht die Bundesrepublik Jugoslawien mit auf dem Papier durchaus durchformierten demokratischen Strukturen, in der Realität jedoch deutlichem Repressionsrahmen gesehen werden. Ein weiterer Sonderfall ist natürlich auch Bosnien-Herzegowina, wo die beiden Entitäten dadurch gekennzeichnet sind, daß die Personen, die während der Kriegszeit auf der jeweiligen Seite Führungspositionen innehatten, auch in den neugebildeten Quasi-Staaten weiterhin das Sagen haben. Korruption und Cliquenwirtschaft ist in beiden Entitäten,

d.h. in der muslimisch-kroatischen Föderation und in der Republik Srpska, das Hauptmerkmal der Staats- und Verwaltungsstrukturen.

Deutliche Unterschiede zwischen den hier in die Betrachtung einbezogenen acht Ländern findet man auch insofern, als die Mehrzahl dieser Gesellschaften durch starke ethnische Gegensätze und Spannungen gekennzeichnet ist. In Albanien, Bulgarien, Kroatien, der EJR Makedonien und natürlich auch in der Bundesrepublik Jugoslawien dauern die Spannungen zwischen den verschiedenen Ethnien und Nationalitäten an und sind sicherlich noch für eine längere Zeit als größte Konfliktpotentiale zu erkennen. Andererseits finden wir aber in der Region auch ein Land - Slowenien -, in dem ethnische Probleme praktisch überhaupt keine Rolle spielen, sowie ein Land - Rumänien -, wo es den Anschein hat, als ob die bisher bestehenden und die Innenpolitik sehr stark dominierenden ethnischen Konflikte deutlich abgebaut werden konnten.

Nicht zu vergessen sind schließlich auch die Unterschiede, die sich als Ergebnis des im Innerbalkan bis vor kurzem stattgefundenen schrecklichen Krieges ergaben. Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien werden noch über Jahre hinweg unter enormen Budgetbelastungen zu leiden haben, der letztgenannte Staat erhält zudem bisher keine Unterstützung von außen und hat zunächst auch keine Perspektiven, über eine verstärkte Einbindung in die europäischen Wirtschaftsstrukturen seine marode Wirtschaft wieder in Gang zu setzen. Besonders problematisch stellt sich natürlich die Frage der Kriegsfolgen für Bosnien-Herzegowina dar, wo die Zerstörung der Produktionsanlagen und der Infrastruktur sowie die Verminung weiter Teile des Ackerlandes einen extremen finanziellen und personellen Aufwand benötigen, um dem Land eine neue Basis für einen Wiederbeginn zu sichern.

Aus dieser kurzgefaßten Aufzählung wird ersichtlich, daß die Voraussetzungen für eine erfolgreiche und schnelle Transformation der Wirtschaften Südosteuropas völlig ungleich zu sehen sind. Natürlich kann ein schnellerer Transformationsfortgang in einem entwickelten Land mit gefestigten politischen, demokratischen Strukturen erwartet werden als in einem Entwicklungsland, in dem nach einem demokratischen Beginn sich autokratische Verhaltensweisen durchsetzten. Natürlich kann Wirtschaftstransformation in einem Land ohne ethnische Gegensätze mit stärkerem Konsens in der Bevölkerung rechnen als in einem Land, wo große nationale Spannungen ständiges Mißtrauen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen bewirken. Natürlich können sich privatwirtschaftliche Strukturen nur dort entwickeln, wo überhaupt noch Produktionsstätten vorhanden sind: Wie soll in Bosnien-Herzegowina etwas neu strukturiert werden, was völlig zerstört ist und wo privates Kapital nur in den Händen weniger Kriegsgewinnler zu finden ist, die zudem kein Interesse an heimischen Investitionen zeigen? Kann man erwarten, daß Kriegsgewinnler, die von der internationalen Gemeinschaft als Kriegsverbrecher gesucht werden, ihre aufgehäuften Gewinne in legale Wiederaufbauvorhaben stecken und Interesse an demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformationen haben, die ihnen auf Dauer ihre Schwarzmarktpositionen streitig machen?

Hinzu kommt, daß es sich in dieser Region mit Ausnahme Rumäniens um relativ kleine Länder handelt, die zum einen sehr stark außenhandelsabhängig sind, die aber schon vor der Wende 1989/90 extrem wenig intraregionalen Handel pflegten: ganze

4 % des Außenhandelsumsatzes der südosteuropäischen Länder wurde zwischen den betroffenen Staaten abgewickelt! Eine Ausnahme bildete lediglich das ehemalige Jugoslawien, wo intern zwischen den Teilrepubliken eine ziemliche Verflechtung und Arbeitsteilung bestand. Die Grundausrichtung des eigentlichen Außenhandels dieser Länder war entweder in intensiven Handelsbeziehungen mit der damaligen Sowjetunion und Osteuropa zu finden, wie die Beispiele Bulgarien, Rumänien und das ehemalige Jugoslawien zeigen, beziehungsweise auch im Handel mit den Entwicklungsländern, wie vor allem wiederum Rumänien und Jugoslawien bis 1989 belegen. Albanien stellt hier eine weitere Ausnahme dar, indem es völlig isoliert sowohl von den ehemaligen Ostmärkten als auch von der sonstigen Welt, d.h. auch vom Entwicklungsländerhandel zu sehen war. Eine gewisse, wenn auch nicht besonders durchschlagende Ausnahme könnte im Zweifelsfall noch in Slowenien gesehen werden, da diese Teilrepublik des ehemaligen Jugoslawiens den größten Teil des jugoslawischen Westhandels bestritt und somit nach der Wende über bereits bestehende Verbindungen und Erfahrungen verfügte, die eine Neuorientierung seines nunmehr eigenstaatlichen Außenhandels deutlich erleichtern mußte. Mittelosteuropa und die Länder der ehemaligen Sowjetunion sind aber zunächst als Absatzmärkte weitgehend verloren, und auch die Entwicklungsländer sind im Grunde genommen bereits seit den 80er Jahren nur noch als schlechte Schuldner und keineswegs mehr als gute Handelspartner anzusehen.

Verlauf der Transformation

Es muß zunächst grundsätzlich berücksichtigt werden, daß seit Beginn der Transformationsbemühungen erst knapp sechs Jahre vergangen sind. In dieser relativ kurzen Zeit haben sich in den hier betrachteten acht Ländern sehr unterschiedliche Abläufe in der wirtschaftlichen Transformation, entsprechend der oben angesprochenen großen Unterschiede in den Voraussetzungen und in den politischen Rahmenentwicklungen, ergeben. Mitbestimmend ist zudem, daß die Transformation keinesfalls in einer ruhigen politischen Atmosphäre ablaufen konnte. Gerade in Südosteuropa erweisen sich die Begleitumstände - im Gegensatz zum mittleren und nordöstlichen Europa - als überaus schwierig, bedingt vor allem durch die einmalige ethnische Gemengelage in den einzelnen Ländern, die nicht nur innerhalb dieser Staaten, sondern auch zwischen den Staaten erhebliches Konfliktpotential offenbart hat. Abgesehen von den unruhigen politischen Rahmenbedingungen, die im Innerbalkan ja sogar zu verheerenden Kriegsaktivitäten geführt hatten, durchlief die gesamte Region einen tiefen Orientierungswandel in außenwirtschaftlicher Hinsicht. Westeuropa wurde die neue Orientierungsrichtung, wobei diese Neuorientierung noch durch die dort ablaufende Integrationsentwicklung besondere Attraktion erhalten hatte. Die programmatischen Integrationsbestrebungen der Europäischen Union üben auf die Nichtmitglieder offensichtlich einen noch stärkeren Anreiz und eine fast irrationale Faszination aus als auf die eigentlichen EU-Mitglieder. Allerdings mußte gerade diese Neuorientierungsregion - Westeuropa - in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine schwere wirtschaftliche Rezession erleben mit der Auswirkung, daß die für die Neuorien-

tierung der südosteuropäischen Länder und auch für deren wirtschaftliche Erholung notwendigen Nachfrageimpulse aus der neuen Orientierungsregion äußerst schwach ausfielen. Zudem blieben auch infolge der schwachen Wirtschaftsentwicklung in der Europäischen Union die erhofften stärkeren Investitionsbewegungen in Richtung Südosteuropa (Direktinvestitionen) aus, verstärkt auch hier durch die politische Unsicherheit in der Region, so daß die tatsächlich getätigten Investitionen sich vorwiegend auf die mittelosteuropäischen Länder (Ungarn, Tschechien und Polen) konzentrierten. Das somit geringe Interesse an Südosteuropa als möglicher Wachstumsregion und als künftiger verlässlicher wirtschaftlicher und politischer Partner mußte für die dortigen Transformationsbestrebungen äußerst abträglich sein.

Trotzdem, im ersten Schwung des Neubeginns wurden die grundsätzlichen Hausaufgaben der ersten Stunden in fast allen hier betrachteten Ländern erledigt. Hierunter versteht man insbesondere die Liberalisierung der Preise und Märkte, des Außenhandels, die Schaffung einer neuen Gesetzgebung in den wirtschaftsrelevanten Sektoren, d.h. neue Handelsgesetze, neue Aktiengesetze, neue Konkursgesetzgebungen usw. In allen Ländern ist eine Neugliederung des Bankensystems erfolgt, so daß nunmehr auch dort zweistufige Bankenordnungen mit einer unabhängigen Zentralbank und einem Geschäftsbankenbereich bestehen, in dem private und staatliche Banken nebeneinander und miteinander konkurrieren.

Etwas differenzierter muß man den Bereich der Privatisierung sehen. Größere Defizite sind hier sicherlich noch bei Rumänien und Bulgarien zu finden, ganz zu schweigen von der Bundesrepublik Jugoslawien, wo der letzte Versuch des bis dato Zentralbankpräsidenten Avramović durch das Parlament gestoppt wurde, was auch prompt den Rücktritt des "Vaters der wirtschaftlichen Stabilisierung in Serbien" zur Folge hatte. Defizite können sicherlich auch im Falle Kroatiens in Bezug auf die Privatisierung konstatiert werden, nachdem dort bisher der größere Teil der Großbetriebe sich immer noch unter staatlicher, wenn auch in vielen Fällen indirekter, Direktive befindet. Eine besondere Problematik im Bereich der Privatisierung stellt zudem die Bodenrückgabe in Rumänien und Bulgarien dar, wo die Beschränkung der Einheitsgrößen zu unwirtschaftlichen Kleinstrukturen in der Landwirtschaft geführt hat.

Unterschiede in der begleitenden Prozeßpolitik im monetären Bereich

Wie in allen Marktwirtschaften hat sich auch in den Transformationswirtschaften sehr schnell herausgestellt, daß eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik die wichtigste Voraussetzung für einen kontrollierten und gleichzeitig zügigen erfolgreichen Systemwandel darstellt. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die hier angesprochenen Gesellschaften Südosteuropas, so finden sich deutliche Unterschiede in der monetären- und Fiskalpolitik mit den entsprechenden Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft und Systemwandel.

Nimmt man die positiven Beispiele zuerst, so sind hier Kroatien, Slowenien, Makedonien und allenfalls Rumänien anzuführen. Beginnt man in einem kurzen Überblick mit Rumänien, so findet man, daß seit 1993 mit der Zustimmung zu dem

IMF-Abkommen eine deutliche Inflationssenkung erzielt werden konnte. Mit dem Ergebnis, daß dieses Land im März 1996 erstmals im internationalen Kredit-Rating aufgeführt wurde. Kroatien ging hier sogar noch konsequenter vor, indem es den Schwerpunkt seiner Wirtschaftspolitik fast ausschließlich auf die Eindämmung der Inflation gelenkt hat, was ebenfalls dazu führte, daß es zu Beginn des Jahres 1997 zum ersten Mal mit Ratings versehen wurde und sowohl die Dresdner als auch die Deutsche Bank sich mit größeren Kreditversprechen zu engagieren bereit fanden. In der EJR Makedonien muß man bewundernd anerkennen, daß trotz zweier Restrukturierungsprogramme - der Bankensektor war mit jugoslawischen Erblasten nahezu operationsunfähig - und maroder Industriebetriebe, die laufend Stützungen durch den Staatshaushalt benötigen, die Grundsätze der Stabilitätspolitik unangetastet blieben. Trotz Doppelblockade (Jugoslawienkrieg und Namensstreit mit Griechenland) ist das Haushaltsdefizit auf Maastricht-Niveau, die Inflation konnte stark gesenkt werden und der bislang feindliche Nachbar Griechenland beginnt sich für Makedonien als Investitionsziel zu interessieren. Slowenien schließlich ist ebenfalls deutlich auf Maastricht-Kurs und hat zu den Višegrád-Ländern aufgeholt, beziehungsweise diese sogar im Rennen um eine EU-Vollmitgliedschaft - was die wirtschaftliche Kriterienerfüllung anbelangt - praktisch schon überholt.

Am anderen Ende der Skala sind Albanien, die Bundesrepublik Jugoslawien und Bulgarien zu finden. Albanien hatte bis Mitte 1996 eine scheinbar positive Entwicklung vorzuweisen, das Haushaltsdefizit war stark bis auf 6,5 % Anteil am Bruttosozialprodukt gesunken, die Inflation hatte einstellige Werte (7%) erreicht und die heimische Währung, der Lek, war seit 1992 stabil geblieben. All diese positiven Entwicklungen brachen wie ein Kartenhaus zusammen, als das Pyramidenfieber die Bevölkerung überkam und sich in der Folge herausstellte, daß vieles des scheinbar sich so positiv Darstellenden äußerst labil und nicht auf festem Grund gebaut war. In der Tat war das gesamtwirtschaftliche Wachstum vorwiegend von der Erholung der kleinlandwirtschaftlichen Produktion und der raschen Ausweitung des Dienstleistungssektors getragen, während praktisch keine Investitionen in die Warenproduktion gegangen waren, die Bevölkerung vielmehr die Sparvolumina in die zweifelhaften Pyramidengeschäfte gesteckt und aus den zunächst anfallenden Zinserträgen einen Scheinwohlstand finanziert hatte. Heute steht das Land schlechter als vor sechs Jahren da, weil auch noch die letzten, ohnehin sehr zurückgebliebenen Produktionsanlagen der Zerstörungswut der enttäuschten Anleger zum Opfer gefallen sind.

Einen ähnlichen, wenn auch nicht so gewalttätigen Rückschlag erlitt Bulgarien, das zunächst auf einem zwar ruhigen aber doch positiven Aufwärtkurs zu sein schien. Hier wie auch im gleich noch anzusprechenden Jugoslawien konzentrierte sich der Kampf der politischen Kräfte im Wirtschaftsbereich vorwiegend auf die Frage, wie ernst die Disziplin in der inneren Staatsverschuldung, d.h. die Haushaltsdisziplin zu nehmen ist. Als die BSP, die Bulgarische Sozialistische Partei, im Jahre 1995 an die Regierung kam, wurde der Druck auf den bisherigen Nationalbankpräsidenten Vulčev, dessen Hauptsorge die Eindämmung des Haushaltsdefizits über all die Jahre gewesen war, so stark, daß er zurücktrat. In der Folge wurde die Haushaltsdisziplin zunehmend aufgeweicht, begleitet von anderen wirtschaftspolitischen Fehlgriffen (Versorgungskrise mit Getreide wegen illegaler Exporte), so daß nach dem 1995

noch akzeptablen 5 %igen Wachstum, bereits 1996 ein herber Rückschlag eintrat (minus 10% BSP gegenüber dem Stand im Jahre 1995). Die Inflation stieg rasch an und es kam zu einer allgemeinen tiefen Krise. Trotzdem, im Vergleich zu Albanien, das einen noch stärkeren Rückschlag erlitt, hat Bulgarien unter der neuen Regierung deutlich bessere Voraussetzungen für eine schnellere Stabilisierung und Erholung. In Albanien dagegen müssen für eine kohärente und konsistente Wirtschaftspolitik die gesamtstaatliche Ordnung und Sicherheit erst wieder hergestellt werden, bevor an ein Durchgreifen des Wiederaufbauprogramms gedacht werden kann.

Ein besonders gutes, weil negatives Beispiel für die Wichtigkeit einer konsequenten monetären und fiskalischen Stabilitätspolitik bietet die Bundesrepublik Jugoslawien. Als Serbien/Montenegro durch die Kriegsverwicklung und das darauffolgende internationale Embargo in eine bislang weltweit unbekannt hohe Inflationsspirale geriet, holte man aus Washington von der Weltbank den bekannten Wirtschaftswissenschaftler Dragoslav Avramović, der zu Beginn des Jahres 1994 mit einer radikalen Reform den neuen Dinar an die DM fesselte und innerhalb von zwei Monaten die Hyperinflation, die zuletzt 313 Millionen Prozent (auf Jahresbasis) erreicht hatte, unter Kontrolle brachte. Nicht nur die Inflation sank fast auf Null, auch die Wirtschaft stabilisierte sich in erstaunlicher Weise, bis im Mai 1996 Avramović ein durchgreifendes Privatisierungsprogramm im Parlament verabschieden lassen wollte. Er hatte richtig erkannt, daß nach der Stabilisierung nunmehr auch ein Fortgang der Transformation erfolgen mußte, was jedoch von interessierten Kreisen in der Bundesrepublik Jugoslawien überhaupt nicht gewünscht war. Avramović trat zurück, der Neubeginn der Transformation war gescheitert, die Inflation ist seither im Steigen begriffen und die Wirtschaftslage verschlechtert sich zusehends. Eine der innenpolitischen Folgen hieraus ist der zur Mitte des Jahres 1997 immer deutlicher zutage tretende Gegensatz zwischen Montenegro und Serbien. Montenegro hat großen Wert auf eine Privatisierung gelegt und möchte in der Durchführung seiner weiteren Wirtschafts- und Transformationspolitik nicht mehr weiter von Belgrad abhängig bleiben. Mit diesem Argument werden für die Bevölkerung in Montenegro die politischen Gegensätze zu Belgrad handfest untermauert, das heißt die Bevölkerung wird auf ihr Wirtschaftsinteresse hingewiesen und ihr wird suggeriert, daß Montenegro losgelöst von Belgrad viel schneller einen Erholungskurs mit internationaler Unterstützung verfolgen könnte!

Problembereiche

Betrachtet man die bisher abgelaufene Transformation in Südosteuropa, so ergeben sich neben den offensichtlichen Unterschieden auch eine ganze Reihe von Problemen, die allgemein in allen hier betrachteten Länder zu erkennen sind. Hierbei kann man sicherlich vier Hauptbereiche unterscheiden:

- das Banken- und Kreditsystem,
- der Kapitalmarkt,
- die Wettbewerbspolitik, und schließlich

- die Landwirtschaft, als Sonderproblem.

Ohne Frage stellt die Situation im Banken- und Kreditbereich eine ernstzunehmende Barriere für die Restrukturierung und wirtschaftliche Erholung Südosteuropas dar. Zwar ist mittlerweile in allen Ländern ein zweistufiges Bankensystem etabliert, doch ist dieses dadurch gekennzeichnet, daß entweder große Anteile der nominell unabhängigen Banken sich noch in Staatshand befinden, oder daß die zum Teil recht zahlreichen neu entstandenen Privatbanken deutlich unterkapitalisiert sind und unter dubiosen Umständen ihre Geschäfte durchführen müssen. Unterkapitalisierung ist allerdings auch bei den Großbanken, den ehemaligen Staatsbanken, zu finden, da diese die enormen Altschulden der vormals staatlichen Industriebetriebe übernehmen mußten, was zu großen Problemen in den Bilanzen führte. Hohe Außenstände aber, insbesondere solche von kaum eintreibbarer Art, führen unvermeidbar zu einer Beschränkung der Kreditfazilitäten, wie das Beispiel Bulgarien überdeutlich zeigte. Natürlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach dem möglichen Engagement von Auslandsbanken. Diese könnten zwar zum einen genügend neues Kapital zur Stärkung der Kreditfazilitäten einbringen und gleichzeitig auch für den notwendigen Wettbewerb auf dem Bankenmarkt sorgen, stoßen aber andererseits auf deutliche Zurückhaltung bei den Politikern, weil keines der neuen unabhängigen Länder eine Überfremdung des strategischen Bankenmarkts durch Auslandsbanken zulassen möchte. So kommt es, daß beispielsweise in Rumänien Privatbanken erst rund 15 % des gesamten Geschäftsvolumens bestreiten, der ganze Rest aber immer noch in Händen von mehr oder weniger staatlich beherrschten Großbanken liegt. Aber sogar in Slowenien zeigt sich das Banken- und Kreditsystem auch noch als unterentwickelt und ungenügend dezentralisiert, so daß sowohl hier wie auch in den übrigen Ländern Klein- und Mittelbetriebe immer noch auf ein zu dürftiges Kreditangebot stoßen.

Ähnliche Mängel zeigen sich auch auf dem Kapitalmarkt. Wertpapierbörsen können ihre Geschäftstätigkeit erst beginnen, wenn handelbare Wertpapiere/Aktien in ausreichendem Ausmaß zur Verfügung stehen. Deshalb finden wir funktionierende Wertpapierbörsen erst in jenen Ländern, in denen die Privatisierungen bereits weiter fortgeschritten sind und entsprechende Papiere für den Handel zur Verfügung stehen, wie beispielsweise in Tschechien, Ungarn, Polen, Slowenien und der Slowakei. Andererseits wird in Rumänien erst seit November 1995 eine Börse betrieben, in Makedonien seit Anfang 1996. Wichtig ist dieser Kapitalmarkt vor allem für die Kapitalbeschaffung der privatisierten Unternehmen, die in der Form von Aktiengesellschaften auf dem Kapitalmarkt ihre Investitionsvolumina sichern müssen. Andererseits stellt sich aber in diesen Ländern auch die Frage, ob das in der Bevölkerung vorhandene Sparvermögen ausreichend sowie ein entsprechendes Interesse vorhanden ist, so daß für angebotene Wertpapiere und Aktien überhaupt eine entsprechende Nachfrage auf dem Markt bestehen kann. Aus diesem Grund war ja auch Ungarn zunächst mit seinen ersten Papieren auf den Wiener Aktienmarkt ausgewichen. In jedem Fall besteht hier, d.h. auf dem Kapitalmarkt, ebenso wie auf dem Banken- und Kreditmarkt, noch enormer Entwicklungsbedarf, wobei deutliche Abstufungen bezüglich des bereits erreichten Niveaus zu bemerken sind, mit Slowenien an einem und Albanien am anderen Ende der Skala.

Transformation in Richtung Marktwirtschaft bedeutet in erster Linie die Umwandlung einer zentralgelenkten Volkswirtschaft in eine Wettbewerbswirtschaft. Die Wettbewerbspolitik als Rahmumgebung für das angestrebte neue Wirtschaftssystem muß dabei konsequent und umfassend konzipiert werden. Unter Neuordnung einer marktwirtschaftlich orientierten Wettbewerbspolitik versteht man zum ersten das Aufbrechen und Verkleinern der vormaligen sozialistischen Großbetriebe, zum zweiten die Liberalisierung der internen Märkte sowie des Außenhandels, wobei allerdings letzteres bisher in praktisch allen Transformations-Ländern zu enormen Außenhandelsdefiziten geführt hat, und zum dritten eine konsequente Wettbewerbsgesetzgebung, die sowohl als Antimonopolgesetzgebung als auch als allgemeine Gesetzgebung gegen unlauteren Wettbewerb verstanden werden muß. Gerade der zuletzt angeführte Punkt wird bisher in Südosteuropa häufig unzureichend verwirklicht. So existiert beispielsweise in Rumänien eine Antimonopolpolitik bisher lediglich auf dem Papier. Zudem gestaltet sich eine effektive Antimonopolpolitik in kleineren Ländern prinzipiell schwierig, da hier von Natur aus nur wenige Anbieter in bestimmten Bereichen vorhanden sind, und gerade diese Umstände sind in Südosteuropa vorwiegend anzutreffen. Eine totale Öffnung für ausländische Anbieter zur Verbreiterung des Wettbewerbs stellt sich jedoch problematisch dar, da die ausländische Konkurrenz meist übermächtig ist und damit für inländische Hersteller vernichtend auftritt, zu einem Zeitpunkt an dem diese gerade erst anfangen, sich mit marktwirtschaftlichen Strukturen anzufreunden.

Ein Sonderproblem stellt schließlich sicherlich die Landwirtschaft dar. Für praktisch alle der klimatisch begünstigten Länder Südosteuropas, ausgenommen Albanien, bildete die frühere Sowjetunion den Hauptmarkt für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Dieser Markt brach mit einem Mal nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion fast vollständig weg; entsprechende Reaktivierungsversuche sind über geringe Teilerfolge noch nicht herausgekommen. Eine Exportumorientierung auf die westeuropäischen Märkte stößt naturgemäß auf extrem schwierige Wettbewerbsverhältnisse und auf eine Nachfragestruktur, der die südosteuropäischen Länder bisher jedenfalls noch nicht ausreichend begegnen können. Darüber hinaus treten auf den heimischen südosteuropäischen Märkten zunehmend auch westeuropäische Anbieter als ernstzunehmende Konkurrenten auf, betören die Konsumenten mit qualitativ hochwertigen und im allgemeinen Marketing (Verpackung, Sortiment, Stückelung etc.) deutlich überlegenen Produkten und erschweren somit das Überleben der südosteuropäischen Agrarproduzenten.

Gleichzeitig lief in Südosteuropa aber auch noch ein mit vielen Sonderproblemen behafteter Restitutionsprozeß in der Landwirtschaft ab. So wurde beispielsweise in Rumänien, vor allem aber in Bulgarien, durch die Beschränkung der Größe von landwirtschaftlichen Betrieben eine Agrarstruktur gebildet, die man mit dem Begriff "Polonisierung" belegt, und der eine Zerstückelung des Landes beinhaltet, die die Profitabilität der agrarischen Produktion in vielen Fällen überaus negativ belastet. Den neuen kleinen Bauern stehen nicht nur zu kleine Ackerflächen zur Verfügung, sondern sie sind durch Kapitalmangel auch nicht in der Lage, effektive Maschinen und Düngemittel einzusetzen. In Bulgarien ist infolgedessen der Anteil des Agrarsektors an der Schaffung des Bruttosozialprodukts von 18,1 % im Jahre 1991

auf 8 % im Jahre 1994 zurückgegangen, wobei gleichzeitig die von der Landwirtschaft lebende Bevölkerung sogar noch leicht zugenommen hat.

Gerade in Südosteuropa sollte aber die Landwirtschaft zumindest über einen gewissen Zeitraum hinweg noch eine Art stabilisierendes Auffangbecken für die Transformationswirtschaften darstellen. Hiervon kann aber keine Rede sein. Nur in Albanien hatte tatsächlich die Landwirtschaft vorübergehend eine leichte Stabilisierung nach der Privatisierung bewirkt, doch war in diesem Land ohnehin der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung immer schon weit über den in den Nachbarländern vergleichbaren Anteilen gelegen. In der Tat ist in Albanien der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt sogar von 43,7 % im Jahre 1991 auf 55,5 % im Jahre 1994 gestiegen! Die Funktion eines Auffangbeckens wird im übrigen am Beispiel Bulgariens besonders deutlich: hier war der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt von 14,5 % im Jahre 1991 auf 10,6 % im Jahre 1993 - während der Zeit der wirtschaftlichen Erholung - zurückgegangen. 1994, als die ersten Probleme in der Industrie und im Bauwesen wieder auftauchten und erst recht 1995 (gute Ernte) stieg dieser Anteil zunächst wieder an, bis die katastrophale Entwicklung im Jahre 1996 (Ernteausfälle ließen das Ergebnis um 14% hinter das Vorjahresniveau zurückfallen) ihn auf 7,7 % schrumpfen ließ. In der bulgarischen Landwirtschaft findet man aber auch heute noch über ein Fünftel der Beschäftigten in der Landwirtschaft, was entsprechende Rückschlüsse auf die dortige Produktivität zuläßt.

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Transformation ist in den Ländern Südosteuropas nach den ersten Jahren des mehr oder weniger beschleunigten Umbaus der Volkswirtschaften ins Stocken geraten. Während einige wenige Länder, vor allem Slowenien, auf relativ hohem Niveau in den meisten Bereichen die wichtigsten Umstrukturierungen vollenden konnten, findet man in den übrigen Ländern Südosteuropas abgestuft noch weite Bereiche, in denen die Transformation erhebliche Lücken aufweist, insbesondere im Banken- und Kreditsystem sowie auf dem Kapitalmarkt, aber auch in der Privatisierung (BR Jugoslawien). Behinderungen beziehungsweise Rückschläge haben sich in Rumänien und Bulgarien ergeben, in Albanien muß die erste Transformationsphase als mißglückt betrachtet werden.

Wenn man als erste Transformationsphase die Bildung von Institutionen, die Schaffung freier Märkte, die entsprechende umfassende Gesetzgebung in der Wirtschaft und auch im zivilen und strafrechtlichen Bereich ansieht, in der eine wichtige Weichenstellung und ebenfalls eine grundsätzliche Restrukturierung der Volkswirtschaften zu erfolgen hat, dann ist gerade in Albanien zwar der rechtliche und institutionelle Rahmenrohbau geschaffen worden - freies Unternehmertum und eine Land- und Bodenreform sind eigentumsrechtlich abgesichert - ansonsten jedoch überwiegen wirtschaftliches Chaos und einfache Subsistenzwirtschaft. Wenn man ferner die Beendigung der ersten Transformationsphase mit der erwarteten Stabilisierung charakterisiert, so ist hiervon weder in Albanien noch in Bulgarien

und in Rumänien nur zum Teil entsprechendes zu vermerken. Die Bundesrepublik Jugoslawien hat sich auf sehr niedrigem Niveau quasi-stabilisiert, mit weiterer sanfter Abwärtstendenz. Lediglich die EJR Makedonien, Kroatien und vor allem Slowenien können als grundsätzlich stabilisiert bezeichnet werden, was aber im Falle der beiden erstgenannten Länder keineswegs heißt, daß die Entwicklung schon als wachstumsorientiert und wohlstandssichernd gesehen werden kann! Gerade in Makedonien zeigen sich zur Zeit wieder verstärkt wirtschaftliche Problembereiche, die noch durch ethnische Konflikte vergrößert werden.

Der Einstieg in die zweite, die Erholungsphase, sollte dementsprechend mit wieder anziehendem Wirtschaftswachstum und Vollendung bestimmter Restrukturierungsmaßnahmen verbunden sein. Wirtschaftswachstum wird in der Tat in Kroatien (obwohl hier noch bestimmte Zweifel bezüglich der tatsächlichen Zahlen angebracht sind), Rumänien und der Slowakei sowie im Jahre 1996 erstmals auch in Makedonien registriert. Bosnien und Herzegowina ist hier weder in die erste Transformationsphase noch in die Zwischenstabilisierung und erst recht nicht die Wachstumsphase einzuordnen. Setzt man das Jahr 1989 als Ausgangspunkt (gleich Hundert) so haben im Jahr 1996 nach Durchlaufen, beziehungsweise Nicht-Durchlaufen, der verschiedenen Transformations-, Stabilisierungs- und beginnenden Wirtschaftswachstumsphasen die einzelnen Länder folgenden Entwicklungsstand erreicht: Slowenien 94, Rumänien 89, Bulgarien 66, Kroatien 68, die Bundesrepublik Jugoslawien ca. 60, Albanien ca. 80 (hier ist der weitere Rückgang zu Beginn des Jahres 1997 noch nicht berücksichtigt, im übrigen war 1989 auch schon ein recht tiefes Niveau zu verzeichnen) und Ungarn (zum Vergleich) 87.

LÁSZLÓ CSABA

Economic Transformation: State of Art and Some Theoretical Reflections

Gone are the days when those specialising on Central and Eastern Europe were forced to rely on sporadic information released by the authorities and complemented by fanciful jigsaw-puzzle-playing by Kremlin watchers and other outside analysts. By now reporting has become standard, methods mostly come up to international standards, and international organisations as well as prestigious research centres and banks regularly cover current developments in the area. Information has become abundant rather than scarce. Decisionmakers and analysts alike tend to face the opposite problem, namely how to filter out relevant pieces of information from the flood.

It seems senseless to make an effort at recapitulating data on two dozens of countries. Instead, after commenting on some of the regional data (cf. appendix) first a comprised evaluation is attempted from the comparative perspective, trying to figure out one or two of those features which may be seem as truly new. Then, the second part attempts to present a functional analysis on the base of the theoretical knowledge accumulated so far. Part three addresses the newly discovered problem of deregulation versus setting new rules of the game as a major new theme for transformation studies and policies alike. Finally, part four tries to address those new subjects which are likely to replace the trinity of stabilisation, liberalisation and privatisation as main concerns for the post-transition phase of systemic change in the post-socialist world. In a way the analysis is bound to remain fragmentary, as the scope of the subject is better suited for a book - but even then it is unlikely to cover the entire subject in toto.

What's New?

First and foremost the differentiation of the country group has become more pronounced than ever. Whereas post-Soviet states except the Baltic's continued to decline, Central Europe entered a new growth path. Recent econometric evidence (Fischer et al. 1997; Gelb et al. 1997) has demonstrated: whatever the method in use, whatever the way one tries to measure liberalisation, it is absolutely clear that disinflation and also liberalisation (both in the domestic and the external sectors) do constitute a vital precondition for growth to resume. Not only the alternative of softer approaches, exercised by the Ukrainian and Romanian governments in the 1992-96 period failed. The stabilisatory medicine, if not taken for long enough, could not help, as the softening up of originally very tough Romanian (Daiyanu 1994) and Bulgarian (Houbenova 1994) stances amply demonstrated. By contrast, not only Croatia and Lithuania demonstrated, that sound policies do breed fruits, even if later

started. Even in Russia as long as the presidential power has been strengthened, the cooperation of monetary and fiscal authorities ensured, and coherent economic policies not only promulgated (as under Gaidar in 1992) but practised, major breakthroughs in terms of disinflation, capital flows, exchange rate stability and enterprise plus banking behaviour could be observed (Csaba 1997). This settled the once much disputed issue, viz. that Keynesian growth generating policies could have alleviated the costs of economic change. Contrasting Polish and Ukrainian, or Estonian and Belorussian experience may suffice to prove the opposite. There is no way to escape from stabilisation, meanwhile these policies do generate growth, whereas postponing liberalisation and disinflation only lengthens the pain. The latter, not the former road leads to depression.

As far as the famous inflation versus unemployment trade off (Philips-curve) is concerned, this does not seem to hold, except for a brief introductory period when bankruptcies and layoffs first occur. Not only the Czech, but Polish, Hungarian, Slovak, Ukrainian and Bulgarian figures seem to defy this conventional wisdom. Unemployment seems to be closer correlated to labour market arrangements and overall socio-economic inertia (or the lack of it). East Germany, too, fits into this landscape.

Inflation, by contrast, proved to be much harder to fight than most economic models forecast. It is remarkable, that even in the champions of price stability, the Czech and Slovak Republics, Slovenia and Croatia price increases exceed OECD levels and dangers of sticking in higher levels seem imminent. Detailed analyses of the Czech and Slovak cases (Frensch 1997) name gradualism in price liberalisation, informal wage equalisation practices (quasi-indexing) and problems of managing money supply with a fixed rate of exchange as the main causes. In Slovenia the small size of the country leads to a very strong push of the money supply due to the inflow of foreign capital, as the domestic money base is small. In Croatia, by contrast, keeping prices down coexists with the practice of de-facto credit rationing (Kraft 1996) thus a liberalisation of financial market, abolition of credit allocation and introducing the recoupment criteria (and international accounting standards) for banks may fundamentally change this picture in the future. In Hungary the 1995 adjustment package used a 10 per cent increase in inflation to suppress domestic uses of GDP in order to correct the current account. This, in turn, sustained inflationary expectations and renders attempts at fast disinflation, as currently contemplated by the government (to single digit levels by 1999) fairly unlikely. Also Poland seems to have stuck in a high growth-moderate inflation scenario, typical of the developing (rather than of advanced) economies. Resumption of growth in the Baltics also took place while inflation is still double digit. Finally Balkan countries present cases for temporary rather than fundamental cures to this illness. In Serbia-Montenegro, the Avramović-reforms could not be sustained, as the intertwined political and economic structures resisted the economic pressures for adjustment, that have been stemming from the monetary sphere. Fiscal overspending - partly due to defense expenditures, partly to sustaining "core industries" - simply undermined exchange rate stability in a textbook-like manner in about 9 months. With 60 plus per cent inflation in 1996 the next attempt to stabilise will be even more costly and - less credible. In Albania, the improve-

ments in macro-stabilisation - one much hailed in Washington - proved to be illusory and based on rather unconventional methods of management of both savings and cash-flows, which triggered an outbreak of social protest. Finally the new government of Victor Ciorbea has uncovered the malpractices of its predecessor in misreporting actual economic performance in 1994-96, and was forced to institute a Balcerowicz-type of stabilisation package. Even more severe measures had to be adopted by the centre-right Kostov administration in Bulgaria, where the toughest stabilisatory instrument available, the currency board (previously used successfully in Argentina, Estonia and Lithuania) was introduced from April 1997.

Unsurprisingly, consumer price inflation has been closely interrelated to exchange rate-developments. In this respect the choice of the exchange rate régime, as well as the congruence of this choice with fiscal and monetary policies has been of paramount significance. Discretionary and large devaluations though do improve the current account position, however they fuel inflation. Anchoring the rate of exchange, by contrast, may prove unsustainable, as was the case with the rouble and in 1994-96 with the dinar and the leu. Moreover, fixed exchange rates, or alternatively real effective appreciation of the currency even under a crawling peg régime, like it is the case in Poland, produce sizeable trade imbalances. Recent Czech current account adjustment measures, which are comparable in size with the 1995 Hungarian package, do indicate that even large and regular invisibles may only partly offset trade deficits, if the latter are recurring. The same applies to Romania. In sum, transforming countries seem to have been pushed into a tricky balancing act between the need to ensure exchange rate-stability (in order to foster foreign investments and domestic price stability) on the one hand, and keeping their current account equilibria in order, on the other. Not only institutional rigidities and inertia, but probably also the size and scope of those truly historic rearrangements may explain why these conflicting goals could not be so simply reconciled as econometric models in international trade theory would suggest. Structural, institutional, trade and employment changes have been compounded with inexperienced administration working under conditions of extreme uncertainty. To name but a few of these: frequent changes in government, unforeseen behaviour of major economic agents, including the state, households, and the corporate sector, the type of relevant assumptions regarding fundamental macroeconomic variables, problems inherent in managing new techniques; ambiguous signals arriving from the major point of orientation, the EU.

By contrast, it is worth recalling some problems, which used to figure high on the agenda but has not proved to be decisive. Stabilisatory policies did work even if the institutional infrastructure of their application was imperfect. The technology of privatisation mattered relatively little against the revealed preferences of the government. For instance, Hungary proceeded not only faster, but also deeper in scope while relying on standard methods (cf. the evaluation of *Neue Zürcher Zeitung*, 10/11.05.1997), whereas reliance on vouchers could not help a basically disinclined Bulgarian government. Recovery has not been conditional on external financing. Bulgaria, Romania and the Ukraine were running debts in vain, whereas the net position of Baltic states even improved while growth resumed. Debt and

growth are no longer fellow travellers, as once development economics used to postulate. On the contrary: the quickly growing debt is likely to put a brake on the previous government-lead dynamics of the Slovak economy as well (Altmann 1997) - a lesson Hungary, Romania and the Czech Republic had to recapitulate quite recently. Finally the interrelationships between stabilisation and systemic change could also be better understood by now. Stabilisation is clearly possible without any systemic change, as the economy of Ukraine and Belarus¹ recently indicated. However, such a stance can not be sustained short of systemic change or massive external financing. The union treaty of March 1997 is an obvious attempt on the Belorussian side to find a bridging solution to a trade deficit which runs regularly at a tenth of its GDP. One wonders, whether Russian economic interest matches this, or even if a strategic wish were there to do so, real possibilities would probably still be lacking. But the story can, indeed, be reversed: Russian, Croatian and Baltic experience indicates, that systemic progress in change positively requires stabilisation.

In sum, even a rudimentary overview of basic statistic is indicative of transformation being an excellent subject of conventional economic analyses, where some of the basic assumptions of economic theories could be tested. Empirical evidence could, indeed, be interpreted on the base of available knowledge, fitting quite well into well established theoretical frames. Thus, the frequent outcries calling for brand new theories, of questioning the use of available economic framework seem poorly founded, indeed.

New Perceptions of Transformation

In a way, transformation studies have been catching up with the international literature on policy reform (cf. e.g. Williamson 1994) in so far as sustainability rather than systemic design or technologies of implementing particular policies has become the top item on the agenda. Similarly to Latin American experience, problems of backlash and regressions into past practices have captured the attention of analysts. These turns produced a new trend in dynamic modelling as well as new policy suggestions - a development yet to take place in transformation studies. This is a problem, as early expectations of quick fixes, of fast emergence of "natural" capitalist institutions never materialised. In the transitory period these and some other qualitative issues have come to the fore. In a way, frontrunners have been confronted with some problems that are quite familiar to those faced by advanced societies. This, indeed, may be taken as a sign for the transitory phase being over, or an indirect success indicator (Bönker 1995, 203-204) if lobbying, rent-seeking and building of redistributory coalitions, i.e. OECD-normality starts to replace the heroic ideological controversies and grand projects of the early years.

¹ The best source of information on this matter is *Belarus Economic Trends of the EU Tacis programme*, edited in Minsk. The doubts of German economic analysts do not extend to the figure of price increases, as these are largely administered steps.

Sustainability gains in importance as long as it is appreciated that at the policy-making level, the convenient assumptions of economic theory on instantaneous adjustment simply do not apply. Thus one of the most demanding tasks of both analysts and policy advisers is to orchestrate support for sensible policies and launch measures that set into motion virtuous rather than vicious circles and synergies. A fair degree of policy continuity may well emerge spontaneously, as was the case in Poland in 1991-97 as well as in Slovakia since 1993, in Estonia since 1991, in Hungary and in Slovenia since 1989. This is both good news and bad news. Good news as all sustainability rests on institutionalisation² and self-propelling processes, which did seem to come about. It's bad news insofar as spontaneously evolving policies may remain half-hearted, inconsistent or simply running out of steam. East Germany may be a point in case. Though researchers have been recurrently cautioning against the neglect of bottom up entrepreneurship and the whole related issue of SME, this problem is beginning to be taken seriously only recently, with the five institutes forecasting truly "Western levels" of growth for the Eastern provinces, 2 per cent in 1997 and 2.5 per cent for 1998 (cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 23.04.97). This implies that 1996 was not a mere derailment. In the Czech Republic the governing coalition seems to have had a sure bet for its repeated victory, thus slowed down structural reforms. The emergent impasse in 1996, with the opposition calling for a further go-slow (which was the practice, not the platform of the Klaus administration) may exacerbate the problem by the lack of support for privatisation and foreign strategic ownership in the financial sector.³ As crises of small banks tended to be covered up by their merging in large banks, the emergent duopoly of *Ceska Stroitelna* + *Csob* versus *Komercni Banka* will be hard to privatise, if only for reasons of size (Boland, 1996). The idea of first letting an equity market to emerge and later regulating it, turned out to be counterproductive, with an unregulated but also intransparent market leading to strange concentration of power combined with lasting volatility bearing no relation to corporate performance (Reed 1997).

A similar running out of steam could be observed also in Hungary between July 1992 and March 1995, as well as in Poland in the 1993-95 period. In both cases wide ranging structural reforms were though planned, but their implementation foundered on the resistance of interest groups capitalising on the unreformed arrangements. In this respect economic analysis bumped into one of the evergreens of political science, when the limits to consensual decision making was raised in the context of ever protracting major reforms and rearrangements (Kornai 1995/96). And indeed, some of the rearrangements pertaining to the fundamentals of the previous social contract, like the redistribution of wealth or the retailoring of the welfare state will hardly come about if each and every step of it has to pass a referendum. This is not to belittle the need for building up reform constituencies, but

² This means a point, when a headline on "The fate of reforms rests with the election or sacking of Mr. X" becomes not only senseless but also irrelevant.

³ Roman Ceska quoted in *Wall Street Journal Europe*, 16.07.1996. The same source quotes also the OECD criticising this stance.

the scope of transformation is probably such that traditional buying out compensation corruption techniques are probably incommensurate to this task.

And indeed, when the Hungarian government in 1995 and the Polish government in late 1996 ceased to adhere to the previous unwritten rules of the game, major systemic breakthroughs occurred. In Hungary large scale privatisation of utilities and the banking sector took place. In Poland some of the previously protected large banks, Bank Handlowy and PBK majority shares were sold, and foreigners were entitled to buy fixed assets and non-agricultural land (*Wall Street Journal* and *Neue Zürcher Zeitung*, both 8.04.1997). In both countries the government decided to introduce a pension system based on three pillars, two of which are managed by investment funds.⁴ Also in Russia the highly successful disinflation policies were clearly a result of what may be termed the hijacking of the President's original (populist) electoral economic platform (Glaziev 1997). In Romania likewise, the Ciorbea government seems to have made good use of its original grace period to pass long overdue adjustment measures and launch also restructuring. A list of 10 large bankrupt companies to be closed was set up, and the privatisation agency subordinated to the government to overcome resistance to accelerated privatisation (Máté 1997).

The major question in all the cases enumerated lies not so much in investigating the peculiar circumstances having lead to these developments, but rather the ways and means of orchestrating these into a sustainable policy line. The answer is not trivial. While in Bulgaria the April 1997 standby and the resultant currency board will probably ensure stabilisation, in systemic arrangements no such anchoring seems feasible. Once privatisation and especially foreign ownership crossed a certain threshold, there is a point of no return. For instance in Hungary the consolidation and following privatisation of the big banks to foreign strategic investors (Balassa 1997) has certainly brought about such a change. In Germany the constitutional form of reunification has solved the problem. In Russia the erosion of state power leaves no other way for the national leadership than to rule by money. Privatised banks and industries seem to favour this, too (Dmitriev 1996). In Poland nomenclatura privatisation and the foreseeable threat of an exploding pension system make a continuation of this line highly probable, irrespective of election outcomes. In many other cases, where the intertwining between government and (quasi)privatised enterprises and banks remain intimate, as in Croatia or Slovakia, a different sustainability of a different dynamics of change seems more likely. In other words, while it might be quite a challenge to specify the mechanics and trajectory of systemic changes, there is no reason to accept or forecast a scenario of reform blockage, widely entertained in the political science literature on transformation.

Once we face the fact that a.) systemic change is not a mere transition to a prearranged terminus on a well established trajectory (cf. above), further b.) therefore the shock versus gradualism debate is meaningless and misleading (Hoen 1996), it is the quality rather than the speed, scope rather than radicality of transformatory measures which will be decisive. This also implies that simple, easily accessible and handy

⁴ A similar Czech project is in the phase of elaboration.

quantitative indicators may be of little use if actual progress in systemic change is to be correctly assessed, be that in theory or in terms of policy-making. This is bad news: once an economy is liberalised and basically privatised, as the OECD membership of front-runner transforming countries testifies, and inflation is also gradually cooling down, a new agenda is required for analyses. By the way, quantitative indicators did not foretell Albanian or Romanian changes of 1996/97. With subsidy cuts basically gone, the genre of changes is becoming strikingly similar to those in OECD countries: reform of the welfare state, rearranging agriculture, fighting environmental degradation, integrating the lagging behind and the socially inactive in the overall social frame. While transforming economies are becoming gradually more akin to established market systems, their overall level of development compels them to face some of the obvious dysfunction's of current EU economies, rather than purely emulating them. For instance EU economies are saddled with a combination of low growth and high unemployment in a secular manner. In technological change multinational networks create new challenges and new opportunities. Liberalised financial markets and their strong feedback exert disciplinary pressure on the free imagination of systems' designers. But these challenges also caution the transforming countries of simply copying the existing EU arrangements. As they are in the phase of reshaping their economic order, the way they set the new rules will be decisive for shopping the behavior of millions of agents inside and outside the region. For it is finally of the quality of the new regulatory environment which is to decide what pattern of behaviour will better pay: a rent-seeking or a pro-competitive behaviour (Csaba 1995). The slowing down of growth in the region in 1996-97 is a warning sign: overcoming transformational recession was a one shot impetus. Conditions for lasting and environmentally tolerable growth do not emerge by themselves: these have to be created. How this can be done will be the subject of future research, but some of its policy relevant elements are covered in the next two sections of this paper.

The Rediscovery of the Regulatory Issue

As the early transformation stage was concerned with creating the fundamentals of any market economy by stabilisation, privatisation and liberalisation, the subject of the debate was basically the proper sequence among these, and the ways reform constituencies could be built up. Having mastered the triple task of the first stage, at least in the frontrunning countries of CEFTA, but also much of the problems having emerged in those lagging behind, the issue of regulation, including its quality comes to the fore. Let us address some of its dimensions:

1. As the policies of transformation tended to be formulated exclusively in terms of stabilisation rather than in terms of institution building⁵, especially in the early period, it is hardly surprising that the latter tended to be neglected (quite in line with the practices of the predominant formalised neoclassical approach in

⁵ For reasons and details of this paradox cf. Csaba 1995, ch. 8.

economic theory). Whereas theories can set their assumptions and levels of abstraction fairly freely, at the level of their application disregard for institutions - and other conditions theorists conventionally assume away - can be a source of difficulties. It is hardly surprising if the lack of the rule of law, the often insurmountable obstacles to contract enforcement and the frequently blurred state of proprietary rights together breed what US theorists call private enforcement techniques, and those in the region refer to as Mafia capitalism. Weak state power, poor quality and often changing regulation (that may surface in thousands of decrees trying to address peculiarities that judiciary interpretation of what a stable and transparent law should) and very high profits from rent-seeking practices together created an ideal environment for these. It is worth noting, that not only in Southeast Europe and in the CIS can one observe these features, but also in the Baltic's, where good macrostatistics sometimes overshadow the twin burden of Soviet legacy and spill over of crisis phenomena from the entire post-Soviet region to these traditional "commercial gates" (Ostrowska 1997). It seems certainly naive to believe that this type of Mafia capitalism would spontaneously transform itself into a more civilised edition of the market order purely because Mafia bosses wish to secure their property rights. In fact, from Southern Italy to Korea, not to mention some stagnant "developing" nations, one could observe the stabilisation of rent-seeking rather than competitive structures for historically long periods of time. This can be explained in terms of standard economic theory. First, if one type of equilibria emerges, short of external shocks, there is no reason for us to expect a change. Second, if in the years of formation of norms and rules rent-seeking behaviour pays off and the related informal institutions also crystallise, this will be internalised by the successful players and society at large as a role model. The probability of these structures to solidify rather than to be civilised is certainly high. This issue is far deeper in scope than the problem of corruption and of street violence would indicate. It creates a long term economic and security problem both for these states and their partners short of remedial actions. In theoretical terms it also means that the minimalist approach to the state (Aslund 1995; Naishul 1993) proved to be self-defeating as the outcome is - understandably - a long way from any version of a liberal market order. Thus in assessing market maturity of entry candidates both to NATO and EU it seems ill-advised to adopt a narrow technicist focus, as e.g. the 1995 White Book of the Commission did. Advancement in some areas, especially if it is formal, can certainly not make up for some qualitative characteristics that may well have gone under due to the much too technical focus of raising questions. The questionnaire of the Union also suffered from such a narrow approach.

2. It were equally naive to postulate that globalisation per se would tackle the issue. On the contrary, external investors in general, but especially portfolio investors adjust to the prevailing regulatory frame. Although examples of attempts at leveraging state administrations abound, it is fairly clear that the latter have a major responsibility for shaping the regulatory as well as the macroeconomic environment for the individual investor. Merely changing the ownership title, even if it implies a transfer to foreign private property is but one step on the long road towards the

market economy. It is worth noting that even this very first step is not always made. Decades of seclusion as well as the obvious interest conflict between national middle class building and transnational considerations of efficiency, as represented by MNCs has already produced a series of conflicts. These are particularly sharp and well publicised in case of the Russian energy and banking sectors, but also Polish, Czech, Slovak, Croatian and until recently Romanian privatisation policies were clearly burdened by the priority of societal considerations over efficiency.

In any economy with a strong tradition of seclusion reinforced by a lack of transparency and a habitual intertwining between banking and the state administration, establishment of a sufficiently high share of foreign ownership in financial intermediation is a *conditio sine qua non* for improving allocative efficiency over and above a trivial level of correcting the distortions inherited from the command economy period. This consideration will gain in importance with the time passing, as a factor decisively shaping long term growth patterns. In the first decade of transformation correcting distortions might well have done for a reasonable macroeconomic performance. By the turn of the century it will surely not be the case. Recent empirical analysis of the Polish and Czech banking reforms (Mizsei and Rudka, 1996) have already indicated some structural weaknesses of the respective sectors due to the lack of this elements. As it seems, the Polish government has made a resolute turn in the right direction in 1997 by accelerating privatisation, whereas the fragility of the Czech government, as well as disagreements with the central bank make similar solutions unlikely for some time to come.

Whereas in Slovakia, Romania, Bulgaria and Russia the role of FDI remained marginal, in Hungary the open door policies sometimes have lead to overgenerous arrangements for foreign investors. Large investors are granted tax holidays way above local SME, which is not in line with international practice (and was rightly criticised by OECD). In selling one of the largest banks BB, the buyer could opt for reselling (an obviously nonperforming) affiliation of this institution, which it did a year later at the cost of Hungarian taxpayers (Mrázik 1997). In other cases foreign investors push for - and often get - undue market protection, as Daewoo in Poland and Deutsche Telekom/Ameritech in Hungary.

In other words relying on more (and more sound) foreign strategic investment and creating an efficient and transparent while non-biased regulatory frame should go hand in hand in bringing about efficient policies of systemic change. It is worth recalling that efficiency and equity considerations are, in this case, mutually reinforcing each other. Estonian, Russian, Polish and Hungarian examples show that strategic investors, especially with greenfield investments often enjoy a very high social acceptance by virtue of their creating employment and paying public dues, that may be particularly relevant for municipalities struggling with chronic unemployment.

3. Financial sector reform is a subject where the problem of regulation is of paramount significance. This may well sound as a triviality for anyone specialising in financial economics. However in early transition theories and also in cases of certain countries this considerations was disregarded or played down. Especially

radical theories of systemic change postulated a quick emergence of the capital market thanks to voucher privatisation and the thus resultant massive trading of corporate papers on an instantaneously created equity market. By now the dangers inherent in this approach, which lead e.g. in the Czech Republic and Russia to large scale trading of equities without any regulation (even registration), have become manifest. Large scale frauds lead to the collapse of investment funds and some smaller banks. Concentration of wealth took place in random fashion, where neither transparency nor efficiency considerations seem to have played a major role. Insider trading, usually prohibited in civilised countries, has become the norm. The Russian government's debt for equity programme of 1995 resulted in a particularly inefficient form of insider privatisation to financial rather than strategic investors, with little interest in or ability for restructuring.

It is interesting that different techniques of orchestrating similarly conceived mass privatisation⁶ have led to a German-type bank dominated industrial management pattern in the Czech Republic, while the Italian type of political leverage/network seem to emerge in Poland, and even more in Croatia, Russia, Latvia and Slovakia. By contrast in Hungary the large share of foreign ownership as well as the widespread practice of financing via parent company⁷ has simply abolished the state side of previous (public) bank-industry interlockage. Banks, as a rule, do not own industrial equities or companies, a feature only reinforced during their (pre)privatisation and the concomitant restructuring.

The problem of ex-post regulation is well illustrated by the current endeavours of the respective governments to regulate and enhance prudential regulations. As a result, in Russia a very strong concentration in the banking sector emerged, with hundreds of small banks 'voluntarily' escaping into mergers to large Moscow-based banks. In the Czech Republic the concentration process is less transparent but all local analysts consider it as manifest. Governmental promotion of the earlier discussed duopoly situation and widespread bank ownership of industries via the investment banks though stabilises the system, however decreases competition and hardly bode well for dynamic allocative efficiency.

Lack of regulation took extreme forms in Albania where totally uncontrolled and intransparent investment funds were positively supported by the governing Democratic Party (in exchange for alleged electoral financing in 1995). The inevitable chain collapse of the funds has created by March 1997 a security challenge for the international community on par with Bosnia, as neither external nor domestic coverage for cheated investors emerged.

In these - sometimes extreme - ways transforming societies were forced to rediscover the role of regulation in the financial sector. It also has become an empirical fact by now, that the equity market could not be the major instrument of asset valuation. Quite in line with continental practices the number of corporations

⁶ For a detailed discussion cf. Wagener (1997).

⁷ As a result only half of the 18 bn US-\$ Hungarian external debt is public sector outstanding, the other half is privately owned, mostly MNC. This is a major sign of the country's having mastered its traditional debt problem.

whose shares are traded at the stock exchange is limited against those who fall outside of this category. While the some 100 companies whose papers are traded at the Budapest (and sometimes also on foreign) stock exchange constitute the backbone of the Hungarian economy, and with the privatisation of banking, energy and the utilities sector, both their share and their number will grow, the signals of the equity market will be but one among the success indicators of managers and their companies alike. In other words, following the first phase of transformation, equity markets are important as sources for cheap external financing (against the high real rates in the domestic banking sector⁸) as well as instruments of portfolio diversification. But the idea of their replacing the banking sector in generating savings and their controlling the market for managers proved to be far-fetched. On the other hand while the state proved quite dispensable as a provider of funds or a source of subsidies, meanwhile it proved irreplaceable as a regulator, setting rules, enforcing disclosure requirements⁹, check observance of auditing procedures, guarantee the savings (especially of small investors) and the stability of the system as a whole. These far-reaching tasks do not constitute any "interventionist temptation" against free market ideas, as it was sometimes postulated by some theorists, but boil down to safeguarding the framework in which a competitive game makes sense at all. Lack of regulation plus mass privatisation, favoured by adherents of people's capitalism have invariably lead to more oligarchic structures than standard privatisation plus good quality regulation, even if the latter approach directly favoured large foreign investors. This finding is not so paradoxical as it sounds, still is not widely appreciated as yet.

4. Privatising utilities and the energy sector is a relatively new phenomenon in the OECD countries as well. More often than not these sectors were organised in a nation-wide monopoly system run on commands. The breakthrough starting from Britain and spilling over to Scandinavia - much less to the rest of continental Europe - has resulted in impressive cost gains for consumers by retaining the stability of supply. In the British case households gained 15 per cent, industrial users 21 per cent in 1990-96 in real terms, while the two monopoly suppliers' market shares fell from 80 to 54 per cent (cf. *Neue Zürcher Zeitung*, 29.04.97). In transforming countries systemic changes offer an opportunity to overcome those structures, that lead to obvious inefficiencies and unjustified high costs in most of Western Europe. This would (have) require(d) a "first regulate later privatise" sequence. In reality, something else happened. Empirical analysis of the Hungarian energy sector shows that the largest privatisation deal regionwide of 1995 (Vince 1996) has disclosed the opposite sequence. Large producing capacities were passed over to often publicly owned foreign investors who have, of course, no interest in breaking up the monopoly structures or introduce the spot market in place of an official formula based on marginal outlays plus 8 per cent guaranteed profit. Such an option, while much praised in terms of ownership change, may

⁸ Currently in Hungary it is about 8 per cent, in Russia about 20.

⁹ Even share owners of investment banks might be denied of elementary information in Russia and in the Czech Republic.

become a most serious obstacle to bringing down inflation to lower single digit levels by the time of EU-accession.

High energy prices certainly may be a matter for public choice. A strong emphasis on environmental concerns, or a priority to divest smoke chain industries, may well justify this option. But in this case - which would currently be hard to prove directly for Hungary, or even for Germany for that matter - the appropriate way of attaining this goal would be imposing a levy or an across-the-board environmental tax on energy users, which could feed a special environmental fund on recultivating damaged areas and/or prophylactic procedures. But leaving the fat profits with external investors,¹⁰ or giving way to a corporate strategy aimed at modernising newly acquired assets exclusively from price rises in a traditionally loss making sector, were textbook cases of regulatory failures. In the latter case public policies are directly accountable for the perverse consequences of privatisation conducted on a simplistic unidimensional fashion with disregard for the economic fundamentals and rationale for the entire process.

5. It goes without saying that reforming the welfare state requires utmost attention to regulation. Both the health care and pension reforms are part and parcel of the social contract making the free market economy socially acceptable. Therefore the regulatory role of public policies will remain decisive even if fully funded systems were to replace the current *de facto* planned economies prevailing in both sectors. Here several issues require regulation, even without getting down to the (hotly debated) bits and pieces of detailed legislation in the respective countries. First in both areas entitlements resulting from past legislation obviously overstretch financial capacities. This applies *a fortiori* in countries with low birth rates, high structural unemployment and ageing population. The situation is only exacerbated by the need to cut social security contributions, currently the strongest disincentive to new employment and taxpaying private activities alike. Second, the employment situation in terms of decreased economic activity is already tough. Thus any measure inducing more elderly job-seekers is likely to be rejected by the labour market. Incongruence of skills and jobs as well as decreased learning abilities of the aged make such reforms risky. Though the need to strike a clear dividing line between old-age beneficiaries and unemployed is there, retroactive measures will hardly do. Mistakes of early transition years, having channelled the lion's share of unemployed to the pension sector, will be impossible to remedy, which in turn is likely to constrain any new model, which tries to exclude "unqualified" hundreds of thousands or even millions. Third, in health care the problem of cost explosion due to new techniques and new medicines looks insurmountable. Maintaining the equity oriented present systems will likely accelerate the ongoing spontaneous privatisation. The latter, in turn, will create more divisive differences than a reform of the entire system could have produced. Fourth, good economics in these areas

¹⁰ The point of criticism here is the opportunity cost of the actual procedure, i.e. foregone gains from a hypothetical competitive version of privatisation, not that investors collect their risk premium.

make previously implicit debts explicit and therefore immediately enhance fiscal burdens. This may run counter to a stability-oriented economic course.

A major danger is the lack of efficient regulation, which allows for parallel spontaneous privatisation processes, which in turn may disintegrate Central and East European societies in a way as was the case in the period prior to Count Bismarck's reforms. While life expectancy increased dramatically since then, the large family disintegrated, thus a mass phenomenon of the unattended elderly may create a civic problem even if it enhances labour incentives and related incomes.¹¹

As inflation has already eaten up the savings of much of this state across the region, any market-oriented reform's feasibility rests on the supplementary measures that are meant to cope with those millions whose fate is no longer in their own hands. The latter requires financing, whose costs must be incorporated in the consolidated balance sheet of these rearrangements. Studies currently available to me, including those of international agencies, fall short of addressing these issues in a satisfactory manner, which only reinforces the position of those opposing and obstructing any change in the name of equity. The latter is, as shown above, a way into a blind alley to a civilisation pattern given up in Europe more than a century ago.

Posttransition Transformation: from Quantity to Quality?

What has been said above casts serious doubts over the efficacy of numerous attempts at creating quantitative indices of measurement of progress in systemic change. While in the phase of "getting fundamental rights", or transition to those set of arrangements that exist in any edition of a market order these might have made sense, in the later stage this situation changes. When stabilisation, liberalisation and privatisation is mastered, transition is over. But transforming the system, as EU countries know only too well, is a never ending process. Welfare state reform, but also agricultural, labour market, and environmental legislation must be brought up to the standards of the 21. century as well as of globalisation. Progress made here, but also advances in mastering the problem discussed in the five points of the preceding section hardly lend themselves to quantitative assessment. This is particularly bad news for economists trained in formalised approaches. But also decisionmakers may find it embarrassing having to make qualitative value judgements, rather than referring to objective indices, in explaining their choices. In sum, while overall performance will be measurable as before, the usual trouble with the explanatory power of individual established theories of actual developments will haunt transformation studies as well. If such developments as stagnation of the Czech economy in 1997 or successful Russian disinflation in 1996 require major reassessments, the theories in question were not sufficiently sound, not appropriately generalised, or maybe irrelevant to the general subject.

¹¹ For such a proposition cf. Sachs and Warner (1996).

Previous analyses have highlighted the focal role of structural reforms in creating sustainable development in Central and Eastern Europe (World Bank 1996). This also implicates that the decisive issue of the coming years (maybe even decades) will be the quality of governance. This emerges in a series of key areas as a recurring element of conclusions from sectoral studies. Corporate governance, i.e. the institutional arrangements mastering the principal-agent problem between owners and managers of large organisation is certainly one of the points in case. Likewise, the regulatory complex of the financial sector is more comprehensive an issue than it could be reflected in the state of fiscal balances. In fact, both the Albanian and the Czech derailment should lend emphasis to this consideration. Fiscal sector reform, though partly overlapping with welfare reform, is a subject on its own right. Here, transparency, accountability, congruity with international accounting practices, as well as the ability to generate regular revenues sufficient to finance public outlays, as approved by legislation (but without having to recourse extraordinary measures), may serve as evaluation criteria. In terms of legal reform formalistic approaches may prove counterproductive, insofar as similar rules work differently under dissimilar cultural conditioning. Thus more general concepts, as the rule of law or contestability of markets, seem to be better suited to produce meaningful assessments as the percentage of EU or UN legislation incorporated into the national legal framework.

What has been said does not invalidate to use of standard methods and quantitative techniques in measuring various developments in transforming economies. But the subject of the present paper was not to put the performance of Central and East Europe into international perspective. Our task was to assess progress made and yet to be made on the bumpy road of systemic change. In answering the question about how much closer transforming countries have come to creating conditions for an internationally competitive and sustainable development, standard quantitative indicators give only the first clue. Industrial production or trade balance in the first quarter do not reflect our concerns. It may well be - as previously in the case of Chile, France and Britain, currently in case of Hungary or Russia - that sound policies do not breed immediate success. Moreover, they may even have to account for temporarily poor indicators. If, however, a sound analytical frame could be elaborated, that could probably enhance the predictive strength of available knowledge.

The present paper was an attempt to contribute to a better analytical understanding of the state and prospects of economic transformation in Central and Eastern Europe. Having surveyed quantitative and qualitative information, a synthesis was attempted in a comparative perspective. Our findings clearly emphasise the differences in performance in the 1990s. However, they also caution against the so often failed, still re-emerging practice of using the past for predicting the future. Transformation studies try to identify how congruous individual nations to EU are and will be. The outcome is a new research agenda, with an emphasis on qualitative aspects and a de-emphasis of short term indicators. Those relying on extrapolation to save the pains of a comprehensive assessment will, again, find themselves surprised all across the postsocialist region. The heritage of the past as well as the role of specific institutions, i.e. two factors abstracted away by neo-classical growth models will

exert a growing influence on the developmental performance of the second decade of systemic change in Central and Eastern Europe, which is to reshape the landscape that emerge in the first phase. It is worth observing!

References

- Altmann, F.-L., 1997, *Die Slowakei im Warteraum der EU*, Paper Presented to the Workshop of DGOK and IHK, Berlin, April 30.
- Aslund, A., 1995, *How Russia Became A Market Economy?*, Washington: The Brookings Institution.
- Balassa, Á., 1997, *Consolidation and Restructuring in the Hungarian Banking Sector*, Budapest: National Bank of Hungary, Working Papers, No. 4. (March).
- Boland, V., 1996, "Shake-up in Czech Banking Proposed", in *The Financial Times*, 31 Oct.
- Bönker, F., 1995, "The Dog That Didn't Bark? Politische Restriktionen und ökonomische Reformen in den Visegrád-Ländern", in: Wiesenthal, H. / Bönker, F., (Hrsg.), *Transformation der sozialistischen Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*, Opladen, Westdeutscher Verlag, S. 180-206.
- Csaba, L., 1995, *The Capitalist Revolution in Eastern Europe*, Cheltenham and Brookfield: E. Elgar Publ. Ltd.
- Csaba, L., 1997, "Az Új Orosz Kormány Gazdaságpolitikája" (The Economic Policies of the New Russian Government), in *Valóság*, Vol. 40. No. 7.
- Dmitriev, M., 1996, *An Analysis of Balance Sheets and Behaviour of Moscow Banks*, Moscow. Carnegie Center For International Peace (Mimeo).
- Daianu, D., 1994, "The Changing Mix of Disequilibria: A Romanian Perspective", in: Csaba, L. (Hrsg.), *Privatization, Liberalization and Destruction*, Aldershot and Brookfield: Dartmouth Publishing Ltd.
- Fischer, S. / Sahay, R. / Végh, C., 1997, "From Transition To Market: Evidence And Growth Prospects", in: Zecchini, S., (Hrsg.): *Lessons From The Economic Transition*, Norvell (Mass) and Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, S. 79-102.
- Frensch, R., 1997, *Wechselnde Ursachen persistenter Inflation im tschechischen und slowakischen Transformationsprozess*, München: Osteuropa-Institut Working Paper, No. 199.
- Gelb, A. / De Melo, M., 1997, "Transition To Date: A Comparative Overview", in: Zecchini, S. (Hrsg.), *Op. Cit.* S. 59-78.

Glaziev, S., 1997: "Ekonomičeskaja Reforma I Strukturnie Preobzarovania v Rossii" (Economic Reforms and Structural Changes in Russia), in *Voprosy Ekonomiki*, 68, No. 1.

Hoen, H., 1996, "Shock Therapy Versus Gradualism: A False Debate?", in *Comparative Economic Studies*, 34, No. 2.

Houbenova, T., 1994, "Stabilization and Liberalization in Bulgaria", in: Csaba, L. (Hrsg.), Op. Cit.

World Bank 1996, *From Plan to Market. Washington: The World Bank's Development Report.*

Kornai, J., 1995/96, "Négy Jellegzetesség. (Four Characteristics), Part I and II", in *Közgazdasági Szemle*, 42, No. 12, S. 1097-1117 and 43, No. 1, S. 1-29.

Kraft, E., 1996, *Financial Sector Reform in Croatia*, Paper Presented to the 4th General Conference of Eaces, Grenoble, 8-11 Sept.

Máté, E., 1997, "Feketelista A Bezárandó Cégekről (Companies to be Closed Down are Blacklisted)", in *Világgazdaság*, 22 April.

Mizsei, K. / Rudka, A., 1996, *Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe*, London-Warsaw-New York: First Form Report of the Economic Policy Initiative, CEPR and IEWS.

Mrázik, I., 1997, "A Polgári Bank Visszaállamosítása" (Renationalisation of the Civic Bank), in *Figyel*, 40, No. 19.

Naishul, V., 1993, *The Supreme and Last Stage of Socialism*, London: C.R.C.E.

