

Hans-Georg Ehrhart

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa - Großer Wurf oder Flickschusterei?

Das im Juli 1999 auf dem Gipfeltreffen von Sarajewo feierlich bekräftigte Vorhaben eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa ist ein wichtiger Schritt in Richtung regionaler Friedenskonsolidierung und nachholender Prävention. Es handelt sich um ein einzigartiges Experiment, weil damit erstmals ein umfassendes integratives Friedensprojekt für eine ganze Region angegangen wird. Es ist allerdings ein Projekt im Werden, dessen Erfolgchancen noch nicht absehbar sind. Die Neigung von Staaten zu *Ad-hoc*-Regelungen und egoistischem Verhalten, das nachlassende Interesse der Öffentlichkeit an der unspektakulären Arbeit des Wiederaufbaus sowie die traurige Tatsache, dass sich die internationale Staatengemeinschaft erst nach vier Kriegen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zumindest auf die Grundzüge eines ganz Südosteuropa umfassenden entwicklungs- und friedenspolitischen Ansatzes einigte, geben Anlass zur Skepsis. Hoffnungsvoll stimmt hingegen die objektive Interessenlage an der Stabilisierung einer Region, welche vielfältige sicherheits- und gesellschaftspolitische Rückwirkungen auf Europa und darüber hinaus ausübt.

Zur Entwicklung des Stabilitätspaktes

Die Geschichte des Stabilitätspaktes verlief in drei Phasen. Die erste Phase umfasst die Vorgeschichte bis zur feierlichen Verabschiedung des Stabilitätspaktes auf der Gipfelkonferenz von Sarajewo Ende Juli 1999. Es folgte die Institutionalisierungsphase, an die sich nach der ersten Finanzierungskonferenz für den Stabilitätspakt Ende März 2000 in Brüssel die operative Phase angeschlossen hat. Die Vorgeschichte des Stabilitätspaktes ist gekennzeichnet durch die Eskalation der Ereignisse im Kosovo seit März 1998 und die letztlich erfolglosen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine politische Konfliktregulierung. Die Präventionspolitik der EU gegenüber der Region basierte auf vier miteinander verbundenen Ansätzen, die wesentliche Elemente des späteren Stabilitätspaktes enthielten:

- dem 1995 parallel zum Dayton-Abkommen ins Leben gerufenen "Royaumont-Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa", der die Einrichtung eines Regionalrates für Südosteuropa im Rahmen der OSZE anstrebte;
- dem 1996 vom Rat gebilligten Regionalkonzept, welches sich in erster Linie auf diejenigen fünf Länder der Region bezog, für die keine Man-

- date zur Aushandlung von Assoziierungsabkommen bestanden: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien und Albanien;
- dem 1997 verabschiedeten Strategiepapier, in dem das bereits im Regionalkonzept enthaltene Prinzip der Konditionalität präzisiert wurde;
 - dem 1998 ergangenen Auftrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für den Westbalkan;

Diese mittel- und langfristig ausgerichteten Ansätze zielten auf eine strukturelle Befriedung der Region mittels konditionierter politischer, finanzieller und technischer Unterstützung durch die EU. Als Gegenleistung sollten die im Dayton-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen erfüllt und eine regionale Zusammenarbeit auf dem Balkan entwickelt werden.¹

Zwei Wochen nach Beginn des Jugoslawienkrieges wurde der den Vorschlag eines Stabilitätspaktes enthaltende "Fischer-Plan" von den Außenministern der EU erstmals beraten. Die Diskussionen endeten am 17. Mai 1999 mit der Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes, der u.a. folgende Eckpunkte beinhaltet:² führende Rolle für den Initiator EU, Schlüsselrolle für die OSZE, Einrichtung eines Regionaltisches, Ankündigung einer neuen Art von vertraglichen Beziehungen, Eröffnung einer Integrationsperspektive auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages und der Kopenhagener Kriterien, Einberufung einer Konferenz bestehend aus den Teilnehmern des Royaumont-Prozesses³ (allerdings ohne die Bundesrepublik Jugoslawien/BRJ), Kanada, Japan, den internationalen Finanzinstitutionen, UNO, UNHCR, OECD, NATO, WEU sowie verschiedenen Regionalinitiativen.⁴ Wenige Wochen später fand in dieser Zusammensetzung die Eröffnungskonferenz des Stabi-

1 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart, Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 357-376; vgl. auch Franz-Lothar Altmann, Die Balkanpolitik der EU - Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa 10-11/1998, S. 503-515; Nicolas Kerleroux, Mobiliser la société civile pour la stabilité et le bon-voisinage en Europe du sud-est: le processus de Royaumont, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne 433/1999, S. 664-670; Heinz-Jürgen Axt, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Südosteuropa 7-8/1999, S. 401-416; Rafael Biermann, The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives, ZEI Discussion Paper C 56/1999; Christoph Rohloff, Nachholende Prävention: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hrsg.), Friedensgutachten 2000, Münster 2000, S. 132-148.

2 Vgl. Common Position of 17 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 15 of the Treaty on the European Union, concerning a Stability Pact for South-Eastern Europe (1999/345/CFSP).

3 Das so genannte Royaumont-Format umfasst die EU-Mitglieder, die jugoslawischen Nachfolgestaaten, ihre nicht der EU angehörenden Nachbarstaaten, die USA, Russland, die Türkei sowie Vertreter des Europarates und der OSZE.

