

Pál Dunay/Wolfgang Zellner

Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?

Zur Zeit der Ost-West-Konfrontation war es die primäre Aufgabe von Stabilitätspolitik, die bipolare Konfrontation risiko- und wenn möglich kostenmindernd stabil zu halten. Dementsprechend wurde Stabilität primär militärisch-strategisch bestimmt, die Mittel zur Erreichung dieses Ziels waren Sicherheits-, Rüstungs- und Abrüstungspolitik. Heute kann Stabilität nur noch als Prozeßkategorie verstanden werden, d.h., im Sinne einer widersprüchlichen, kooperative wie konfrontative Elemente beinhaltenden, in ihrem Ergebnis offenen gesellschaftlichen und politischen Evolution mit dem Ziel, deren kooperative Elemente zu verstetigen und zu verstärken. Stabilität kann nur noch als Ergebnis der Wechselwirkung zwischen internationaler Strukturbildung und Binnenentwicklungen erreicht werden,¹ wobei letzteren entscheidende Bedeutung zukommt.

Der Westen hat verschiedene Instrumente entwickelt, um seine Beziehungen zum früheren politischen Osten zu intensivieren und die Region zu stabilisieren. Dabei können vier Formen unterschieden werden: *Erstens*: die Zusammenarbeit zwischen einzelnen westlichen und östlichen Ländern, die sich in hunderten von Verträgen und der grundlegenden Umorientierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der mitteleuropäischen Länder niederschlägt. *Zweitens*: Zusammenarbeit zwischen dem Westen und einzelnen Staaten des Ostens. Dies nahm die Form der Mitgliedschaft im Europarat und in der OECD, von Assoziationsabkommen mit der EG/EU sowie des Programms Partnerschaft für den Frieden der NATO an. *Drittens*: Kooperation zwischen dem Westen und dem Osten als zwei Gruppen. Das deutlichste Beispiel dafür ist der Nordatlantische Kooperationsrat. *Viertens*: die Ermutigung subregionaler Zusammenarbeit zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern von der Unterstützung der Visegrád-Gruppe bis zum Stabilitätspakt. Dessen Bedeutung liegt in der Tatsache, daß die Staaten Mitteleuropas bei ihrem Marsch nach Westen dazu neigten, ihre unmittelbaren Nachbarn und insbesondere ihre früheren Bündnispartner zu vergessen. Die Idee des Stabilitätspakts füllte so eine wichtige Lücke in der europäischen Zusammenarbeit.

¹ Vgl. Uwe Nerlich, Möglichkeiten und Probleme einer Konstellationsanalyse als Grundlage künftiger sicherheitspolitischer Planung, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands, Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 23-75, hier insb. S. 40-52.

Die Europäische Union verfügt aufgrund ihrer Fähigkeit, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Fragen integriert zu behandeln, über ein einzigartiges stabilitätsschaffendes Potential, mit dem sie weit mehr als etwa NATO oder OSZE die innenpolitische Dimension in den einzelnen Ländern erreichen kann. Vor diesem Hintergrund ist der aus der Initiative von Ministerpräsident Balladur vom April 1993 hervorgegangene Stabilitätspakt für Europa in doppelter Weise von Bedeutung: Er stellt den ersten größeren Versuch dar, mit den Mitteln präventiver Diplomatie auf die außenpolitische Stabilisierung einer Reihe mitteleuropäischer Länder Einfluß zu nehmen, und er ist zugleich die erste Gemeinsame Aktion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Mit der Abschlußkonferenz im März 1995 und seiner Übergabe an die OSZE ist zumindest die erste Phase dieses Projekts zum Abschluß gekommen: Die 52 Teilnehmer verabschiedeten ein Dokument, das dieselben Prinzipien und Verpflichtungen enthält, auf die sie sich bereits früher im Rahmen der KSZE geeinigt hatten, eine Auflistung bilateraler Verträge, die außer dem zwischen der Slowakei und Ungarn außerhalb des Rahmens des Stabilitätspakts entstanden sind, sowie ein Paket von der EU finanzierter kooperativer Maßnahmen. Gemessen am Stabilisierungsbedarf in Europa, scheint das ein eher bescheidener Ertrag zu sein. Es wäre indes voreilig, das Projekt damit als erledigt abzubuchen. Denn die Neuheit der Aufgabe, der sich EU und OSZE mit dem Stabilitätspakt stellten, drängt die Frage auf, ob über die manifesten Ergebnisse hinaus für künftige Stabilisierungsinitiativen nutzbare Erfahrungen gewonnen werden konnten.

Von der Balladur-Initiative zum Stabilitätspakt für Europa

Verfolgt man den Weg von der Balladur-Initiative bis zur Abschlußkonferenz des Stabilitätspakts im März 1995,² so scheint die Entwicklung auf den ersten Blick weitgehend kontinuierlich verlaufen zu sein: Präsident Mitterrand legte die französische Initiative im Juni 1993 dem Europäischen Rat von Kopenhagen vor,³ im Dezember beschloß die Europäische Union, sich den Stabilitätspakt zu eigen zu machen.⁴ Die Eröffnungskonferenz im

² Zur Entwicklung des Stabilitätspakts vgl. Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa - Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, in: *Integration* 1/1996, S. 37-48.

³ Vgl. French Proposal for a Pact on Stability in Europe, submitted to the summit meeting of the European Council, Copenhagen, 22 June 1993, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 1994*, S. 247-249. Alle weiteren Verweise auf den Balladur-Plan beziehen sich auf diesen Text.