Ostrowska, I., 1997, *Civil Society in Latvia: Problems and Prospects*, Paper Presented to the Joint Conference of Unu-Stakes-Fiia "Democracy, Economy and Civil Society in Transition-Working Well Together?" - Imatra (Finland) 14-18 May 1997; Forthcoming under the Editorship of K. Sehm as a Stakes/Fiia Publication, under the same Title as Conference Proceedings.

Reed, J., 1997, "Cautious Poles Teach Laissez-Faire Czechs How to Build a Bourse", in *The Wall Street Journal Europe*, 3 March.

Sachs, J. / Warner, A., 1996, "Growth and Welfare Reform: East Asia and Eastern Europe", in *Transition*, 7, No. 6.

Vince, P., 1996, "Privatizáció Után - Szabályozás Elt" (After Privatisation - Before Regulation), in *Külgazdaság*, Vol. 40, No. 11.

Wagener, H.-J., 1997, *Privateigentum und Unternehmenskontrolle in Transformationsökonomien 11/96*, Europa-Universität Frankfurt (Oder).

WIIW 1997, *Year-End 1996: Mixed Results in the Transition Countries* (Hrsg. Podkaminer, L.), Vienna.

Williamson, J. (Hrsg.), 1994: *Policy Reform in Developing Countries*, Washington: Institute of International Economics.

Zecchini, S. (Hrsg.), 1997, *Lessons from the Economic Transition*, Norvell (Mass) and Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Table 1: Central and Eastern Europe in 1996

	GDP	Industrial Output	Inflation	Unemployment Rate	Trade Balance (as a Share of GDP)	Net External Debt	Stock of FDI
Eastern Europe	4,0	7,1	n,a,	11,8	-9,7	71,1	30304
Albania	n,a,	n,a,	n,a,	12,3	-26,7	0,3	258
Bulgaria	-10,0	-1,0	311,1	12,5	2,0	9,4	399
Croatia	4,4	3,1	3,5	15,9	-17,6	2,6	609
Czech Republic	4,4	6,8	8,7	3,5	-11,5	6,1	7371
Hungary	0,5	3,3	19,9	10,5	-6,9	17,9	13377
Poland	6,0	9,1	18,6	13,6	-9,6	23,1	5492
Rumania	4,1	9,8	56,8	6,3	-6,5	6,1	1184
Slovakia	6,9	2,5	5,5	12,8	-11,1	2,9	789
Slovenia	3,5	1,0	8,9	14,4	-5,9	1,7	786
Macedonia	1,6	3,2	0,3	39,8	-22,6	0,9	39
Serbia/ Montenegro	4,3	6,8	60,3	26,1	-15,3	n,a,	n,a,
CIS	-5,3	-3,4	n,a,	6,4	6,4	n,a,	n,a,
Russia	-6,0	-5,0	21,8	9,3	8,5	115,7	7519
Ukraine	10,0	-5,1	39,7	1,5	-3,0	7,8	1245
Belarus	3,0	3,2	39,1	4,0	-4,0	0,9	57
Moldova	-8,0	-8,5	15,1	1,5	-10,1	0,3	167
Baltic States	3,4	1,7	n,a,	6,4	-18,6	-0,1	1787
Estonia	3,5	1,1	14,9	5,6	-26,4	-0,3	752
Latvia	2,5	0,7	13,2	7,1	-17,2	-0,2	775
Lithuania	4,0	2,8	13,1	6,2	-15,2	0,5	261

Source: *ECE Economic Survey of Europe, 1996/1997*

Table 2: Medium term overview of GDP in selected countries
(real change in per cent against preceding year)

	1991	1992	1993	1994	1995 ^a	1996	1997	1998
Czech Republic	-14,2	-6,4	-0,9	2,6	4,8	4,2	4,5	5,0
Hungary	-11,9	-3,1	-0,6	2,9	1,5	0,5	2,0	3,5
Poland	-7,0	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,0	6,0
Slovak Rep.	-14,5	-6,5	-3,7	4,9	7,4	6,9	5,0	5,0
Slovenia	-8,9	-5,5	2,8	5,3	3,9	2,5	3,0	3,5
CEEC-5^b	-10,0	-1,5	1,3	4,2	5,5	4,6	4,8	5,2
Bulgaria	-11,7	-7,3	-1,5	1,8	2,6	-10,0	-3,0	
Romania	-12,9	-8,7	1,4	4,0	7,1	4,1	0	2,0
CEEC-7^b	-10,7	-3,2	1,1	4,0	5,5	3,4	3,4	
Croatia	-19,8	-11,1	-0,9	0,6	1,7	3,5	5,0	4,0
Russia	-5,0	-14,5	-8,7	-12,7	-4,2	-6,0	1,0	2,0
Ukraine	-11,6	-13,7	-14,2	-23,0	-11,8	-7,0	2,0	4,0

^a Preliminary

^b WIIW estimate

Source: *WIIW*, 1997, p. 1

**Table 3: Overview developments in selected countries
(1995 - 1998)**

	GDP real change in %, against previous year				Consumer prices change in %, against previous year			
	1995	1996	1997 forecast	1998 forecast	1995	1996	1997 forecast	1998 forecast
Czech Rep.	4,8	4,2	4,5	5	9,1	8,8	9,5	8
Hungary	1,5	0,5	2	3,5	28,2	23,6	19	15
Poland	7	6	6	6	27,8	20	16	13
Slovak Rep.	7,4	6,9	5	5,9	9,9	5,8	7	7
Slovenia	3,9	2,5	3	3,5	12,6	9,7	9	9
CEEC-5	5,5	4,6	4,8	5,2				
Bulgaria	2,6	-10	-3		62,2	123,1	45	
Romania	7,1	4,1	0	2	32,3	38,8	70	40
CEEC-7	5,5	3,4	3,4					
Croatia ^{2/}/FYR	1,7	3,5	4	4	2	3,5	4,5	5,5
Macedonia ^{3/}	-2	1,6	4	4	15,9	4	10	10
FR Yugoslavia ^{3/}	6	4	1	1	74,1	95	80	50
Russia ^{4/}	-4,2	-6	1	2	198	48	18	20
Ukraine	-11	-7	2	4	377	90	50	30

^{1/} Including net unrecorded exports.

^{2/} Consumer prices correspond to retail prices

^{3/} GDP corresponds to Gross Material Product

^{4/} Unemployment rate according to ILO methodology

Source: *WII*, 1997, p. 12

	Unemployment rate in %, end of period				Current account, in USD mn			
	1995	1996	1997 forecast	1998 forecast	1995	1996	1997 forecast	1998 forecast
Czech Rep.	2,9	3,5	3,8	4,0	-1362	-4200	-4400	-4000
Hungary	10,9	10,5	10,5	10,5	-2480	-1500	-2000	-2600
Poland	14,9	13,5	13,0	13,0	-2299	-1000 ^a	-2500 ^a	-3500 ^a
Slovak Rep.	13,1	12,0	13,0	13,0	646	-1500	-1500	-1000
Slovenia ^{2/}	14,5	14,0	13,0	12,0	-36	-150	-200	-250
CEEC-5	12,1				-5531	-8350	-10600	-11350
Bulgaria	11,1	12,5	13,5		43	0	100	
Romania	8,9	6,1	8,0	8,0	-1336	-1900	-1500	-1700
CEEC-7	11,2				-6910	-10250	-12000	-13050
Croatia ^{2/} FYR	17,4	18,0	19,0	19,0	-1712	-1200	-1200	-1200
Macedonia ^{3/}	39,1	42,0	40,0	35,0	-216	-300	-300	-300
FR Yugoslavia ^{3/}	27,0	30,0	35,0	35,0	-500	-1200	-1000	-500
Russia ^{4/}	8,8	9,3	10,0	11,0	12261	10000	8000	6000
Ukraine	0,6	2,0	9,04	12,04	-1545	-600	-600	-600

^{1/} Including net unrecorded exports.

^{2/} Consumer prices correspond to retail prices

^{3/} GDP corresponds to Gross Material Product

^{4/} Unemployment rate according to ILO methodology

Source: *WII*, 1997, p. 12

Table 4: Consumer price inflation change (in per cent against preceding year)

	1991	1992	1993	1994	1995 ^{1/}	1996	1997	1998
Czech Rep.	56,7	11,1	20,8	10,0	9,1	8,8	9,5	8,0
Hungary	35,0	23,0	22,5	18,8	28,1	23,6	19	15
Poland	70,3	43,0	35,3	32,2	27,8	20	16	13
Slovak Rep.	61,2	10,0	23,2	13,4	9,9	5,8	7,0	7,0
Slovenia ^{2/}	117,7	201,3	32,3	19,8	12,6	9,7	9,0	9,0
Bulgaria	338,5	91,3	72,9	96,2	62,2	123,1	450	
Romania	170,2	210,4	256,1	136,8	32,3	38,8	70	40
Croatia ^{2/}	123,0	665,5	1517,5	97,6	2,0	3,5	4,5	5,5
Russia	92,6	1526	875	307	198	48	18	20
Ukraine	91,2	1210	5371	891	377	90	50	30

^{1/} Preliminary^{2/} Retail pricesSource: *WIIW*, 1997, p. 4**Table 5: Real exchange rates in NCE per DEM (PPI deflated)
annual average change in %**

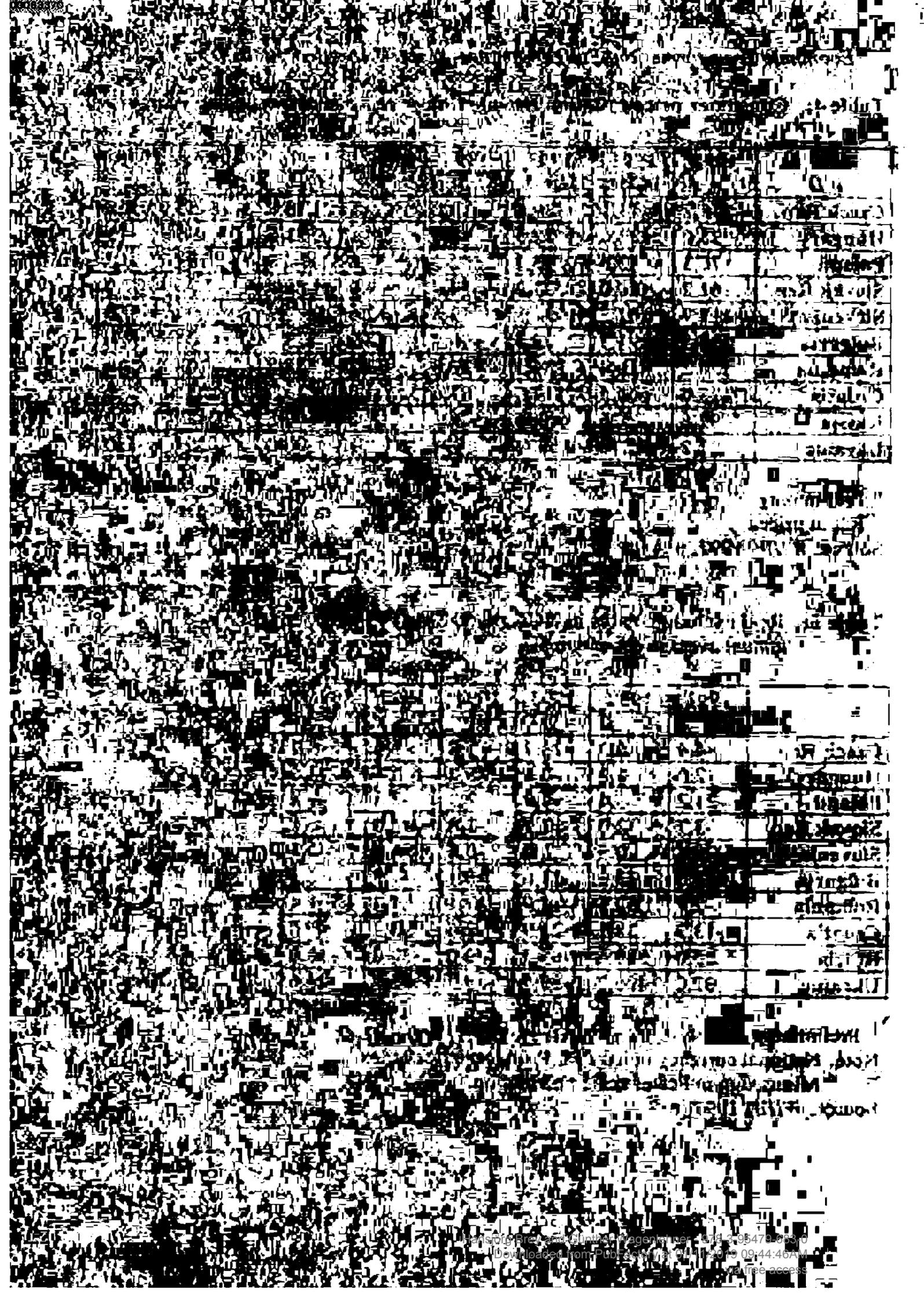
	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^{1/}
Czech Rep.	-4,4	-6,0	-13,7	-3,8	-1,4	-6,9
Hungary	12,0	1,8	-0,6	5,7	6,5	-4,6
Poland	-21,2	3,4	-4,9	2,9	-2,3	-7,8
Slovak Rep.	-3,7	-2,0	-12,2	-2,8	-2,0	-6,1
Slovenia	8,6	0,5	8,2	-0,8	-6,1	2,1
Bulgaria	433,6	-3,3	-11,6	16,1	-7,5	2,7
Romania	-2,7	52,5	-11,9	-7,1	4,7	1,4
Croatia	-13,3	28,1	-21,9	-2,6	-0,2	-1,6
Russia	25,0	589,6	-65,3	-49,0	-32,0	-38,0
Ukraine	32,0	406,7	-52,5	-19,3	-5,9	-24,6

^{1/} Preliminary

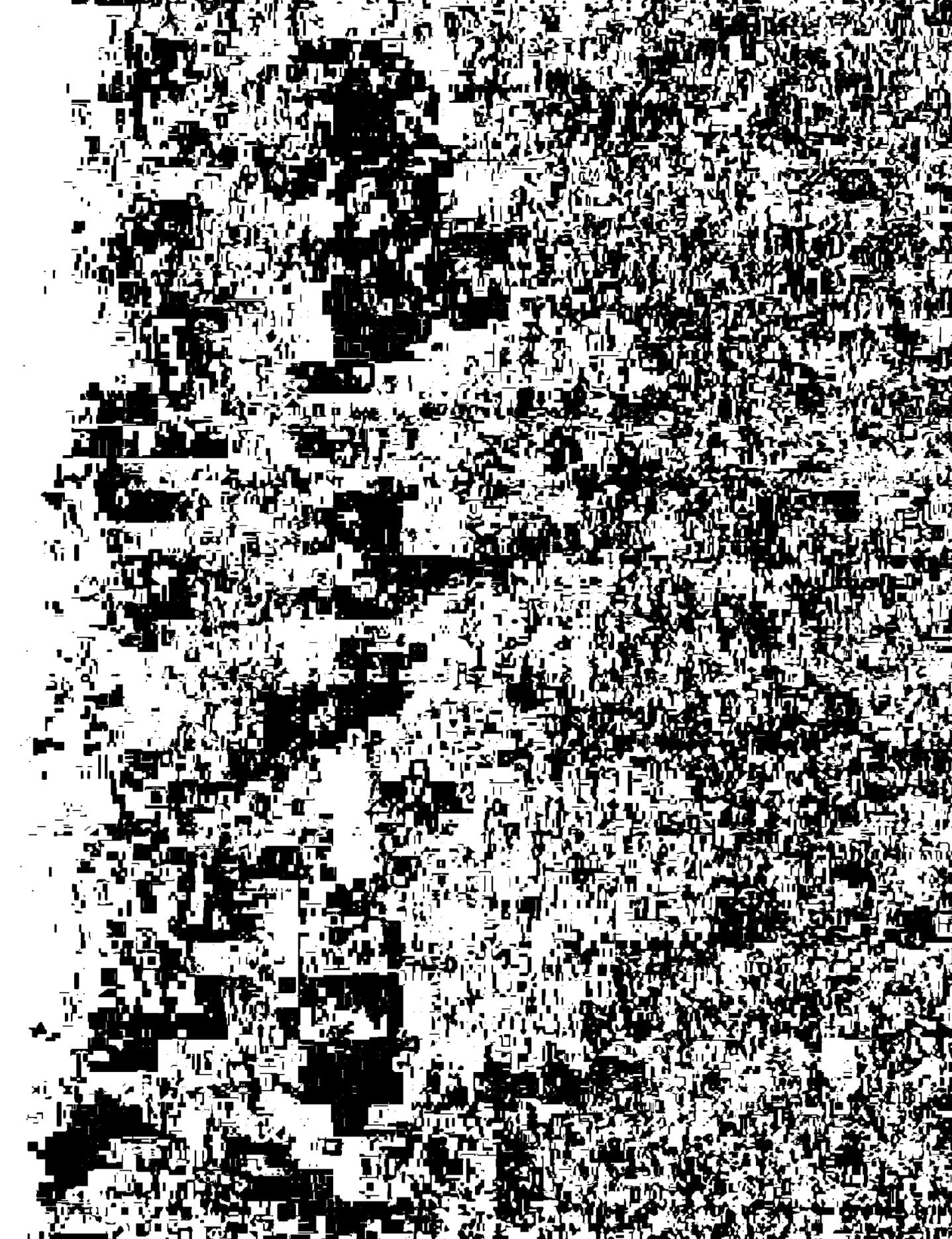
Note: National currency units. PPI: Producer price index.

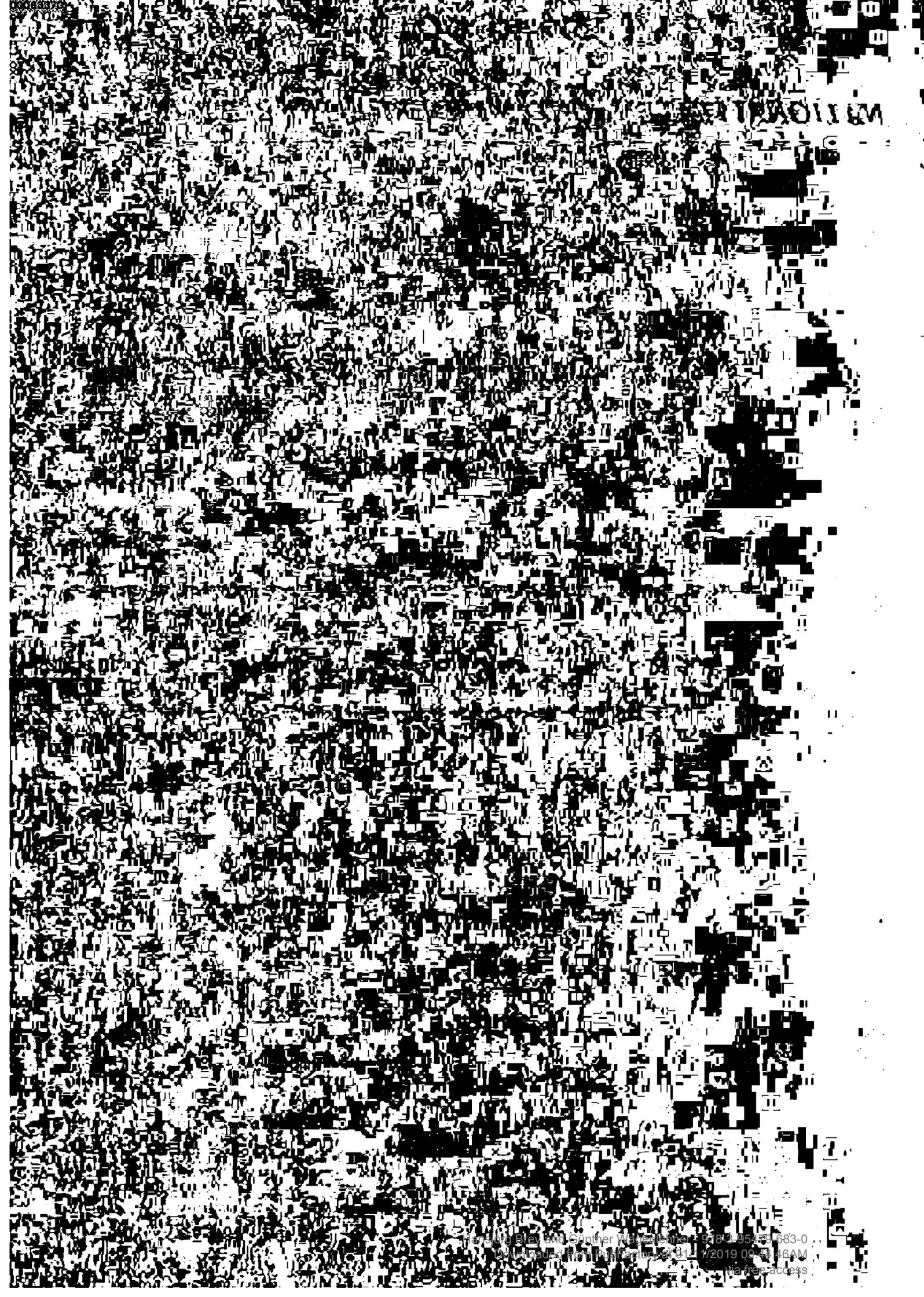
Minus sign indicates real appreciation.

Source: *WIIW*, 1997, p. 7



NATIONALITÄTEN UND MINDERHEITENPOLITIK





WILSON

JOHN A. ARMSTRONG

Minorities and Conflict Areas in Southeast Europe

Considerable discussion in the American press has centered on the topic of origins of ethnic conflict in Southeast Europe during the 1990s. One viewpoint is that the most fundamental conflicts, notably in former Yugoslavia, derive almost entirely from circumstances that arose during the dissolution of the communist regimes. In my opinion, this viewpoint is drastically oversimplified. To show how the interpretation became prominent, one should, I think focus on what is by far the most serious conflict, in central Yugoslavia, with briefer reference to more peaceful outcomes elsewhere in Southeast Europe, including the extreme northern and southern portions of Yugoslavia. In this way one can locate more distant causes of ethnic friction, demonstrating the importance of these underlying historical factors yet suggesting how superior crisis management did avert widespread violence and might have had the same fortunate outcome in the tinderbox of central Yugoslavia.

Several years before major overt violence occurred, it was possible to specify the central, mountainous portion of the Balkan peninsula and its continuation in the Transcaucasian uplands across the Black Sea as the regions in which widespread violence would most likely occur if the grip of communist dictatorship were relaxed.¹ To explain this generalization in the briefest possible terms, one may point to the extension of the Ottoman empire northward in both Black Sea regions, creating an unstable frontier between Christian and Muslim regimes. Secondarily, on the Christian side of this frontier, large-scale uprooting of populations occurred, with warlike peoples fleeing Ottoman rule and enlisting in the heterogeneous armies of the remaining Christian powers. As, during the 18th and 19th centuries, the Ottoman empire receded, such warlike recruits (often differing in Christian denomination from earlier settlers) created an ethnoreligious mosaic (including surviving Muslim enclaves) in the Christian empires. For our purposes, the main such enclaves were in Bosnia and Albania; the intermixed Roman Catholics and Orthodox elements were primarily in the western portions of the Hungarian Kingdom of the Habsburg realm. Since all were in rugged terrain suitable for protracted war between neighboring ethnic and religious groups, one can assert that a strong potential for internal conflict existed. For this potential to be realized, however, specific modern developments were crucial.

During the latter stages of World War I, Wilsonian advocacy of national self-determination was the most significant ideology. With little understanding of the complexity of ethnoreligious relations in the Balkans, Wilson and his advisors relied on tendentious analyses by local nationalists who obscured the religious factor by overemphasizing linguistic divergences that could be plotted on maps. Thus

¹ John A. Armstrong, "Toward a Framework for Considering Nationalism in East Europe", in *Eastern European Politics and Societies*, II, 1988, p. 280-306. Note that I did not predict an early demise of communist dictatorship, much less the specific date.

Czechoslovakia essentially originated in a compact between Czech and Slovak émigrés in America. Nevertheless, the relatively clear territorial division of the two major Slavic components enabled the resultant state to persist for over seventy years and its ultimate dissolution to occur peacefully. In the South Slavic area, intermingling precluded such clear internal divisions, resulting in violent efforts at ethnic cleansing both in 1941 and in 1991. The original Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes nominally arose in 1919 by agreement of local spokesmen responding to the Allied determination to dismantle Austria-Hungary. Impressed by Allied support of Belgrade's claims, the Croat and Slovene spokesmen thought it prudent to align with the victorious Serbs. Within a decade, though, the Croat Peasant Party vociferously opposed increasing centralization of the kingdom. In March 1928 a Montenegrin extremist assassinated the Peasant leader Stjepan Radić and several other Peasant deputies on the floor of parliament.² To an American, the incident recalls the maiming of Charles Sumner, a vociferous Abolitionist, in his Senate chair (1856). Just as this violence caused a sharp anti-Southern reaction, the murder of their leader by a "ruffian Serb" made Croat cooperation almost impossible. Thirteen years later, a vastly disproportionate "revenge" was obtained by the new integral nationalist movement, the Ustaša, which (after Italian-German occupation) murdered hundreds of thousands of Serbs in a paroxysm of ethnic cleansing.³ Expulsion of the German and Italian occupiers was rapidly followed by destruction of the Ustaša "state", accompanied by communist partisans' killing of an approximately equal number of their opponents, mainly Croats. In at least one instance, however, the massacre of hundreds of male inhabitants of a German village occurred.⁴ In slightly less bloody form, repression of the predominantly non-Serbic population continued under Tito's dictatorship.

Such histories of violent conflict, strongly if not entirely ethnic in nature, were endemic in Southeast Europe. As will become clearer later, the Greek-Turkish dispute, beginning long before World War I has been one of the sharpest. Despite an early alliance, Bulgar-Turk antipathy included ethnic cleansing as late as the 1980s. Albania's friction with all its neighbors has been almost a constant. The most extreme clash, many observers might have asserted in 1991, would be between Romanians and their large Magyar (Szekler) minority. This conflict, like Yugoslavia's, had a partial origin in the Ottoman invasion. It was intensely exacerbated when the post-World War I peace assigned one-third of the Hungarian Kingdom, including several million Magyars, to Romania. A prime example of the Wilsonian justification for creating equally heterogeneous states on the foundation of defunct Austria-Hungary, minorities in the "new" Romanian kingdom were to be protected by special treaty engagements. But Hungarian determination to reassemble their old kingdom and Romanian insistence on a centralized state made such guarantees chimerical. Hitler's infamous "Vienna Award" of August 1940 introduced a repartition that for several

² Joseph Rothschild, *East Central Europe between the Two World Wars*, Seattle 1977, p. 232; Ladislaus Hory and Martin Broszat, *Der kroatische Ustascha-Staat*, Stuttgart 1964.

³ Ibid.; John A. Armstrong, "Collaborationism in World War II: The Integral Nationalist Variant in Eastern Europe", in *Journal of Modern History*, LX 1968, p. 396-410.

⁴ *Chicago Tribune*, November 12, 1993.

years allowed both Hungary and Romania to discriminate against large minorities. After World War II, a Romanian national Communist dictatorship considerably harsher than Tito's, further exacerbated national hatreds. Yet, in 1996, despite strong nationalist protests, the Bucharest government signed a treaty with Budapest recognizing the 1919 frontier but promising cultural autonomy for the Szeklers. The election, with overwhelming support in Transylvania, for a more democratic Romanian president appears to provide a firm basis for implementation. It is of course, true that the overwhelming size (85 per cent) of the ethnic Romanian majority makes it less insecure than the Serb half of 1945 Yugoslavia; but a neighboring irredentist Hungary would make the strategic position of Bucharest even worse than Belgrade's. In fact, however, post-Communist Budapest has exhibited no inclination to use force or threats to "regain" Magyars, whether in Slovakia, Serbia, or Romania. For both Romania and Hungary, access to Western organizations, NATO and the EC have played a decisive role in promoting pacific behavior.⁵

II.

To determine why, on the whole, peace has been maintained in post-1991 Southeast Europe *except* Yugoslavia, one needs to take a more detailed look at the disintegration of that state. For an American, at least, the most revealing account is Warren Zimmermann's "Origins of a Catastrophe: Memoirs of the Last American Ambassador to Yugoslavia"⁶. He and Lawrence Eagleburger (Undersecretary of State and former ambassador to Belgrade) agreed in 1989 that Yugoslav unity had to be maintained to avoid extreme violence, but only in the "context of democracy." Both diplomats were alarmed by Slobodan Milošević's violent suppression of Albanians in the autonomous republic of Kosovo. Yet Zimmermann (p. 7) charges that the Slovenes, in late June 1991, "bear considerable responsibility for the bloodbath that followed their secession," for "their virtue was democracy and their vice was selfishness. In their drive to separate from Yugoslavia they simply ignored the 22 million Yugoslavs who were not Slovenes". In a sense this is true (and perhaps truer that the Slovenes "simply ignored" the Ambassador's desperate search for retaining Yugoslav unity). But it is hard to see how democratically elected Slovene leaders could refrain from taking the only feasible road to extricate their little nation from the sanguine chaos that was predictably imminent.

In fact, it was not only the Milošević's bloody-mindedness in Kosovo that supported such a prediction. Far more decisive, probably, was the position of the Yugoslav National Army (JNA). After the death of Tito, its Serb commanding personnel (70 per cent of all officers) steadily increased its efforts to centralize armed power by dismantling the territorial formations (at the republic level) originally designed to

⁵ *New York Times*, March 28, 1997; Commission on Security and Cooperation in Europe, in *Digest XIX*, No. 12 (December 1996), pp. 1, 4; Commission on Security and Cooperation in Europe, "Human Rights 17 and Democratization in Romania", June 1994.

⁶ *Foreign Affairs*, LXXIV (March-April 1995), pp. 2-21.

provide an irregular warfare framework for resistance to Moscow. More significant, probably, for these officers was the fact that their relatively well-paid and prestigious jobs could hardly survive dissolution of the Yugoslav Republic. Slovenia and Croatia provided about half the state revenues; even so, it was difficult to support an army the size of the JNA. Without these economically advanced republics, drastic reduction in size and emoluments would be necessary. It is significant that, when Slovenia seized frontier posts (apart from the Danube and the Hungarian border, Yugoslavia's principal gates to Europe), the JNA concentrated on recovering customs stations rather than "decapitating" the seceding regime in Ljubljana. The dispersion of forces crippled the JNA units in Slovenia, which were in effect blockaded in turn. Hence they departed precipitately, leaving their heavy weapons to be seized by the Slovene Republic or in transit across Croatia, which also declared its independence. On turning with more determination to suppressing Croat independence, the JNA (despite an overwhelming superiority in heavy weapons, and a near-monopoly of naval power) encountered prolonged resistance. Apparently the Zagreb government was determined to hold out at all costs, including loss of Dubrovnik in southern Dalmatia and all of eastern Slavonia. In the upshot, only the extreme Danubian strip of the latter was occupied by the JNA, although it aided Serb irregulars to seize areas in Krajina well beyond their ethnic territory.⁷ By early 1992, a de facto stabilization had been reached, at the cost of tens of thousands of lives, massive "ethnic cleansing," and a line of division that was strategically unsound.

In the meantime, the affairs of Yugoslavia had given rise to considerable dissension among the Western powers. Nationality groups in Corsica, Northern Ireland, and the Basque country hoped that Slovenia would set a precedent for ethnic separation. Britain, France, Spain, and Italy all resisted recognizing Croat and Slovene independence for fear of setting such precedents. A major argument, often overlooking the conspiratorial nature of the Serb regime and the JNA resort to violence, was the guarantee of state frontiers in Articles 31, 34, and 35 of the Helsinki Final Act. Articles 58 and 59, on the other hand, stipulate the right to self-determination: "all peoples always have the right, in full freedom, to determine when and as they wish, their internal and external political status." As *Süddeutsche Zeitung*, July 26, 1991 (*German Tribune*, August 4, 1991) commented, the Conference on Security and Cooperation in Europe "suffers from the contradiction inherent in the Helsinki Charter".

In December 1991, Germany, supported by Austria, Hungary, and Denmark, announced its recognition of Slovenia and Croatia. In July France had agreed at Bad Wiessee with Germany that Yugoslavia could not be maintained by force, hence (as Foreign Minister Dumas commented in early October, "Yugoslavia has, in fact, ceased to exist in its original form. We are obliged to recognize that a de facto partition is taking place before our eyes").⁸ Subsequently, France, followed by the

⁷ Zimmermann, *Foreign Affairs*, March-April 1995, pp. 12-14; V. P. Jr. Gagnon, "Yugoslavia: Prospects for Stability", in *Foreign Affairs* LXX (summer 1991), pp. 32-35; *Rheinischer Merkur*, July 12, 1991 (trans. *German Tribune*, July 27, 1991); *New York Times*, January 25, 1991.

⁸ *News from France*, October 17, 1991.

other Western European states reluctantly recognized Slovenia and Croatia, thereby nominally retaining a united front. The United States, still reluctant to place self-determination on a par with territorial integrity, delayed until 1992. In the meantime, the Bosnian quandary had become paramount. In contrast to the two previous seceders, Bosnia had no ethnic majority; moreover, Muslims, Serbs, and Croats, though speaking nearly identical languages, were almost inextricably intermingled. Obtaining a plurality, with its temporary Croat allies, the government of President Izetbegović insisted on secession. Eventually even France and Britain recognized Bosnian independence; but it seemed to many observers that their reluctance to use force signalled acquiescence in Serb suppression, if this could be speedy and moderate, on the ground that a state like Yugoslavia was justified in maintaining its integrity in such a marginal case of self-determination. But neither speed nor moderation was possible; instead a horrifying process of ethnic cleansing (mainly Serb but with occasional Croat attacks on Muslim nominal allies) occurred.⁹ With neither Germany nor the United States contributing substantial military force to the UN peace operation, France and Britain rejected forceful intervention, relying on economic sanctions to weaken Milošević's will to continue fighting. As the Serbian economy weakened, the dictator did avoid overt intervention in Bosnia; but the JNA had turned over so many soldiers of Bosnian Serb origin, fully equipped, to the Serb militias in Bosnia and Croatia that their leaders were able to pursue independent operations. Only in 1995, after Croat forces clandestinely trained by the U.S. virtually eliminated Serb strongholds in Croatia (apart from eastern Slavonia) did the militias perceive the necessity of compromise. Further advances of Croat and Muslim forces in Bosnia aided by NATO bombing, brought about a truce that left Serbs little more territory than their minority population warranted.

III.

Both the retrospective view of the horrendous conflict in central Yugoslavia, and analysis of the 1996 armistice suggest a series of illusions afflicting Western policy-making. A major argument for avoiding the break-up of the Yugoslav state was that ethnically homogeneous independent units could never arise. In fact, Slovenia is not merely more homogeneous linguistically and religiously than most other European countries; it has made a promising start on economic recovery. After the brief violence leading to JNA departure, it has been both peaceful and democratic. Sheltered by the presence of a small U.S. military force, Macedonia - the southernmost republic with a population roughly equal to Slovenia's - has averted domination by its neighbors - Serbia, Bulgaria, Greece - and avoided repression of the large Albanian minority. Although its economy remains fragile, the principal reason is the barrier UN sanctions erect against the traditional transit trade from Thessaloniki to Belgrade. Croatia has still to recover eastern Slavonia (under nominal UN supervision). Other-

⁹ However, at points when Muslims appeared to be winning, rumors concerning covert JNA intervention appeared. *New York Times*, January 27, 1994.

wise, Croatia is nearly wholly homogeneous ethnically, although Franjo Tudjman's semidictatorship is hardly democratic or tolerant. Its economy, based on tourism and manufacturing, has begun to revive. Although the strategic posture of the republic seems difficult when viewed on a map, the difficult terrain and proven capacity of Croat forces probably make any revived Serbian threat unlikely.

An association with NATO and EC would be reassuring; but considerable advance in democratic practice, and, above all, Zagreb's explicit guarantees against dismemberment of Bosnia, would be required. Many observers go beyond this stipulation, seeking to revive Bosnia as a truly multinational republic. That would require not only a formal Croat renunciation of ethnically Croat territory adjacent to southern Dalmatia, but disbanding of the stubborn Serb enclave governments in half of the Bosnian territory. Trying to revive their status as a quasi-majority, Muslims press for return to their ravaged homes. But this can hardly occur without the support of massive NATO (mainly U.S.) force allied to the reluctant Croat army and the small Muslim military. One can indeed wonder whether the great effort and probable bloodshed would be justified by creation of a new intermingling of hostile ethnic elements. It is hard to urge ethnic partition, even if not accompanied by bloody purging, in advance; after the event, with animosities inevitably stronger, prudence may counsel recognition of the new territorial status quo.

That would leave a small but viable Muslim state with a corridor (dependent of Croat guarantees) to the Adriatic Sea, and several Serb enclaves probably destined, because of their economic weakness, to practical absorption by Belgrade. Many would object on two grounds: such an outcome seems to "reward the aggressor" and sincere supranationalists, notably interethnic families, would be left in the cold. From a humane standpoint, the latter problem is distressing, but hardly susceptible to a political solution. As to "rewards", it seems hardly likely that Serbs (prone as they are to assume the role of victims) will consider themselves gainers. A few exemplary punishments of known war criminals would, however, drive home the lesson that all sides lost. This may be true even of Croatia, which is safe but not immune to remembered trauma.

At the start of this essay I sketched the post-Communist fates of the other Southeastern European countries. Here it is important to emphasize prospects of economic progress, connected with some attachment to NATO and to European institutions, in securing non-violent relations. For Hungary and Romania the possibility of NATO association has been a significant inducement to better relations - although, paradoxically, Hungary's hopes led it to "co-belligerency" as principal NATO base for intervention in Bosnia. As a former enemy of Serbia and claimant to Macedonia, Orthodox Bulgaria might have been tempted to intervene in Yugoslavia, but rigorously refrained from doing so. Albanian initiatives have generally been precluded by domestic upheaval.

The extent to which both Bulgaria and Romania (also Orthodox) have stood quite apart from Orthodox alignments in Eastern Europe is remarkable from another viewpoint: it appears to negate Samuel Huntington's thesis of the clash of "civilizations". However, a broad Orthodox alignment has been a noticeable although secondary aspect of post-Communist Europe. With formal acceptance of

the Armenian Apostolic Church and the Coptic churches of Egypt and Ethiopia as legitimate members of the Orthodox communion, this faith embraced widespread if scattered communities on three continents. Although, in their traditional manner, the Orthodox communities maintained highly varying relations with the officially anti-religious communist regimes dominating most of their areas of operation, the end of communism in the Soviet Union and in Eastern Europe released a considerable potential for Orthodox activity. Although not as intransigent as lay elements, the Armenian Orthodox Church has championed the nation in its struggle against Turkic neighbors, while continuing to cultivate cooperation with renewed Orthodoxy in Russia. At the same time, Greece has been the base for Armenian nationalist movements, which for decades have supported Greek claims on Turkey.¹⁰ Thus there is a putative Russo-Greek-Armenian alignment outside Europe. In Southeastern Europe this alignment is also present: Greece has firmly sided with Orthodox Serbia against Roman Catholic Croats and Bosnian Muslims, the latter seen as potential allies of Turkey. Athens likewise regards predominantly Muslim Albania as both a potential threat, and as an area of expansion among the Orthodox population (which includes a Greek-speaking minority) in southern Albania.¹¹

Tentative although it is, the Orthodox alignment tends to be opposed to Turkey specifically and more generally to Muslims, whom many Serbs, Greeks, Armenians, and even Russians regard as the primordial enemy. Obviously such an alignment, especially when used as a legitimization for atrocities against relatively weak Muslim communities in Bosnia, Albania, and Azerbaijan, tends to produce a vigorous Muslim reaction. At a popular level, this has produced calls for a *jihad* against the enemies of Islam, answered particularly by veterans of the anti-Soviet campaign in Afghanistan. At the beginning of the Bosnian conflict, arms and experienced volunteers played a significant role in Muslim defense. The U.S. even winked at Iranian provision of munitions. On the other hand, such aid tended to make Muslim Bosnia more and more a sectarian ethnoreligious affair - not wholly different from Orthodox Serbian Bosnia or Catholic Croat Bosnia. Not only were such developments unwelcome to those intent on reestablishing a multiethnic Bosnian republic; they ran counter to U.S. efforts to contain Iranian fanaticism. Furthermore, Islamic intervention, although a notable support for Turkish official efforts to shield former Ottoman subjects in Yugoslavia, alarmed secularist forces in Ankara. As the U.S. had ambitions (probably unrealistic) for using Turkey as a secular partner in reconstructing ex-Soviet Muslim areas, American policy confronted a parallel dilemma. Unless the U.S. preserved the Bosnian Muslims from genocide, Islam, in its fanatic manifestations, might appear to be their only available shield. In such a contingency Turkey might return to religious legitimization. If (as in fact has partially occurred) an Islamic government was installed in Ankara, Turkish policy would be notably less

¹⁰ See my paper on Transcaucasian developments presented at the XXIII. International Conference in Columbia, S. C., 1995.

¹¹ See *New York Times*, February 3, 1992, on Greece and Macedonia; *ibid.*, August 5, 1990 on return of ethnic Greeks from Russia to Greece; *ibid.*, August 4, 1996, and February 1, 1997, on Greco-Serb cooperation; *ibid.*, November 5, 1995, on controversies as well as cooperation among various Orthodox bodies.

satisfactory to Washington. If Ankara continued to insist on evidently ineffective secular policies, it might become isolated, hence a less useful element of a U.S.-Israeli-Turkish alignment in the eastern Mediterranean.¹² Fortunately for U.S. policy, significant gestures of Greek support for Turkish entry into the EC and moves by the Turkish army (a strong secularist force) toward reconciliation with Greece appeared in early 1997.

IV.

The above survey, while suggesting numerous inimical alignments, also suggests that these are shifting rather than permanent and are susceptible to rational manipulation. In the post-Communist world, no overweening threat appears; hence, numerous tactical combinations are not only feasible, but may be welcomed as restoring a measure of flexibility to the international balance. In that balance nationalism, although occasionally producing reprehensible, even horrifying outcomes, can hardly be eliminated. By "domesticating" nationalism as one factor in the international balance, it may be possible to curb its excesses and compel its leaders to undertake rational calculations - as indeed Slobodan Milošević did.

Nor has the overall balance sheet of post-Communist developments been as discouraging as is sometimes claimed. As was pointed out early in this essay, the roster of successes, at least in terms of maintaining the peace and providing minimal guarantees for minorities, is longer than the evident failures. Some, of course, will contend that two hundred thousand deaths in former Yugoslavia's central regions morally far offsets the successes of Slovenia and Macedonia and the ultimate stabilization of Croatia. In assessing international policies, however, one must always bear in mind the worse-case scenario, namely a general Balkan war drawing in major powers and the entire Middle East. That such a war has been averted for the foreseeable future is no mean accomplishment. Many factors have produced this result, including the fumbling policies of the major powers, often amounting to little more than "benevolent neglect"; the doctrinaire approaches of the UN and some surviving Wilsonians; and even the courageous if fanatic resistance of Croats and the "egoistic" detachment of Slovenes. Compared to Cold-War policies, today everything is different, quite untidy; my conclusion is: *Vive la différence!*

¹² *New York Times*, July 11, 1992; *ibid.*, February 13, 1997; *ibid.*, March 29, 1997.

GEORG BRUNNER

Konzepte zur Lösung der Nationalitätenprobleme in Südosteuropa*I. Einführung*

Aus verschiedenen Gründen, die an dieser Stelle nicht näher ausgeführt werden können,¹ haben sich nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Südosteuropa die Nationalitätenprobleme als die größten politischen Probleme erwiesen, die im ehemaligen Jugoslawien auch den internationalen Frieden beeinträchtigende Dimensionen angenommen haben. Unter "Südosteuropa" sollen dabei nicht sachlichen Gesichtspunkten, sondern dem Selbstverständnis der Südosteuropa-Gesellschaft folgend, die wohl elf ehemals kommunistisch regierten Länder der Region verstanden werden.² Mit diesem weiteren Begriff werden auch die ostmitteleuropäischen Staaten Kroatien, Slowenien, Ungarn und die Slowakei erfaßt, die einer anderen historisch-politisch bestimmen Kulturregion angehören als die Moldau, Rumänien, Bulgarien, die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien, Montenegro), Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Albanien. In diesen Ländern leben heute rund 80 Millionen Menschen, von denen 10,5 Millionen nationalen und 5 Millionen ethnischen Minderheiten zugezählt werden dürften.³ Mit der Feststellung, etwa ein Fünftel der

¹ Ich habe anderswo versucht, sie darzulegen: G. Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*, Gütersloh, 2. Aufl. 1996, S. 99 ff.

² Die Ungewißheit bezüglich der Zahlenangabe rührt daher, daß es ungewiß ist ob - wie geschehen - Serbien und Montenegro unter dem gemeinsamen Dach der Bundesrepublik Jugoslawien zu einem Staat zusammengefaßt werden können und das im wesentlichen nur auf dem Papier existierende Bosnien-Herzegowina als Staat angesehen werden kann.

³ Nach Schätzungen, die sich auf die jeweils letzte Volkszählung stützen, stellt sich die demographische Lage in den einzelnen südosteuropäischen Ländern folgendermaßen dar (Angaben in 1.000):

	Einwohner	nat. Minderheiten	Zigeuner	Juden
Albanien (1989)	3.183	65	60	1
Bosnien-Herzegowina (1991)	4.365	31	35	2
Bulgarien (1992)	8.487	1.100	600	5
BR Jugoslawien	10.406	2.990	538	4
davon <i>Montenegro</i>	615	150	8	-
<i>Serbien</i>	9.791	2.840	530	4
Kroatien (1991)	3.708	760	20	2
Mazedonien (1994)	2.075	650	200	2
Moldau (1994)	4.335	1.460	20	66
Rumänien (1992)	22.760	2.000	2.000	10
Slowakei (1991)	5.269	675	400	1
Slowenien (1991)	1.963	170	7	1
Ungarn (1990)	10.375	90	600	80
insgesamt	76.926	9.991	4.480	174

Regionalbevölkerung würden in einem Minderheitenstatus leben, wäre die quantitative Dimension des Nationalitätenproblems allerdings unzulänglich beschrieben. Denn nicht alle Volksgruppen, die Nationalitätenprobleme bereiten, sind Minderheiten. Den klassischen Beleg für diese Aussage bietet in Südosteuropa Bosnien-Herzegowina, das als ein multinationaler Staat konzipiert ist, in dem die Volksgruppen der Muslime/Bosniaken (43,7 %), Serben (31,4 %) und Kroaten (17,3 %) die Staatsnation bilden sollen, zu der wohl auch die 5,5 % zu zählen wären, die sich anlässlich der Volkszählung von 1991 als "Jugoslawen" bekannten. Betrachtete man die Gesamtbevölkerung Bosnien-Herzegowinas sachgerechterweise als Volksgruppen, die von den "Nationalitätenproblemen" thematisch erfaßt sind, so würde man zu dem Ergebnis kommen, daß von der Bevölkerung Südosteuropas 18,5 % einer nationalen und 6 % einer ethnischen Gruppe zuzurechnen sind, mithin jeder vierte Südosteuropäer von Nationalitätenproblemen betroffen ist.

Die Regelungskonzepte, die für die vornehmlich kulturellen Identitätsprobleme dieser Menschen in Betracht kommen, bilden den Gegenstand der folgenden Ausführungen. Von einem Konzept kann freilich erst gesprochen werden, wenn ein einigermaßen durchdachter und in sich stimmiger Regelungszusammenhang und nicht ein mehr oder minder zufälliges Sammelsurium punktueller Regelungen gegeben ist. Keineswegs alle südosteuropäischen Länder verfügen zur Zeit über ein Regelungskonzept in diesem Sinne, und diejenigen, die eins haben, haben es nicht unbedingt selbst entwickelt. Hiervon ausgehend, ist bei den bereits existierenden Regelungskonzepten zwischen autonomen und heteronomen Lösungen je nachdem zu unterscheiden, ob die jeweiligen Lösungen von den politischen Kräften der betroffenen Länder selbst entwickelt oder aber diesen von außen aufoktroiert worden sind. Des weiteren sollen die theoretischen Konzepte untersucht werden, die nicht den Inhalt einer konkreten Regelung bilden, aber als Möglichkeit zur Lösung von Nationalitätenproblemen in Erwägung zu ziehen sind.

II. Autonome Regelungskonzepte

Minderheitenrelevante Regelungen sind in den Rechtsordnungen aller südosteuropäischen Länder anzutreffen, aber nur im Falle Ungarns, Sloweniens und der Moldau fügen sie sich zu einem Konzept zusammen, das von der politischen Führung aus eigenem Antrieb entwickelt worden ist.

1. Ungarn

Das ungarische Parlament hat nach einigen politischen Auseinandersetzungen mit dem Anfang Juli 1993 verabschiedeten Gesetz Nr. LXXVII/1993 "über die Rechte

der nationalen und ethnischen Minderheiten",⁴ das am 20. Oktober 1993 in Kraft getreten ist, eine Lösung für die Minderheiten des Landes gefunden. Die Lösung beruht auf einer höchst originellen Kombination aller, im einzelnen noch zu behandelnden rechtstechnischen Möglichkeiten, die für einen Minderheitenschutz in Betracht kommen, und hat zu Recht große internationale Beachtung gefunden.⁵ Es werden Individual- und Gruppenrechte gewährt, objektiv-rechtliche Gewährleistungen eingeführt und Elemente der Personal- und der Territorialautonomie miteinander verbunden. Die Originalität des Regelungskonzepts rührt - etwas böse ausgedrückt - vom festen Willen her, eine großzügige Lösung für ein nicht existentes Problem zu finden. In der Tat ist das Minderheitenproblem insofern marginaler Natur, als die nationalen Minderheiten bloß 1 % der Gesamtbevölkerung ausmachen und sozial voll integriert sind. Schwieriger ist die Lage der ethnischen Minderheit der Zigeuner, die annähernd 6 % der Landeseinwohner ausmachen dürften, ein sippenübergreifendes Identitätsbewußtsein nur ansatzweise entwickelt haben und vornehmlich ein soziales Problem darstellen. Die seit geraumer Zeit liberale ungarische Minderheitenpolitik ist einerseits von dem aufrichtigen Bestreben getragen, den kleinen Minderheiten die Möglichkeit der Identitätserneuerung zu bieten, andererseits verfolgt sie - weitgehend erfolglos - aber auch das außenpolitische Ziel, durch eine Vorbildwirkung die Regierungen der Nachbarländer dazu zu bewegen, den dort lebenden, wesentlich größeren und sich in einer weitaus schwierigeren Lage befindlichen ungarischen Minderheiten entgegenzukommen.

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des gegenwärtigen Minderheitenrechts sind im Oktober 1989 gelegt worden, als die Verfassung einer Totalrevision unterzogen wurde. Bei dieser Gelegenheit wurde als § 68 ein Minderheitenartikel in sie eingefügt, in dem die Minderheiten als "staatsbildende Faktoren" bezeichnet werden. Durch weitere Verfassungsänderungen wurde im Sommer 1990 vorgesehen, daß die Minderheiten "örtliche und landesweite Selbstverwaltungen" errichten könnten und die Einzelheiten in einem Minderheitengesetz geregelt werden sollten, für dessen Annahme eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich sei. Wegen dieses qualifizierten Mehrheitserfordernisses, aber auch wegen des von der Regierung angestrebten Einvernehmens mit den betroffenen Minderheitenorganisationen dauerte es dann noch weitere drei Jahre, bis das Minderheitengesetz beschlossen werden konnte.

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der allseits gewollten und in unserem Zusammenhang vornehmlich interessierenden Autonomie mußte die Quadratur des Kreises bewerkstelligt werden: eine Territorialautonomie kam in Ermangelung nennenswerter minoritärer Siedlungskonzentrationen eigentlich nicht in Betracht; die Personalautonomie wäre schon ein geeigneteres Konzept gewesen, doch wehrten sich die

⁴ Fundstelle: *Magyar Közlöny* 1993, S. 5273. Deutsche Übersetzung: G. Brunner / G. H. Tontsch, *Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien*, Bonn 1995, S. 63 ff; G. Brunner (Hrsg.), *Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas - VSO*, Berlin 1995 ff, OrdnungsNr. Ungarn 2.6.

⁵ Vgl. hierzu u.a. G. Brunner, "Der Minderheitenschutz in Ungarn", in: Brunner /Tontsch (Anm. 4), S. 13 ff (33 ff); H. Küpper, *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn* (im Druck).

Minderheitenverbände mit Händen und Füßen gegen ein Registrierungserfordernis, weil sie genau wußten, daß sich die tatsächlichen Bekenntnisminderheiten als wesentlich geringer erweisen würden als die von ihnen genannten, auf einer Fortschreibung der Abstammungsminderheiten beruhenden und die Assimilationsverluste ignorierenden Zahlen. So kam es letztlich zu einer originellen, wenn auch komplizierten Lösung, bei der die allgemeinen Kommunalwahlen das Fundament bilden, auf dem ein Institutionensystem örtlicher und landesweiter Minderheitenselbstverwaltungen aufbauen kann.

Bei den Kommunalwahlen können sich Minderheitenkandidaten bewerben und von allen Bürgern gewählt werden. Sie sind insofern privilegiert, als sie Zusatzmandate erhalten, wenn sie - je nach Wahlsystem - die Hälfte oder gar nur ein Viertel der für ein Mandat erforderlichen Stimmenzahl erreichen. Sind mehr als die Hälfte der Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft als Vertreter einer Minderheit gewählt worden, kann sich diese per Mehrheitsbeschluß zur "kommunalen Minderheitenselbstverwaltung" erklären. Dies hat eine geringfügige Erweiterung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zur Folge, zu denen das für die Minderheiten wichtige Schulwesen sowieso schon gehört. Auskunfts-, Vorschlags-, Initiativ- und Einspruchsrechte gegenüber allen Verwaltungsbehörden in Minderheitenbelange berührenden Angelegenheiten kommen hinzu. Von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Erlangt eine Minderheit im Ergebnis der Kommunalwahlen mindestens 30 % der Sitze in einer kommunalen Vertretungskörperschaft, können sich mindestens drei Minderheitenvertreter als "örtliche Minderheitenselbstverwaltung" konstituieren. Die Minderheitenvertreter bilden dann innerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft eine Fraktion, die mit eigener Rechtspersönlichkeit und einer Reihe von Zustimmung- und Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist. So bedürfen kommunale Satzungen in örtlichen Unterrichts-, Medien- und Kulturangelegenheiten sowie in Sachen des örtlichen Sprachgebrauchs und der Denkmalpflege, die die Minderheitenbevölkerung betreffen, wie auch die Ernennung von Leitern der Minderheiteneinrichtungen (z.B. Schulen) ihrer Zustimmung. Die Entscheidungsbefugnisse beziehen sich u.a. auf eigene Organisations- und Finanzangelegenheiten, die Festlegung der örtlichen Minderheitenfeiertage, die Errichtung eigener Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie wirtschaftlicher Unternehmungen. Bereits vorhandene kommunale Schulen können nur dann in eigene Regie übernommen werden, wenn die Aufrechterhaltung des erreichten Unterrichtsniveaus gewährleistet ist. Eine "örtliche Minderheitenselbstverwaltung" der genannten Art kann nicht nur im Ergebnis von Kommunalwahlen entstehen. Von praktisch größerer Relevanz ist die Möglichkeit, daß gleichzeitig mit den Kommunalwahlen gesonderte Wahlen zu einer "örtlichen Minderheitenselbstverwaltung" abgehalten werden. Voraussetzung hierfür ist nur, daß fünf Kommunalbürger, die sich zu einer Minderheit bekennen, die Durchführung dieser Wahlen beantragen. Die Minderheitenwahlen, an denen sich jeder Kommunalbürger beteiligen kann, ohne ein Minderheitenbekenntnis ablegen zu müssen, sind gültig, wenn die Wahlbeteiligung in Kommunen mit höchstens 10.000 Einwohnern 50 und in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern 100 gültige Stimmen erreicht. Die auf diese Weise unmittelbar gewählte "örtliche Minderheitenselbstverwaltung" ist ein aus 3 - 9

Personen bestehendes Gremium außerhalb der kommunalen Vertretungskörperschaft, mögen auch einzelne seiner Mitglieder zugleich Ratsherren sein. Besteht in einer Kommune keine Minderheitenselbstverwaltung, so ist der Minderheitenkandidat, der bei den allgemeinen Kommunalwahlen die meisten Stimmen erhalten hat, der "örtliche Minderheitensprecher", dem keine Mitbestimmungs- aber bestimmte Mitwirkungsbefugnisse zustehen. Gibt es in einer Kommune auch keinen örtlichen Minderheitensprecher, so kann ein eventuell vorhandener örtlicher Minderheitenverein dessen Befugnisse wahrnehmen.

Auf gesamtstaatlicher Ebene können die einzelnen Minderheiten unter bestimmten Voraussetzungen ihre "Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene" errichten. Ihr prozentualer Ausgangspunkt ist die sog. "Elektorenversammlung", der alle als Minderheitenvertreter gewählten Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaften, die unmittelbar gewählten Mitglieder der örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen, die örtlichen Minderheitensprecher und gegebenenfalls besonders gewählte Elektoren angehören. Gelingt es einer Minderheit, 14 Elektoren zusammenzubekommen, so werden diese zu einer Elektorenversammlung einberufen, die die Landesselbstverwaltung bestellt und deren Organisationsstruktur regelt. Die Minderheitenselbstverwaltung auf Landesebene ist eine juristische Person und maßgeblicher Träger der minoritären Kulturautonomie. Sie kann kulturelle Einrichtungen, so auch Mittel- und Hochschulen unterhalten, über die Nutzung der im öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Minderheit zustehenden Sendezeiten bestimmen und verfügt im Gesetzgebungsverfahren sowie bei der staatlichen Schulaufsicht über verschiedene Mitwirkungs- und teilweise auch Zustimmungsbefugnisse.

Ob dieses gesetzgeberische Konzept praktisch funktionieren würde, war in Anbetracht der hochgradigen Integration und Assimilation der Minderheiten zunächst eine offene Frage. Die erste Bewährungsprobe kam mit den allgemeinen Kommunalwahlen im Dezember 1994, der anschließenden Konstituierung der Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene und besonderen Minderheitenwahlen im November 1995. Der Test fiel überraschend positiv aus. Bei den allgemeinen Kommunalwahlen haben insgesamt etwa 1,2 % der Wähler für Minderheitenkandidaten mit dem Ergebnis gestimmt, daß 24 der 3.137 Bürgermeisterposten (0,77 %) und 649 der 25.150 Ratsherrenmandate (2,58 %) an Minderheitenvertreter vergeben wurden. Auf der lokalen Ebene der Kommunen und der regionalen Ebene der Hauptstadt Budapest vermochten zwölf Minderheiten 817 Minderheitenselbstverwaltungen ins Leben zu rufen, von denen sich allerdings 13 zwischenzeitlich aufgelöst haben. Die gegenwärtig (1997) bestehenden Minderheitenselbstverwaltungen verteilen sich auf die einzelnen Volksgruppen wie in folgender Tabelle dargestellt.

Anzahl der Minderheitenselbstverwaltungen

	kommunale Minderheitenselbst- verwaltungen	örtliche Minderheitenselbst- verwaltungen		aufgelöst	insgesamt
		mittelbar gewählt	unmittelbar gewählt		
Zigeuner	1	-	476	13	464
Deutsche	19	7	136	-	162
Kroaten	15	1	41	-	57
Slowaken	6	4	41	-	51
Serben	-	-	19	-	19
Armenier	-	-	16	-	16
Rumänen	1	-	10	-	11
Polen	-	-	7	-	7
Slowenen	3	-	3	-	6
Griechen	-	-	6	-	6
Bulgaren	-	-	4	-	4
Ruthenen	-	-	1	-	1
insgesamt	45	12	760	13	804

Bis auf die Ruthenen haben alle Minderheiten auch Landesselbstverwaltungen zu bilden vermocht. Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich das ungarische Modell - bei allen Änderungsbedürfnissen in Einzelfragen - grundsätzlich bewährt und zu einem Wiederaufleben von minoritären Identitäten geführt.⁶

2. Slowenien

Die slowenische Minderheitengesetzgebung weist einige Ähnlichkeiten mit der ungarischen Autonomiekonzeption auf.⁷ Parallelen bestehen auch insofern, als Slowenien ebenfalls ein homogener Nationalstaat ist, in dem die nationalen Minderheiten nur eine marginale Rolle spielen. Slowenien kann sich folglich eine großzügige Minderheitenpolitik leisten, die aber zugleich Ausdruck einer aufrichtigen rechtsstaatlichen Gesinnung ist. Indes werden aus einleuchtenden Gründen nicht alle Minderheiten gleich behandelt. Die Autonomie ist schon nach Art. 64 Abs. 2 der Verfassung von 1991 auf die beiden alteingesessenen Minderheiten der ungarischen und der italienischen Volksgruppe in ihren jeweiligen Siedlungsgebieten beschränkt, während sich

⁶ Vgl. die Erfahrungsberichte in G. Brunner (Hrsg.), *Minderheiten in Ungarn nach den Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften*. Dokumentation der Jakob-Kaiser-Stiftung, Königswinter 1997.

⁷ Vgl. hierzu J. Marko, *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*, Bonn 1996, S. 123 ff.

die übrigen, in Streusiedlung lebenden südslawischen Gruppen mit bescheideneren Vorkehrungen des Minderheitenschutzes begnügen müssen. Die verfassungsrechtlichen Grundaussagen sind schon zuvor in zahlreichen Einzelgesetzen konkretisiert worden, und das eigentliche Minderheitengesetz, das am 4. November 1994 in Kraft getretene "Gesetz über die selbstverwalteten Volksgemeinschaften",⁸ stellt nur den Abschluß eines fortlaufenden Reformprozesses dar.

Die beiden "selbstverwalteten Volksgemeinschaften" (*samoupravna narodna skupnost*) bilden als juristische Personen territorial fundierte Personenverbände. Sie gliedern sich in ihren Siedlungsgebieten in kommunale Volksgemeinschaften. So wählt gleichzeitig mit den allgemeinen Kommunalwahlen die ungarische Bevölkerung der Gemeinden Murska Sobota (Muraszombat) und Lendava (Lendva) und die italienische Bevölkerung in den Gemeinden Koper (Capodistria), Izola (Isola) und Piran (Pirano) ihren Rat. Diese kommunalen Volksgemeinschaften schließen sich dann zu einer ungarischen bzw. italienischen Volksgemeinschaft auf gesamtstaatlicher Ebene zusammen, deren höchstes Beschlußorgan ebenfalls ein Rat ist. Die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Einzelheiten regeln die Volksgemeinschaften durch Satzung. Grundlage der individuellen Zugehörigkeit zur Volksgemeinschaft ist die freiwillige Eintragung in ein besonderes Wählerverzeichnis, die neben dem Wahlrecht zu den verbandsinternen Räten auch ein allgemein-politisches Pluralwahlrecht vermittelt, indem die ungarischen und italienischen Wähler Minderheitenvertreter in die Gemeinderäte und je einen Abgeordneten in das slowenische Parlament entsenden.

Die Volksgemeinschaften haben in erster Linie Aufgaben der verbandsinternen Kulturpflege wahrzunehmen und haben außerdem politische Mitwirkungsrechte auf kommunaler und gesamtstaatlicher Ebene. Dies funktioniert zufriedenstellend. Nach der Rechtslage besteht auch die Möglichkeit, daß ihnen staatliche Aufgaben zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen werden. Bedenkt man indes, daß die ungarische Volksgruppe rund 8.500 und die italienische Minderheit wenig mehr als 3.000 Angehörige hat, so bestehen erhebliche Zweifel daran, ob ihre Organisationskraft hierfür ausreichen würde.

3. Moldau

Anders als in Ungarn und Slowenien stellt das Nationalitätenproblem für den moldauischen Staat mit einem Minderheitenanteil von rund 34 % eine existentielle Bedrohung dar. Noch bevor diese von Stalin künstlich zusammengestückelte, ehemalige sowjetische Unionsrepublik im August 1991 ihre Unabhängigkeit erklärte, hatte im August/September 1990 die von nationalbolschewistischen Kräften geführte russische Volksgruppe in dem stärker ostslawisch geprägten Transnistrien die "Dnjestr-Sowjetrepublik" und die gagausische Minderheit im Südwesten Bessarabiens die "Gagausische Republik" ausgerufen. Die vor allem 1991/92 mit kriegeri-

⁸ Fundstelle: *Uradni list* Nr. 65/1994. Deutsche Übersetzung: Marko (Anm. 7), S. 160 ff.

schen Mitteln ausgetragenen Konflikte sind inzwischen abgeflaut. Während das Schicksal Transnistriens, trotz des am 8. Mai 1997 von der Moldau, Ukraine und Rußland unterzeichneten Memorandums, nach wie vor offen ist, ist es der auf Ausgleich bedachten moldauischen Staatsführung 1994/95 gelungen, mit der gagausischen Minderheit zu einer einvernehmlichen Regelung der Lage zu kommen.

Die Weichen für die Territorialautonomie als Lösungskonzept wurden mit der im Juli 1994 verabschiedeten Verfassung gestellt, in deren Art. 111 für die Bewohner Transnistriens und des Südens ein besonderer Autonomiestatus vorgesehen ist. In Umsetzung dieses Verfassungsauftrags verabschiedete das Parlament am Jahresende das Gagausien-Gesetz,⁹ auf dessen Grundlage in den betroffenen Gemeinden Referenden zu dem Zweck stattfinden sollten, sich zu einer autonomen Regionalkörperschaft Gagausien zusammenzuschließen. Dies ist im März 1995 auch geschehen, und die Bevölkerung von 29 Gemeinden hat sich für die Bildung einer autonomen Region ausgesprochen. Im Mai/Juni fanden dann Parlaments- und Gouverneurswahlen statt, so daß Gagausien seither über ein volksgewähltes Regionalparlament und einen volksgewählten Gouverneur verfügt. Der Gouverneur ist Inhaber der regionalen Exekutivgewalt und gehört nach Bestätigung durch den Präsidenten der Republik auch der Staatsregierung an. Dem Gouverneur steht ein Exekutivkomitee zur Seite, dessen Mitglieder auf seinen Vorschlag vom Regionalparlament gewählt werden. Gagausien verfügt auch über eine eigene Justizorganisation, nämlich eine zweistufige Gerichtsbarkeit und eine Staatsanwaltschaft. Richter und Staatsanwälte werden zwar im normalen Verfahren berufen, d.h. die Richter werden vom Präsidenten der Republik mit Zustimmung des Obersten Richterrats und die Staatsanwälte vom Generalstaatsanwalt ernannt, aber das Vorschlagsrecht steht dem gagausischen Regionalparlament zu.

Obwohl die Herstellung der Funktionsfähigkeit der gagausischen Autonomie in der Praxis auf erhebliche administrative Schwierigkeiten gestoßen ist, scheint das Konzept der Territorialautonomie letztlich zu einer Beseitigung der Spannungen und einer befriedigenden Lösung der Probleme geführt zu haben. Als praktisches Problem hat sich hauptsächlich der Umstand erwiesen, daß die 29 Mitgliedsgemeinden der Region fünf verschiedenen Landkreisen angehören und kein zusammenhängendes Gebiet bilden.

III. Heteronome Regelungskonzepte

Während die autonomen Regelungskonzepte sich im wesentlichen bewährt haben, ist den westlichen Interventionen zur Lösung von Nationalitätenproblemen in

⁹ Gesetz über die besondere Rechtsstellung von Gagausien (Gagauz-Yeri) v. 23.12.1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova 1995, Nr. 3-4, Pos. 51). Vgl. hierzu Ch. King, *Gagauz Yeri and the Dilemmas of Self-Determination Transition*, Nr. 19/1995, S.21 ff; M. Hausleitner, "Nationalitätenprobleme in der Moldaurepublik und die Beziehungen zu den Nachbarstaaten", in: M. A. Hatschikjan / P. R. Weilemann (Hrsg.), *Nationalismus im Umbruch*, Köln 1995, S. 105 ff (113 ff).

Südosteuropa wesentlich geringerer Erfolg beschieden worden. Derartige Versuche sind im Rahmen der insgesamt törichten und scheinheiligen westlichen Bemühungen um eine Lösung der Jugoslawien-Krise in zwei Fällen erfolgt.

1. Kroatien

Der erste Versuch wurde auf dem Höhepunkt der serbisch-jugoslawischen Aggression gegen Kroatien unternommen. Zu effektiven Maßnahmen zur Abwehr der Aggression vermochte sich der Westen zwar nicht zu entschließen, aber er nahm sich mit großer Sorge des Schicksals der serbischen Minderheit in Kroatien an, von der die ersten Gewaltakte ausgegangen waren. Mit Blick auf sie legte die von den EG-Staaten einberufene Haager Friedenskonferenz am 18. Oktober 1991 Vorschläge für "Arrangements for a General Settlement" vor, in denen für die mehrheitlich von einer Minderheit bewohnten Gebiete - in bemerkenswerter Abkehr von der ansonsten skeptisch bis ablehnenden Haltung führender westeuropäischer Regierungen gegenüber jeder Form von Autonomie - eine Territorialautonomie mit weitreichenden Zuständigkeiten als Lösung in Aussicht genommen wurde.¹⁰ Auf dieser Grundlage wurde das kroatische Parlament veranlaßt, Anfang Dezember 1991 ein Minderheitengesetz im Verfassungsrang zu verabschieden.¹¹ In ihm wurde neben weitreichenden Individual- und Gruppenrechten vorgesehen, daß den Gemeinden, in denen nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1981 eine Minderheit mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmacht, ein Sonderstatus mit über die kommunale Selbstverwaltung hinausgehenden Kompetenzen einzuräumen ist. Von dieser Regelung wurden 11 Gemeinden in der Krajina erfaßt. Die Badinter-Kommission war mit der getroffenen Regelung indes nicht zufrieden, und so wurde das kroatische Parlament im Mai 1992 zu Nachbesserungen bewogen, in deren Ergebnis die 11 mehrheitlich serbischen Gemeinden zu zwei "autonomen Bezirken" (autonomni kotar) namens Knin und Glina zusammengefaßt und mit einer Regionalautonomie

¹⁰ Der einschlägige Art. 2 Abs. 5 der "Arrangements" (UN Doc. 5/23169, S.1 ff) lautet: "...areas in which persons belonging to a national or ethnic group form a majority, will enjoy a special status (autonomy). Such status will provide for:

- a) the right to have and show the national emblems of that group;
- b) the right to a second nationality for members of that group in addition to the nationality of the Republic;
- c) an educational system which respects the values and needs of that group;
- d) i) a legislative body
 - ii) an administrative structure, including regional police force
 - iii) and a judiciary responsible for matters concerning the area, which reflects the composition of the population of the area;
- e) provisions for appropriate international monitoring."