4 Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), Zentraleuropäische Initiative (ZEI), Schwarzmeer-Kooperationsabkommen (BSEC), Südosteuropäischer Kooperationsprozess (SEECIP), Royaumont-Prozess.

litätspaktes in Köln statt, auf der die Ziele und Prinzipien dieses Vorhabens festgelegt wurden.⁵

Die in Köln umrissenen Ziele und die Organisation des Stabilitätspaktes entsprechen im Großen und Ganzen den Vorstellungen des Fischer-Planes. Im Mittelpunkt stehen Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Entwicklung. Zur Erreichung dieser Ziele verpflichten sich die Teilnehmer zusammenzuarbeiten, um untereinander bi- und multilaterale Übereinkünfte zu schließen, demokratische Prozesse in Gang zu setzen, friedliche und gutnachbarliche Beziehungen in der Region durch die strikte Beachtung der Prinzipien der OSZE und die Nutzung ihrer Mechanismen herzustellen, Minderheiten zu schützen, eine marktwirtschaftliche Ordnung aufzubauen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region zu fördern, das organisierte Verbrechen zu bekämpfen, Vertreibungen und armutsbedingte Migration zu verhindern, die sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen zu gewährleisten sowie die Bedingungen für eine vollständige Integration in die politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen ihrer Wahl zu schaffen.⁶

Zur Erreichung dieser Ziele wurde ein Regionaltisch Südosteuropa eingerichtet, der dem Vorhaben Dynamik verleihen sowie als Clearingstelle, Koordinationsrahmen und Lenkungsorgan fungieren soll. Er soll die Tätigkeiten der Arbeitstische zu den Themen Demokratisierung und Menschenrechte, wirtschaftlicher Wiederaufbau und Entwicklung sowie Sicherheitsfragen koordinieren. Der Regionaltisch und die drei Arbeitstische setzen sich aus den Teilnehmern des Stabilitätspaktes zusammen, wobei diese Gremien offen bleiben für die Mitarbeit anderer interessierter Staaten, Organisationen, Institutionen und Regionalinitiativen.⁷

Dem Regionaltisch steht der von der EU nach Konsultationen mit der OSZE und anderen Teilnehmern ernannte Sonderkoordinator Bodo Hombach vor. Er soll die Ziele des Paktes fördern, enge Kontakte zu allen Beteiligten halten, dem OSZE-Vorsitz regelmäßig berichten, eng mit allen Institutionen der EU zusammenarbeiten, an der Hohen Lenkungsgruppe für die Koordinierung des Geberprozesses teilnehmen und die Abstimmung der drei Arbeitstische gewährleisten. Der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt, der zugleich

5 Der Stabilitätspakt kennt drei Kategorien von Beteiligten: 28 Teilnehmer nach dem Royauumont-Format einschließlich EU-Kommission, Europarat und OSZE; 16 Unterstützer (Kanada, Japan, UN, UNHCR, NATO, OECD, WEU, IWF, Weltbank, EIB, EBWE, Royauumont-Prozess, BSEC, SEECF, ZEI, SECI); elf Beobachter (sechs der EU assoziierte Länder, Moldau, Norwegen, Schweiz, Ukraine, Internationales Komitee vom Roten Kreuz).

6 Vgl. Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632, hier: S. 619f.

7 Vgl. ebenda, S. 621f. und S. 629-632.

Sonderbeauftragter der EU für diese Aufgabe ist, ist der Präsidentschaft der EU untergeordnet und ist dem Rat berichtspflichtig.⁸

Mit der feierlichen Bekräftigung des Stabilitätspaktes am 30. Juli 1999 durch die Staats- und Regierungschefs von 38 Ländern und die Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen endete dessen erste Phase. Bei dem Gipfel von Sarajewo handelte es sich nicht um bloßen Polit-Tourismus, wie es in den Medien gelegentlich dargestellt wurde. Vielmehr sollte dem Vorhaben zum einen das notwendige politische Momentum verliehen werden. Gerade daran hatte es ja bei den Präventionsbemühungen vor Ausbruch des Jugoslawienkrieges gemangelt. Zum anderen war Sarajewo bewusst als Konferenzort ausgewählt worden, weil es "ebenso ein Symbol des Willens, Konflikt und Zerstörung hinter sich zu lassen, wie der multiethnischen, multireligiösen und multikulturellen Achtung und Toleranz" sei.⁹

Institutionalisierungsphase

Auf seiner ersten Sitzung, die am 16. September auf Einladung der Präsidentschaft der EU in Brüssel stattfand,¹⁰ verabschiedete der Regionaltisch einen flexiblen Arbeitsplan, der die strategischen Ziele der Arbeitstische umreißt. Der Arbeitsplan gilt bis Ende 2000. Darin wird das Bemühen erkennbar, den Arbeitstischen so viel Spielraum wie möglich zu lassen, damit sie auf die wandelnden Prioritäten und Bedürfnisse eingehen können. Jeder Arbeitstisch kann über die Einrichtung von Nebentischen entscheiden. So hat der Arbeitstisch III die Nebentische "Verteidigung und Sicherheit" sowie "Justiz und Inneres" eingerichtet. Als Vorsitzende der Arbeitstische wurden der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE Max van der Stoep (Demokratisierung), der Generaldirektor der italienischen Zentralbank Fabrizio Saccomanni (Wirtschaft) und der Staatssekretär des schwedischen Außenministeriums Jan Eliasson (Sicherheit) ernannt. Die Arbeitstische tagen mindestens zweimal im Jahr in den Ländern, die gerade den stellvertretenden Vorsitz innehaben.

Der Arbeitstisch für Demokratisierung und Menschenrechte hielt seine konstituierende Sitzung am 18. und 19. Oktober 1999 ab. Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben wurde die Bildung von offenen "*Task Forces*" beschlossen, die von unterstützenden Ländern oder Organisationen mit dem Ziel geführt werden, konkrete Aktionsprogramme für folgende prioritäre Be-

8 Vgl. Council Joint Action of 29 July 1999 confirming the appointment of the Special Representative of the European Union to act as Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe (1999/523/CFSP).

9 Erklärung des Gipfels von Sarajewo, abgegeben von den Staats- und Regierungschefs der am Stabilitätspakt teilnehmenden und ihn unterstützenden Staaten sowie der Leiter der teilnehmenden und unterstützenden internationalen Organisationen, Verbände und regionalen Initiativen, 30. Juli 1999, in: www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabara.htm.