⁴ Vgl. Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über die gemeinsame Aktion betreffend die Eröffnungskonferenz für den Stabilitätspakt, in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Dokumentation*, 10. überarb. Auflage, Bonn 1994, S. 380-382. Der relativ lange Zeitraum

Mai 1994⁵ führte zu Gesprächen an zwei regionalen Tischen - einer für die baltischen, der andere für die mitteleuropäischen Länder -, deren Ergebnisse in der Abschlußkonferenz am 20. und 21. März 1995 in Paris⁶ zusammengefaßt wurden. Dieser Anschein von Kontinuität läßt leicht übersehen, daß sich die politische Konstruktion des Stabilitätspakts von 1995 in wichtigen Aspekten von der der Balladur-Initiative unterscheidet.

In seiner Regierungserklärung am 8. April 1993 stellte Ministerpräsident Balladur seinen Vorschlag in eine Reihe mit den großen europäischen Neuordnungsversuchen der letzten zwei Jahrhunderte, vom Wiener Kongreß 1815 über die Pariser Vorortverträge 1919/1920 bis hin zur Konferenz von Jalta 1945. Ziel der neuen Initiative sollte es sein, die Situation in Europa zu stabilisieren und ein "neues Gleichgewicht" zu schaffen, von dem der ganze Kontinent profitieren werde.⁷ Der Vorschlag Balladurs stand in der Tradition der gescheiterten Konföderationsidee Mitterrands von 1991 und zielte keineswegs 'nur' auf die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas, sondern strebte gleichbedeutend eine neue Ausbalancierung des Verhältnisses zwischen Frankreich, Deutschland und Mittel- bzw. Osteuropa an mit dem Ziel einer gemeinsamen deutsch-französischen Ostpolitik.⁸ Nur in diesem Zusammenhang gewinnt der Verweis auf ein 'neues Gleichgewicht' Sinn, der im übrigen ebenso wie der auf die historischen Konferenzen schon bald fallengelassen wurde. Im französischen Vorschlag vom Juni 1993 wurde das Ziel des Pakts bescheidener dahingehend bestimmt, "die mittel- und osteuropäischen Länder, die schließlich in unterschiedlichem Maße der Europäischen Union assoziiert sein können, zu stabilisieren".⁹ Behandelt werden sollten Grenz- und Minderheitenprobleme zwischen den mitteleuropäischen Ländern sowie im Verhältnis zu Rußland. Diese Zielsetzung blieb in der weiteren Entwicklung des Stabilitätspakts erhalten,

zwischen der Vorlage des Balladurplans und dem Ratsbeschluß zeigt, daß die EU-Staaten zunächst skeptisch gegenüber der Initiative waren.

⁵ Vgl. Dokumente der Stabilitätskonferenz in Paris am 26. und 27. Mai 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/1994, S. 1018-1022.

⁶ Vgl. Stabilitätspakt für Europa, angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 486-496.

⁷ "C'est la volonté de créer un nouvel exemple français qui nous permettra de rénover notre société tout entière", [Text der Regierungserklärung von Balladur vom 8.4.1993], in: Le Monde, 10.4.1993 (diese und alle folgenden Übersetzungen fremdsprachlicher Quellen sind eigene).

⁸ Vgl. Ernst Weisenfeld, Frankreich und Mitteleuropa - Der Plan für einen Europäischen Stabilitäts-Pakt, in: Ingo Kolboom/Ernst Weisenfeld (Hrsg.), Frankreich in Europa, Ein deutsch-französischer Rückblick, Bonn 1993, S. 167-179.

⁹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 248.

das Dokument der Eröffnungskonferenz nennt neun "Länder, die den Beitritt anstreben"¹⁰ (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn). Der Jugoslawienkonflikt wurde im französischen Vorschlag von 1993 explizit als Gegenstand der Konferenz ausgeschlossen, die "eindeutig ein Akt präventiver Diplomatie ist, die sich in ihrer Art stark von den kurativen Maßnahmen unterscheidet, die in Ex-Jugoslawien notwendig sind".¹¹ Die verschiedenen Konflikte innerhalb von GUS-Ländern wurden zunächst ebenso ausgespart wie Probleme zwischen Mitgliedern der Europäischen Union und deren Nachbarstaaten, etwa zwischen Italien und Slowenien oder Griechenland und Mazedonien. Minderheitenkonflikte innerhalb von Westeuropa fanden überhaupt keine Erwähnung. Solange der Pakt eine Initiative der EU war, war diese Auswahl der Adressaten verständlich als eine, die künftige Mitglieder in Betracht zieht. Aber weder zuvor, in der ersten Phase der Balladur-Initiative, noch nach der Übergabe des Stabilitätspakts an die OSZE konnte die Begrenzung der Teilnehmer mit diesem Argument gerechtfertigt werden. Da das Ziel in Maßnahmen präventiver Diplomatie bestand, mußten die kriegführenden jugoslawischen Folgestaaten tatsächlich ausgeschlossen werden, aber dies trifft auf eine Reihe von Folgestaaten der Sowjetunion, z.B. die Ukraine oder Belarus, nicht zu. Der Umstand, daß kein Mitglied der EU als 'Objekt' von Stabilisierung betrachtet wurde, vermittelt den Eindruck, daß die Mitgliedstaaten der Union keine Stabilitätsrisiken in sich tragen. Dies mag auf die meisten von ihnen zutreffen, dennoch sollte man nicht die Probleme etwa in Nordirland oder Gebietsforderungen Griechenlands vergessen. Insofern drängt sich der Eindruck auf, daß das 'Zielgebiet' des Stabilitätspakts dadurch bestimmt wurde, wo die Union den größten nach außen gerichteten Einfluß besaß: bei den bereits relativ stabilen Staaten Mitteleuropas.