¹¹ Verfassungsgesetz über die Menschenrechte und Freiheiten sowie Rechte der ethnischen und nationalen Gemeinschaften oder Minderheiten in der Republik Kroatien v. 4.12.1991 (Narodne novine Nr. 65/1991). Vgl. hierzu Marko (Anm. 7), S. 20 ff.

ausgestattet wurden.¹² Die autonomen Bezirke und die ihnen angehörenden Gemeinden sollten über ein eigenes volksgewähltes Beschlußorgan, eine eigene Verwaltung und eine eigene Gerichtsbarkeit verfügen, deren personelle Besetzung nach dem Prinzip des ethnischen Proporz zu erfolgen hatte. Der ethnische Proporz sollte auch für die eigene Bezirkspolizei maßgebend sein. Die Autonomie sollte sich über alle für die Minderheitenidentität wichtigen Angelegenheiten hinaus auf zahlreiche Materien auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet erstrecken. Die Kindergärten und Schulen sollten für Serben und Kroaten getrennt sein, wobei die Unterrichtssprache die Sprache der jeweiligen Volksgruppe sein und der gruppenspezifische Unterrichtsstoff auf Vorschlag des Regierungsamtes für Interethnische Beziehungen zentral festgelegt werden sollte.

Diese und andere Regelungen verblieben freilich auf dem geduldigen Papier. Denn die beiden autonomen Bezirke, wie auch andere Gebiete der Krajina, Ost- und Westslawoniens, in denen die Serben ursprünglich nur eine Minderheit der lokalen Bevölkerung darstellten, befanden sich zur Zeit der vom Westen veranlaßten großzügigen gesetzgeberischen Aktivitäten bereits seit geraumer Zeit unter der Herrschaft serbischer Freischärler, die dort Ende 1991 die "Serbische Republik Krajina" ausgerufen hatten. Nachdem an der Demarkationsgrenze der sog. "rosa Zonen" im April 1992 UNPROFOR-Truppen stationiert worden waren, vermochten die Serben im Windschatten dieser westlichen Hilfsmaßnahme ihre Eroberungen durch ungestörte Fortführung des "ethnische Säuberung" genannten Völkermordes zu festigen. Dem vom Westen tatenlos hingegenommenen Morden bereitete erst die Rückeroberung der Krajina durch kroatische Truppen im August 1995 ein Ende. Erst jetzt hätte sich die Möglichkeit ergeben, die Autonomieregelungen in die Tat umzusetzen. Doch jetzt gab es in den autonomen Bezirken kaum mehr Serben, da diese ihr ursprüngliches Siedlungsgebiet - vermutlich im wohlverstandenen Eigeninteresse - fluchtartig verlassen hatten. Daraufhin hat das kroatische Parlament die Bestimmungen des Minderheitengesetzes über die Territorialautonomie bis zur nächsten Volkszählung ausgesetzt.¹³ Da diese, wann sie auch stattfinden mag, mit Sicherheit in keiner Gemeinde Kroatiens eine serbische Bevölkerungsmehrheit ergeben wird, ist das heteronome Lösungskonzept gescheitert, ohne daß es je angewandt worden wäre.

2. Bosnien-Herzegowina

Noch beschämender gestaltet sich das Schicksal des unrealen Lösungskonzepts, das sich der Westen zur Befriedung der Lage in Bosnien-Herzegowina ausgedacht hat. Nachdem die Westeuropäer nicht nur ihre Unfähigkeit zur Lösung der Krise restlos unter Beweis gestellt, sondern auch den von den Serben dreieinhalb Jahre lang betriebenen Völkermord durch Aufrechterhaltung des vom Sicherheitsrat im

¹² Änderungsgesetz v. 8.5.1992 (Narodne novine Nr. 27/1992); Neubekanntmachung des geänderten Gesetzes v. 3.6.1992 (Narodne novine Nr. 34/1992). Deutsche Übersetzung der Neubekanntmachung: Marko (Anm. 7), S. 55 ff.

¹³ Verfassungsgesetz v. 20.9.1995 (Narodne novine Nr. 68/1995).

September 1991 beschlossenen Waffenembargos gegenüber ganz Jugoslawien begünstigt hatten, griffen die Amerikaner schließlich ein und beendeten im Oktober 1995 den Bosnien-Krieg, in dem über 150.000 Menschen ihr Leben, rund 175.000 Menschen ihre Gesundheit und ca. 2,5 Millionen Menschen ihre Heimat verloren hatten. Das de facto von den USA oktroyierte, am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnete Abkommen von Dayton hält an der Zwangsvorstellung eines wiederzubelebenden Staates "Bosnien-Herzegowina" fest und mutet den durch Blut und Tränen getrennten Volksgruppen das Zusammenleben in einem multiethnischen Staat zu, als ob nichts geschehen wäre.¹⁴

Nach der heteronomen Verfassung von Bosnien-Herzegowina, die dem Dayton-Abkommen als Anlage Nr. 4 beigelegt worden ist,¹⁵ soll sich der Zentralstaat aus zwei "Entitäten" zusammensetzen: der Föderation von Bosnien-Herzegowina und der Serbischen Republik. Die auf dem Prinzip der ethnischen Parität aufgebaute Organisations- und Entscheidungsstruktur des Zentralstaates (Zwei-Kammer-Parlament, dreiköpfiges Präsidium, Ministerrat, Verfassungsgericht) ist so kompliziert, daß sie schon aus diesem Grunde nicht funktionieren kann. Besonders verhängnisvoll wirkt sich dabei das Vetorecht aus, das in Parlament und Präsidium den Vertretern einer jeden Volksgruppe eingeräumt worden ist und mit dessen Hilfe jede Entscheidung blockiert werden kann. Einzige Voraussetzung für seine Ausübung ist es, daß die Gruppenvertreter erklären, daß die zu treffende Entscheidung "vitale Interessen" ihrer Volksgruppe verletzen würde. Diese unglückselige Regel ist auch für die nicht minder komplizierte Verfassungsstruktur der aus 10 Kantonen bestehenden Föderation charakteristisch, die im März 1994 aus dem Washingtoner Rahmenabkommen und den Wiener Friedensverhandlungen auf westlichen Druck hervorgegangen ist.¹⁶ Die Gesamregelung beruht auf der unrealistischen Annahme einer Kooperationsbereitschaft der drei verfeindeten Volksgruppen, wobei sich die Gegensätze zwischen Muslimen/Bosniaken und Kroaten vielleicht noch unter großen Anstrengungen überbrücken ließen, es aber völlig unmöglich erscheint, diese beiden Volksgruppen einerseits und die Serben andererseits zu einer Zusammenarbeit zu bewegen. Diese Einschätzung ist durch die diversen Wahlen, die am 14. September 1996 stattfanden, bestätigt worden, bei denen 80-85 % der Wähler für ihre jeweilige nationalistische

¹⁴ Zur kritischen Bewertung des Dayton-Abkommens vgl. etwa S. P. Ramet, *Western "Peace-Making" in the Balkans: A Sceptic's View*, South Slav Journal 1996, S. 16 ff; M.-J. Calic, *Das Abkommen von Dayton*, Stiftung Wissenschaft und Politik - IP 2948, März 1996; J. Eicher, *Die Zukunftsperspektiven Bosnien-Herzegowinas*, Südosteuropa 1997, S. 1 ff.

¹⁵ Fundstelle: *International Legal Materials* Nr. 1/1996, S. 118 ff; Balkan Forum 1996, S. 260 ff. Vgl. hierzu E. Šarčević, *Die Schlußphase der Verfassungsgebung in Bosnien und Herzegowina*, Leipzig 1996.

¹⁶ Verfassung der Föderation von Bosnien und Herzegowina v. 30.3.1994 (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine Nr. 1/1994). Englischer Text in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1997 (NF Bd. 45), S. 293 ff.

Partei gestimmt haben.¹⁷ Unter diesen Umständen, einer durch tragische persönliche Erlebnisse erhärteten Abneigung zwischen den Volksgruppen, steigert sich die westliche Fehleinschätzung der politischen Lage zur Inhumanität, wenn den Flüchtlingen angesonnen wird, in ihre ursprünglichen Heimatgemeinden auch dann zurückzukehren, wenn von diesen zwischenzeitlich die "andere" Volksgruppe Besitz ergriffen hat. Und es wäre unredlich, die Verantwortung für das absehbare Scheitern von Dayton auf die Betroffenen abzuwälzen. Denn der Vorwurf könnte nur darin bestehen, daß sie etwas Unmögliches nicht möglich gemacht haben.¹⁸

IV. Allgemeine Regelungskonzepte

Ein Patentrezept zur Lösung der Nationalitätenprobleme in Südosteuropa gibt es nicht, da jedes Nationalitätenproblem ein eigenes Gepräge aufweist und nach einer für den konkreten Fall passenden Lösung verlangt. Es gibt aber allgemeine Regelungskonzepte, die als Modell dienen und mit sachgerechten Abwandlungen angewandt werden können. Diese sollen im folgenden vorgeführt, auf ihre Vor- und Nachteile überprüft, und hinsichtlich ihrer Verbreitung in Südosteuropa untersucht werden.

1. Individualrechte

Es versteht sich von selbst, daß die allgemeinen individuellen Freiheitsrechte auf der Basis des allgemeinen Gleichheitssatzes und der üblichen Diskriminierungsverbote von den Angehörigen der jeweiligen Volksgruppe zur Verwirklichung ihrer Minderheitenanliegen gebraucht werden können. Dies ist nichts Spezifisches. Wenn also in vielen völkerrechtlichen und innerstaatlichen Rechtstexten die allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte ausdrücklich auf Angehörige der Minderheiten bezogen werden, so wird nur etwas Selbstverständliches ausgesprochen.

Es gibt nur wenige Minderheitenanliegen, denen mit der Technik minderheitenspezifischer Individualrechte voll Rechnung getragen werden könnte. Hierzu gehören namentlich die nationale Bekenntnisfreiheit, das Recht auf die Namensführung in

¹⁷ Amtliche Wahlergebnisse in: Službeni list Republike Bosne i Hercegovine Nr. 32/1996 (S.403 ff.), mit Berichtigung in Nr. 35/1996 (S. 429). Analyse der Ergebnisse bei A. Heilborn, *Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina*, Südosteuropa Mitteilungen 1996, S. 300 ff.

¹⁸ Der Sache nach wird aber dieser Vorwurf tatsächlich erhoben. So heißt es etwa in Ziff. 5 der Politischen Erklärung des Ministertreffens des Lenkungsausschusses des Friedensumsetzungsrats v. 30.5.1997: "Nach der Erörterung der seither eingetretenen Entwicklungen stimmte der Lenkungsausschuß einstimmig darin überein, daß alle Funktionsträger von Bosnien-Herzegowina es nicht fertigbringen, voll ihre Verpflichtungen aus dem Friedensabkommen zu erfüllen, und daß dies nicht hinnehmbar ist." (Internationale Politik Nr. 7/1997, S. 118 ff [119]).

der eigenen Sprache und Schreibweise, das Recht auf muttersprachlichen Unterricht und das Recht auf Gebrauch der Muttersprache im Behördenverkehr und vor Gericht, die in den meisten Ländern Südosteuropas gewährleistet sind. Allerdings wird das letztgenannte Recht in den meisten Verfahrensordnungen nur für den Fall eingeräumt, daß der Betroffene der jeweiligen Amts- oder Gerichtssprache nicht mächtig ist. Dann aber handelt es sich bloß um eine allgemein anerkannte Schutzvorschrift des Fremdenrechts, die den Minderheitenangehörigen in aller Regel nichts nützt, weil sie die Landessprache beherrschen. Erst wenn das Recht auf Gebrauch der Muttersprache unabhängig von der Kenntnis der Amts- oder Gerichtssprache gewährleistet ist - wie dies in Ungarn seit geraumer Zeit generell¹⁹ und in Mazedonien neuerdings im Strafprozeß²⁰ der Fall ist -, liegt ein minderheitenspezifisches Individualrecht vor.

2. Gruppenrechte

In den letzten Jahren hat die bereits nach dem Ersten Weltkrieg vorhandene Erkenntnis an Raum gewonnen, daß die Minderheiten eines über die Individualrechte hinausgehenden besonderen Schutzes bedürfen, um überleben und ihre Identität bewahren zu können. Aus diesem Grunde ist das Konzept der Gruppenrechte aufgekomen und auf breiter Basis diskutiert worden. Völkerrechtlich ist es aber nach wie vor nicht anerkannt, und nachdem die internationalen Bemühungen um einen verstärkten Minderheitenschutz 1992/93 ihren Höhepunkt überschritten haben, bestehen auch kaum Aussichten, daß Gruppenrechte in völkerrechtlichen Dokumenten verankert werden. In einigen südosteuropäischen Gesetzestexten tauchen hingegen Formulierungen auf, die an sie erinnern. Am konsequentesten hat sich das ungarische Minderheitengesetz von 1993 zur Rechtsfigur der "Gemeinschaftsrechte" bekannt und in §§ 15-20 darum bemüht, Teilbereiche der kulturellen Identitätspflege, die Vereinigungs- und Medienfreiheit, die grenzüberschreitenden Minderheitenkontakte und die politische Partizipation unter diesem Stichwort zu thematisieren.

Das Problem dieser Lösung liegt darin, daß subjektive Rechte ein klar bestimmbares Rechtssubjekt voraussetzen, und dies ist die Volksgruppe nicht. Soll sie eine juristische Person werden, muß sie als ein Personenverband rechtlich verfaßt werden. Dies ist durchaus machbar, doch damit verläßt man die Vorstellung der Gruppenrechte im herkömmlichen Sinne und gelangt zum qualitativ andersgearteten Konzept der Personalautonomie, auf das noch gesondert einzugehen sein wird. Verbleibt man vorerst auf der Ebene der Gruppenrechte und will man diese nicht zu praktisch bedeutungslosen Proklamationen verkommen lassen, muß man sich auf die Suche nach einem Treuhänder machen, der die Gruppenrechte gegebenenfalls für die

¹⁹ § 7 Abs. 2 Gesetz Nr. IV/1972 über die Gerichte; § 8 Abs. 2 Gesetz Nr. I/1973 über das Strafverfahren; § 8 Abs. 2 Gesetz Nr. III/1952 über die Zivilprozeßordnung; § 2 Abs. 5 Satz 2 Gesetz Nr. IV/1957 über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens in der Bekanntmachung der Neufassung durch das Gesetz Nr. I/1981.

²⁰ Art. 7 Abs. 1 Gesetz über das Strafverfahren v. 26.3.1997 (Služben Vesnik Nr. 15/1997).

Volksgruppe geltend machen könnte. Man könnte hierbei an die bereits vorhandenen - wie auch immer entstandenen - Minderheitenverbände denken, diese mit der treuhänderischen Wahrnehmung der Gruppenrechte betrauen und ihnen die Klagebefugnis einräumen (Verbandsklage). Dann werden freilich Repräsentativität und demokratische Legitimität den vorgefundenen Minderheitenverbände unterstellt. Ob diese Annahme der Wirklichkeit entspricht, wird man nie genau wissen können, aber in Ermangelung entgegenstehender Anhaltspunkte kann man dies vielleicht annehmen. Vielfach ist diese Annahme offenkundig unzutreffend oder zumindest fragwürdig. Bei einer fragmentierten Volksgruppe mit rivalisierenden Minderheitenverbänden, wie dies bei den Zigeunern überall der Fall ist, scheidet diese Lösung von vornherein aus. In einer solchen Situation könnte der Treuhänder nur von oben eingesetzt werden. Ein Beispiel hierfür bietet der ungarische "Minderheitenombudsman", der im Jahre 1995 seine Tätigkeit aufgenommen hat.

3. *Objektiv-rechtliche Gewährleistungen*

Die Gruppenrechte nähern sich somit den objektiv-rechtlichen Gewährleistungen, die dem Staat eine Verpflichtung auferlegen, ohne für die Minderheit oder die einzelnen Minderheitenangehörigen ein korrespondierendes subjektives Recht zu begründen. Folglich kann von diesen eine behauptete Rechtsverletzung durch den Staat nicht geltend gemacht werden, was aber nicht bedeutet, daß die Gewährleistung deshalb leerlaufen müßte. Es kommt darauf an, daß geeignete Rechtsschutzmechanismen geschaffen werden, die letztlich auch eine gerichtliche Überprüfung des staatlichen Verhaltens ermöglichen. Da inzwischen alle südosteuropäischen Staaten Verfassungsgerichte nach deutsch-österreichischem Muster errichtet haben, würden sich hierfür die Normenkontrolle und die Untätigkeitsklage im Verfassungsprozeß anbieten.

Sachkomplexe, die sich für objektiv-rechtliche Gewährleistungen besonders gut eignen, sind das minoritäre Bildungs- und Schulwesen, die Zulassung der Minderheitensprachen als zusätzliche Amts- und Gerichtssprache sowie für topographische Bezeichnungen, die politische Repräsentation der Minderheiten und deren finanzielle Förderung. Besonders verbreitet sind die minoritären Privilegien im Wahlrecht, die manchen Minderheiten in Slowenien,²¹ Rumänien²² und Kroatien²³ zu einer parla-

²¹ Nach Art. 64 Abs. 3 und Art. 80 Abs. 2 der slowenischen Verfassung von 1991 haben die ungarische und die italienische Minderheit Anspruch auf je einen Sitz in der Staatsversammlung. Tatsächlich verfügen sie bereits seit den Parlamentswahlen vom April 1990 über je ein Mandat. Zu diesem Zweck bilden die beiden Volksgruppen je einen Wahlkreis. Die Einzelheiten waren ursprünglich im Gesetz über die Wahlen zur Skupščina v. 29.12.1989 (Uradni list Nr. 42/1989) und sind nunmehr im Gesetz über die Wahlen zur Staatsversammlung v. 10.9.1992 (Uradni list Nr. 44/1992) geregelt.

²² Nach Art. 59 Abs. 2 der rumänischen Verfassung von 1991 erhalten die Minderheitenverbände auch dann ein Mandat im Abgeordnetenhaus, wenn sie die an sich erforderliche Stimmenzahl nicht erreichen. Für die ersten Parlamentswahlen vom Mai 1990 hatte Art. 4 Abs. 2 des Gesetzesdekrets Nr. 92/1990 v. 14.3.1990 betr. die Wahlen des Präsidenten und Fortsetzung der Fußnote siehe nächste Seite

mentarischen Repräsentanz verholphen haben, die sie aus eigener Kraft niemals hätten erreichen können. In diesen Zusammenhang gehören auch die Minderheitenprivilegien im ungarischen Kommunalwahlrecht.²⁴ Auf der anderen Seite haftet dem Verbot politischer Parteien auf nationaler oder religiöser Grundlage in Bulgarien²⁵ und Al-

des Parlaments Rumäniens (Monitorul Oficial Nr. 35/1990) bestimmt, daß alle sich bewerbenden Minderheitenverbände - ohne Rücksicht auf die erzielten Stimmenanteile - mindestens je ein Mandat erhalten. Auf diese Weise kamen neun Zusatzmandate für die Verbände der Lipowaner, Ukrainer, Serben, Türken, Griechen, Tschechen und Slowaken, Bulgaren, Polen sowie Armenier zustande, da aus eigener Kraft nur die Ungarn (29), Deutschen (1) und Zigeuner (1) den Einzug ins Parlament schafften. Nunmehr ist Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 63/1992 v. 13.7.1992 über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zum Senat (Monitorul Oficial I Nr. 164/1992) maßgebend, der die Minderheitenverbände von der neu eingeführten 3-Prozent-Sperrklausel befreit und ihnen unter der Voraussetzung ein Mandat im Abgeordnetenhaus zusichert, daß sie mindestens 5 % der für ein Mandat erforderlichen Stimmen erreichen. Diese Regelung führte dazu, daß im September 1992 13 und im November 1996 15 Zusatzmandate vergeben wurden. Bei diesen Parlamentswahlen vermochten allein die Ungarn auf dem Normalweg Mandate zu erzielen (1992: 27; 1996: 25).

²³ Bei den ersten freien Wahlen im April/Mai 1990 standen den Minderheiten noch keine Privilegien zu. Bei den Wahlen zum neuen Abgeordnetenhaus im August 1992 war das neue Minderheiten-Verfassungsgesetz v. 4.12.1991 (Anm. 11) in Kraft, nach dessen Art. 18 Abs. 1 und 2 Minderheiten mit einem Bevölkerungsanteil von über 8 %, d.h. die Serben, eine proportionale Vertretung und alle übrigen Minderheiten insgesamt 5 Sitze im Abgeordnetenhaus beanspruchen konnten. Das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten zum Sabor v. 15.4.1992 (Narodne novine Nr. 22/1992) konkretisierte diese Vorhaben in Art. 10 dahingehend, daß von den übrigen Minderheiten jedenfalls 1) die italienische, 2) die ungarische, 3) die tschechische und slowakische sowie 4) die ruthenisch-ukrainische oder deutsch-österreichische Minderheit mit je einem Abgeordneten vertreten sein müssen. Für den Fall, daß sich der gesetzliche Minderheitenproporz nicht im Ergebnis der Wahlen auf natürliche Weise einstellen sollte, mußten über die regulären 124 Mandate hinaus Zusatzmandate vergeben werden. Da die serbischen Minderheitengebiete im August 1992 besetzt waren, so daß in ihnen keine Wahlen durchgeführt werden konnten, war es nicht verwunderlich, daß die serbische Volksgruppe auf natürliche Weise kein einziges Mandat erzielte. Die nach den Ergebnissen der Volkszählung von 1981 den Serben proportional zustehenden 13 Mandate wurden ihnen deshalb als Zusatzmandate zugeteilt. Von den fünf sonstigen Minderheitenmandaten wurden vier auf natürliche Weise besetzt; das fünfte Mandat kam als 14. Zusatzmandat an die Juden. Im September 1995 wurden die einschlägigen Bestimmungen des Minderheitengesetzes und des Wahlgesetzes bis zur nächsten Volkszählung suspendiert, und Art. 58a des neugefaßten Wahlgesetzes (Narodne novine Nr. 68/1995) traf folgende Übergangsregelung: Alle Minderheiten wählen insgesamt acht Abgeordnete, und zwar die serbische Volksgruppe drei Abgeordnete, wobei das ganze Land einen Wahlkreis bildet, und die sonstigen Minderheiten vier Abgeordnete, wobei vier besondere Wahlkreise für die obengenannten Minderheitengruppen bestehen; sollten auf diese Weise nicht acht Minderheitenvertreter in das Abgeordnetenhaus gelangen, so wird ein Zusatzmandat an den Minderheitenvertreter auf der erfolgreichsten allgemeinen Liste vergeben. Auf dieser Grundlage fanden dann die Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Oktober 1995 statt; die Zuteilung eines Zusatzmandats war nicht erforderlich.

²⁴ Vgl. hierzu den Text unter II.1. Von den 649 Mandaten, die anlässlich der Kommunalwahlen vom Dezember 1994 auf Minderheitenvertreter entfielen, wurden 227 als Zusatzmandate vergeben.

²⁵ Art. 11 Abs. 4 bulgarische Verfassung von 1991.

banien²⁶ auch dann ein völkerrechtswidrig-diskriminatorischer Zug an, wenn die Bestimmungen in der Praxis umgangen werden.²⁷ Ein fortschreitender Abbau der objektiv-minderheitenrechtlichen Schutzvorschriften ist in der Slowakei zu beobachten, wo in Verbindung mit dem Anfang 1996 in Kraft getretenen, auf eine zwangsweise Slowakisierung abzielenden, Gesetz über die Staatssprache alle Regelungen über den Gebrauch der Minderheitensprachen ersatzlos aufgehoben worden sind.²⁸

4. Territorialautonomie

Während die bisher behandelten Rechtstechniken nur zur punktuellen Befriedigung einzelner Minderheitenbedürfnisse geeignet sind, stellt die Territorialautonomie ein umfassendes Konzept zur Lösung der Nationalitätenproblematik dar. Sie kann als Föderalismus, regionale oder kommunale Autonomie in Erscheinung treten. Der Föderalismus vermittelt den von Volksgruppen besiedelten Gebieten den höheren Status der Gliedstaatlichkeit im Rahmen eines Bundesstaates, während die letztgenannten Formen der Territorialautonomie nur die administrative Selbstverwaltung beinhalten. In der Praxis können die Übergänge allerdings fließend sein. In jedem Fall handelt es sich um eine Gebietskörperschaft, die für die selbständige Wahrnehmung bestimmter staatlicher Angelegenheiten zuständig ist.

Die Territorialautonomie kann unter bestimmten Voraussetzungen als Grundlage für eine befriedigende Lösung des Minderheitenproblems dienen und wird neuerdings in manchen internationalen Dokumenten favorisiert.²⁹ Indes unterliegt ihre Brauchbarkeit immanenten Begrenzungen, die folgendermaßen zusammengefaßt werden können:

²⁶ Art. 6 Abs. 2 albanisches Gesetz Nr.7502 über die politischen Parteien v. 25.7.1991 (Gazeta zyrtare Nr. 5/1991).

²⁷ So spielt im bulgarischen Parlament die türkisch-islamische "Bewegung für Rechte und Freiheiten" eine zentrale Rolle. Ein Verbotantrag mußte vom Verfassungsgericht durch Entscheidung Nr. 4/1992 v. 21.4.1992 (Däržaven Vestnik Nr. 35/1992) abgewiesen werden; zu den merkwürdigen Begleitumständen der Urteilsfindung vgl. K. Schrameyer, *Das bulgarische Verfassungsgericht*, Osteuropa-Recht 1993, S.73 ff (94). In Albanien hat sich die griechische Minderheit unter der Bezeichnung "Union zum Schutz der Menschenrechte" als Partei organisiert und verfügt konstant über eine parlamentarische Repräsentanz.

²⁸ Das Gesetz v. 25.10.1990 über die Amtssprache in der Slowakischen Republik (Sbirka zákonů ČSFR Pos. 428/1990) enthielt u.a. noch die Regelung, daß in Gemeinden mit einem Minderheitenanteil von 20 % die Angehörigen dieser Minderheit im amtlichen Verkehr ihre Muttersprache gebrauchen können. Durch das Gesetz v. 15.11.1995 über die Staatssprache der Slowakischen Republik (Zbierka zákonov SR Pos. 270/1995), das die Materie des Gebrauchs der Minderheitensprachen besonderen gesetzlichen Regelungen vorbehält, ist das Gesetz von 1990 aufgehoben worden, so daß eine Rechtslücke besteht, die angesichts der Strafandrohungen im Staatssprachengesetz eine unerträgliche Rechtsunsicherheit zur Folge hat. Zu den Einzelheiten vgl. G. Brunner, *Die Lage der Ungarn in der Slowakei*, Europäische Rundschau Nr. 1/1996, S. 47 ff (51 ff).

²⁹ Eine Auflistung der einschlägigen Dokumente ist zu finden in: *Aktualisierter FUEV-Konventionsentwurf: Volksgruppenschutz in Europa*, 12. Mai 1994, Fn. 54 (S. 33ff).

- a) Die Minderheit muß in einem bestimmten Gebiet kompakt siedeln. Minderheiten in Streusiedlung (z.B. Zigeuner, Juden) können nicht als Gebietskörperschaft organisiert werden.
- b) Auch bei kompakt siedelnden Minderheiten ist der Idealfall, daß alle Angehörigen der jeweiligen Minderheit in "ihrem" Gebiet wohnen, praktisch nicht vorstellbar. Die außerhalb "ihres" Gebiets wohnhaften Minderheitenangehörige können nicht in den Genuß der Territorialautonomie kommen.
- c) Die Minderheit muß in "ihrem" Gebiet die lokale Bevölkerungsmehrheit bilden. Andernfalls müßte das demokratische Mehrheitsprinzip unweigerlich zur Majorisierung der Volksgruppe führen.
- d) Jede Territorialautonomie schafft notwendigerweise neue lokale Minderheiten, zu deren Schutz besondere Vorkehrungen erforderlich sind. Der lokale Minderheitenschutz (etwa zugunsten der Angehörigen der Staatsnation) kann freilich nicht auf dem Territorialprinzip beruhen, sondern muß auf andere Instrumente des Minderheitenschutzes zurückgreifen.
- e) Das Individualgrundrecht des freien nationalen Bekenntnisses bleibt bei der Territorialautonomie unberücksichtigt. Auch die assimilationswilligen Minderheitenangehörigen müssen sich dem Minderheitenschutz unterwerfen, obwohl sie ihn gar nicht wollen.

Im ehemaligen jugoslawischen Vielvölkerstaat war das Territorialitätsprinzip das klassische Konzept zur Lösung der Nationalitätenfrage: Die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien setzte sich aus sechs national fundierten Teilrepubliken und zwei autonomen Provinzen im serbischen Staatsverband (Vojvodina, Kosovo) zusammen. Eine gewisse Sonderstellung nahmen die Republik Bosnien-Herzegowina und die Provinz Vojvodina ein, die als multiethnische Föderationseinheiten konzipiert sein mußten. In den jugoslawischen Nachfolgestaaten ist für einen Föderalismus verständlicherweise kein Raum mehr, wenn man von der aus Serbien und Montenegro bestehenden "Bundesrepublik Jugoslawien" absieht. In Serbien ist die Autonomie der Provinzen Vojvodina und Kosovo-Metohija weitgehend beseitigt worden, und die Rekonstruktionsversuche eines multiethnischen Bosnien-Herzegowina können wohl als gescheitert angesehen werden. Dem kroatischen Minderheiten-Verfassungsgesetz von 1991 lag das neu eingeführte Konzept der kommunalen und regionalen Territorialautonomie zugrunde, doch ist ihm inzwischen die Existenzgrundlage entzogen worden. Neben diesen negativen Erfahrungen im Umkreis der serbischen Machtansprüche gibt es aber auch positive Neuentwicklungen, auf die bereits hingewiesen worden ist: In der Moldau scheint die Gewährung der Territorialautonomie an die gagausische Minderheit eine befriedigende Lösung herbeigeführt zu haben, und die geglückten Minderheitenregelungen in Ungarn und Slowenien beinhalten Elemente der kommunalen Territorialautonomie.

Betrachtet man die ethnische Landkarte Südosteuropas, so sind unschwer auch weitere Gebiete zu entdecken, in denen Minderheiten kompakt siedeln und für die deshalb die Begründung einer Territorialautonomie zu erwägen wäre. Zu denken wäre an die ungarischen Volksgruppen in Rumänien, der Slowakei, Serbien und der Ukraine, an die Albaner in Serbien und Mazedonien, die Muslime im serbisch-montenegrinischen Sandschak, die Griechen in Südalbanien und auch die Türken in

Bulgarien, die in den ländlichen Gegenden von Haskowo, Kolarowgrad und Russe recht kompakt siedeln. Allerdings ist die Bereitschaft der betreffenden Regierungen, den genannten Minderheiten eine Territorialautonomie einzuräumen, weniger als gering. In der nationalistisch geprägten bulgarischen Verfassung von 1991 ist die Einrichtung autonomer Gebietseinheiten sogar ausdrücklich verboten (Art. 2 Abs. 1). Die Autonomieforderungen der ungarischen Minderheiten stoßen überall auf mehr oder minder harte Ablehnung. In der Slowakei und Rumänien werden sie gar als revisionistische Bestrebungen diffamiert. Auch die Bemühungen der ungarischen Regierung, in den politischen Grundlagenvetrag mit diesen beiden Nachbarstaaten die Tür für die Territorialautonomie offenzuhalten, haben zu heftigen Kontroversen geführt. Den Ansatzpunkt hierfür bietet die Empfehlung des Europarats Nr. 1201/1993 für ein Zusatzprotokoll zur EMRK, die in beiden Verträgen als rechtsverbindlich anerkannt worden ist.³⁰ In Art. 11 dieser Empfehlung wird den kompakt siedelnden Minderheiten ein Anspruch auf Lokal- oder Verwaltungsautonomie zugesprochen.³¹ Der entsprechende Hinweis im ungarisch-slowakischen Vertrag enthält wohl den Zusatz "Achtung der individuellen Menschen- und Bürgerrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören", der sofort zu einem Auslegungstreit zwischen den Vertragsparteien geführt hat. Die ungarische Seite verweist mit einiger Plausibilität auf den Umstand, daß Art. 11 ein integraler Bestandteil der in Bezug genommenen Empfehlung des Europarats ist, während das slowakische Parlament sich nur bei gleichzeitiger Verabschiedung einer - völkerrechtlich freilich unbeachtlichen - EntschlieÙung zur Ratifizierung bereitgefunden hat, nach dem die Autonomieverpflichtung nicht Gegenstand des ungarisch-slowakischen Vertrags werden sollte.³² Die rumänische Regierung hat aus diesem Streit gelernt und die Aufnahme einer Fußnote in den ungarisch-rumänischen Kooperationsvertrag durchgesetzt, durch die die Autonomieverpflichtung ausdrücklich ausgeschlossen

³⁰ Art. 15 Abs. 4 lit. b) des Vertrags zwischen der Republik Ungarn und der Slowakischen Republik v. 19.3.1995 über gutnachbarschaftliche Beziehungen und freundschaftliche Zusammenarbeit; in Kraft getreten am 15.5.1996; Fundstelle: *Magyar Közlöny* 1997, S. 3485; (Zbierka zákonov SR Pos. 115/1997), Art. 15 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Ziff. 3 der Anlage zum Vertrag zwischen der Republik Ungarn und Rumänien v. 16.9.1996 über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft; in Kraft getreten am 27.12.1996; Fundstelle: *Magyar Közlöny* 1997, S. 3490 (Monitorul Oficial Nr. 250/1996).

³¹ Art. 11 der Empfehlung Nr. 1201/1993 hat folgenden Wortlaut: "In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state."

³² In der EntschlieÙung des Slowakischen Nationalrats v. 26.3.1996 (Zbierka zákonov SR Pos. 99/1996) heißt es u.a.: "Die Slowakische Republik weist... die Konzeption der kollektiven Minderheitenrechte und jedweden Versuch zur Schaffung von autonomen Strukturen und Personalstatuten auf ethnischer Grundlage, die in direktem Widerspruch zu diesem Vertrag stehen, entschieden zurück."

worden ist.³³ Angesichts der Tatsache, daß in Rumänien zwischen 1952 und 1968 bereits eine Autonome Ungarische Region existierte,³⁴ ist diese Vorsichtsmaßnahme allerdings wenig verständlich.

5. Personalautonomie

Auch wenn man die Schutzwirkungen der Territorialautonomie bei einer entsprechenden Ausgestaltung auf größere Minderheitenanteile erstrecken kann, so ist es doch offenkundig, daß ihre Reichweite beschränkt bleiben muß. Deshalb bedarf die Territorialautonomie einer Ergänzung durch weitere Instrumente eines effektiven Minderheitenschutzes. Hierfür kommt vor allem die Personalautonomie in Betracht, bei der ein bestimmter Kreis von staatlichen Angelegenheiten insbesondere kultureller Natur der Minderheit als einem Personenverband zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen wird. Als umfassendes Konzept stellt die Personalautonomie auch eine grundsätzliche Alternative zur Territorialautonomie dar und hat im Vergleich mit dieser die Vorzüge, daß ihre Anwendbarkeit von der minoritären Siedlungsweise unabhängig ist, daß sie keine neuen Minderheiten schafft und daß die Zugehörigkeit zum Personenverband auf einer freien individuellen Willensbekundung beruht.

Die Personalautonomie ist in zwei Varianten denkbar. Die klassische, auf die Austromarxisten Karl Renner und Otto Bauer zurückgehende Variante, ist die öffentlich-rechtliche, bei der die Minderheit als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts verfaßt wird.³⁵ Die gesetzgeberischen Vorgaben sorgen hier dafür, daß der Minderheitenverband demokratisch legitimiert und repräsentativ ist. Das gelungenste Beispiel, für die auch als Kulturautonomie genannte Lösung, bietet die estnische Minderheitengesetzgebung von 1925 und 1993.³⁶ Bei der privatrechtlichen Variante

³³ Die Fußnote zu Ziff. 3 der Anlage zum ungarisch-rumänischen Vertrag hat folgenden Wortlaut: "Die Vertragsparteien stimmen darin überein, daß die Empfehlung Nr. 1201 sich nicht auf die kollektiven Rechte bezieht und die Parteien nicht verpflichtet, den genannten Personen das Recht auf einen besonderen Status der territorialen Autonomie auf ethnischer Grundlage zu gewährleisten."

³⁴ Zum Schicksal dieser Region vgl. R. R. King, *Minorities under Communism*, Cambridge/Mass. 1973, S. 148 ff; E. Illyes, *Nationale Minderheiten in Rumänien*, Wien 1981, S. 133 ff; G. Brunner, *Die Rechtsstellung ethnischer Minderheiten in Südosteuropa*, Südosteuropa 1986, S. 235 ff (252 f).

³⁵ K. Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*, Leipzig 1918; O. Bauer, *Die österreichische Revolution*, Wien 1923; ders., *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wien 1924. Vgl. neuerdings hierzu Th. Hanf, "Konfliktminderung durch Kulturautonomie", in: E. Fröschel / E. Mesner / U. Raanan (Hrsg.), *Staat und Nation in multiethnischen Gesellschaften*, Wien 1991, S. 61 ff.

³⁶ Vgl. hierzu M. Mintz, *Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung in den baltischen Staaten*, Riga 1927; M. Laserson, *Das Minoritätenrecht der baltischen Staaten*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1930/31, S. 401 ff; M. Garleif, "Die kulturelle Fortsetzung der Fußnote siehe nächste Seite

werden den im außerstaatlichen Raum der Gesellschaft spontan entstandenen Minderheitenverbänden als Beliehenen im verwaltungsrechtlichen Sinne staatliche Befugnisse übertragen. Die juristische Basis bildet das allgemeine Vereinsrecht. Dieser Weg ist freilich nur dann gangbar, wenn derartige Vereine tatsächlich vorhanden und für die von ihnen vertretene Volksgruppe wirklich repräsentativ sind. Dies setzt nicht nur innere Geschlossenheit und selbsttätige Initiative, sondern auch eine beträchtliche Organisations- und Finanzkraft der betreffenden Minderheit voraus. Natürlich können und sollen die privaten Minderheitenverbände vom Staat finanziell und gegebenenfalls auch organisatorisch unterstützt werden, aber eine rechtliche Verpflichtung hierzu läßt sich viel schwerer begründen als bei der öffentlich-rechtlichen Lösung, in deren Wesen die staatliche Förderungsverpflichtung liegt. Insofern kommt dem Paradebeispiel eines privatrechtlich organisierten Minderheitenschulwesens, den vom Dänischen Schulverein für Südschleswig e.V. getragenen Privatschulen, die wie staatliche Schulen vollständig vom Land Schleswig-Holstein finanziert werden, im internationalen Vergleich absoluter Ausnahmeharakter zu.

In Ermangelung einer Tradition gesellschaftlicher Eigeninitiative und vor dem Hintergrund bescheidener privater Lebensverhältnisse kommt in Südosteuropa nur die öffentlich-rechtliche Variante der Personalautonomie in Betracht. Dieser Weg ist auch in Slowenien und Ungarn eingeschlagen und bislang mit beachtlichem Erfolg beschritten worden. Es wäre zu wünschen, daß sich auch andere Länder mit diesem Regelungskonzept anfreunden, dessen großer Vorzug darin besteht, daß es die individuelle und die kollektive Selbstbestimmung in optimaler Weise miteinander verbindet.

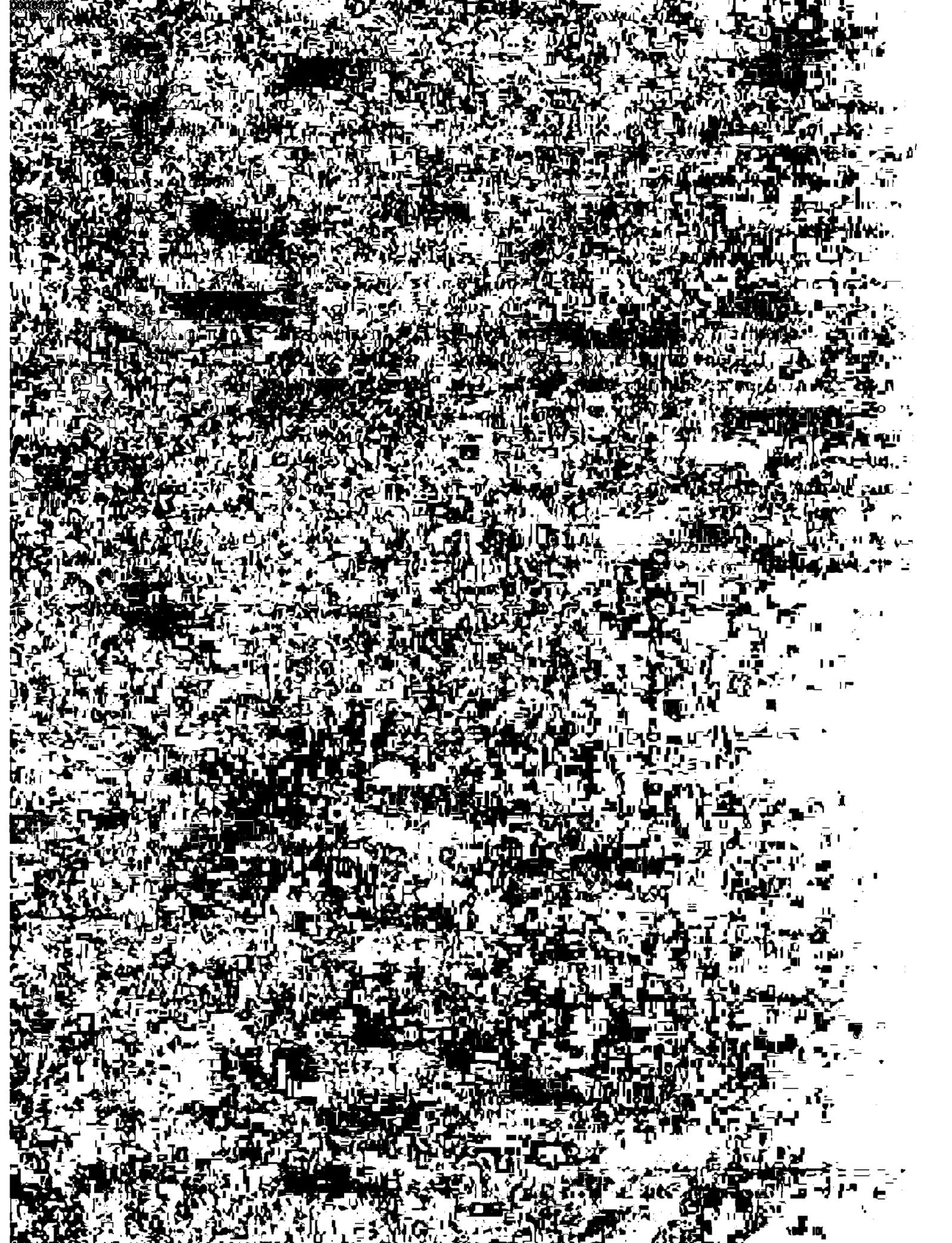
V. Schlußbemerkungen

Die Übersicht über die in Südosteuropa praktizierten Regelungskonzepte hat ergeben, daß die Minderheitenfrage am besten in Ungarn und Slowenien gelöst worden ist, wo man sich am stärksten an das Modell der Personalautonomie angelehnt hat. Es soll allerdings nicht übersehen werden, daß in diesen beiden homogenen Nationalstaaten die Problematik von vergleichsweise geringem Gewicht und deshalb leicht zu bewältigen gewesen ist. Aber auch in der Moldau-Republik mit ihren wesentlich größeren Minderheitenproblemen bahnt sich nach der Einräumung der Territorialautonomie an die Gagausen eine erfreuliche Entwicklung an. Dieser empirische Befund stimmt mit den theoretischen Erkenntnissen überein, nach denen sich primär die Personalautonomie und sekundär die Territorialautonomie als die geeignetsten Regelungskonzepte anbieten, die dann freilich der jeweiligen konkreten Situation anzupassen sind. Die positiven Erfahrungen beruhen durchweg auf autonomen Re-

Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in den baltischen Staaten", in: B. Meissner (Hrsg.), *Die baltischen Nationen Estland, Lettland, Litauen*, 2. Aufl., Köln 1991, S. 87 ff. 93 ff, 99 ff; C. Schmidt, *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten*, Bonn 1993, S.14 ff.

gelungskonzepten. In krassem Gegensatz hierzu sind die heteronomen Regelungskonzepte in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zum Scheitern verurteilt gewesen. Auch hier soll der weitaus größere Schwierigkeitsgrad des Nationalitätenproblems nicht übersehen werden, aber diese Feststellung kann den Blick nicht darauf verstellen, daß auch die halbherzigen und dilettantischen Interventionen des Westens maßgeblich dazu beigetragen haben, daß das Problem sich zunehmend verschärft hat und schließlich mit friedlichen Mitteln nicht mehr gelöst werden konnte. Die Reaktion in den Hauptstädten des Westens "auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien bestand von Beginn an in einer Mischung aus politischer Naivität, diplomatischer Fahrlässigkeit, historischem Unverständnis und mangelnder Bereitschaft zum Engagement für Europa."³⁷ Aus dieser zutreffenden Aufzählung der Gründe für das westliche Versagen an einem Wendepunkt der europäischen Geschichte ergeben sich die Lehren für die Zukunft. Will sich der Westen künftig für die Minderheitenbelange in Südosteuropa einsetzen - und dies bleibt ihm schon deshalb nicht erspart, weil bis auf die Bundesrepublik Jugoslawien alle Länder der Region, zum Teil voreilig und leichtfertig, in den Europarat aufgenommen worden sind - so kann er dies erfolgreich nur mit historisch-kulturellem Einfühlungsvermögen und genauer Sachkenntnis, durch tätigen und kompromißlosen Einsatz für die europäische Wertordnung, mit sittlichem wie politischem Augenmaß und notfalls mit Härte tun.

³⁷ R. Paasch, "Die halbherzige Intervention", in *Internationale Politik* Nr. 7/1997, S. 15 ff (16).



JUDITH KUMIN

Rückkehr der Flüchtlinge nach Bosnien-Herzegowina

Die Innenminister von Bund und Ländern haben bekanntlich am 6. Juni 1997 noch einmal über die Rückkehr der bosnischen Flüchtlinge beraten. Deutschland ist derzeit das einzige Aufnahmeland, das eine Rückkehrpflicht für bosnische Flüchtlinge eingeführt hat. UNHCR wiederum hat an die Innenminister appelliert, derzeit von Abschiebungsandrohungen und Ausreiseaufforderungen für jene bosnischen Flüchtlinge abzusehen, die nicht in ihre Heimatorte zurückkehren können.

Warum vertreten wir diese Position? Vielleicht werden unsere Beweggründe am besten illustriert durch einige Ereignisse in Bosnien aus den letzten Tagen:

Im Rahmen eines Caritas-Projektes wurde im muslimisch kontrollierten Bugojno das im Krieg zerstörte Haus eines kroatischen Eigentümers wiederaufgebaut, der in die Schweiz geflohen war. Eine Woche vor seiner geplanten Rückkehr wurde das Haus in die Luft gejagt.

Im kroatisch kontrollierten Stolac verschwanden von UNHCR gelieferte Baumaterialien - Holz, Zement, Fenster und Türen -, mit denen die Häuser von muslimischen Flüchtlingen wiederaufgebaut werden sollten. Im ebenfalls kroatisch kontrollierten Jajce ging das Haus einer alten Bosniakin, die gerade wieder in ihren Heimatort zurückgekehrt war, in Flammen auf.

Im muslimisch kontrollierten Una Sana Kanton wurde ein serbischer Rückkehrer, ein alter Mann, ermordet. Im kroatisch kontrollierten Drvar brannten 25 Häuser nieder, die serbischen Flüchtlingen gehörten, die zurückkehren wollten.

Ende Mai 1997 traf sich der Flüchtlingsminister der Republika Srpska Vladošić mit Vertretern von 471 muslimischen Familien. Sie stammen ursprünglich aus zwölf Dörfern in Ostbosnien, die nun auf dem Gebiet der Republika Srpska liegen. Die Familien wurden im Krieg vertrieben. Und obwohl ihre Häuser zerstört sind, wollen sie zurück. Sie besuchten deshalb mehrmals ihre Dörfer und versprachen nun dem Minister ausdrücklich, die Gesetze der Republika Srpska zu achten. Dabei waren sie sich vollkommen darüber im klaren, daß die internationale Staatengemeinschaft ihnen keine Garantien für ihre Sicherheit in den Heimatdörfern geben kann. Minister Vladošić antwortete ihnen, die Zeit sei noch nicht reif für eine Rückkehr. Wegen der ausgesprochen negativen Gefühle der serbischen Vertriebenen würde ihre Rückkehr, so der Minister, nur die ohnehin vorhandenen Spannungen verstärken.

Diese Beispiele sind kennzeichnend für die Situation in Bosnien und Herzegowina, bald 18 Monate nach Unterzeichnung des Daytoner Friedensabkommens. In Annex 7, Artikel 1(5) dieses Vertrages fordern die Parteien UNHCR auf, einen Rückkehrplan vorzulegen, der "eine rechtzeitige, friedliche, geordnete und abgestufte Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen" erlaubt. Die Parteien erklären sich zudem bereit, diesen Plan umzusetzen.

Die Unterzeichnung des Friedensabkommens am 15. Dezember 1995 hat bislang an der Tatsache nichts ändern können, daß die eigentlichen Ursachen des Konfliktes

weiterhin auf eine Lösung warten. Dies ist auch der Grund, warum der militärische Teil des Abkommens relativ reibungslos und zügig umgesetzt werden konnte, während dessen zivile Aspekte weithin unerfüllt blieben.

Das Daytoner Abkommen trennt die verfeindeten Armeen und versucht, einen Staat zu konstruieren, der aus zwei Entitäten besteht, die wiederum ausschließlich das ethnische Kriterium zur Grundlage haben. Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina (als Annex 4 Bestandteil des Daytoner Abkommens) spricht wiederholt von den "konstituierenden Völkern" Bosniens und Herzegowinas. Genannt werden Muslime, Kroaten und Serben. "Andere" werden nur am Rande erwähnt.

Die Fixierung auf die Rechte ethnischer Gruppen kennzeichnet aus meiner Sicht nicht gerade den Übergang vom Kommunismus zur Demokratie, sondern eher einen gefährlichen Übergang zum Nationalismus. Die Herrschaft der Partei scheint nun jener der ethnischen Gruppe gewichen zu sein.

Vor diesem Hintergrund hat die Rückkehr aller bosnischen Flüchtlinge in ihre Heimatorte nur geringe Erfolgsaussichten. Wer den demographischen Flickenteppich vor Augen hat, aus dem Bosnien und Herzegowina vor dem Krieg bestand, muß zwangsläufig zu dieser Schlußfolgerung kommen.

Infolge des Krieges sind rund 1,2 Millionen Menschen ins Ausland geflohen. Rund eine Million Menschen wurden zudem innerhalb des Landes vertrieben. Dies bedeutet, daß rund die Hälfte der Vorkriegsbevölkerung fliehen mußte oder Opfer ethnischer Säuberungen wurde. Nach unseren Schätzungen warten immer noch 1,6 Millionen Bosnier, jeweils zur Hälfte Flüchtlinge und Binnenvertriebene, daß sich für sie eine dauerhafte Lösung aufzeigt.

Die drei Hauptaufnahmelande der bosnischen Flüchtlinge sind Deutschland (zeitweilig bis zu 345.000, heute rechnet man mit 295.000), die Bundesrepublik Jugoslawien (rund 260.000) und Kroatien (160.000). Die 800.000 Binnenvertriebenen verteilen sich jeweils fast zur Hälfte auf die Republika Srpska (Serben aus den anderen Landesteilen) und auf die Föderation (Kroaten und Muslime aus dem serbisch kontrollierten Landesteil).

In den letzten 18 Monaten haben UNHCR-Mitarbeiter in Bosnien Tausende von Stunden aufgebracht, um das notwendige Vertrauen für eine Rückkehr von Minderheiten herzustellen. In mühsamen Verhandlungen versuchten sie, Besuche von Flüchtlingen und Vertriebenen über die Grenze der beiden Entitäten in ihren ehemaligen Heimatorten zu organisieren. Die Menschen wollten sich über den Zustand ihrer Häuser oder Wohnungen informieren oder sie wollten einfach nur ihre toten Angehörigen auf dem Friedhof besuchen. Allzu oft endeten diese Besuche allerdings im Steinhaagel einer wütenden (nicht unbedingt spontan handelnden) Menge, die die Besucher zur Umkehr zwang.

Seit einem Jahr hat UNHCR (obgleich wir eigentlich kein Transportunternehmen sein sollten) ein Dutzend Buslinien in Bosnien und Herzegowina eingerichtet, um Verbindungen zwischen Städten in der Föderation und der Republika Srpska herzustellen. Denn zwischen den beiden Entitäten gibt es immer noch keinen öffentlichen Bus- oder Bahnverkehr. Seit Mai 1996 haben rund 350.000 Fahrgäste die UNHCR-Busse benutzt - ein Beweis dafür, daß trotz aller Repressionen und

Gefahren für die persönliche Sicherheit es immer noch viele Menschen gibt, die den persönlichen Kontakt zwischen den Entitäten nicht abreißen lassen wollen.

Dies ist gewiß ein Erfolg, aber gleichzeitig auch das Zeichen für ein Versagen - nämlich, daß die Menschen in Bosnien und Herzegowina keine andere Möglichkeit sehen und haben, gefahrlos über die Trennlinie zwischen den Entitäten hinweg zu reisen - und dies trotz der ihnen im Friedensabkommen zugesagten Bewegungsfreiheit.

Seit der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens kehrten rund 270.000 Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatorte zurück - eine gewaltige Zahl, aber dennoch nur wenig mehr als zehn Prozent der Heimatlosen. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Personen, die in ihren Heimatorten zur ethnischen Mehrheit gehören. Nach unserer Einschätzung sind hingegen nicht mehr als 10.000 Minderheitsangehörige in ihre Heimatorte zurückgekehrt. Zumeist handelt es sich dabei um ältere Menschen, die ihren Lebensabend in ihrem Heimatort verbringen möchten und deshalb von den Behörden nicht als eine potentielle Bedrohung betrachtet werden.

Die gegenseitige politische Blockade der ehemaligen Kriegsgegner in Bosnien und Herzegowina kann man nicht isoliert betrachten und behandeln. Fortschritte und Fehlschläge sind unmittelbar verknüpft mit den Entwicklungen in der Bundesrepublik Jugoslawien und in Kroatien. Aus diesem Grund organisiert UNHCR regelmäßige Treffen zwischen den Verantwortlichen für Flüchtlingsfragen aus Kroatien, Serbien, Montenegro, der Republika Srpska und der Föderation - bislang das einzige Gremium, in dem sich diese ehemaligen Bürger eines gemeinsamen Staates treffen.

Zu einer positiven Kettenreaktion bei der Frage der Rückkehr könnte es kommen, wenn Kroatien die Rückkehr der serbischen Flüchtlinge in die Krajina erlauben würde. Zur Stunde ist dies jedoch höchst unwahrscheinlich. Denn in der ganzen Region greifen die Verantwortlichen zu Maßnahmen, die mehr darauf abzielen, eine Rückkehr von Minderheitsangehörigen zu verhindern als zu unterstützen. Besonders sichtbar wird dies bei den inzwischen verabschiedeten Gesetzen über Besitz und Eigentum, die eine eindeutig diskriminierende Absicht und entsprechende Wirkung haben.

Betroffen sind in erster Linie Flüchtlinge, die nach einer Rückkehr in ihren Heimatort ihre alten Wohnungen oder Häuser beziehen wollen. Diese werden jedoch bereits als "verlassenes Eigentum" bezeichnet und anderen, der jeweiligen ethnischen Mehrheit angehörenden Vertriebenen zugesprochen. Nach dem geltenden Recht in Kroatien und Bosnien und Herzegowina haben die geflüchteten ehemaligen Bewohner inzwischen zumindest ihr Nutzungsrecht verloren.

Auch der bewußte Versuch, menschenleere Gebiete mit Angehörigen der heute dominanten Volksgruppe zu besiedeln, zielt darauf ab, die Rückkehr von Minderheiten zu verhindern. In diesen Tagen macht in Deutschland das Gerücht die Runde, daß eine große Zahl bosnischer Flüchtlinge kroatischer Volkszugehörigkeit Briefe aus Kroatien erhält, in denen ihnen in der Krajina Häuser von Serben angeboten werden, die geflohen sind.

Die mangelhafte Anwendung oder die unzureichende Formulierung von Amnestiegesetzen, die offensichtlich als Vorwand dienende Behauptung, Rückkehrer hätten

Kriegsverbrechen begangen, sowie willkürliche Verhaftungen und Internierungen unterminieren den ohnehin schwierigen Prozeß der Vertrauensbildung.

Natürlich gibt es auch andere, mehr in der öffentlichen Diskussion stehende Probleme, die eine Rückkehr behindern: Während des Krieges wurden 60 Prozent des Wohnraumbestandes in Bosnien und Herzegowina entweder beschädigt oder zerstört. Millionen von vergrabenen Minen sind noch nicht geräumt worden. In manchen Regionen des Landes gelten bis zu 80 Prozent der potentiell erwerbstätigen Bevölkerung als arbeitslos. Die Industrieproduktion liegt praktisch darnieder, die Landwirtschaft wird erheblich durch das Minenproblem beeinträchtigt. Die versprochenen EU-Gelder für den Wiederaufbau fließen sehr langsam ab, wenn überhaupt.

Gewiß behindern diese gewaltigen Probleme eine Rückkehr. Sie können jedoch bei entsprechenden Anstrengungen überwunden werden, wenn das Vertrauen für den Friedensprozeß und der Wille auf seiten der politisch Verantwortlichen des Landes vorhanden wären, in der Zukunft zusammenzuleben. Doch solange jene unbehelligt die politische Entwicklung in Bosnien und Herzegowina maßgeblich beeinflussen können, die vom Kriegsverbrecher-Tribunal in Den Haag angeklagt wurden, bleiben die wenigen Stimmen der Vernunft und des Ausgleichs ungehört.

Angesichts dieser Bestandsaufnahme bleibt für uns die Frage: Wie lange soll UNHCR den Versuch fortsetzen, eine Rückkehr von Minderheitsangehörigen in ihre Heimatorte zu ermöglichen? Wir sehen es als unsere Hauptaufgabe an, Flüchtlingen dabei zu helfen, daß ihnen das im Daytoner Abkommen gegebene Versprechen eingelöst wird. Dies ist notwendig, um das Unrecht der Vertreibung wieder rückgängig zu machen.

Allerdings kann dies nicht bedeuten, daß UNHCR die entsprechenden Bedingungen schafft, damit eine Rückkehr für alle Flüchtlinge in ihre Heimatorte möglich wird. Es ist unsere Aufgabe, eine Rückkehr zu erleichtern, wenn entsprechende Bedingungen vorhanden sind. Es wäre geradezu absurd, von einer humanitären Organisation wie UNHCR zu verlangen, das erklärte Kriegsziel ethnisch homogener Territorien wieder rückgängig zu machen.

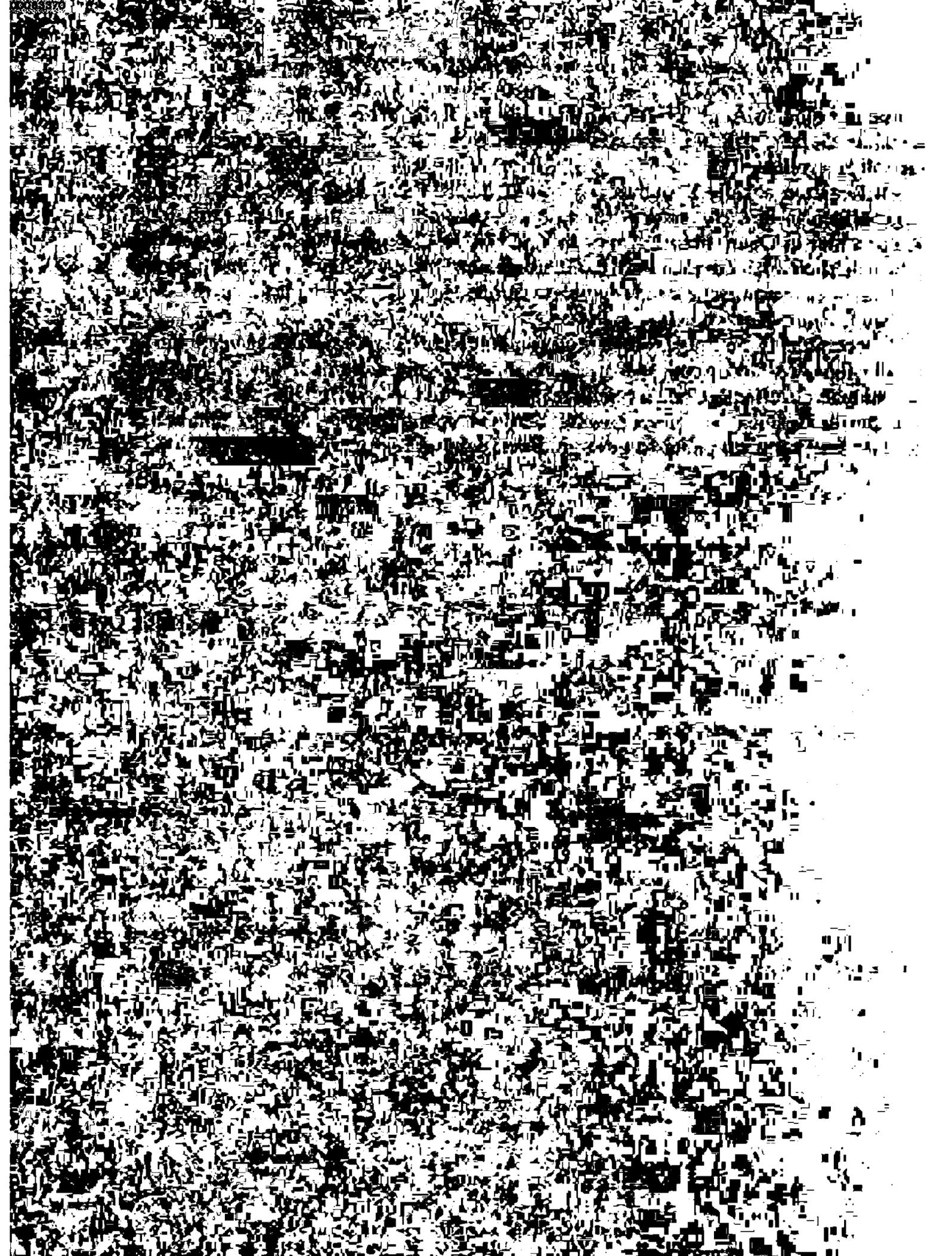
Der zumindest vorgesehene Abzug der SFOR-Truppen in einem Jahr läßt es deshalb umso dringlicher erscheinen, bereits heute eine provozierende Frage zu stellen: Gibt es einen Punkt, an dem die ehemaligen Kriegsparteien und die politischen Väter des Daytoner Abkommens entscheiden müssen, die Bemühungen für die Wiederherstellung einer multiethnischen Gesellschaft einzustellen - und damit dem Druck nachzugeben, drei ethnische Mini-Staaten in Bosnien und Herzegowina zu schaffen?

Und daraus ergibt sich eine weitere Frage: Wie wirkt sich die Rückkehrpolitik der Bundesrepublik Deutschland vor Ort aus? Zehntausende von Flüchtlingen werden zur Ausreise aus Deutschland aufgefordert, die nicht in ihre Heimatorte zurückgehen können. Ihnen wird die Abschiebung angedroht. Wenn sie nicht darauf warten wollen, abgeschoben zu werden, müssen sie ausreisen. Doch sie können nur in Gebiete zurückkehren, wo sie zu der ethnischen Mehrheit gehören. Auf diese Art und Weise werden die ethnischen Trennlinien des Landes verfestigt und neue Spannungen erzeugt. Die Rückkehrer aus Deutschland werden zu Binnenvertriebenen in Bosnien und Herzegowina. Notdürftig untergebracht warten sie zu Tausenden in Gebieten.

wo sie mit bloßem Auge die Dächer ihrer Heimatdörfer sehen können. Es besteht die konkrete Gefahr, daß sie versuchen werden, ihre Rückkehr in die Heimatorte mit Gewalt zu erreichen.

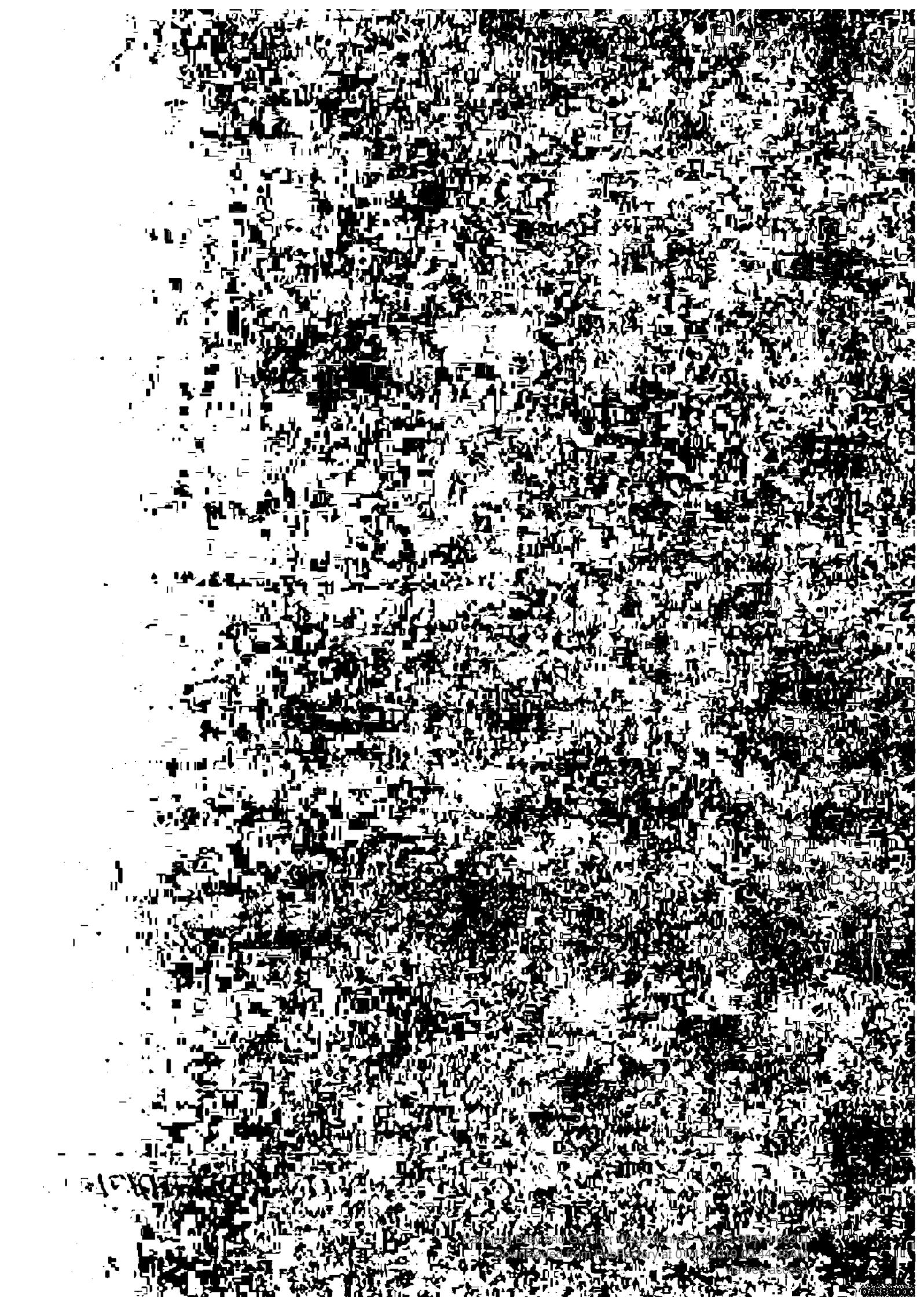
Als Reaktion auf die Bemühungen von UNHCR, die Rückkehr von Minderheitsangehörigen in ihre Heimatorte zu ermöglichen, hört man oft (auch aus offiziellen Kreisen hier in Deutschland), "niemand außer UNHCR glaubt noch an Dayton". Es gibt sicherlich noch ein paar andere Gläubige, u.a. Michael Steiner, der hochgelobte, nun aus seinem Amt scheidende Stellvertretende Hohe Repräsentant für den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas.

Dennoch bleibt die Frage, ob Dayton Realität werden kann oder tatsächlich nur eine Illusion war. Und wenn, wer muß aus diesem Eingeständnis heraus welche Entscheidungen treffen? Und schließlich: Was würde der offizielle Abschied von Dayton für Bosnien und Herzegowina, darüber hinaus für die ganze Region bedeuten? Bislang hat noch niemand gewagt, hierauf eine Antwort zu geben.



SICHERHEIT UND MIETWIRTSCHAFT





HEINZ-JÜRGEN AXT

Konfliktregelung durch die Europäische Gemeinschaft: Erfahrungen und Perspektiven nach Verabschiedung des Amsterdam-Vertrags

Wenn Erfahrungen und Perspektiven der Konfliktregelung durch die Europäische Union (EU) diskutiert werden, dann ist auf fünf Aspekte einzugehen: erstens auf die bisherige "performance" der EU beim Bemühen um Konfliktregelung; zweitens auf das Instrumentarium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU; drittens auf grundlegende Paradigmen in der Außenpolitik; viertens auf die unterschiedliche außenpolitische Orientierung der Staaten, insbesondere auf den Realismus und den Institutionalismus und schließlich fünftens auf die Perspektiven künftiger Konfliktregelung durch die EU, nachdem der Vertrag von Amsterdam verabschiedet worden ist.

