

Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?

Calic, Marie-Janine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Calic, M.-J. (2003). *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?* (SWP-Studie, S 11). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-238724>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marie-Janine Calic

Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?

S 11
März 2003
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Rahmenbedingungen und Reformnotwendigkeiten	7
Der Mehrwert des Stabilitätspaktes	10
Komplementarität von Stabilitätspakt und SAP	17
Vertiefung regionaler Zusammenarbeit	22
Neue Schwerpunkte	27
Abkürzungen	31

Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?

Trotz neuer globaler Herausforderungen bleibt die Stabilisierung Südosteuropas eine Priorität deutscher und europäischer Politik. In diesem Kontext ist der 1999 auf deutsche Initiative gegründete Stabilitätspakt für Südosteuropa als wichtiges Instrument zur Krisenbewältigung und Förderung nachhaltiger Entwicklung bislang anerkannt. Folgende Faktoren erfordern jedoch eine Evaluierung und eventuell Neupositionierung des Stabilitätspaktes:

- ▶ wachsende Balkanmüdigkeit wichtiger Geberländer sowie Ressourcenknappheit angesichts veränderter außenpolitischer Prioritäten;
- ▶ die gewachsene Verantwortung Europas im Rahmen der internationalen Friedensoperationen auf dem Balkan ohne schlüssige Exit-Strategie;
- ▶ anhaltende Zweifel an der Effizienz und am echten Mehrwert des Stabilitätspaktes gegenüber anderen Prozessen, vor allem dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (SAP) der EU für den Westbalkan;
- ▶ Reformdruck durch das Beitritts gesuch Kroatiens, die bevorstehende EU-Erweiterung und die zu erwartenden Rückwirkungen auf Südosteuropa;
- ▶ Anpassungserfordernisse des SAP aufgrund erkennbarer Defizite.

Im Juni sollen bei dem Gipfeltreffen zwischen EU- und südosteuropäischen Staaten in Thessaloniki die Weichen für eine neue Rollenverteilung zwischen den wichtigsten Einzelakteuren gestellt werden. Der Stabilitätspakt muß seine eigene Position bestimmen und beweisen, daß er seinen Aufgaben künftig weiter gerecht werden kann. Zu fragen ist deshalb:

- ▶ Hat der Stabilitätspakt immer noch einen politischen und praktischen Mehrwert?
- ▶ Welche Rolle soll der Pakt künftig im Gesamttabelleau europäischer Stabilisierungsmaßnahmen spielen, vor allem in Abgrenzung vom Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß?
- ▶ Auf welche Aufgaben sollte sich der Stabilitätspakt künftig konzentrieren, in welchen Arbeitsfeldern bietet er den größten Mehrwert?
- ▶ An welchen Stellen müßte seine Arbeitsweise effektiviert werden?

Aus der Analyse ergeben sich folgende *Empfehlungen*:

- ▶ strategische Ausrichtung des Stabilitätspaktes als komplementäres, nicht lediglich unterstützendes Instrument des SAP;
- ▶ Fokussierung des Stabilitätspaktes auf jene übergeordneten Themen, die im Rahmen des SAP nicht (oder nicht in ausreichendem Maß) in den Blick genommen werden (regionale Zusammenarbeit, sozialökonomische Entwicklungsprobleme und regionale Sicherheitsrisiken) sowie inhaltliche Ausrichtung der drei Arbeitstische des Stabilitätspaktes auf diese Bereiche;