Die Konzentration auf Minderheiten- und Grenzfragen ist sowohl von ihrer Begründung als auch von ihrer ursprünglichen inhaltlichen Ausgestaltung und deren späterer Wandlung her von Interesse. Der französische Vorschlag begründete diese Themenwahl mit den Erfahrungen in Jugoslawien. Die darin enthaltene Parallelisierung der jeweiligen Problematik lehnten alle mitteleuropäischen Länder ab. So sagte der frühere ungarische Außenminister Jeszenszky: "Das frühere Jugoslawien ist eine Ausnahme und nicht die Regel."¹² Im engeren Sinne hatte Jeszenszky damit recht: Mit Jugoslawien zerfiel ein Vielvölkerstaat in ethnische Nationalstaaten, in denen Minderheiten so stark waren, daß sie ihrerseits das Recht auf Selbstbestimmung und

¹⁰ Eröffnungskonferenz, 26./27.5.1994, a.a.O. (Anm. 5), S. 1018.

¹¹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 249.

¹² Géza Jeszenszky, Speech in the Council of Europe, 8.-9.10.1993, in: Foreign Ministry of the Republic of Hungary (Hrsg.), Current Policy 26/1993, S. 2 (fortan zit. als Current Policy).

Sezession in Anspruch nahmen. Eine vergleichbare Situation ist nirgendwo sonst in Mitteleuropa zu finden. Andererseits unterstrich Jeszenszky selbst den zentralen Begründungszusammenhang der Balladur-Initiative: "Der ganze jugoslawische Konflikt brach wegen der serbischen Minderheit in Kroatien aus." Und: "Nur weil es keine unmittelbare Bedrohung eines bewaffneten Konflikts gibt, bedeutet das nicht, daß diese nicht existiert."¹³ Ungeachtet der widersprüchlichen Erklärungen des ungarischen Außenministers ist klar, daß es die tragischen Erfahrungen von Jugoslawien waren, die das Denken der westlichen wie der ungarischen Politiker prägten. Obgleich sich der französische Vorschlag vom Juni 1993 auf KSZE-Prinzipien bezieht, veränderte er die normative Grundlage seiner beiden Hauptgegenstände wesentlich. Am erstaunlichsten war, daß ausgerechnet ein französischer Entwurf "die kollektiven Rechte einer Minderheit"¹⁴ ansprach. Dieses Problem, so de Montbrial, "scheint den Autoren des Balladur-Plans zumindest am Anfang entgangen zu sein. Die Démarche verpflichtet Frankreich und mit ihm die Gemeinschaft einer Logik von 'Minderheitenrechten', die den französischen Traditionen weithin entgegensteht."¹⁵ In der Frage der Grenzen wich der französische Vorschlag in doppelter Weise vom politischen Standard ab: Zum einen sollten "kleinere Grenzberichtigungen"¹⁶ möglich sein. Diese Position bewegt sich zwar im Rahmen des KSZE-Dekalogs, nach dem die Grenzen in Europa 'unverletzlich' sind, was ihre gewaltsame Veränderung ausschließt, ihre friedliche Veränderbarkeit jedoch offenläßt. Das die politische Konvention sprengende Moment des französischen Vorschlags lag darin, dies offen auszusprechen und damit einen weithin akzeptierten informellen Konsens anzutasten, für den die Grenzen in Europa nicht nur unverletzlich, sondern unveränderbar sind. Zum anderen aber sollten die Grenzen dann durch den Stabilitätspakt als 'unantastbar' festgelegt werden, d.h. als unveränderbar durch jedwedes Mittel, und dieses Element geht tatsächlich über den KSZE/OSZE-Standard hinaus. Die Vorschläge kollektiver Minderheitenrechte und der Möglichkeit von 'Grenzberichtigungen' lösten erwartungsgemäß extrem konträre Reaktionen aus. Jeszenszky betonte, daß der Balladur-Plan nicht die Grenzen neu regeln wolle, sondern der erste internationale Versuch seit dem 2. Weltkrieg sei, das Schicksal der Minderheiten zu verbessern.¹⁷ Die ungarische Regierung war dann auch, zumindest in der Anfangsphase, die einzige der Zielländer, die den

¹³ Géza Jeszenszky, Interview mit Magyar Nemzet, 25.9.1993, in: Current Policy 24/1993, S. 7/8.

¹⁴ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

¹⁵ Thierry de Montbrial, L'Europe et les minorités nationales, in: Le Figaro, 30.3.1995.

¹⁶ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

¹⁷ Jeszenszky, 25.9.1993, a.a.O. (Anm. 13), S. 7.

Stabilitätspakt vorbehaltlos unterstützte. Demgegenüber betonte der slowakische Ministerpräsident Meciar auf dem Europarats-Gipfel im Oktober 1993: "(A)ber wir können auf keinen Fall den Teil des Plans akzeptieren, der die Möglichkeit von präventiven Grenzänderungen im Interesse der Befriedigung von Wünschen von Nationalitäten anspricht."¹⁸ Rumänien teilte diese Position ebenso wie die Ablehnung kollektiver Minderheitenrechte. Beide Veränderungen der normativen Grundlage haben sich nicht erhalten, schon im Dokument der Eröffnungskonferenz ist nichts mehr über 'Grenzberichtigungen' und 'kollektive Minderheitenrechte' zu finden. Die mitteleuropäischen Länder kritisierten, daß nur ihre eigenen Minderheitenprobleme, nicht aber die in Westeuropa behandelt werden sollten. Polen und Tschechien machten geltend, daß sie weder ungelöste Grenz- noch Minderheitenfragen hätten.¹⁹ In Tschechien gab es darüber hinaus erhebliche Vorbehalte, die sensible Materie des deutsch-tschechischen Vertrags in eine Konstruktion unter EU-Aufsicht einzubringen.