Divergierende außenpolitische Prioritäten der EU-Partner

Wenn man sich mit der Konfliktregelung durch die EU insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts beschäftigt, dann gibt es zumindest in einem Punkt einen weitgehenden, von fast niemandem bestrittenen Konsens: Die Konfliktregelung durch die EU war unbefriedigend und gar mangelhaft, insbesondere wenn man an den Krieg im früheren Jugoslawien denkt.

Die vier Hauptakteure der EU vermittelten folgendes - zugegebenermaßen zugespitztes - Bild¹:

- Großbritannien stellte fest, daß seine Interessen nicht unmittelbar gefährdet waren, und sorgte sich deshalb vornehmlich um eine Einfriedung des Konflikts, um ein Überschwappen von Gewalttätigkeiten über die Grenzen des ehemaligen Jugoslawiens zu verhindern.

¹ Vgl. u.a. Schönfeld, Roland, "Balkankrieg und internationale Gemeinschaft", in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), *Beiträge zur Stabilisierung Südosteuropas aus deutscher und griechischer Sicht*, München 1995, S. 93-122; Angelika Volle / Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Der Krieg auf dem Balkan. Die Hilflosigkeit der Staatenwelt*, Bonn 1994; Victor Meier, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, München 1995; Christian Deubner, *Die EG und Jugoslawiens Bürgerkrieg*, Stiftung Wissenschaft und Politik, IP 2726, Ebenhausen 1991; Martin Rosefeldt, "Deutschlands und Frankreichs Jugoslawienpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (1991-1993)", in *Südosteuropa*, 42 (1993), S. 11-12, S. 621-653; Hans-Peter Schwarz, "Krisen- und Konfliktmanagement aus europäischer Sicht, Eine Fallstudie: Reaktionen auf die Kriege im ehemaligen Jugoslawien 1991-1996", in *Auslandsinformationen*, hrsg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung, 13 (1997) 6, S. 20-37.

- Frankreich übernahm eine aktivere Rolle und bekannte sich zum Interventionismus, was natürlich leichter fällt, wenn man auf erfahrene Fremdenlegionäre zurückgreifen kann.
- Italien bemühte sich um den Aufbau zuerst der Penta- und dann der Hexagonalen, um eine engere regionale Kooperation zu fördern, und vor allem um dem sich vermeintlich ausdehnenden deutschen Einfluß in der Region Südosteuropa entgegenzuwirken.
- Deutschland schließlich bemühte sich zunächst darum, die Reihen des Westens geschlossen zu halten, um dann - unvermittelt und für die Partner nicht nachvollziehbar - zum ersten außenpolitischen Alleingang nach 1945, der isolierten diplomatischen Anerkennung von Slowenien und Kroatien, überzugehen.²

Das Auftreten der EU hätte verwirrender nicht sein können. Wie konnte es dazu kommen? Hätte nicht die seit Beginn der siebziger Jahre von den EG-Partnern betriebene außenpolitische Kooperation im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) eine solche Konstellation verhindern müssen, ja erst gar nicht entstehen lassen dürfen? Die Antwort auf diese Frage lautet gemeinhin: Die Mechanismen der EPZ waren zu schwach, um national divergierende Außenpolitiken zu harmonisieren und damit eine effizientere Rolle der EU zu ermöglichen.

Es gibt zwei alternative Interpretationen zur Erklärung dieses Sachverhalts: Der erste Ansatz beklagt, daß sich die Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten in ihrer Substanz bislang zu wenig angenähert haben, weswegen die EU ein relativ schwacher außen- und sicherheitspolitischer Akteur bleibt. Eine Besserung kann sich im Rahmen dieser Interpretation erst ergeben, wenn sich die EU-Staaten - zumindest die führenden unter ihnen - in ihren außenpolitischen Perzeptionen, Präferenzen und Strategien angenähert haben, so daß sie eine stärker gleichgerichtete Politik verfolgen. Mit diesem Ansatz ist keine Schwächung nationaler Souveränität in der Außen- und Sicherheitspolitik verbunden. Es ist daher verständlich, daß diese Alternative unter den EU-Staaten bislang am deutlichsten vom Vereinigten Königreich bevorzugt worden ist.

² Vgl. u.a. Heinz-Jürgen Axt, "Hat Genscher Jugoslawien entzweit? Mythen und Fakten zur Außenpolitik des vereinten Deutschlands", in *Europa-Archiv*, 48 (1993) 12, S. 351-360; Hanns W. Maull, "Germany in the Yugoslav Crisis", in *Survival*, 37 (Winter 1995-96) 4, S. 99-130; Mario Zucchoni (Hrsg.), *The Balkans and the West*, New York-London 1996; Beverly Crawford, "Explaining Germany's Unilateral Recognition of Croatia in 1991", in: Roland Schönfeld (Hrsg.), *Germany and Southeastern Europe - Aspects of Relations in the Twentieth Century*, München 1997, S. 163-183; Bruno Schoch, "Anerkennen als Ersatzhandlung. Ein kritischer Rückblick auf die Bonner Jugoslawienrepublik", in: Peter Schlotter u.a., *Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische UN-Intervention*, HSKF-Report 5-6, Frankfurt/Main 1993, S. 37-53; Arnold J. Heidenheimer, "Germany, Maastricht and Yugoslavia: Altered Identities and Abiding Demarcations", in: Peter H. Merkl (Hrsg.), *The Federal Republic of Germany at Forty-Five. Union without Unity*, New York 1995, S. 44-59.

Der zweite Ansatz hält das Warten auf die Annäherung in der Substanz zumindest für sehr zeitaufwendig, wenn nicht gar für wenig aussichtsreich. Präferiert werden daher prozedurale Verfahren, die die Annäherung der Politikstandpunkte und die Übernahme gemeinsamer Positionen in der Außenpolitik beschleunigen sollen. Das Instrumentarium hierzu liegt in der Gesamtheit der bislang im Rahmen der EPZ vereinbarten Verfahren und wechselseitigen Verpflichtungen. Erinnerung sei an die den Mitgliedsstaaten auferlegte Pflicht zur Unterrichtung, Konsultation, Berücksichtigung der Standpunkte der anderen Mitgliedsstaaten und Einhaltung außenpolitischer Kohärenz. Besondere Bedeutung kommt dem Übergang vom bislang geltenden und intergouvernemental geprägten Verfahren einstimmiger Abstimmungen in der EPZ zu Mehrheitsabstimmungen zu. Von letzteren wird erwartet, daß sie die EG/EU zur rascheren Reaktion auf internationale Probleme und Krisen befähigt.³

Von der EPZ zur GASP

Wie sind vor diesem Hintergrund die Verbesserungen einzuschätzen, auf die man sich 1992 im Vertrag von Maastricht zur Europäischen Union (EUV) geeinigt hatte, und die aus der EPZ die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemacht haben?⁴

Um welche Verbesserungen handelte es sich im einzelnen?

Erstens wurde das generell geltende Einstimmigkeitsprinzip - vertraglich verankert in Art. J.8 EUV - durch die Einführung gemeinsamer Aktionen, über deren Umsetzung mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, durchbrochen. Art. J.3 EUV legt fest, daß "auf der Grundlage allgemeiner Leitlinien des Europäischen Rates" mit Einstimmigkeit über die Annahme einer gemeinsamen Aktion beschlossen wird. Im Rahmen dieses Mandats entscheidet der Rat bei der Durchführung der gemeinsamen Aktion mit qualifizierter Mehrheit (gemäß Art. 148, 2 EG-Vertrag, EGV).

³ Vgl. zu den alternativen Ansätzen zur Weiterentwicklung der außenpolitischen Kooperation: Heinz-Jürgen Axt, "Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungen, Defizite und das 'neue Europa' als Herausforderung, in: Günther Wagenlehner (Hrsg.), *Von der Ost-West-Konfrontation zur Europäischen Friedensordnung*, München 1992, S. 187-200. Zur EPZ allgemein: Alfred Pijpers u.a. (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren*, Bonn 1989; Simon Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford 1992; Elfriede Regelsberger (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, Bonn 1993; Christopher Hill (Hrsg.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London 1983; Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Brüssel 1986; Reinhard Rummel, *EPZ - Erfolgsformel für die gemeinsame europäische Außenpolitik?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen 1987.

⁴ Vgl. Elfriede Regelsberger (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen*, Bonn 1993.

Zweitens legt der Rat in außen- und sicherheitspolitischen Fragen von allgemeiner Bedeutung "in allen Fällen, in denen er dies als erforderlich erachtet", einen gemeinsame Standpunkt fest. Die Mitgliedsstaaten haben dafür Sorge zu tragen, "daß ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten im Einklang steht" (Art. J.2 EUV).⁵

Drittens werden nicht mehr nur so wie bei der EPZ wirtschaftliche und politische Fragen der Sicherheit sondern "sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört", in die GASP einbezogen. Die Westeuropäische Union wird als "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" gesehen (Art. J.4 EUV).

Viertens soll der Vorsitz darauf achten, daß die "Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden". Dazu gehört die Unterrichtung des Parlaments durch den Rats-Vorsitz und die Kommission sowie die Einführung von Anfragen, Empfehlungen und einer jährlichen Aussprache durch das Parlament (Art. J.7 EUV). Nach Art. J.8 und J.9 EUV wurde die Beteiligung der Kommission gestärkt. Sie kann den Rat zur Befassung mit einer Frage veranlassen und selbst Vorschläge unterbreiten. Krisensitzungen des Rates können auch von der Kommission verlangt werden.

So sinnvoll diese Regelungen im einzelnen auch sind, sie haben an der eher negativen Bilanz der EU beim Krieg im ehemaligen Jugoslawien wenig verändern können. Gemeinhin nimmt man die GASP derart in Schutz, daß man erklärt, der Praxistest sei mit dem Jugoslawienkrieg für die GASP zu früh gekommen. Die Beteiligten hätten sich auf die neuen Verfahren noch gar nicht einstellen können, als deren routinierte Beherrschung bereits notwendig gewesen wäre.

In der Tat, als der Vertrag von Maastricht am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde, tobte der Krieg im ehemaligen Jugoslawien bereits rund ein halbes Jahr, seit dem 27. Juni 1991 mit dem Vormarsch der jugoslawischen Bundesarmee gegen Slowenien. Die Ursachen für das wenig befriedigende Auftreten der EU-Staaten im Jugoslawienkrieg sind vielschichtig und komplex. Sie haben zu tun mit innenpolitischen Sensibilitäten, historischen Traditionen, den Persönlichkeiten führender Politiker und weiteren Konstellationen.

Folgende Grundprobleme lassen sich - allerdings verallgemeinernd - dafür identifizieren, daß die EU nicht erfolgreicher gewesen ist:

Die Außenpolitik der EU-Staaten kam zu erheblichen Divergenzen hinsichtlich folgender Faktoren: erstens die Lagebeurteilung und Perzeption des Konflikts,

⁵ Da es immer wieder zu Verwechslungen kommt, sei darauf verwiesen, daß sich der "Rat" als die eigentliche politische Steuerungszentrale der EU aus nationalen Fachministern - bei der GASP aus den Außenministern - zusammensetzt. Seit 1974 kommt zweimal jährlich der "Europäische Rat" als Vertretung der Staats- und Regierungschefs zusammen. Der Europäische Rat wurde erst durch die Einheitliche Europäische Akte vom Februar 1986 und den Vertrag von Maastricht vom 7.2.1992 vertraglich verankert.

zweitens die Auswirkung auf nationale Interessen, drittens die Interventionsbereitschaft und viertens die zu verfolgenden Strategien.

Wenn die bisherigen Erfahrungen mit der Konfliktregelung durch die EU auf der Grundlage der EPZ, aber auch der GASP eher ernüchternd sind, dann stellt sich natürlich die Frage: Wird sich das ändern, wenn die neuen Bestimmungen zur Anwendung kommen, auf die sich der Europäische Rat am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam zum Abschluß der Regierungskonferenz zur Überprüfung und Überarbeitung des Maastricht-Vertrags geeinigt hat? Bevor jedoch auf diese Frage eingegangen wird, sind einige grundsätzliche Anmerkungen zur Außenpolitik, ihren Grundlagen, Zielsetzungen und Normen sinnvoll.

Paradigma des Realismus noch immer tonangebend

In der Außenpolitik spielt auch heute noch ein Denken eine vorrangige Rolle, das im 19. Jhdt. zur vollen Blüte gebracht wurde und das mit dem Namen des "Realismus" gekennzeichnet wird.

Der Begründer der realistischen Schule Hans Morgenthau ist von folgenden Überlegungen ausgegangen, als er 1948 sein bis heute bedeutsames Buch "Politics among Nations" vorgelegt hat:⁶

- die Staatenwelt ist ein anarchisches System;
- eine legitime und Konflikte zwischen den Staaten regulierende supranationale Institution gibt es nicht;
- deshalb ist es Aufgabe der Staaten für Sicherheit und Wohlstand ihrer Bürger zu sorgen;
- aus dieser Aufgabe leitet sich das nationale Interesse eines Staates ab;
- das nationale Interesse kann am besten durch Stärke gegen Übergriffe von außen geschützt werden;
- wo ein nationaler Akteur allein zu schwach ist, um seine nationalen Interessen zu wahren, empfehlen sich Bündnisse mit anderen Staaten;
- und schließlich: die internationale Ordnung kann dann als stabil betrachtet werden, wenn ein Gleichgewicht der Mächte, die "balance of power", vorhanden ist.

Klassisch ist die Formulierung von Premierminister Palmerston, die er auf dem Höhepunkt des britischen Empire diesbezüglich im 19. Jhdt. gegeben hat: Das

⁶ Vgl. Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York 1948 (auf deutsch: *Macht und Frieden*, Gütersloh 1963). Zum Neo-Realismus vgl. u.a. John J. Mearsheimer, "Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War", in *International Security*, 15 (1990) 1, S. 5-56; Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory", in *Journal of International Affairs*, 44 (1990) 1, S. 21-37.

britische Empire hat "keine ewigen Verbündeten und keine dauernden Feinde, aber ewige Interessen", denen zu folgen, die "Pflicht" der britischen Staatsmänner sei.⁷

Prägnanter lassen sich die Prämissen und Normen des Realismus nicht auf den Begriff bringen. Und es dürfte bereits deutlich werden, daß der Rückgriff auf einige grundlegende politikwissenschaftliche Kategorien im Zusammenhang dieser Ausführungen alles andere als ein bloßer Akademismus ist.

Alle Staaten Europas haben im 19. Jahrhundert eine auf den Realismus begründete Außenpolitik betrieben.⁸ Begründet auf einer reichen historischen Erfahrung hat Großbritannien seine Jugoslawienpolitik nach 1990 ebenfalls am Realismus ausgerichtet. Für London standen z.B. folgende Fragen im Vordergrund: Sind nationale Interessen Großbritanniens direkt gefährdet? Ist das Gleichgewicht in Europa durch den regionalen Konflikt in Jugoslawien bedroht? Weil die Antwort in beiden Fällen eher negativ war, hat London von einer direkten Intervention Abstand genommen und auch die EU-Partner nicht dazu aufgefordert.

Hat sich also im Vereinigten Königreich die Orientierung am Realismus bis auf den heutigen Tag besonders deutlich als *Maxime* gehalten, so kann gleiches für die Bundesrepublik nicht gesagt werden - ein Umstand, der für die o.a. Divergenzen hinsichtlich Perzeption, Interesse, Strategie und Interventionsbereitschaft der EU-Staaten mitverantwortlich ist.

Deutschland: Renationalisierung oder legitime Bestimmung nationaler Interessen?

Der Nationalsozialismus in Deutschland hat die Verfolgung (vermeintlich) nationaler Interessen durch eine aggressive Politik pervertiert, die schließlich zum Zweiten Weltkrieg geführt hat. Maßgeblich bedingt durch diese schwere historische Hypothek hatte die Bundesrepublik Deutschland nach 1945 besondere Probleme, nationale Interessen im politischen Diskurs zu debattieren und zu definieren. Natürlich hat die Bundesrepublik in der Vergangenheit - so wie andere Staaten auch - eigene Interessen verfolgt. Nur - und das macht den Unterschied zu anderen Staaten aus - hat man sich in der Bundesrepublik mit einer öffentlichen Debatte über die zu verfolgenden nationalen Interessen schwerer getan. Was in den USA eine Selbstverständlichkeit ist, daß nämlich der Präsident einen Sachverständigenrat zur Definition amerikanischer Interessen in der Welt zusammenruft⁹, stößt auch heute noch in der Bun-

⁷ Zit. in Lothar Rühl, *Deutschland als europäische Macht. Nationale Interessen und internationale Verantwortung*, Bonn 1996, S. 48.

⁸ Vgl. dazu auch Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York 1994 (deutsche Ausgabe: *Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik*, Berlin 1994).

⁹ Der Council on Foreign Relations hat in den Jahren 1993 und 1994 einen Rat von Sachverständigen bestellt, der die Aufgabe hatte, vitale amerikanische Interessen nach dem Ende des Kalten Krieges zu identifizieren. Nach mehreren Konferenzen hat der Rat eine Liste von zwölf vitalen US-Interessen zusammengestellt: darunter der Schutz der territorialen Fortsetzung der Fußnote siehe nächste Seite

desrepublik auf größere Vorbehalte. Es lassen sich zwei Besonderheiten erkennen, die die Außenpolitik der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit nachhaltig bestimmt haben:

Erstens war die Annahme weit verbreitet, daß das westliche Deutschland mit Ausnahme der Wiedervereinigung kaum spezifische nationale Interessen habe, und daß deutsche und europäische Interessen weitgehend kongruent seien. Deshalb konnte die aktive deutsche Unterstützung des westeuropäischen Integrationsprozesses als die optimale Form der Vertretung deutscher Belange erscheinen.

Spätestens mit der Beendigung des Kalten Kriegs ist diese Annahme brüchig geworden, und wird der diesbezügliche Konsens herausgefordert. Dabei lassen sich zumindest zwei Tendenzen ausmachen:

Eine erste Richtung will die gesamte Westbindung der wiedervereinigten Bundesrepublik in Frage stellen und plädiert für einen deutschen Neo-Nationalismus.¹⁰

Eine zweite Richtung stellt zwar nicht die Westbindung der Bundesrepublik zur Disposition, fordert aber zur Debatte darüber auf, wo aktuell über die Grundüberzeugungen und -werte, mit denen man sich mit den westlichen Partnern weiterhin im Konsens sieht, spezifisch deutsche Interessen auszumachen sind.¹¹ Das Ende des

Integrität, die Verhinderung der Entstehung einer feindlichen Supermacht, die Kontrolle und Reduzierung von Massenvernichtungswaffen, die Unterstützung der ökonomischen Entwicklung und politischen Integrität Mexikos und Kanadas, die Erhaltung eines stabilen Weltwährungssystems, die Sicherung der Energieversorgung. Interessant ist, welche Belange von den Sachverständigen nach ausführlicher Debatte bewußt nicht in die Liste der vitalen Interessen aufgenommen worden sind: die globale Partnerschaft mit Westeuropa und Japan, die Sicherheitsgarantie für Israel, Verteidigung der Menschenrechte in Rußland und China, die Intensivierung der Beziehungen mit Afrika und Südamerika u.a. Vgl. das von Robert D. Blackwill (Adjunct Senior Fellow, Council on Foreign Relations and John F. Kennedy School of Government, Harvard University) verfaßte Memorandum: *Vital US National Interests*, Cambridge, 8.1.1996 (hektographierte Vorlage). Symptomatisch für die Situation in den USA ist die Tatsache, daß eine der führenden außenpolitischen Zeitschriften den programmatischen Titel "The National Interest" führt. Daraus hat die Zeitschrift Europäische Rundschau (24 (1996) 3, S. 3-36) jüngst zwei einschlägige Aufsätze von James Kurth und Robert W. Tucker in deutscher Übersetzung vorgelegt.

¹⁰ Vgl. z.B. Rainer Zitelmann / Karlheinz Weißmann / Michael Großheim (Hrsg.), *Westbindung. Chancen und Risiken für Deutschland*, Frankfurt/M.-Berlin 1993. Zur Kritik vgl. Heinrich August Winkler, "Westbindung oder was sonst? Bemerkungen zu einem Revisionsversuch", in *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (März 1994) 1, S. 113-117.

¹¹ Vgl. mit durchaus konträren Ansätzen u.a.: Hans-Peter Schwarz, "Deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung", in: Peter Haungs u.a. (Hrsg.), *Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag*, Paderborn u.a. 1992, S. 483-506; Ders., *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994; Karl Kaiser / Joachim Krause (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 3: Interessen und Strategien*, München 1996; Christian Hacke, "Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2, Fortsetzung der Fußnote siehe nächste Seite

Kalten Krieges und die deutsche Vereinigung fordern zur Standortbestimmung heraus. Interessant ist die Reaktion im Ausland. Natürlich fehlt es nicht an Stimmen, die ein "Großmachtstreben Deutschlands" oder die "Militarisierung deutscher Außenpolitik" ausmachen.¹² Bedeutsamer dürfte indessen die Tatsache sein, daß die deutsche Standortsuche von den Partnern im Ausland durchaus mit Verständnis aufgenommen wird. Der Grund dürfte darin liegen, daß ein sich seiner Interessen bewußtes Deutschland für seine Umwelt berechenbarer ist, als ein Deutschland, das den öffentlichen Diskurs über derartige Themen meidet.

Auf diese Debatte kann hier allerdings nicht ausführlicher eingegangen werden.

Eine zweite Besonderheit bundesdeutscher Außenpolitik lag nach 1945 darin, daß man zu den "klassischen" Instrumenten der Diplomatie auf Distanz ging. Das betrifft zum einen die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber dem Militär. Es ist wenig verwunderlich, daß in der Bundesrepublik pazifistische Strömungen besonders starken Widerhall gefunden haben. Und zum anderen betrifft das eine Präferenz bundesdeutscher Außenpolitik für idealistische und institutionalistische Strategien.

"Idealistisch" meint in diesem Zusammenhang das politikwissenschaftlich-diplomatiethoretische Gegenstück zum Realismus und äußert sich in einer ausgeprägten Präferenz für die Überwindung nationaler Interessenpolitik durch die Verdichtung internationaler und europäischer Konsultation und Kooperation. Nachdem sich die Bundesrepublik durch ihre Ostpolitik international "freigeschwommen" hatte, wurde der Institutionalismus zum zentralen Bezugspunkt deutscher Außenpolitik. Er wurde insbesondere vom früheren Außenminister Genscher bemüht, um den Entwicklungen seit Ende der Ost-West-Konfrontation eine Struktur zu geben.

Der Institutionalismus - so wie er in der wissenschaftlichen Debatte in Deutschland insbesondere von Ernst-Otto Czempiel favorisiert wird¹³ - geht von folgender Grundannahme aus: Staaten, die in internationalen Organisationen kontinuierlich zusammenarbeiten, vertiefen das Vertrauen zueinander und können das "Sicherheitsdilemma" überwinden, daß sie nämlich nicht wissen, was die Intentionen der Gegenseite sind. Auf diese Weise kann eine stabile Ordnung geschaffen werden, die nicht auf das Mittel der nationalen Stärke zurückgreift.

3.1.1997, S. 3-14; Dieter Senghaas, "Was sind der Deutschen Interessen?", in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 38 (Juni 1993) 6, S. 673-687.

¹² Vgl. dazu Helmut Hubel / Bernhard May, *Ein normales Deutschland? Die souveräne Bundesrepublik in der ausländischen Wahrnehmung*, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 92, Bonn 1995. Zur Außenwahrnehmung Deutschlands vgl. jetzt auch Heft 2/1997 der Zeitschrift "Internationale Politik" (52. Jg.) mit dem Titel "Großmacht Deutschland? Außenansichten". Kritische Stimmen in Deutschland entsprechen der Perzeption einer entstehenden Großmacht. Vgl. z.B. Caroline Thomas / Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), *Auf dem Weg zur Hegemonialmacht? Die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung*, Köln 1993.

¹³ Vgl. z.B. Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1992.

Nach 1989/90 ist der institutionalistische Ansatz besonders in der Erweiterung und Vertiefung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zum Ausdruck gekommen¹⁴. Die Annahme war dabei, daß all die neuen Akteure auf der internationalen Bühne auf die Verfolgung stabilitätsfördernder Politikrichtungen festgelegt werden, wenn man sie früh und möglichst umfassend in institutionelle Strukturen einbindet. Auf diese Weise ist die heute nicht nur europäische sondern eurasische Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entstanden.

Deutschland hat konsequent die institutionalistische Strategie mit dem Ziel einer "gesamteuropäischen Friedensordnung" - ein Begriff, der von Genscher mit Vorliebe benutzt wird¹⁵ - nach 1989/90 verfolgt. Die einseitige Anerkennung Sloweniens und Kroatiens im Jahr 1991 muß daher als Ausnahme von der Regel und nicht als Beginn einer neuen Ära begriffen werden.

Die reformierte GASP nach dem Vertrag von Amsterdam

Wenn unterschiedliche außenpolitische und diplomatische Orientierungen - exemplarisch verdeutlicht an Großbritannien und Deutschland - es bisher der EU erschwert, wenn nicht gar unmöglich haben, als ein potenter Akteur bei der Regelung von Konflikten, insbesondere in unmittelbarer Nähe der Union, aufzutreten, so ist zu fragen: Kann sich das ändern? Dazu ist die revidierte Fassung des Maastricht-Vertrags zu analysieren, so wie sie auf dem bereits erwähnten Europäischen Rat von Amsterdam verabschiedet worden ist. In diesem Zusammenhang stellen sich zwei entscheidende Fragen: Bestehen erstens begründete Aussichten dafür, daß die EU mehr Handlungskompetenz im Rahmen der GASP gewinnt? Und zeichnet sich zweitens ab, daß eine optimierte GASP auf dem Wege des Institutionalismus die gesamteuropäische Ordnung stabilisieren kann?

Bei der reformierten GASP sind vor allem vier Neuerungen und Modifikationen von besonderer Bedeutung: Erstens die Personifizierung der GASP durch Ernennung eines Hohen Vertreters; zweitens die Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit der GASP, um umfassender und frühzeitiger zu gemeinsamen Lage einschätzungen und Strategieentwürfen zu gelangen; drittens die Ausweitung der (qualifizierten) Mehrheitsabstimmungen durch die Einführung von "gemeinsamen Strategien", womit der in Maastricht gefundene Ansatz der "gemeinsamen Aktion" vertieft und ausgeweitet wurde; und viertens die Integration von friedenserhaltenden und -sichernden Maßnahmen in den EU-Vertrag sowie die Zuweisung einer Leitlinienkompetenz für die Westeuropäische Union (WEU) an den EU-Ministerrat, womit allerdings keine Integration der WEU in die EU verbunden ist.

¹⁴ Vgl. Heinz-Jürgen Axt, "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit? Die KSZE nach Erweiterung und Institutionalisierung", in *Europäische Rundschau*, 21 (1993) 1, S. 83-99.

¹⁵ Vgl. Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 746 ff.

Die Personifizierung der GASP erfolgt (nach Art. J.8 EUV neu)¹⁶ dadurch, daß der Generalsekretär des Rates in der Rolle eines "Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" künftig den Vorsitz unterstützt. Insbesondere geht es um die "Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen" und darum, daß der Hohe Vertreter "auf Ersuchen des Vorsitizes im Namen des Rates einen politischen Dialog mit Dritten führt" (Art. J.16 EUV neu). Damit wird gegenüber dem Vorsitz, der alle sechs Monate unter den Mitgliedsstaaten rotiert (Art. 146 EGV), ein Element der Kontinuität in der GASP verankert, womit man in Amsterdam einem vornehmlich von Frankreich gehegten Verlangen entgegengekommen ist. Der Hohe Vertreter wird in seiner Arbeit vom stellvertretenden Generalsekretär des Rates unterstützt, der für die organisatorische Leitung des Generalsekretariats verantwortlich ist.

Die zweite Neuerung betrifft die Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit, die im Generalsekretariat des Rates unter der Verantwortung des Generalsekretärs/Hoher Vertreter geschaffen wird. Damit die Kohärenz mit der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik gewährleistet ist, wird eine angemessene Zusammenarbeit mit der Kommission eingeführt. Wie in der Erklärung für die Schlußakte festgehalten ist, gehört zu den Aufgaben der Einheit:

- a) "Überwachung und Analyse der Entwicklungen in den unter die GASP fallenden Bereichen;
- b) Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union und Ermittlung von möglichen künftigen Schwerpunktbereichen der GASP;
- c) rechtzeitige Bewertung von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Union haben können, einschließlich potentieller politischer Krisen, und frühzeitige Warnung vor solchen Ereignissen oder Situationen;
- d) Ausarbeitung - auf Anforderung des Rates oder des Vorsitizes oder von sich aus - von ausführlich begründeten Dokumenten über politische Optionen, die unter der Verantwortung des Vorsitizes als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat zu unterbreiten sind und die Analysen, Empfehlungen und Strategien für die GASP enthalten können."

Die personelle Stärke der Einheit wird nicht näher bestimmt; es wird lediglich festgehalten, daß sich das Personal aus dem Generalsekretariat, den Mitgliedsstaaten, der Kommission und der WEU rekrutiert. Vorschläge für Arbeiten der Einheit können von den Mitgliedsstaaten oder der Kommission kommen. Von diesen werden der Einheit einschlägige Informationen, auch vertraulicher Art, gegeben.

Im Bereich der Abstimmungsverfahren ist folgendes beschlossen worden: So wie bisher legt der Europäische Rat die Grundlinien und allgemeinen Leitlinien der GASP fest, und werden Beschlüsse grundsätzlich einstimmig gefaßt (Art. J.3 und

¹⁶ Wenn es um den Vertrag von Amsterdam geht, bezieht sich der Verfasser auf den "Entwurf des Vertrags von Amsterdam", wie er von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten mit Datum vom 19.6.1997 in Brüssel (CONF/4001/97 Limité) vorgelegt worden ist. Die neuen oder geänderten Artikel werden im Text mit "neu" gekennzeichnet.

J.13 EUV neu). Neu ist die Einführung einer Enthaltung: "Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen dieser Beschlüsse nicht entgegen" (Art. J.13 EUV neu). Danach können auch dann Beschlüsse gefaßt werden, wenn sich einzelne Staaten enthalten.¹⁷ Der sich enthaltende Staat ist zwar nicht verpflichtet, den Beschluß durchzuführen, er hat jedoch zu akzeptieren, daß "der Beschluß für die Union bindend ist". Im "Geiste gegenseitiger Solidarität" sollen die Staaten alles unterlassen, was das gemeinsame Vorgehen der Union beeinträchtigen könnte. Die Zahl der zulässigen positiven Enthaltungen ist allerdings begrenzt: Verfügen die sich im Rat enthaltenden Mitglieder über mehr als ein Drittel der qualifizierten Mehrheit, so wird der Beschluß nicht angenommen.

Eine weitere Neuerung betrifft die "gemeinsamen Strategien" in den Bereichen, "in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedsstaaten" (wohlgemerkt nicht der Union!) bestehen (Art. J.3 EUV neu). Die gemeinsamen Strategien führen zu einer Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung. War es bislang so, daß vom Grundsatz der Einstimmigkeit nur dann abgewichen werden konnte, wenn es um die Durchführung einer gemeinsamen Aktion ging - die Aktion also solche mußte einstimmig beschlossen werden (s.o.) -, so kann nunmehr auch die Annahme einer gemeinsamen Aktion und die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Bindende Voraussetzung ist freilich, daß zuvor (einstimmig) eine gemeinsame Strategie vom Europäischen Rat (!) beschlossen worden ist. Bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes kommt so wie bisher die qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen zur Anwendung.

Die Möglichkeit zur Anwendung der Mehrheitsabstimmung wird allerdings ausgesetzt, wenn ein Mitgliedsstaat ein "nationales Interesse" geltend macht: "Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlusses (gemeinsame Aktion oder gemeinsamer Standpunkt, d. V.) abzulehnen beabsichtigt, so erfolgt keine Abstimmung" (Art. J.13 EUV neu).¹⁸ Der Rat kann allerdings mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß sich der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs, mit der Frage beschäftigen. Diese müssen allerdings einstimmig entscheiden, was bedeutet, daß kein Beschluß gefaßt werden kann, wenn der das nationale Interesse reklamierende Staat bei seiner im Rat eingenommenen negativen Haltung bleibt.

¹⁷ Damit wurde die in der EG (nach Art. 148,3 EGV) vereinbarte Praxis auf die GASP übertragen.

¹⁸ In die GASP ist damit der "Geist" des Luxemburger Kompromisses vom 28.1.1966 aufgenommen worden, in dem Frankreich bei nationalen Interessen die Anwendung der Einstimmigkeit auch bei Entscheidungen reklamierte, die nach Vertragstext mit Mehrheit zu entscheiden waren. Die übrigen (damals fünf) EWG-Staaten haben sich übrigens dieser Auffassung nicht angeschlossen. Vgl. Bengt Beutler u.a., *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden 1993, S. 135 ff.

Kommt es zur Anwendung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat, dann werden die Stimmen der Ratsmitglieder, so wie es Art. 148 Absatz 2 EGV vorsieht, in Anlehnung an die jeweilige Bevölkerungszahl der Mitgliedsstaaten gewichtet. Beschlüsse kommen zustande, wenn von insgesamt 87 Stimmen mindestens 62 Stimmen zusammenkommen, die die Zustimmung von mindestens 10 Mitgliedsstaaten umfassen müssen.¹⁹ Bei den Abstimmungsverfahren ist schließlich noch darauf zu verweisen, daß bei Verfahrensfragen der Rat mit (einfacher) Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, und daß Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ausdrücklich von der Möglichkeit zur Anwendung der Mehrheitsabstimmung ausgenommen sind.²⁰

Wie erwähnt betrifft die vierte Innovation des Amsterdam-Vertrags die Ausdehnung sicherheits- und - unter bestimmten Voraussetzungen - auch verteidigungspolitischer Aufgaben. So soll zur GASP auch die "schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik" gehören - unter der Voraussetzung allerdings, daß der Europäische Rat dies beschließt (Art. J.7 EUV neu). In die verteidigungspolitische Kompetenz der GASP gehören "humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen".²¹ Diese auch Petersberg-Missionen genannten Aufgaben sollen unter Nutzung der "operativen Kapazität" der WEU durchgeführt werden. Nimmt die Union die WEU derart in Anspruch, dann können sich alle Mitgliedsstaaten der Union in vollem Umfang an den betreffenden Aufgaben beteiligen. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde keine Integration der WEU in die EU erreicht, so wie dies von diversen Seiten in der Regierungskonferenz 1996/97 vorgeschlagen wurde.²² Allerdings umfaßt die bereits erwähnte Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auch Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen (Art. J.3,1 und J.7, 3 EUV neu). Dies gilt als erster Schritt auf dem langen Weg zur Integration der WEU in die EU.²³ In einem gesonderten Protokoll (zum Art. 7

¹⁹ Art. 148,2 EGV gewichtet die Stimmen im Rat wie folgt: Belgien 5, Dänemark 3, Deutschland 10, Griechenland 5, Spanien 8, Frankreich 10, Irland 3, Italien 10, Luxemburg 2, Niederlande 5, Österreich 4, Portugal 5, Finnland 3, Schweden 4 und Vereinigtes Königreich 10 Stimmen. Die Sperrminorität beträgt nach einem Beschluß des informellen Rats von Ioannina vom 29.3.1994 27 Stimmen.

²⁰ Dies gilt nicht für die Möglichkeit zur Anwendung des geschilderten Verfahrens der Enthaltung.

²¹ Zur Finanzierung insbesondere der operativen GASP-Aufgaben wurden in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission Vorschriften betreffend den EU-Haushalt festgelegt.

²² Bekanntlich gehören Dänemark, Österreich, Finnland, Schweden und Irland der WEU nicht an, weshalb auch im Amsterdam-Vertrag wieder, so wie bereits in Art. J.4, 4 des Maastricht-Vertrags, betont wird, daß man den "besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten nicht berührt" (Art. J.7, 1 EUV neu).

²³ "Die Union pflegt daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union für den Fall, daß der Europäische Rat dies beschließt" (Art. J.7, 1 EUV neu).

EUV neu) wird festgelegt, daß innerhalb eines Jahres zusammen mit der WEU Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit erarbeitet werden.

Erste Bewertung der GASP-Reformen

Wie sieht es mit den möglichen Effekten der Reformen aus? Die Antwort auf diese Frage muß bei jenen Problemen ansetzen, die eingangs als die besonders gravierenden Hemmnisse bei der außen- und sicherheitspolitischen Kooperation ausgemacht worden sind:

Es geht also erstens um die möglichst kohärente Lagebeurteilung und Perzeption von Konflikten. Es erscheint realistisch anzunehmen, daß hier Fortschritte erreicht werden können. Dafür spricht zum einen die Einrichtung der Strategieplanungs- und Analyseinheit. Diese kann die Sozialisation der nationale Akteure hin zu gemeinschaftlichen Perzeptionen, Bewertungen und Strategieentwürfen fördern.²⁴ Die kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Außenministerien der EU-Mitgliedsländer - sei es im Politischen Komitee, dem Ausschuß der Ständigen Vertreter, den Arbeitsgruppen oder unter Nutzung des Kommunikationsnetzes COREU - hat bereits bislang in dieser Weise gewirkt. Einschränkend muß freilich darauf verwiesen werden, daß auch in Zukunft die Einschätzungen der Strategieplanungs- und Analyseinheit mit entsprechenden Perzeptionen und Optionen konkurrieren, so wie sie auf der Ebene der fünfzehn Mitgliedsstaaten entwickelt werden. Im Konfliktfall dürfte die nationale Ebene dominieren. Zum anderen kann sich die Benennung des Hohen Vertreters der GASP positiv bemerkbar machen, indem ein größeres Maß an Kontinuität im Vorsitz der GASP erreicht wird. Dies ist im Hinblick auf eine immer größer werdende EU von Bedeutung. Auch aus der Perspektive von Drittstaaten dürfte der Hohe Vertreter als "permanente außen- und sicherheitspolitische Adresse der EU" willkommen sein. Gerade von außen sollten aber die Möglichkeiten des Hohen Vertreters auch nicht überschätzt werden, ist er doch noch immer in seiner Effektivität davon abhängig, daß sich fünfzehn Staaten auf gemeinsame Einschätzungen und Strategien einigen können.

Zweitens ist also die Ausweitung von Mehrheitsabstimmungen zu bewerten. Ganz dem Inkrementalismus als dem klassischen Muster der Weiterentwicklung der europäischen Integration folgend, sind die Möglichkeiten zur Anwendung einer Abstimmung per Mehrheit im bescheidenem Umfang ausgeweitet worden. Dabei fällt die Aufwertung des Europäischen Rates auf, denn er muß - bevor über gemeinsame Aktionen und Standpunkte mit Mehrheit beschlossen werden kann - zuvor einstimmig eine gemeinsame Strategie verabschiedet haben. Das Funktionieren der GASP als zwischenstaatliche Zusammenarbeit wird nicht angetastet. Es wird sogar erstmalig

²⁴ Dies hat der Verfasser in seiner Monographie *Griechenlands Außenpolitik und Europa: Verpaßte Chancen und neue Herausforderungen* (Baden-Baden 1992, bes. S. 238 ff.) am Beispiel des in den achtziger Jahren "widerspenstigen EPZ-Partners" Griechenland nachgewiesen.

explizit im Vertrag auf das nationale Interesse rekurriert, das Mehrheitsabstimmungen verhindern kann. Die Fortschritte sind gegenüber der bisherigen Praxis deshalb gering.

In entscheidenden Fragen dürfte die EU in Zukunft in außen- und sicherheitspolitischen Fragen (so wie bisher) handlungsunfähig bleiben, wenn divergierende nationale Interessen im Spiel sind. Und hier hat sich auch nach dem Wahlsieg von Tony Blair im Vereinigten Königreich wenig geändert, hat doch der neue britische Premierminister bereits programmatisch erklärt, daß auch für ihn das nationale Interesse obenan steht: "Wir wollen ein Europa, das britischen Interessen dient, aber ein Europa das funktioniert."²⁵ Der außenpolitische Realismus scheint ungebrochen. Die Chancen, Europa im Sinne des Institutionalismus zu gestalten, dürften sich nicht nur deshalb, sondern auch aufgrund der Tatsache als gering erweisen, daß die Erweiterung solcher Organisationen wie der OSZE das Entstehen von lokalen und regionalen Konflikten auf dem Balkan und an der Peripherie der ehemaligen Sowjetunion nicht hat verhindern können. Die Frage muß freilich offenbleiben, was geschehen wäre, wenn es Organisationen wie die OSZE nicht gegeben hätte.

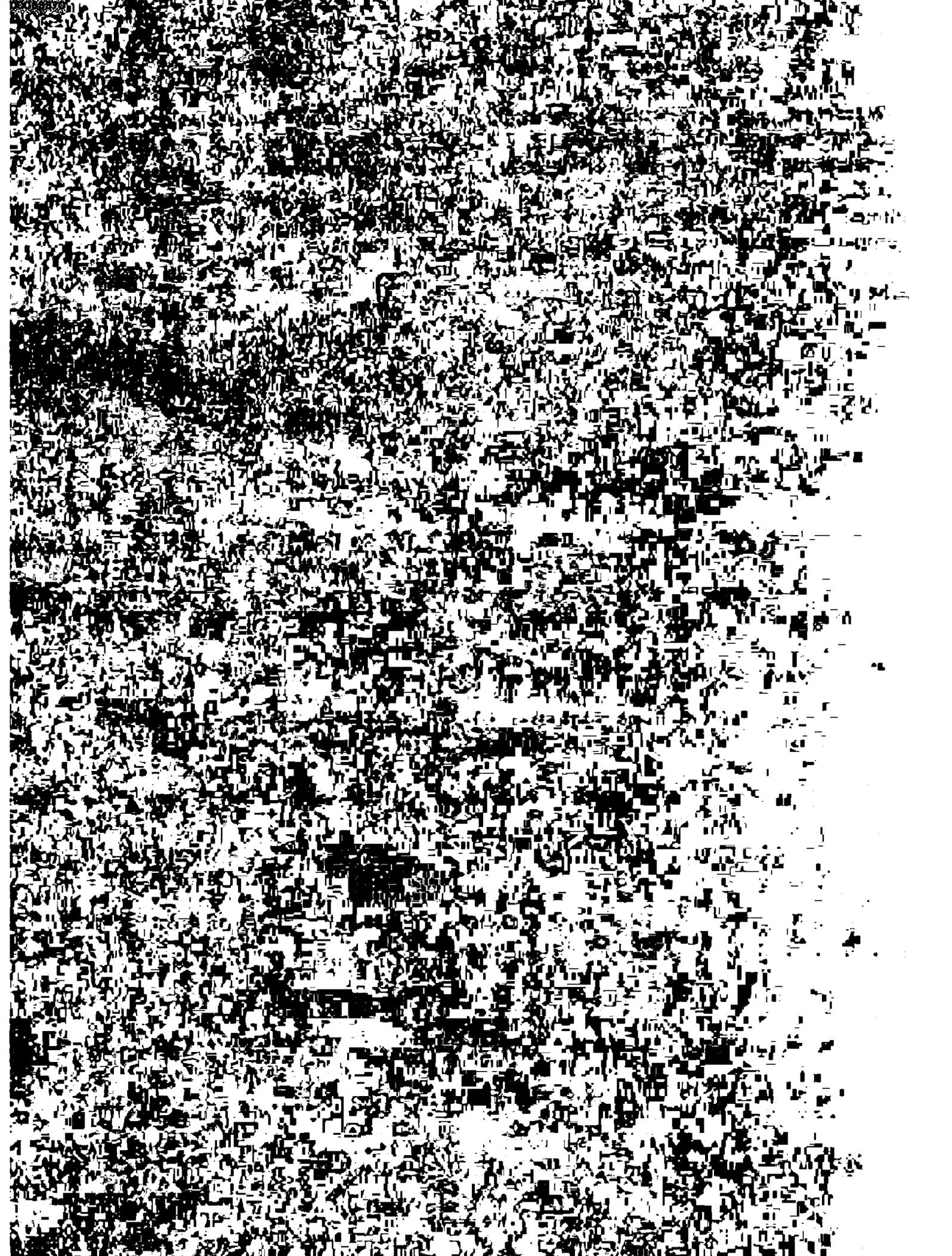
Drittens bleibt die verteidigungspolitische Komponente der GASP schwach. Verantwortlich sind die unterschiedlichen verteidigungspolitischen Präferenzen: Einige Mitgliedsstaaten setzen bei der Verteidigung primär auf die NATO, andere mehr auf die europäische WEU und wieder andere auf ein Zwei-Säulen-Konzept, das der WEU den europäischen Pfeiler der NATO zuweist. Einige Mitgliedsstaaten schließlich präferieren (noch immer) den neutralen Status. Die Integration der WEU in die EU, die bereits im Vertrag von Maastricht als Option zu erkennen war, wurde nicht erreicht.²⁶ Daß die Petersberg-Missionen von der GASP unter Nutzung der operativen Kapazität der WEU durchgeführt werden können, erweist sich als Fortschritt.

Zusammenfassend kann also damit gerechnet werden, daß sich künftig die Partner untereinander zwar noch gründlicher informieren und ihre Lageeinschätzungen noch besser abstimmen, daß die Kontinuität in der GASP-Repräsentanz verbessert wird, daß aber die Strategien und auch die Bereitschaft zur aktiven Intervention der EU zum Zwecke der Regelung und Beilegung von Konflikten immer dann wenig kongruent sein werden, wenn die Einschätzung nationaler Interessen disparat bleibt. Es scheint übertrieben anzunehmen, daß der integrationspolitische Inkrementalismus, der hier eine neue Abstimmungsregel und dort eine neue Institution schafft, die vorrangige Ausrichtung auf nationale Interessen bereits überwinden kann.

²⁵ So lautete eine von Blairs Kernaussagen beim Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs im Nordwijk am 24. und 25. Mai 1997. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.5.1997, S. 2.

²⁶ Wie Art. XII des WEU-Vertrags vom 17.3.1948 festlegt, ist "nach Ablauf des Zeitraums von fünfzig Jahren... jeder der Hohen Vertragsschließenden Teile berechtigt, als Vertragspartner auszuscheiden, vorausgesetzt, daß er der belgischen Regierung ein Jahr zuvor eine Kündigung eingereicht hat". Letzteres ist bislang nicht geschehen.

Wurde eingangs bereits auf die alternativen Strategien einer Weiterentwicklung der GASP entweder durch Annäherung in der außenpolitischen Substanz oder durch Verfeinerung der Prozeduren verwiesen, so kann man dem Vertrag von Maastricht bescheinigen, daß er einen mittleren Weg gewählt hat. Die prozeduralen Veränderungen sind nicht weitgehend genug, um dominierende nationale Politikgestaltungen europäisieren und vergemeinschaften zu können. Und Annäherungen in der Substanz werden vom Vertrag nicht behindert, sondern eher begünstigt - dies allerdings wahrscheinlich in einem recht langen zeitlichen Prozeß.



ALAN CHARLTON

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und Südosteuropa - dargestellt aus britischer Sicht

Einführung

Die große Aufgabe, die uns in den nächsten Jahren bevorsteht, ist ein freies und ungeteiltes Europa zu schaffen. Wir fangen in einigen Monaten mit dem Prozeß der EU-Osterweiterung an. Aber in Südosteuropa findet man ein Loch in der Landkarte. Wir müssen verhindern, daß dieses Loch zu einem "schwarzen Loch" wird, das sowohl die Menschen in diesem Gebiet als auch unsere Ressourcen verschlingt. Deswegen ist Südosteuropa so wichtig für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP).

H.-J. Axt ist der Ansicht, die britische Politik sei von Realismus geprägt. Er zitierte den berühmten Satz von Palmerston über die ewigen britischen Interessen.¹ Er hat recht. Aber die britischen Interessen heutzutage sind nicht mehr die des 19. Jahrhunderts. Unsere Interessen sind Frieden, Freihandel, internationale Zusammenarbeit, Menschenrechte usw. Die Länder Europas haben viele gemeinsame Interessen.

Großbritannien ist auch an der GASP interessiert. Wir sind multikulturell. Wir sind weltoffen. Wir sind eine Handelsnation. Daher ist es nicht verwunderlich, daß wir zu den überzeugten Verfechtern der außenpolitischen Zusammenarbeit in der Europäischen Union gehören, und zwar seit ihren Anfängen in den 70er Jahren. Leute, die seit Jahren in der Praxis mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu tun haben, würden Ihnen sicher bestätigen, daß Großbritannien auf diesem Gebiet sehr viel beigetragen hat, was Ideen, Energie und personelle wie finanzielle Mittel angeht.

Ich sehe es als wichtig an, daß wir die GASP sehen, wie sie ist. Sie kann nicht wie die Außenpolitik eines einzigen Landes funktionieren. Eine einzige Außenpolitik, im Gegensatz zu einer gemeinsamen europäischen, könnte nur funktionieren, wenn die Europäische Union zu einem einzigen Staat verschmolzen würde. Damit wären weder Großbritannien noch Deutschland einverstanden. Die EU ist eine neue Konzeption - eine überstaatliche Organisation, in der Nationalstaaten außergewöhnlich eng zusammenarbeiten. Sie ist kein Versuch, ein neues Empire - à la Sowjetunion - oder einen Staat wie die USA zu errichten. Das aber bedeutet, daß sie tatsächlich nicht in der Lage ist, genauso wie ein Empire oder ein einziger Staat zu handeln. Wir müssen daher neue, moderne Methoden entwickeln, um Außenpolitik zu formulieren und umzusetzen.

Das heißt, eine Politik, die zwischen den Mitgliedstaaten auf Regierungsebene abgestimmt wird. Sie hat Grenzen, aber sie kann etwas bewirken. Sie kann der

¹ Vgl. hierzu den Beitrag von Heinz-Jürgen Axt, "Konfliktregelung durch die Europäische Gemeinschaft: Erfahrungen und Perspektiven nach Verabschiedung des Amsterdam-Vertrags", in diesem Band, S. 165-179.

Politik der einzelnen Regierungen zusätzliches Gewicht verleihen. Um in außenpolitischen Dingen wirkungsvoll zu sein, braucht man Einfluß. Die GASP bietet die Möglichkeit, den Einfluß, den die nationalen Regierungen ausüben können, zu vervielfachen.

Bisherige Erfahrungen

Wie also sehen die praktischen Erfahrungen mit der GASP bisher aus? Vor ein paar Wochen habe ich an einem interessanten Seminar zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik teilgenommen, das vom Institut für Europäische Politik veranstaltet wurde. Interessant fand ich insbesondere, was als Erfolg und was als Mißerfolg der GASP bewertet wurde. Erfolge wurden da gesehen, wo das jeweilige Thema oder Problem eine günstige Entwicklung genommen hatte oder auf positive Weise gelöst werden konnte. Inwieweit die GASP zu dieser Entwicklung beigetragen hatte, schien dabei eine geringere Rolle zu spielen als die jeweilige Resonanz in den Medien. So wurde der GASP-Beitrag in der Südafrikapolitik mit Lob bedacht, während im Hinblick auf das ehemalige Jugoslawien und Albanien eine negative Bewertung vorherrschte.

Es hat den Anschein, daß die Öffentlichkeit in Europa diese Einschätzung teilt. Aber ich halte sie für unausgewogen und meine, wir sollten das auch nicht einfach hinnehmen. Betrachten wir zunächst einmal den Fall Bosnien.

Ich höre zum Thema Bosnien immer wieder den Standardsatz, die Europäische Gemeinschaft habe versagt und die Vereinigten Staaten hätten die Sache in die Hand nehmen müssen, um den Dayton-Friedensvertrag unter Dach und Fach zu bringen. Diese Aussage ist nicht falsch. Ohne das Engagement und die Durchsetzungskraft der USA wäre der Vertrag nicht zustande gekommen. Was Richard Holbrooke und sein Team in Dayton geleistet haben, war wirklich beachtlich.

Aber diese Bewertung ist oberflächlich. Aus zwei Gründen. Erstens haben die Europäer einen enormen Beitrag zur Lösung der Bosnienfrage geleistet. Der Friedensplan, auf den man sich in Dayton geeinigt hat, beruhte auf den Bemühungen, die die EU zwischen 1991 und 1994 unternommen hat. Der Cutileiro-Plan, der Vance/Owen-Plan, der Owen/Stoltenberg-Plan und der EU-Aktionsplan von Ende 1993 haben das Terrain für den Plan der Kontaktgruppe von 1994 und schließlich den Dayton-Vertrag von 1995 vorbereitet. Eines der Probleme, mit denen die Europäische Union von 1991 bis 1994 zu kämpfen hatte, lag darin, daß die USA nicht bereit waren, sich in Bosnien direkt zu engagieren, weder diplomatisch noch militärisch mit Bodentruppen. Die USA vertraten die Position, das Problem sei zu schwierig, um es lösen zu können (man nannte es auch ein "Problem aus der Hölle"), und jeder Versuch, die Auswirkungen abzumildern, wäre sehr kostspielig und wenig ruhmreich. Also war es besser, den Europäern den Vortritt zu lassen.

Aber die Supermacht USA hatte durchaus eigene Vorstellungen, und ließ sie auch bekanntwerden. Die Folge war, daß die Kriegsparteien die USA und die Europäische Union gegeneinander ausspielen konnten. Erst als die Vereinigten Staaten und die EU - und auch Rußland - in der Lage waren, an einem Strang zu ziehen, kam es zum

Kontaktgruppenplan und später zum Dayton-Plan, die beide genügend diplomatisches Gewicht auf ihrer Seite hatten, um etwas zu bewegen.

Und hier schließt sich ein zweites Argument an. Die Europäer haben nur eine begrenzte militärische Kapazität. Wir können keine schwierigen militärischen Einsätze erfolgreich alleine bewältigen. Der Einsatz bislang in Bosnien erfordert ein großes Truppenaufgebot und die Bereitschaft, womöglich zu kämpfen und Verluste hinzunehmen. Die europäischen Staaten wenden aber immer weniger Geld für die Verteidigung auf. Europa würde vielleicht sogar aus der ersten Liga der Rüstungshersteller ausscheiden, wenn wir das wichtigste europäische Rüstungsprojekt - das Jagdflugzeug 2000 - nicht unterstützten. Europas Verteidigungsorganisation ist die NATO. Sie ist kraftvoll und wirksam. Wenn es um größere Militäreinsätze wie in Bosnien geht, dann möchten wir die Amerikaner an unserer Seite sehen. Allein können die Europäer nur weniger umfangreiche Aufgaben in Angriff nehmen - daher die Idee, eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der NATO zu entwickeln, und die Konzentration der WEU auf die sogenannten Petersberger Aufgaben.

Die EU hat im ehemaligen Jugoslawien viel erreicht. Die Hilfsanstrengungen waren wirklich beachtlich. Abertausende von Menschenleben wurden gerettet. Die Aktionen wurden von europäischen Soldaten am Boden unterstützt und gesichert, oft unter sehr schwierigen Umständen. Es sind dabei auch Soldaten ums Leben gekommen, überwiegend Franzosen und Briten, und neulich auch Deutsche. Von der Führung der Kriegsparteien wurden die Hilfsaktionen mit ebensoviel Kritik wie Lob bedacht. In den europäischen Medien dagegen erhielten die negativen Aspekte oft mehr Gewicht als die positiven.

Sicher hat die EU im ehemaligen Jugoslawien Fehler gemacht. Wir haben das Problem unterschätzt und haben das bißchen Einfluß, das wir auf die beteiligten Parteien hatten, nicht konsequent genug eingesetzt. In der Anfangsphase kamen noch Differenzen innerhalb der EU hinzu. Aber positiv ist zu verbuchen, daß es ab Mitte 1993 ein bemerkenswertes Maß an Konsens und Teamgeist bei der EU-Arbeitsgruppe "Ehemaliges Jugoslawien" in Brüssel gab, in der ich Großbritannien vertreten habe. Dies war in erster Linie das Verdienst von Michael Steiner, dem damaligen Vertreter Deutschlands in der Kontaktgruppe und jetzigem Stellvertreter des Hohen Repräsentanten in Sarajewo.

Die EU muß der Öffentlichkeit gegenüber ehrlicher sein, was ihre Fähigkeiten und Möglichkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik angeht. In der Vergangenheit hat es zuviel Rhetorik gegeben, zu viele großartige Erklärungen. Wir sollten lieber versuchen, offen und ehrlich zu sagen, wie es ist. Vielleicht werden dann auch die tatsächlichen Leistungen der Europäer - z.B. in Bosnien - stärker gewürdigt.

Albanien

Bei dem Seminar des Instituts für Europäische Politik wurde die Tatsache kritisiert, daß die OSZE anstelle der EU die Führung übernommen hatte, und daß die militärische Reaktion von Italien anstelle der EU organisiert worden war. Ich sehe das etwas anders. Das Schlüsselproblem in Albanien ist das politische System, und das Schlüsselereignis ist das Abhalten demokratischer Wahlen, die dem Land die Grundlage für einen Neubeginn geben können. Die OSZE ist hervorragend geeignet, diesen Prozeß zu überwachen. Sie hat schon früher mit Wahlen in Albanien und anderswo in der Region, insbesondere in Makedonien, zu tun gehabt. Ihre Mitgliedschaft erstreckt sich über die Grenzen der EU hinaus und schließt fast ganz Europa sowie Nordamerika ein. Das Problem Albanien ist auch für andere als die EU-Mitgliedstaaten von Belang.

Was die militärischen Anstrengungen angeht, hat die EU den Ländern, die sich entschlossen hatten, zur Unterstützung der humanitären Hilfsaktionen Soldaten zur Verfügung zu stellen, politische Rückendeckung gegeben. Aber nicht alle EU-Länder wollten sich in dieser Weise beteiligen, und mehrere Länder, die nicht der EU angehören, wollten Truppenkontingente entsenden. Die Ad-hoc-Koalition, die in dieser Situation von Italien organisiert wurde, war ein vernünftiger Weg, die Sache in die Hand zu nehmen.

Wir müssen uns von dem Reflexgedanken lösen, die EU müsse Aufgaben übernehmen, um ihre Stärke unter Beweis zu stellen. In einem Fall wie diesem ist es besser, mit der OSZE zusammenzuarbeiten. Ich halte es für einen großen Gewinn, wenn die europäisch-atlantische Wertegemeinschaft in der Lage ist, in außenpolitischen Fragen erfolgreich gemeinsam zu handeln.

Wie steht es mit der Zukunft?

In bezug auf das ehemalige Jugoslawien verfügt die EU über eine solide Arbeitsbasis - den sogenannten "Regionalen Ansatz", auf den sich die Außenminister kürzlich geeinigt haben. Wie daran zu sehen ist, haben wir aus der Erfahrung mit dem ehemaligen Jugoslawien etwas gelernt, nämlich, wie wichtig es ist, Druckmittel einzusetzen. Für diese Region heißt das konkret, daß Leistungen von der EU und engere Beziehungen zu ihr nur dann gewährt werden sollen, wenn die Regierungen in der Region die richtige Politik betreiben. Von der Bundesrepublik Jugoslawien erwarten wir also Demokratisierung, Unterstützung für den Daytoner Friedensprozeß in Bosnien, Einwirkung auf die bosnischen Serben, damit sie in den gemeinsamen Institutionen mitarbeiten, und einen Dialog über Autonomie für den Kosovo. Von der kroatischen Regierung erwarten wir, daß sie die serbische Minderheit korrekt behandelt und auf die bosnischen Kroaten dahingehend einwirkt, daß sie mit den zentralen Institutionen in Bosnien zusammenarbeiten. Von den Muslimen in Bosnien erwarten wir, daß sie die zentrale Macht mit den Serben und Kroaten teilen. Von der makedonischen Regierung erwarten wir eine korrekte Behandlung der albanischen Bevölkerung. Von der albanischen Regierung erwarten wir ein demokratisches politisches

System und eine konstruktive Haltung in bezug auf das Kosovo-Problem. Von allen erwarten wir die Bereitschaft, miteinander zu kooperieren. Und von allen, die mit Bosnien zu tun haben, erwarten wir Unterstützung für das Internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag.

Darüber hinaus wird die EU auch weiter eine aktive Rolle bei der Wahrung und Festigung des Friedens zu spielen haben. In Bosnien ist die große Frage, was 1998 nach Ablauf des SFOR-Mandats geschehen wird. Ich bin der Überzeugung, daß der Dayton-Vertrag bis dahin nur teilweise umgesetzt sein wird. Soll der Friedensprozeß zum Abschluß gebracht werden, können wir uns nicht einfach aus Bosnien zurückziehen. Die amerikanische Haltung wird den Ausschlag geben; Großbritannien, Deutschland und Frankreich haben klar gesagt, daß sie ihre Truppen abziehen werden, wenn die amerikanischen Truppen Bosnien verlassen.

Auf der politischen Seite bin ich überzeugt, daß die EU auch in Zukunft einen aktiven und effizienten Sonderbeauftragten für das ehemalige Jugoslawien brauchen wird. Der frühere schwedische Premierminister Carl Bildt hat dieses Amt vor kurzem niedergelegt. Er hat ausgezeichnete Arbeit geleistet. Alle, die Bosnien öfter besucht haben, können verstehen, wie schwer seine Aufgabe war. Herr Westendorp ist als sein Nachfolger gewählt worden. Wir müssen ihm jede erdenkliche Unterstützung gewähren.

Die GASP wurde bei der Regierungskonferenz erörtert. Doch die Erwartungen sollten nicht zu hoch geschraubt werden. Eine solche Konferenz kann keine Wunder bewirken. Es gibt aber interessante Vorschläge für einen Planungs- und Analysestab in Brüssel, für einen GASP-Generalsekretär, für häufigere Treffen des Politischen Ausschusses und für einen stärkeren Einsatz von Sonderbeauftragten. Alle diese Ideen, wenn sie denn angenommen werden, könnten helfen. Die GASP muß schneller auf Ereignisse reagieren können, aktionsorientierter sein und ihren Beauftragten größeren Spielraum geben. Meines Erachtens ist der Einsatz von Persönlichkeiten vom Kaliber eines Carl Bildt der richtige Weg. Wenn wir Problematiken mit rasanter Entwicklung erfolgreich bewältigen wollen, müssen wir solchen Leuten Vollmachten übertragen und ihnen Mittel, wie z.B. ein eigenes Flugzeug, zur Verfügung stellen. Das Beispiel der USA, die Kabinettsmitglied Bill Richardson in die jetzige Demokratische Republik Kongo entsandt haben, sollten wir uns als Vorbild nehmen.

Schlußbemerkungen

Ob die EU in Zukunft mit ihrer Außenpolitik in dieser Region erfolgreich sein wird, hängt von etlichen Faktoren ab, von denen ich drei nennen will:

- Von einer realistischen Einschätzung - und entsprechender Wiedergabe in der Presse - dessen, was die EU zu leisten in der Lage ist und was man besser anderen (wie z.B. OSZE oder NATO) überlassen sollte. Es war keine Glanzleistung, daß die EU zu Beginn der Jugoslawien-Krise von der "Stunde der EU" gesprochen hat, ohne zu wissen, wie die Krise zu bewältigen war.

- Von der Bereitschaft, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen und das Leben von Soldaten aufs Spiel zu setzen. Es hilft nicht, von einer größeren Rolle zu sprechen, wenn wir nicht bereit sind, die nötigen Mittel bereitzustellen.
- Von einer wirksamen Zusammenarbeit mit anderen europäischen Staaten und der Russischen Föderation, aber vor allem mit den Vereinigten Staaten. Allerdings müßten die Amerikaner auch akzeptieren, daß sie nicht darauf bestehen sollten, entweder die Hauptrolle zu übernehmen oder gar nicht mitzuspielen. Kooperation muß in beiden Richtungen stattfinden.

ANTON BEBLER

On the Central-Eastern European Candidates for Enlarged NATO*

The protracted debates within and outside the North Atlantic alliance on the wisdom of its enlargement into Central-Eastern Europe have been accompanied by a number of at least partial misunderstandings. They included also those related to the declared candidates' eligibility. Thus practically all candidate governments have claimed their full compliance with the "NATO criteria of admission". These official affirmations raise a number of questions.

The General Considerations of Eligibility

The end of the "Cold War", the subsequent demise of the Warsaw Pact and of the USSR have created an entirely new political and strategic situation in and around Europe.

Western politicians, in order to bring down the menace of the opposite bloc, at least, indirectly encouraged numerous among the Eastern European elites who pleaded to join the West as soon as possible and even sooner. NATO found itself under considerable external pressure coming from the governments of, by now, twelve Central - Eastern European states.¹ This rush of requests for admission created an embarrassment.

There have been several steps taken by NATO in order to deal with the challenge to its very existence as military alliance suddenly deprived of an opponent. These steps included notably the elaboration of NATO's new strategic concept (November 1991) and the establishment of two co-operative structures with non-members - the North Atlantic Co-operation Council (NACC) in 1992 and the Partnership for Peace (PfP) in 1994. The latter has been considered by some Central and Eastern Europeans as intermediary step towards and preparatory instrument for attaining full-fledged membership in NATO. The high NATO officials have confirmed the possibility of this linkage. Because of this connection the PfP fundamental values and proposed objectives constituted the necessary but insufficient list of

* Views expressed in this article are those of the author and do not necessarily express or reflect the positions of the Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Slovenia.

¹ Since the end of the "Cold War" the former political division of the continent into Western and Eastern Europe gave a way to the nominally tripartite division - Western, Central and Eastern Europe. There is no consensus on their delimitation. Most former Eastern Europeans prefer being called Central Europeans and many Central Europeans would rather be called Western Europeans. This and other questions related to regional security were discussed in Pal Dunay at al., *A Lasting Peace in Central Europe* (Chaillot Paper 20), WEU Institute for Security Studies, Paris, October 1995.

considerations which NATO was to use also for evaluating future candidates for membership. As the creation of PfP did not deflect the pressures for admission into full-fledged membership the alliance set out to elaborate for the first time in its history the principles, preconditions and procedures for admitting new members. This collective effort resulted in an official document entitled the "Study on NATO Enlargement"². Its Chapter 5 spelled out, albeit still too generally, the political conditions for being seriously considered as a candidate. These conditions came closer to but still clearly fell short of the explicit criteria of admission. They could be characterised as informal considerations. According to this document the prospective new members had to do the following in order "to prepare themselves for membership":

- (1) in their international policies to respect the OSCE norms and principles;
- (2) internally to "promote stability and well-being by economic liberty, social justice and environmental responsibility";
- (3) to have "established appropriate democratic and civilian control of their defence force";
- (4) to devote adequate resources to the above-mentioned objectives.

It is worth remembering that the founding North Atlantic Treaty of 1949 in its Article 10 explicitly stipulated only one criterion (a European state) and two procedural conditions for admitting new members (a unanimous invitation from the member states and a deposit of the instrument of accession). The above-stated criterion excludes any new member from North America (other than the present members USA and Canada), Asia and Africa. The application of even this only legal criterion has been and could become again questionable, but not in relation to the present Central-Eastern European candidates.

The implicit requirements for membership could be deduced from the short preamble and Articles 1, 2, and 3³ when they state the lofty but very general goals of justice, democracy, stability, economic collaboration and well-being.

It is obvious that the considerations stated in the "Study on NATO Enlargement" went beyond and some have no legal foundation in the North Atlantic Treaty. I assume that the undeclared but obvious central criterion has been throughout the clear correspondence of enlargement with the perceived present or anticipated security interests of the member-states of the alliance at the time of admission. In fact NATO has been very careful and avoided stating publicly, precisely and in a legally binding form an exhaustive list of its own real criteria for admitting new members. This list might have been never formalised even for internal secret usage. This prudent approach i. a. will make it easier for NATO to deal with the disappointed claimants after the Madrid summit.

Some of the above-stated informal considerations when assessing the NATO candidates have been explicitly stated also by EU as conditions for admitting its new

² *Study on NATO Enlargement*, NATO, Brussels, September 1995.

³ *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels, September 1995, p. 231.

members. Moreover the "Study on NATO enlargement" stated explicitly that the processes of NATO and EU extension to other parts of Europe ought to be closely interrelated, complementary and mutually supportive. There have been dissonant views in the alliance on the strength and operational consequences of this linkage. However it stands to reason that in order to qualify for NATO the Central-Eastern European candidates are required at the same time to show a satisfactory degree of social, economic and political compatibility also with EU. In addition the candidates for the two groupings are mostly the very same states. The EU conditions are nevertheless more elaborate than the informal NATO considerations and many of them are quite difficult and time-consuming to fulfil. There is no doubt any more that NATO enlargement is to precede EU enlargement and not vice versa as was widely assumed earlier. Hence new NATO members among the present EU-associated states will have several additional years to bring the level of their compatibility to that required of EU full - fledged members.

The composite set of informal considerations for NATO candidates could thus be presented in the following manner:

- a reasonably well performing market economy;
- the rule of law, at least satisfactory protection of human rights, fundamental freedoms, religious, ethnic and national minorities;
- a stable system of competitive multiparty democracy;
- co-operative international behaviour including a demonstrated commitment to resolve by peaceful means all territorial, border and ethnic disputes with the neighbouring states;
- effective democratic and civilian control over the military;
- the ability to share the responsibilities and burdens and to contribute to collective defence and common security.

The purpose of this paper is to examine, in this light, the situation in the region and particularly in the states whose governments applied for NATO membership.

The Observed Compliance with the Overlapping EU and NATO Considerations

The degree of perceived compliance with the stated considerations will be analysed here on the basis of the publicly available assessments only. Apart of these there have been no doubt also either confidential versions of the public reports and / or unpublished studies by "think-tanks" and intelligence agencies of major NATO members. Although these confidential or secret assessments are unavailable for quotation their conclusions have been reflected in public statements by the highest officials from USA, France, Germany and Italy. Most notable among these pronouncements were made by President B. Clinton, President J. Chirac, Federal Chancellor H. Kohl, Prime Minister R. Prodi et. al. In them three Central-Eastern European candidate-states have been mentioned most often, either individually or in groups of two or three. The following frequency order has been observed: Poland, the Czech Republic, Hungary. Since early 1996 the previously often mentioned

Slovakia has been dropped and / or replaced by Romania and Slovenia (or Slovenia and Romania).

It is possible and even plausible however that these public statements were contaminated with domestic election motives, with the wish to please the hosts during official visits and to achieve desired diplomatic, political and tangible economic effects in the candidate-states. For these reasons it would be safer to rely on those public reports which are likely to be seriously considered by the NATO decision-makers. These are obviously the products emanating from respectable institutions in the NATO countries themselves. The self-assessments or regional assessments coming from Central-Eastern Europe had surely much lesser impact, if they had at all.

