



Österreichisches Parlament

Der Beitrag der EU-Parlamente zur Stärkung der globalen Rolle der EU

Beziehungen EU-Westbalkan

Einleitung des Präsidenten des österreichischen Nationalrats

Univ. Prof. Dr. Andreas Khol

Budapest, 7. Mai 2005

1. Einleitung

Mit seiner heterogenen Struktur, basierend auf Ethnien, Kultur, Tradition und Religion, ist auf dem **Balkan**¹ über Jahrhunderte hinweg ein Mosaik von Völkern, Kulturen und Sprachen entstanden, das in Europa einzigartig ist. Dieses Mosaik hatte solange Bestand, als das friedliche Zusammenleben von oben herab aufgezwungen wurde, sei es als Teil eines multinationalen Reichs oder einer multiethnischen Diktatur. Beide Regierungsformen konnten die Spannungen zwischen den zahlreichen Volksgruppen nicht auf Dauer lösen und ein friedliches Nebeneinander und Miteinander herbeiführen.

Mit dem **Fall des Eisernen Vorhangs** und dem Dahinschwinden der diktatorischen Klammer des jugoslawischen „Selbstverwaltungssozialismus“ begannen die kriegerischen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien. Während sich die Länder Mittel- und Osteuropas der intensiven Systemtransformation widmeten, die die heutige EU-Mitgliedschaft erst ermöglichte, brachte das Auseinanderbrechen eines multiethnischen und multireligiösen Staates eine Tragödie von Kriegen, Völkermord und „ethnischer Säuberung“. In Albanien machten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bürgerkriegsähnliche Situationen erste Fortschritte zunichte. In diesen Krisenzeiten gab es neben den alten sozialistischen Lenkungsstrukturen ein unkontrolliertes, ausbeuterisches Pseudo-Marktsystem in der Schattenwirtschaft, Clan-Strukturen bildeten sich, zum Nutzen weniger und zum Schaden der Bevölkerung. Öffentliche Leistungen waren und sind so nicht finanzierbar, so leben z.B: 50% der Bosnier und Albaner nahe oder unter der Armutsgrenze, die Bevölkerung ist oft zur Migration gezwungen.

Seit **Dayton 1995** ist einiges erreicht worden, viele Vertriebene sind heimgekehrt, verwüstete Ortschaften werden aufgebaut, Minenfelder werden geräumt, die Furcht vor Massakern scheint gewichen zu sein. Der Balkan ist und bleibt aber eine Region, in der sich viele zentrale Probleme der Weltordnung besonders deutlich stellen, wie etwa die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, der Umgang mit ethnischen Konflikten, die Notwendigkeit von Krisenmanagement und einer neuen Art von Friedenswahrung oder die Legitimität humanitärer Interventionen.

Die **Europäische Union** hat in den letzten Jahren maßgebend zum Sieg demokratischer Kräfte in Serbien beigetragen, sie hatte eine besondere Rolle bei der Abwendung eines

¹ Unter dem Titel Balkan gibt es unterschiedliche Definitionen, auf die hier im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.

Bürgerkriegs in Mazedonien. Die EU hat von der UNO Polizeimission und EUFOR (vormals SFOR) in Bosnien und Herzegowina und von der NATO die Militärmission in Mazedonien (FYROM) übernommen. Wenngleich die Beendigung der bewaffneten Konflikte nur durch die militärische Stärke der USA möglich war, so ist es heute mehr die Aufgabe der EU, einen dauerhaften Frieden mit Wohlstand und Stabilität zu bringen. Das Imageproblem der EU, nicht wie die USA mit „action“ verbunden zu werden, sollte überwindbar sein.

Primäres Ziel ist, den Westbalkan zu einer **Zone der Stabilität** werden zu lassen. Für einen langfristigen Frieden gibt es dabei nur eine Option: die Einbeziehung der gesamten Region in den Prozess der europäischen Integration als wohl wirksamsten Anreiz, innerstaatliche Transformationsprozesse voranzutreiben.