Als Mittel zur Erreichung der Ziele sah der französische Vorschlag bilaterale Verträge zwischen den betroffenen Ländern vor, die auf einer Schlußkonferenz zu einem europäischen Stabilitätspakt zusammengefaßt werden sollten. Wie das Fehlen jeglicher Bestimmungen zu einer Ratifizierung im französischen Aktionsplan vom Juni 1993 zeigt, war nicht daran gedacht, den Pakt in rechtlich verbindlicher Form auszugestalten.²⁰ Vielmehr sollten die Teilnehmer der Konferenz "kollektiv als Garantiemächte dieser bilateralen Abkommen dienen".²¹ Von derartigen Garantien war allerdings später nie mehr die Rede. Ergänzt werden sollte dieses Instrumentarium durch flankierende Maßnahmen und positive wie negative Anreize - die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU, auf assoziierte Mitgliedschaft in der WEU, auf wirtschaftliche Hilfe bzw. die Versagung all dessen. Diese angestrebte Sanktionierung litt jedoch im Ergebnis darunter, daß ihre Mittel entweder relativ bescheiden, bereits verbraucht oder noch nicht voll einsetzbar waren: So wurden die neun mitteleuropäischen Staaten bereits im Mai 1994, also vor der Eröffnungskonferenz des Stabilitätspakts, zu "assozierten Partnern der WEU",²² das Volumen der von der EU unterstützten Vorhaben zur Förderung

¹⁸ Vladimir Meciar, Excerpt from the address of the Slovak Prime Minister V. Meciar at the first Council of Europe summit on human rights and national minorities, Vienna, October 9, 1993, in: Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic (Hrsg.), Documents, Foreign Policy of the Slovak Republic 1993, S. 105.

¹⁹ Vgl. Adam Daniel Rotfeld, Europe: the multilateral security process, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1995, S. 284.

²⁰ Wohl aber hoffte Jeszenszky darauf: "(D)er Balladur-Plan ist vermutlich eine Konvention von internationaler Rechtskraft." (Jeszenszky, 25.9.1993, a.a.O. [Anm. 13], S. 7).

²¹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

²² Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU) vom 9. Mai 1994, in: Europa Archiv 17/1994, S. D 492-D 494.

gutnachbarschaftlicher Beziehungen ist mit 200 Mio. ECU²³ recht begrenzt, und diese Mittel werden durch das ohnehin für Mitteleuropa vorgesehene PHARE-Programm abgedeckt. Ihr wirksamstes Mittel, die Aussicht auf Mitgliedschaft, konnte die EU aufgrund ihres zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossenen inneren Entscheidungsprozesses über Zeitpunkt und Umfang einer Erweiterung nur in indirekter Weise einsetzen.

Das im französischen Vorschlag von 1993 vorgesehene Verhandlungsformat des Stabilitätspakts entsprach dessen Charakter als Gemeinsamer Aktion der GASP: Teilnehmen sollten neben den damals zwölf Mitgliedstaaten der Union die Staaten Nord- und Mitteleuropas mit Ausnahme der jugoslawischen Folgestaaten und Albaniens, die USA und Kanada sowie Rußland, Belarus, die Ukraine und Moldau. Die Beteiligung der KSZE war genauso wenig vorgesehen wie die anderer internationaler Organisationen. Dies stellte einen bemerkenswerten Wandel französischer KSZE-Politik dar, denn noch auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki im Juli 1992 hatte Außenminister Dumas einen Sicherheitspakt für alle seinerzeit 52 Teilnehmerstaaten vorgeschlagen.²⁴ Die EU-Zentrierung der Initiative warf die Frage nach der künftigen Rolle der KSZE für europäische Stabilitätspolitik auf. Die Einbeziehung Rußlands in den Stabilitätspakt, sachlich notwendig wegen dessen Konflikten mit den baltischen Staaten, verschärfte dieses Problem. Ein Stabilitätspakt außerhalb der KSZE hätte zu einer weitreichenden Relativierung deren Stellenwerts führen müssen. Weil aber so gut wie alle Teilnehmerstaaten damit nicht einverstanden waren, wurde die KSZE/OSZE schrittweise in das Projekt einbezogen. Auf der Eröffnungskonferenz, die noch im Kreise von 39 Staaten stattfand, war sie bereits vertreten.²⁵ Dort wurde auch, eine deutsche Idee, eine neue Doppelstruktur beschlossen: Das Gesamtprojekt sollte künftig im Rahmen der 52 stattfinden und nach Abschluß der OSZE übergeben werden, das ursprüngliche Ziel der Konzentration auf Mitteleuropa wurde durch die Bildung der beiden regionalen Tische aufrechterhalten.

Ab September 1994 tagten die beiden regionalen Tische jeweils drei- bzw. viermal. Am baltischen Tisch waren neben Estland, Lettland, Litauen und der EU Polen, Rußland, die USA, der Europarat, die KSZE-Troika und der Baltische Rat beteiligt, ab der zweiten Sitzung schlossen sich Island und das

²³ Vgl. Ehrhart 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 41.

²⁴ Vgl. Walter Schütze, *The Stability Pact for Europe: New Avenue or Dead End?*, in: *Peace and the Sciences*, Vol. XXVI (Juni 1995), S. 1.