There have been several authoritative assessments published recently which concern the degree of the Central-Eastern European associate states' ability to meet the demanding conditions set out by the European Union. Perhaps the most comprehensive survey was produced by Bertelsmann Foundation.⁴ Its authors called the composite measure of ability to join EU the "readiness for integration". In this framework they examined the state of democratic development, political stability, compatibility of legal systems with Western standards, human and minority rights, structural change towards market-oriented economics, economic stabilisation, social systems and value change, perspectives and problems of the integration processes, foreign and security policies etc.

The authors concluded that "democracy has established itself in all political elites in the CEE states, but it has not yet fully consolidated itself in society and in political culture"(p. 11). At the level of parliaments one can well speak of functioning Central and Eastern European democracies. (N.B. In view of the recent crises in several Balkan states these conclusions seem too optimistic, as far as this area is concerned.) The constitutional and media systems, at least in theory, have become similar to those in Western democracies. However legal approximation to the EU standards, which will require adaptation to about 40.000 laws and administrative acts, remains a colossal task. The associated states have effected thorough economic reforms leading to market economies. Most of them achieved macroeconomic stabilisation, including monetary and fiscal ones and showed economic growth. (N.B. This assessment certainly does not hold for several Balkan states). They also undertook, with various degrees of success reforms in labour legislation, in social security and health insurance systems. However in most countries of the region poverty, uncertain living conditions, unemployment and increased criminality have become acute problems.

In terms of economic performance alone the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, the Slovak Republic and Slovenia have been cited in the study as the most successful countries. However if other, mostly internal political and foreign relations criteria were added, this list would have to be shortened to include the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia only (p. 256).

⁴ Werner Weidenfeld (ed.), *Central and Eastern Europe on the way into the European Union*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh 1996.

The complex assessment of the progress in economic transition presented in February 1997 by the Centre for European Policy Studies in Brussels⁵ concentrated on such dimensions as the share of private sector in the respective economies, enterprise restructuring, price, trade, foreign exchange, interest rate, banking, investment and securities market's reforms. This analysis gave high marks in most categories to the same group of six states as the above quoted Bertelsmann study. Very similar conclusions were reached also by the analysts in the London-based European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Their composite measure of transition progress used practically the same economic and legal indicators. This study presented at the end the following rank order of candidate countries: the Czech Republic and Hungary (31 points), Poland (30), Estonia and the Slovak Republic (29) and Slovenia (28) etc.

In the area of human rights, including the protection of national, religious and ethnic minorities only four countries were given good to very good marks by Western observers. This conclusion follows from the U.S. State Department's Country Reports on Human Right Practices for 1995 and 1996. The reports on Hungary and the Czech Republic for 1996 note, however, some problems in this area - the excessive use of force and harassment by ordinary Hungarian policemen, the de facto existing discrimination and occasional racially motivated local violence against the Roma, exceedingly slow process of justice, the inadequate social position of women, the objectionable citizenship laws, political discrimination ("lustration") against the former communists and the defamation of high state officials in the Czech Republic. The US State Department reports contain a more favourable assessment of the situation in Slovenia and considerably sharper criticisms on the account of Slovakia, Romania and several other Central and Eastern European countries.

One finds similar conclusions in several other Western sources. For example, the US Lawyers Committee for Human Rights in its critique of the previously mentioned US State Department reports⁶ described serious to grave human rights problems in Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia and Montenegro, Turkey and the United Kingdom. The Committee often based its judgement on the materials provided by the "Human Rights Watch / Helsinki". Furthermore the Amnesty International in its *Report 1995* dealt very critically with human rights practices in Albania, Bulgaria, Croatia, Romania and the Federal Republic of Yugoslavia, more mildly with that in the three Baltic republics, Poland and Hungary and passed over entirely the Czech Republic, Slovakia and Slovenia. In the same publication the Amnesty International devoted considerable space also to various questionable official practices in NATO member states (including USA, UK, France, Germany,

⁵ Peter Ludlow, *Preparing Europe for the 21st Century: The Madrid Political Agenda and Beyond*, Centre for European Security Studies, Brussels, 6-7 February 1997, Table 5; *Transition Report 1996*, European Bank for Reconstruction and Development, London, November 1996 (Table 2. 1, p. 11).

⁶ *Critique. Review of the US Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1994*, Lawyers Committee for Human Rights, New York, July 1995; *Amnesty International Reports 1995*, Amnesty International, London 1996.

Italy, the Netherlands, Denmark, Spain, Portugal). Its conclusions were particularly harsh in the case of Turkey and less so in that of Greece.

The requirement of peacefully settled disputes with neighbouring states has been seriously taken into account by all prospective candidates for NATO. Some of these disputes were dealt with within the OSCE-supervised "Pact for Stability", others mostly bilaterally. The disputes and political tensions among some candidates and between some candidates and non-candidates (including present NATO members) revolved in most cases around the post-effects of aggressions, occupations and annexations in the relatively recent past, around historic claims and counter-claims. The sources of tension have been also related to the citizenship, political, cultural and property rights of the members of present or former national minorities. These rights were hurt and the very survival of national minorities was threatened by the results of the two last World Wars, by the creation and subsequent repressive policies of some new national states as well as by redrawn international borders.

There has been undeniable progress in the region in resolving or setting aside these interstate problems. The historically explosive Western and Eastern borders of Poland were agreed upon and reconfirmed in multilateral agreements involving the major Euro-Atlantic powers. One of the thorniest among the region's disputes concerned the more than two million strong Sudeten-German minority, which was expelled from the territory of the present Czech Republic in 1945. After protracted negotiations the Czech and German governments agreed in 1996 on a joint declaration, which dealt with the most contentious issues in relations between the two states. The positions and the rights of existing national minorities were prominent also in Hungary's bilateral agreements and declarations signed with the neighbouring Romania, Slovakia and Slovenia. Romania, likewise signed an agreement with Ukraine recognising the previously contested border, which resulted from the Molotov-Ribbentrop pact. Poland and Lithuania acted similarly regulating their share of region's problems related to borders and minorities. The conflictual issue of the real estate formerly owned and of the present right to acquire real estate in Slovenia by the Italian citizens has in principle been settled through the EU-mediated so-called "Spanish" compromise.

In all these cases the form of conflict resolution has varied between treaties, solemn declarations accompanied by high-level state visits and simple executive actions by the previously demanding states to give up or, at least, suspend for the time being their claims. There have been efforts in the same co-operative direction also between several other states. However other notorious and also less known issues related to interstate borders, minorities, conflictual environment issues etc., have remained unresolved.

Without underestimating the remaining problems and overstating the progress achieved so far we may conclude from this review that, at least, four candidates have earned in the West passing marks in fulfilling the overlapping EU and NATO considerations. These are the states named in the "NATO Enlargement Facilitation Act" (NEFA), which was adopted by US Congress in 1996 - Poland, the Czech Republic, Hungary and Slovenia.

The Criteria of Democratic Civil - Military Relations

The "Study on NATO enlargement" only very cryptically referred to the very complex set of relations which involve the civilian political sphere, the armed forces and the professional military. The desired congruence in candidate-states with the liberal Western norms and practices has been differently operationalized by several authors. The newest and most thorough study of civil - military relations in the "Višegrád" countries by Jeffrey Simon summarised the NATO-specific political conditions under the following four headings:⁷

1. A clear division of authority between president and the government (prime minister and defence / interior minister) in constitutions or through public laws;
2. Parliamentary oversight of the military through control of the defence budget;
3. Peacetime government oversight of General Staffs and military commanders through civilian defence ministries;
4. Restoration of military prestige, trustworthiness and accountability for the armed forces to be effective (p. 26 - 28).

This operationalization of conditions for "effective democratic oversight and management of the military" could be criticised on several accounts. (In fact elsewhere in the book J. Simon went beyond these stated criteria). The conditions (1), (3) and particularly (4) are applicable also in semi-authoritarian and even clearly authoritarian political systems. The formulation under (2) unnecessarily limits parliamentary oversight to the defence budget only. For instance, it omits Parliament's consent to approve the guide-lines for the government's defence policy and also to possible membership in a military alliance, such as NATO. Furthermore transparency in defence policy stipulated in the PfP Framework Document is not mentioned. Without this transparency, without a lively civil society (including non-governmental organisations, interested academia, media and articulated public opinion etc.) there could be hardly meaningful public debates on defence matters as well as alternative sources of information and professional advice for Parliament. Hence parliamentary oversight over the military becomes unavoidably a mere formality. Democratic civil - military relations require also the military's (party-wise) political neutrality and legal limitations applied to them. These rules ought to be coupled however with the military's autonomy in internal professional matters and with their protection against political interference and abuse.

In reviewing the state of transformation in civil - military relations in the candidate states for NATO membership I shall follow these more comprehensive and clearly democracy-specific criteria. Unlike in economics of transition I am not aware of any published quantitative measurement of the progress in civil - military relations of the region. Hence a critical description and qualitative comparative analysis will be presented.

⁷ Jeffrey Simon, *NATO Enlargement and Central Europe. A Study in Civil - Military Relations*, NDU Press, Washington 1996, pp. 26-27.

The Trends in the Region's Contemporary Civil - Military Relations

The democratic turnabout has resulted so far on the political level in constitutional reforms, in considerable institutional change, in modified rules of political competition for public offices. Pluralized socio-economic settings have very appreciably affected the functioning of the political systems. However the deeper underpinnings of national politics, widely shared values, prejudices and habits proved to be more change-resistant than the legal orders. The refurbished versions of national traditions, including military ones, became important and highly visible building blocks in the new systems of civil - military relations throughout the region.

Some contemporary trends affecting civil - military relations in Western democracies⁸ have operated also in Central and Eastern Europe, particularly in the region's more developed countries. After the Warsaw Pact's dissolution this convergence became visible as the shifts were incorporated into the official and public governmental programs of military reforms. One thus observed in Central-Eastern Europe in 1990-1993 the generalised downsizing of the armed forces, tangible to dramatic reductions in budget allocations and in the volume of defence production. A radical reassessment of security threats and defence needs led to corresponding revisions of official defence doctrines and to the reconfiguration of the armed forces. The democratic turnabouts in most Central and Eastern European states occurred amidst deep social and political crises, sharp drops in economic activities and high inflation. The severity of the decline and the abolition of most, if not all, non-monetary privileges (previously derived from the Communist nomenclatura systems) hit the professional military in the Central and East European countries much harder than the more moderate budgetary decline affected their Western counterparts. Only since 1993 / 1994 it became possible to stop the decline of defence budgets in real terms in the countries whose economies hit the bottom and subsequently experienced moderate economic recovery. These were the four Višegrád countries and Slovenia. Prompted essentially by the ambition to join NATO Poland, the Czech Republic and Slovakia (but not Hungary) started in 1993-1994 raising defence expenditures calculated as percentage of GDP. Combined with increases of GDP this meant an appreciable improvement in defence allocations.⁹

The dismantling of entire armed forces happened only in three cases, and as an indirect consequence of the regional turnabout and of post-authoritarian transition. These were "GDR" and two multinational "socialist federations" - ČSSR and SFRY. In all other states the continuity of the armed forces as organisations was never challenged. Hence the post-authoritarian change within the military and in civil - military relations could be more gradual and evolutionary. With only a few exceptions the professional military in Eastern Europe have acquiesced to the democratic

⁸ John Allen Williams / Charles Moskos, *Civil - military relations after the Cold War*, paper delivered at the 1993 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington Hilton, September 1993.

⁹ Reka Szemerkenyi, *Central European Civil - Military Relations at Risk*, Adelphi Paper 306, IISS - Oxford University Press, London 1996, pp. 21-26.

turnabout and have shown the ability to adjust to the new political orders. This was true even of the historically most interventionist professional military in the region - the Polish Army. The dismissals and retirement in the general and senior officer ranks were most massive and clearly politically motivated in the Czech Republic. In Poland and Hungary the turnover had an immediate impact on the politically compromised generals and senior officers only. Below the upper crust it was effected in a less disruptive manner and was coupled with the needed rejuvenation of the officer corps.

The replacement of the communist rulers by declared non-communist civilian governments was expected to bring about thorough democratisation and a high degree of harmony in Central and East European civil - military relations. At best this has not been exactly the case. Some reasons for friction, even deep malaise, the military's dissatisfaction and demoralisation have been already mentioned. The geopolitical change brought about the uncertainty about the armed forces' future missions. Attempted or effected purges in the military professional ranks have not only generated discontent and the reproaches of unfairness but also the feeling of deep occupational insecurity. The sharply reduced defence allocations strengthened the military's feeling of being neglected, ignored and disrespected by civilian politicians. Thus the economic and social difficulties of transition away from "real socialism" have provided fertile ground for frustration in the military ranks and for underlying disharmony in civil - military relations.

On the political side frequent confusion, incompetence, abuse of public offices by civilian politicians, the lack of national consensus in important matters, the squabbling among the top office holders and the mixed signals coming from them often put the military professionals into an awkward and delicate position. Most problems in civil - military relations in Central and Eastern Europe stemmed clearly from the weaknesses on the civilian side. They manifested themselves in visible friction between the Presidents and the Prime Ministers, in ill-chosen defence ministers and other high officials, in the incoherence and instability of the ruling multi-party coalitions etc.

Although the previous communist domination within the armed forces was abolished and the manifest political involvement of the military was prohibited throughout the region there appeared new or old / new varieties of political inroads into the professional military ranks. They took the form of party favouritism in promotions, half-disguised recruitment of sympathisers and supporters for the defence minister's party, of para-political activities by the Catholic military chaplains (in Poland), of the officers' political clubs (in Slovakia) etc.

The attitudes of the media and of the public towards the military have also created some problems. The armed forces as a rule have continued to enjoy a high to a very high degree of esteem of the population. In Poland they have retained the first place among all public institutions and thus outdistanced even the once most popular Pol-

ish institution - the Roman Catholic Church.¹⁰ Other civilian institutions, including the president, cabinet and parliament obtained much lower scores. Even the Czech and the Hungarian armies enjoyed in the respective countries more trust than the leading civilian institutions.¹¹

Acute Problems Related to the Military

Unfortunately there has been also a negative side of the coin - the diminishing willingness of the young to join the professional military (thus magnifying the difficulties of quality recruitment), wide-spread disinterest among the public, the doubts about the military's usefulness, the pockets of active hostility and anti-militarism. In most states of the region the idea of civilian and parliamentary control over the military is still not strongly embedded in mass political culture.

There are also other problems of no lesser consequence on the side of civilian institutions in the Central and Eastern European states in transition. Several of these states lack clear constitutional provisions for the division of authority between the president (and the commander-in chief), the cabinet, the prime minister and the defence minister. The needed clarity concerns the promotions in general ranks, top military appointments, emergency powers and possible transition to war. Without clear and workable rules potentially very harmful confusion and internal blockage could arise.¹² Even when they exist, general constitutional provisions are often not followed by corresponding and workable legal regulations and executive orders. The above-mentioned gaps become visible in the functioning (or absence) of a National Security Council. Both on the executive and legislative sides there is the general lack of specialised civilian expertise in defence matters. The same applies to political parties and mass media. The constitutional norm of civilian (particularly parliamentary) control over the armed forces is thus being reduced in its practical application to budgetary control and to formal general oversight only. This general problem exists also within most respective defence ministries.¹³

At the policy level there remains the need for a wide political consensus based on knowledge and informed opinions concerning each country's real security requirements, capabilities and the extent of legitimate missions performed by its armed forces (including, notably, the non-military ones). Disinterest and even benign neglect do not suffice, by far. This consensus ought to be translated into well co-

¹⁰ Jerzy J. Wiatr, "Military, politics and society in Poland during democratic transition", in: Anton Bebler (ed.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States. Central and Eastern Europe in Transition*, Praeger Westport, CT, 1997, p. 85.

¹¹ Marie Vlachova / Štefan Sarvaš, "From the totalitarian to the post-totalitarian military", in: Anton Bebler (ed.), *op. cit.*, pp. 99-100.

¹² Jeffrey Simon, *Central European Civil - Military Relations and NATO Expansion*, Mc Nair Paper 31, National Defense University, Washington 1995, pp. 154-157.

¹³ Some related and other problems of transition were discussed in Thomas S. Szayna / F. Stephen Larrabee, *East European Military Reform after the Cold War. Implications for the United States*, RAND, Santa Monica 1995, pp. 23-26.

ordinated defence and foreign policies even when the two respective ministers belong to different parties participating in a heterogeneous coalition government. Such a consensus would provide consistency in each country's international security policy, most notably in the relations with regional security organisations, such as NATO and WEU. The potential concomitant renunciation of full national sovereignty in the very sensitive area of defence could create real problems, if the political parties would try to exploit nationalist sentiments in the population.

Another set of debatable issues concerns the full integration of the professional military into the civilian society, the regulations concerning the servicemen's human rights and political involvement, the national minorities' non-discrimination in the armed forces, professional associations and collective representation. The legacy of the military's very considerable social isolation and alienation, particularly in the Czech Republic and Hungary, needs to be overcome. The inherent contradiction in democratic states between the civilian environment and the inevitable authoritarian nature of military organisation could be softened and made manageable, but never fully resolved or simply eliminated. Some previously mentioned changes in the region, potentially or in fact, ease the tensions along the civil - military interface. These shifts include the civilisation of the defence ministries, doing away with the most glaring types of political discrimination and human rights violations within the armed forces, humanisation of military service, increased occupationalism, promoting participatory managerial style, extending civilian oversight over military's implementation of enhanced human rights standards, particularly concerning the enlisted men etc.

One very sensitive question concerns the rules of the armed forces' non-interference in the competition for political power between political parties. Most Central and Eastern European states have adopted simple bans on the professional military's membership in political parties. However, they lack clear rules concerning other expressions of political preferences and of politically relevant behaviour, or have very different regulations on this score. Thus, in some states military professionals could run on political parties' tickets and subsequently serve as elected officials while in others they may not do so without previously resigning their commissions. Furthermore the practice of appointing retired military professionals as defence ministers also varies in the region. These appointments in some Central and Eastern European states were followed by the reactivation of the previously retired generals and colonels, now given key subministerial positions in the respective defence ministries. This trend has been called, rather inaccurately, remilitarization.¹⁴ In some Central and Eastern European states professional trade-union-like associations of servicemen were accepted by the military authorities as legitimate collective representatives of the rank and file. In other states they are not recognised and / or are simply prohibited.

¹⁴ The Hungarian case is thoroughly discussed in Rudolf Joo, *The Democratic Control of Armed Forces*, Chaillot Paper 23, WEU Institute for Security Studies, Paris 1996.

Concluding Observations

Experience of the earlier post-authoritarian transition among the present NATO members has shown that the political and military intercourse with and within the Western alliance has contributed to the strengthening and stabilising liberal democratic norms and institutions also in the area of civil - military relations. Similar patterns of democratic stabilisation and of liberal enculturation among the civilian and military elites could be expected to take place also in Central and Eastern Europe. Contributing to such evolution is one of the stated NATO's aims in its relations with the countries in the region, notably within the framework of the "Partnership for Peace". Identical, similar or compatible goals have been pursued and corresponding values expounded by the Western European Union (WEU) and by the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). On the other hand, the negative Greek and Turkish experience in the 1960s and 1970s tells us that under the conditions of social and political crises the divided civilian elites and weak parliamentary institutions might not be able to resist a relapse to praetorianism. Even France was edging towards it in 1968.

The interface between the democratic civilian institutions and the armed forces, an inherently authoritarian institution, has been and will always remain a source of tension and of conflicting interests. Chris Donnelly rightly stated recently: "A country which has no problems in civil - military relations and democratic control is a country which has no democracy"¹⁵. The record of mature Western democracies shows the need for institutional readjustment, usually following and not preceding social, cultural and political evolution in the society at large. It follows that the democratic transformation of civil - military relations in Central-Eastern Europe should not be taken as something attained and secured once and forever. Rather this historic achievement is in the need of constant attention, renewal and adaptation. The Central East European systems of civil - military relations have on the whole moved closer to the Western European patterns, but in various degrees and with different speeds. Civilian rule has been reaffirmed as the norm. This time it is democratic civilocracy, contrary to the 1948-1989 period. This democratic shift represents a development of historical proportion.

The democratic transition in the region has by necessity passed along a bumpy road, accompanied at times by tensions, deep crisis, sharp social conflicts, political explosions, occasional state implosion and setback. Social unrest has been pervasive region-wide, while political instability and violence affected mostly the Balkans. For a number of reasons and much to the annoyance of many Central and Eastern European politicians and intellectuals, the invisible line separating the two halves of Europe might well remain a reality for quite some time. The different social fabric, political traditions as well as the elites' habits and proclivities will provide for some

¹⁵ Chris Donnelly, "Defense Transformation in the New Democracies: a Framework for Tackling the Problem", in *NATO Review*, no. 1, January 1997, vol. 45, p.17. The problems in mature Western democracies were analysed in *National Security and Democracy: A Symposium, Armed Forces and Society*, vol. 20, no. 3, 1994.

divergence, also in civil - military relations. The partly contrasting trends in societal value changes combined with the still considerable economic and technological gaps are likely to favour the preservation of the Central and Eastern Europeans' distinctness.

The inclusion of several Central and Eastern European states would only somewhat increase the existing political, cultural and organisational pluralism within the NATO. The alliance has already shown how to deal with the very considerable diversity of political cultures and styles among its members, which has further expanded since the electoral victory of an Islamist party in Turkey.

Furthermore the observed deviations from the ideal type of Western liberal civil - military relations are of far lesser magnitude in the region, than those which were observed in the past among NATO's Balkan and Iberian member-states. Not to speak of the plain dictatorships in Franco's Spain and Tito's Yugoslavia, which were treated as serious candidates in 1951-1952. Much later military coups occurred and military rule operated for years in several NATO members. Even today the Alliance tolerates merely symbolic civilian supremacy over the armed forces, thinly veiled threats by the military addressed at the civilian authorities, oppressive policies toward national minorities, even the denial of their existence, extensive use of torture and other serious violations of human rights etc. in, at least, one of its member-states. The desired democratic standards, including those in civil - military relations, ought to be equally applied to the present members and to the candidates for membership. The absence of double standards is essential for maintaining the coherence of NATO as an alliance of democracies.

Yes, there are obvious imperfections and shortcomings in civil-military relations of Central and Eastern European states. It would be wrong to underestimate them and also the national and multilateral efforts to reduce and overcome them. I conclude however, that none of the most often mentioned Central-Eastern European front-runners should be disqualified on the strength of its internal record in civil - military relations.

It should be added that fulfilling the informal NATO expectations does not by far suffice to bring a candidate into the alliance. The present candidates are subjected to much sterner examination than the tests applied in the past to several present NATO members. The Central-Eastern European candidates, e.g., must simultaneously show a good political, economic, human, minority rights and foreign policy record as well as contribute meaningfully to collective defence and common security. Moreover we know from the report of the high Dutch advisory council that such additional considerations as land contiguity with NATO members, the assured and wide support for NATO membership in a candidate country as well as the absence of across-the-border national minorities have also been seriously taken into account in assessing them.¹⁶

It could be realistically said that the final decision announced in Madrid is based on consensus reached finally within the alliance. It reflects in a compromise version

¹⁶ *From Collective Defense to Collective Security? The Adaptation and Enlargement of NATO*, Advisory Council on Peace and Security. The Hague 1997, p. 41.

the partly diverging geopolitical priorities of the United States and other NATO powers. And compromises are usually based on the lowest common denominators. The need and the desire to manage the sensitive relations with Russia, to avoid jeopardising Ukraine's and the Baltic republics' delicate positions etc. have, no doubt, prominently figured in NATO's internal debates on the enlargement.

These considerations, personal relations between the key leaders and even unrelated matters might well weigh more heavily on the final choice than the eligibility marks which could be discerned from the above-quoted Western reports. The double restraint of tough ratification requirements (particularly in the US Senate) and the self-imposed time frame of actual admission by summer 1999 have reduced the number of Central-Eastern European invitees for the first round of enlargement to a minimum. These circumstances would however also tend to produce a credible group of countries which might be invited in the second round.

ANNELI UTE GABANYI

Rumänien und der NATO-Gipfel von Madrid

Zwar hatte Rumänien am 26. Januar 1994 als erster ehemaliger Warschauer-Pakt-Staat das Abkommen über NATO - "Partnerschaft für den Frieden" unterzeichnet, doch erst seit dem friedlichen Machtübergang im Zuge der Wahlen von 1996 wird das Land gelegentlich in einem Atemzug mit den aussichtsreichsten, wenn auch offiziell noch nicht nominierten Kandidaten für den NATO-Beitritt in Madrid genannt. Die politische Akzeptanz der euro-atlantischen Integration bei Bevölkerung wie den Eliten Rumäniens ist die höchste im Beitrittsgebiet und der Vorsprung Rumäniens bei Reform und NATO-Anpassung der Streitkräfte unumstritten. Doch erst die neue Regierung ging daran, die halbherzigen Strukturereformen der notleidenden Wirtschaft energisch voranzutreiben. Mit dem Abschluß eines Grundlagenvertrags mit der Ukraine und einem qualitativen Sprung nach vorn in den Beziehungen zum Nachbarn Ungarn gelang zudem die Erfüllung der außenpolitischen Kriterien für den NATO-Beitritt. Dennoch einigten sich die Mitgliedsstaaten der NATO auf ihrem Gipfeltreffen am 8.7.1997 in Madrid nur auf drei Beitrittskandidaten in der ersten Erweiterungsrunde. Rumänien und Slowenien wurden für ihre Fortschritte in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft als aussichtsreiche Anwärter für eine mögliche aber noch nicht näher spezifizierte zweite Runde der NATO-Erweiterung erwähnt. Trotz Nichtaufnahme in der ersten Runde sieht sich Rumänien als Teil der Prozesse, die im Bündnis ablaufen, und will auch weiterhin zur Erfüllung seiner globalen und regionalen Zielsetzungen beitragen.

Der NATO-Beitritt - eine Schicksalsfrage für Rumänien

Spitzenvertreter der NATO werden nicht müde zu betonen, daß der Erweiterungsprozeß des westlichen Bündnisses ein offener Prozeß sei, der gemäß den im Dezember 1995 auf der Tagung des NATO-Rates festgelegten Kriterien ablaufen werde.¹ Offiziell hat die NATO wenige Wochen vor der Gipfelkonferenz in Madrid noch keine Angaben über die Anzahl oder die Identität der künftigen Beitrittskandidaten abgegeben. Übereinstimmung unter den wichtigsten Mitgliedsstaaten der NATO gibt es offenbar nur darüber, daß nicht alle Beitrittskandidaten auf einmal aufgenommen werden können und sollen.

Inoffiziell ist der Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozeß in dieser Frage in und zwischen den Kanzleien der westeuropäischen Staaten offenbar schon weiter gediehen. Als sichere Kandidaten werden Tschechien, Ungarn und Polen gehandelt. Trotz gegenteiliger Beteuerungen sind sich, so die Vizepräsidentin des deutschen

¹ NATO-Generalsekretär Xavier Solana anlässlich des Besuchs des rumänischen Verteidigungsministers Victor Babiuc in Brüssel. In: *Romanian Military Newsletter*, Volume 2.11, March 1997.

Bundestags, Antje Vollmer, "die meisten Beobachter darin einig, daß die Aufnahme weiterer Staaten in die NATO über die bereits genannten hinaus unwahrscheinlich ist." Als Gründe für die Begrenzung der NATO-Aufnahme auf die genannte Dreier- oder maximal Vierergruppe nennt sie den Widerstand Rußlands, das innenpolitische Kalkül der Vereinigten Staaten, die Kostenfrage sowie die unsichere politische Lage in einigen Ländern.²

Die Frage der NATO-Erweiterung und der Chance Rumäniens, zum Kreis der ersten - und vielleicht einzigen - Anwärtler auf die Mitgliedschaft im Atlantischen Verteidigungsbündnis zu gehören, wird in der rumänischen Öffentlichkeit als eine schicksalhafte Entscheidung wahrgenommen. Es wird aufmerksam registriert, daß die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten in den westlichen Medien selten gemäß den offiziell vorgegebenen Kriterien analysiert werden. Da wird unterschieden zwischen "front-runners" (Polen, Ungarn, Tschechien) und "non-starters" (der Rest)³, zwischen ehemals kommunistischen Ländern, die "prosperous and stable" sind (Polen, Ungarn, Tschechien), deren Aufnahme in EU und NATO nur eine Frage des Zeitpunkts seien, und "armen" Ländern, (Bulgarien, Rumänien, Albanien), die angeblich auf einen Status zusteuern sollen, der als "depressed Euro-Suburb" beschrieben wird.⁴ Es wird nicht selten differenziert zwischen "Musterknaben" (Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien) und "Sorgenkindern" (Rumänien, Bulgarien)⁵, zwischen den "Eliteststaaten" (Polen, Tschechien, Ungarn) und den "Randstaaten Sub-Europas" (Bulgarien, Rumänien)⁶. Der - von einem Bukarester Journalisten so genannte - "Nervenkrieg"⁷ rund um die Ausdehnung der NATO nach Osten läßt die rumänische Öffentlichkeit zwischen Verzweiflung und Hoffnung hin und her pendeln.

Emotional geführte Debatten zum Thema "NATO-Integration" sind in Rumänien jedoch nicht neu. Vielmehr sind sie spätestens seit Juli 1991 an der Tagesordnung, als der damalige NATO-Generalsekretär Manfred Wörner Rumänien einen ersten Besuch abstattete. Damals hatte Wörner sich dafür verbürgt, daß die NATO Rumänien bei ihrem Erweiterungsprozeß weder diskriminieren noch ausgrenzen werde.⁸ Solche Befürchtungen waren nicht ganz unbegründet, denn mit dem Umsturz vom Dezember 1989 war in Rumänien mit der *Front der Nationalen Rettung* unter Ion Iliescu eine Gruppe an die Macht gekommen, die zunächst von der bisherigen

² Antje Vollmer, Von Brandt und Genscher lernen. Die NATO-Erweiterung muß mit einer neuen Entspannungspolitik verbunden werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.2.1997.

³ Almar Latour, Europe in Transition, in: *Wall Street Journal Europe*, 27.12.1996.

⁴ Jane Perlez, Chasm Across Eastern Europe Splits Stable Nations From Poor, in: *International Herald Tribune*, 25.1.1997.

⁵ Matthias Rüb, Gemeinsam im Osten Europas, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.1.1997.

⁶ Josef Riedmiller, Die Zeitbombe Sub-Europa, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3.2.1997.

⁷ Petre Mihai Băcanu, NATO apără mai multe teritorii (Die NATO verteidigt mehrere Territorien), in: *România Liberă*, 24.3.1997.

⁸ Siehe hierzu: Anneli Ute Gabanyi, Rumäniens Sicherheit und die NATO, in: *Südosteuropa*, 1/2, 1994, S. 1-17.

rumänischen Autonomiepolitik von der Sowjetunion abgerückt war. Im Gegensatz zu den konservativen Kräften in der neuen Führung unternahmen westlich orientierte und reformfreundliche Mitglieder der Regierung Petre Roman zugleich erste Schritte auf dem Weg einer Annäherung Rumäniens an die politischen und militärischen Institutionen des Westens.

Bei den Wahlen im September 1992 verlor jedoch die Präsident Ion Iliescu stützende Partei, die sich von dem Parteiflügel um den inzwischen gestürzten Ministerpräsidenten Petre Roman abgespalten hatte, die absolute Mehrheit. Die Parteien der demokratischen Opposition, die im Wahlkampf für einen baldigen Beitritt des Landes zur NATO eingetreten waren, gewannen an Einfluß, den sie im Parlament einzubringen wußten. So ist es zu erklären, daß bereits das Regierungsprogramm der 1992 gewählten Minderheitsregierung die volle Integration in die westeuropäischen Strukturen, einschließlich NATO und WEU, als das außenpolitische Staatsziel Rumäniens bezeichnete. In einem Schreiben an den NATO-Generalsekretär vom 18. September 1993 suchte Präsident Iliescu offiziell um die NATO-Mitgliedschaft Rumäniens an. Am 26. Januar 1994 unterzeichnete Rumänien als erster ehemaliger Warschauer-Pakt-Staat das Abkommen über die NATO - "Partnerschaft für den Frieden". Unmittelbar nach Polen stellte Rumänien am 28. April 1994 als zweites Land sein individuelles Partnerschaftsprogramm im Brüsseler NATO-Hauptquartier vor. Am 26. April 1996 begann der individuelle Dialog zwischen Rumänien und der NATO. Zwei weitere Gesprächsrunden fanden im Juli und im Oktober 1996 statt.

Im Wahlkampf des Jahres 1996 spielte die Frage des NATO-Beitritts ebenfalls eine wichtige Rolle. Der amtierende Präsident Iliescu und die damalige Regierung warben mit ihren wirklichen oder behaupteten außenpolitischen Erfolgen, die damalige Opposition warf der Führung vor, die Chancen Rumäniens auf eine NATO-Mitgliedschaft durch ihre nicht immer eindeutige und transparente Außenpolitik sowie durch die Regierungsallianz mit linksnationalistischen Parteien möglicherweise verspielt zu haben.⁹

Politische Kriterien

Durch den Ausgang der Wahlen im November 1996 und der von der neuen Führung getroffenen oder eingeleiteten Maßnahmen wurden mit Blick auf die politischen, gesellschaftlichen und militärischen Kriterien für Rumäniens NATO-Anwartschaft neue Prämissen geschaffen.

- Es fand ein friedlicher, demokratischer Machtwechsel statt. Die regierende Partei der Sozialen Demokratie verlor ihre bisherige relative Mehrheit. Stärkste politische Kraft im Senat und im Abgeordnetenhaus wurde das bisherige Oppositions-

⁹ Emmerich Reichrath, Wahlkampf und Außenpolitik, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien*, 1.5.1996, und Octavian Ştoreanu, Guvernarea Iliescu îşi asumă un eşec istoric, România rămâne în afara NATO (Die Regierung Iliescu übernimmt die Verantwortung für ein historisches Versagen, Rumänien bleibt außerhalb der NATO), in: *Azi*, 6.5.1996. Siehe auch: *Adevărul*, 9.11.1996.

bündnis Rumänische Demokratische Konvention. Erstmals schied auch der Staatschef auf friedlichem, demokratischem Wege aus dem Amt. Anstelle des bisherigen Amtsinhabers Ion Iliescu, den die Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens aufgestellt hatte, wählten die Bürger den Vorsitzenden der oppositionellen Rumänischen Demokratischen Konvention, Emil Constantinescu, zum neuen Staatspräsidenten.¹⁰

Damit befand sich Rumänien, wie schon 1989, in einer phasenverschobenen Gegenentwicklung zum Rest der ehemals kommunistischen Staatenwelt Ostmitteleuropas. Während anderswo, beispielsweise in Ungarn und Polen, das Pendel von den konservativen Parteien inzwischen zurück zu sozialdemokratisch mutierten Reformkommunisten ausgeschlagen hatte, bildeten in Rumänien im Gegenzug dazu die Parteien der antikommunistischen Opposition - Christdemokraten, Liberale und Sozialdemokraten - gemeinsam mit den Vertretern der ungarischen Minderheit eine neue Regierung.

- Der Verband der ungarischen Minderheit wurde in die Regierung eingebunden. Bereits vor den Wahlen von 1996 war der Rahmen, für die in der Verfassung garantierten Rechte der Minderheiten, ihre ethnische, sprachliche und religiöse Identität beizubehalten und auch *de jure* im rumänischen Parlament auch dann vertreten gewesen, wenn sie bei den Wahlen nicht die erforderliche Stimmenzahl erzielen hätten können. Es gab jedoch Ansatzpunkte für Kritik an der bisherigen Minderheitenpolitik, insbesondere hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen im Bereich der Bodenrestitution, der Schulpolitik und der Restitution des Körperschaftsvermögens.

Mit der Einbindung des *Demokratischen Verbandes der Ungarn Rumäniens*, der politischen Vertretung der ungarischen Minderheit, in die neue Regierung von Ministerpräsident Ciorbea, der Ernennung des Ungarn György Tokay zum Minister für Nationale Minderheiten sowie des Deutschen Klaus Fabritius zu seinem Staatssekretär hat diese Politik eine qualitativ neue Stufe erreicht.¹¹ Damit sind die Voraussetzungen geschaffen für eine dauerhafte Lösung ethnischer Probleme auf dem Wege der Demokratisierung der Gesellschaft und der partnerschaftlichen Annäherung an das Nachbarland Ungarn.

- Die Umsetzung radikaler Wirtschaftsreformen und der Kampf gegen die Korruption wurden eingeleitet. Das Langzeitprogramm der Regierung zielt auf eine Fortführung der begonnenen und eine Inangriffnahme, der seit 1989 nur in Aussicht gestellten oder formal betriebenen Reformen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Die Hauptpunkte heißen Dezentralisierung, Beschneidung der Bürokratie, Privatisierung, Ausschaltung der Monopole und Begünstigung der Konkurrenz, Senkung der Steuern und Abgaben, Sozialschutz für wirklich Bedürftige, Transparenz. Eine geänderte Gesetzeslage bietet westlichen

¹⁰ Siehe hierzu Anneli Ute Gabanyi, Kommunalwahlen in Rumänien, in: *Südosteuropa*, 11/12, 1996, S. 781 - 814.

¹¹ Andras Oplatka, Rumäniens Ungarnverband als Regierungspartei. Jäher Rollenwechsel und innere Gegensätze, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 3.3.1997.

Investoren neuerdings erstmals die Möglichkeit, in Rumänien Grund und Boden zu erwerben.

- Der, von dem neu gewählten rumänischen Präsidenten Emil Constantinescu persönlich angeregte und von einem eigens dafür eingerichteten Departement innerhalb der Regierung koordinierte Kampf gegen Korruption und Wirtschaftskriminalität richtet sich nicht nur gegen die Korruption im Inneren. Gleichzeitig stellt Rumänien sich auch als Vorreiter bei der Bekämpfung jener neuen Sicherheitsrisiken dar, die aus rumänischer Sicht künftig an Bedeutung gewinnen werden.¹²
- Die zivile Kontrolle der Sicherheitsdienste wurde verbessert. Formalrechtlich stand der Rumänische Nachrichtendienst SRI, der im Juni 1990 gegründet, doch erst im Jahre 1992 gesetzlich konstituiert wurde, unter der Kontrolle des Parlaments. Im In- und Ausland wurden jedoch Zweifel an der politischen Integrität des Leiters des Nachrichtendienstes Virgil Măgureanu. Im Mai 1997 trat er, wenige Monate vor dem Auslaufen seiner regulären Amtszeit, zurück. Die neue Regierung beabsichtigt zudem, die Zahl der Dienste zu beschränken, ihre Zusammenarbeit zu verbessern und die demokratische Kontrolle und Transparenz auf diesem Gebiet zu verankern.
- Die neugewählte Regierung forcierte die Ausrichtung der Außenpolitik Rumäniens gemäß den Normen der OSZE. In den Jahren nach der Wende hatte Rumänien Grundlagenverträge mit Bulgarien und Serbien abgeschlossen. Die Unterzeichnung und Ratifizierung des in beiden Ländern lange umstrittenen Grundlagenvertrags mit Ungarn erfolgte noch vor den Parlamentswahlen vom November 1996. Die neue Regierung verlieh der Gestaltung der Beziehungen zu Ungarn eine neue Dimension. Um die Priorität der Beziehung zu dem "natürlichen Verbündeten"¹³ Ungarn zu betonen, unternahm Außenminister Adrian Severin im Januar 1997 und Premierminister Victor Ciorbea im März 1997 ihre ersten Auslandsbesuche nach Ungarn. Im Mai dieses Jahres unternahm der ungarische Staatspräsident Árpád Göncz einen historisch zu nennenden Staatsbesuch in Rumänien. Um die bereits sehr gut funktionierenden militärischen Beziehungen weiter zu vertiefen, hat die rumänische Seite die Bildung einer gemeinsamen rumänisch-ungarischen Peacekeeping-Einheit vorgeschlagen.
- Mit der Unterzeichnung eines Grundlagenvertrags mit der benachbarten Ukraine im Juni 1997 löste die rumänische Diplomatie nach vierjährigen schwierigen Verhandlungen ihr wichtigstes und wohl auch heikelstes Problem. Der Vertrag ist das Ergebnis einer Reihe von Kompromissen. So einigten sich die beiden Seiten auf eine generelle Verurteilung "ungerechter Akte totalitärer Regime und Militärdiktaturen". Sie bekennen sich zu den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und dabei ausdrücklich zur Unantastbarkeit der Grenzen. Hinsichtlich der Minderheitenrechte nimmt der Vertragstext Bezug auf die Empfehlung des Europarats 1201. Zudem wurde die geplante Einrichtung zweier Euroregionen angekün-

¹² Andreas Oplatka, Kampf um den Rechtsstaat in Rumänien, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.1.1997.

¹³ Andreas Oplatka, Annäherung zwischen Rumänien und Ungarn, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 28.1.1997.

digt, denen sich auch die Republik Moldova anschließen wird. In den beiden noch nicht gelösten Fragen hinsichtlich der - dem Donaudelta vorgelagerten - Schlangeninsel, bzw. des Grenzverlaufs, wurde vereinbart, diese auf dem Verhandlungswege innerhalb der kommenden zwei Jahre einer Lösung zuzuführen. Andernfalls wollen die Vertragspartner sich dem Schiedsspruch des Internationalen Gerichtshofs unterwerfen.¹⁴

Gesellschaftliche Kriterien

- Hinweise auf die europäische Identität der Rumänen, die als einziges Volk im Beitrittsraum einem westeuropäischen Sprach- und Kulturkreis angehören, sind Konstanten der Bukarester Außenpolitik. Offizielle Stellen verweisen auf die Tatsache, daß alle anderen lateinischen Staaten Europas - Frankreich, Italien, Spanien und Portugal - der NATO bereits angehören. Aus der Sicht der Bevölkerung wie auch ihrer politischen Eliten stellt die euro-atlantische Integration für dieses mitteleuropäische Land am Rande des Balkans eine "natürliche und gleichzeitig legitime Option"¹⁵ dar. Die "lateinische Orthodoxie" der Rumänen wird als Brücke zwischen West-Christentum (Katholizismus, Protestantismus) und Ost-Christentum (slawische Orthodoxie) gesehen.
- Von allen Beitrittskandidaten genießt der NATO-Beitritt (wie auch der angestrebte Beitritt des Landes zur EU) in Rumänien die höchste Akzeptanz in der Gesellschaft. Bei den von der Europäischen Kommission durchgeführten Umfragen steht Rumänien mit 95 % Ja-Stimmen und 5 % Nein-Stimmen an der Spitze aller ostmitteleuropäischen Staaten.¹⁶ Die Tendenz ist seit den ersten Befragungen zu diesem Thema Anfang der 1990er Jahre steigend. Für dieses gesamtgesellschaftliche Ziel ist die Bevölkerung bereit, die daraus entstehenden Kosten zu tragen. So antworteten die - im Rahmen einer Meinungsumfrage in Bukarest - befragten Bürger auf die Frage, ob sie bereit wären, die Kosten für die Modernisierung der Streitkräfte im Zuge der NATO-Erweiterung in Höhe von drei bis vier Milliarden Dollar zu tragen, 70 % mit "Ja", 16 % mit "Nein" und 14% sagten, sie könnten das nicht abschätzen.¹⁷

Die Zustimmung der Gesamtbevölkerung zur NATO-Integration deckt sich mit ihrer Akzeptanz durch die rumänischen Streitkräfte. Gemäß einer Umfrage sprachen sich 94,75 % der befragten Offiziere in den Stäben für eine Integration Rumäniens in die NATO aus, 92,03 % glaubten überdies, durch die Integration

¹⁴ Kiew und Bukarest paraphieren Grundvertrag. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5.5.1997.

¹⁵ Text der Rede von Außenminister Adrian Severin vor dem Königlichen Institut für Internationale Beziehungen in Brüssel vom 24.3.1997.

¹⁶ Zum Vergleich: Polen: 92 % Ja-Stimmen, 8 % Nein-Stimmen. Slowenien: 71 % Ja-Stimmen, 29 % Nein-Stimmen. Tschechische Republik und Ungarn: 59 % Ja-Stimmen, 41 % Nein-Stimmen. Bulgarien: 52 % Ja-Stimmen, 48 % Nein-Stimmen. In: *Central and Eastern Eurobarometer*, European Commission, 6/März, 1996.

¹⁷ Adevărul, 12.2.1997. Die Umfrage wurde vom Zentrum für Urbane und Regionale Soziologie im Auftrag der Manfred-Wörner-Gesellschaft in Bukarest durchgeführt.

würde die nationale Sicherheit Rumäniens gewährleistet. Befragt nach ihrer Haltung zur Teilnahme rumänischer Soldaten an Missionen im Ausland, äußerten sich 89,96 % zustimmend. Davon bejahten 77,17 % den Einsatz bei Peacekeeping-Einsätzen, 96,65 % den Einsatz bei humanitären oder Rettungsaktionen.¹⁸

- Die Zielstrebigkeit, mit der die neu gewählte rumänische Führung ihre Bemühungen um eine rasche Einbindung Rumäniens in die euro-atlantischen Strukturen vorantreibt, beruht zu einem nicht unerheblichen Teil auf einem Konsens aller politischen Kräfte des Landes unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit oder Ideologie. Bereits 1994 wurde zur Vorbereitung auf den angestrebten NATO-Beitritt ein *Nationaler Konsultativrat für die Europäische und Atlantische Integration* ins Leben gerufen, dem Vertreter aller im Parlament vertretenen politischen Parteien sowie mehrerer Nichtregierungsorganisationen angehören. Im Juni 1996 und im April 1997 richtete das rumänische Parlament einen einstimmigen Appell an die Parlamente aller NATO-Staaten, worin sie den allgemeinen Konsens für diese außenpolitische Option ihrer Regierung hervorhoben und um Unterstützung für den Beitritt Rumäniens zur NATO baten.

Militärische Kriterien

Während vor den Wahlen im November 1996 in den Staaten des Bündnisses gelegentlich Zweifel an der demokratischen Lage Rumäniens oder an seiner Bereitschaft zum Ausgleich mit Nachbarstaaten geäußert wurden, ist die positive Bewertung der militärischen und militärpolitischen Parameter Rumäniens für den NATO-Beitritt - Zivilkontrolle, Streitkräfte reform, Kompatibilität der Ausrüstung, Interoperabilität und Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen mit NATO, UNO und OSZE - unter Fachleuten unumstritten.

- Zivilkontrolle der Streitkräfte: In Rumänien ist die mehrstufige Reform der rumänischen Streitkräfte bereits 1991 als interner Prozeß der Demokratisierung und Modernisierung angelaufen. Die Spezifika der rumänischen Militärpolitik vor der Wende, die sich hinsichtlich Struktur, Doktrin, Ausrüstung und Allianzverhalten von allen anderen Armeen der ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten unterschieden, bildeten die Grundlage für eine Streitkräfte reform eigenen Zuschnitts. Der Generalstab ist in das Verteidigungsministerium integriert, es gilt das Primat der Politik.
- Die im November 1991 verabschiedete neue rumänische Verfassung bildet den rechtlichen Rahmen für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte als einer Komponente der exekutiven Macht. Diese Kontrolle erfolgt durch die folgenden Institutionen: Parlament, Staatspräsident, Verteidigungsrat, Regierung, Militärgerichtsbarkeit, Verfassungsgericht, Oberster Finanzhof und Ombudsman.
- Die grundlegenden außen- und innenpolitischen Optionen des Landes sind sowohl im Regierungsprogramm des neuen Premierministers Victor Ciorbea als auch in dem "Integrierten Konzept der Nationalen Sicherheit" und der darauf be-

¹⁸ *Curierul Național*, 12.3.1997.

- ruhenden Militärdoktrin festgeschrieben. Weitere Grundprinzipien der rumänischen Verteidigungspolitik lauten: defensive Ausrichtung, "glaubwürdige Verteidigungskapazität", Interoperabilität mit den Armeen der westlichen Staaten, insbesondere der NATO-Mitglieder, Truppenreduzierungen gemäß dem CFE-Vertrag, Schaffung einer Berufsarmee.
- Seit März 1994 steht nicht mehr - wie bisher - ein General, sondern ein Zivilist an der Spitze des Verteidigungsministeriums. Der Hauptabteilung Verteidigungspolitik und internationale Beziehungen steht seit 1992 ein Zivilist als Staatssekretär vor. Im Zuge der 1991 eingeleiteten Streitkräftereform wurden rund 150 militärische in zivile Führungspositionen umgewandelt.¹⁹ Zur Zeit beträgt der Anteil der Zivilisten am Personal der Streitkräfte gemäß Auskünften aus dem rumänischen Verteidigungsministerium rund 20 %, er soll weiter ansteigen.
 - Um die dafür erforderlichen Zivilkräfte auszubilden, wurde bereits im Jahre 1992 nach westlichen Vorbildern die Nationale Verteidigungsakademie (Colegiul Național de Apărare) eingerichtet, wo Zivilisten gemeinsam mit Soldaten geschult werden. Zwischen 1992 und 1996 haben 78 Militärs und 72 Zivilisten die Nationale Verteidigungsakademie absolviert.²⁰
 - Zwischen 1990 und Mitte 1996 wurden insgesamt 473 rumänische Offiziere im westlichen Ausland ausgebildet, davon 91 bei der NATO, 84 in den USA, 80 in Großbritannien, 70 in der Bundesrepublik Deutschland, 45 in Italien, 40 in Kanada, 34 in den Niederlanden und 29 in Frankreich.
 - Die Transparenz der Verteidigungspolitik wurde erhöht. 1991 wurde beim Verteidigungsministerium eine Hauptabteilung für Militärinformation und Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet, die sowohl innerhalb der Truppe als auch mit Blick auf die Gesellschaft wirkt: Sie gibt z. B. einen wöchentlichen englischsprachigen Informationsbrief (Newsletter) heraus, der auch im Internet abrufbar ist.
 - Die Umstrukturierung der rumänischen Streitkräfte war bereits Ende 1995 abgeschlossen. Die Divisions- und Regimentsebenen wurden aufgelöst und die Korps- und Brigadeebenen wieder eingeführt. Im Jahre 1996 betrug die Zahl der Berufssoldaten in den rumänischen Streitkräften 17 %.
 - Die Streitkräfte werden kleiner, aber flexibler. Ende 1995 waren die gemäß unter dem CFE-Vertrag für Rumänien festgelegten personellen und materiellen Obergrenzen erreicht oder unterschritten.²¹ Zum 1. März 1997 erfolgte die Aufstellung

¹⁹ Romanian Ministry of Defence, Military Information and Public Relations Department (Hrsg.), *Romanian Armed Forces. In the Service of Peace*, Bukarest 1997.

²⁰ Welchen Gewinn diese Akademie für die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Strukturen bedeuten kann, läßt sich daran ablesen, daß sowohl der nach den Wahlen von 1996 neuernannte Generalstabschef Brigadegeneral Constantin Degeratu als auch der neue Staatssekretär und Leiter der Abteilung Verteidigungspolitik und Internationale Beziehungen Constantin Dudu Ionescu Absolventen des gleichen Jahrgangs dieser Akademie sind. Beide wurden übrigens nach der Wende von 1989 auch im westlichen Ausland ausgebildet - Degeratu in Großbritannien und Ionescu in den USA.

²¹ Das entspricht 230.000 Soldaten (abgebaut: 41.000), 1.375 Panzern (abgebaut: 1.591), 1.475 Artillerie mit einem Kaliber von 100 mm und mehr (abgebaut: 2.423), 2.100

einer Schnellen Eingreiftruppe. Ihr Aufbau entspricht den Anforderungen für einen möglichen Beitritt zu NATO-Strukturen und kann NATO-Kräften in Krisenfällen oder internationalen Friedensmissionen zugeteilt werden. Die Eingreiftruppe besteht je zur Hälfte aus Wehrpflichtigen und Berufssoldaten.²²

- Die Rüstungsproduktion und -beschaffung in den rumänischen Streitkräften ist darauf ausgerichtet, Interoperabilität mit NATO-Systemen zu erzielen, Betriebe der Rüstungsindustrie in Übereinstimmung mit europäischen Standards und den Sicherheitsvorschriften der NATO zu modernisieren und NATO-Standards einzuführen. Die Modernisierung der Ausrüstung der rumänischen Streitkräfte erfolgt durch Kooperation mit Rüstungsfirmen aus den NATO-Staaten, technischer Aufwertung vorhandenen Geräts gemäß NATO-Standards, Anschaffung von neuem Gerät oder Erwerb bzw. Entwicklung moderner Technologien für die eigene Rüstungsindustrie.²³

Eines der Argumente, das in den USA, aber auch in anderen Bündnisstaaten gegen eine Aufnahme Rumäniens in die NATO in der ersten Runde ins Feld geführt wird, ist die Behauptung, daß der Allianz im Falle einer Aufnahme Rumäniens besonders hohe Kosten entstehen würden.²⁴ Eine vom rumänischen Verteidigungsministerium ausgearbeitete Kosten-Nutzen-Rechnung geht hingegen von anderen Prämissen aus und gelangt zu ganz anderen Schlußfolgerungen. Darin wird die Bereitschaft Rumäniens betont, im Rahmen der NATO Verantwortung zu übernehmen und finanzielle Lasten mitzutragen. Man ist in Bukarest der Überzeugung, daß die Kosten einer eventuellen Nicht-Integration Rumäniens in die NATO um rund 34 % höher als die Kosten der Integration liegen würden. Die Kosten der Integration Rumäniens in die NATO hingegen können, so die erwähnte Studie, in allen Etappen der geplanten Modernisierungs- und Integrationsstrategie aus laufenden Haushaltsmitteln gedeckt werden. Der dafür eingeplante Anteil des Verteidigungshaushaltes liegt 1997 bei rund 2,5 %. Rumänien kämen dabei die Vorteile seines vor 1989 gültigen Konzepts der Rundum-Verteidigung ebenso zugute wie seine weitgehend paktunabhängige Rüstungs- und Beschaffungspolitik.

gepanzerte Fahrzeuge (abgebaut: 973), 430 Kampfflugzeuge (abgebaut: 78) und 120 Kampfhubschrauber (davon sind erst 16 vorhanden).

²² Diese modern ausgerüstete Eliteeinheit verfügt über 800 Mann und soll in wenigen Jahren auf 2.500 Soldaten aufgestockt werden. Siehe hierzu: Rumänien hat jetzt seine schnelle Eingreiftruppe, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien*, 5.3.1997.

²³ Auf der Liste der Modernisierungsprioritäten stehen Projekte der Luftwaffe, der Luftabwehr und der gepanzerten Fahrzeuge an erster Stelle. Zu den wichtigsten laufenden Vorhaben gehören der Ankauf von C-130 Herkules-Transportflugzeugen und F-16-Jagdflugzeugen aus den USA, die Modernisierung von MIG 21-Kampfflugzeugen und Hubschraubern in Israel, die gemeinsame Produktion von Kampfhubschraubern in Zusammenarbeit mit amerikanischen und französischen Rüstungsfirmen sowie die systemtechnische Optimierung des rumänischen Kampfpanzers TR 125, die in Zusammenarbeit mit der Firma Krauss-Maffei-Wehrtechnik erfolgen soll. Siehe hierzu: Florentin Popa, Procurement in the Romanian Armed Forces, Updaging with a View to Interoperability, in: *NATO's Sixteen Nations*, Special Issue 1996, November 1996, und Malte Kessler, Ion Iliescu auf Testfahrt mit Kampfpanzer Leopard 2, in: *Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien*, 3.7.1996.

²⁴ Evenimentul Zilei, 27.2.1997.

- Ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Interoperabilität mit NATO-Kräften haben die rumänischen Streitkräfte in den zurückliegenden Jahren unter Beweis gestellt. Im Jahre 1995 nahm Rumänien an 49 NATO-PfP Aktionen teil, 16 davon waren Übungen mit NATO- oder Nachbarstaaten. Im Jahre 1996 zählte man 60 NATO-PfP Aktivitäten, davon 25 Übungen. Auf dem Boden Rumäniens fanden drei große Übungen in den Bereichen Boden, Wasser und Luft im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" statt: COOPERATIVE DETERMINATION im September 1995, COOPERATIVE PARTNER und COOPERATIVE KEY im September bzw. Oktober 1996. Um diese PfP - Übungen zu ermöglichen, war die einschlägige Verfassungsgesetzgebung geändert worden. Für den Fall einer Integration in die NATO hat sich Rumänien ausdrücklich zu weiterem Souveränitätsverzicht bereit erklärt und die einschlägige Gesetzgebung dementsprechend modifiziert.²⁵
- Seit dem Jahre 1991, ihrer ersten Beteiligung mit einem Feldlazarett am Golfkrieg, nehmen rumänische Soldaten weltweit an Peacekeeping-Einsätzen teil: als militärische Beobachter an der UNIKOM-Mission im Irak und in Kuwait, mit einem Feldlazarett an der UNOSIM II-Mission in Somalia, mit einem Infanteriebataillon und einem Feldlazarett an der UNASVEN III-Mission in Angola, mit einem Logistikbataillon an der IFOR-Mission in Bosnien sowie im Rahmen des jüngsten OSZE-Einsatzes in Albanien.²⁶
- Ein Jahr nach Unterzeichnung des PfP-Abkommens schloß sich Rumänien 1995 dem PARP-Prozeß (PfP-Planning and Review Process) an. Dabei soll die Interoperabilität zwischen der rumänischen Armee und den NATO-Strukturen in den drei Teilstreitkräften sowie in den Bereichen Logistik und Sanitätswesen hergestellt werden.²⁷

Die Beitrittsstrategie der neuen Führung

Zur Zeit gibt die Regierung dem Ziel der NATO-Integration Vorrang vor der Eingliederung in die EU. Dafür gibt es mehrere Gründe: Erstens rechnet man in der rumänischen Regierung nicht damit, daß es nach der ersten bald eine zweite Aufnahmerunde in die NATO geben werde und setzt, so der Minister für europäische Integration, Alexandru Ioan Herlea, "alles auf eine Karte".²⁸ Zum zweiten stellt die Entscheidung über den NATO-Beitritt der mitteleuropäischen Staaten primär eine politische Entscheidung dar, bei der das Handicap Rumäniens -

²⁵ Siehe hierzu detailliert: Gavril Ghitas, Working in Harmony. Interoperability - a Priority Area, in: *NATO's Sixteen Nations*, Special Issue 1996, November 1996.

²⁶ Constantin Degeratu, Romania and the Partnership for Peace. The Romanian Armed Forces - A Partner for Peace, und Constantin Teodorescu, The Romanian Engineer Battalion and IFOR, sowie Petre Botezatu, One Year in Angola, in: *NATO's Sixteen Nations*, Special Issue 1996, November 1996.

²⁷ *Romanian Military Newsletter*, 12.3.1997.

²⁸ Georg Paul Hefty, Mit der ersten Welle in die NATO? Rumänien gibt der militärischen Integration Vorrang vor der wirtschaftlichen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.4.1997.

die zur Zeit schwierige Wirtschaftslage - nicht so schwer ins Gewicht fällt wie im Falle des EU-Beitritts. Und drittens ist die militärische Vorbereitung Rumäniens auf den Beitritt im Vergleich zu den anderen Beitrittsstaaten weit fortgeschritten, seine Chancen also größer als im Falle der EU. Das schließt nicht aus, daß Rumänien sich nicht gleichzeitig mit den Anstrengungen für den Beitritt zur NATO auch intensiv auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereiten würde.

Der Wählerauftrag und die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung bilden die Legitimationsgrundlage für die Entschlossenheit der neuen Führung, die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft sowie die Integration Rumäniens in die europäischen und euroatlantischen Strukturen gleichzeitig und mit dem gleichen Nachdruck zu verfolgen. Um dieser als absolut gesetzten politischen Priorität Rechnung zu tragen, hat die neue rumänische Führung eine aktive diplomatische Offensive eingeleitet, die in der westlichen Presse aufmerksam registriert wurde.²⁹

Die für die angestrebte europäische und euro-atlantische Integration notwendigen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Reformen sind der Gesellschaft aus der Sicht der neuen Führung nicht von außen vorgegeben. Es handelt sich vielmehr um selbst gestellte interne Reformziele, die unabhängig von der außenpolitischen Zielsetzung verfolgt werden. Anders als zur Zeit der vorherigen Regierung verzichtet man bewußt darauf, Rückfallpositionen aufzubauen oder Alternativen zu benennen. Für den Fall, daß Rumänien in Madrid nicht in den Kreis der Beitrittsländer aufgenommen wird, hat Bukarest keine Alternativen, sondern "Varianten" vorbereitet, die - so Außenminister Severin - alle die Fortführung der Bemühungen Rumäniens um die Aufnahme in die NATO beinhalten.³⁰

Rumäniens Sicherheitsangebot an die NATO

In ihrem Bestreben, die Beitrittswürdigkeit Rumäniens in die NATO zu fördern, betont die rumänische Diplomatie nicht die Sicherheitsbedürfnisse des Landes, sondern das rumänische Angebot an zusätzlicher Sicherheit für das Bündnis. Rumänien definiert sich selbst als "missing link" und stabilisierender Faktor im euro-atlantischen Sicherheitskonzept. Experten des Verteidigungs- und Außenministeriums verweisen dabei auf einen Katalog von geostrategischen, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Argumenten.

²⁹ Der Staatspräsident führte Gespräche am Rande des Weltwirtschaftsforums in Davos, hielt Ansprachen vor dem Europaparlament und am Sitz des NATO-Rates in Brüssel und konferierte mit dem französischen Präsidenten in Paris. Der neue Verteidigungsminister Victor Babiuc hielt sich zu Gesprächen mit hochrangigen NATO-Funktionären in Brüssel auf, Senatspräsident Petre Roman warb in Spanien um Unterstützung für einen frühen NATO-Beitritt Rumäniens. Während der ersten Monate des Jahres 1997 statteten zahlreiche Politiker, allen voran der französische Staatspräsident Jacques Chirac, Rumänien einen Besuch ab. Es folgten Staatsbesuche des rumänischen Präsidenten in Warschau und Polen, ihre ersten Auslandsbesuche führten Premierminister Victor Ciorbea und Außenminister Adrian Severin nach Ungarn.

³⁰ *Mediafax*, 11.2.1997.

Geostrategische Argumente:

- Zweitgrößtes Land des Assoziierungsgebiets, Einwohnerzahl (23 Mill.), mit wirtschaftlichem und militärischem Potential sowie größtes Land nahe der Südflanke von NATO und WEU,
- Keine gemeinsame Grenze mit einer Großmacht, mit allen damit verbundenen Risiken und Beschränkungen,
- 1.000 km schiffbarer Lauf der Donau als Teil des transeuropäischen Wasserweges zwischen Nordsee und 250 km Küste am Schwarzen Meer.

Wirtschaftspotential:

- Zweitgrößter potentieller Käufermarkt nach Polen im Assoziierungsbereich (23 Mill. Einwohner), Nähe zu den westlichen Märkten,
- Reiche Bodenschätze,
- Größter Seehafen östlich von Marseille,
- Mögliche Einbindung Rumäniens in Erdöl- und Erdgastransportsysteme (die Leitung Iran-Mitteuropa und die Schiffsverbindung Kaukasus-Europa über das Schwarze Meer und die Donau),
- Handelskorridor zwischen West-, Ost- und Südosteuropa, dessen Bedeutung im Zuge des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien eher gewachsen ist.

Sicherheitspolitische Kontinuität:

Rumänische Politiker verweisen auf die Kontinuität der Ausrichtung der rumänischen Außen- und Sicherheitspolitik dank dem Sonderstatus, den Rumänien vor 1989 im östlichen Bündnissystem eingenommen hat. Hierzu gehört die nationale, rein defensive Verteidigungsdoktrin ohne westliches Feindbild, die zu 80 % vom Warschauer Pakt unabhängige Rüstungsindustrie, die Tradition der Kooperation mit westlichen Rüstungsfirmen sowie die Tatsache, daß seit 1962 alle Führungskräfte des Landes, die Armee eingeschlossen, ausschließlich innerhalb der Landesgrenzen entstammen.

Rumänien als regionaler Stabilitätsfaktor:

An die Stelle von Gefährdungen und Risiken der Vergangenheit treten aus der Sicht Rumäniens neue Risiken der Zukunft: Islamischer Fundamentalismus, Konflikte im Zusammenhang mit der Kurdenfrage, Konflikte im Raum des ehemaligen Jugoslawien, Gefährdungen der europäischen Sicherheit aus dem Krisenbogen vom Kaukasus über Zentralasien, den Mittleren Osten, der Golfregion bis nach Nordafrika. Das rumänische Stabilitätsangebot an die NATO umfaßt folgende Punkte:

- Gemeinsam mit Polen Bildung einer Nord-Süd-Achse mit Stabilisierungseffekt in Richtung auf eine unabhängige Ukraine,
- Gemeinsam mit Ungarn und Slowenien Verstärkung der Südflanke der NATO mit Stabilisierungseffekt für den Balkan,
- Vervollständigung der Verbindungs- und Kommunikationslinien mit den beiden NATO-Mitgliedern der Südflanke,

- Stabilisierender Faktor mit Blick auf türkisch-griechische Spannungen dank guter Beziehungen zu beiden NATO-Staaten,
- Stabilisierender Faktor mit Blick auf die Kaukasusregion dank der Lage am Schwarzen Meer und guten Beziehungen zu Georgien, Armenien und Aserbeidschan.

Kein Erfolg für Rumänien auf dem Madrider Gipfeltreffen

Das Sicherheitsangebot Rumäniens ist bei den 16 Mitgliedstaaten der NATO auf unterschiedliche und gelegentlich auch gegensätzliche Reaktion gestoßen. Dies hängt zum Teil damit zusammen, daß die NATO-Mitglieder die mit der Frage der Reformierung des Bündnisses eng verzahnte Erweiterungsdiskussion auch dazu nutzen, eigene sicherheitspolitische Interessen ins Spiel zu bringen. Auf der NATO-Außenministerkonferenz am 30. Mai 1997 im portugiesischen Sintra wurde deutlich, daß neun der 16 NATO-Staaten den Beitritt Rumäniens und Sloweniens ausdrücklich unterstützten, während sich allein die USA und Island dagegen aussprachen. Fünf Länder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, vermieden eine Festlegung.

Im Anschluß an das Treffen der fünf christdemokratischen Regierungschefs der EU in Straßburg vom 10. Juni, an dem auch der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl teilnahm, erklärte der belgische Premierminister Martens, alle fünf EU-Regierungschefs unterstützten den rumänischen Wunsch nach Beitritt zur NATO. Diese Aussage wurde jedoch tags darauf auf Anfrage vom Bonner Kanzleramt mit dem Hinweis relativiert, es handle sich lediglich um eine Sympathiekundgebung für Rumänien.

Daraufhin preschte die amerikanische Regierung angesichts eines sich möglicherweise andeutenden Umdenkens der nordeuropäischen NATO-Mitglieder vor. Am 13. Juni erklärte US-Präsident Bill Clinton, die Vereinigten Staaten würden nur Polen, Ungarn und die Tschechische Republik zum NATO-Beitritt in der ersten Runde auffordern. Zeitgleich konfrontierte US-Verteidigungsminister William Cohen seine NATO-Amtskollegen in Brüssel mit dieser im Alleingang vorweggenommenen amerikanischen Entscheidung. Bis zum 8. Juli, dem Tag des Beginns des NATO-Gipfels in Madrid, versuchte die Bukarester Führung, trotz der sich abzeichnenden Entscheidung gegen eine Erweiterung der NATO um fünf neue Mitglieder, um Unterstützung für Rumänien zu werben. In dieser Phase rückte die Bundesrepublik Deutschland, von deren Haltung man die endgültige Entscheidung in Madrid abhängig machte, ins Zentrum der Bukarester Beitrittsstrategie. Am 2. Juli 1997 empfing Bundeskanzler Helmut Kohl den rumänischen Präsidenten Emil Constantinescu zu einem Arbeitsbesuch in Bonn. Dabei betonte der Bundeskanzler, daß die Bundesregierung und er selbst dem rumänischen Wunsch nach einem baldigen NATO-Beitritt mit viel Sympathie gegenüberstehe und ihn unterstütze, er verwies jedoch gleichzeitig auch dar-

auf, daß die Entscheidung darüber im Konsens aller 16 NATO-Partner in Madrid zu treffen sei.³¹

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland agierte in dieser Phase sehr geschickt. Indem sie am Vorabend des NATO-Gipfels und im Verlauf der dort geführten Debatten - trotz der frühen, eindeutigen Festlegung des deutschen Verteidigungsministers Volker Rühle auf eine Aufnahme Polens, Ungarns und Tschechiens - eine "eindeutige Festlegung vermied" und eine "moderierende Rolle"³² zwischen den USA und Frankreich einnahm, versuchte sie einem eventuellen Sympathieverlust in den Augen Rumäniens zuvorzukommen. Dies geschah nicht zuletzt auch mit Blick auf Frankreich, denn Paris hatte sich bis zuletzt für die NATO-Kandidatur Rumäniens (und Sloweniens) in der ersten Erweiterungsrunde eingesetzt, gegen den Widerstand der USA und Großbritanniens. Doch nach dem Wahldebakel der Konservativen war das Gewicht, das Präsident Jacques Chirac als Anwalt rumänischer Interessen in die Waagschale der NATO legen konnte, erheblich reduziert worden.

In ihrer offiziellen Erklärung auf dem NATO-Gipfel in Madrid einigten sich die Teilnehmerstaaten erwartungsgemäß auf die Aufnahme der drei aussichtsreichsten Kandidaten, deren Reformen, wie es darin hieß, unumkehrbar seien und die auf dem Weg in die atlantische Wertegemeinschaft weit fortgeschritten seien. Rumänien und Slowenien wurden wegen ihrer Fortschritte in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft als mögliche aussichtsreiche Anwärter für eine mögliche zweite Runde der NATO-Erweiterung erwähnt. Die Unterzeichnerstaaten vermieden es aber bewußt, sich auf eine zweite Erweiterungsrunde festzulegen oder deren Datum und Kandidaten bekanntzugeben.