- ▶ thematische Konzentration im Sinne von Komplementarität zum SAP auf folgende Themen:
 - den SAP unterstützende Initiativen (Flüchtlings- und Migrationspolitik, Handels-, Investitions- und Energiepolitik), sowie
 - den SAP ergänzende Aktivitäten (Infrastruktur, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation und der organisierten Kriminalität);
- ▶ stärkere Ausrichtung auf die Länder, die zwar Mitglieder des Paktes sind, aber durch das Raster der EU-Annäherungsstrategien fallen:
 - *Moldova*, das weder Beitritts- noch Assoziierungskandidat ist und Gefahr läuft, ein »schwarzes Loch« unter den neuen Nachbarn zu bilden, sowie
 - *Kosovo*, das wegen des UNMIK-Protektorats sowie ungelöster Statusfragen nur unvollständig in die regionale Zusammenarbeit eingebunden ist: Bemühungen um subregionale Kooperation in und um Kosovo müssten dringend intensiviert werden;
- ▶ Wiederbelebung der politischen Dimensionen des Stabilitätspaktes bei Aufrechterhaltung der politischen Steuerungskompetenz durch die Mitgliedsstaaten (keine Eingliederung in die Europäische Kommission);
- ▶ Anpassung und Vertiefung des SAP an die veränderten Bedingungen (Einbeziehung zusätzlicher Instrumente aus dem Erweiterungsprozeß);
- ▶ Präzisierung der bis zum Kandidatenstatus und zur Mitgliedschaft von den Westbalkan-Staaten zu unternehmenden Schritte nach Abschluß eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (road map);
- ▶ Übergangsklauseln und Finanzhilfen zur intensiveren Förderung der Regionalkooperation als Ergänzung des auf bilaterale Fortschritte abzielenden SAP (beispielsweise beim Gipfel in Thessaloniki);
- ▶ Engere Zusammenarbeit mit dem Southeast Europe Cooperation Process (SEECF).

Rahmenbedingungen und Reformnotwendigkeiten

Die Stabilisierung Südosteuropas gehört trotz der neuen globalen Herausforderungen weiter zu den Prioritäten deutscher und europäischer Außenpolitik. Der Koalitionsvertrag verpflichtet die Regierung, »demokratische und rechtsstaatliche Institutionen, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, regionale Kooperation und einen Sicherheitsraum in Südosteuropa zu fördern«. Ausdrücklich wird der Stabilitätspakt für Südosteuropa als »wichtiges Instrument der Krisenbewältigung und zur Initiierung einer nachhaltigen Entwicklung« gewürdigt. »Die Bereitstellung der notwendigen politischen, finanziellen und Sicherheits-Ressourcen wird von der Bundesregierung als wichtige Investition in die Zukunft Südosteuropas und einer erweiterten EU gesehen.«

Priorität Südosteuropa

Im Lichte aktueller Entwicklungen erscheint eine Evaluierung und eventuell Neupositionierung des Stabilitätspaktes dennoch erforderlich.

Angesichts neuer außenpolitischer Herausforderungen und schleppender Wiederaufbauerfolge macht sich Balkanmüdigkeit breit. Die Staatengemeinschaft gibt nach Angaben von Weltbank und EU-Kommission jedes Jahr mehr als 6 Milliarden Euro für Wiederaufbauzwecke in Südosteuropa aus. Dies schließt bi- und multilaterale Maßnahmen und die Leistungen der internationalen Finanzinstitutionen ein. Auch die Bundesregierung hat – zusätzlich zu der ohnehin gewährten bilateralen Hilfe im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit – bedeutende finanzielle Ressourcen bereitgestellt, darunter Sondermittel für den Stabilitätspakt in Höhe von 1,2 Milliarden D-Mark für einen Zeitraum von vier Jahren. Die Länder des westlichen Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien-Montenegro und Makedonien) erhalten fast ebensoviel Hilfe wie die ärmsten Kandidatenländer. Im Jahr 2000 lag die Summe der Hilfen pro Kopf der Bevölkerung bei 22,5 Euro für die fünf SAP-Staaten gegenüber 30 Euro für die Kandidaten Rumänien und Bulgarien.¹ Der Mittelzufluß zeigte auch 2002 noch leicht steigende Tendenz, allerdings bei wachsendem Anteil von Krediten gegenüber Zuschüssen.² Angesichts der von vielen als bescheiden eingestuften Entwicklungsfortschritte, vor allem aber unter dem Druck neuer außenpolitischer Aufgaben, macht sich in der Gebergemeinschaft Ermüdung breit. Zu Recht wird nach Prioritätensetzung, größerer Konsistenz und Effektivierung der Hilfsmaßnahmen gerufen sowie nach mehr Eigenverantwortung der Empfänger. Inwieweit können die eingesetzten Instrumentarien besser genutzt werden?