²⁵ Der Beschluß des Rats vom Dezember 1993 nennt dieselbe, um Malta, Zypern, Slowenien und den Heiligen Stuhl erweiterte Länderliste wie der französische Vorschlag vom 22.6.1993, darüber hinaus aber schon KSZE, Europarat, WEU, NATO und Vereinte Nationen als weitere Konferenzteilnehmer (vgl. Ratsbeschluß, 20.12.1993, a.a.O. [Anm. 4], S. 380/381).

UNDP (United Nations Development Programme) als Beobachter an. Am mitteleuropäischen Tisch saßen neben Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn auch Österreich, die Schweiz, Kanada, die USA, der HKNM (Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten) der OSZE und ein Vertreter des Europarats, dazu kam in der Schlußphase die Türkei. Die Gespräche wurden seitens der EU relativ behutsam angelegt, man wollte den Eindruck vermeiden, Druck auszuüben. Vertreter der EU erläuterten die verschiedenen Unterstützungsprogramme der Union, die Teilnehmerländer trugen ihre Anliegen und Wünsche vor. Schließlich kamen die bilateral verhandelten Verträge zur Sprache. Zur guten Atmosphäre trug der Umstand bei, daß sich die politischen Bedingungen und die Konstruktion des Pakts seit Mitte 1993 wesentlich verändert hatten. Für die baltischen Länder war von zentraler Bedeutung, daß die russischen Truppen mittlerweile abgezogen waren, wovon die drei Staaten ihre Beteiligung abhängig gemacht hatten. Rußland wollte zunächst nicht am baltischen Tisch teilnehmen, wo es sich später relativ gemäßigt verhielt, es befürchtete eine Unterstellung seiner Beziehungen zu den baltischen Staaten unter EU-Aufsicht. Diese Sorge war aber durch die Einordnung des Projekts in den OSZE-Zusammenhang wesentlich gemildert worden. Andererseits zögerten die baltischen Staaten, der Teilnahme Rußlands zuzustimmen, und sahen für diesen Fall die Beteiligung der USA als unverzichtbares Gegengewicht an. Die geplante Übertragung des Pakts an die OSZE mit ihrer Einstimmigkeitsregel schwächte auch am mitteleuropäischen Tisch die Befürchtung ab, die Europäische Union könne in bilaterale Verhältnisse 'hineinregieren'.

Während die regionalen Tische nach den Vorgaben der Eröffnungskonferenz zunächst Probleme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Behandlung von Minderheiten diskutieren sollten, gewann bald die Frage der Finanzierung der unter dem Stabilitätspakt initiierten Projekte an Bedeutung. Verschiedene Länder kritisierten den Mangel an Großzügigkeit seitens der EU, insbesondere Polen forderte über PHARE hinaus besondere Mittel. Ein anderes Thema war die Beziehung zwischen dem Stabilitätspakt und KSZE-Normen. Die Union vertrat den Standpunkt, daß man KSZE-Verpflichtungen als den 'oberen Rand' ansehen und nichts darüber Hinausgehendes vereinbaren solle. Die Slowakei sprach sich für Verpflichtungen auf der Grundlage der Rahmenkonvention für den Schutz von nationalen Minderheiten des Europarates aus, andere Länder bezogen eine flexiblere Position. Ein weiteres strittiges Thema war, welche Arten von Vereinbarungen dem Stabilitätspakt hinzugefügt werden sollten. Tschechien war der Meinung, daß nur nach der Eröffnungskonferenz zustandegekommene Dokumente aufgenommen werden sollten. Für diese Position sprach, daß nur so die direkte Wirkung des Pakts hätte dokumentiert werden können.

Rumänien dagegen wollte alle relevanten Dokumente aufführen, gleich wann sie angenommen worden waren. Ein anderer Aspekt dieses Problems war, ob die Liste nur sogenannte Grundlagenverträge oder auch andere relevante Dokumente aufnehmen sollte. Hier bestand die ungarische Delegation auf der Aufnahme von Minderheitenabkommen, was angesichts der Bedeutung dieses Gegenstands für den ganzen Stabilitätspakt kaum zurückzuweisen war.

In Ungarn war schon vor der Eröffnungskonferenz eine gewisse Ernüchterung zu spüren. Die konservative ungarische Regierung war der Meinung, daß es einen engen Zusammenhang zwischen Grenz- und Minderheitenfragen gäbe. Der damalige Außenminister Jeszenszky bezog sich in seiner Rede auf der Eröffnungskonferenz des Stabilitätspakts auf die Friedensverträge nach dem 1. Weltkrieg: "Diese Grenzen definierten unabhängige Staaten statt der Reiche (...). Aber die neuen Grenzen schnitten auch große Gemeinschaften ab von der Mehrheit ihrer Nation, die einen Staat bildete, und schufen so nationale Minderheiten, die sich von der Mehrheit in ihrer Sprache, Kultur und historischen Tradition unterscheiden (...). Eine unabdingbare Voraussetzung für Stabilität und gutnachbarschaftliche Beziehungen im Falle vieler mittel- und osteuropäischer Länder ist es, eine Regelung der Situation der nationalen Minderheiten zu erreichen, die sich darauf stützt, die Prinzipien der Demokratie, der Beteiligung der Regierten an öffentlichen Angelegenheiten, der Subsidiarität und Dezentralisierung vollständig anzuwenden."²⁶ Die damalige ungarische Regierung war aus zwei Gründen mit dem Entwurf für ein Dokument der Eröffnungskonferenz unzufrieden: Zum einen war die in der ursprünglichen Balladur-Initiative vorgesehene Möglichkeit kleinerer Grenzberichtigungen außer einem kurzen Verweis auf "Fragen bezüglich von Grenzen" nicht mehr enthalten. Zum anderen wurden die Gespräche nach der Eröffnungskonferenz in einer Weise geführt, die klar ihren zwischenstaatlichen Charakter unterstrich, eine völkerrechtliche Selbstverständlichkeit. Die konservative ungarische Regierung hielt es hingegen für notwendig, dazu eine längere interpretative Erklärung abzugeben: "Die ungarische Regierung kann die Bürger anderer Staaten, die zur ungarischen nationalen Minderheit gehören, nicht formell repräsentieren, sie betrachtet es aber als wesentliches Erfordernis, daß die Vertreter der betreffenden Minderheiten in der Lage sein sollten, ihre Ansichten während des Prozesses und über das erreichte Abkommen darzulegen. Dies stimmt mit den Interessen sowohl der Minderheiten als auch der betreffenden Regierungen und aller Konferenzteilnehmer überein, da nur ein Abkommen, das von den Minderheiten selbst akzeptiert wird, dauerhafte Stabilität schaffen kann."²⁷ Aber auch die neue sozialliberale