Angesichts der quasi totalen Unterstützung der Bevölkerung für den NATO-Beitritt und der fieberhaften Versuche der rumänischen Politiker, in letzter Minute doch noch eine positive Entscheidung herbeizuführen, kommt die tiefe, aber relativ gelassene Enttäuschung über das Ergebnis des Madrider Gipfels für viele ausländische Beobachter überraschend. Das Ergebnis von Madrid - so Rumäniens Staatspräsident Emil Constantinescu - sei ein "vernünftiger Kompromiß". Die NATO, so Constantinescu, habe die Fortschritte Rumäniens anerkannt und Rumänien habe bewiesen, daß es der Mitgliedschaft im Bündnis würdig sei.³³

In einem offiziellen Kommuniqué des rumänischen Außenministeriums wird neben der legitimen Enttäuschung auch das Bewußtsein zum Ausdruck gebracht, alles Mögliche für den NATO-Beitritt in der ersten Runde getan zu haben. Die Integration des Landes in die europäischen und euro-atlantischen Strukturen werde ebenso wie die Fortführung demokratischer Reformen auch künftig feste Option Rumäniens bleiben, da sie den fundamentalen Interessen ebenso wie den Werten entsprechen, für die sich Rumänien definitiv entschieden habe. Trotz Nichtaufnahme in der ersten

³¹ Pressemitteilung der Bundesregierung vom 2.7.1997.

³² Entscheidung in Madrid: Zunächst Polen, Ungarn und die Tschechische Republik, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.7.1997.

³³ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.7.1997.

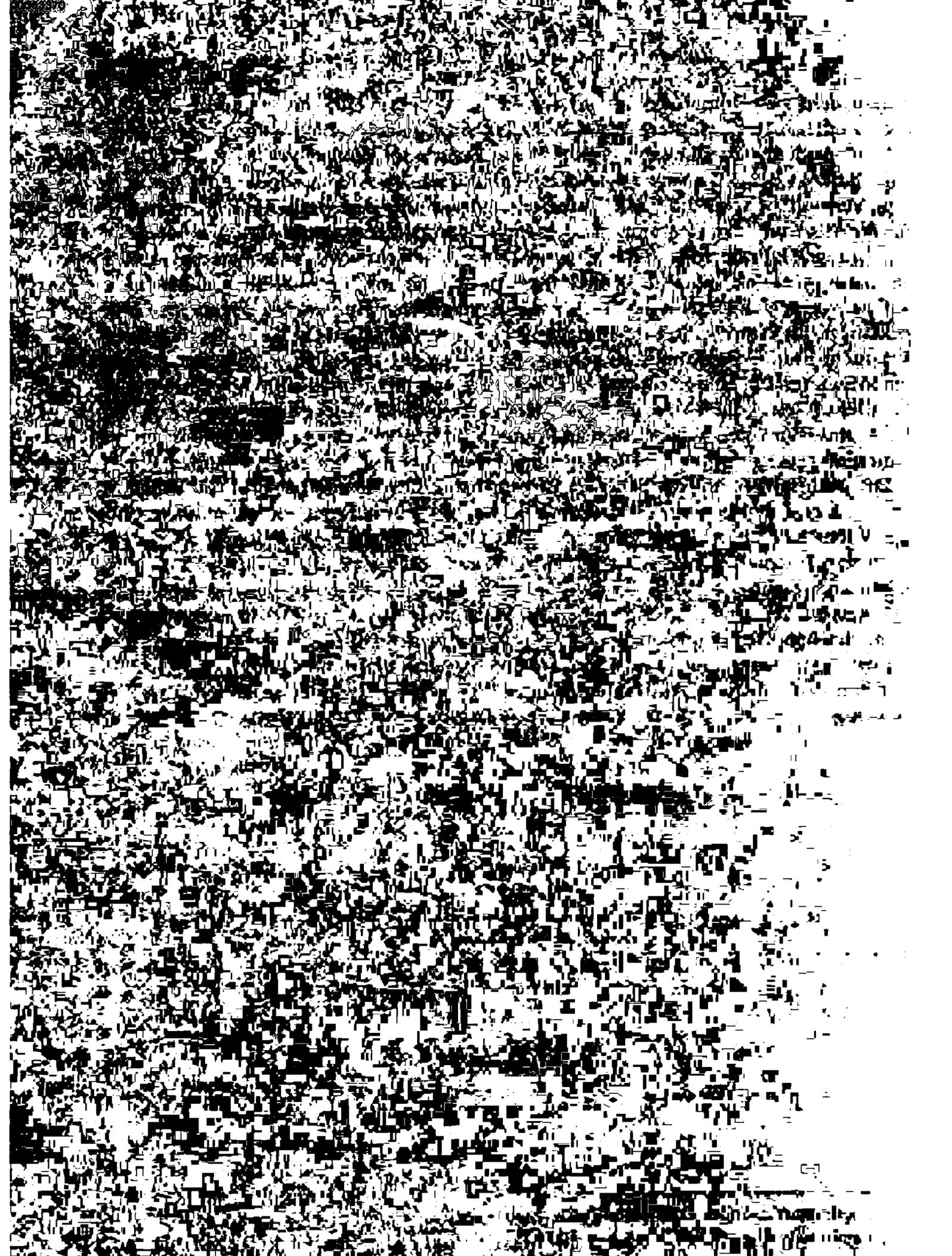
Runde sieht sich Rumänien als Teil der Prozesse, die im Bündnis ablaufen, und will auch weiterhin zur Erfüllung seiner globalen und regionalen Zielsetzungen beitragen.

US-Präsident Bill Clinton, der, aus Polen kommend, Rumänien am 12. Juli 1997, einen kurzen Besuch abstattete, wurde überaus freundlich empfangen. Die Bevölkerung verhielt sich würdig, ihre Enttäuschung trat hinter der traditionellen Sympathie für die USA und der Hoffnung auf künftige Unterstützung zurück. Die Vertreter der Regierungskoalition, die durch Clintons Besuch intern aufgewertet wurden, sahen darin ein positives Signal für Rumäniens künftige Integrationspolitik. In seiner Rede auf dem geschichtsträchtigen Bukarester Universitätsplatz, wo im Dezember 1989 gekämpft, im Mai und Juni 1990 demonstriert und im November 1996 der Wahlsieg Präsident Emil Constantinescus gefeiert wurde, sagte Clinton, es gebe keinen stärkeren Anwärter für eine künftige NATO-Erweiterung als Rumänien.³⁴ Er wiederholte bei dieser Gelegenheit das Angebot einer "strategischen Partnerschaft" zwischen den USA und Rumänien - das er bereits Premierminister Victor Ciorbea während seines Amerikabesuchs im Juni 1997 unterbreitet hatte -, ohne auf Einzelheiten einzugehen.

Die politisch Verantwortlichen in Bukarest sind sich dessen bewußt, daß Rumänien in Madrid den ersten Zug der NATO zwar verpaßt hat und auch kein Ticket für den nächsten Zug in diese Richtung - falls ein solcher denn überhaupt in Gang gesetzt wird - erhalten hat. Aber immerhin konnte man sich - so ein Rundfunkkommentator - einen Vorzugsplatz im Wartesaal der NATO sichern. Das Ansehen Rumäniens im Ausland - so die einhellige Meinung in Bukarest - ist im Zuge der diplomatischen Bemühungen um den NATO-Beitritt deutlich besser geworden. Ob dieser Erfolg von Dauer sein kann, so Premierminister Victor Ciorbea, hängt nicht nur von den künftigen Anstrengungen der Politiker, sondern der gesamten Bevölkerung ab.³⁵

³⁴ "There is no stronger candidate than Romania".

³⁵ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.7.1997.



KLAUS ROSE

Die Rolle der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts

Wir sind mitten in der heißen Phase weitreichender Entscheidungsprozesse, die das Gesicht Europas im 21. Jahrhundert prägen werden. Am 27. Mai 1997 haben die NATO und Rußland in Paris die Grundakte zur Zusammenarbeit und gemeinsamen Sicherheit unterzeichnet und damit die Relikte des Kalten Krieges über Bord geworfen. Am 16. Juni 1997 setzte der Europäische Rat in Amsterdam ein Zeichen, wie die Union ihre strategische Handlungsfähigkeit entwickeln und die Aufnahme neuer Mitglieder im Osten und Süden vorbereiten wird. Und schließlich war der NATO-Gipfel am 8. und 9. Juli in Madrid ein Ereignis, das mehr als ein Erweiterungsgipfel darstellte. Der Gipfel von Madrid steht für die Neuordnung der Sicherheit im euro-atlantischen Raum. Die Weichen dafür haben die Außen- und Verteidigungsminister der NATO im Herbst letzten Jahres gestellt. Sie wurden am 30. Mai 1997 auf dem Außenministertreffen in Sintra bekräftigt.

In den letzten fünfzig Jahren hat sich die NATO als der stabilste und vitalste Staatenbund bewährt. Man muß acht Jahrhunderte zurückgehen, um 50 Jahre zu finden, in denen im Bogen zwischen Spanien und Polen kein Krieg geführt worden ist.

Die NATO hat sich längst gewandelt - aus einem Bündnis gegen Bedrohung ist ein Bündnis für Stabilität geworden. 1990 - auf dem Gipfeltreffen in London - hat sie ihre Erneuerung eingeleitet, 1991 - in Rom - ein neues strategisches Konzept verabschiedet und 1994 - in Brüssel - sowie 1996 - in Berlin - ihr neues Profil gezeigt: ein Bündnis, in dem Europa und Amerika gleichgewichtige Partner sind, und ein Bündnis, das auf Stabilitätsexport setzt. Die NATO ist auch zukünftig eine Plattform für europäische Sicherheitspolitik - eine Politik, deren *conditio sine qua non* die europäisch - atlantische Sicherheitsgemeinschaft ist.

Stabilität in und für Europa ist die Herausforderung von heute und morgen. Stabilität ist nicht mehr mit militärischen Mitteln allein zu leisten. Sie entsteht, wo Demokratie und Menschenrechte gelten, wo es wirtschaftliches Wachstum und soziale Gerechtigkeit gibt, wo benachbarte Staaten friedlich und gut zusammenarbeiten, und wo kleine und große Länder als gleichberechtigte Partner in gemeinsamen Institutionen zusammenwirken. Auf diesen Grundlagen wächst ein freies, geeintes und friedliches Europa.

Diese Vision ist in den letzten Jahren konkret geworden. Die friedliche Selbstbefreiung der Völker in Mittel- und Osteuropa hat Europa die Freiheit und uns Deutschen die Einheit gebracht. Aber die unnatürliche Teilung Europas ist noch nicht überwunden. Während im Westen das bewährte Sicherheitsgeflecht von NATO und Europäischer Union schrittweise vertieft wird, brechen im Osten - auf dem Balkan und im Kaukasus - verschüttete Konflikte hervor, die in grausame Kriege münden, wie im ehemaligen Jugoslawien.

Auch im Nahen Osten und Nordafrika erwachsen Gefahren, die ganz Europa betreffen: politisch, wirtschaftlich und strategisch. Wenn sich Fanatismus und Terrorismus mit der Verfügungsgewalt über moderne Waffen verbinden, entstehen Risiken, die regional nicht mehr beherrschbar sind. Sicherheit in Europa ist unteilbar. Ohne Stabilität in Zentral- und Osteuropa gibt es keine Sicherheit in Europa und ohne Stabilität im Mittelmeerraum keine Sicherheit für Europa.

Von den großen politischen Veränderungen haben wir Deutsche in besonderer Weise profitiert. Dank schulden wir unseren Verbündeten, die uns in diesen entscheidenden Jahren unterstützt haben. Auch werden wir nicht vergessen, welchen Anteil die Länder Mittel- und Osteuropas am Zustandekommen unserer staatlichen Einheit haben. Jetzt, da diese Länder frei sind, ist die Zeit gekommen, sich zu revanchieren. In dem Maße, in dem wir die Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas stabilisieren, beugen wir der Gefahr des Rückfalls in historische Rivalitäten, territoriale und ethnische Streitigkeiten vor. Diesem Ziel dient im Kern auch die Öffnung von NATO und Europäischer Union. Schon die Aussicht auf Mitgliedschaft hat zu einer deutlich höheren Stabilität in dieser Region geführt.

Die bisherigen Ergebnisse des Wandels sind ermutigend: die Entwicklung von Demokratie, Rechtsstaat und Marktwirtschaft ist auf gutem Wege. Mit durchschnittlich vier Prozent werden in dieser Region die höchsten wirtschaftlichen Wachstumsraten in Europa erzielt - in einigen Ländern, wie in Polen, liegen sie weit darüber.

Dieser Stabilitätsexport ist im ureigenen deutschen Interesse. Deutschland liegt im Zentrum Europas. Wir wollen nicht, daß die Grenze zwischen Stabilität und Instabilität mit unserer Grenze im Osten zusammenfällt. Für kein Land ist ein freies und friedliches Europa, das alle Staaten unseres Kontinents umfaßt, so wichtig wie für Deutschland. Wir wollen eine Sicherheitsordnung, in der jeder Staat Europas seinen angemessenen Platz findet.

Wer die europäische Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert im Blick hat, der sollte nicht nur in Institutionen denken. NATO, Europäische Union, Westeuropäische Union und OSZE werden natürlich auch weiterhin unsere Plattformen europäischer Sicherheitspolitik sein - mit der NATO an prominenter Stelle. Was wir zukünftig brauchen, ist ein umfassendes Konzept globaler und regionaler Stabilität, damit sich unsere Sicherheitsinstitutionen unter einer gemeinsamen Zielsetzung wirkungsvoll ergänzen und verstärken. Integration und Kooperation sind für Deutschland die Schlüsselbegriffe europäischer Sicherheitspolitik. In diesem umfassenden Konzept stehen auch die drei Gipfeltreffen in Paris, Amsterdam und Madrid. Sie sind Zwischenschritte dreier grundlegender Prozesse, die - als Ganzheit - die Sicherheitsordnung des 21. Jahrhunderts bestimmen werden:

1. Die politisch gehaltvolle Ausgestaltung der Partnerschaften der Allianz mit der Russischen Föderation und der Ukraine.
2. Die Fortsetzung der inneren und äußeren Anpassung der Allianz.
3. Die Vertiefung der Europäischen Union zu einer politischen Union mit einer strategischen Handlungsfähigkeit.

Die NATO-Rußland-Grundakte von Paris ist der Auftakt für eine wirklich kooperative Sicherheitsstruktur in ganz Europa. Mit ihrer Unterzeichnung hat Rußland eine fundamentale Richtungsentscheidung getroffen und das Angebot der NATO aufge-

griffen, mit dem Westen nicht nur politisch und ökonomisch, sondern auch strategisch zu kooperieren. Frieden und Stabilität in Europa sollen fortan von der NATO und Rußland gemeinsam gestaltet werden.

Es liegt in der Logik dieser Partnerschaft, daß wir gemeinsam analysieren, welche Faktoren der Instabilität in Europa und auf Europa wirken, und daß wir gemeinsam bewerten, mit welchem Krisenpotential wir es zukünftig zu tun haben. Wenn wir solche Herausforderungen gemeinsam bewältigen wollen, müssen wir dafür gemeinsam planen und üben. Wenn wir Konsens erzielen, gemeinsam zu handeln, können wir dies auch gemeinsam entscheiden - wenn nicht, ist jede Seite frei, selbst zu handeln. Präsident Clinton hat es auf einen kurzen Nenner gebracht - "a vote, but no veto" lautet die Maxime. Der neue NATO-Rußland-Rat ist das Gremium, um zu gemeinsamen Auffassungen zu kommen und zu entscheiden, wenn es die Lage gebietet.

Die Mechanismen der praktischen Zusammenarbeit und Partnerschaft sind wichtig. Nicht minder wichtig sind aber die Prinzipien eines friedlichen Miteinanders in Europa, auf die nun Rußland und die NATO gleichermaßen verpflichtet sind: die Beachtung der Menschenrechte, das Bekenntnis zu Demokratie und Marktwirtschaft, die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung, das Recht der freien Bündniswahl und der Respekt vor territorialer Integrität.

Dieses Grundverständnis des Miteinanders findet auch in einem gemeinsamen neuen Ansatz zur Rüstungskontrolle in Europa seinen Ausdruck. Wir lösen uns von dem überkommenen Block-zu-Block-Denken.

Ein wichtiges, praktisches Signal der Vertrauensbildung ist die Ankündigung von Präsident Jelzin, keine Nuklearraketen mehr gegen NATO-Staaten zu richten. Sie ruft aber auch in Erinnerung, daß die nukleare Abrüstung nun mit aller Dringlichkeit weiter vorangebracht werden muß. Dies gilt vor allem für die Ratifizierung des amerikanisch-russischen Vertrages zu START II durch die Duma, als Voraussetzung der schon ins Auge gefaßten START III-Verhandlungen. Schließlich legen wir auch größten Wert darauf, daß Rußland die substrategischen und taktischen Nuklearwaffen in die Abrüstung weiter einbezieht. Die drastische Reduzierung der Nuklearpotentiale ist politisches und moralisches Gebot für die Stabilität in und für Europa.

Die Sicherheitspartnerschaft zwischen NATO und Rußland hat eine stabilisierende Wirkung für ganz Europa. In diesem Zusammenhang hat auch die Ukraine eine wichtige Rolle. Deshalb wird es eine "Charta über eine herausgehobene NATO-Ukraine Partnerschaft" geben. Als Gremium der Kooperation soll die gemeinsame NATO-Ukraine Kommission eingerichtet werden. Wichtige Schritte hierfür sind bereits getan. Am 7. Mai 1997 wurde das erste NATO-Informations- und Dokumentationszentrum in Kiew eröffnet. Auf der NATO-Konferenz in Sintra ist die Charta bereits paraphiert worden. Die Unterzeichnung dieses wichtigen Dokuments über die herausgehobene NATO-Ukraine Partnerschaft ist auf dem Gipfel in Madrid vorgesehen.

Die Partnerschaft der NATO mit Rußland sowie mit der Ukraine und die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO bedeuten kein Entweder-Oder. Sie sind ergänzende Elemente für eine kooperative Sicherheitsordnung in und für ganz Europa.

Die entscheidenden Parameter hat das Bündnis frühzeitig und eindeutig formuliert:

- Die neue, erweiterte NATO muß funktionstüchtig und in der Lage bleiben, alle ihre Aufgaben - auch die kollektive Verteidigung - zu erfüllen.
- Neue Mitglieder werden keinen Sonderstatus haben, sondern Mitglieder mit allen Rechten und Pflichten sein.
- Die künftigen Sicherheitsbedürfnisse alter und neuer Mitglieder werden auch davon bestimmt, wie gut sich die NATO-Rußland Partnerschaft entwickelt.

Im Lichte der sich jetzt entwickelnden kooperativen Sicherheitsstruktur verzichtet das Bündnis aus eigenem Recht darauf, auf dem Territorium neuer Mitglieder Nuklearwaffen zu dislozieren und ständig Großverbände zu stationieren. Die Allianz konzentriert sich auf die Maßnahmen, die für die militärische Integration neuer Mitglieder, für die Zusammenarbeit der Bündnisstreitkräfte und für die Verstärkungsfähigkeit notwendig sind.

In Madrid wurden erste Staaten eingeladen, mit den Beitrittsverhandlungen zu beginnen. Diese Verhandlungen werden voraussichtlich Ende 1997 abgeschlossen sein. Nach Abschluß der Ratifizierungen könnte dann im Frühjahr 1999 der Beitritt wirksam werden. Aber die ersten neuen Mitglieder werden nicht die letzten sein. Im Gegenteil: Wir beginnen einen offenen Prozeß. Je unvollständiger die Lösung zu Anfang ist, desto mehr drängt sie auf Vervollständigung. Die Allianz ist gut beraten, all denen eine Beitrittsperspektive zu geben, die entweder schon Mitglieder der Europäischen Union sind oder eine EU-Perspektive haben.

Auf dem Gipfel wird die Allianz den Staaten, die in der ersten Runde noch nicht beitreten können, eine glaubwürdige Perspektive dafür geben, daß die Tür offen bleibt. In diesem Zusammenhang kommt dem Programm "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) große Bedeutung zu. Das Wachstumspotential dieses Programms wird voll ausgeschöpft. In Sintra wurde der Nordatlantische Kooperationsrat aufgelöst und in den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat überführt - ein wesentlich erweitertes und gestärktes Forum zur Konsultation zwischen den Partnern und zur Koordination von PfP-Aktivitäten. Die historisch überkommene Unterscheidung zwischen den Mitgliedern - der NATO-Staaten, der mittelosteuropäischen Staaten und der Beobachterstaaten wie Finnland, Österreich, Schweden und Schweiz - ist damit beseitigt. Die Partnerschaft für den Frieden ist schon längst zu einem festen Element der euro-atlantischen Sicherheitsstruktur geworden. Es beteiligt die Mitglieder aktiv an der Gestaltung der Sicherheit in Europa durch die Kooperation mit der Neuen NATO.

In Madrid wurde das Profil der Neuen NATO weiter ausgeformt. Natürlich bleibt sie zu kollektiver Verteidigung fähig. Aber sie konzentriert sich jetzt auf Stabilitätstransfer, auf praktische Zusammenarbeit mit Nicht-NATO-Staaten und auf internationale Krisenbewältigung in und für Europa.

Für ihre neuen Aufgaben braucht die Allianz eine neue Kommandostruktur - effizient, schlank und flexibel. Künftig gibt es nur noch drei statt vier Kommandoebenen. Die Zahl der Hauptquartiere wird drastisch verringert. Dabei ist politisch und strategisch wichtig, eine ausgewogene Balance zwischen amerikanisch geführten Strategischen Kommandos und europäisch geführten Regionalkommandos zu erreichen - auch mit Blick auf die Südregion. Auf dem Wege zur Verwirklichung dieses

Prinzips macht es Sinn, sich in der Südregion auf eine Zwischenlösung zu einigen, mit der europäische Handlungsfähigkeit sichtbar gestärkt und zugleich der amerikanische Führungsanspruch für eine begrenzte Zeit weiter akzeptiert wird. Zugleich muß die Allianz den grundlegend veränderten politischen und strategischen Bedingungen im Mittelmeerraum Rechnung tragen. Dazu gehört natürlich auch eine Veränderung der Bündnislandschaft durch die volle Integration Spaniens in die militärische Struktur der NATO - eine Veränderung, die mit der vollen Integration Frankreichs ins Bündnis einen weiteren Schub erhalten würde.

Die neue Struktur muß den Willen der Europäer zu mehr europäischer Handlungsfähigkeit widerspiegeln. Denn die Neue NATO lebt von einer neuen inneren Balance - der gleichgewichtigen Partnerschaft zwischen Nordamerika und Europa. Nur wenn wir Europäer künftig mehr Lasten und Verantwortung übernehmen, können wir weiter mit dem Engagement Amerikas für Europa rechnen.

Europa muß eine wirkliche politische Union werden. Es muß als Ganzes seine Interessen vertreten können, mit einer Stimme sprechen können und die hierfür erforderlichen Institutionen schaffen. Nur so können wir im globalisierten Wettbewerb zukünftig bestehen, eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Amerika herstellen und eine starke Beziehung zu Rußland schaffen. Dabei geht es um das richtige Verhältnis zwischen Währung, Wirtschaft, Politik und Sicherheit.

Vor allem brauchen wir eine politische Einigung über die Ausgestaltung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Eine herausragende Rolle für den Prozeß der europäischen Integration spielt die deutsch-französische Freundschaft, trotz unterschiedlicher Nuancen in der einen oder anderen Frage - Frankreich tendiert mehr zu europäischer Autonomie, wir betonen die NATO und die transatlantische Bindung.

Ein wichtiger Schritt zur Gemeinsamkeit ist das deutsch-französische Sicherheits- und Verteidigungskonzept vom 9. Dezember 1996. Es formuliert einen gemeinsamen Ansatz für die Strategie, die Streitkräfteaufgaben und die Rüstungspolitik beider Länder. Komplementarität ist der Schlüsselbegriff. Das deutsch-französische Sicherheitskonzept ist ein elementarer Baustein einer zukünftigen europäischen Verteidigungspolitik.

Die laufende Regierungskonferenz, mit ihrem bedeutenden Treffen in Amsterdam, ist hierfür ein wichtiges, wenn auch nicht reibungsloses Forum. Deutschland setzt sich für eine volle Verwirklichung der verteidigungspolitischen Perspektive des EU-Vertrages von Maastricht ein. Dies kann nur schrittweise erfolgen. Am Ende des Prozesses sollte die Integration der Westeuropäischen Union in die Europäische Union und eine gemeinsame Verteidigungsgarantie stehen.

Außerdem streben wir an, daß die sogenannten "Petersberg-Aufgaben" der Westeuropäischen Union, die humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen umfassen, im EU-Vertrag verankert werden. In diesem Zusammenhang steht das NATO-Konzept der "Alliierten Streitkräftekommandos - Combined Joint Task Forces" an zentraler Stelle. Es ermöglicht, daß europäische Streitkräfte sowie andere Kräfte und Mittel der NATO - nach Entscheidung des Nordatlantikrates - unter der Führung der

Westeuropäischen Union eingesetzt werden. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität findet damit auch in der NATO ihren sichtbaren Ausdruck.

Im früheren Jugoslawien zeigt sich, was die Neue NATO ist, was Kooperation mit Rußland bedeutet und was gemeinsame Verantwortung der Europäer ist. Die militärische Absicherung des Friedensprozesses in Bosnien und Herzegowina durch die NATO-geführte internationale Friedenstruppe ist ein Erfolg. 19 neue Partner und Freunde haben sich entschlossen, die Friedensmission unter Führung der NATO auch weiterhin zu unterstützen - ein sichtbares Zeichen von Solidarität.

Wenn französische und deutsche Soldaten Seite an Seite in Bosnien für Frieden, Wiederaufbau und Versöhnung des geschundenen Landes eintreten, wenn ungarische Pioniere Seite an Seite mit deutschen Soldaten über Wochen eine Brücke in Bosnien wiederherstellen, wenn russische und amerikanische Soldaten wie selbstverständlich gemeinsam auf Patrouille gehen, dann erleben diese Soldaten die neue Bündniswirklichkeit und gestalten ganz praktisch die Neue NATO.

Der Einsatz der internationalen Friedenstruppe im ehemaligen Jugoslawien hat eine politische Bedeutung, die weit über den konkreten Fall hinausreicht. Er unterstreicht das fortgesetzte amerikanische Engagement in und für Europa. Er beweist die ungebrochene Vitalität und Reformfähigkeit des atlantischen Bündnisses. Er führt das große Potential einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit Rußland vor Augen. Und er demonstriert die gemeinsame Verantwortung der Europäer für den Frieden auf unserem Kontinent.

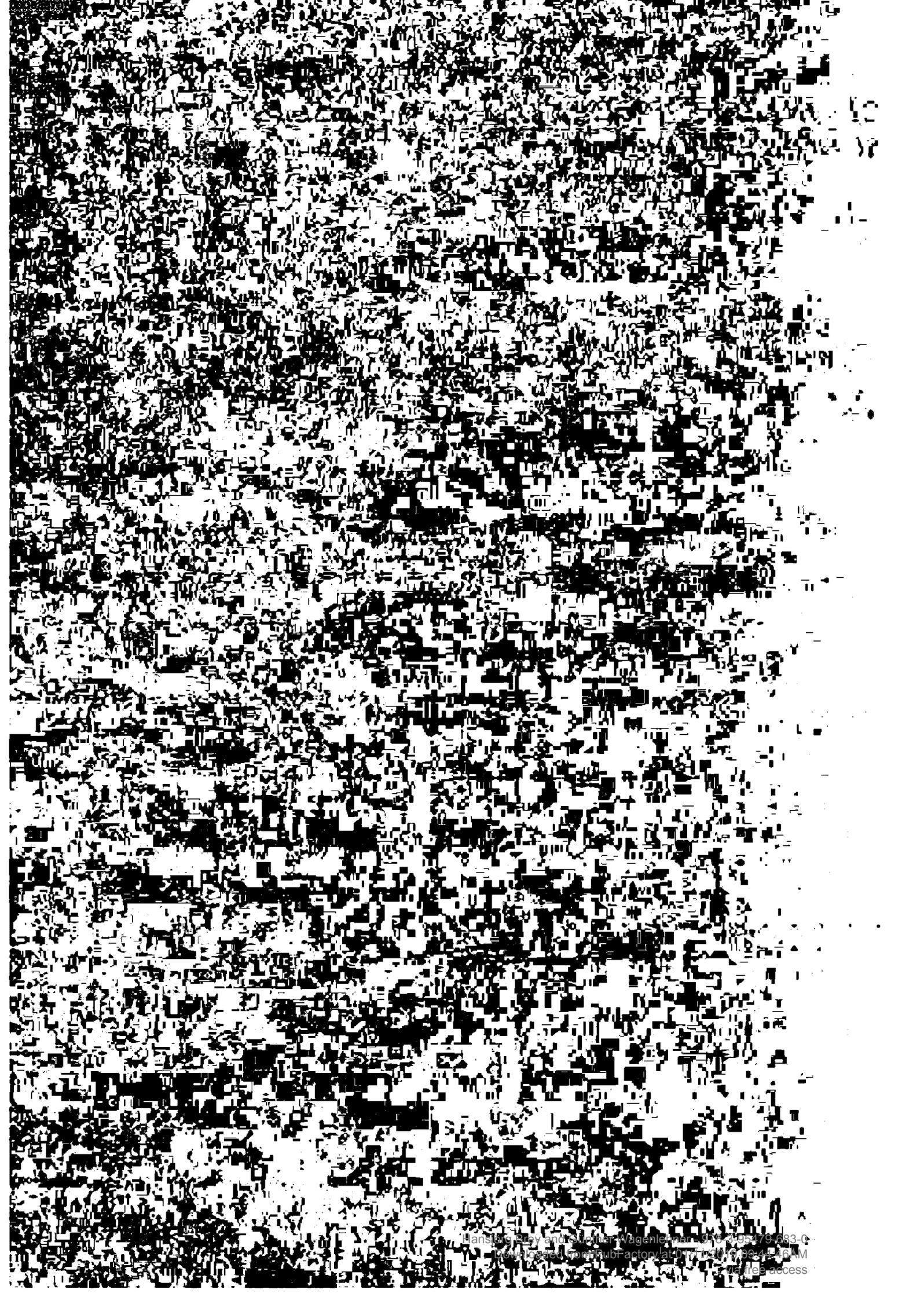
Leider kommt der Wiederaufbau im ehemaligen Jugoslawien bisher kaum voran. Die internationale Friedenstruppe SFOR gibt den Parteien zwar eine Chance, den Frieden von innen heraus politisch zu gestalten. Aber die Verantwortung liegt bei Bosniaken, Kroaten und Serben selbst. Sie sind jetzt in einer entscheidenden Phase und müssen die nächsten Monate nutzen. Denn unsere Soldaten können und werden nicht dauerhaft auf dem Balkan bleiben.

Dieses Jahrhundert hat schon zwei große Versuche gesehen, Europa Frieden, Stabilität und Sicherheit zu geben. Der erste scheiterte und mündete in einer neuen Katastrophe. Die Ordnung von Versailles nach dem Ersten Weltkrieg brachte keinen dauerhaften Frieden, sondern bereitete den Boden für einen weiteren schrecklichen Krieg.

Der zweite Versuch blieb unvollendet. Nach dem Zweiten Weltkrieg war nur dem westlichen Europa Frieden, Freiheit, Demokratie und Wohlstand vergönnt - durch politische, wirtschaftliche und militärische Integration in NATO und Europäische Union. Ost und West hatten jahrzehntelang unter der Last von Konfrontation und europäischer Teilung zu leiden.

Nach der friedlichen Revolution von 1989 in Zentral- und Osteuropa und der Selbstbefreiung der Völker ist uns nun eine dritte Chance für die Zukunft unseres Kontinents gegeben. Wir haben heute die einzigartige Möglichkeit, mit klugen Entscheidungen eine europäisch-atlantische Sicherheitsordnung für das 21. Jahrhundert zu schaffen. Nutzen wir sie.

*DIE INTERESSEN DER USA UND RUSSLANDS AN
SÜDOSTEUROPA*



ROBERT T. KRAMER

US Intervention in Bosnia-Herzegovina: A Retrospective View

The Political Dimension of US Intervention

The topic under which this paper was written, "The United States and the Pacification of the Former Yugoslavia" contains two implicit and invalid assumptions. The first is that the United States shares some responsibility for what happens in the former Yugoslavia. The United States as a nation has no responsibility for the outcome in any part of what was once the Yugoslav Republic. That, then, begs the question: "Why the United States is involved in Bosnia-Herzegovina?". The second assumption is that one or more principal national security or principal national interest is being served by the U.S. involvement in that part of the world. There is no US principal national security nor principal national interest involved in the American intervention in Bosnia-Herzegovina, Macedonia or elsewhere in that part of the former Yugoslavia. That, too, begs the question, "Why the United States is involved in that part of Europe?". The answer is simple. On 21 November 1995 President Clinton, with a swish of a pen, signed an Executive Order committing the United States to participate in that debacle. Support for that decision was hardly unanimous among the American people nor the United States Congress.

It was clear at the time the decision was made that American public and political opinion was severely split over: (1) the need for US involvement; (2) the military-political justification for such involvement; (3) the national security interests of the United States to be served by such intervention; and (4) the severity of the internal-US economic dislocation that such intervention would cause. However, it is not the purpose of this paper to pass judgment on President Clinton's decision to commit US combat forces, national treasure, and national prestige to the war in Bosnia-Herzegovina, but to illuminate some of the more difficult aspects of that decision which reflect on the whole Yugoslavian situation.

There is no doubt that President Clinton was under tremendous moral pressure from several sectors of the American public to do something about the slaughter that was occurring in Bosnia-Herzegovina. Everyone in the United States, on a daily basis by television and radio, was made aware of the atrocities being subjected on innocent people. The indiscriminate killing of non-combatant women, children, and old people by the incessant artillery, mortar, and sniper fire and constant reports of genocide and ethnic cleansing by all sides became the object of resolute disgust within the American population. "Somebody should do something!!! Where the hell are the Europeans? Why aren't they doing something? This is their backyard, it's their problem!! Why aren't they committing their forces and national treasure to bringing this ridiculous situation to an end?" Few in the United States realized that there had been a European Union-sponsored negotiation process in effect as far back as 1991 attempting to bring the crisis to an end before it erupted into an open military conflagration. Unfortunately, the European negotiating process was given

short shrift in the United States policy-making process. This latter situation may well have been because of the fact that the European approach encompassed the concept of a further partitioning of Yugoslavia among the three protagonist elements, namely Bosnian Serbs, Bosnian Croats and Bosnian Muslims. Such a situation was an anathema to the Bush administration's way of thinking about Yugoslavia. Since the time of the Tito regime Yugoslavia had been a single unified state under control of Belgrade, and so it would remain. Nonetheless, President Bush seemed content to let the Europeans continue to take the leading role in trying to calm the intensifying conflict without US intervention, even including a possible solution that incorporated partition. In contrast, his opponent in the 1992 presidential election campaign, Bill Clinton, campaigned for a more interventionist US policy. Soon after taking over as President, however, Clinton realized that there was little support for actually becoming militarily involved in the Bosnian situation. Still, he chose to become actively involved in the negotiating process being conducted under the auspices of the European Community and the United Nations and in April 1993 sent Ambassador Reginald Bartholemew to the talks. The new administration was no better prepared to participate in the process than the Bush Administration. Ignorance of the historic enmities that had prevailed for centuries among the three principal protagonists and the continued prevalence of ardent nationalism among these groups, the ever-present unwillingness to accept a partitioned Bosnia/Yugoslavia along ethnic lines, the tendency to blame the Serbs for the debacle thereby discounting any legitimate Serbian territorial and political claims out of hand, along with the idea that the Serbs should be severely punished for their aggression, made cooperation among the Americans and the Europeans difficult, if not impossible. In fact, American obstinacy, particularly relating to the need to punish the Serbs, with the concomitant enthusiasm for allowing the Bosnian Muslims to be rearmed with modern weapons, caused a major rift among the members of NATO. In all fairness, the United States was not the only one to make mistakes. The Europeans also made mistakes, including recognizing Croatia prior to ensuring that the rights of its minority Serb population were adequately protected. But it is impossible to deny, I think, that US policy based on these preconceptions and misjudgments probably had an unfortunate and deleterious impact on the prosecution of the effort to quell the open conflict as well as find an equitable solution for all three protagonists. Within the United States at large, the Bosnian situation caused battle lines to be drawn in Congress and among the public. Arguments swirled around several basic themes: (1) what US national interest would be served by getting the US involved?; (2) how would the US pay for such involvement?; (3) it's a European problem, let them solve it; (4) what happens if US intervention fails to result in the cessation of killing and human slaughter?; (5) what happens if the Europeans fail to act in concert to stop the fighting but decide individually to back one of the fighting factions - would the war spill over into the other parts of Europe thereby engulfing Europe in another all-consuming war?; (6) what happens if Middle East states like Iran and Iraq get involved as a result of religious beliefs or for some other reason?

Within Congress those questions arose time and again, and are still being raised. At the time, several influential Senators, including Bob Dole, argued that the United

States should unilaterally lift the UN/NATO-imposed arms embargo on supplying the Bosnian Muslims sufficient modern arms to defend themselves against the Serbs; supply the Muslims with those arms - but desist from becoming actively involved, militarily. That argument was sufficiently credible to cause many in Congress to accede to its premises as did many in the American public at large. Additionally, over time the Clinton administration's projections that such intervention by US combat forces could be undertaken on a force- and time-limited basis as well as a cost-limited basis proved to be seriously flawed. The limited force of 10,000 men jumped to 15,000, then to 20,000 and finally to 37,000. Commensurate with the jump in force size, the \$2 billion cost of the operation jumped to \$6.5 billion to who knows where? And, the time lines jumped from 6 months to 12, to 18, to 24 to 30 and who knows how much longer, in spite of the President's promise to bring American forces home. In that regard, a non-binding Resolution was passed in the US Senate on 7 May 1997, which requires that the President ensure that all American personnel are withdrawn from Bosnia by the end of June 1998. Senator Feingold (D) of Wisconsin, co-sponsor of the Resolution, believes continued presence of American troops may actually harden ethnic tensions, particularly if the millions of refugees are not allowed to return to their homes. A Bill also is being considered by the Congress which, if passed, will cut off all funding for the US participation in Bosnia beginning in September of 1997. Several prominent Republican Representatives, including Congressman Spence, Chairman of the House National Security Committee, intend to press for the 30 Sept 1997 date for the cut-off of all funds for the Bosnian operation. In their collective view, the money for the Bosnian deployment is robbing the Department of Defense of funds needed for training, spare parts, and operations that have a greater direct bearing on US national security. Subsequently, on 23 May 1997, Secretary of State Albright announced that all US troops would be withdrawn from Bosnia at the termination of the SFOR mission, on 30 June 1998. The Pentagon concurred. This announcement came in spite of the fact that on 7 May 1997, two separate studies done by the General Accounting Office and the Congressional Research Service were released in which the bottom line was that US troops would continue to be needed after the projected June 1998 departure date.

On the other side of the coin, the argument that forestalling the spread of the war to other parts of Europe was definitely in America's national interest also had its appeal. On that basis, the President did, in fact, and with Congressional support, dispatch a limited force of approximately 550 US combat personnel to Macedonia to show a US presence and determination to prevent the spill over of the war into that area.

Secretary of State Christopher also corroborated that US troops would be dispatched to the Balkans either for reinforcement of a political agreement once it had been attained, or for participation in hostilities if the conflict in the region were to spread either to the Kosovo district of Serbia or to the independent state of Macedonia in case Serbia attempts to carry out ethnic cleansing against the Muslim populations in those areas. While Kosovo is formally part of Serbia, almost 90% of the population is Albanian Muslim. Already Belgrade has attempted to resettle some Serbian refugees from Bosnia and Croatia there. Also, the argument that if NATO

did nothing, which seemed to be the path that NATO had been following up to this time, NATO as an effective alliance and organization for keeping the peace in Europe would soon disappear, also found some receptive ears.¹ According to an article in *Jane's International Defense Review*, NATO, today, is able to mobilize only two percent of its fighting machine in a 12-hour period. That's a significant decrease from the 70% Cold War requirement. Even given a year to mobilize, NATO would still be able to mobilize only 90% of the half-day requirement in 1989.

Bowing to what some (including the President himself) might call overpowering moral, political, and military imperatives, the President, at Dayton (21 November 1995) unilaterally committed US combat and support personnel to the "peace-securing and peace-keeping" mission in the Bosnian debacle. Many in the US disagreed with the decision then as well as now as did many in Congress, including Senator Dole. But in the end, Senator Dole and others who opposed the President's decision threw their support behind the President on the basis that not to do so would weaken the President's position in the international arena and otherwise undermine his prestige internationally - something that was considered inappropriate under the circumstances. Unfortunately, the final decision had been colored by the "on again-off again" public pronouncements of coming American intervention, which raised and alternately dashed the hopes of the Bosnians. More importantly, such pronouncements tremendously increased the pressure on the President to make a positive decision to intervene and concomitantly to make it much more difficult for opponents of American intervention to wage an effective campaign to forestall the decision. During this period, American policy appeared to be essentially non-existent. After the disastrous results of the NATO-sponsored bombing attacks on Serb positions designed to stop the Serb attacks on Gorazde, a UN safe zone, and which the Serbs basically ignored, there were more calls for the use of American ground forces. Here, too, there was no concrete policy developed on how the US forces might be employed - if necessary - to attain a peaceful, harmonious, multiethnic and unified Bosnia. One day there appeared to be a consensus building for the introduction of US ground forces, the next day US policy makers appeared to have no stomach for the introduction of those forces. In the meantime, the ground swell of opinion in support of arming the Bosnian Muslims with modern arms equal to those in the hands of the Serbs led to: (1) a non-verbalized policy of allowing outside powers to supply the Muslims with such arms; (2) a conflict between the United States and its NATO allies; and (3) the US-sponsored Bosnian Muslim-Croat Federation in March 1994 (a revival of the Bosnian-Croat anti-Serb alliance of 1991-92), which had several advantages. It ended the war between the Bosnian Croats and Muslims and it

¹ To many in the United States and perhaps in Europe as well, NATO has already outlived its usefulness and the \$150 billion-plus (1988 dollars) of the \$334 billion annual budget that the United States provides to help keep NATO operational could be better spent in other ways (like reducing the national debt). The burden sharing argument posited by many knowledgeable Europeans holds little sway with the general American public. In addition, Secretary of Defense Cohen estimates that the enlargement of NATO to include Poland, the Czech Republic and Hungary will cost the US an additional \$200 million a year for ten years. The actual expenditure, no doubt, will be considerably higher.

opened up Croatian ports for the trans-shipment of foreign arms to the Bosnian Muslims. Unfortunately, the green light given for foreign arms shipments to the Muslims opened the door for the Iranians to become involved in the conflict and establish ties to the Muslims along religious lines as well as become a surrogate arms supplier. This may become the most undesirable outcome of the entire Bosnian episode.

Capitalizing on their new-found relationship with the United States, the Croats also asked the United States to help train the Bosnian Croat army. While the United States, particularly the Pentagon, denied that request, the Pentagon did supply the Croats with the name of an incorporated group of retired US military officers (Military Professional Resources Incorporated) who had the capability to undertake such an exercise - but on a non-governmental basis. This group did, in fact, agree to train the Croat and Bosnian Muslim-Croat Federation forces. The underlying purpose of the training is to give the Federation forces the ability to defend themselves but not to give them the ability to go on the offensive. The 14 June 1996 arms control agreement signed by the three protagonist elements in Bosnia (Serbs, Muslims, Croats) limits the number and types of weapons and other equipment, sets combat force limits and provides for a verification mechanism. This agreement inherently recognizes the concept of adequate defense but not offense as a cornerstone of any truly peaceful solution. It also fully illuminates the fragility of the Dayton-based solution. Unless the protagonists accede to intrusive verification of their compliance with the terms of the arms control agreement and the members of the verification team are aggressive and competent, the agreement could become no more meaningful than the paper it's written on.

It is not unreasonable to attribute several underlying factors to what must have appeared to be a totally ambivalent American posture regarding what was happening in Yugoslavia. First, there was a belief among many US policy makers, both in the Bush administration and later in the Clinton administration, that Yugoslavia would manage to settle its internal problems and continue under the rules established by Tito. Tito's leadership had somehow miraculously destroyed the basis for the historical enmity among the three protagonists and ethnic nationalism that had been rampant in the area for literally centuries. Consequently, it was believed that the Serbs, Croats, and Muslims could live in harmony or could be made to live in harmony - by force if necessary. Therefore, the prospect of a partitioned Yugoslavia along ethnic and nationalistic lines was not acceptable at the highest levels of the US policy-making apparatus according to Ambassador Holbrooke, the principal US negotiator at Dayton.² "When serious political discussions finally began, we rejected any proposals that would have divided Bosnia. This was the position of President Clinton, Vice-President Gore, Secretary of State Christopher, and US Ambassador to the UN, Madeleine Albright". Holbrooke continued, "I believe partition would leave the region in a perpetual state of unresolved tension, keep the International Community involved longer and at greater cost, and risk igniting boundary disputes in the region.

² Richard Holbrooke, *Letters to the Editor: Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, March/April 1997, pp.170-72.

(Kosovo, Albania and Macedonia, at a minimum, are highly explosive). At Dayton, the warring parties agreed to accept a single state." Some lower level bureaucrats knowledgeable in the area may have understood the historic mutual hatred these people hold for each other, but their voices had little effect.

Second, there was, as stated previously, the strong belief that the Bosnian debacle is, principally, a European problem that the Europeans should and could solve with little or no US involvement. This appeared to be the stance that President Bush preferred. If this is so, it is an unfortunate circumstance that he could not see his way clear to lend US moral and political support to the Carrington-Cutileiro negotiations that had been undertaken in 1991, which foresaw the possibility of bringing the crisis to a successful conclusion before serious mortal combat was undertaken. While there is no readily available intimate knowledge of exactly why President Bush chose to sit on the sidelines, one of the principal reasons must have been because the proposed Carrington-Cutileiro solution envisioned the partition of Yugoslavia. The idea of a partitioned Yugoslavia remained an anathema to the Clinton administration as well for the first three years of his first term as President. Interestingly, in the end the Dayton Accord incorporates many facets that resemble just such a partitioned solution.

Third, because of the human misery and atrocities committed by the Serbs as seen on television and described in the other media forms there was and probably still is an aversion to allowing the Serbs to be "rewarded" for their aggression. There was equally no stomach for entertaining even the possibility that the Serbs might have some basis for their actions.³

Was the President Clinton's decision to intervene in the Bosnian-Serbian conflict a correct one? That, of course, depends on one's perspective. The killing, to a large extent, has stopped, but the country is now divided among the Bosnian Croat-Muslim Federation and the Bosnian Serbs (Srpska). The historical enmity among these people is not going to be erased by this NATO intervention. Therefore, does that mean that to prevent another outbreak of open warfare the NATO intervention force must remain as a peacekeeping force in the area for the foreseeable future? Has anything really been solved? Has American national interest really been served? One can certainly argue that since the war did not spread to engulf the rest of Europe that is in US national interest, but would it have done so without the intervention? One might argue that the preservation of NATO is in US national interest, but a persuasive argument can be made that that is not the case and that the proposed expansion, to include several of the NIS that formally were under control of the USSR, does nothing to enhance US national interest. In fact, it could be argued that it might well become detrimental to US national interest if President Yeltsin's successor decides that NATO's expansion threatens Russian national security interests as Yeltsin has done. However, rather than do as Yeltsin has done in essentially agreeing to sit by

³ American policy makers conveniently forgot that in 1971 Tito granted equal status to Serbs, Croats and Muslims as constituent nations within the Bosnian Republic. The idea that the Serbs might be or appear to be rewarded for their aggression probably was one of the principal bases for dismissing the EC-UN sponsored Owen-Vance peace proposal in 1993, as well.

and let it happen in return for "associate" status in the NATO councils, his successor might well decide to increase Russian military capabilities in the contiguous border areas. That, again, would raise tensions and tend to set back all the positive things that have happened since the end of the "Cold War". To prove the point, on Saturday, 24 May 1997, the Russian Foreign Minister, Yevgeny Primakov, stated publicly on Russian television that "if we are subjected to an attack and are unable to contain it, we could be the first to use nuclear weapons". Up to now, the Soviet Union and after the USSR's demise, Russia, had steadfastly refused to embrace such a first use policy - at least publicly. Considering that Russia actively maintains more than 6,800 nuclear warheads, (some multi-megaton) primarily on ICBMs that can be programmed to hit targets anywhere in the world, and still has several thousand other nuclear warheads that may or may not be actively maintained on a regular basis, an element of tension already has crept back into the Russia-NATO dialogue. This situation is made worse by the fact that the Russian parliament, the Duma, has not ratified the START II Treaty, which requires the destruction of most of those warheads. As an aside, most of those warheads are, or in case of conflict, will be targeted on the United States since the US, alone, is the principal countervailing nuclear power. On the positive side, American intervention in concert with the other NATO nations and Partners For Peace forces did check any unilateral Russian cross-border military operations in support of their long-time Serbian allies. While the Russians are part of the peace-keeping force now operating in the area, they are not operating independently and are not, at least overtly, supporting the Serbs. Other possible secessionist states have not chosen to take advantage of the situation to try to secede. Perhaps the combined forces operation in Bosnia-Herzegovina was sufficient to deter such an undertaking. What else might one conclude is a positive outcome from President Clinton's decision to intervene? Has American prestige been enhanced? That depends on whom you ask. Is that important? Perhaps. The President seemed to think so - at least for his political benefit. Has European security been enhanced? Perhaps in the short run, but the long run remains to be seen; and the doubts are certainly abundant. What is clear is that the forces that are present in American society today that recommend the retrenchment of American commitments around the world have been strengthened, not weakened by the US intervention in the Bosnian situation, even though that intervention was not solely accomplished by American troops.

There also is no doubt that President Clinton saw in this situation the possibility of making what he considered to be personal political gains if he could determine a way to cause the killing to stop and "peace to break out" in the area. That determination included the commitment of US forces, diplomatic interaction, and billions of US dollars. President Bush's personal popularity with the American people shot up into the 90th percentile during and just following US intervention in the Persian Gulf. By contrast, Somalia had proven to be a disaster for the Clinton administration. The Bosnian situation had some real possibility of re-couping some of the lost political prestige since the President was being pressured by some elements of US public opinion to do something; NATO and the Europeans seemed paralyzed into inaction and would act only if the Americans assumed a leadership role; and it would allow the President to use his Executive Order authority to dispatch US combat forces into

the area and expend US money with or without the prior consent of the US Congress thereby, in effect, forcing Congress to go along or undermine his position internationally.

The Military Dimension of US Intervention

The decision to commit US combat personnel to the NATO Implementation Force (IFOR) was not a welcome one for the American military. Under NATO plans approximately 37,000 US military personnel were committed to the theater of operations:

- 20,000 on the ground in Bosnia;
- 5,000 in Croatia;
- 3,000 in Hungary;
- 3,800 mobilized reserves in support where needed;
- 9,000 on ships off Bosnia or at bases in Italy.⁴

It is fairly certain that to a man, the military leadership that was to become responsible for executing the decision would have preferred that the decision had been not to intervene. There are many obvious reasons for such reluctance, but the three most important appear to be: (1) peace-keeping, per se, is not a normal function of a combat force. In fact it is an anathema to the regular function of such a force; (2) which is closely allied to the first, is that there were no clear-cut goals. No one knew who the enemy was or where he was located; and (3) there were no well thought out rules of engagement - if they were thought about at all. Can anyone in his right mind believe that that situation can be beneficial to a battle-ready force, to morale, and to the mission-readiness posture to fulfill the assigned mission - whatever that might be? Only someone who knows absolutely nothing about the military or the use of military force would commit a nation's combat power in such circumstances. According to Secretary of Defense, William Perry, the following were IFOR's principal non-combat military tasks:

- Protect the force and ensure self-defense and freedom of movement for IFOR;
- enforce the required withdrawal of all combatant forces to their respective territories;
- establish and patrol a zone of separation;
- enforce the cessation of hostilities;
- provide a secure environment that permits the conduct of civil peace;
- implementation functions (humanitarian assistance, nation building, and the political aspects of the Dayton Accord).

⁴ In all, the NATO Rapid Reaction Corps (ARRC) along with 35 nations formed the ground component of IFOR in Bosnia-Herzegovina. As of 20 December 1996, when IFOR handed over its responsibilities to SFOR, more than 2,900 airlift missions had been flown into Bosnia, as well as over 400 train and 50 cargo ship movements into the area had been made.

While nothing untoward happened in the several months that the IFOR force was in Bosnia, reports are now making their way into the open in which serious concern is expressed for the combat readiness of the American forces assigned to the peace-keeping mission because of a lack of opportunity to conduct regular training exercises. Morale suffers because of boredom and unwarranted (in the minds of the troops) separation from family and home and generally poor living conditions. These circumstances have the potential of destroying the combat power and effectiveness of a one-time well oiled combat machine. They also lend credence to reports that the drawdown of the American military establishment across the board coupled with unwarranted deployments of the remaining combat forces in places like Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Saudi Arabia, etc., have undermined American combat readiness. In fact it has been so undermined that it would be almost, if not totally impossible for the US to mount a major operation with anywhere near the effectiveness of one like the Persian Gulf operation was accomplished.

Congressman Spence commissioned his own study of US readiness in which it was concluded that:

1. US military readiness has sunk so low that the US would not be able to repeat a Persian Gulf-size deployment while US troops are still in Bosnia. The situation is becoming increasingly dismal. This is a full indictment of the Clinton defense policies.
2. The quality and quantity of military training is being compromised by peacekeeping and humanitarian missions.
3. US equipment is suffering from extended use and reduced maintenance.⁵

Obviously, such reports are subject to question and scrutiny, but they give a tremendous impetus to those people in the United States who advocate US withdrawal from any world commitments of perceived marginal importance, the United Nations, NATO, etc. If true, such reports only underscore the fact that the decision to intervene was actually inimical to US national interest and deleterious to the US national security position in the world. They also further lend support to the process of bifurcation that has taken place and is still taking place among the body politic and articulate public in the United States.

To ameliorate the national security concerns that at least some Americans see as a result of the commitment of American combat power around the world with no direct link to American national security is to ensure that American troops are withdrawn from the intervention areas as expeditiously as possible. There are those who ardently believe that the United States was right to send troops into the Bosnian situation since it proves US resolve to be a world leader when that resolve is being questioned and tested at every turn. The difficulty with that approach, however, is that US resources are not limitless, both in terms of combat forces and finances. Therefore, the US must be selective in where it chooses to become involved. Where there are sufficient indigenous forces capable of handling the crisis, let them. This certainly was and remains the case in Bosnia. As a point of departure for this

⁵ Maze, Richard, "Stretched to the Breaking Point - Readiness Sinking Fast" in *Air Force Times*, April 21, 1997.

discussion, NATO nations, according to SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers, Europe) provided some 50,000 troops for IFOR (37,000 US) while non-NATO countries supplied in the neighborhood of 10,000 troops from 16 nations. Again, according to SHAPE, 35 nations are contributing to the situation in Bosnia-Herzegovina. Surely, the number of countries involved lends credence to one or both of the following: (1) they think the situation in Bosnia has the potential to engulf Europe in a much wider conflict, which would be detrimental to their collective and individual well-being; and (2) there is some favorable political fallout that will accrue by being involved.

So far, the timetable for downsizing NATO and Allied forces from Bosnia appears to be on schedule (after an 18 month extension of the original deadline of December 1996). On 20 December 1996, IFOR handed over its responsibilities to SFOR, a force of some 31,000 troops of which approximately 8,500 are American. DFOR is scheduled to take over on 20 June 1998 with a force of 13,500 of which 5,500 will be American. DFOR may not actually materialize, however, since Secretary of State Albright and Secretary of Defense Cohen again stated emphatically on 27 May 1997 that US forces will be withdrawn in June 1998. Secretary of State Albright reiterated that statement in a public television interview on 3 June 1997. In response to those pronouncements, NATO allies have stated, "if the US pulls its troops out, we will do the same." With the goal of a multiethnic, unified Bosnia farther from realization than at the time of the signing of the Dayton Accord, such a situation could become grounds for the resumption of armed conflict. That certainly would not be in the national interests of the various European nations. To some, it also would be inimical to US national interests.

Then, on 29 May 1997, President Clinton, in a press conference with the new British Foreign Minister, Tony Blair, stated that it looked as if the American troops would have to stay in Bosnia for some time after the proposed 30 June 1998 projected date for withdrawal because the terms of the Dayton Accord had not been fulfilled. Either the US troops stay, or in the interim, "they work awfully hard to ensure the terms are met in the time remaining". Is it any wonder that the question again is raised as to what American policy really is regarding the Bosnian situation?

It was possible, up to December 1995 and the Dayton Accord, to argue that the US had no responsibility for the outcome in Bosnia, that it was a totally European issue. After Dayton, however, there is little doubt that President Clinton must assume some responsibility for what occurs after the withdrawal of US forces. Ambassador Holbrooke believes that the US should remain in Bosnia until the job is done and the solution is resolved in the culmination of a multiethnic, non-partitioned state. However, most US officials responsible for developing US policy have shifted to the more modest goal of preventing a resumption of war while leaving the political outcome to the three principal protagonists and their supporters. Again, Secretary of State Albright confirmed that policy in the 3 June 1997 TV interview with Ted Koppel on "Nightline". The fundamental question, therefore, is whether it is a realistic expectation that the Serbs, Croats, and Muslims in Bosnia can form a harmonious multiethnic federal state. In that regard, the record of these three protagonist groups over the past several years indicates that separation is the most

conducive to and most likely for any possible long-term political outcome in the area.

The Dayton Accord

There is only one clear-cut reason for the United States involvement in the present military/peacekeeping operation in what was once called the Republic of Yugoslavia. Obviously, the only salient reason for such US involvement is because the President of the United States, in accordance with the Dayton Accord, committed the Armed Forces of the United States to "lead" the Allied (NATO) intervention effort in that part of the world. The Accord was signed on 21 November 1995 after four years of war - a war considered by some to be the most violent and disruptive in Europe in the past 50 years. Unfortunately, the Accord does not contain a coherent strategy for peace. It does, however, contain four implied and partial strategies that are in conflict with one another and as such are counter-productive to ensuring a long and secure peace in the area. Such a situation allows the old enmities to fester, which in turn could ignite the conflict again after the last of the NATO Stabilization Force (SFOR) departs in June 1998. The Dayton Accord was signed by only one of the leaders of the warring parties, President Izetbegović, leader of the Bosnian Muslims and the state of Bosniacs. Therefore, Dayton really is only a truce among the three warring protagonists while they attempt to carry out the goals they had pursued during the war, but now by other means. The US expects Croatian President Tudjman and Serbian President Milošević to hold tight reign on their Bosnian counterparts to ensure that they fulfill the dictates of the Dayton Accord. Should they fail to do so, it is safe to say that the Balkan crisis could erupt into open warfare again and further destabilize the most geostrategically sensitive region of the European continent. To emphasize the point, Secretary of State Albright on 1 June 1997 in the city of Brčko in essence told Tudjman to stop the killing of Serb refugees by the Bosnian Croats or the United States would withdraw its support from Croatia, including reconstruction aid.

The foregoing is not to suggest that nothing of value has occurred in Bosnia as a result of the NATO IFOR force intervention and the concomitant implementation of the other principal elements of the Accord. Several things have been accomplished. The killing, for the most part, has stopped. The warring protagonists have been separated. The Armies of the principal warring elements have been reduced. Armed checkpoints have been removed, thereby facilitating the movement of the returning refugees as well as the normal movement of the people already in the area. Prisoners have been exchanged and Confidence Building Measures (CBMs) among the armies of the three warring parties appear to be functioning, and functioning well. The much ballyhooed elections at the national, entity, and cantonal levels were carried out on schedule on 14 September 1996, with minimal violence. However, the results of the elections were disappointing for many interested observers because they: (1) appear to have legitimized the three nationalist parties that had waged war; (2) there were irregularities in the voter lists as a result of the inability to adequately account for all

of the refugees who had been displaced because of the war but were then, as they are now, returning to their homes - if they are permitted to do so. Such a situation allowed the three nationalist parties to "pack" the balloting process with those people who supported them while, at the same time, denying an equal opportunity to those who did not support them; and (3) there were accusations that conditions for a free and fair election did not exist. While it was the responsibility of the Council for Security and Cooperation in Europe (CSCE) to stipulate that the social conditions did exist, such was not the case. In all fairness to the CSCE, however, the members were under great pressure from President Clinton and members of his administration "to guarantee" that the conditions were present to ensure a fair and impartial election. It is easy to speculate as to the reasons President Clinton made what now were obvious, inappropriate demands of the CSCE. It is, however, difficult to discount the obvious pre-election maneuvering being done by the President to influence US voters. The result was to ensure that the three ruling parties have continued their prewar and wartime policies of seeking total party control within their own bailiwicks, pursuing their individual and collective (when advantageous) definitions of national political and economic interests in all undertakings that might accrue power to themselves while at the same time denying such opportunities to "would be" competitors. Consequently, it is not hard to see that while the military confrontation and open warfare have been eliminated - at least for the time being - the conflict among the three warring factions continues. Thus, the Dayton Accord has culminated only in a truce among the factions while allowing them to pursue their wartime goals by other means and until such time as the intervention forces of NATO are withdrawn. It appears that none of the three principal protagonists in the Bosnian debacle consider the compromises worked out in Dayton to relate specifically to them. Rather, they cooperate with the members of the International Community responsible for implementing the various aspects of the Accord when and if such cooperation benefits their party aspirations and national interests, however defined. Beyond that, there are no assurances that they will attempt to make it work. In fact, according to Ambassador Holbrooke, "it was obvious from the outset that the Pale leadership would try to undermine the political aspects of the agreements whenever possible. Their goal was (and is) to preserve total control of Republika Srpska... "

While the inter-relationship among the three warring factions continues to be problematic, it is exacerbated by the fact that the Dayton Accord is replete with major contradictions among its peace strategies. On the one hand, there is the requirement for essential impartiality of the military toward each of the protagonists and at the same time for giving one-sided political support by the policy makers to the Izetbegović government. On the other hand, there is the dichotomy between the preferential way the Bosnian-Croat Federation is treated and the demeaning way the Serbian Republika Srpska is treated. There is also an underlying economic imperative to maintain trade and financial cooperation among the three protagonists to ensure their survival while at the same time promoting programs that ensure a military balance among the three that encourages each of the warring parties to maintain and equip its own separate military establishment. In the 1 June 1997

international TV news, Secretary of State Albright reiterated that one of the principal policy considerations of the Clinton administration has been to promote a balance of military potential in the area to preclude the possibility that one faction has a sufficient power advantage to allow offensive operations to begin again. Perhaps most worrisome is the contradiction between the long time required to fulfill the peacekeeping and security missions necessary to ensure that the displaced refugees can return to their homes or receive "just compensation", and resettlement in their new surroundings in line with the provisions of the Dayton Accord and the withdrawal of SFOR forces.

In any case, it appears that in the minds of President Clinton and his closest advisors, the greatest danger to the maintenance of a stable peace in Bosnia is the Bosnian Serb's military capacity. One of the principal reasons for US support for and participation in the renewed foundation of the Bosnian Croat-Bosnian Muslim Federation in 1993 and an overriding purpose of the Dayton Accord was to create a military balance to deter military aggression by the Bosnian Serbs. At the time of the Dayton negotiations, the balance of forces looked something like the following:

1995 Balance of Forces:

	Bosnian Muslims	Bosnian Croats	Bosnian Serbs
Troops	92,000	50,000	75,000
Tanks	31	100	370
APC/AFV	35	80	295
Artillery	100	200	730
Helicopters	5	?	24

Source: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1995/96*.

While actual troop strength favored the Federation, the heavy equipment and artillery possessed by the Serbs far outnumbered those of the Federation both in numbers and quality. Therefore, in accordance with the US view, the asymmetry in military capability favoring the Bosnian Serbs will continue to be problematic and the Dayton cease-fire cannot become a sustainable peace (if ever) until there is a military balance between the two factions and the Bosnian Muslims and the Bosnian Croat-Muslim Federation have the capacity for an adequate defense.

If one were required to make a value judgment now, considering the present conditions and the hoped for outcome of the Dayton Accord, Bosnia would most likely appear to be a weak, fragile and unstable country - one that is more likely to devolve into separate self-governing entities than into a unified multiethnic state with a central authority to manage the affairs of state. Whether the present division of Bosnia becomes permanent or not, the animosity of the peoples runs to such depths that no territorial solution is likely to dampen revanchist ambitions among the current generation and perhaps the following one.

In the meantime, the United States and the officers of the Military Professional Resources Incorporated organization continue to play an important role in the

training and rearming of the Bosnian Muslim-Croat Federation forces. Ambassador Holbrooke also continues to believe that a partitioned Yugoslavia is not the necessary outcome. As he said, "a single Bosnia with two entities was the essential core of the Dayton Accord. To those who argue that preventing partition is either hopeless or unimportant to the United States, or both, I disagree. While America's vital national interests are not directly at stake in every detail of Bosnia's political structure, it would be a significant setback to our overall position in Europe and within NATO if, after all that we have accomplished in Bosnia, our successes thus far were undone by a failure to finish the job. Partition, whether followed by dismemberment of Bosnia or not, could reopen other fragile international boundary issues in Southeastern Europe and the former Soviet Union, unraveling the current peace in the region. The American policy goal, simply defined, should remain to prevent partition and implement Dayton." Unfortunately, or fortunately, depending on one's viewpoint, Ambassador Holbrooke appears to be at odds with the present thinking of some in the Clinton administration, Congress and, I imagine, the majority of the American people.

In Holbrooke's view as well as in many others, Bosnia and Serbia cannot survive economically unless they revitalize the long-established, integrated commercial and infrastructure systems that existed prior to the outbreak of the war. The economies of Bosnia and Serbia cannot be segregated along ethnic lines. Thus, the continued bickering and delay in coming to grips with the economic dislocation, refugee resettlement, and economic rehabilitation, not allowing demobilized soldiers, young people, and the other unemployed to find useful jobs opens the door for local crime organizations and syndicates to take control of the situation. Should this happen, the impact will be even more devastating than the economic disaster wrought by the Mafia in Russia. Consequently, even though there is little that points to a stable, multiethnic, single state outcome for the Bosnian situation, there is every reason for the Europeans to continue the reconciliation and reconstruction process envisioned at Dayton or other EC-sponsored negotiations as expeditiously as possible - with or without American participation.

DONALD J. PUCHALA

United States Interest vs. United States Policy in Southeastern Europe

Between 1991 and 1995, the policy of the United States toward southeastern Europe evolved from no commitment to deep commitment. At the same time, the United States Government shifted from shunning any role in this region's security to casting itself as its chief guarantor. Whether this change of United States foreign policy was appropriate depends, most immediately, upon how likely the new policy is to succeed. Ultimately, the wisdom of the policy depends upon how well it serves American interests.

Southeastern Europe, for purposes of this analysis, consists of that group of states customarily called "the Balkans" - Bulgaria, Romania, Greece and the successor states of the former Yugoslavia (Serbia, Croatia, Macedonia, Slovenia and Bosnia-Herzegovina) - plus their proximate neighbors Hungary and Turkey. Few of these states are democratic in any meaningful sense; few of their borders are universally accepted; all of their societies are multi-ethnic and multi-confessional; most of their economies are depressed; several have ideologically replaced communism with emotional, exclusivistic nationalism; all of their histories are tragic.¹ So prone to conflict, bloody within and without, and perennially unstable have been these states that historians have conventionally designated their region a "cauldron", "crucible" or "cockpit". In assuming obligations concerning Balkan security, the United States faces at the turn of the twenty-first century almost precisely what the Ottomans and Austro-Hungarians faced in the same region at the turn of the twentieth.² Some say that the mission to bring order out of the Balkan chaos is not much more promising now than it was then.

The Evolution of United States Policy

Catalyzed by the crisis surrounding the fragmentation of Yugoslavia beginning in 1991, United States foreign policy toward southeastern Europe has evolved in four phases. Inasmuch as the policy analysts of the George Bush Administration could

¹ Robert D. Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey through History*, New York, St. Martin's Press, 1993, passim; E. Garrison Walters, *The Other Europe: Eastern Europe to 1945*, New York, Dorset Press, 1988, passim; Carnegie Endowment for International Peace, *The Other Balkan Wars: A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect with a New Introduction and Reflections on the Present Conflict by George F. Kennan*, Washington, The Carnegie Endowment for International Peace, 1993, passim.

² Rebecca West, *Black Lamb and Grey Falcon*, New York, Viking Press, 1941, passim; Hugh Seton-Watson, *The "Sick Heart" of Modern Europe: The Problem of the Danubian Lands*, Seattle, University of Washington Press, 1975, passim.

find no vital American interest at stake in the turmoil in the northern Balkans, the initial position of the United States was "hands-off". A period of wavering and indecision followed during the first two years of the first Clinton Administration, during which there were inclinations initially to look upon the turmoil in the northern Balkans as a European matter that the major European powers could and should handle. At the same time the plight of the civilians caught up in the fighting in former Yugoslavia, as well as disgust with "ethnic cleansing", aroused American humanitarian sentiments and Washington joined the international community in supporting United Nations interventions. By 1994, the Clinton Administration had come around to the conclusions that (1) the war in Bosnia-Herzegovina was a war of Serbian aggression, (2) the turmoil in the northern Balkans threatened stability in central and eastern Europe, and (3) American interests were threatened and therefore a more active U.S. diplomacy, and possibly the use of NATO force, aimed at ending the Yugoslav conflict were called for. There followed thereafter an American-brokered settlement between Bosnian Croat forces and the Bosnian government that resulted in the Bosniak-Croat Federation, and the American-brokered ending of the war in Bosnia and the institutionalized peace process outlined in the Dayton Agreements.

The final phase in the evolution of U.S. policy regarding southeastern Europe, which extends to the present, has been the setting in place of an American Balkan regional strategy together with the beginning of its implementation. This strategy calls for a continuing United States presence in the Balkan region, the object of which is to stabilize inter-Balkan international relations. Stabilization is to be achieved (1) by containing Serbia by ringing that country with a cordon of armed American protectorates, and (2) by deterring aggression or adventurousness elsewhere in the region via an American-constructed regional balance of power. In pursuit of its Balkan regional strategy the United States presently has moved approximately 32,000 military personnel into southeastern Europe, mostly into Bosnia, but also into Macedonia and southern Hungary. Washington has concluded bilateral defense agreements with Romania, Hungary, Macedonia, Albania and Croatia, involving armaments and training. There are large U.S. logistics depots in Hungary and intelligence and surveillance installations in Albania. U.S. advisors are training the Bosnian Muslim Army. The United States is also linked in security matters to Romania, Hungary, Macedonia and Albania via NATO's Partnership for Peace and directly to Greece and Turkey via NATO itself.