»Balkan fatigue«

Überhaupt stellt sich für die Europäische Union immer drängender die Frage nach ihrer langfristigen Rolle auf dem Balkan. Unter dem Stichwort

Die EU hat keine »exit strategy«

¹ Heather Grabbe, The Effects of EU Enlargement on the Countries Left Outside. Economies in Transition: Eastern Europe and the Former Soviet Union – Regional Overview, in: *The Economist Intelligence Unit, Country Forecast*, London, Juni 2001, S. 5–13.

² European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *European Economy. The Western Balkans in Transition*, Brüssel 2002, S. 5.

»Europäisierung« Südosteuropas hat sie kontinuierlich nicht nur mehr Verantwortung in den internationalen Friedensmissionen an sich gezogen (etwa durch Bestellung der Sonderbeauftragten in Bosnien-Herzegowina, gleichzeitig Hoher Repräsentant des OHR, und in Mazedonien), sondern neuerdings auch durch Einsatz polizeilicher und militärischer Kriseninterventionsinstrumente. Seit Anfang 2003 leitet die EU die ehemalige VN-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, im Frühjahr wird sie die militärische Stabilisierung Mazedoniens von der NATO übernehmen (Operation Allied Harmony). Spötter haben bemerkt, daß die »exit strategy« für diese Operationen in Wahrheit eine »entry strategy« ist – nämlich der Beitritt der Balkanstaaten zur EU. Daran ist so viel richtig, daß eine beschleunigte Annäherung an die Union die beste Voraussetzung für eine Reduzierung des Engagements der Europäer auf dem Balkan ist. Wie aber läßt sich die Beitrittsfähigkeit dieser Nachbarn nachhaltig stärken?

Reformdruck durch
EU-Erweiterung

Mit der 2004 bevorstehenden EU-Erweiterung stellen sich zusätzliche Anpassungserfordernisse an die auf dem Balkan eingesetzten Instrumente. Bislang sind nur Rumänien und Bulgarien in den Erweiterungsprozeß einbezogen, mit einer möglichen Beitrittsperspektive für 2007. Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro, Makedonien und Albanien nutzen den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß. Moldova ist in keine der beiden Strategien eingebunden. All diese Länder sind andererseits Mitglieder des Stabilitätspaktes.

Es ist vorhersehbar, daß

- ▶ die Erweiterung die ökonomischen und politischen Disparitäten zwischen den Aufnahmeländern und den »Sitzenbleibern« auf dem Balkan vergrößern wird – unter anderem dadurch, daß ausländische Direktinvestitionen stärker in Mitgliedsländern plaziert werden als bei Nichtmitgliedern;
- ▶ dies den Druck auf die weiter fortgeschrittenen Länder, in erster Linie Kroatien, erhöhen wird, aus dem südosteuropäischen Geleitzug auszuscheren und auf vorzeitigen Beitritt zu drängen – der ihm bei Erfüllung der relevanten Kriterien auch zustünde;
- ▶ regionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern durch Visaregime und Schengengrenzen behindert wird und psychologische Effekte bei den Nachzüglern weitere Reformen verzögern werden;
- ▶ Finanzhilfen zu den neuen Beitrittsländern umgeleitet werden und dadurch der Netto-Zufluß auf den restlichen Balkan reduziert wird;
- ▶ sich eine allgemeine Erweiterungsmüdigkeit in der EU breitmacht, weshalb sich die Balkanstaaten nach 2004 noch weniger Hoffnungen auf baldige Aufnahme machen sollten.

Beitrittsgesuch Kroatiens

Als erstes Land aus der SAP-Gruppe hat Kroatien im Februar 2003 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU gestellt. Makedonien dürfte noch in diesem Jahr nachziehen. Dadurch ist die innere Logik und Tektonik des SAP durcheinandergeraten – es gibt keine einheitliche Ländergruppe auf dem westlichen Balkan mehr.