10 Die Sitzungen des Regionaltisches finden abwechselnd in Brüssel und Thessaloniki statt.

reiche zu entwickeln:¹¹ Menschenrechte und nationale Minderheiten (Slowenien, Europarat), Ombudsmann, *Good Governance* (Europarat), Flüchtlingsrückkehr (UNHCR), Gleichberechtigung von Frau und Mann (OSZE), Medien (Großbritannien), Beziehungen zwischen den Parlamenten (Royaumont-Prozess), Graz-Prozess (Österreich). Der Tätigkeitsbereich "Ombudsmann" wurde inzwischen dem Bereich "*Good Governance*" zugeordnet, der zudem noch die Themen "öffentliche Verwaltung" und "lokale Regierung" umfasst. Hinzu gekommen ist der "Szeged-Prozess" (Ungarn), der den Dialog mit der serbischen Zivilgesellschaft fördern sowie unabhängige Medien und die demokratischen Kräfte in der BRJ unterstützen soll. Auf dem Treffen der *Task Forces* in Budapest am 24. Januar 2000 wurden Berichte über die bisherigen Aktivitäten vorgelegt und Initiativen für künftige Aktionspläne vorbereitet.¹² Der eine Woche später tagende Arbeitstisch legte dann die vorrangigen Projekte für die Ende März durchgeführte Finanzierungskonferenz fest. Dabei galt es sicherzustellen, dass ein ausgewogenes Paket an Projekten für alle drei Arbeitstische geschnürt wird.¹³

Der Arbeitstisch für wirtschaftlichen Wiederaufbau und Entwicklung konstituierte sich am 9. Oktober 1999. Als Haupttätigkeitsfelder kristallisierten sich zunächst heraus: Infrastruktur, Entwicklung des Privatsektors, Investitionscharta, Umwelt, Berufsausbildung und Schulung. Bei diesem Treffen wurden auch die Aufgabenverteilung sowie das Prozedere für die Projektauswahl und -finanzierung festgelegt. Während die Weltbank und die EU-Kommission verantwortlich für die Koordinierung eines umfassenden Regionalansatzes sind, konzentrieren sich die EIB auf Infrastrukturprojekte und die EBWE auf Projekte zur Förderung des Privatsektors. Entsprechende Projektvorschläge werden an die zuständige internationale Finanzinstitution zur Begutachtung geleitet, das Gutachten wird dann dem Vorsitzenden des Arbeitstisches II unterbreitet, der wiederum die Hohe Lenkungsgruppe informiert. Diese legt schließlich prioritäre Projekte fest, für die auf einer regionalen Finanzierungskonferenz Gelder eingeworben wurden.¹⁴ Am 19. Januar 2000 folgte die Gründung eines von Deutschland und SECI geförderten *Business Advisory Council* bestehend aus hochrangigen Wirtschaftsvertretern aus der EU, Nordamerika, Japan und Südosteuropa. Er soll den Stabilitätspakt in allen Fragen beraten, die sich mit Handel und Investitionen, regionaler Kooperation, Berufsausbildung und Projektentwicklung befassen. Auf der zweiten Sitzung des Arbeitstisches II am 10. und 11. Februar 2000 wurden die einzelnen Projektbeiträge spezifiziert und im Hinblick auf die Finanzierungskonfe-

11 Die Sponsoren stehen in Klammern.

12 Vgl. Task Force Meeting, Budapest, 24 January 2000, www.stabilitypact.org/WT-1/Task.

13 Vgl. Conclusions by the Acting Working Table, Budapest, 21.-22. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-1/Budapest%2021-22Feb%202000.htm.

14 Vgl. Working Table on Economic Reconstruction, Development and Co-operation, 9 October 1999, Conclusions by the Chairman Fabrizio Saccomanni, in: Special Coordinator of the Stability Pact, Official Texts, Brüssel, 1. November 1999, S. 49-52.

renz Prioritäten festgelegt.¹⁵ Später wurden die Themen Energie, Reform des Sozialsektors und des Bankensektors als neue Förderbereiche identifiziert.¹⁶ Der Arbeitstisch für Sicherheitsangelegenheiten nahm seine Arbeit am 13. und 14. Oktober 1999 auf. Seine Aufgaben bestehen darin, laufende und neue Projekte sowie Programme auf Überschneidungen und Lücken hin zu überprüfen, um so einen höheren Mehrwert für die regionale Stabilität zu erzielen. Der Nebentisch "Verteidigung und Sicherheit" legte folgende prioritären Bereiche fest: Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Nonproliferation, Minenräumung, Konfliktprävention und Krisenmanagement. Der Nebentisch "Justiz und Inneres" konzentriert sich zunächst auf die Bereiche organisierte Kriminalität und Korruption, Migration und Grenzkontrollen sowie Polizei- und Justizreform.¹⁷ Auf dem zweiten Treffen des Arbeitstisches wurden Projekte vorgestellt - z.B. der Vorschlag eines regionalen Luftüberwachungssystems oder für die Einrichtung einer gesetzgeberischen Clearingstelle - und eine Antikorruptionsinitiative als weiterer Schwerpunkt angenommen.¹⁸

Die Themen "Rückkehr von Flüchtlingen" und "Antikorruptionsinitiative" wurden später mit dem Thema "Trauma und Versöhnung" aus den jeweiligen Arbeitstischen ausgegliedert. Sie bilden als "*cross table issues*" eine übergreifende Kategorie. Der Sonderkoordinator hat des Weiteren die Bildung einer *Cross-Table Migration Initiative* angeregt, die Projekte auf dem Felde des Migrationsmanagements stimulieren und überwachen soll. Das Internationale Büro für Migration (IOM) soll dafür als Sekretariat dienen.¹⁹

Obwohl die Stabilisierungsaufgabe in der Region mittel- und langfristig angelegt sein muss, erfordert die Lage vor Ort möglichst schnelle und sichtbare Erfolge. Aus diesem Grunde wurden die eingereichten Projekte unterschiedlichen Zeithorizonten zugeordnet, wobei zunächst zwischen Schnellstartprojekten und anderen Projekten unterschieden wurde. Projekte für die erste Phase sind auf ein Jahr Laufzeit angelegt und müssen folgende Kriterien erfüllen: schnelle Umsetzbarkeit, regionale Dimension, Attraktivität für Sponsoren, Ausgewogenheit bei den ausführenden Agenturen. Weitere Prinzipien des Stabilitätspaktes sind Ausgewogenheit zwischen den drei Arbeitstischen, Engagement der Länder aus der Region als Adressaten und Nutznießer des Paktes, Vermeidung von Duplizierungen bzw. die Schaffung von Mehrwert

15 Vgl. Conclusions by the Chairman Maurizio Saccomanni, Skopje, 10.-11. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-2/Conclusions%20WT2%20Skopje%20Feb%2010%2011.htm.