2. Thessaloniki Agenda

Der Westbalkan umfasst im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union die Staaten Kroatien², Bosnien und Herzegowina, die Staatenunion Serbien und Montenegro, Mazedonien (FYROM) und Albanien.

Anders als die Länder der europäischen Nachbarschaftspolitik haben diese Länder eine Aussicht auf EU-Mitgliedschaft, wie dies 2000 in Feira bzw. Zagreb festgelegt bzw. in 2002 in Kopenhagen und 2003 beim Europäischen Rat und Gipfeltreffen von Thessaloniki bestätigt wurde. Es wurde der **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)** gegründet: Ziel ist eine formale Assoziierung mit der EU, die einerseits eine Freihandelszone umfasst, andererseits wie bei den Europaabkommen der ehemaligen Beitrittskandidaten der letzten Erweiterungsrunde die Reformen zur Erreichung des gemeinschaftlichen Besitzstands für einen künftigen Beitritt vorzeichnet.

Die **Thessaloniki Agenda** sieht insbesondere eine weitere Konsolidierung von Frieden und Stabilität und eine Förderung der demokratischen Entwicklung vor, die Bekämpfung von organisierter Kriminalität sowie einen „angereicherten SAP“ mit europäischen Partnerschaften. Es gelten die Kopenhagener Kriterien 1993, so wie schon bei der letzten

² Aufgrund des Status von Kroatien als Beitrittskandidat erscheint hier eine Revision nötig.

Erweiterungsrunde, sowie einige weitere spezifische Kriterien. Dazu gehören die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), die Wahrung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Schaffung echter Rückkehrmöglichkeiten für Flüchtlinge und Binnenflüchtlinge und ein erkennbares Engagement für die regionale Zusammenarbeit. Jedes Land geht seinen Weg zum EU-Beitritt entsprechend den eigenen Fähigkeiten in seinem eigenen Tempo.

Als komplementäres Instrument wurde schon im Juni 1999, unmittelbar nach dem Kosovo-Krieg und noch vor dem SAP, der **Stabilitätspakt für Südosteuropa** ins Leben gerufen, der die Arbeit von über 60 Staaten und Organisationen koordiniert und seit 2002 unter Leitung von Dr. Erhard Busek steht.

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) sind bisher mit Kroatien und Mazedonien (FYROM) in Kraft getreten, Verhandlungen zum Abschluss eines SAA werden mit Albanien und dem Kosovo geführt. Für Bosnien und Herzegowina liegt eine Machbarkeitsstudie der Europäischen Kommission vor, die Aufnahme von Verhandlungen steht aber noch aus. Die Europäische Kommission hat am 12. April 2005 die Machbarkeitsstudie für Serbien und Montenegro angenommen, in der sie den Beginn von Gesprächen über engere Beziehungen empfiehlt. Jahresberichte der Europäischen Kommission dienen als Richtschnur im Transformationsprozess³.

Nach Wiederaufbau und Rehabilitation stehen nun der politische und wirtschaftliche Übergang sowie die Angleichung an das EU-Recht an. Unterstützend greift insbesondere das **CARDS-Programm**⁴ ein, dem für den Zeitraum 2000-2006 ca. € 5 Mrd. zugewiesen worden sind. Das Programm umfasst Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, bei Justiz, Polizei und Grenzdiensten sowie zur Reform der Medien.

Autonome Handelsmaßnahmen der EU ermöglichen seit dem Herbst 2000 einen zollfreien Zugang zu den EU-Märkten für fast alle Güter – es scheitert aber in einigen Ländern an den fehlenden Institutionen (Stichwort CE-Symbol), die für den Export notwendig sind. Darüber hinaus konkurrieren EU exportgestützte Produkte gegen lokale Produktion und verdrängen diese. Es ist auch ein gewisses Problem, dass die Ziel 1 – Gebiete der neuen EU-Mitgliedstaaten an den Westbalkan angrenzen und insbesondere Grenzgebiete einen

³ zuletzt 3. Jahresbericht, KOM(2004) 202 endg., vom 30. März 2004, der nächste wird für Herbst 2005 erwartet

⁴ CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

weiteren Standortnachteil erleiden. Die Wirtschaften hängen daher noch immer in hohem Maße von Überweisungen von Ausgewanderten ab.