²⁶ Géza Jeszenszky, Statement at the Conference for a European Stability Pact, 26.5.1994, in: Current Policy 8/1994, S. 1-2.

²⁷ Interpretative Stellungnahme zum Abschlußdokument der Eröffnungskonferenz über einen Stabilitätspakt für Europa. Diese Stellungnahme wurde in keiner Sammlung der

Regierung Horn, die den raschen Abschluß von Grundlagenverträgen mit Rumänien und der Slowakei zum Kern ihres außenpolitischen Programms gemacht hatte, setzte keine zu großen Hoffnungen in die Wirksamkeit des Stabilitätspakts: Der Stabilitätspakt spreche nur über die Grenzen, dies sei die Position Rumäniens und der Slowakei; man sei skeptisch gegenüber dem Stabilitätspakt, da dieser zum einen Selbstzweck Frankreichs sei, zum anderen ohne bilaterales Einvernehmen keine Grundlagenverträge geschlossen werden könnten.²⁸ Obwohl sich die Ministerpräsidenten Horn und Meciar im Januar 1995 darauf verständigt hatten, einen Grundlagenvertrag bis zur Abschlußkonferenz des Stabilitätspakts am 20. März 1995 zu unterzeichnen, war alles andere als sicher, ob dies auch gelingen würde.²⁹ Daß der Vertrag unter Einschluß von Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats³⁰ dennoch zustande kam, zeigt, daß die Slowakei schließlich doch bereit war, Verpflichtungen über die Rahmenkonvention des Europarats hinaus einzugehen. Mit dem slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrag wurde das Ziel des Stabilitätspakts praktisch erreicht, es war dies jedoch der einzige Fall, wo ein neuer Vertrag abgeschlossen werden konnte.

Die Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa verabschiedete ein Dokument, das aus drei Teilen besteht: einer politischen Erklärung über die Prinzipien gutnachbarschaftlicher Zusammenarbeit; einer Auflistung von ca. 130 Abkommen zwischen den neun Ländern und Mitgliedstaaten der EU sowie innerhalb der Neunergruppe und zwischen dieser und anderen Nachbarstaaten; einem Anhang, der die von den Neun an den regionalen Tischen vorgeschlagenen sowie die von der EU im Rahmen von PHARE finanzierten Unterstützungsprojekte aufführt.³¹ Die politische Erklärung hebt zwar auf die "Sicherung der Stabilität in Europa" ab, beschäftigt sich aber in ihren konkreten Aussagen hauptsächlich mit denjenigen Ländern, "denen der

Konferenzdokumente abgedruckt (vgl. Eröffnungskonferenz, 26./27.5.1994, a.a.O. [Anm. 5] sowie Agence Europe, 31.5.1994, Europe Document Nr. 1887).

²⁸ Gespräche mit Mitarbeitern des Amts für die Ungarn im Ausland und des ungarischen Außenministeriums, 24.11.1994 und 16.11.1994.

²⁹ Zum slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrag vgl. Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, in: Südosteuropa 11-12/1995, S. 664-671.

³⁰ Vgl. Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4572, S. 12-16.

³¹ Der Schwerpunkt dieser Projekte liegt bei Maßnahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, zum Ausbau von Grenzübergängen, daneben werden auch wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit sowie Umwelt- und Minderheitenprojekte gefördert (vgl. Annex 1 - Part [b], PHARE Projects Supporting the Pact on Stability in Europe).

Europäische Rat den Beitritt in Aussicht gestellt hat".³² Die Erklärung nennt als normative Grundlagen die im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarats eingegangenen Verpflichtungen, zählt die wichtigsten einschlägigen Dokumente auf und zitiert noch einmal den KSZE-Dekalog von Helsinki 1975.³³ Die Aufgabe der weiteren Durchführung des Stabilitätspakts übertrug die Konferenz der OSZE.

Der Stabilitätspakt in der Obhut der OSZE

Am 27. Juli 1995 beschloß der Ständige Rat der OSZE Leitlinien zur weiteren Umsetzung des Stabilitätspakts,³⁴ darunter die Fortführung der bestehenden und die Gründung neuer Regionaltische. Bereits auf der Abschlußkonferenz hatte der französische Premierminister Balladur angeregt, solche für den südlichen Teil des Balkans, wo es bisher keine offenen Konflikte gegeben habe, sowie für den Kaukasus einzurichten.³⁵ Vor dem Hintergrund des Kooperationsabkommens zwischen der EU und der GUS und des TACIS-Programms gibt es Versuche, insbesondere von Finnland, einem der beiden Vorsitzenden der Minsker Gruppe, den Stabilitätspakt zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts einzusetzen. Die Vereinbarung des Dayton-Abkommens am 21. November 1995³⁶ schuf eine neue Lage für einen Balkan-Tisch. Kurz vor Dayton trafen sich auf Initiative der EU und insbesondere Frankreichs die Außenminister von 29 Staaten,³⁷ um eine besondere Variante eines südslawischen Tisches zu begründen. Ziel waren nicht Regierungsverhandlungen, sondern die Wiederanbahnung des Dialogs zwischen den gesellschaftlichen Eliten Serbiens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Jugoslawien, die Foren für ein gleichberechtigtes Auftreten sucht, war das Interesse bei den Adressaten jedoch mäßig, ein Treffen im April 1996 in Wien, das konkrete Projekte identifizieren sollte, blieb erfolglos.