16 Special Coordinator of the Stability Pact, Current Activities, Regional Table, 8. Juni 2000, S. 8.

17 Vgl. Working Table III, Priorities for the Year 2000, www.stabilitypact.org/WT-3/WT3%20Priorities%202000.htm.

18 Vgl. Conclusions by the Chairman Jan Eliasson, Sarajewo 15.-16. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-3/WT3Chairm%20Con%20Sarajevo%2015-16%20Feb.htm.

19 Special Coordinator of the Stability Pact, Newsletter on Current Developments, No. 3, 17. Mai 2000, S. 2f.

durch die Politik und durch Initiativen sowie die Einbindung des Privatsektors und von NGOs.²⁰

Die erste Finanzierungskonferenz für den Stabilitätspakt für Südosteuropa übertraf alle Erwartungen. Vertreter aus 47 Ländern und von 36 internationalen Organisationen nahmen an ihr teil. Statt der angestrebten Summe von 1,8 Mrd. Euro wurden 2,4 Mrd. für die Schnellstartprojekte zugesagt.²¹ Der größte Teil mit 1,83 Mrd. Euro entfiel naturgemäß auf Projekte aus dem Arbeitstisch II, wobei alleine die Investitionen in die Infrastruktur mit 1,4 Mrd. zu Buche schlugen. Für den Arbeitstisch I wurden 430 Mio. Euro zugesagt, für den Arbeitstisch III 81 Mio. und für die *Cross-Table*-Initiativen 5,2 Mio.²²

Operative Phase: Fortschritte, Probleme und Perspektiven

Mit dem Ende der Finanzierungskonferenz sind die grundlegenden institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung des Stabilitätspaktes während der nächsten zwölf Monate geschaffen worden. Der Pakt ist damit in eine neue Phase getreten: Nun geht es zum einen darum, die bereitstehenden Finanzmittel möglichst effizient im Sinne des strategischen Zieles der Stabilisierung der Region einzusetzen und die Bereitstellung neuer Gelder für die Fortsetzung des Prozesses nach dem Ende der Schnellstartphase einzuwerben. Auf der zweiten Sitzung des Regionaltisches am 8. Juni 2000 wurde deshalb die Notwendigkeit klarer Prioritäten betont und die Einrichtung eines Gebernetzwerkes angekündigt, das als flexibles Informations- und Koordinierungsforum dienen soll.²³ Zum anderen muss die Struktur des Paktes überprüft und gegebenenfalls der sich verändernden Lage angepasst sowie im Hinblick auf seine Funktionsweise optimiert werden. Schließlich müssen die Reformen vor Ort vorangetrieben werden. Die Länder der Region müssen also ihre versprochene Gegenleistung für das internationale Engagement erbringen und sich stärker im Stabilitätspakt engagieren.²⁴

Seit seiner Verabschiedung sind große Erwartungen in den Stabilitätspakt gesetzt worden. Schließlich wurde mit ihm erstmals ein umfassendes Friedensprojekt auf den Weg gebracht, das Hoffnung auf eine nachhaltige Regelung des Konfliktpotentials in Südosteuropa geweckt hat. Er hat in einer Phase des Krieges wieder die Mittel der zivilen Diplomatie betont und damit sowohl zu

20 Vgl. Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe, Report of the Special Coordinator for the Regional Funding Conference for South East Europe, Brussels, 29-30 March 2000, 23. März 2000.

21 Detaillierte Angaben über die einzelnen Projekte können dem Anhang zum Bericht des Sonderkoordinators für die Finanzierungskonferenz entnommen werden. Vgl. ebenda.

22 Vgl. dazu die Tabelle am Ende des Beitrages.

23 Vgl. Agenda for Stability, Regional Table, Thessaloniki, 8. Juni 2000, S. 5f.

24 Vgl. die entsprechende Absichtserklärung eines informellen Außenministertreffens der südosteuropäischen Staaten vom 7. Juni 2000, www.stabilitypact.org/Regional%...20report_on_the_informal_meeting_o.htm

größerer Akzeptanz der Politik der internationalen Staatengemeinschaft beigetragen als auch zu einer gewissen Aufwertung von EU, OSZE und Europarat. Dadurch bietet er nach den früheren Fehlschlägen auf dem Balkan die Chance, allmählich eine Kultur der Prävention an die Stelle der reaktiven Krisenintervention zu setzen.

Allerdings benötigt eine entsprechende Politik Zeit, Mut zur Auseinandersetzung mit komplexen Situationen und Ausdauer, also allesamt sehr knappe Ressourcen im kurzatmigen Zeitalter elektronischer Medien. Dementsprechend wurden der Stabilitätspakt und sein Sonderkoordinator bereits vor der Finanzierungskonferenz einer nicht selten undifferenzierten Kritik unterzogen. So wurde die Gipfelkonferenz von Sarajewo zu einem teuren Phototermin degradiert oder das vermeintlich späte Datum der Finanzierungskonferenz beklagt. Der wohlfeilen Kritik "*too little too late*" können allerdings verschiedene Argumente entgegengehalten werden. Erstens war es für die reibungsarme Umsetzung der Projekte notwendig, einen zeitraubenden breiten Konsens in der Sache herzustellen. Zweitens war der Erfolg der Konferenz wichtiger als das Datum. Drittens sind eine Reihe von Aktivitäten bereits vor der Finanzierungskonferenz in Gang gesetzt worden, so dass danach mit der weiteren Implementierung begonnen werden konnte. Nach den Worten Bodo Hombachs waren bis Ende Juni 2000 von ca. 200 Projekten, die kurz vor dem Start stehen, 20 Prozent bereits angelaufen.²⁵