Seit November 2004 werden eine Reihe von **Gemeinschaftsprogrammen** für Länder des SAP geöffnet. Darüber hinaus ist für die Zukunft das neue **Finanzierungsinstrument IPA**⁵ geplant, das die derzeitigen Instrumente PHARE, SAPARD, ISPA und CARDS ersetzen soll. Dadurch soll es insbesondere möglich werden, mittelfristige Entwicklungsüberlegungen, die mit CARDS-Mitteln nur unzureichend abgedeckt sind, in den Vordergrund zu stellen.

Als **Hindernisse eines raschen Transformationsprozesses** haben sich bisher gezeigt:

Organisierte Kriminalität (OK) und Korruption

- OK (z.B. Drogen-, Waffen-, Menschenhandel) und Korruption sind deswegen so mächtig, weil sie sich rasch auf neue Situationen einstellen können. „Schwache Staaten“ sind dabei ein leichteres Zielobjekt.
- Politische Reformen werden verzögert, wirtschaftliche Entwicklung wird gebremst, der Rechtsstaat wird in Frage gestellt.

Uneinigkeit über Machtverteilung – noch keine gefestigten Staatsstrukturen

- Uneinigkeit zwischen den Bevölkerungsgruppen, den Parteien und zwischen nationalen und subnationalen Regierungsebenen sowie komplizierte oder mehrdeutige Verfassungsregelungen blockieren.
- Bosnien und Herzegowina (BuH) wurde in Dayton als Einheitsstaat mit geringen Kompetenzen und zwei weitgehend selbständigen, ethnisch definierten Entitäten konstruiert, diese sind wiederum in Kantone und den Distrikt Brčko aufgeteilt – auch 10 Jahre danach ist das Misstrauen zwischen den Entitäten noch immer groß, und Bosniaken, Serben oder Kroaten scheinen BuH in der jetzigen Form noch nicht als ihre Heimat zu betrachten. Es gibt 145 Minister, 154 Regierungen (inklusive der lokalen), die dazugehörigen Verwaltungen kosten ca. 65% des staatlichen Budgets.
- Ein neuerlicher Ausbruch ethnisch motivierter Gewalt scheint auch in Mazedonien (FYROM) leider nicht unmöglich zu sein.

⁵ IPA – Instrument for Pre-Accession, siehe KOM (2004) 627 endg.

- Das ordnungsgemäße Funktionieren der Demokratie, ein gesundes politisches Klima, Medienfreiheit und die Achtung von Menschen- und Minderheitenrechten sind prioritär zu behandeln.

Aufarbeitung der Vergangenheit

- In mehreren Ländern werden der Kriegsverbrechen Verdächtige eher zögerlich an den Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien (ICTY) ausgeliefert, aus Angst, dass man damit Nationalisten in die Hände spielt, weil Teile der Bevölkerung diese als „Helden im Freiheitskampf“ sehen. Wenn man wirklich mit dem dunklen Jahrzehnt abschließen und nach vorne schauen will, sollten alle Fälle nüchtern vom ICTY geprüft werden, weil nur dadurch eine länderübergreifende gleiche Beurteilung erfolgen kann.
- Stabilität in der Region setzt Rechtsstaatlichkeit voraus - dazu gehören auch die Ahndung von Kriegsverbrechen. Rechtsstaatliche Prinzipien dürfen nicht politischer Opportunität untergeordnet werden, gleichzeitig sollte die EU aber ernsthafte Bemühungen der Länder zum Auffinden Gesuchter respektieren und zuerst definieren, was unter „vollständiger Zusammenarbeit“ überhaupt verstanden wird. Es gibt keine Kollektivschuld für die Taten Einzelner. gerade das Konzept des ICTY hat auf Individualschuld abgestellt. Dies muss umfassend gelten.