Die beiden bereits etablierten Tische für Mitteleuropa und die baltischen Länder führten je zwei informelle Treffen durch. Am mitteleuropäischen Tisch zeigte sich, daß zwar Interesse an einer Weiterführung vorhanden war,

³² Abschlußkonferenz Stabilitätspakt, 20./21. März 1995, a.a.O. (Anm. 6), S. 487.

³³ Vgl. ebenda.

³⁴ Vgl. Ehrhart 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 43.

³⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart, 21.3.1995, S. 39854.

³⁶ Vgl. Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina, paraphiert am 21. November 1995 in Dayton, Ohio (Auszüge), in: Internationale Politik 1/1996, S. 80-93.

³⁷ Beteiligt waren u.a. die Außenminister der EU-Staaten, der jugoslawischen Folgestaaten, der USA, Rußlands, der Türkei und der Schweiz sowie Vertreter von OSZE und Europarat.

zumindest wollte man das Instrument nicht verlieren. An Themen wurden Verkehr, Handel, Umwelt und Drogenbekämpfung genannt. Von Grenz- und Minderheitenfragen war nicht mehr die Rede. Rumänien wollte diese Themen nicht behandeln, aber auch Ungarn plädierte nicht dafür; für die offenen Fragen eines rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrages spielte der mitteleuropäische Tisch keine Rolle mehr. Insgesamt waren kaum konkrete Problemlagen und Handlungsanreize zu erkennen. Das Gespräch am baltischen Tisch brachte ebenfalls keine neuen Ideen, es wurde vielmehr deutlich, daß die baltischen Staaten bestimmte Fragen lieber im Rahmen des Ostseerates verhandeln wollen. Ein gutes Jahr nach der Übergabe an die OSZE scheint der Impuls des Stabilitätspakts zunächst erschöpft zu sein. Allenfalls für den südslawischen Tisch zeichnen sich, in Abhängigkeit von der Umsetzung des Dayton-Abkommens, gewisse Möglichkeiten ab. Dies schließt jedoch keineswegs aus, daß das neuge-wonnene Instrument regionaler Verhandlungen im Rahmen der OSZE bei Bedarf wieder angewendet werden kann.

Erfahrungen aus dem Stabilitätspakt für Europa

Der Kern der Stabilisierung Europas besteht im Ausgleich der sozioökonomischen und kulturell-politischen Entwicklungsdifferenzen auf dem Kontinent. Dies ist, falls es je gelingt, eine Aufgabe von vielen Jahrzehnten. Vor diesem Hintergrund erscheint der Stabilitätspakt als Episode. Andererseits beginnen weitreichende Prozesse oft mit kleinen Schritten eher symbolischer Bedeutung. Der Stabilitätspakt repräsentiert, und das ist vielleicht sein wichtigster Aspekt, den aus der Erfahrung der Katastrophe in Jugoslawien geborenen politischen Willen, Stabilitätsprobleme in Mitteleuropa in Angriff zu nehmen, ohne dazu durch manifeste Krisen gezwungen zu sein. Er tat dies mit bescheidenen Mitteln und insofern ist die Feststellung banal, daß auch die sichtbaren Erfolge bescheiden sind. Weil aber niemand zu hohen Einsätzen und damit Risiken bereit bzw. in der Lage gewesen wäre, war dies die Voraussetzung für sein Zustandekommen. Entscheidend für die Bewertung des Pakts sind nicht allein und nicht einmal primär die durch ihn erzielten direkten Erfolge, sondern die Erfahrungen, welche die Teilnehmer mit ihm gewonnen haben.

Erstens war das Projekt Stabilitätspakt während seiner ganzen Laufzeit von einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen gesamteuropäischem Anspruch und tatsächlicher Konzentration auf Mitteleuropa gekennzeichnet. Die manchmal kritisierte Beschränkung auf Mitteleuropa war richtig; eine Ausdehnung auf den GUS-Raum hätte die beschränkten Möglichkeiten noch weiter überfordert. Das gilt ungeachtet von Überlegungen, den 'Zuckerbrot

und Peitsche'-Ansatz des Pakts künftig auf das GUS-Gebiet anzuwenden. Die Einbindung des Pakts in die OSZE war aber ebenfalls notwendig, denn dies zu unterlassen, hätte der Tendenz Vorschub geleistet, die Bearbeitung der Stabilitätsprobleme in Mitteleuropa und im GUS-Raum institutionell und möglicherweise auch normativ zu trennen. Dieses Spannungsverhältnis einfach nach der einen oder anderen Seite aufzulösen, wird auch in Zukunft nicht möglich sein, wenn das Ziel einer gesamteuropäischen Ordnungsstruktur aufrechterhalten werden soll.