Natürlich wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Stabilitätspakt in eine weniger komplexe Struktur gegossen worden wäre. Als idealtypisches Vorbild hätte die Marshallplanhilfe dienen können. Die USA machten damals den kriegsgebeutelten Europäern klar, dass für die Verteilung der Hilfsmittel eine gemeinsame Organisation notwendig sei. So kam es zur Gründung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC), der späteren OECD. Ohne diese Einrichtung wäre der Wiederaufbauerfolg in Westeuropa nur schwer möglich gewesen, trug sie doch nicht nur zur effizienten Verteilung der Marshallplangelder bei, sondern auch zur Liberalisierung des Außenhandels und zur Konvertierbarkeit der Währungen.

Im Gegensatz zu damals, als die USA eine unbestrittene politische und wirtschaftliche Führungsrolle innehatten, war die EU weder in der Lage, eine Organisation aus einem Guss zu schaffen, die etwa unter Leitung des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars, Chris Patten, hätte stehen können, noch konnte sie allein die erforderlichen Finanzmittel aufbringen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie reichen von der komplizierten Struktur der EU und konzeptionellen Defiziten über mangelnden politischen Willen bis zu nationalen Egoismen und Eifersüchteleien zwischen internationalen Organisationen. Da eine einheitliche und straffe Organisation

25 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2000, S. 4; vgl. ebenso Statement by Mr. Bodo Hombach to the OSCE Permanent Council, Vienna, 20 January 1999, www.stabilitypact.org/Speeches/Speech%20Vienna%20Jan%2000.htm

nicht möglich war, blieb nur die verbesserte Koordination internationaler Unterstützung als andere Option.²⁶

Wenn man bedenkt, dass etwa in Bosnien und Herzegowina viel von Koordination die Rede gewesen ist, letztlich aber jeder auf eigene Faust handelte, ist das durch den Stabilitätspakt aktuell Erreichte und potentiell Erreichbare nicht wenig. So arbeiten die drei internationalen Finanzierungsinstitutionen Weltbank, EBWE und EIB erstmals arbeitsteilig zusammen. NATO und Weltbank verfolgen erstmals ein gemeinsames Projekt (Berufsausbildung für ehemalige rumänische und bulgarische Offiziere). Und erstmals ist es gelungen alle an einem Tisch zusammenzubringen, die sich mit einer speziellen Materie befassen, wie etwa mit der Frage der Minenräumung oder der Kleinwaffenproblematik. Dem Stabilitätspakt liegt zudem ein innovativer Ansatz zugrunde, der verschiedene Neuerungen umfasst. Dazu gehören die Betonung der "*public-private partnership*" bei der Projektförderung, die Einbindung von nichtstaatlichen Organisationen bei der Projektumsetzung und die Erarbeitung von Aktionsplänen mit klaren Maßstäben (*benchmarks*) und Zeitplänen zur Evaluierung der Projekte. Schließlich hat der Stabilitätspakt bereits in vielen Bereichen zur Entstehung regionaler Zusammenarbeit beigetragen.

Das alles ist natürlich noch keine Erfolgsgarantie, zumal es durchaus Unklarheiten und Schwächen gibt. So sind für die Finanzierungskonferenz Zusagen gemacht worden, die bereits vorher feststanden und die aus Gründen der Imagepflege nochmals aufgeführt wurden. Auch sind nicht alle Zusagen konkretisiert worden, d.h. sie müssen noch auf Projekte bezogen werden. Bei überfinanzierten Projekten muss geklärt werden, ob die Geldgeber mit einer Umwidmung einverstanden sind. Diese Probleme sollten aber ohne große Zeitverzögerung zu lösen sein. Zu fragen ist auch, warum der Sonderkoordinator eine so schwache Position hat. Er ist weder weisungsbefugt noch verfügt er über ein eigenes Budget, und sein 28 Mitarbeiter zählender Stab ist - verglichen mit weniger komplexen Organisationen - sehr knapp bemessen und hat kein organisatorisches Potential, eigene Entwicklungsprojekte zu konzipieren und zu implementieren. Dadurch wird die Stellung Hombachs gegenüber den Geberstaaten und den internationalen Organisationen nicht gerade gestärkt.

Die jetzige Struktur des Stabilitätspaktes hat allerdings den Vorteil, dass sie flexibel ist. Die vielfachen Klagen über die "Balkanisierung" der internationalen Balkanpolitik²⁷ haben insofern ein gewisses Gehör gefunden, als sowohl im Rahmen des Stabilitätspaktes als auch innerhalb der EU Bemühungen erkennbar sind, die Instrumente und Strukturen anzupassen. So ist die Royaumont-Initiative am 8. Juni 2000 offiziell in den Arbeitstisch I integriert worden. Ihr Koordinator, der griechische Diplomat Panagiotis Roumeliotis,

26 Vgl. Schaubild am Ende des Beitrages.

27 Vgl. etwa Erhard Busek, Balkanisierung als politische Strategie?, in: Europäische Rundschau 1/2000, S. 41-43.

hat bereits Anfang des Jahres den Vorsitz von Max van der Stoep übernommen.²⁸ Es wird auch diskutiert, die Regionalinitiative SECI in den Stabilitätspakt zu integrieren. Schließlich ist der Status des Unterstützers abgeschafft werden. Japan und Kanada werden somit Vollmitglieder des Stabilitätspaktes. Das gleiche gilt für die Schweiz und Norwegen, die auf heftiges Drängen von nicht stimmberechtigten Beobachtern zu stimmberechtigten Vollmitgliedern erhoben worden sind.²⁹