Heilbrunn and Lind interpret the U.S. initiative in central and southeastern Europe as the establishment of a new American empire atop to ruins of the Soviet Empire.³ While this may be an exaggeration of both American designs and capabilities, it is clear that Washington has been deepening commitments in southeastern Europe and backing these materially. It is also true that the Clinton Administration has accepted an American role as stabilizer in the Balkans and that the U.S. Department of Defense and the intelligence community have bought into the new mission.

³ Jacob Heilbrunn and Michael Lind, "The Third American Empire", in *The New York Times*, January 2, 1996, p. A 15.

Explaining United States Interest in Southeastern Europe

In the minds of some observers, however, there is puzzlement about exactly why the United States is deepening its involvement in the Balkans. Ted Galen Carpenter and Amos Perlmutter, for example, expressed their puzzlement most articulately in a 1996 issue of *The National Interest*, where they identified the Balkans as "Europe's hangnail, not its heart", and went on to argue that "developments there may be disgusting and tragic, but they have meager potential to disrupt even the European, much less the global, strategic environment."⁴ It is not entirely clear to Carpenter and Perlmutter, or to many other analysts, that there are important United States interests at stake in the Balkans, which leads some to suggest that the costs and benefits of present and future American involvement there may be out of balance.

In the ongoing debate about America's Balkan involvements, the burden of proof has fallen upon those who favor Washington's interventionist policy and who want the United States to remain in southeastern Europe over the long haul. The arguments in favor of United States involvement in the Balkans are numerous. They include:

1. Lack of Response Will Set Back Civilization: A number of advocates of deep and continuing United States involvement in southeastern Europe justify their positions in terms of morality, civility and law. For these people, upholding international morality and enforcing international law are as central to American security and national interest as are defending America's borders. It is therefore unacceptable to say that Washington's policies are humanitarian rather than strategic, because promoting civilized behavior worldwide is in itself strategic. To allow another descent into barbarism is to setback modernity. It is to discredit the victories won over evil in the twentieth century and to invite escalating human insecurity. An arena of chaos and carnage would not be the kind of world in which Americans could be secure, and it is therefore in the United States interest to intervene against barbarism. If southeastern Europe is in danger of lapsing into barbarism, then the United States is obligated to intervene there.

The arguments for humanitarian intervention, and for links between such intervention and United States interest are articulated with differing emphasis by different people. "Our moral interests are clear because we are humans and share an interest in having a planet that is minimally hospitable to the human species", Ambassador Jeane Kirkpatrick told a congressional Committee in 1995. She added that "genocide is obviously a moral issue of the most urgent importance and also a legal issue... because there are conventions against genocide which we have signed."⁵ When he was asked about United States interests in the Balkans, Warren Zimmerman, the last U.S. ambassador to Yugoslavia, professed that "we have a moral interest, and perhaps this is the greatest of all... (and) as the most successful multiracial society in the world, I

⁴ Ted Galen Carpenter and Amos Perimutter, "Strategy Creep in the Balkans", in *The National Interest*, Summer 1996, p. 53.

⁵ *U.S. Policy Toward Bosnia and the Balkans*, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 103rd congress, May 11, 1994, Washington, U.S. Government Printing Office, 1994, p. 7

think the United States cannot stand back."⁶ In a most eloquent statement, the Carnegie Commission on the Balkans urged American involvement by pointing out that "the nations that have done so earlier owe it to their sense of humanity, their dignity, and peace of conscience to help the fragile nations in the region overcome their present predicament and transform the bloody Balkans of yesteryear into the Southeastern Europe of the future."⁷

2. A Power Vacuum Will Provoke Rivalries: Either added to, or substituted for, the moral arguments in favor of United States involvement in the Balkans are a series of political prognostications. Prominent among these is the image of power vacuum and power rivalry. Proponents point out that with the end of the Cold War, the collapse of communism and the disappearance of the Soviet sphere of influence in east-central and southeastern Europe, the leanings and loyalties of the Balkan peoples came up for political grabs. Neighboring powers, so the reasoning goes, are bound to seek to extend their geopolitical influence by seeking Balkan clients, and, since several states will do this, conflict-generating rivalries will likely ensue. Why will neighboring powers behave in this manner? Because historically they have always behaved in this manner.

For some it is the image of the nineteenth century all over again - Germany, Russia, France, Britain, Turkey - with only Austria-Hungary missing. For example, in the thinking of Michael Djordjevich, leader of a pro-Serbian interest group who recently testified before the U.S. Congress, a power vacuum in the Balkans would "open the way for Germany to realize her long-coveted goals: first free access, by way of the Adriatic, to the Mediterranean Sea and the Middle East and, second, virtual control over one of the most important international waterways, the Danube River." Such a situation, Mr. Djordjevich continued, "would lend itself eventually to military intervention by the Russians who are pro-Serbian.... The European Community would very likely split up over this issue and form itself into two blocs, one led by England and France and the other by Germany, a formation that has occurred twice before in this century."⁸

For others, the cleavage lines and probable power contests are different, as for example, among Catholic, Orthodox and Muslim outside powers vying for Balkan influence, or between Slav and non-Slav patron states, or, should NATO expand into Central Europe, between NATO and non-NATO spheres.

For most proponents of United States involvement in southeastern Europe, it is in the American interest to prevent the replaying of traditional rivalries of power by playing the role of stabilizer, balancer, mediator or conciliator. The United States, as the remaining superpower, they say, has the capability to play a Balkan role and the responsibility to do so. Otherwise, power rivalries in the Balkans could pit several American friends and allies against each other and thereby undermine possibilities for collective action in other theaters such as the Middle East which Washington

⁶ Ibid., p. 6.

⁷ International Commission on the Balkans, *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace, 1996, p. xxiv.

⁸ *U.S. Policy Toward Bosnia and the Balkans*, op. cit., p. 5.

deems vital. Contests for Balkan influence could ruin the accumulating positive relationship between the United States and Russia and all of the promise of broader geopolitical stability which that encompasses. Confrontations over the Balkans might also divide or possibly destroy NATO and the European Union. These could possibly lead to a general war in Europe which the United States would have difficulty steering dear of. "The United States", James Baker wrote, "has fought three European wars in this century - two hot and one cold - and three are enough. We should have learned by now that we cannot ignore a fundamental challenge to continental stability."⁹

In January 1996, Jacob Heilbrunn and Michael Lind, writing in *The New York Times* on "The Third American Empire" offered a somewhat different commentary on American interest in a brewing power rivalry in southeastern Europe. They cast the United States not as a stabilizer, but as a contestant. American power they suggest should be used not only to keep others' influence out of the Balkans, but primarily to infuse United States influence into the Balkans. The American interest as they see it is not in controlling southeastern Europe per se, but in erecting a cordon of allies and protectorates around increasingly dangerous enemies in the Middle East, Iran and Iraq in particular. Washington, in Heilbrunn and Lind's estimation should be engaged in strategically linking southeastern Europe, the Eastern Mediterranean and the Persian Gulf in preparation for a predictable 21st century challenge from long-standing foes in Western Asia. They conclude therefore that, "we should view the Balkans as the Western frontier of America's rapidly expanding sphere of influence in the Middle East."¹⁰

3. A Domino Effect Will Endanger Peace. The domino metaphor, which seems to haunt United States foreign policy, is at the core of the most frequently voiced justification for American involvement in the Balkans. Conflicts anywhere in the Balkans could easily spread to become conflicts everywhere in the Balkans and, as in the past, these might set Europe and western Asia aflame. Apparently forgetting the Cold War, but nevertheless underlining the possible domino effect of Balkan conflicts, U.S. President Bill Clinton affirmed in 1995 that "the conflict in Bosnia is the most dangerous threat to European Security since the end of the Second World War... there is the very real risk that it could spread beyond Bosnia, and involve Europe's new democracies as well as our NATO allies."¹¹

There are as many domino scenarios as there are Balkan powder kegs. For some, like James Baker, the tinder box is Macedonia where open conflict between the country's Macedonian majority and Albanian minority "might prompt intervention from Albania to the west. Conflict could spread across Macedonia's northern border with Serbia... Greece, already consumed by an angry dispute with Macedonia, might be tempted to become involved."¹² Turkey, Bulgaria and others could follow. Under

⁹ James A. Baker III, "Drawing the Line at Macedonia", in *The Los Angeles Times*, May 2, 1995.

¹⁰ Heilbrunn and Lind, op. cit., p. A 15.

¹¹ White House Press Office, "Letter from President Clinton to Speaker of the House Newt Gingrich", November 13, 1995, p. 1.

¹² James A. Baker, III, op. cit., p. 2.

such a scenario, the West Europeans, the United States and even Russia could be forced to pick sides - with disastrous consequences for the peace of Europe.

Others expect the first dominoes to fall in Kosovo. Though largely populated by Albanians, this region is today a part of Serbia and is cherished by Serbians as the heart of their historic holdings. Albanians in Kosovo claim that they are badly treated by Serbian authorities, and there is apparently ample evidence to support their claims. An internal Albanian drive to separate Kosovo from Serbia is not therefore out of the question. Such an eventuality, some analysts anticipate, would at the very least bring neighboring Albania into the conflict. But, "in addition to the 3.4 million Albanians in Albania itself, there are Albanians in Montenegro and Macedonia. Bulgaria and Greece are not disinterested observers. If things break loose, the whole region could explode."¹³

Still other domino scenarios spin off from extant tensions between Serbs and Hungarians in Vojvodina, Hungarians and Romanians in Transylvania, Turks and Bulgarians in Bulgaria, and Muslim minorities within several Balkan countries whose plight might evoke Turkish reaction. In most cases, the antidote to the spreading of ethnic poisons is thought to be intervention by the United States. The Carnegie Commission reported, for example, that "the growing U.S. military and diplomatic presence in the South Balkans... have created high expectations in the region for a continuing U.S. role."¹⁴ In harmony with others who favor this continuing U.S. role, the Commission went on to explain that, "turning a blind eye to the Balkans is no less a recipe for disaster at the end of the twentieth century than it was at its outset... Without outside involvement, outside guidance, and outside support for some time to come, the peace process between the Adriatic and the Danube could quickly fall victim to the same disruptive forces of malignant nationalism, territorial ambition, and ethnic mania that precipitated the conflict in the first place."¹⁵

Those who make this case often add that Western Europeans are disqualified from being the purveyors of order to the Balkans because a common EU stance regarding the Balkans remains almost out of the question, particularly since Germany and Greece are both EU members. Moreover, several European countries, again like Germany and Greece, are interested parties and hardly eligible to be intermediaries. The same of course is said about Russia, so that the United States acquires the traditional Balkan role of outside major power stabilizer almost by default. Washington must accept the mission, supporters of American intervention say, because the European conflagration at the end of the path of falling dominoes is unacceptable. If the United States does not guarantee the peace in the Balkans, who else is there who can?

4. Lack of Resolve Will Encourage Peace-Threatening, Adventuristic Behavior: Perhaps the only specter that haunts United States foreign policy more than the

¹³ Theo Sommer, *Die Zeit*, February 9, 1996; cited in *The National Interest*, Summer 1996, p. 59.

¹⁴ International Commission on the Balkans, *op.cit.*, p. 64.

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

specter of falling dominoes is the ghost of Munich, 1938. Aggression appeased invites further aggression! The corollary to this is of course that aggression resisted deters further aggression. U.S. Assistant Secretary of State Richard Holbrooke was obviously indulging in "Munich thinking" when in 1995 he offered as the rationale for the deepening U.S. involvements in the Balkans, that "we have got to make the Balkans safe from Serbia." Then he went on to say that "the Balkans should also be made safe for Serbia."¹⁶ Anxieties about inter-state aggression in the Balkans follow in considerable part from the belief that international relations among the Balkan peoples continue to be influenced by the myths of "greater states" - i.e. Greater Serbia, Greater Croatia, Greater Albania, Greater Bulgaria - based on histories of inter-state competitions, wherein, at one time or another, each of the Balkan countries expanded at the expense of its neighbors and reached an apex of power over territory and people. Nationalist factions in almost every Balkan country today claim that they cannot rest satisfied until their countries re-establish themselves within the boundaries that marked their greatest historical accomplishments. Political demagogues are similarly able to arouse nationalist passions by evoking historic images of "greater states" and then provoking movements to re-establish them. There is therefore the continuing danger that at any given and convenient time one Balkan state or another may launch an aggressive drive to re-establish its former "greater" self. Since re-building each "greater state" would necessarily involve dismantling the domains of neighbors, acting out "greater state" aspirations becomes tantamount to fomenting a new round of Balkan wars.

United States officials explain that it is contrary to American interest to allow new inter-state conflict in southeastern Europe. Not only is there the danger that Balkan wars might escalate into European wars, as history starkly reminds, but there is the high probability that the United States would be drawn into the fighting either in support of allies or as a would-be peacemaker. Moreover, the United States Government is also concerned about the broader international implications of meekness in the face of aggressors. Dictators everywhere are attentive to United States actions and hints of failing American resolve could invite their adventurism. "We have a global interest in what happens in Bosnia," Ambassador Zimmerman told Congress. "Dictators from Haiti to North Korea are going to be watching our actions there to see if we can show the resolution that is called for."¹⁷

The Strength of the Case for U.S. Involvement in the Balkans

Setting aside for the moment the question of whether or not the United States actually has vital interests at stake in southeastern Europe, a first observation to be made is that proponents of deepening American involvement have not made a very persuasive case for their position. The humanitarian argument, for example, is emotionally appealing, but hardly compelling. Inhumanity perpetrated on a massive scale is ab-

¹⁶ Carpenter and Perlmutter, *op. cit.*, p. 56.

¹⁷ Policy Toward Bosnia and the Balkans, *op. cit.*, p. 6.

horrent and it should not be tolerated by the international community. But the United States is neither the conscience of the international community nor its agent or surrogate. Or at least this was officially Washington's brief regarding the Balkans up to 1994. With regard to the former Yugoslavia in particular, Americans looked on the human suffering there for nearly three years during which official Washington was unable to conclude that any vital U.S. interests would be served by intervening to stop it. Ambassador Holbrooke told journalists even in 1995 that it was difficult to speak of Bosnia-Herzegovina as a "vital" American interest.¹⁸ Thus, civilization did not appear to be in jeopardy in the early 1990s; it was not the 1930s all over again because the world power configuration was dramatically different, and Milošević and Tudjman, even with their psychopathologies, were not Stalin and Hitler. Neither did the Balkan lapse into barbarism necessarily locate all human decency on a slippery slope. It was simply Balkan business as usual, and not necessarily mankind's universal, congenital vileness resurfacing. Humanitarianism may be an element of a nation's foreign policy, but it probably should not be the basis of policy unless that nation is prepared to relentlessly intervene anywhere and everywhere that human suffering prevails. This the United States was not, and is still not, prepared to do.

Much of the rest of the reasoning of the proponents of deep United States involvement in the Balkans is based on questionable assumptions and on metaphors that yield future contingencies of low probability. It is not clear, for example, that major powers, cognizant of history, would rush in to fill a power vacuum in southeastern Europe. The cliché that international politics abhors a power vacuum is simply not true. Prudence frequently tutors stronger states to avoid entanglements in the problems and disputes of weaker neighbors. Moreover, power relations in the late 20th century do not resemble those of the late 19th century. France, England, Germany, Austria-Hungary, Russia and Turkey are not at loggerheads over an "Eastern Question", and even if there are some lingering historic affinities between major power patrons and former Balkan clients, these appear hardly compelling enough to launch a competitive rush into southeastern Europe. On the contrary, today it appears that the European powers, perhaps including Russia, are in a headlong rush away from, rather than toward the Balkans.

Of what advantage, and to whom, nowadays is a Balkan sphere of influence? The outside power that ventures into southeastern Europe in search of influence is bound to buy it at a very high price. For the foreseeable future, outside involvement in southeastern Europe carries the very high risk of being drawn into civil or international wars, or at the very least into cauldrons of ethnic hostility that will most likely boil on into the indefinite future. Outside involvement in the Balkans also means somehow responding to negatively-growing, de-industrializing, pre-market economies that show little promise for turn around any time soon.¹⁹ It means dealing too with unsavory political apparatuses that range from slightly disguised Leninist states to neo-fascist states to collapsing states, to totally collapsed states. And then,

¹⁸ International Commission on the Balkans, op. cit., p. 64.

¹⁹ Milica Zarkovic Bookman, *Economic Decline and Nationalism in the Balkans*, New York, St. Martin's Press, 1994, pp. 73-88.

what kind of influence does one acquire in a Balkan sphere - influence over whom to do what? When all is said, there is considerable wisdom in Carpenter and Perlmutter's observation that "the Balkans have little potential to roil post-Cold War Europe - unless, that is, the United States and the major European powers choose to make it once again an arena for great power rivalries."²⁰ No one really seems to be rushing into the power vacuum except the United States.

Concerns about Balkan dominoes may also be misleading. There is much to suggest that continuing civil strife and perhaps even some international warfare will be the Balkan mode for some time to come. However, there is little to suggest that this will necessarily spill out beyond southeastern Europe, that it will necessarily draw in outside powers, that it will divide and destroy NATO (or the European Union), that it will lead to a resumption of the American-Russian cold war or that it will eventuate in a major European conflagration. Any or all of these eventualities are of course possible, but for reasons suggested above they are highly unlikely because the thrust of most countries' policies is to insulate themselves from the Balkans rather than to involve themselves in the region. With the understandable exception of Greece, Balkan issues are not high up on European foreign policy agendas, because for any given European country the potential costs of Balkan involvement are very high and the potential benefits are very low. Therefore, if the United States objective is to involve itself in order to protect NATO allies and others from being drawn into the Balkan chaos, the objective is misplaced. As a matter of fact, American policy may yield the opposite of what is intended inasmuch as by being involved itself Washington thereby involves its allies (and possibly its rivals as well).

Must the United States face down or otherwise contain Serbia or Croatia, or Bulgaria or Albania in order to deter international aggression in the Balkans? Only if such aggression would jeopardize United States security, and it is difficult to see how even the greatest of "greater states" in the Balkans could pose a threat to the United States, or, for that matter, even to central and western European neighbors. Must the United States deter international aggression in the Balkans in order to signal caution to all of the potential aggressors around the world? Only if the United States is prepared to act against aggression everywhere in the world, which would require installing in several regions the kind of deterrence systems that Washington is presently installing in the Balkans. Signals mean little unless accompanied by manifest capabilities.

The Carnegie Commission accurately reported in 1995 that "America became more deeply engaged in Bosnia for essentially humanitarian and moral reasons" and that "strategic analyses were generally formulated after the fact - to justify the decision to intervene."²¹ It is apparent that Washington's search for strategic justifications was wide-ranging, and sufficiently imaginative as to convince the Carnegie Commission that "the strategic analysis for deeper engagement is sound."²²

²⁰ Carpenter and Perlmutter, *op.cit.*, p 53.

²¹ International Commission on the Balkans, *op. cit.*, p. 64.

²² *Ibid.*, p. 64.

But when it is taken into consideration that the Carnegie Commission may have reached its conclusions in favor of deep American involvement before it began its inquiry, one has to admit that old saws about the vulnerable veneers of civilization, power vacuums, falling dominoes and appeased aggressors might at least prompt a bit of skepticism when offered as strategic justifications.

United States Interest and Southeastern Europe

It is difficult to conclude that Balkan stability is among America's vital international interests. In fact, deepening involvement in southeastern Europe is for the United States both a danger and a distraction. It is a danger because of the high probability of both civil strife and international warfare in the Balkan region. Given the inter-ethnic animosities, exacerbated by long histories of unspeakable atrocity, exacerbated further by an emotionally-charged politics of demagoguery and all of this kindled by the frustrations of economic deprivation, it is highly probable that violence will recur in the Balkans. Therefore, not only is it also highly probable that U.S. involvement in the Balkans will fail in its stabilizing, pacifying objectives, but it is likewise highly probable that the United States will be caught up in whatever chaos ensues. Massive preventive military deployments accompanied by massive injections of economic aid over an extended period of time may stave off the violence, but the United States is presently unprepared to make these massive commitments, not least because no persuasive case can be made to show that benefits would outweigh costs. Carpenter and Perlmutter have it right:

"What tangible benefits does Washington anticipate from defending Serbia's neighbors - including the quasifascist regime in Romania, the neocommunist governments of Hungary and Albania, and unstable, fratricidal Bosnia? And perhaps most important, given the frustrations experienced by earlier, more proximate, great powers in their attempts to stabilize the Balkans, why assume that Washington's bid to play the role of stabilizer will fare better?"²³

There is also the danger already hinted above that American presence and involvement in southeastern Europe may in itself make the region into an arena of competition among powers. This would not happen because controlling the region is intrinsically or strategically valuable to anyone, but simply because the United States appears interested in it. Drawing Russia into competition over the Balkans is the most plausible eventuality, even though this is perhaps the last thing that either Moscow or Washington needs or wants on its foreign policy agenda. Other possibilities include attracting greater Iranian attention to southeastern Europe or otherwise turning the region into a Middle Eastern sub-arena. Washington ought not to wish this to happen, but the fact is that American presence in the Balkans is already an issue in the domestic politics of the region's countries, and the domestic alignments there, pro- and anti-American, begin to resemble those of places like

²³ Carpenter and Perlmutter, *op. cit.*, p. 56.

Morocco, Tunisia, Egypt and Saudi Arabia. The domestic politics of Greece, Turkey, Serbia, Bosnia and Albania are Balkan cases in point.

The distractions inherent in Washington's Balkan involvements concern attentions drawn away from issues and actors that are genuinely of vital interest to the U.S. Among these more vital interests are first the maintenance of close, positive relations with major western European powers and with the European Union. With these countries the United States shares prosperity, democracy and a distinctive way of life, and it also shares an urgent interest in protecting this prosperity, democracy and distinctive way of life from external challenge. Only by a grand leap of strategic analytical imagination does the state of affairs in the Balkans threaten the integrity of the Atlantic Community. To avoid jeopardizing that integrity the Atlantic powers are best advised to steer clear of the Balkans. There is no European-American shared interest in exporting their "westernness" anywhere, not even to the Balkans. Therefore the "Eastern Question" can only be divisive in European-American relations, and it can and should be kept off the European-American agenda. That peace, even in Europe, is indivisible is a myth.

Second among American strategic priorities, concerning the Europe at least, is the building of a positive, constructive and peaceful relationship with Russia. Whether Russia ever emerges democratic and / or fully marketized are incidental, but whether Russia re-emerges as a rival power is crucial for the United States. Such a renewed rivalry should not be allowed to develop. Russia continues to represent geostrategic power: this country's capabilities will increase and it could again threaten the United States and its allies. Therefore, every effort should be made to integrate Russia into an institutionalized security system in Europe, into the markets and institutions of the world economy and into a sharing of responsibilities for world order. Competing with Russia for a sphere of influence in the Balkans is farcical. The Soviet Union was there, and from this experience Russians may have learned some hard lessons about involvement in the Balkans. If, however, Moscow wants to return to the Balkans, Washington would be best advised to step aside, breath a sigh of relief and let the Russians negotiate the maze.

Turkey should be the third major focus of American attention in Europe because Turkey is the bridge to the Middle East wherein lie some of the most vital among U.S. vital interests. The Middle East will remain the source of most of the world's petroleum right up to the end of the hydrocarbon age and America will require continuing, unimpeded access to this petroleum. This is a fact of modern history and its significance cannot be downgraded. Furthermore, until a lasting peace is negotiated between Israel and its Arab neighbors, the United States will remain Israel's patron. This posture too is so embedded in history, diplomacy and American domestic politics that it will not change. And, finally, if the United States has professed enemies who have the potential to become dangerous, several of these are to be found in the Middle East.

Washington does not need a string of Balkan protectorates to anchor the western end of its access route to the Middle East. But it does need a friendly and cooperative Turkey. Turkey is a bridge to the Islamic world and a possible facilitator of dialogue and cooperation between non-extremist Islamic forces and the West. It is

a power in its own right and a direct counterweight to both Iraq and Iran. The Turks do not share the Arab world's dark obsession with Israel and Turkey therefore remains a possible moderator of the Arab-Israeli conflict, and, as such, a valuable contributor to the Middle Eastern peace process and to United States objectives. Most crucially, Turkey is the geographic corridor connecting the Occident and the Orient, and it is certainly in the United States interest to keep this pathway open to Americans. The United States therefore should do everything possible to court Turkish goodwill, including, if necessary to tilt toward Ankara in the incessant bickering between Turkey and Greece. Washington should also do whatever is prudent to prevent the polarization of Turkish domestic politics (and what is probably most prudent at the present juncture is simply to stay out of Turkish politics.) Strategically speaking, arming Turkey, assisting Turkey economically and supporting Turkish aspirations for membership in the European Union are all more promising for the United States than establishing protectorates in the Balkans.

As for the Balkans, the United States should disengage as soon as practicable. When violence erupts again, Washington should remain ready to extend humanitarian assistance through the United Nations. It should be ready to support mediation and conciliation efforts mounted by the Organization for Security and Cooperation in Europe or whatever international agency gains the attention of the combatants. The United States should also stand ready to share with western European partners the burdens of accepting and relocating refugees. At the same time, Washington should be prepared to mobilize the might of the North Atlantic Alliance both to deter and, if necessary, to halt any spilling out of Balkan conflicts into NATO space. All the while, however, the United States should remain engaged in a diplomacy of insulation and avoidance, steering clear of Balkan commitments and entanglements which further no vital U.S. interests. Americans, for their part, may have to digest a full menu of televised atrocities and skeptically bear with the pundits who manufacture strategic interests where none actually exist.

The Carnegie Commission concluded its 1995 review of Balkan affairs with the assertion that the Balkan peoples will require "outside involvement, outside guidance, and outside support for some time to come." If this is a prescription for order in the Balkans it flies in the face of the entire experience of twentieth century history. Moreover, the same call for outside intervention could be applied to the central African peoples or the central Asian peoples, or others who inhabit the rather vast zone of disorder in the world exposed by the end of the Cold War. Yet whose responsibility is it to order the disorderly corners of the world? And, what are the probabilities that ordering interventions from the outside will actually instill lasting order? Are these probabilities high enough to offset the costs and risks facing the intervenors? If local conflicts have only local implications, why should they not be left to run their course, even if the course is very painful and seemingly endless? With regard to the Balkans in particular, the only agents who can separate the region from its tragic history are the peoples of the region themselves.

Ultimately, the best that outsiders might do, for the Balkan peoples, and for themselves, is to leave southeastern Europe alone.

BORIS MEISSNER

Die Interessen Rußlands in Südosteuropa

Bei einer Diskussion über die Außenpolitik Rußlands Anfang 1994 in der "Meždunarodnaja žizn' (Internationales Leben)", der offiziellen außenpolitischen Zeitschrift, nannte ein prominenter Teilnehmer drei Kreise als Ausgangspunkte, die die Prioritäten der russischen Außenpolitik bestimmen¹. Erstens Rußland selbst, zweitens, die dieses Land umgebenden anderen Teile der ehemaligen Sowjetunion, die allgemein als "Nahes Ausland" bezeichnet werden, und drittens die früheren Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes und des RGW.

Dieser letztgenannte Kreis ist von K. E. Sorokin in seinem 1996 erschienenen Buch "Die Geopolitik der Gegenwart und die Geostrategie Rußlands"² als "Mittleres Ausland" bezeichnet worden. Nach seiner Auffassung käme ihm die gleiche Bedeutung zu wie dem "Nahen Ausland". Mit diesem Begriff sind im europäischen Bereich die ostmittel- und südosteuropäischen Staaten gemeint. Besonderer Nachdruck ist dabei auf die Bewahrung und Ausdehnung des Einflusses Rußlands auf Südosteuropa gelegt worden.

Die russische Außenpolitik hat im Verhältnis zu Südosteuropa Wandlungen erfahren.³ Der bevorstehende Beitritt der wichtigsten ostmitteleuropäischen Staaten zur NATO wird jedoch das russische Interesse am Balkan eher erhöhen als vermindern.

Der Zerfall des inneren und des äußeren russischen Imperiums haben sich parallel vollzogen. Die russische politische Elite sah sich auf einmal in Ostmittel- und Südosteuropa ohne Verbündete und setzte daher ihre Hoffnungen auf Jugoslawien und nach seiner Auflösung auf Serbien. Die Frage der Unterstützung Serbiens mit seiner großserbischen Zielsetzung wurde ein emotionaler Streitpunkt zwischen der russischen Führung unter Jelzin und der nationalistisch-kommunistischen Opposition - zunächst im Obersten Sowjet, und später in der Duma. Von beiden Seiten wurde eine unterschiedliche Linie in der Außenpolitik Rußlands verfolgt.⁴ Die offizielle "atlantische Linie" ging von einer am Westen orientierten Konzeption aus, die eine gemeinsame Regelung bestehender außenpolitischer Probleme in sämtlichen euro-

¹ Vgl. *Meždunarodnaja žizn'*, Nr. 2, 1994, S. 110 f.

² Vgl. K.E. Sorokin, *Geopolitika sovremennosti i geostratagija Rossii*, Moskau 1996, S. 59 ff.

³ Vgl. B. Meissner, "Serbien und Jugoslawien in der russischen Balkanpolitik", in: G. Wagenlehner (Hrsg.), *Konflikte, Konfliktlösung und Friedenssicherung in Südosteuropa*, München 1994, S. 160 ff.; H. - J. Hoppe, *Rußland und der Jugoslawienkonflikt*, Berichte des BiOst, Nr. 14, Köln 1997; "Historische Mythen und die russländische Balkanpolitik", in: *Osteuropa*, 46. Jg., 1996; Vorwort in: E. Ju. Gus'kov (Hrsg.), *Jugoslavskij krizis i Rossija (1990-1993)*, Moskau 1993, S. 20 ff.

⁴ Vgl. B. Meissner, "Die zwei Grundlinien der Außenpolitik Rußlands", in: B. Meissner (Hrsg.), *Die Außenpolitik der GUS-Staaten und ihr Verhältnis zu Deutschland und Europa*, Köln 1994, S.37 ff.

päischen Bereichen, damit auch auf dem Balkan, anstrebte. Die nationalpatriotische Opposition strebte dagegen teils aufgrund historischer Mythen, teils wegen panslawistischer Vorstellungen in Verbindung mit der Wiederherstellung des russischen Imperiums, die Herbeiführung der früheren hegemonistischen Stellung Rußlands in ganz Ostmittel- und Südosteuropa an. Serbien sollte dabei die Aufgabe zufallen, den russischen Einfluß auf dem Balkan zu sichern.

Rußland trat daher während des jugoslawischen Bürgerkrieges die längste Zeit als eine Schutzmacht Serbiens auf.⁵ Der russische Außenminister Kosyrew, der unter ständigem Beschuß der nationalistischen und kommunistischen Opposition stand, hat es zwar verstanden, in einem Balanceakt die Verbindung zu den USA und den westeuropäischen Staaten bei den Bemühungen um eine friedliche Regelung des Jugoslawien-Konflikts nicht abreißen zu lassen.⁶ Dennoch konnte er es nicht verhindern, daß sich dabei die russische Außenpolitik unter dem Druck der Opposition stärker zu Gunsten des nationalkommunistischen Regimes in Serbien engagierte als es im Grunde in ihrem eigenen Interesse lag. Eine feste Grundlage der von Kosyrew betriebenen Politik bildete die im April 1994 gegründete internationale Kontaktgruppe unter Beteiligung Rußlands und der Vereinigten Staaten. Der von der internationalen Kontaktgruppe im Juli 1994 vorgeschlagene Friedensplan hätte 51 % des Territoriums, trotz einer weit geringeren Bevölkerungszahl, den Serben belassen. Er wurde jedoch von der Serbischen Republik in Bosnien-Herzogowina unter Karadžić abgelehnt. Milošević hatte sich in Übereinstimmung mit Kosyrew für seine Annahme ausgesprochen, da er sich bewußt war, daß das zunehmende amerikanische Engagement den bosnischen Serben nicht gestatten würde, ihren großen Gebietsgewinn zu behalten. Außerdem wurde dadurch die Position der kroatischen Serben gefährdet, nachdem es im März 1994 durch amerikanische Vermittlung zum Abschluß von zwei Abkommen zwischen den Kroaten und den bosnischen Moslems gekommen war. Das eine Abkommen sah eine Konföderation zwischen Bosnien und Kroatien vor, das andere Abkommen eine Kroatisch-Moslemische Föderation innerhalb von Bosnien-Herzogowina.⁷

Die von Kosyrew betriebene Balkanpolitik war darauf gerichtet, eine politische Lösung herbeizuführen, die der Bundesrepublik Jugoslawien, d.h. dem durch die Republiken Serbien und Montenegro gebildeten Restjugoslawien, die gleichberechtigte Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ermöglichte sowie den kroatischen

⁵ Vgl. zur Entwicklung der Politik Rußlands seit dem Zerfall Jugoslawiens neben den in der Anmerkung 1 aufgeführten Schriften, W. Oschlies, "Ursachen des Krieges in Ex-Jugoslawien", in *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B. 37/1993, S. 3 ff.; M. J. Calic, "Jugoslawienpolitik am Wendepunkt", ebenda, S.11 ff.; R. Schönfeld, "Auf dem Wege nach Dayton", *Südosteuropa-Mitteilungen*, 36. Jg., 1996, S. 95 ff. Aus russischer Sicht: M. Ju. Martynova, *Vojna na Balkanach: istoki i realii (1991-1994)*, Moskau 1995; M. S. Kašuba / M. Ju. Martynova, *Novaja etnopolitičeskaja karta Balkan*, Moskau 1995.

⁶ Zur Einstellung des russischen Außenministers im Jugoslawienkonflikt siehe A. Kosyrew, *Preobraženie*, Moskau 1995, S.112 ff.

⁷ Vgl. P. Moore, "Dashed Hopes, Endless Conflict", in *The Year in Review 1994*, Part I: Transition, 1995, S. 26.

und bosnischen Serben aufgrund ihrer anfänglichen Waffenerfolge eine dominierende Stellung durch die Abwehr westlicher militärischer Interventionsversuche sicherte. Die bosnischen Serben in Pale gaben ihre Absicht, ihr Herrschaftsgebiet gewalttätig weiter auszudehnen, nicht auf. Es kam zu Kämpfen mit den bosnischen Regierungstruppen um die Enklave und UN-Sicherheitszone Bihać, um Sarajewo und um andere Gebiete. Andererseits gelang es den Truppen des Kroatischen Verteidigungsrates, dem militärischen Oberkommando der "Kroatischen Republik Herceg-Bosno", im südlichen Grenzgebiet zu Kroatien erhebliche Geländegewinne zu erzielen.

Aufgrund der Vermittlung des früheren amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter⁸, der von Karadžić im Dezember 1994 nach Pale eingeladen worden war, kam es zu einem für vier Monate befristeten Waffenstillstand. Um die Lage zu stabilisieren, trat Kosyrew für die Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen Rußland und der Republik Bosnien-Herzegowina ein, die am 21. Februar 1995 erfolgte.⁹ Bei den Verhandlungen mit dem bosnischen Regierungschef Silajdžić in Moskau erklärte Kosyrew, daß die Anerkennung der staatlichen Souveränität und Unabhängigkeit Bosnien-Herzegowinas durch Rußland am 27. April 1992 "einen wichtigen Beitrag zu einer konstruktiven Entwicklung" der Lage auf dem Territorium von Ex-Jugoslawien bildete.¹⁰ Er bemerkte, daß die russische Seite den bilateralen Kontakten unter anderem "auch unter dem Gesichtspunkt der politischen Regelung in Bosnien-Herzegowina große Bedeutung beimesse." Kosyrew würdigte das Festhalten der bosnischen Regierung an dem Friedensplan der Kontaktgruppe und sagte¹¹: "Rußland ist davon überzeugt, daß Abweichungen oder Kompromisse hinsichtlich dieses Plans, wie immer diese auch aussehen mögen, unzulässig sind. Es ist sehr wichtig, das Waffenstillstandsabkommen, das vor einem Monat erzielt wurde, produktiv zu nutzen und in den restlichen drei Monaten eine politische Regelung zu erzielen; in erster Linie die Annahme des Plans der Kontaktgruppe durch die bosnischen Serben. Hierfür müßten alle positiven und negativen Hebel für eine Einflußnahme angewandt werden, über die die internationale Gemeinschaft und der UN-Sicherheitsrat verfügen." Er fügte hinzu: "Die Einheit der Kontaktgruppe ist unserer Meinung nach das Schlüsselement für eine günstige Beeinflussung der Situation." Der russische Außenminister trat zugleich im verstärktem Maße dafür ein, den Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien und serbischen Präsidenten Slobodan Milošević in den Friedensprozeß einzubeziehen. Er sprach sich zu diesem Zweck bei seinem Besuch in Belgrad im Februar 1995 für eine Aufhebung der Sanktionen gegenüber Jugoslawien aus. Kosyrew war der Ansicht, daß Belgrad alles getan hätte, was von ihm gefordert wurde. Es habe dem Friedensplan zugestimmt und die Grenzen geschlossen. Um einen Rückschlag zu vermeiden, stellte er Milošević einen weiteren Ausbau der Zusammenarbeit mit Ex-Jugoslawien auf allen Gebieten in Aussicht. Der Abschluß eines Abkommens über militärische Zusammenarbeit, das am 28. Februar 1995 zwischen den beiden Verteidigungsministern Pawel Gratschow und Pavle Bulatović

⁸ Vgl. R. Schönfeld (Anm. 5), S. 99 f.

⁹ *Interfax*, 21.2.1990.

¹⁰ *ITAR-TASS*, 3.2.1995.

¹¹ *Radio Rußland*, 27.2.1995; *Interfax*, 1.3.1995.

abgeschlossen wurde, diene diesem Zweck. Das Abkommen sollte jedoch erst dann in Kraft treten, wenn die internationalen Sanktionen gegenüber Belgrad und das Waffenembargo gegenüber den Republiken des ehemaligen Jugoslawien aufgehoben würden.

Als die Feindseligkeiten nach dem Auslaufen des Waffenstillstandes wieder aufgenommen wurden, machten sich die bosnischen Serben die Eroberung der restlichen moslemischen Enklaven in Ostbosnien zum Ziel, während die Kroatische Armee die von den Serben besetzten Gebiete Kroatiens weiter freikämpfen wollte, nachdem sie im Mai 1995 mit einer Offensive in Westslawonien erfolgreich begonnen hatte. Die Eroberung der UN-Schutzzone Srebrenica durch die bosnischen Serben war mit einem Blutbad nicht nur unter der zivilen moslemischen Bevölkerung sondern auch unter den gefangenen moslemischen Soldaten verbunden.

Durch die Angriffe der bosnischen Serben auf die UN-Schutzzone, deren Bildung Rußland zugestimmt hatte, die wiederum in verstärktem Maße Luftangriffe der NATO im Auftrage der Vereinten Nationen auslösten, geriet die russische Seite in eine schwierige Lage.¹² Der Sprecher des russischen Außenministeriums erklärte, daß "Russland ebenso wie die anderen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats entschieden den von der Armee der bosnischen Serben in Srebrenica begangenen Verstoß gegen die Beschlüsse des UNO-Sicherheitsrats über die Schutzzone in Bosnien-Herzegowina verurteile. Es halte die Angriffe auf die UNPROFOR und die Geiselnahme von Soldaten der Friedenstruppen für absolut unzulässig und fordere deren unverzügliche Freilassung. Der entmilitarisierte Status der Schutzzone Srebrenica, der auch von der anderen Seite verletzt worden sei, müsse wiederhergestellt werden." Kosyrew hatte sich schon vorher gegen den Versuch gewandt, gefangene Blauhelme als Schutzschilde zu mißbrauchen. Er sagte: "Rußland könne Akte der Barbarei gegen Friedenssoldaten in Bosnien nicht länger tolerieren."¹³ Andererseits wandte er sich zugleich gegen Bombardements der NATO, auch wenn sie mit Zustimmung der UNO vorgenommen werden. Durch sie würde seiner Ansicht nach die Lage nur verschlimmert.

Auf der Konferenz der westlichen Verteidigungsminister in Paris, am 5. Juni 1995, war bereits die Schaffung einer Schnellen Eingreiftruppe ohne Änderung des UNO-Mandats beschlossen worden.¹⁴ Die Londoner Balkankonferenz¹⁵ vom 21. Juli 1995 verurteilte die gewaltsame Einnahme der Schutzzone Srebrenica und Zepa durch die bosnischen Serben, die Bihać-Offensive und die Drohungen gegen Goražde. Sie sprach sich für eine baldige Aufstellung der Schnellen Einsatztruppe und für eine Fortsetzung der Luftangriffe aus. Kosyrew war der Ansicht¹⁶, daß Rußland zum einen in die Arbeit der Londoner Konferenz ein starkes Element einer politischen Konferenz zur friedlichen Regelung eingebracht habe. Zum anderen sei es gelungen, ein Treffen der Kontaktgruppe abzuhalten, was den Fortbestand der Zusammenarbeit der

¹² *ITAR-TASS*, 13.7.1995.

¹³ *Neue Zürcher Zeitung*, 30.5.1995.

¹⁴ *Neue Zürcher Zeitung*, 6.6.1995.

¹⁵ Vgl. die Presseerklärung des britischen Außenministers M. Rifkind zum Ergebnis der Bosnien-Konferenz, *CNN* (engl.), 21.7.1995.

¹⁶ *Russisches Fernsehen*, 24.7.1995.

Großmächte sicherte. Der russische Außenminister trat für den Erhalt der UNO-Kontrolle über den Einsatz der Luftwaffe der NATO in Bosnien ein. Der Beschluß des UNO-Generalsekretärs Boutros-Ghali, dem Befehlshaber der Friedenstruppen im ehemaligen Jugoslawien, General Bertrand Janvier, das Recht einzuräumen, den Einsatzbefehl für die NATO-Luftwaffe zu geben, wurde als Aufhebung des Zweischlüsselprinzips in der Praxis kritisiert.

Es war ein erneutes serbisches Massaker in Sarajewo, am 28. August 1995, das die NATO veranlaßte, die Luftangriffe wieder aufzunehmen, ohne die Zustimmung des UNO-Sicherheitsrates und damit auch Rußlands abzuwarten. Am 4. August 1995 hatte die kroatische Armee mit der Operation "Sturmgewitter" begonnen, die zur Wiedergewinnung der Krajina und zur Sprengung des Belagerungsringes um Bihać führte¹⁷. Unterstützt durch die Luftangriffe der NATO gelang es den verbündeten bosnischen und kroatischen Streitkräften, die bosnischen Serben im wesentlichen auf das Territorium zurückzudrängen, das ihnen der Plan der Kontaktgruppe zugestand.

Der Erfolg der kroatischen Offensive hatte zu einer entscheidenden Veränderung der militärstrategischen Lage geführt. Der amerikanische Sondergesandte Richard Holbrooke konnte unter günstigen Bedingungen mit seiner Vermittlungsaktion beginnen. Auf der anderen Seite war Kosyrew mit Unterstützung Jelzins bemüht, die maßgebenden Repräsentanten der drei jugoslawischen Nachfolgestaaten in den Friedensprozeß einzubeziehen. Der Sprecher des russischen Außenministeriums machte am 8. August 1995 die Mitteilung, daß Präsident Jelzin den serbischen Präsidenten Milošević und den kroatischen Präsidenten Tudjman in allernächster Zeit zu Gesprächen nach Moskau einzuladen gedenke. Zur Begründung sagte er: "Rußland kann eine menschliche Katastrophe in Kroatien und die Eskalation des Konflikts zu einem regelrechten Krieg nicht zulassen".¹⁸ In einem Interview zur Lage im ehemaligen Jugoslawien mit der japanischen Zeitung *Nihon Keizai* am 9. August 1995¹⁹ sprach sich der russische Präsident zunächst für einen Abschluß eines Waffenstillstandes und der Einstellung sämtlicher gegenseitiger Feindseligkeiten der Konfliktparteien aus. Verhandlungen auf der Grundlage des Plans der Kontaktgruppe sollten sich dann anschließen. Zur Schaffung einer besseren Vertrauensbasis befürwortete er eine Aufhebung der gegen Serbien gerichteten Sanktionen. Der Einladung des russischen Präsidenten leistete nur der serbische Präsident Folge. Nach Abschluß der Verhandlungen am 10. August 1995 gab Jelzin eine Erklärung ab, in der als wesentliches Ergebnis "das Festhalten Belgrads an einer politischen Regelung der gesamten Jugoslawien-Krise und an einer Regelung des Bosnien-Problems auf der Grundlage eines Friedensplans"²⁰ bezeichnet wurde. Jelzin erklärte, daß ein weiteres Hinauszögern der Verwirklichung des Friedensabkommens, das eine reale Alternative zur Eskalation des gewaltsamen Vorgehens in Bosnien ist, beendet werden müßte. Er fügte hinzu: „Zu diesem Zweck nehme ich den Vorschlag bezüglich eines Treffens der führenden Politiker der führenden Staaten, unter Beteiligung der Konfliktparteien - der

¹⁷ Vgl. R. Schönfeld (Anm. 5), S. 103.

¹⁸ *ITAR-TASS*, 8.8.1995.

¹⁹ *ITAR-TASS*, 9.8.1995.

²⁰ *ITAR-TASS*, 11.8.1995.

Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas wieder auf. Eine wichtige Etappe bei der Vorbereitung dieses Treffens könnte der direkte Dialog der drei Präsidenten Milošević, Tudjman und Izetbegović sein, zu dessen Organisation Rußland bereit ist." Die amerikanische Bereitschaft zu einem solchen Gipfeltreffen wurde vom US-Sicherheitsberater Lake in einem Gespräch mit Kosyrew am 13. August 1995 zugesagt.

Auf einem Treffen der Außenminister der drei Nachfolgestaaten Jugoslawiens am 8. September 1995, das auf Veranlassung Holbrookes in Genf stattfand, wurden die Grundprinzipien für eine Friedenslösung festgelegt. Auf der Konferenz erklärte sich die Bundesrepublik Jugoslawien bereit, Bosnien-Herzegowina als souveränen Staat anzuerkennen. Dafür wurde die Eigenständigkeit der bosnischen Serben nicht in Frage gestellt. Auf verstärkten amerikanischen Druck kam am 10. Oktober 1995 ein Waffenstillstand zustande, der die Aufnahme konkreter Friedensverhandlungen ermöglichte. Jelzin hatte ursprünglich angenommen, daß diese in Moskau, im ersten Quartal des Jahres 1996, stattfinden könnten. Jetzt wurde der Gedanke einer Gipfelkonferenz auch von amerikanischer Seite aufgegriffen und führte zu den Friedensverhandlungen in Dayton Ohio, unter Beteiligung der Präsidenten Milošević, Tudjman und Izetbegović. Nach äußerst schwierigen Verhandlungen kam das Friedensabkommen, das im wesentlichen dem Friedensplan der Kontaktgruppe entsprach, schließlich zustande.²¹ Es wurde am 21. November 1995 paraphiert und am 14. Dezember 1995 in einem feierlichen Festakt in Paris unterzeichnet. Eine wichtige Voraussetzung für die Einigung war die gegenseitige Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien und damit Serbiens mit Kroatien sowie der Verbleib Ostslawoniens, das für eine Übergangszeit unter die Verwaltung der Vereinten Nationen gestellt wurde, bei Kroatien.

Nach Mitteilung des russischen Ersten Stellvertretenden Außenministers B. Iwanow verliefen die Verhandlungen in Dayton äußerst dramatisch, "insbesondere in den letzten drei Tagen, als jede Minute die Gefahr bestand, daß das Treffen scheitert."²² Kosyrew, der persönlich wesentlichen Anteil an der in Dayton erreichten Friedensregelung hatte, nahm an den Verhandlungen selbst nicht teil, da Präsident Jelzin bereits im Oktober seine Ablösung als Außenminister angekündigt hatte. Aufgrund der bevorstehenden zweiten Duma-Wahlen dürften für diese Entscheidung Jelzins innenpolitische Gründe ausschlaggebend gewesen sein. Seine Bemerkung, daß er mit der Arbeit Kosyrews unzufrieden sei, könnte dadurch bedingt gewesen sein, daß in erster Linie die Vereinigten Staaten und nicht Rußland das Friedensab-

²¹ Vgl. zu den Bestimmungen des Friedensabkommens und den Problemen ihrer Implementierung: R. Schönfeld (Anm. 5), S.111 ff.; M.-J. Calic, "Nach Dayton: Wege zur Stabilisierung", in *Südosteuropa-Mitteilungen*, 36. Jg., 1996, Nr. 2, S. 119 ff.; M. Križan, "Zerbrechliche Hoffnungen. Das Abkommen von Dayton/Paris und die Zukunft des Balkans", in *Osteuropa*, 46. Jg., 1996, S. 315 ff.; "Dokumentation zum Dayton-Abkommen", ebenda, S. 177 ff.; W. Oschlies, "'Duldung' ist ein (Neu)Bosnisches Wort, Der Krieg in Bosnien-Herzegovina. Das Dayton-Friedensabkommen. Die bosnischen Kriegsflüchtlinge", Sankt Augustin 1997.

²² *ITAR-TASS*, 23.11.1995.

kommen als ihren Erfolg verbuchen konnten.²³ Jelzin hob in einer Erklärung zum Dayton-Abkommen den Anteil Rußlands an dessen Abschluß und die damit verbundene Aussetzung der Sanktionen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien besonders hervor. Er konnte jedoch nicht verhindern, daß das Ergebnis der Friedensverhandlungen von der kommunistisch-nationalistischen Opposition scharf kritisiert wurde. Dabei wurde Jelzin und der russischen Diplomatie, d.h. Kosyrew, vorgeworfen, Rußlands Stellung auf dem Balkan geschwächt und das serbische Brudervolk verraten zu haben. In einer Erklärung der Duma "Über die Beilegung der Krise auf dem Balkan" hieß es: "Es ist in Dayton nicht gelungen, den ernststen Fehler zu korrigieren, der zuvor von der russischen Diplomatie begangen wurde, und als dessen Folge unser Land die Möglichkeit eingebüßt hat, über den UNO-Sicherheitsrat wirkungsvoll Einfluß auf die Entwicklung der Lage auf dem Balkan zu nehmen."²⁴ Kritisiert wurde auch die Beteiligung Rußlands an der Friedens-Schutztruppe (IFOR) unter NATO-Führung, trotz der Wahrung einer russischen Sonderstellung.²⁵ Um dieser Kritik teilweise den Boden zu entziehen, wurde im Januar 1996 Primakow von Jelzin zum Nachfolger Kosyrews als russischer Außenminister erkoren. Der pragmatisch eingestellte Primakow hat seitdem im wesentlichen die Linie Kosyrews fortgesetzt, die dieser bereits im Sommer 1993, trotz des Drucks der nationalpatriotischen Opposition, eingeschlagen hatte.²⁶ Sie ist in einer Erklärung des russischen Außenministeriums vom 5. Juni 1993 zum Ausdruck gekommen. Aus ihr ging die Bereitschaft Rußlands hervor, freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten mit allen Republiken, die sich auf dem Territorium des früheren Jugoslawiens gebildet hatten. Es hieß dabei, daß "der historische Aspekt, die Traditionen, die ethnischen Besonderheiten und andere Komponenten selbstverständlich berücksichtigt werden. Doch könnte das ethnische Prinzip, über das z.B. ein Teil der antireformistisch eingestellten Presse emotional redet, nicht das grundlegende Kriterium einer ernststen und verantwortlichen Politik sein. Eine blinde Orientierung an diesem Prinzip kann die Situation auf dem Balkan zu einer globalen Explosion, einem Dritten Weltkrieg, führen."²⁷

Der Zusammenbruch des Warschauer Paktes ist von der russischen Elite vor allem als ein Verlust sämtlicher Verbündeter empfunden worden. Seitdem ist die Suche nach Verbündeten zu einem emotionalen Motiv der russischen Außenpolitik geworden.²⁸ Serbien war in diesem Zusammenhang wichtig, weil es obgleich Jugoslawien nicht dem Warschauer Pakt angehörte, gewissermaßen als der Ansatzpunkt angesehen wurde, von dem sich ein neues Bündnissystem in Südosteuropa aufbauen ließe.

Rußland ist es weder mit seiner Osteuropapolitik noch mit Hilfe der Serben gelungen, neue Verbündete zu gewinnen und die Stellung einer Ordnungsmacht auf dem

²³ *ITAR-TASS*, 22.11.1995.

²⁴ *ITAR-TASS*, 8.12.1995.

²⁵ Vgl. H.-J. Hoppe, "Moskau und die Konflikte im früheren Jugoslawien", in *Außenpolitik*, 48. Jg., 1997, S. 272 ff.

²⁶ Vgl. K. Primakow, "Meždunarodnye otnošenija nakanune XXI veka: Problemy, Perspektivy, in *Meždunarodnaja žizn'*, Nr. 10, 1996, S. 6 ff.

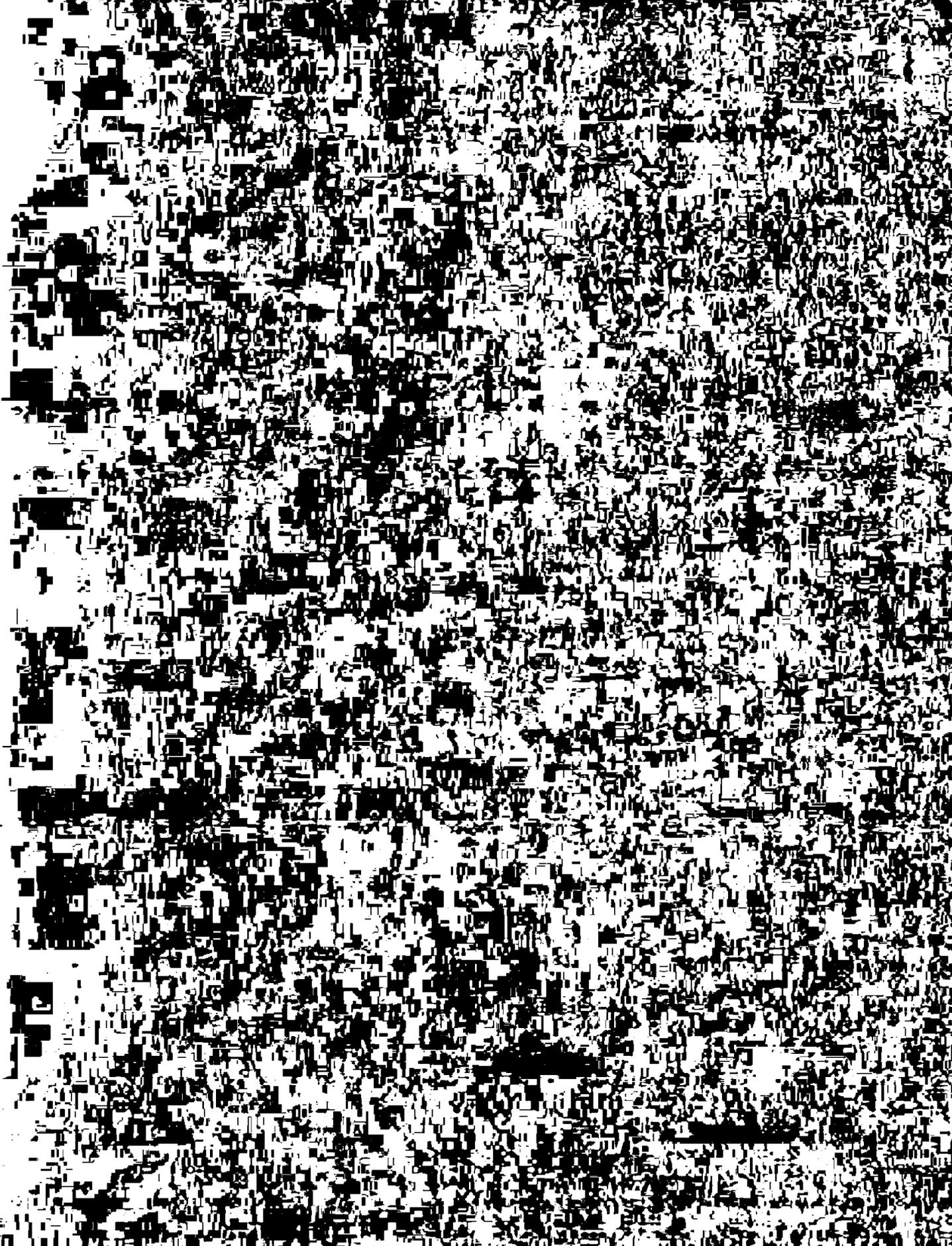
²⁷ *Diplomatičeskij vestnik*, Nr. 12, 1993, S. 37.

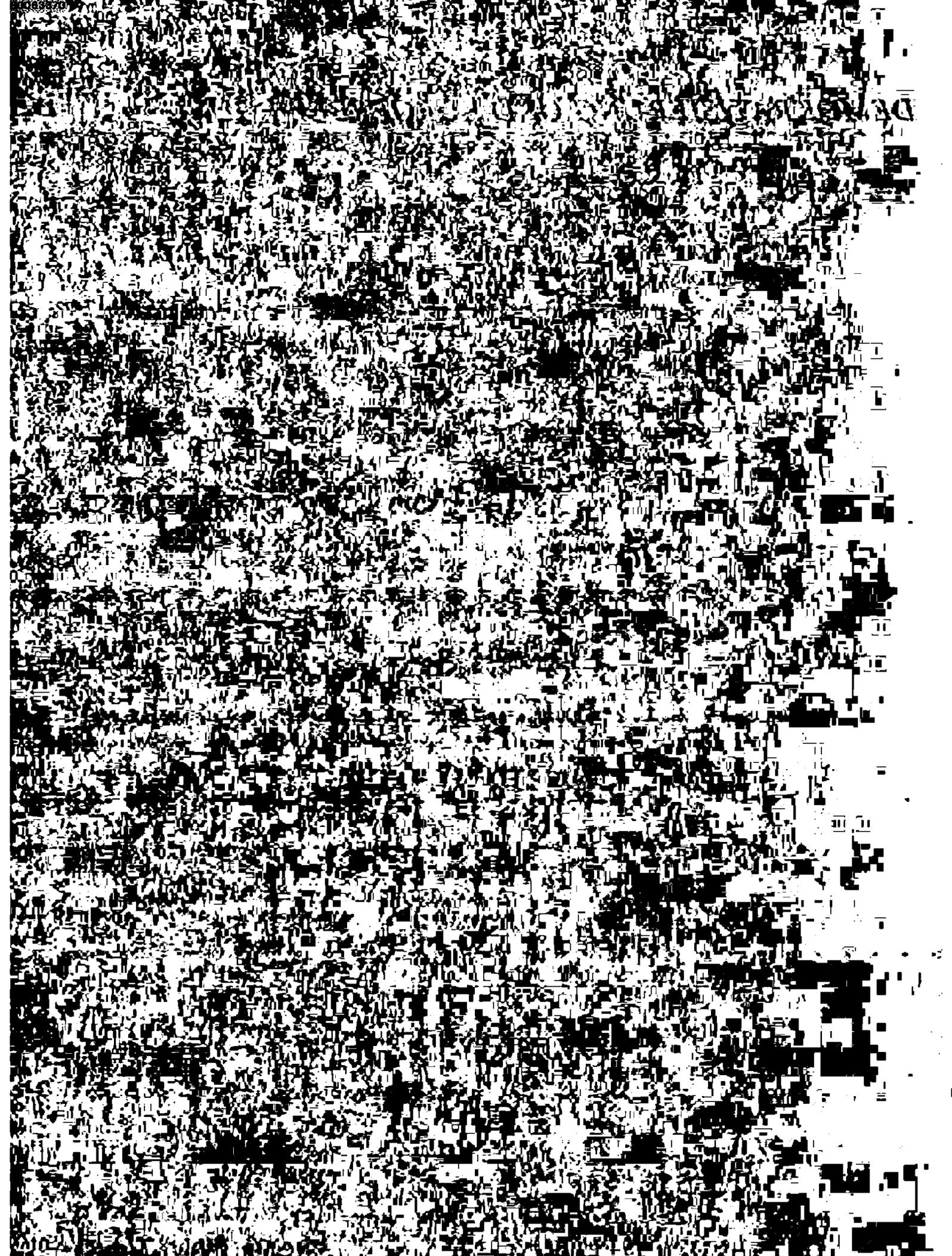
²⁸ Vgl. "Rossija iščet sojuznikov", in *Meždunarodnaja žizn'*, Nr. 5, 1996, S. 13.

Balkan zu erringen. Es ist jedoch bestrebt, über die weitere Beteiligung am Friedensprozeß in Bosnien sowie dem Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den einzelnen Balkanstaaten²⁹, einen bestimmten Einfluß auszuüben, welcher die Erhaltung ihrer dominierenden Stellung im Schwarzmeerraum ermöglicht und den Zugang zum Mittelmeerraum sichert, was insgesamt für die Wahrung des russischen Großmachtanspruches von besonderer Bedeutung ist.

²⁹ Vgl. B. Meissner, "Rußland und Osteuropa", in: R. Schönfeld (Hrsg.), *Fünf Jahre nach der Wende - Bilanz in Mittel- und Südosteuropa*, München 1995, S. 191 ff.

DEMOKRATISIERUNG UND BÜRGERBEWEGUNG





MARIA DIMITROVA

**Wie die bulgarische Jugend die bösen Geister vertrieb
oder
Der Beitrag der Studenten zu einer neuen politischen Kultur**

Zwischen dem 10. Januar und dem 4. Februar 1997 hat sich Bulgarien stark verändert - politisch und vor allem sozialpsychologisch. In dieser Entwicklung hat die Jugend eine emanzipatorische und integrative Rolle gespielt. Mit ihren Ideen und Initiativen hat sie die Medien und die gesellschaftliche Meinung für ihre demokratischen Forderungen gewonnen und hat zum Herausbilden einer reformistischen Mehrheit maßgeblich beigetragen. In diesem Beitrag möchte ich genauer aufzeigen, auf welche Art und Weise dieser Prozeß stattfand.

Seit 1990 haben die bulgarischen Jugendlichen gemeinsam mit der Intelligenz und den meisten Großstädtern vorwiegend die Union der Demokratischen Kräfte unterstützt. Das wurde besonders während der Präsidentschaftswahlen im November 1996 deutlich, als der Kandidat der demokratischen Kräfte - der heutige bulgarische Präsident Petar Stojanov - mit einer Stimmenmehrheit von 60 % gewählt wurde. Etwa 80 % der Jugendlichen haben ihn mit ihren Stimmen unterstützt. Das war aber nur der Anfang.

In den letzten Monaten des Jahres 1996 wurde die tiefe Krise, in die die regierenden Sozialisten durch ihre antireformistische Politik das Land gestürzt hatten, zu einer richtigen Wirtschaftskatastrophe: Nahrungsmitteldefizit, 10fache Entwertung der Nationalwährung, verbunden mit Konkursen von mehreren Banken, die parteitreuen privaten Unternehmern und bankrotten staatlichen Betrieben ungedeckte Kredite geliehen hatten. Das führte zu einer rasenden Preiserhöhung, so daß im Januar 1997 die Lebenshaltungskosten die Einkünfte der Normalverdiener mehrfach überstiegen. Die Ersparnisse der Bevölkerung wurden für Essen und Arzneien aufgebraucht. Das Brot war knapp, die Hoffnung - nur ein blasser Schimmer. Zehntausende junge Bulgaren saßen auf gepackten Koffern, um bei erster Gelegenheit auszuwandern.

Am 10. Januar versammelten sich Tausende von Menschen um das Parlamentsgebäude in Sofia, um das Programm der Opposition für die Rettung Bulgariens zu unterstützen. Als sich die sozialistische Mehrheit weigerte, über das Programm überhaupt abstimmen zu lassen, stürzten einige Demonstranten ins Haus der Volksversammlung. Sie wurden von der Polizei abgedrängt, die später, um 2 Uhr in der Nacht, die friedlichen Demonstranten mit Gewalt vertrieb. Die regierungstreuen staatlichen Medien (Fernsehen und Rundfunk), die in kleineren Städten und Dörfern die einzige Informationsquelle sind, bezeichneten die Protestierenden als "Lumpen" und versuchten, die Kundgebungen als Exzesse kleiner extremistischer Gruppen darzustellen. Was für Leute eigentlich das Parlamentshaus stürmten, wird sich erst nach Abschluß der laufenden Ermittlungen klären. Wichtiger ist jedoch, daß seitdem die Energie des Protestes nicht mehr zu bändigen war.

In dieser Situation wollten die Jugendlichen und Studenten, die sich von Anfang an massenhaft an den Protesten beteiligten, einige Probleme lösen: Menschen mit unterschiedlicher politischer Gesinnung für die demokratischen Ideen gewinnen, die Aufmerksamkeit der Medien auf sich ziehen, Vertrauen erwecken und keine sinnlosen Aggressionen zulassen.

Das haben sie natürlich in Zusammenarbeit mit der politischen Opposition - den Vereinigten Demokratischen Kräften - erzielt, aber gleichzeitig bewahrten sie sich auch ihre eigenständige politische Kraft.

Die Integration der Öffentlichkeit - das war das primäre Ziel. Denn die bulgarische Gesellschaft war durch jahrelange politische Kämpfe und Enttäuschungen zersplittert. Die Idee der nationalen Einigung bestimmte die Parolen der Studenten und die Form ihres Protestes. Sie erklärten, daß sie das Gesetz nicht verletzen, sondern verteidigen wollen: "Sie haben uns mit Knüppeln geschlagen, wir werden sie mit Wahlen schlagen", lautete ihr Slogan. Die Jugend griff auf allgemein bekannte Werke und Symbole der Nationalkultur zurück und verlieh ihnen einen modernen Klang, eine aktuelle Bedeutung. Auf einmal sang man auf den Plätzen in allen größeren Städten, wo sich die Demonstranten im Laufe eines Monats Abend für Abend versammelten, Lieder aus dem 19. Jahrhundert, der Zeit des nationalen Befreiungskampfes und der geistigen Auferstehung des bulgarischen Volkes. Naiv, allen seit frühester Kindheit bekannt, erklangen sie mit einem neuen Rhythmus und bezeugten die unsterbliche Zivilcourage des Volkes, das sich seiner Kraft als Souverän bewußt wird und den Tyrannen den Kampf ansagt. Keine nationalistischen Töne erklangen darin - im Gegenteil, sie äußerten einen neuen Patriotismus, der unser Land nicht gegen, sondern zusammen mit den anderen Völkern behaupten wollte. Es entstanden auch ganz neue Lieder - zum Teil humoristisch - , die das Selbstbewußtsein der Jugend zum Ausdruck brachten, ihre Entschlossenheit, die Lösung der Probleme nicht im Exil zu suchen, sondern in ihrem eigenen Land neue Perspektiven für sich zu erkämpfen.

Diese integrierenden Parolen - alle gegen die folgenschwere und perspektivlose Politik der sozialistischen Partei und gegen einen Haufen korrupter Politiker - erweiterten zusehends die soziale Struktur der Demonstranten. Angestellte, Arbeiter, Wissenschaftler, Rentner, Schüler, ganze Familien mit kleinen Kindern kamen hinzu. Junge orthodoxe Geistliche gingen den täglichen Protestzügen mit riesengroßen Kirchenfahnen voran. Eine ziemlich große Gruppe von Romas kam mit Trommeln und Transparenten. Die Passanten begrüßten die Studenten mit Applaus und Winken, obwohl ihre Protestzüge und Straßensperren den öffentlichen Verkehr jeden Tag für einige Zeit zum Stillstand brachten. Die Busfahrer erklärten sich bereit, die Studenten gegen eventuelle Angriffe der Polizei zu verteidigen.

Doch die Jugendlichen, unter denen es viele Journalistikstudenten gab, wußten wie wichtig es ist, auch die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zu ziehen. Dieses Problem wurde mit viel Phantasie und Sinn für Tradition gelöst: Man mußte den Medien jeden Tag ein neues Ereignis bieten. Nur so hatten die Fernsehreporter einen Anlaß (der den meisten von ihnen willkommen war), einige Bilder von den Kundgebungen in die Abendnachrichten zu "schmuggeln". Schon allein wegen der erbitterten Konkurrenz mit den privaten Sendern konnte der nationale Rundfunk die

lustigen Ereignisse nicht mit Schweigen übergehen und die Kollegen aus den Tageszeitungen fanden eine Menge bunter Details, mit denen sie ihre Spalten füllten. Nur so konnte die Wahrheit über die demokratischen Bestrebungen und Initiativen in die Kleinstädte und Dörfer eindringen, wo die sozialistischen Propagandisten sonst oft zu Verleumdungen griffen.

Die Erfindungslust der Studenten kannte keine Grenzen. An einem Tag erschienen sie mit Kopfkissen und in Schlafanzügen und forderten mit schrill klingelnden Weckern das Volk auf, endlich aufzuwachen. Am anderen Tag bildeten sie einen langen Trauerzug und trugen mit einer komischen Pantomime den Sarg der über 100jährigen sozialistischen Partei zu Grabe. Sehr wirkungsvoll und in vielen anderen Städten von den Jugendlichen nachgeahmt, war die Bildung eines Steinhauens: Nach alter, fast schon vergessener Tradition, die dem heutigen Bulgaren nur aus einem Poem des Nationalklassikers Ivan Vazov bekannt ist, wirft jeder einen Stein vor das Haus des Menschen (in diesem Fall vor die sozialistische Parteizentrale), der gegen das Ethos der Gemeinschaft verstoßen hat. Auf den Straßen wurde auch der Tanz *Kuda* getanzt, mit dem die bösen Geister vertrieben werden. Dieses Verweben von Alt und Neu, diese Verbindung von hoher- und Massenkultur war um so wirkungsvoller und erstaunlicher, weil sie nicht so sehr zur nationalen Tradition gehört. Für unsere neuere Nationalentwicklung war wohl etwas anderes typischer: die wütende Ablehnung des Vergangenen oder das nostalgische Schwelgen in kitschig-überhöhten Vorstellungen von nationaler Vergangenheit und Identität. Und von der Jugend hatte man am allerwenigsten erwartet, daß sie auf Werte und Symbole zurückgreift, die weit in der Vergangenheit begraben liegen. Damit haben die Studenten aber die Sympathien der ganzen Bevölkerung für sich gewinnen können. "Wir wollen unsere historische Chance haben", sagten die Jugendlichen damit. "Aber wir haben nicht vor, unsere Energie gegen die Eltern und Großeltern zu richten und ihr Lebenswerk zu verneinen, wie die sozialistische Propaganda behauptet. Wir können gemeinsam eine neue Zukunft bauen, eine Zukunft, die uns durch Bewahren und Weiterentwicklung der nationalen Spezifik einen gebührenden Platz im künftigen, vereinigten Europa sichert". Diesen Ideen stimmte die Mehrheit der Bulgaren zu.