Zweitens zeigte sich, daß das Stabilisierungspotential der Europäischen Union auf der Dichte ihrer Kooperationsbeziehungen, wesentlich der Erweiterung, basiert und damit in seiner Reichweite begrenzt ist. Der stabilisierende Einfluß der EU auf die Länder ihrer näheren und fernerer Nachbarschaft sinkt mit abnehmender Dichte ihrer Kooperationsbeziehungen von der angestrebten Mitgliedschaft über die Assoziation bis zur bloßen Kooperation. Daß die mitteleuropäischen Länder an dem Vorhaben mitarbeiteten, obwohl sie es zunächst fast durchgängig skeptisch bewerteten, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sie der EU beizutreten wünschen und eine Mitarbeit am Stabilitätspakt als eine der Bedingungen dafür erachteten. Die Tatsache, daß die Slowakei einen Vertrag mit Ungarn abgeschlossen hat, Rumänien dagegen noch nicht, kann als größere Nähe bzw. Ferne zum Ziel der EU-Mitgliedschaft und damit größere bzw. geringere Einwirkungskraft der Union interpretiert werden. Dies unterstreicht noch einmal die grundlegende Bedeutung des Prozesses der Erweiterung der Union, nur vor diesem Hintergrund war der Stabilitätspakt denkbar.

Drittens ist über den Verlauf des Projekts hinweg eine gewisse Schwerpunktverlagerung von klassischen Souveränitäts- und Sicherheitsproblemen (Grenzen, Minderheiten) zu kooperativen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fragestellungen zu verzeichnen. Diese Verschiebung reflektiert neben unmittelbaren politischen Interessen einzelner Teilnehmerländer auch die Stärken und Schwächen der Union und letztlich den veränderten Inhalt von Stabilität.

Viertens erbrachte der Stabilitätspakt den Beweis, daß die vielzitierten 'interlocking institutions' tatsächlich nutzbringend ineinandergreifen können und sich nicht organisationsegoistisch blockieren müssen. Insbesondere an den regionalen Tischen wirkten zum ersten Mal alle problemrelevanten Organisationen zusammen. Die Voraussetzungen dafür lagen zum einen in der relativ lockeren Struktur des Vorgehens, zum anderen wahrscheinlich auch im relativ bescheidenen Zielhorizont des Unternehmens. Wichtig ist aber der Lernerfolg, daß ein derartiges Zusammenwirken möglich ist, wenn es politisch gewollt wird.

Fünftens resultiert aus der spezifischen und erst in einem längeren Prozeß erreichten Verbindung von Europäischer Union und OSZE im Stabilitätspakt eine politisch-institutionelle Innovation mit möglicherweise erheblichem Zukunftspotential. Einerseits ist deutlich geworden, daß die Europäische Union über Assoziierung und Erweiterung hinaus nicht *allein* stabilitätsschaffend wirken kann und dies auch nicht versuchen sollte. Andererseits zeigte sich, daß sie als Initiatorin und aktive Trägerin unentbehrlich ist. Letzteres betrifft keineswegs nur die Finanzierungsdimension, sondern auch und gerade die politische. Für Fragen 'reiner' Außen- und Sicherheitspolitik ist die Union nicht besser ausgerüstet als andere internationale Organisationen, in mancher Hinsicht sogar schlechter. Dazu kommt, daß der grundsätzlich gleichberechtigte Charakter der Beziehungen innerhalb der OSZE in den Beziehungen der EU zu Dritten, die von der Unterscheidung zwischen 'innen' und 'außen' gekennzeichnet sind, schwerer zu wahren ist. Schließlich zeigte der rasche Zusammenbruch des in der französischen Initiative vom Juni 1993 angelegten Versuchs eines spezifischen EU-Norm-Setting in der Grenz- und Minderheitenfrage, daß die Union darauf nicht besser als andere vorbereitet ist. Andererseits ist die OSZE, wie schon das Dahinkümmern des Stabilitätspakts seit März 1995 zeigt, auf Initiativen der EU angewiesen. Das politisch-institutionelle Modell 'EU-Initiative im Rahmen der OSZE' könnte künftig vor allem für die Beziehungen zwischen der Union und Rußland Bedeutung erlangen.

Sechstens machte der Stabilitätspakt erneut deutlich, daß die geltenden rechtlich verbindlichen Regelungen für den Minderheitenschutz nicht ausreichen, während politisch verbindliche Verpflichtungen zwar wesentlich darüber hinausgehen, aber unterschiedlich interpretiert und nicht genügend umgesetzt werden. Dieses Normbildungs- und Implementierungsdefizit ist sowohl auf die Belebung von ethnischem Nationalismus in Mittel- und Osteuropa zurückzuführen als auch auf den Unwillen einer Reihe westeuropäischer Staaten, verbindliche Minderheitenrechte zu schaffen. Das daraus resultierende Signal an die mitteleuropäischen Regierungen kann nur heißen, daß das Thema Minderheitenrechte nicht zu ernstgenommen werden muß.

Mit der anstehenden Erweiterung von EU und NATO wird ein Teil der bisherigen Zielländer des Stabilitätspakts Mitglied im westlichen 'Innenraum' werden und als solches nicht mehr Gegenstand von *nach außen* gerichteten Stabilisierungsinitiativen sein. Das bedeutet, daß sich die nach außen gerichteten Stabilisierungsbemühungen auf jene Länder konzentrieren sollten, die nicht oder noch nicht Mitglied in EU und NATO werden können. Das betrifft in erster Linie die baltischen Staaten, aber auch (einen Teil) der jugoslawischen Folgestaaten. Stabilisierung würde damit vorrangig bedeuten, die Abgrenzungslinien, die jede unvollständige Integration zwangsläufig

hinterläßt, nicht zu Konfrontationslinien werden zu lassen, sondern sie so weit wie möglich kooperativ zu überwölben. Für diese Aufgabe hat der Stabilitätspakt für Europa wichtige Erfahrungen erbracht.