Die Kritik an der Komplexität der Balkanhilfe richtet sich auch und vor allem auf die EU selbst.³⁰ Einerseits beansprucht sie eine Führungsrolle für den Stabilitätspakt, andererseits leidet auch sie an Überkomplexität. Zudem entwickelte sich mit der Installierung des Sonderkoordinators ein verdecktes Ringen mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissar und dem Hohen Beauftragten für die GASP um Einfluss in einem Politikbereich, der als das Filetstück der Außen- und Sicherheitspolitik der EU gilt. Halten wir uns nur einmal deren Rolle vor Augen: Die EU ist der Initiator des Paktes und der größte Geldgeber für die Region. Sie hat - ebenso wie die Vereinten Nationen - mehrere Balkanbeauftragte, von denen Hombach einer ist. Sie unterhält eine Wiederaufbauagentur für das Kosovo und führt zahlreiche Förderprogramme für die Gesamtregion durch, die von den unterschiedlichsten Stellen verwaltet werden. Der Rat wacht eifersüchtig über seine außenpolitische Kompetenz, die Kommission über ihren Einfluss auf die Mittelvergabe und der Hohe Beauftragte für die GASP sucht auch noch seinen Platz im EU-internen Kompetenzgerangel.³¹

Ende März 2000 erkannte der Europäische Rat selbstkritisch, dass das finanzielle, administrative und politische Engagement der Union so komplex sei, dass sich dadurch für die operative Wirksamkeit Probleme ergäben. Zu viele Akteure beeinträchtigten die Effizienz und langatmige Entscheidungsverfahren machten rasche Reaktionen unmöglich. Sie erteilten daraufhin Javier Solana und Chris Patten den Auftrag, die Kohärenz der Politik der EU auf dem Balkan sicherzustellen und die Koordination mit dem Stabilitätspakt zu verstärken. Zugleich bekräftigten sie die Rolle Hombachs und erteilten damit Bestrebungen seine Position zu schwächen eine Absage.³²

Die Anpassung der Balkan-Politik der EU erfolgte in drei Schritten. An erster Stelle ist die Weiterentwicklung des Regionalkonzeptes zu nennen, die im konditionierten Angebot besteht, eine neue Art von vertraglichen Beziehun-

28 Vgl. Déclaration sur le Procésus de Royaumont, www.stabilitypact.org/Regional%...%20le&20Processus%20de%20Royaumont.htm.

29 Um ihre Forderung nach Vollmitgliedschaft zu unterstützen, drohte die Schweiz damit, keine Pauschalbeträge mehr zur Finanzierung administrativer und organisatorischer Kosten des Paktes zu leisten. Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 30. März 2000, S. 1.

30 Vgl. Romano Prodi, EU Must Bring Peace to the Balkans, in: International Herald Tribune vom 21. März 2000, S. 6.

31 Solana strebt an, dass sämtliche EU-Sonderbeauftragten, also auch Hombach, ihm persönlich berichten sollen und über seinen Etat bezahlt werden. Vgl. Der Spiegel 27/2000, S. 261.

32 Vgl. "Hilfe für Hombach", in: Der Spiegel 13/2000, S. 179.

gen in Form von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) - einschließlich der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft - einzugehen. Ein Problem dieses Ansatzes besteht darin, dass nur diejenigen Länder dafür in Frage kommen, die bestimmte Mindeststandards erfüllen.³³ So konnten bislang nur mit Mazedonien entsprechende Verhandlungen aufgenommen werden. Die EU muss im Hinblick auf den laufenden Erweiterungsprozess auch darauf achten, nicht mit unterschiedlichen Maßstäben zu operieren. Schon der Eindruck einer Mitgliedschaft "light" für einige Balkanstaaten könnte den Reformeifer der aktuellen Beitrittskandidaten dämpfen. Die Eröffnung der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist mit Sicherheit als starker Anreiz zu begrüßen. Es handelt sich allerdings um einen langfristigen Prozess, der erhebliche Fortschritte bei der Transformation von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft voraussetzt.³⁴

Der zweite Schritt besteht in der Verstärkung und Weiterentwicklung der Hilfsprogramme. Dazu gehört die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage, welche die Hilfen der Unterstützungsprogramme Phare und Obnova für die betreffenden fünf Länder in dem neuen CARA-Programm (*Community Association and Reconstruction Assistance*) zusammenfasst, aber auch Überlegungen, einen größeren asymmetrischen Marktzugang zu erlauben.³⁵ Freilich stoßen solche Innovationen auf Widerstände bei den Mitgliedstaaten. So wurde die von der Kommission vorgelegte mittelfristige Finanzplanung in Höhe von elf Mrd. DM für die fünf Balkanländer von Frankreich und Deutschland als unrealistisch bezeichnet. Das sich im Vorwahlkampf befindende Frankreich sperrt sich vor allem dagegen, dass Gelder aus dem Agrarhaushalt abgezweigt werden sollen. Deutschland will auf keinen Fall Mehrausgaben hinnehmen. Beide Länder fordern von der Kommission Haushaltspläne für konkrete Projekte, keine allgemeinen Zahlenspiele.³⁶

Auch ist es bislang noch nicht gelungen, die im Dezember 1998 angekündigte gemeinsame Strategie für den Westbalkan zu verabschieden. Während Finnland während seiner EU-Präsidentschaft einen ersten, allerdings unzulänglichen Versuch unternommen hat, zeigte Portugal kein Interesse an der Materie. Nun ruhen die Hoffnungen auf der französischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte. Präsident Chirac hat zwar ein Gipfeltreffen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Staaten Südosteuropas vorgeschlagen und die Erarbeitung einer entschlosseneren Strategie für den Balkan als eines

33 Vgl. Andreas Wittkowsky, Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union, in: Eurokolleg 43/2000, S. 9ff.

34 Das EP geht davon aus, dass das SAA mit Mazedonien frühestens 2004 in Kraft treten wird. Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über die Mitteilung über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas, A5-0069/2000 vom 22. März 2000, S. 17.