Geplanter Gipfel in
Thessaloniki

Die griechische Ratspräsidentschaft der EU, die Südosteuropa als Schlüsselpriorität identifiziert hat, will der europäischen Balkanpolitik neue Im-

pulse geben. Sie lädt zu einem Gipfeltreffen nach Thessaloniki am 21. Juni 2003 ein. Dort soll eine neue Agenda für Stabilität, Entwicklung und Integration entwickelt werden.³ Sie betrifft folgende Ziele:

- ▶ weitere Konsolidierung von Frieden, Stabilität und demokratischer Entwicklung;
- ▶ Fortsetzung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses;
- ▶ Fortentwicklung dieses Prozesses und seiner Instrumente im Lichte der EU-Erweiterung;
- ▶ Initiierung eines neuen politischen Prozesses, des »Balkan European Integration Process« – er soll die Staats- und Regierungschefs von EU und Westbalkan-Staaten zu regelmäßigen Treffen zusammenbringen, analog dazu sollen nach Bedarf die Außen- und andere Fachminister tagen;
- ▶ Bearbeitung horizontaler Fragen, darunter organisierte Kriminalität und Korruption, Flüchtlingsfragen, Schutz und Wiederaufbau von Kulturerbe, Energie und Infrastruktur, Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMUs), Freihandel;
- ▶ Förderung regionaler Zusammenarbeit und der ihr verpflichteten Initiativen, vor allem des Stabilitätspaktes.

In Thessaloniki werden also die Weichen für eine neue Rollenverteilung zwischen den Einzelakteuren (Stabilitätspakt, SAP und SEECP) gestellt werden. Wenn nicht nur der SAP durch neue Instrumente intensiviert, sondern zusätzlich auch noch der politische Dialog zwischen EU und Südosteuropa institutionalisiert wird, muß der Stabilitätspakt seine Rolle künftig besser begründen. Vor allem müßte er wieder eine strategische Vision entwickeln, die über die Definition von Arbeitsschwerpunkten (core priorities) und Zielen (deliverables) hinausgeht. Er muß klären, wie er seine Rolle künftig zu definieren gedenkt und wie sich seine Aufgaben sinnvoll von anderen Prozessen abgrenzen lassen. Hätte er überhaupt noch einen Mehrwert?

Strategische
Herausforderungen für
den Stabilitätspakt

³ Policy Paper for the Greek EU Presidency. Western Balkans. An Agenda for Stability, Development and Integration, Brüssel, 24.12.2002.

Der Mehrwert des Stabilitätspaktes

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, dem mehr als 40 Partnerstaaten und Partnerorganisationen angehören, wurde 1999 mit dem Ziel geschaffen, eine langfristig angelegte Politik der Konfliktprävention für Südosteuropa zu entwickeln. Das bisherige reaktive Krisenmanagement sollte durch eine vorausschauende Bekämpfung der tieferliegenden Konfliktursachen ersetzt werden.⁴ Erstmals wurde den Staaten der Region die euro-atlantische Integration in Aussicht gestellt. Seither werden sie als potentielle Mitglieder der EU behandelt – ein historischer Quantensprung für die lange mit Krieg identifizierte Balkanregion.⁵

Aufbauend auf empirischen Erfahrungen mit Friedensmissionen in aller Welt, fußt der Stabilitätspakt auf einem ganzheitlichen Ansatz mit drei Schlüsselaufgaben: (1) dem Aufbau einer neuen politischen Nachkriegsordnung und demokratischer Institutionen, (2) dem wirtschaftlichen Wiederaufbau und der Förderung des Wohlstands sowie (3) der Schaffung eines sicheren Umfeldes und rechtsstaatlicher Verhältnisse.⁶ Diese Themenfelder werden von den Mitgliedern des Paktes an den drei Arbeitstischen behandelt: Tisch I Demokratisierung und Menschenrechte; Tisch II Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung; Tisch III Sicherheitsfragen (mit zwei Untertischen: Sicherheit und Verteidigung sowie Justiz und Inneres). Heute richtet sich der Stabilitätspakt an acht Zielländer: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Moldova, Rumänien und Serbien-Montenegro (einschließlich Kosovos).