Die Versuche der Sozialisten, Gegenproteste irgendwelcher "sozialistischer Jugendlicher" zu organisieren, scheiterten vollends. Zu diesem von den Medien laut herausposaunten Ereignis kamen nur Journalisten - kaum zehn Jugendliche fanden sich dort ein.

Gemeinsam mit den Politikern der Vereinigten Demokratischen Kräfte haben die bulgarischen Studenten den Protest mit der Kultur untrennbar verbunden. Damit haben sie auch das ideologische Klischee widerlegt, daß Straßenproteste die Kultur zerstören würden. Die täglichen Kundgebungen, an denen sich zehn- bis hunderttausende von Menschen beteiligten, endeten immer mit Konzerten unter freiem Himmel, an denen die berühmtesten bulgarischen Schauspieler und Sänger teilnahmen. Selbst im Augenblick der höchsten Zuspitzung der Krise, als die Jugendlichen die wichtigsten Straßenkreuzungen versperrten, wurde noch Musik gemacht. Ein Klavier wurde auf der Adlersbrücke - im Herzen der Hauptstadt - aufgestellt und statt Autohupen hörte man Mozart und Jazz. Trotz der Kälte, der angesammelten Wut und der

politischen Ungewißheit - in dieser Zeit versuchten die Sozialisten fieberhaft, eine neue Regierung zusammenzubasteln, um ihre zerrütteten Machtpositionen zu festigen - herrschte eine heitere Stimmung. Die Leute waren kontaktfreudig und tolerant.

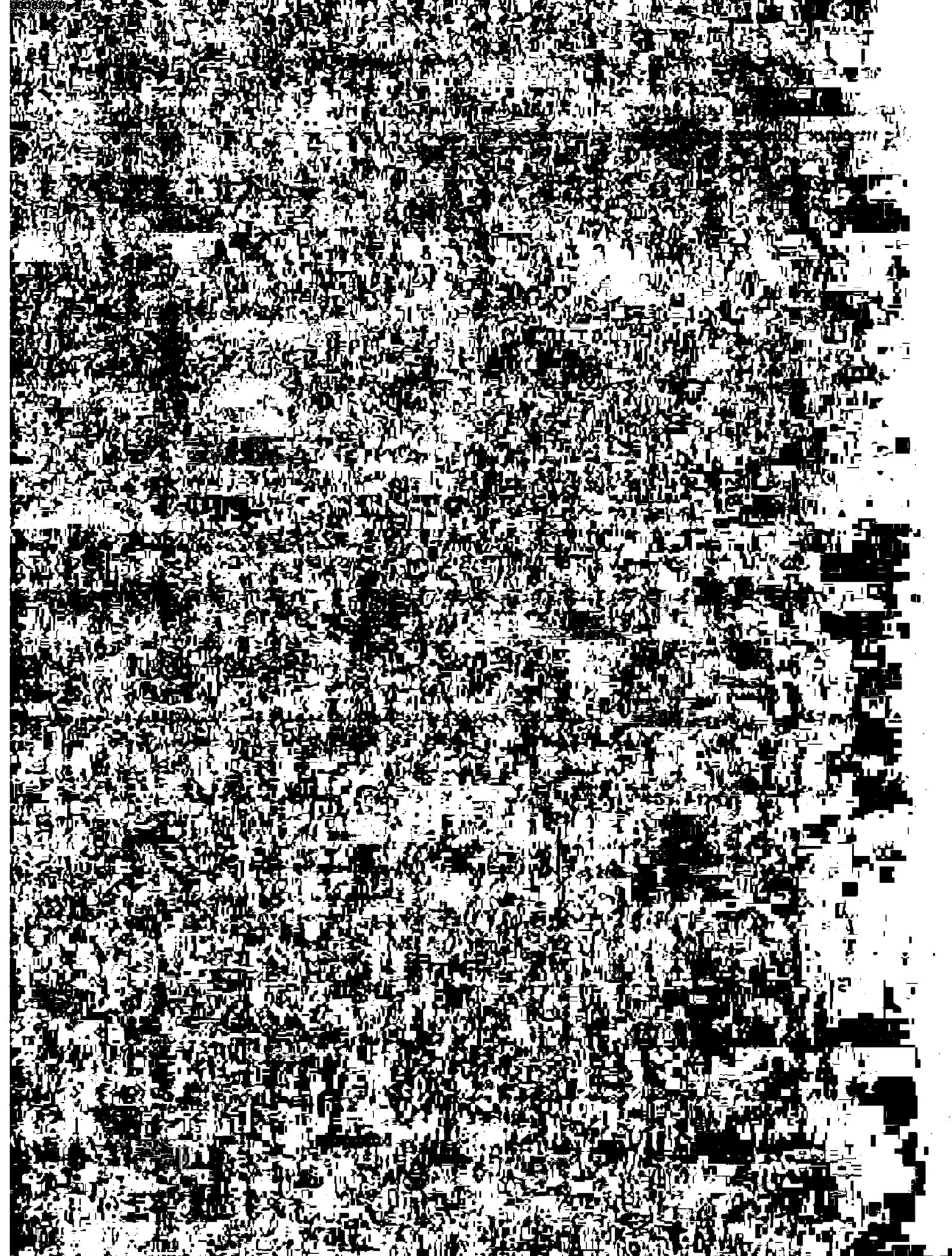
Aber das, womit die Studenten besonders herausragten, war ihre souveräne Position. Sie erklärten eindeutig, daß sie keiner Partei angehören. Daß sie die Vereinigten Demokratischen Kräfte nur solange unterstützen werden, solange sie den Interessen des Volkes dienen. Und daß sie wieder auf die Straßen gehen würden, wenn sie eine künftige demokratische Regierung enttäuschen sollte. Zum ersten Mal in diesem Jahrhundert handelte die bulgarische Jugend so souverän und selbstbewußt. Sie behandelte die Politiker als Partner oder Gegner; aber mit den sentimentalen Treuevorstellungen, die das Realitätsbewußtsein früherer Generationen trübten, scheint es ein für allemal vorbei zu sein. Die Jugendlichen, die im Januar protestierten, sind im Umbruchsjahr 1989 höchstens 14 Jahre alt gewesen. Sie wollen keinesfalls den Komsomolzen gleichen, die ein Anhängsel der kommunistischen Partei waren. Sie sind auch anders als die Studenten, die bei den Kundgebungen von 1990 Leuten folgten, hinter deren Reformappellen meist nur karrieristische Bestrebungen steckten. Heute sind die Jugendlichen reifer geworden, mutiger, vielleicht auch skeptischer, und stets vor billigen politischen Parolen auf der Hut. Das bewies die schnelle und unbürokratische Art und Weise, in der sie sich für die Proteste organisierten. Sie gründeten zwei Organisationen: die erste hieß - wie die Bulgarische Sozialistische Partei - BSP und bedeutete "Fristloser Studentenprotest" und die zweite hieß KPSS, wie die Kommunistische Partei der Sowjetunion, bedeutete aber "Koordinationsrat der Studenten und Professoren". Die Namen waren parodistisch, aber die Organisationen arbeiteten effektiv, bildeten eine Pressestelle, veranstalteten immer neue Initiativen und sorgten dafür, daß alles nach bester Ordnung verlief. Nach der wunderschönen Nacht des Sieges - vom 4. auf den 5. Februar 1997, als Hunderttausende auf den Straßen tanzten und sangen, reinigten die Studenten sogar die Plätze und Straßen, womit sie die Herzen der Bürger der in der letzten Zeit ziemlich vernachlässigten bulgarischen Städte gewannen.

Es wäre wohl nicht übertrieben zu behaupten, daß die Beschlüsse, auf die sich am 4. Februar alle im Parlament vertretenen Parteien einigten, auch den Geist der Jugendproteste verkörpern: Sie bekunden den festen Willen zu grundlegenden Wirtschaftsreformen, zur Integration in die Nato und in europäische Strukturen. Und dazu sollen alle politischen Kräfte, alle sozialen Schichten beitragen.

In diesen Tagen hat sich das Bild der bulgarischen Jugend in den Augen der Öffentlichkeit verändert. Ihr Selbstbewußtsein und Selbstverständnis ist auch anders geworden: Zum erstenmal hat sie bewiesen, daß sie souverän und reif geworden ist. Daß sie eine eigenständige soziale Kraft ist, die die Politiker berücksichtigen müssen. Eine Kraft, bei der nicht nur die Ziele, sondern auch die Mittel demokratisch und modern sind.

In der Nacht des Sieges hat der bulgarische Präsident Petar Stojanov die Jugendlichen begrüßt und einen ernüchternden Satz hinzugefügt: "Die Fabrik für Illusionen hat ihre Tore geschlossen." Statt zurückzuschrecken, atmeten die Studenten auf. Denn von Illusionen wird keiner stark. Außer den bösen Zauberern der Massenverdummung. Und gerade diese glaubten sie, besiegt zu haben. Mit

Verstand. Mit Mut und Liebe. Mit Kultur. Und mit der Fröhreife einer Generation, die in einer Umbruchszeit groß geworden ist.



BORIS KARAIČIĆ

Die Studentenbewegung in Serbien und ihre Zielsetzungen nach den Straßenprotesten im Winter 1996/1997

Wie mit Sicherheit jedem, der sich auch nur geringfügig für die Probleme osteuropäischer Staaten interessiert, bekannt ist, waren die Wintermonate 1996 / 97 geprägt von Massendemonstrationen unzufriedener Bürger, deren Schrei nach Demokratie man in diesen hoffnungsvollen Tagen sehr laut hören konnte. Im meinem Beitrag werde ich nicht näher auf diesen Aspekt eingehen, sondern möchte mich vielmehr auf eine Bestandsaufnahme der Rolle der Studenten in diesem Prozeß, der am 17. November 1996 begann, beschränken und dabei versuchen einige Probleme, die bereits in den Jahren zuvor entstanden, näher zu erläutern und auch einige Prognosen zu geben, die mir als Studenten aus Belgrad sehr logisch erscheinen.

Zunächst soll noch einmal betont werden, daß ich die Studentenbewegung immer noch als sehr neutral und eigenständig betrachte, - so war es während der Demonstrationen selbst, so ist es auch im Moment, während ich diesen Text zu Papier bringe, und so wird es noch längere Zeit sein - was aber nicht gleichzeitig heißen soll, daß ich diese Tatsache als die beste Lösung für die Probleme unseres Landes empfinde, wie im Laufe dieses Beitrags noch ausführlicher dargestellt wird.

Nach Beendigung der Proteste von seiten der serbischen "Zajedno"-Opposition, nach 88 Tagen, nachdem die Kommunalwahlen anerkannt wurden, dauerten die Studentenproteste noch über einen Monat, bis zum 20. März 1997, an. Sie wurden erst mit der deklarativen Erfüllung aller Forderungen der Studenten Belgrads eingestellt. Damit waren die notwendigen Voraussetzungen für den zukünftigen Kampf gegen ein totalitäres Regime in Serbien hergestellt, vor allem aber auch eine Siegesatmosphäre, nach viermonatigem "Ausdauerkampf" gegen die serbischen Machthaber, entstanden. Von nun an mußten wir, die Studenten Belgrads, auf eine andere Art und Weise unseren Kampf fortsetzen. Wie sind wir dabei vorgegangen?

Bevor auf diesen Punkt näher eingegangen werden kann, sind meiner Ansicht nach aber noch einige Erläuterungen notwendig, die unsere Absichten und Taten - vor, während und vor allen Dingen auch nach dem Protest - in ein besseres Licht rücken, und deutlicher strukturieren.

Die Studenten in ganz Serbien, insbesondere jene in Belgrad, erhoben ihren Kopf das erste Mal in größerem Ausmaß im Juni 1992, unmittelbar nach Verhängen der UN-Sicherheitsrat-Sanktionen gegen Serbien und Montenegro. Die Hauptforderung der damaligen akademischen Bevölkerung war der Rücktritt eines Politikers - des Präsidenten Slobodan Milošević. Er war nach Meinung vieler Studenten einer der Hauptschuldigen an den blutigen Ereignissen im ehemaligen Jugoslawien und nur auf Macht aus, egal um welchen Preis. Nach 25 Tagen scheiterte diese Protestbewegung vor allem deswegen, wie man aus der heutigen Distanz ganz deutlich nachvollziehen kann, weil ihre einzige Forderung einfach zu unrealistisch war und keine

breite Unterstützung in der Bevölkerung fand. Viele waren sich einfach noch nicht bewußt, was Milošević noch alles anrichten wird. Denen, die es bereits ahnten, blieb nur ein Ausweg: Raus aus dem zerfallenden Staat - egal wie, egal wohin. 300 000 Menschen verließen Serbien auf Nimmerwiedersehen. Darunter ungefähr 80 % mit einer Hochschulausbildung. Die, die Serbien an Europa heranführen hätten können, flohen, weil sie einfach nur normal leben wollten. Sie sind der Beweis dafür, daß es Leute gab, die einfach nicht "mitmachen" wollten - denn auch Passivität bedeutete unter diesen Umständen Zustimmung - und daher keinen Ausweg mehr sahen in einem Land, in dem normales, nicht übereifriges Denken noch nie besonders großgeschrieben wurde.

Dennoch kann man von den Protesten unserer Vorgänger sagen, daß sie - gerade im Hinblick auf die heutige Generation - von großer Bedeutung und Wichtigkeit waren. Auch wenn sie damals erfolglos blieben, so haben sie doch versucht, und zwar ganz entschlossen, eine Änderung zu bewirken. Ohne sie hätten auch wir nicht so viel Erfolg gehabt, und deshalb würde ich uns als Fortführung, hoffentlich auch Vollstrecker, der damals geborenen Idee ansehen. Ein Unterschied besteht nur darin, daß wir es langsamer, aber sicherer, angehen ließen und alle Aspekte, die zum Erfolg führen könnten, bedenken.

Die Situation, in der sich die Studentenbewegung im Sommer 1997, nach den Demonstrationen des Winters, befindet, kann folgendermaßen beschrieben werden: Auf Organisationsebene und beim Willen etwas zu ändern, zeigten sich, nach erfolgreichem Beenden des Studentenprotests, große Fortschritte. Davon zeugt insbesondere das erste Studentenparlament Serbiens, gegenwärtig eine der wichtigsten Organisationen der Universität Belgrad. Am 27. März fanden hierfür die Wahlen statt. Etwa 50 % der Studenten, die sich für das Wintersemester 1996 / 97 immatrikuliert hatten, nahmen daran teil. Ausgeschlossen hiervon waren nur jene Studenten, die kein Semesterrecht aufweisen konnten, sogenannte "ewige" Studenten, deren Anzahl an der Universität Belgrad leider nicht klein ist. Die Bedeutung dieses Parlaments, das nur de facto - aber immer noch nicht de jure - den Willen der Belgrader Studenten repräsentiert, ist dennoch immens: Wir betrachten das Parlament als legitimen Nachfolger der Protestbewegung und als Ansatz eines demokratischen Entscheidungsmodells auf Universitätsebene.

Die Präsenz des Studentenparlaments ist auch in den offenen Medien sehr groß. Meinungen und Vorschläge der Studentenvertreter werden analysiert und meistens gutgeheißen. Natürlich gibt es manchmal auch Kritik, die aber keineswegs übergangen werden sollte, denn niemand ist ohne Fehler.

Zwei Aktionen des Studentenparlaments sind als die bisher wichtigsten einzuschätzen:

Zum einen der Entwurf für ein neues Universitätsgesetz, geschrieben in Zusammenarbeit mit vielen Experten-Professoren der Universität. Und der für unsere Professoren hieraus resultierende Gewinn war, daß der zukünftige Rektor der Universität Belgrad nur mit Zustimmung wenigstens eines Drittels aller Fakultäten gewählt werden darf. Auf diese Weise kann es nicht mehr passieren, daß der Rektor durch den Willen einer Fakultät, lediglich mit Hilfe der Staatshälfte im Universitätsausschuß, ohne Einverständnis der Fakultätshälfte, bestimmt wird. In

Zukunft kann der Staat, der in den Universitätsausschuß nur Anhänger der SPS-JUL-Koalition entsendet, seine Entscheidung nicht mehr so leicht "durchboxen". Für die Wahlen im Oktober 1997 erwarten alle, daß sich der Kandidat der Universität endlich durchsetzen wird. Das gleiche gilt für den Studenten-Prorektoren, der auch nicht mehr ein "Apparatschik" sein wird, sondern ein im Parlament demokratisch gewählter Student bzw. Studentin.

Die zweite wichtige Aktion fand am 17. Juni 1997 statt. An diesem Tag rief das Studentenparlament die Kommilitonen auf, sich erneut zusammenzutun und durch die Straßen zu ziehen. Der Anlaß hierfür war der Versuch der Regierung, die Studenten durch eine drastische Erhöhung der Studiengebühren um mehr als 100% zu bestrafen. Prompt kamen um 10.000 der Betroffenen zusammen, zogen zum Regierungsgebäude und erklärten, daß sie ihren Protest solange aufrechterhalten und demonstrieren würden, solange die Studienkosten nicht wieder auf das alte Niveau gesenkt würden. Noch am Abend desselben Tages wurde ihre Forderung erfüllt. Dieses Beispiel zeigt, daß serbische Machthaber immer noch koordinierte Aktionen der Studenten fürchten. Deshalb gilt es diese Position zu bewahren und sich falls notwendig auf politischer Ebene zu äußern. Doch hat die Kompetenz des Studentenparlaments ihre Grenzen, zumindest im Hinblick auf die Parlaments- und Präsidentenwahlen im September 1997. Denn die eigentliche Aufgabe des Studentenparlaments, die - salopp formuliert - darin besteht, der Universität "auf ihre eigenen Beine zu helfen", ist auch ohne Einmischung in die Politik sehr schwierig. Das heißt noch lange nicht, daß sich Studenten nicht in politische Entwicklungen einmischen dürfen, vor allem nicht in der Situation, in der sich Serbien derzeit befindet, aber auf die Dauer wäre dies zu anstrengend für das Studentenparlament. Deshalb haben sich aus der Protestbewegung noch zwei weitere Organisationen herauskristallisiert, die sich bereit und stark genug fühlen, das ihre zu den politischen Ereignissen zu äußern, die aber nicht für sich beanspruchen, als Vertreter der Studenten zu fungieren. Sie nennen sich die "Studenteninitiative" und der "Studentische Politische Klub". Die Zielsetzungen dieser zwei Organisationen unterscheiden sich zwar deutlich von denen des Studentenparlaments, sind aber aus dessen Sicht durchaus noch nachvollziehbar. Wir begrüßen die Gründung mehrerer Organisationen aus einer so homogenen Bewegung, die der Studentenprotest tatsächlich darstellte, als eine Arbeitsaufteilung, wobei sich das "Wir-Gefühl" keineswegs verflüchtigt hat. Der "Studentische Politische Klub" (SPK) ist eine rein politische Vereinigung, die dennoch lediglich aus Studenten besteht. Ihr Hauptziel ist der Aufruf zum Boykott der Wahlen, weil hierfür keine normalen Bedingungen, insbesondere in den Medien, vorhanden sind. Wenn man etwas näher auf dieses Problem "Wahlboykott: Ja oder Nein?" eingeht, stellen sich hierzu viele Fragen. Die wichtigste Frage ist meiner Meinung nach, welche Vorteile ein Wahlboykott bringen würde und ob die Opposition überhaupt sicher sein kann, daß eine oder mehrere Parteien, trotz ihrer Erklärung keine Kandidaten für die Wahlen zu stellen, am Ende nicht doch teilnehmen will. Dies würde einen endgültigen Zusammenbruch der ohnehin wackligen oppositionellen Zusammenarbeit bedeuten - das Schlimmste, das überhaupt noch passieren könnte.

Was den SPK angeht, sind sich dessen studentischen Mitglieder absolut einig, daß ein Boykott die beste Lösung bietet. Sie begründen es mit folgenden Argumenten: Man würde dem serbischen Regime jede Legitimität in der Öffentlichkeit nehmen, die Machthaber vollends diskreditieren und die Nation würde so mit Sicherheit schneller einsehen, daß es im Land nicht mit rechten Dingen zugeht. Solch eine Entscheidung muß vorher durchdacht und geplant werden. Der SPK hat sich dies auch vorgenommen. In Zeitungen, Fernsehen und Radio popularisierten sie ihre Idee eines Wahlboykotts derart, daß sie mittlerweile sehr realistisch klingt. Der SPK versteht sich folglich als das "gute Gewissen" des serbischen Volkes. Er ruft zum Wahlboykott auf, um endlich die Verdummung der Nation zu beenden, da die Wahlen, auch nach den großen Protesten, keine bedeutende politische Änderung bringen würden. Dieser Gedankengang ist tatsächlich einleuchtend: Warum sollte man sich zum vierten Mal "mit gebundenen Händen" in den Ring stellen? Nach dem Erlangen seines primären Ziels - dem Wahlboykott am 21. September 1997 - will der SPK auch weiterhin an der Demokratisierung des Staates mitwirken, auch wenn man noch nicht konkret weiß auf welche Art und Weise. Im Vorstand des SPK sitzen viele Universitäts-Professoren aus unterschiedlichen Fachgebieten, wie zum Beispiel Jura, Soziologie oder Geschichte, die als Ratgeber fungieren und somit sicherlich auch auf die Arbeit des SPK einwirken. Eine ausschlaggebende Einflußnahme auf die Entscheidungen des SPK üben sie jedoch nicht aus. Die Parole des SPK lautet: "Kämpfen, um wählen zu können". Auch die Opposition scheint immer mehr zu begreifen, daß man sich nicht mit "Krümeln" - mit winzigen Erfolgen - begnügen darf, sondern ein Umbruch her muß - so schnell wie möglich. Vielleicht wird er bereits herbeigeführt vom Wahlboykott, den die Studenten befürworten. Jedenfalls steht fest, daß sich die Studenten erstmals vorgenommen haben, aktiv in politischen Angelegenheiten mitzumischen. Die Stimme jeder Organisation wird sehr ernst genommen, was noch undenkbar war vor dem Protest der Wintermonate.

Die dritte wichtige Organisation stellt die "Studenteninitiative" (SI) dar. Sie setzt sich ebenfalls zusammen aus ehemaligen Mitgliedern des Initiativ- und Hauptausschusses des Studentenprotests. Die Richtlinien des SI liegen zwischen denen des Studentenparlaments und des SPK. Zum einen befassen sie sich auch mit Universitätsfragen, aber auf eine ganz andere Art und Weise, da sie eben nicht als Repräsentanten der Studenten fungieren und sich somit auch nicht so sehr auf aktuelle Hochschulprobleme beschränken müssen. Zum anderen nimmt die SI auch am aktiven politischen Leben teil, in dem Sinne, daß man so aktiv wie möglich in der Öffentlichkeit gegen die Machthaber der SPS-JUL-Maschinerie angeht. Einen Wahlboykott fordert sie aber nicht, diese Entscheidung will man den aktiven Politikern überlassen. Die SI versteht sich zwar als Bürgerinitiative, deren Ziele sich aber vor allem an junge Leute bis zum 30. Lebensjahr richten. Da Studenten in diesem Alter die Mehrzahl der Population stellen, vertritt somit die SI vor allen Dingen deren Interessen. Folgende Ziele hat sich die SI konkret gesetzt:

1. Kampf für die Restitution des ganzen Universitätseigentums, das der jugoslawische Staat im Jahre 1949 konfisziert hat.
2. Kampf gegen die viel verbreitete Kriminalität in allen Bereichen der Universität Belgrad, vom Uni-Ausschuß bis hin zu den Studentenwohnheimen.

3. Aktive internationale Zusammenarbeit mit Vereinigungen im Ausland, die bei der Demokratisierung des Landes Hilfestellung leisten können, vor allem aber mit Studenten.
4. Organisation von Podien und Veranstaltungen in ganz Serbien, damit Studenten der SI älteren serbischen Generationen ihr Vorgehen erklären können.

Das erste Ziel könnte vielleicht als das ambitionierteste bewertet werden. In diesen Zusammenhang ist es notwendig zu wissen, daß die Universität in Belgrad in den Jahren zwischen den zwei Weltkriegen zu den reichsten Universitäten Europas zählte. Dieser Reichtum kam vor allem durch freiwillige Spenden und Geldüberweisungen zustande. Vermögende Belgrader Kaufleute und Banken erwiesen sich häufig als sehr spendabel, insbesondere wenn das Ehepaar kinderlos war. So geschah es auch oft, daß sehr repräsentative Häuser in den schönsten Straßen Belgrads nach dem Tod der Spender zum Eigentum der Universität Belgrad wurden. Sehr große Geldsummen wurden von Privatkonten an die Universität überwiesen, so daß die Universität Belgrad im Jahre 1939 über siebzig Fonds für arme und besonders talentierte Studenten und etwas mehr als 300 große Gebäude im Zentrum Belgrads verfügte. Hier muß auch noch erwähnt werden, daß Schenkungen in Immobilien, Geld oder anderen Vermögensgütern nicht nur von den in Belgrad lebenden Menschen, sondern auch von denen in anderen Städten, z. B. in Niš, Kragujevac, oder in Montenegro Ansässigen, keine Seltenheit waren. Die Universität blühte: von der Jahrhundertwende bis zum Jahre 1939, aus dem die letzten schriftlichen Belege vorhanden sind, kam ein Gesamtvermögen um ca. 65 Millionen - damaliger - Dinar zustande. Zum Vergleich sei nur erwähnt, daß man zu jener Zeit ein großes Wohnhaus mit Garten, Terrasse usw. für etwa 50.000 Dinar erwerben konnte, und daß das Jahresbudget der gesamten Universität 1,6 Mio. Dinar betrug. Eine Summe, die zur Finanzierung der Lehrstühle sämtlicher Fakultäten, der Studentenstipendien und Kredite, der Professorengehälter etc. mehr als ausreichend war. Für die bürgerliche Elite des Landes wurde es zur Prestigesache, die Universität materiell zu unterstützen. Damals war es keine Seltenheit, daß serbische Studenten nach Oxford, Heidelberg, Harvard, Cambridge oder an die Sorbonne gingen, um dort ihr Studium zu beenden. Der Universität waren in keiner Hinsicht die Hände gebunden. Sie verfügte über ihr Geld oft sehr klug und scheute auch nicht einige Investitionen, die das Image der Universität weiter anzuheben vermochten. Der Staat mischte sich ganz bewußt nicht in die Angelegenheiten der Universität. Die Universität wurde als eine Institution verstanden, in der junge, ausgebildete und ambitionierte Leute heranreifen sollten, die dem Land helfen würden, sich dem Fortschritt immer weiter zu nähern.

Nach dem zweiten Weltkrieg aber war es mit der Autonomie der Universität zu Ende. Alle Fonds sowie fast alle Gebäude wurden der Universität weggenommen und gingen in Staatsbesitz über. Der Universität selbst blieb nur sehr wenig - meist nur gerade noch soviel, um überleben zu können. Die Universität wurde damit vom Staat finanziell abhängig und bekam diese erniedrigende Position immer dann zu spüren, wenn sie versuchte die Stirn zu bieten, vor allen Dingen nach großen Studentenprotesten (wie etwa 1968, 1992 oder 1996/97).

Die Studentenbewegung hat es sich zum Ziel gesetzt, über diese Geschichte ihrer Universität zu recherchieren, in seltenen Büchern nachzuspüren und der Öffentlich-

keit dann alle Fakten zu präsentieren. Man hat auch vor, mit Historikern oder direkt Betroffenen bzw. deren Familienangehörigen Gesprächspodien zu diesem Thema zu veranstalten, um so etwas mehr Licht in dieses "dunkle Geheimnis" zu bringen. Obwohl jeder sich ausmalen kann, was über all die Jahre vorgegangen ist, wagt sich aber leider niemand öffentlich und mit rechtlichen Mitteln gegen den Staat anzugehen.

Die Restitution ist mehr als notwendig für eine leidende Universität, die trotz ihres großen Besitzes am Bettelstab geht, weil eben der Staat über 99 % ihrer Mittel verfügt. Die Studenten sind gegenwärtig die einzigen, die sich an dieses schwierige Problem heranwagen können, ohne Angst vor schlimmen Folgen - z. B. die Entlassung, Arbeitsverbot, Druck von Außen usw. Deshalb ist es auch sehr wichtig beharrlich zu bleiben, obwohl bereits mehrmals versucht wurde, ihre Arbeit zu verzögern oder zu behindern (z. B. in der Universitätsbibliothek, in der man einige sehr kostbare und seltene Bücherausgaben aus den 30er Jahren nicht an die Studenten herausgeben wollte und erst nach verstärktem Druck schließlich doch nachgab).

Bisher ist dieses Thema während der Pressekonferenzen der Studenteninitiative am häufigsten angesprochen worden. Alles was man erfährt und weiß muß an die Öffentlichkeit gebracht werden, um so den Staat immer mehr unter Druck zu setzen. Auch wenn man die völlige Restitution nicht erwarten kann, so kann doch Einiges erreicht werden. Zum Beispiel, daß die noch vorhandenen beweglichen Vermögensgüter der Universität juristisch rückübereignet werden. Dann wären die finanziellen Schwierigkeiten der Universität bereits teilweise gelöst. Viele Optionen stehen hier offen, aber auf jeden Fall haben die Studenten auch auf diesem Feld den Kampf um Gerechtigkeit und Demokratie aufgenommen. Die Zukunft wird zeigen, wie weit man kommen wird.

Im Hinblick auf die Kriminalität an der Universität muß gesagt werden, daß auf diesem Gebiet noch keine großen Fortschritte erzielt werden konnten. Diesen Umstand könnte man eventuell mit der Gefährlichkeit dieses Unterfangens rechtfertigen. Einige kleinere Vorfälle sind der SI bislang gemeldet worden, die aber weiter nicht der Rede wert sind, weil es gilt, die ganz Großen, jene die die Fäden ziehen, zu entlarven. Bisher wurden schon einige Recherchen durchgeführt und eine Veranstaltung zu diesem Thema abgehalten, aber alles in allem tappt man in diesem Bereich noch ziemlich im Dunklen. Ein Grund hierfür, der ganz klar gesagt werden kann, liegt darin, daß die Studenten bei der Bewältigung dieser Probleme allein gelassen sind. Niemand sonst besitzt den Mut, sich offen gegen diesen Mißstand zu wehren. Hoffentlich wird die Initiative der Studenten, den anderen die Augen zu öffnen hinsichtlich der Kriminalität, bald Früchte tragen.

Die Bereitschaft der Studenten zur internationalen Zusammenarbeit zeigt, daß sie weltoffen sein wollen und somit auch die Parole "Belgrad ist die Welt" bekräftigen können. Serbien darf kein Ghetto in Europa sein, und deshalb bemühen sich die Studenten in Europa und der ganzen Welt sehr intensiv, Kontakte zu knüpfen. In diesem Sinne ist auch für den 19.-21. September eine kleine Konferenz - SECI (Southeast European Cooperation Initiative) - geplant, bei der jeweils ein bis zwei Studenten aus den 12 sogenannten "südosteuropäischen" Ländern teilnehmen

können. Hier werden die Studenten die Perspektiven ihrer Region und ihre eigenen Zukunftsperspektiven, die man mitgestalten und verbessern will, diskutieren.

Mittels der Konferenz will man auch zeigen, daß die Integration, vor allem in der Region Südosteuropas, an erster Stelle steht. So wird man dem Ziel, die Grenzen immer weiter zu abzubauen, einen großen Schritt näher rücken. Natürlich gehört hierzu auch die Zusammenarbeit mit der Südosteuropa-Gesellschaft und ähnlichen Vereinigungen sowie Institutionen zu den Bestrebungen der Studentenbewegung, die - wie wir hoffen - auch nur gute Auswirkungen haben kann.

Das vierte Ziel der SI ist dem Verringern und Ausgleich der großen Unterschiede zwischen zwei Generationen gewidmet: Zum einen den älteren, kommunistisch erzogenen und unter dem kommunistischen System aufgewachsenen Leuten, die größtenteils immer noch dem Regime der SPS-JUL Koalition ihr Vertrauen schenken und zum anderen der frei, europäisch und liberal denkenden jungen Generation, die ihren Eltern zum Verhängnis werden könnte, falls sich künftig nichts ändern sollte. Zu dieser nachwachsenden jungen Generation zählen natürlich auch die Studenten.

Die SI ist bestrebt, diese großen Gegensätze so gut wie möglich zu überwinden. Vor allen Dingen den auf dem Land lebenden Menschen will man durch öffentliche Diskussionen und Gespräche verdeutlichen, daß ein Wechsel der politischen Macht sehr notwendig und für unsere Zukunft von existentieller Bedeutung ist. Den Menschen muß vieles erklärt werden, und ohne einen Zugriff auf die öffentlich-rechtlichen Sender des Staates bleibt oft keine andere Möglichkeit, als den Leuten an die Fenster zu klopfen und mit ihnen - wie einst auch die Missionare - persönlich zu reden.

Von diesen geplanten Diskussions-Veranstaltungen wird viel erwartet. Geplant ist auch T-Shirts mit gewissen pfißigen Parolen herzustellen, an die Studenten zu verteilen und sie so zu beweglichen Litfaßsäulen werden zu lassen (d. h. überall - auf der Straße, im Bus, zu Hause bei den Eltern usw. - könnte man nachlesen, was die Studenten vom derzeitigen Regime halten. Zwei neue Zeitungen, "Buka" (Lärm) und "BU" (Wortspiel - Abkürzung für die Belgrader Universität und gleichzeitig auch ein Ausruf, der zum Verscheuchen von Tieren oder zum Erschrecken von Menschen gebraucht wird), die eigens für die studentische Leserschaft geschrieben werden, sind bereits erhältlich. Es wird viel getan, viel versucht, viel erhofft. Die Studenten fassen es als ihre Pflicht auf, alles anzustellen, um die in ihnen liegenden Hoffnungen vieler Menschen nicht zu enttäuschen.

Die völlige Unabhängigkeit der Studentenszene von den jeweiligen politischen Parteien kann sich in dieser Hinsicht nur positiv auswirken. Die oppositionellen Parteien verlieren immer mehr an Boden, und falls es Ihnen dennoch gelingen sollte, etwas im Land zu bewegen, werden sie zwar immer noch unsere Unterstützung erhalten, aber schon am Tag einer eventuellen Machtergreifung würden die Studenten zu einer eigenen Opposition, denn auch die heutigen Oppositionellen lassen noch viel zu wünschen übrig. Demokratie muß erst erlernt werden, und dazu braucht es viel Zeit. Demokratie heißt eben Verantwortung übernehmen, die viele der heutigen Oppositionspolitiker nicht besitzen, weil auch sie Überbleibsel einer kommunistischen Vergangenheit sind. Deswegen braucht unser Land neue Menschen - mehr denn je.

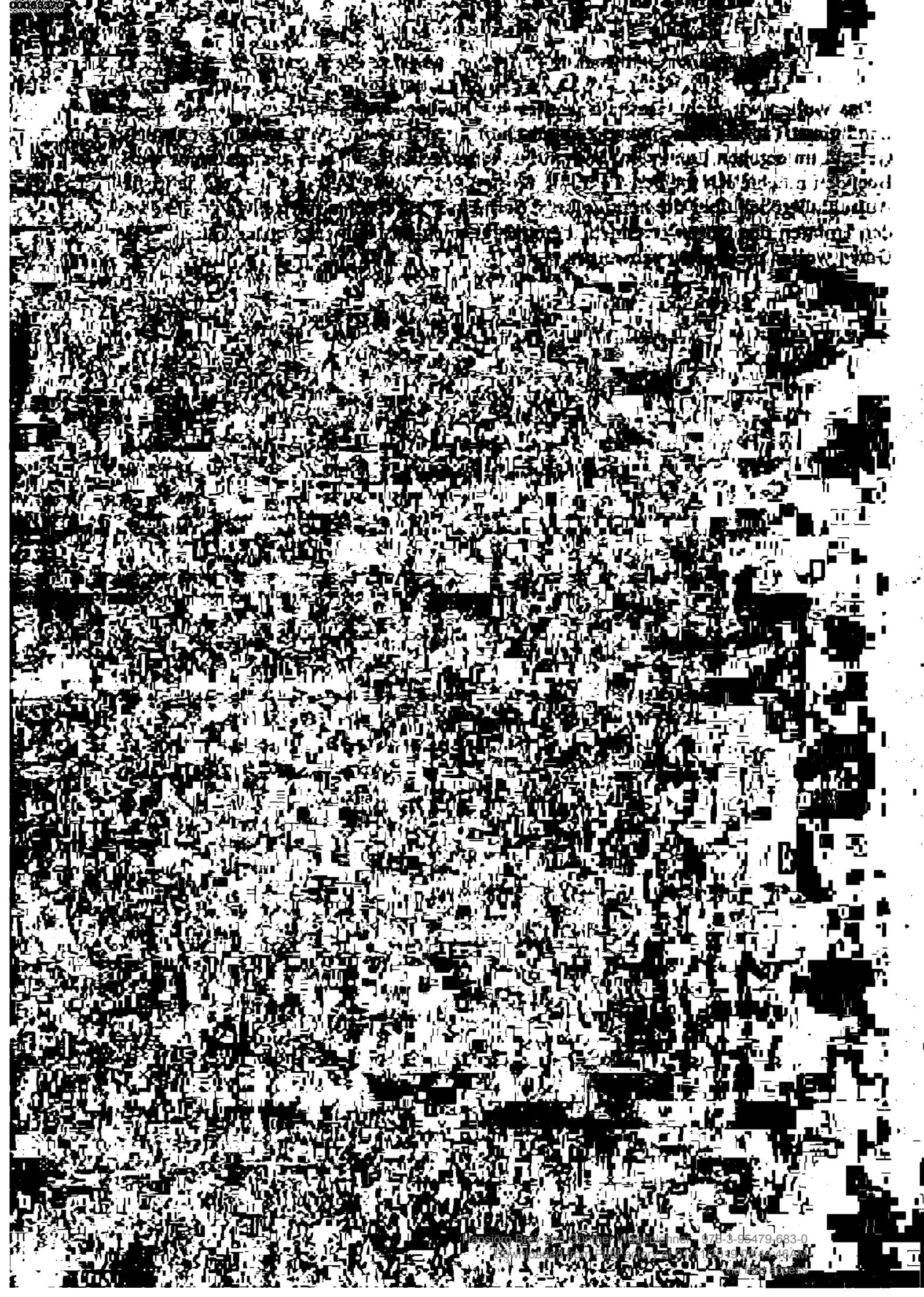
Die Studenten zeigten in den vergangenen Monaten sehr viel Mut, Selbstbewußtsein, Patriotismus, Ausdauer und Stolz. Sie bewiesen, daß man das eigene Land lieben kann, ohne dafür Fremde hassen zu müssen, und daß man mit genug Ausdauer und der Überzeugung das Richtige zu tun auch durchsetzen kann, was man will. Sie zeigten, daß man ernst zu nehmen ist, auch wenn man einen Protest einem Karnevalszug ähnlich gestaltet und allem einen künstlerischen Effekt mitgibt. Sie verstanden es auch die neuesten Errungenschaften der Technik, wie das Internet, ganz nach ihren Zwecken zu gebrauchen und auszunutzen. So war die ganze Welt über ihre Aktivitäten informiert. Belgrad war damals die Welt und Belgrad soll auch weiterhin die Welt bleiben. Aber - nicht nur Belgrad. Die vielleicht wichtigste und machbarste Aufgabe der kommenden Monate bis zum Jahreswechsel 1997/98 wird wohl sein, mit den Studenten in den anderen serbischen Universitätsstädten, aber auch mit albanischen Kollegen von der in Serbien nicht zugelassenen Universität in Priština den Kontakt aufzunehmen bzw. auszubauen. Ansätze dafür bestehen seit dem Protest und das Studentenparlament hält einen offiziellen Kontakt zu diesen Studenten aufrecht. All diese Hochschulen müßten ebenfalls ihre Studentenvertreter in die jeweiligen Parlamente wählen, um den Älteren so - nicht zum ersten Mal - Vorbild sein zu können.

All das ist Pflicht und auch Wunsch der Studenten Belgrads sowie Serbiens. Derjenigen, die das Unmögliche verwirklichten: vier Monate lang - solange wie fast niemand zuvor - auszuharren, bis endlich ihre Forderungen erfüllt wurden und außerdem zwei - im wahrsten Sinne des Wortes - verfeindete Lager desselben Volkes, die am 24. Dezember 1996 bereit waren, aufeinander mit Gewalt loszugehen, auseinander zu halten und durch konsequente Nichtanwendung von Gewalt ein weiteres Blutbad auf dem Balkan zu verhindern.

Wir sind schließlich die Kinder aller, gemischt, ohne verwirrende ideologische Labyrinth in den Köpfen, frei in einer Menschenmasse, die jedoch keineswegs anonym war: Jeder wußte, warum er bei -10°C / -20°C durch die Straßen ging, warum er nachts nicht schlief, sondern sich bewußt der Polizei stellte - mit einem Lächeln im Gesicht. Wir waren denkende Individuen, die jedoch gleichzeitig wußten, daß sie nur gemeinsam Erfolg haben würden. So haben wir unserem Land neue Hoffnung gegeben. Einige hatten uns zwar auch, aber niemand war uns gegenüber gleichgültig gesinnt. Man haßte oder liebte uns, bewarf uns mit Blumen oder mit Flaschen - aber der Bürgerkrieg, der zeitweise drohte, brach nicht aus. Wir meinen, daß auch wir daran beteiligt waren eine Eskalation zu verhindern, und daß diese Tat, neben dem geweckten Selbstvertrauen und Selbstbewußtsein, eigentlich als unser größter Erfolg anzusehen ist.

Aber, noch liegt auch viel vor uns. Wir haben keine andere Wahl, wir müssen es schaffen. Wir dürfen einfach nicht mehr auswandern, irgendwo in der zweiten Heimat ein neues Zuhause schaffen. Wenn diese Generation das tut, was die Generation vor 6-7 Jahren bereits tat, dann wird bald nur noch ein totes Land zurückbleiben, mit Menschen, die vom Geist der Zeit überrannt und dauernd belogen wurden, und so auch nicht mehr die Lüge von der Wahrheit unterscheiden können. Man wird es vergessen - das Land Serbien.

Das wollen wir nicht. Deshalb werden wir bleiben und dazu beitragen, daß unser Land eines Tages in die Staatengemeinschaft integriert wird. Wir wollen nicht mehr Geiseln im eigenen Land sein. Wir wollen eine Zukunft, die von uns bestimmt wird. Beenden möchte ich meinen Text mit Worten von Martin Luther King, die sehr viel Aufschluß geben über die heutige Lage Serbiens: "Ich fürchte mich nicht so sehr vor den Untaten der Bösen, vielmehr beunruhigt mich das Schweigen der Guten." Die Guten wollen nicht mehr schweigen...



VITOMIR LUČIĆ

Demokratisierung in Kroatien

Nach dem Fall der Mauer stellten die ost- und südosteuropäischen Länder durch ihre Suche nach eigenen Zielen, Grenzen und Identität Europa auf die größte Probe in der modernen Geschichte dieses Kontinents.

Zum ersten mal in der Geschichte Europas wurden Fragen aufgeworfen, wie z.B. was "Europa" eigentlich ist, wie es seine gesetzten Ziele erreichen kann, und - vor allen Dingen - was soll mit denjenigen Ländern geschehen, die nicht in das "Europa" integriert sind ?

Ende der 80er Jahre, parallel mit der Stärkung der EU, wurde in den Ländern Osteuropas eine demokratische Transformation notwendig. Aber im Gegensatz zu anderen Ostblockländern hat sich im Südosten Europas leider ein besonders blutiger Krieg entwickelt. Der Übergang zur Demokratie geschah auf eine sehr blutige Art und Weise. Gleichzeitig mit der Demokratisierung ist es hier auch zu einer Stärkung des nationalen Bewußtseins gekommen.

Die Spannungen zwischen den Völkern in diesem Gebiet sind Jahrhunderte alt. Sie nährten nationalistische Tendenzen und führten letztlich auch zum offenen Krieg. Die Frage, ob es möglich gewesen sei, den Krieg in ehemaligen Jugoslawien zu verhindern, ist oft gestellt worden. Meine persönliche Meinung lautet: "NEIN". Dafür existieren mehrere Gründe: Bei allen Kriegsparteien war keine Bereitschaft für einen Waffenstillstand vorhanden. Die übrigen Länder (insbesondere die EU) hatten kein Interesse (weder militärischer noch politischer Art), sich in den Konflikt einzumischen. Gleichzeitig begann die USA die Meinung zu vertreten, sie wären nicht die Weltpolizei. Dies war genug um einen rechtzeitigen Waffenstillstand zu vereiteln.

Trotz des Krieges ist es zu einer deutlichen Stärkung des bürgerlichen Bewußtseins gekommen, auch im Südosten Europas. Während der kommunistischen Regierungszeit war es dem Bürger unmöglich zu fragen, wohin seine Steuergelder fließen. In den wenigen Jahren nach der Wende (ich kann hier nur aus der Sicht Kroatiens berichten) wurden deutliche Änderungen offenkundig: Die Stärkung des bürgerlichen Bewußtseins, das nun seinen Platz in der politischen Welt sucht. Aber dennoch wird häufig die Frage nach dem erreichten Stand der Demokratie in den südöstlichen europäischen Ländern gestellt.

Das bedeutet natürlich nicht, daß die anderen europäischen Länder nicht mit dieser Frage konfrontiert werden. "Demokratie" ist ein sehr komplizierter Begriff. Deshalb ist es auch notwendig zu definieren, welche Entwicklungsstufe der Demokratie wir eigentlich genau meinen. Demokratie ist auch mit Ethik verbunden: Besitzt Großbritannien zum Beispiel nicht die längste parlamentarische Tradition und haben sie nicht doch auch eine "National Front"? Hat Frankreich nicht einen Jean-Marie LePen - und doch gilt Frankreich als ein Land mit einer fortschrittlichen Demokratie. Daß in Kroatien eine rechtsextreme Partei vorhanden ist, gibt demnach also

niemanden das Recht, es als faschistisch zu bezeichnen - vor allen Dingen da diese Partei sowieso nur 5 % oder weniger der Wählerstimmen erhält.

Die "fortschrittlichen" westeuropäischen Staaten führen schlechter entwickelten Ländern gegenüber eine Politik des Beschenkens oder Bestrafens. Was diese dabei aber so oft vergessen, ist die Tatsache, daß sich auch bei ihnen die Demokratie nicht über Nacht entwickelt hat.

Obwohl Großbritannien auf eine traditionelle Demokratie zurückblicken kann, die älter als 100 Jahre ist, kann auch hier meiner Meinung nach von einer perfekten Demokratie nicht die Rede sein. Die Aufgabe Europas müßte es sein, zu helfen - nicht zu richten, belohnen oder zu bestrafen. Dabei sollte sich diese Hilfe in Form einer "Hilfe zur Selbsthilfe" gestalten. Allein mit finanzieller Hilfe kann man nur wenig erreichen, da diese Gelder oft nicht ihrer eigentlichen Bestimmung zugeführt werden, sondern in dunklen Kanälen verschwinden.

Zum Schluß kann zusammengefaßt werden: der Begriff "Europa" besitzt insgesamt drei Bedeutungen: Erstens, als ein Begriff mit rein geographischem Inhalt. Zweitens, können wir von jenen europäischen Ländern reden, die von einer kommunistischen Regierung verschont blieben, und jetzt Mitglieder der EU sind. Schließlich stellt "Europa" in seiner dritten Bedeutung unser gemeinsames Schicksal dar, unsere gemeinsame komplexe Geschichte, Kultur und Tradition. An der Entwicklung dieses gemeinsamen Europas sollten wir zusammen arbeiten, und auf alle Fälle sollten wir verhindern, daß sich einige von uns in Interessenblöcke verschließen und so wieder anfangen, neue Mauern zu bilden.

DIETRICH SCHLEGEL

Demokratisierung und Bürgerbewegung

Wenn wir in Zusammenhang mit den post-kommunistischen Transformationsstaaten von Bürgerbewegung sprechen, erscheinen vor unserem Auge als erstes Bilder der Bewegung, Bilder von Massendemonstrationen - "Wir sind das Volk". Leipzig, Bukarest, in jüngerer Zeit vor allem Belgrad, Zagreb, Sofia - das sind die Orte, die wir mit diesen Bildern verbinden. Nehmen wir dann noch Tirana, Vlora, Gjirokastró hinzu, werden die Bilder undeutlicher und wir beginnen nachdenklicher zu werden.

Waren all diese Demonstrationen aus der gleichen Quelle gespeist - Ausdruck der Unzufriedenheit der Regierten mit den Regierenden -, so zeigen sich doch auch beträchtliche Unterschiede in den Anlässen und auch Zielsetzungen, erst recht in den etwaigen erzielten Ergebnissen der jeweiligen Massenproteste.

Leipzig und Bukarest können als dramatische Höhe- und Endpunkte im Zerfallsprozeß der kommunistischen Gesellschaftsordnung und ihrer Staatenwelt bezeichnet werden. Doch während in der Endphase der DDR die Bürgerbewegung, die Bürgerrechtler und Dissidenten eine aktive Rolle beim Sturz des SED-Regimes spielten, bildete sich in Rumänien die Bürgerallianz, die "Alianþa civică", erst nach dem Sturz des Tyrannen, denn gestürzt hatten Ceauşescu die eigenen Genossen, die sich den Protest des Volkes zunutze gemacht hatten, um die Macht in ihren Händen zu halten.

Als sich nach den seinerzeit kaum durchschaubaren Ereignissen vom Dezember 1989, dem inszenierten Putsch gegen Ceauşescu durch Iliescu und seine Helfershelfer, im Frühjahr 1990 mit dem mehr als fünfzigtagigen Protestmarathon auf dem Bukarester Universitätsgelände erster Widerstand gegen die Prolongierung der Kommunistenherrschaft artikulierte, als Iliescu diesen Protest durch Sicherheitskräfte und die aufgeputschten Bergarbeiter aus dem Schiltal blutig niederschlagen ließ, formierte sich unter Führung von Intellektuellen wie der Schriftstellerin Ana Blandiana, dem Journalisten Petre Mihai Bacanu und dem Wissenschaftler Emil Constantinescu die "Alianþa civică" als kontinuierlich wachsende Bürgerbewegung, die auch in die neue Parteienlandschaft hineinwirkte und deren "parteilichter Arm" in Form der "Demokratischen Konvention" schließlich mit ihrem Wahlsieg im November 1996 in Emil Constantinescu einen ihrer Führer zum Nachfolger Iliescus als Staatspräsident durchsetzen und in der Folge die Wende-Kommunisten von der Macht verdrängen konnte.

Während der ganzen Jahre seit 1990 hatte sich die Bürgerallianz unentwegt und beharrlich für Medienfreiheit, Rechtsstaatlichkeit, Aufarbeitung des Securitate-Erbes, Gleichberechtigung der Minderheiten und eine Ausgleichspolitik mit den Nachbarn Rumäniens eingesetzt.

Nach den Wahlen und dem Regimewechsel bekannte sich die Bürgerallianz dazu, ihre demokratische Wächterrolle auch gegenüber der neuen, aus ihr selbst hervorgegangenen Regierung beizubehalten, auf Fortführung des Reformprozesses zu achten, zum Beispiel bei der weiteren Umgestaltung des Justizwesens und der Aufarbeitung

der Securitate-Akten nach dem Vorbild der Gauck-Behörde, um nur diese Beispiele zu nennen. Daß die Bürgerallianz sich weiterhin als kritische Gegenöffentlichkeit zur etablierten demokratischen Regierung und zum frei gewählten Parlament mit demokratischer Mehrheit versteht, zeigt, daß sich die rumänische Gesellschaft zunehmend zu einer Bürgergesellschaft, einer "civil society", entwickeln kann. Eine engere Anbindung an die westliche Staatengemeinschaft - Stichworte: NATO und EU - würde diesen Prozeß zweifellos beschleunigen und verfestigen.

Schauen wir nun nach den anderen Schauplätzen Südosteuropas, an denen es zu Massenprotesten gekommen war. Hierbei möchte ich mich jedoch nur auf wenige Bemerkungen über gewisse auffallende Merkmale und Unterschiede beschränken.¹

In Belgrad - und, was manchmal vergessen wird, in anderen serbischen Städten - waren die drei Monate währenden Demonstrationen zweifellos zu großen Teilen auch aus Elementen der Bürgerbewegung gespeist. Wenn auch im Grunde nur die kleinste der drei an den Demos beteiligten Parteien, das von Vesna Pesić geführte "Bürgerbündnis Serbiens" per definitionem als Bürgerbewegung oder zumindest als Teil davon bezeichnet werden kann, so wurde doch im Verlauf der Protestaktionen gegen das Milošević/Marković-Regime der Forderungskatalog vom ursprünglichen Motiv des Protestes gegen die manipulierten Wahlen um wesentliche bürgerrechtliche Punkte erweitert, von denen die Medienfreiheit und die Umwandlung des staatlichen Fernseh- und Radiosystems an erster Stelle stand.

Ob das Oppositionsbündnis "Zajedno", das die Welt von Dezember bis Februar in Erstaunen gesetzt und sich weite Bewunderung verdient hatte, seine bürgerrechtlichen Ziele irgendwann erreichen wird, scheint zur Zeit jedoch unwahrscheinlicher denn je. Was kaum einer der politischen und journalistischen Beobachter seinerzeit annahm, ist eingetroffen: Milošević ist kaum geschwächt, eher gestärkt aus der Bedrängnis der Jahreswende hervorgegangen, dagegen schwächt sich die Opposition durch überflüssige Querelen selbst, bis hin zum Zerfall des Bündnisses. So ruhen die Hoffnungen auf der Studentenbewegung, die sich ja während der Demonstrationen stets ihre Eigenständigkeit bewahrt hatte.

Während sich die Weltöffentlichkeit weitgehend in der negativen Beurteilung des Milošević/Marković-Regimes einig ist, differieren die Meinungen über die Entwicklung in Kroatien und die Machtstellung und -ausübung des Präsidenten Franjo Tuđman und seiner Partei HDZ. Verwenden die Kritiker Begriffe wie "autoritär" bis hin - so unlängst die NYT - "faschistisch", so werben andere wie Carl Gustaf Ströhm in der "Welt" und Johann Georg Reißmüller in der FAZ um Verständnis für den Präsidenten und sein Land, das sie - so letzterer unlängst - in "Zerrspiegeln" dargestellt sehen. Nach erst sieben Jahren in "freien Verhältnissen" sei die Forderung, "im heutigen Kroatien habe bilderbuchhafte freiheitliche Demokratie zu herrschen wie in Norwegen, etwas Überspanntes".

¹ Im Rahmen dieses Beitrags kann nicht auf Ungarn eingegangen werden. Ebenso stellt die Slowakei, die seit der Trennung von Tschechien von der Südosteuropa-Gesellschaft zu ihrem "Einflußgebiet" erklärt worden ist, einen gesonderten Problemfall dar, der ausführlicher behandelt werden müßte, als das hier möglich ist. Aus demselben Grund wird auch Bosnien-Herzegowina, ein anderer Sonderfall, hier nicht berücksichtigt.

Inwieweit sich in Kroatien eine Bürgerbewegung bemerkbar machen oder gar etablieren konnte, kann dem Beitrag von V. Lučić² entnommen werden. Im Zusammenhang mit den eingangs erwähnten Massendemonstrationen möchte ich hier nur auf ein solches Ereignis hinweisen, das sich im November 1996 in Zagreb abgespielt hat, als hunderttausend Menschen im Protest gegen die drohende Schließung des populären unabhängigen Senders "Radio 101" auf die Straße gingen und immerhin erreichten, daß die Regierung von ihrer Maßnahme absah, vorerst jedenfalls. Was sich nach dem zu erwartenden Wahlsieg Tudjmans am 15. Juni 1997 auf dem Mediensektor abspielen wird, bleibt abzuwarten. Immerhin gesteht auch Reißmüller zu, daß "der staatliche Zugriff auf die Massenmedien, besonders auf das Fernsehen, ...ungewöhnliche Ausmaße" habe - und das schrieb er im April.

Die wochenlangen Massendemonstrationen im Januar in Sofia waren weniger Ausdruck des Kampfes um weitergehende Bürgerrechte, sondern um das Menschenrecht auf das tägliche Brot, um das nackte Überleben, wenn die Proteste natürlich auch insofern einen politischen Charakter hatten, als sich die berechtigte Wut der Menschen gegen die herrschenden Wendekommunisten und ihr Versagen richtete und zum schließlichen Ergebnis ihres Abtritts von der Regierungsbühne und nach dem Interregnum einer - allerdings sehr tatkräftigen - Übergangsregierung zum zweiten Start einer demokratischen, aus der bürgerrechtlich geprägten "Union Demokratischer Kräfte" gebildeten Regierung führte. Zum bürgerrechtlichen Ausgangspunkt der Oppositionsbewegungen und der weiteren Demokratisierung in diesem wirtschaftlich ruinierten Land mehr im Beitrag von M. Dimitrova³. Unter diesem Gesichtspunkt scheint mir besonders die Frage interessant, inwieweit der normale Bürger, der noch immer täglich um seine Existenz kämpfen muß, überhaupt für weitergehende Bürgerrechte und die Herausbildung einer "civil society" zu interessieren sein wird. Denn ist nicht eine der Grundvoraussetzungen für eine funktionierende, stabilisierte Bürgergesellschaft eine gesicherte materielle Existenz der breiten Mehrheit der Bevölkerung?

Mir bleibt in Zusammenhang mit dem eingangs beschworenen Bild von den demonstrierenden und protestierenden Massen der Blick nach Albanien. Was sich seit Januar 1997 in diesem gebeutelten Land abspielte, ist eher mit dem Begriff Volksaufstand zu charakterisieren, genährt ursprünglich von der tiefsitzenden Frustration einer Mehrheit der Bevölkerung über den Verlust ihres Geldes durch den Zusammenbruch der sogenannten Pyramiden. Die Begleitumstände dürften fast allen noch so gegenwärtig sein, daß ich sie nicht zu schildern brauche. Zu unserem Thema stellt sich lediglich die Frage, ob sich in dem Aufstand wenigstens Elemente oder Spuren einer Bürgerbewegung finden lassen. Bei ganz vorsichtiger Einschätzung kann man vielleicht feststellen, daß sich die Bürgerkomitees in den Städten, in denen der Aufruhr sich am wütendsten artikuliert hat, also vornehmlich im Süden des Landes, langsam zu einer Art Vertretung mausern, die der Spontanbezeichnung

² Vgl. hierzu den Beitrag von V. Lučić, "Demokratisierung in Kroatien", in diesem Band, S. 277-278.

³ Vgl. hierzu den Beitrag von M. Dimitrova, "Wie die bulgarische Jugend die bösen Geister vertrieb oder Der Beitrag der Studenten zu einer neuen politischen Kultur", in diesem Band, S. 261-265.

"Bürger-Komitee" zu entsprechen scheinen. Diese Komitees, die ursprünglich wohl zu großen Teilen aus Ex-Offizieren und möglicherweise auch Ex-Geheimdienstlern bestanden, nicht zuletzt auch aus Mafiosi und reinen Banditen, setzen sich in letzter Zeit anscheinend auch aus seriöseren Kräften zusammen, einschließlich Angehöriger sogenannter intellektueller Berufe, so daß sich mit diesen Komitees vielleicht so etwas wie eine Alternative zu den politischen Parteien formiert. Doch die Lage ist derart unübersichtlich, daß nur gehofft werden kann, die Wahlen Ende Juni 1997 werden zu einiger Klarheit führen.

Zum Schluß kann ich nur noch ganz kurz auf einige andere Länder Südosteuropas eingehen. Da ist zum Beispiel Slowenien, wo sich bereits vor der Wende eine sogenannte Bewegung für die zivile Gesellschaft gebildet hatte, eine Gruppe von Intellektuellen um die Zeitschrift "Nova revija", die zweifellos dem Demokratisierungsprozeß in Slowenien den Weg geebnet hat. Nach der Wende begleiteten mehrere solcher Gruppen kritisch den Weg der Politiker. Allein schon aus ihren Bezeichnungen gehen ihre Zielsetzungen hervor. Da gab es und gibt es z.B. die "Vereinigung der Opfer der Verstaatlichung privater Vermögen nach dem Zweiten Weltkrieg", die "Vereinigung der Opfer des kommunistischen Terrors", die "zivile Gesellschaft für Demokratie und Rechtsstaat", die "antikommunistische Liga". Daneben bestehen, wie in fast allen Transformationsländern, Öko-Gruppen. Auch Spontaninitiativen beleben immer wieder den politischen Alltag Sloweniens. Es ist eine regelrechte Referendums-Kultur entstanden.

Auch in Mazedonien machen immer wieder Bürgerinitiativen von sich reden, auch wenn von einer breiten Bürgerbewegung nicht gesprochen werden kann. Vor allem Akademiker und Intellektuelle formieren sich, um Menschen- und Minderheitenrechte, Umweltfragen und dergleichen mehr in die öffentliche Diskussion zu tragen. Als Besonderheit hervorzuheben ist der in einigen Fällen grenzüberschreitende Charakter solcher Bürgerinitiativen. So hat eine Mazedonisch-Griechische Gesellschaft unter Leitung des Schriftstellers Metho Jovanovski viel zur Verbesserung des Klimas zwischen den beiden zerstrittenen Nachbarstaaten beigetragen. Eine ebenfalls mazedonisch-griechische Initiative hat sich zur Rettung des von Austrocknung bedrohten Doiran-Sees gebildet.

Autorenverzeichnis

Dr. Walter Althammer
Präsident der Südosteuropa-Gesellschaft, Königswinter

Dr. Franz-Lothar Altmann
Südost-Institut, München

Prof. Dr. John Armstrong
University of Wisconsin

Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt
Universität Gesamthochschule Duisburg

Prof. Dr. Anton Bebler
Botschafter, Ständiger Vertreter der Republik Slowenien bei den Vereinten Nationen, Genf

Dr. Hansjörg Brey
Südosteuropa-Gesellschaft, München

Prof. Dr. Georg Brunner
Universität zu Köln

Alan Charlton
Botschaftsrat, Britische Botschaft, Bonn

Prof. Dr. Daniel Chirof
University of Washington, Seattle, WA

Prof. Dr. László Csaba
Kopint-Datorg, Budapest, z. Z Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (O)

Prof. Dr. Rumen Dimitrov
Universität Sofia

Maria Dimitrova
Universität Sofia

Dr. Hansjörg Eiff
Botschafter, Deutscher Ständiger Vertreter bei der OSZE, Wien

Helene Fischer
MdB, Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarats,
Bonn/Straßburg

Dr. Anneli Ute Gabanyi
Südost-Institut, München

Prof. Dr. Jens Hacker
Universität Regensburg

Boris Karaičić
Initiativausschuß des Studentenprotests, Belgrad

Robert T. Kramer
Col-Net Projects Corporation, Colorado Springs, CO

Dr. Hans Jörg Kretschmer
Europäische Kommission, Generaldirektion I.A., Brüssel

Dr. Judith Kumin
Deutsche Repräsentantin, UNHCR, Bonn

Vitomir Lučić
Studentenverband Kroatiens, Zagreb

Prof. Dr. Dr. h.c. Boris Meissner
Universität zu Köln

Prof. Dr. Donald Puchala
University of South Carolina, Columbia

Dr. Klaus Rose
MdB, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung,
Bonn

Dietrich Schlegel
Leiter Südosteuropa-Programme, Deutsche Welle, Köln

Dr. Stoyan Stalev
Botschafter der Republik Bulgarien, Bonn
Minister für Auswärtige Angelegenheiten a. D. der Republik Bulgarien

Dr. Günther Wagenlehner
Vizepräsident der Studiengesellschaft für Fragen mittel- und osteuropäischer
Partnerschaft, Bonn

Veröffentlichungen der Südosteuropa-Gesellschaft

Eine vollständige Liste der bisher von der SOG herausgegebenen Publikationen ist über die Geschäftsstelle, Widenmayerstraße 49, D-80538 München, zu beziehen.

SÜDOSTEUROPA-JAHRBÜCHER

- Band 27: **Sprache und Politik: Die Balkansprachen in Vergangenheit und Gegenwart.** Hrsg. von Helmut Schaller. 348 S., München 1996. (DM 76,-)
- Band 28: **Religion und Gesellschaft in Südosteuropa.** Hrsg. von Hans-Dieter Döpmann. 310 S., München 1997. (DM 76,-)

SÜDOSTEUROPA-STUDIEN

- Band 54: **Transition to a Market Economy at the End of the 20th Century. Übergang zur Marktwirtschaft am Ende des 20. Jahrhunderts.** Hrsg. von Ivan T. Berend. 272 S., München 1994. (DM 48,-)
- Band 56: **The Role of International Financial Institutions in Central and Eastern Europe. Die Rolle der Internationalen Finanzorganisationen in Ostmittel- und Südosteuropa.** Hrsg. von Roland Schönfeld in Zusammenarbeit mit Josef C. Brada und Ben Slay. 270 S., München 1996. (DM 48,-)
- Band 57: **Long-Term Structural Changes in Transforming Central & Eastern Europe (The 1990s).** Hrsg. von Ivan T. Berend. 195 S., München 1997. (DM 38,-)
- Band 58: **Germany and Southeastern Europe - Aspects of Relations in the Twentieth Century. Deutschland und Südosteuropa - Aspekte der Beziehungen im Zwanzigsten Jahrhundert.** Hrsg. von Roland Schönfeld. 209 S., München 1997. (DM 38,-)
- Band 59: **Migration und sozioökonomische Transformation in Südosteuropa.** Hrsg. von Wilfried Heller. 326 S., München 1997. (DM 58,-)
- Band 60: **Die Staaten Südosteuropas und die europäisch-atlantischen Strukturen. Eine Bestandsaufnahme.** Hrsg. von Hansjörg Brey und Günther Wagenlehner. 287 S., München 1997. (DM 54,-)

SÜDOSTEUROPA AKTUELL

- Heft 19: **Der Wandel des ländlichen Raums in Südosteuropa.** Hrsg. von Frank-Dieter Grimm. 224 S., München 1995. (DM 24,-)
- Heft 20: **Beiträge zur Stabilisierung Südosteuropas aus deutscher und griechischer Sicht.** Hrsg. von Heinz-Jürgen Axt. 296 S., München 1995. (DM 32,-)
- Heft 21: **Der Donauverkehr: Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.** Hrsg. von Werner Gumpel. 154 S., München 1996. (DM 18,-)
- Heft 22: **Aktuelle Umweltprobleme in Südosteuropa.** Hrsg. von Frank-Dieter Grimm. 152 S., München 1996. (DM 18,-)
- Heft 23: **Cyprus and the European Union. New Chances for Solving an Old Conflict?** Hrsg. von Heinz-Jürgen Axt und Hansjörg Brey. 257 S., München 1997. (DM 30,-)

- Heft 24: **Problems of Privatization in Bulgaria.** Hrsg. von Bruno Schönfelder. 95 S., München 1997. (DM 14,-)
- Heft 25: **Das Dorf in Südosteuropa zwischen Tradition und Umbruch.** Hrsg. von Frank-Dieter Grimm und Klaus Roth. 277 S., München 1997. (DM 34,-)
- Heft 26: **Strukturwandel in Europa - Südosteuropa, Ruhrgebiet und Reform der EU-Strukturpolitik.** Hrsg. von Heinz-Jürgen Axt. 288 S., München 1997. (DM 34,-)

AUS DER SÜDOSTEUROPA-FORSCHUNG

- Band 1: **Fünf Jahre nach der Wende - Bilanz in Mittel- und Südosteuropa.** Hrsg. von Roland Schönfeld. 240 S., München 1995. (DM 26,-)
- Band 2: **Südosteuropa-Veröffentlichungen aus der Bundesrepublik Deutschland 1989-1993.** Hrsg. von Gerhard Grimm; zusammengestellt von Filip Hlušička. 175 S., München 1996. (DM 22,-)
- Band 3: **100 Jahre Rumänistik an der Universität Leipzig.** Hrsg. von Klaus Bochmann und Sabine Krause. 165 S., München 1996. (DM 22,-)
- Band 4: **Rumänien und die deutsche Klassik.** Hrsg. von Eva Behring. 206 S., München 1996. (DM 24,-)
- Band 5: **Tendenzen der kroatischen Gegenwartsliteratur.** Hrsg. von Josip Matešić. 131 S., München 1996. (DM 20,-)
- Band 6: **Das Ungarnbild in Deutschland und das Deutschlandbild in Ungarn.** Hrsg. von Holger Fischer. 140 S., München 1996. (DM 20,-)
- Band 7: **Deutschland und die Türkei - Gemeinsame Interessen in Europa, im Mittleren Osten und in Mittelasien.** Hrsg. von Werner Gumpel. 103 S., München 1996. (DM 18,-)
- Band 8: **Konfliktregion Südosteuropa - Vergangenheit und Perspektiven.** Hrsg. von Wilfried Potthoff. 182 + VII S., München 1997. (DM 26,-)

SÜDOSTEUROPA-SCHRIFTEN

- Band 16: **Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa.** Hrsg. von Gerhard Seewann. 390 S., München 1995. (DM 68,-)
- Band 17: **Handel, Tausch und Verkehr im bronze- und früheisenzeitlichen Südosteuropa.** Hrsg. von Berhard Hänsel. 377 S., München / Berlin 1995. (DM 139,-)
- Band 18: **Südosteuropa - Kontinuität und Wandel. Ausgewählte Beiträge von Roland Schönfeld.** Hrsg. von Walter Althammer und Hansjörg Brey. 432 S., München 1995. (DM 78,-)
- Band 19: **Mit der Differenz leben. Europäische Ethnologie und Interkulturelle Kommunikation.** Hrsg. von Klaus Roth. 301 S., München 1996. (vergriffen)

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN

- Frieden oder Krieg auf dem Balkan? - Dayton und die Folgen.** Reader zu einer Diskussionsveranstaltung am 18.6.1996 in Köln. Hrsg. von Dietrich Schlegel, Deutsche Welle. 120 S., Köln 1996. (kostenlos)