35 Es wird erwogen, die Handelserleichterungen von derzeit 80 auf 95 Prozent der Waren auszudehnen.

36 Vgl. Le Monde vom 22. April 2000, S. 2.

der Ziele der französischen EU-Präsidentschaft angekündigt.³⁷ Doch wird bei dieser Gelegenheit noch nicht die gemeinsame Strategie der Union verabschiedet werden. Sie wäre der dritte und wichtigste Anpassungsschritt. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsunterschiede der fünf "Kernländer", die (in unterschiedlichem Ausmaß) mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sind, müsste die EU eine Entwicklungsstrategie erarbeiten, die sich in den Stabilitätspakt einfügt. So könnte z.B. der bislang noch fehlende Zusammenhang zwischen dem Stabilitätspakt und der Wiederaufbauagentur für das Kosovo hergestellt sowie - wie in ihrem Mandat auch perspektivisch vorgesehen - deren Kompetenzen auf die ganze Subregion ausgeweitet werden. Ein weiteres wesentliches Element könnte die politisch konditionierte, uneingeschränkte und nicht-reziproke Öffnung des EU-Marktes sein.

Bei aller Unzulänglichkeit des Stabilitätspaktes und der EU-Politik sollte bedacht werden, dass von außen nur Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden kann. Bisherige Erfahrungen der EU haben gezeigt, dass materielle und politische Anreize nicht notwendigerweise zu den gewünschten Reformen führen. Entscheidend ist der - unterschiedlich ausgeprägte - politische Wille in den betroffenen Ländern, die zugesagten Reformen auch in die Praxis umzusetzen. Es bedarf aber auch bestimmter struktureller Voraussetzungen. Der aus der Ökonomie bekannte Grundsatz "*strategy follows structure*" ist auch für Südosteuropa gültig. Um eine im umfassenden Sinne verstandene Entwicklungsstrategie erfolgreich umsetzen zu können, müssen bestimmte Basisstrukturen etabliert sein. Dazu gehören etwa eine legitimierte politische Ordnung, funktionsfähige Verwaltungsstrukturen, ein Mindestmaß an Rechtssicherheit, eine infrastrukturelle Grundausstattung, ein angemessenes Bildungsniveau und nicht zuletzt mentale Voraussetzungen. Notwendig ist also nichts weniger als die Auflösung des Dilemmas, dass einerseits wirtschaftliche Entwicklung zu politischer Stabilisierung führen soll, andererseits aber eine gewisse politische Stabilität Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung ist. Zunächst wäre schon viel erreicht, wenn mit Hilfe der Schnellstartprojekte in der Region eine positive Grundstimmung geschaffen werden könnte, die auf der berechtigten Hoffnung auf eine bessere Zukunft gründet.

Während die Entwicklung in Kroatien zeigt, was möglich ist, wenn sich die politischen Vorzeichen ändern, bleibt die BRJ das Hauptproblem bei der Stabilisierung des Balkans. Eigentlich ist es unstrittig, dass regionale Stabilität ohne die Bundesrepublik Jugoslawien nicht möglich ist. Erwähnt seien nur ihre geographische Zentrallage in Südosteuropa, ihr Bevölkerungsreichtum oder die Notwendigkeit, die sowohl in den Verhandlungen gemäß Artikel V des Dayton-Abkommens (mit der BRJ) als auch innerhalb des Stabilitätspaktes (ohne die BRJ) behandelten regionalen Sicherheitsfragen zu klären. Gleichwohl darf Belgrad an den Segnungen des Stabilitätspaktes nicht teil-

37 Vgl. Discours de M. Jacques Chirac devant le comité des présidents de l'assemblée parlementaire de l'UEO et les auditeurs de l'IHEDN, 30 Mai 2000, www.ihedn.fr/Actualites/sommaire/texte/discousjchirac.htm

nehmen, so lange Milošević regiert. Gleichzeitig sollen oppositionelle Kräfte durch den Stabilitätspakt unterstützt werden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Rechnung aufgeht. Probleme wie die Räumung der Donau lassen auf jeden Fall erahnen, dass man um eine zumindest punktuelle Zusammenarbeit mit Belgrad nicht herumkommen wird.

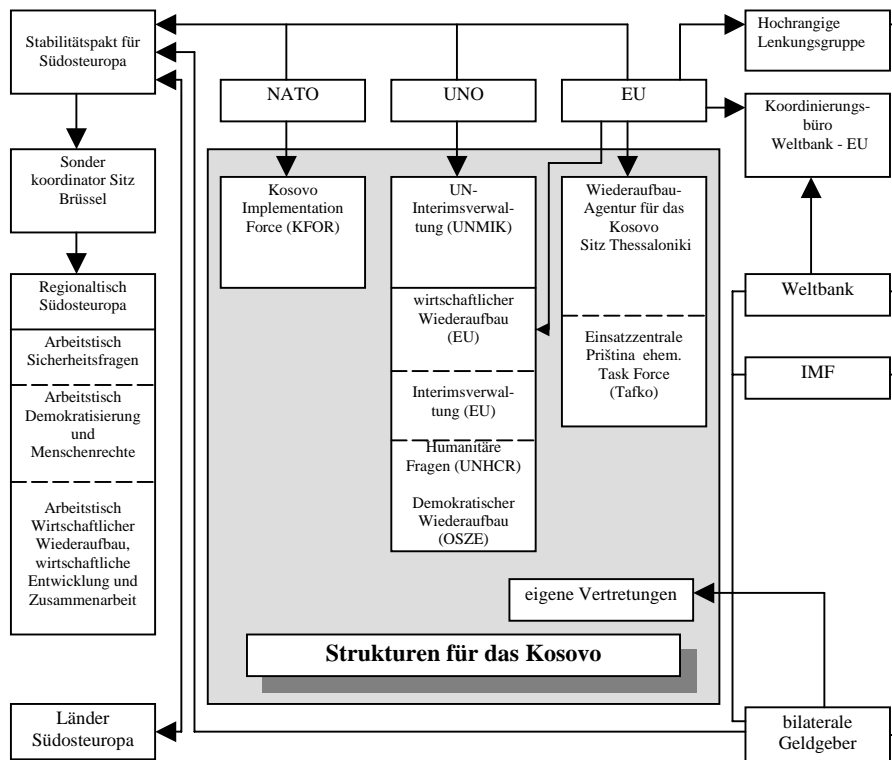
Großer Wurf oder Flickschusterei?