Mangel an Kapazitäten bzw. Rechtsgrundlagen

- Erforderlich sind ein institutioneller und rechtlicher Rahmen sowie Verwaltungskapazitäten, die man für eine moderne demokratische Gesellschaft mit einer funktionierenden Marktwirtschaft benötigt.
- Justiz- und Polizeireformen, die u.a. auf ein unabhängiges funktionierendes Gerichtswesen und eine justizielle Zusammenarbeit über die Grenze hinweg, abzielen, dürfen nicht verschleppt werden.
- Verständnis für die konkrete Anwendung von Menschenrechtsstandards muss geschaffen werden.

Zukunft der Staatenunion Serbien und Montenegro (SuM) sowie der Status des Kosovo

- Kommt es zu einer Entscheidung 2006 durch Referenda in SuM oder schon früher?
- Im Kosovo wird Mitte 2005 eine Evaluierung der Erfüllung der 61 international gültigen Standards (z.B. Anzahl der Rückkehrer, Wiederaufbau von Häusern, Grundrechtgarantien für Kosovo-Serben, volle Bewegungsfreiheit für alle) stattfinden, bevor möglicherweise Anfang 2006 über den Status entschieden wird.
- Die Frage des Status des Kosovo – in gewissem Sinne eine Schlüsselfrage für die gesamte Region - müsste wohl zwischen Belgrad und Pristina, unterstützt von EU und USA unter dem Dach der UNO gelöst werden und nicht durch eine von außen erzwungene Entscheidung.

3. Beitrag der EU-Parlamente zur Stärkung der globalen Rolle der EU

Parlamente als maßgebliche Akteure in demokratischen Prozessen haben in den vergangenen Jahren eine immer größere Rolle gespielt, wenn es um Kontakte mit Ländern des Westbalkans ging. Das ungarische Parlament hat dankenswerterweise eine Umfrage unter den teilnehmenden Parlamenten initiiert, die von vielen beantwortet wurde.

Die **parlamentarischen Kontakte sind sehr vielfältig**. An dieser Stelle sei im Übrigen darauf hinzuweisen, dass es derzeit eine eigene Arbeitsgruppe im Arbeitstisch I des Stabilitätspaktes für Südosteuropa gibt, die unter Leitung der ehemaligen Vizepräsidentin des Deutschen Bundestags Petra Bläss ein Gutachten über zukünftige parlamentarische Zusammenarbeit in Südosteuropa anfertigt.

Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene

- Parlamentarische Versammlungen des Europarats und der OSZE, in die die Staaten des Westbalkans bereits integriert sind
- Parlamentarische Troika des Stabilitätspaktes für Südosteuropa (Europarat, OSZE und das Europäische Parlament, derzeit unter Vorsitz der PV des Europarats)

- regionale Initiativen wie z.B. die die parlamentarischen Versammlungen der Zentraleuropäischen Initiative (CEI), der Adriatisch-Ionischen Initiative (AII), der Schwarzmeer-Kooperation (PABSEC) und des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP) sowie neue Foren wie z.B. das Cetinje Parlamentarierforum und die Regionale Partnerschaft
- Konferenzen der Fachausschüsse der Länder des Westbalkans (es wird ab Juni eine der COSAC vergleichbare Konferenz der Europaausschüsse geben!)
- Treffen einer Gruppe von Staaten, z.B. der auswärtigen Ausschüsse der Parlamente Kroatiens, Mazedoniens (FYROM) und Albaniens im Juni 2004, mit oder ohne Teilnahme von EU-Parlamenten, durchaus auch mit wechselnder Zusammensetzung
- Rose-Roth Seminare der NATO-PV
- Treffen im Rahmen von NGOs, z.B. EastWest Parliamentary Practise Project, EastWest Institute, Friedrich Ebert Stiftung

Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene

- rege Besuchstätigkeit incoming und outgoing
- Präsidenten, Parlamentarierdelegationen, Besuche von Ausschüssen
- auf Ebene der politischen Gruppen und ihrer Bildungseinrichtungen
- Seminare/Workshops für Parlamentarier und deren Mitarbeitern
- eigene Programme wie z.B. ein gemeinsames Toleranzprogramm des ungarischen und serbischen Parlaments, um über Minderheiten im anderen Land zu lernen
- Ausbildungsmaßnahmen für Angehörige der Parlamentsverwaltungen
- Twinning zwischen Parlamenten

Bei diesen Treffen mit/zwischen den Parlamenten der Region sind **folgende Themen aktuell:**

- Verfassungsfragen
- effektiver Gebrauch der Geschäftsordnungen
- Organisation der Parlamente – Erhöhung von Effizienz insbesondere in Bezug auf
 - Gesetzgebungsverfahren und Legistik
 - Wahlrechtsreform und Wählerlisten
 - Konsensfindung, Verhandlungen zwischen Parteien

- Erhöhung der professionellen Qualität unabhängiger Parlamentsbeamter
- Schaffung besserer Verbindungen zwischen Parlamentariern und ihren Wahlkreisen
- Entwicklung der Beziehungen zwischen Politik und Zivilgesellschaft
- Qualität und Implementierung von Gesetzen
- Politisches Management, Rolle von Parteien, Parteienfinanzierung
- Parlamentarismus und Demokratie
- Bewußtseinschaffung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption
- Einbeziehung von Minderheiten in den Willensbildungsprozess
- Öffentlichkeitsarbeit von Parlamenten
- parlamentarische Zusammenarbeit, wie dies z.B. bei einer Konferenz der auswärtigen Ausschüsse und der Europaausschüsse der Parlamente des SEECP in Bukarest Ende März 2005 der Fall gewesen ist
- Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand
- Rolle der Parlamente im Prozess der europäischen Integration
- EU-Mitwirkung der nationalen Parlamente
- Erfahrungen insbesondere der „neuen“ EU-Mitgliedstaaten während des Beitrittsprozesses
- Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft
- Wege des Informationsaustausches
- Bildung, Soziales und Armutsbekämpfung
- Zusammenarbeit im Energiebereich

Zweck von Parlamentarierkontakten ist aber auch:

- um einen Handlungsbedarf im eigenen Land z.B. für Hilfsmaßnahmen besser argumentieren zu können
- Erarbeitung von Lösungsvorschlägen bei Interessenkonflikten durch Parlamentarier mehrerer Länder bzw. Ethnien
- öffentliche Unterstützung demokratischer Reformen, von denen die Bevölkerung oft nur schwer überzeugt werden kann
- Besprechen von Meinungsverschiedenheiten bzw. Sorgen, die zwischen Ländern oder innerhalb dieser auftreten können

- interethnische Zusammenarbeit
- Erfahrungsaustausch
- Unterstützung bei Ausbau von Infrastruktur (Büros, Computer, etc.)
- oder einfach „nur“ Networking und Schaffung eines Geistes der Partnerschaft