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der einzigartige Versuch, durch die Kombination der beiden erfolgreichen Friedenskonzepte des Helsinki-Prozesses und der EU-Integration, mit denen der Ost-West-Konflikt überwunden und Westeuropa vereint wurde, nachhaltige Stabilität in einer konfliktreichen Region aufzubauen. Es handelt sich um einen umfassenden präventiven Ansatz, der auf der fundamentalen Einsicht basiert, dass Sicherheit, Wohlstand und Demokratie eng miteinander verbunden sind und der Kooperation und Integration als entscheidende Methoden für die Entwicklung friedensbildender Strukturen zu Grunde legt. So weit die theoretische Konzeption.

Betrachtet man die praktische Umsetzung, so gleicht der Stabilitätspakt für Südosteuropa gegenwärtig eher politischer Flickschusterei als einem großen strategischen Wurf. Das ist nicht verwunderlich, denn die Phase der Implementierung hat gerade erst begonnen. Gleichwohl läuft die internationale Staatengemeinschaft Gefahr, Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, wenn es nicht gelingt, das Dickicht der involvierten Akteure, Initiativen und Institutionen weiter zu lichten, klarere politische Verantwortlichkeiten herzustellen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Politik zu schaffen. Der Pakt selbst ist eben kein Akteur, sondern ein politisch-konzeptioneller Rahmen für einen langfristigen Prozess. Was fehlt, ist eine reibungslos funktionierende Antriebskraft. Erste Bemühungen Fehlzündungen zu reduzieren sind erkennbar. Die Frage ist nur, ob sie ausreichen werden. Gelingt es der EU als dem potentiell wichtigsten Akteur ihre Politik besser zu bündeln, so wird dadurch auch der Stabilitätspakt gestärkt. Gelingt es ihr nicht, so wird sich bestenfalls ein Flickenteppich von Einzelprojekten herausbilden, aber keine integrierte Entwicklungsstrategie. Eine solche Strategie ist aber nötig, sollen die ohnehin schon zu hohen Erwartungen in der Region nicht völlig enttäuscht werden.

Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die EU müssen ein vitales Interesse am Erfolg des Stabilitätspaktes haben. Er ist nach vielen gescheiterten Versuchen des reaktiven Konfliktmanagements ein zentraler Glaubwürdigkeitstest für die angestrebte neue Präventionskultur. Nach dem völkerrechtlich umstrittenen Gewalteinsatz im Jugoslawienkrieg ist er auch eine Frage der politischen Moral und Verantwortung. Schließlich ist er eine politisch-strategische Notwendigkeit, wenn ganz Südosteuropa schrittweise und langfristig in die EU integriert werden soll.

Schaubild: Internationale Hilfsorganisationen in Südosteuropa



Quelle: Wittowsky, a.a.O. (Anm. 33), S. 9.

Regional Funding Conference, Brussels, March 29-30, 2000

Pledges for Quick Start Stability Pact Regional Projects and Programmes

In Euro millions

Donor (country/agency)	Cross Table Initia- tives	WT 1 Democra- tisation Human Rights	WT 2 Economic Recon- struction	WT 3 Security Issues	Unallo- cated	Total (of all four sectors)
Countries						
Austria	0.00	5.34	1.85	0.46	0.00	7.65
Canada	0.00	28.63	10.74	11.45	0.00	50.83
Czech Republic	0.23	6.94	16.79	0.56	0.00	24.52
Denmark	0.00	0.06	0.00	0.00	9.94	10.00
Finland	0.34	0.67	2.78	0.00	0.00	3.78
France	0.15	2.10	20.65	2.10	0.00	25.00
Germany	2.56	47.04	93.87	6.14	0.00	149.60
Greece	0.42	2.35	7.30	0.74	0.00	10.80
Hungary	0.00	1.46	0.04	0.05	0.00	1.55
Ireland	0.00	1.27	0.00	0.00	0.00	1.27
Italy	0.00	32.07	115.48	1.03	0.00	148.58
Luxembourg	0.00	1.67	0.90	0.29	0.00	2.86
Netherlands	0.00	27.50	38.75	1.50	0.00	67.75
Norway	0.20	2.28	5.28	2.23	2.36	12.35
Poland	0.00	1.04	0.00	0.00	0.00	1.04
Portugal	0.00	0.00	6.50	0.00	0.00	6.50
Slovenia	0.00	0.76	4.00	0.38	0.38	5.51
Spain	0.00	0.30	41.00	0.00	0.00	41.30
Sweden	0.00	0.16	2.38	0.55	0.00	3.09
Switzerland	0.31	5.91	10.58	0.00	0.00	16.81
United Kingdom	0.00	0.00	19.10	0.00	35.24	54.35
United States	0.21	24.02	49.18	7.16	0.00	80.56
Other*	0.00	2.50	55.00	2.50	0.00	60.00
All countries	4.41	194.07	502.17	37.13	47.92	785.69
Of which EU countries	3.46	123.03	365.56	15.29	45.18	552.53
Institutions and Organizations						
European Commis- sion	0.00	191.00	325.00	15.55	0.00	531.55
Black Sea Trade and Development Bank	0.00	0.00	41.50	0.00	0.00	41.50
Council of Europe Development Bank	0.00	75.00	75.00	0.00	0.00	150.00
IFIs	0.83	0.00	867.17	25.94	0.00	893.93
Total Institutions and Organizations	0.83	266.00	1,308.66	41.49	0.00	1,616.98
Total European Commission and EU countries						
Grand Total	5.24	460.07	1,810.83	78.62	47.92	2,402.68

Includes pledges by countries which do not wish to make part of their pledge public at this stage of the budgetary procedure.