4. Schlussfolgerungen

- Der mögliche EU-Beitritt der Länder des Westbalkans hat sich als bisher stärkste Triebfeder für den Transformationsprozess erwiesen.
- Die EU wurde als Friedensprojekt angelegt und hat es unmöglich gemacht, dass heute Länder, die sich über Jahrhunderte bekämpft haben, Kriege miteinander führen bzw. Konflikte mit Waffengewalt miteinander austragen. Diese Vergangenheit wurde überwunden und ein verlässliches und fest verwurzeltes Friedenssystem in einem Umfeld von relativem Wohlstand errichtet. Es lag und liegt die Philosophie zu Grunde, dass eine immer engere Verflechtung von Nationen und Völkern, wirtschaftlich aber auch darüber hinaus, kriegerische Auseinandersetzungen unmöglich machen. Das müsste auch auf dem Westbalkan und mit den Ländern des Westbalkan unter dem gemeinsamen Dach der EU möglich sein.
- Die Einigung Europas wird nicht vollendet sein, solange diese Länder der EU nicht beigetreten sind - die Integration muss aber vom Willen aller Beteiligten getragen sein und darf nicht erzwungen werden. Die künftigen Mitglieder müssen sich dem Aufarbeiten der eigenen Vergangenheit und der damit einhergehenden innenpolitischen Diskussion stellen und sich zu den Werten der EU bekennen.
- Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien (ICTY) darf nicht als lästige Pflicht gesehen werden, um die man nicht herumkommt, sondern als Schlussstrich unter eine schwierige Vergangenheit.
- Eine stabile Zukunft unter geklärten Verhältnissen ist auch im Interesse der Länder – nur so werden ausländische Investitionen angezogen, nur so können letztlich die EU-Beitrittskriterien erfüllt werden. Desintegration kann aber nicht die einzige Antwort

sein, ist es doch auch in einer supranationalen EU notwendig, über Nationalitäten und Ethnien hinweg auch Entscheidungen zu respektieren, evt. die mit Mehrheit gegen die nationale Position zustande gekommen sind. Vielmehr sollten sich Länder auf gemeinsame Geschichte und Interessen konzentrieren, um dann auch gemeinsam innerhalb der EU Entscheidungen besser beeinflussen zu können.

- Die Wunden der 90er Jahre sind noch lange nicht verheilt. Aber es ist eine neue Generation von Entscheidungsträgern im Entstehen, die sich leichter tun wird, auch mit Tabus umzugehen und einen Schlusstrich zu ziehen – zum Zweck der Wiederversöhnung.
- Der Westbalkan ist zwar primär ein europäisches Problem, ohne eine enge transatlantische Zusammenarbeit wird es sich aber nicht lösen lassen. Während die Autorität der USA insbesondere aus den Militärinterventionen resultiert, hat die EU immer mehr „soft power“.
- Die Länder des Westbalkans weisen zur gleichen Zeit große Verschiedenheiten und Gemeinsamkeiten auf – die Gemeinsamkeiten zu betonen und die Region zu einer des Vertrauens und der Stabilität zu machen, soll Priorität der nächsten Jahre sein.
- Ein Durcheinander von Strukturen, Personen und Initiativen sollte vermieden und auf wenige Akteure konzentriert werden, es muss eine klare politische Führung und klare Verantwortlichkeiten geben.
- Die Rolle der internationalen Gemeinschaft sollte sich mit der Zeit immer mehr in eine partnerschaftliche wandeln, politische Entscheidungsfindung sollte den demokratisch gewählten Volksvertretungen überlassen werden – auch damit sich Verantwortungsbewusstsein der heimischen Politiker entwickelt.
- Dem Westbalkan kann nicht nur auf rationaler Ebene begegnet werden. Nicht nur finanzielle Mittel verbessern unbedingt die Situation, es gibt auch einen starken emotionalen Aspekt, der Einfühlungsvermögen verlangt.

- Die Parlamente als Bindeglied zum Volk können und müssen eine wichtige Rolle beim Transformationsprozess übernehmen, indem sie Erfahrungen mit anderen teilen.
- Die Zusammenarbeit auf bilateraler und multilateraler Ebene muss weitergeführt werden. Gefragt sind aber weniger Großkonferenzen, sondern spezifische Treffen mit sichtbarem Follow Up.
- Über Grad und Intensität der Zusammenarbeit sollen die Parlamente individuell entscheiden können.
- Am Beispiel des Westbalkans hat sich gezeigt, dass die EU ohne eine effektive Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nichts unternehmen kann, dies sollte uns eine Lehre sein – für die EU bleibt die Region ein Prüfstein für das Vermögen der eigenen Politik.
- Die Integration der Länder des Westbalkans in die EU wird eine Zone der Stabilität schaffen und letztlich die globale Rolle der EU stärken.