Aufgaben
noch nicht erfüllt

Seit Gründung des Stabilitätspaktes, und beschleunigt durch den demokratischen Machtwechsel in Belgrad im Herbst 2000, hat Südosteuropa große Konsolidierungsfortschritte gemacht. Alle Regierungen in der Region stehen für euro-atlantische Integration und Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit. Trotz ungeklärter Status- und Verfassungsfragen (Serbien/Montenegro/Kosovo) ist nirgends Kriegsgefahr imminant. Aber während die akuten (kurzfristigen) Risikofaktoren eingedämmt sind, wirken strukturelle (langfristige) Konfliktursachen fort, darunter in erster Linie ethnische Probleme, Demokratiedefizite und sozialökonomische Struktur-schwächen. Neue Sicherheitsprobleme, vor allem grenzüberschreitende

⁴ Vgl. Die Beiträge von Joschka Fischer, Bodo Hombach und Srgjan Kerim zum ersten Jahrestag des Stabilitätspaktes, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 40 (2000) 3; Heinz-Jürgen Axt, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Politischer Aktionismus oder langfristig tragfähiges Konzept?, in: Südosteuropa, 48 (1999) 7/8, S. 715–722; Rafael Biermann, The Stability Pact for South Eastern Europe. Potential, Problems and Perspectives, Bonn 1999; Hans Georg Ehrhart, Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44 (1999) 8, S. 916–919.

⁵ Der Allgemeine Rat beschloß daraufhin im Juni 2000 in Feira: »All the countries concerned are potential candidates for EU membership« (Presidency Conclusions, Santa Maria da Feira European Council, 19 and 20 June 2000).

⁶ Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict. Final Report, New York, Dezember 1997.

Kriminalität und illegale Migration, kommen hinzu. Der langsam beginnende Konsolidierungsprozeß ist also noch nicht irreversibel. Vor diesem Hintergrund ist ein auf langfristige, strukturelle Bearbeitung von Konfliktursachen ausgerichtetes Instrumentarium wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa weiterhin sinnvoll und notwendig.

Dreieinhalb Jahre nach seiner Gründung lassen sich Leistungen und Defizite dieses Instrumentes erkennen. Unter den Leistungen des Paktes ist zuallererst sein politischer Mehrwert hervorzuheben, der die Frage, ob nicht andere Organisationen und Prozesse bestimmte Aufgaben ebenso (oder vielleicht sogar qualifizierter) wahrnehmen könnten, klar verneinen läßt. Der Stabilitätspakt hat das Potential, auf höchster Ebene politische Entscheidungen von regionaler Reichweite zu initiieren und koordinierte Umsetzungsprozesse in Gang zu setzen. Dies illustriert ein Beispiel aus der Flüchtlingspolitik. Es handelt sich um ein Gebiet, auf dem UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), Europäische Kommission und bilaterale Geber seit langem stark engagiert waren. Aber erst die politische Wende in Belgrad und der auf höchster Regierungsebene gefällte Beschluß zur Zusammenarbeit der drei hauptbetroffenen Staaten (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, BR Jugoslawien) im Rahmen des Stabilitätspaktes haben genügend Durchschlagskraft entfaltet, um eine von allen getragene regionale Strategie zu entwickeln und die notwendigen politischen, rechtlichen, sozialökonomischen und anderen Maßnahmen auch auf lokaler Ebene durchzusetzen. Zagreb hat mittlerweile, inspiriert vom Stabilitätspakt, eine dreiseitige Regierungserklärung zur Lösung des Flüchtlingsproblems auf dem bevorstehenden Gipfel in Thessaloniki angeregt.

Politischer Mehrwert

Zweitens hat der Stabilitätspakt zur Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit beigetragen. Viele Fortschritte bei der regionalen Kooperation wären ohne den Katalysator Stabilitätspakt nicht möglich geworden. Hinzu kommt eine – von auswärtigen Beobachtern häufig nicht wahrgenommene – deutliche Belebung der bilateralen Zusammenarbeit.

Förderung regionaler Zusammenarbeit

Drittens: Dadurch daß Geber und Empfänger von Hilfen an einem Tisch sitzen und gemeinsam über Reformnotwendigkeiten und Unterstützungsmaßnahmen beraten, hat die Region eine Stimme erhalten. Gleichzeitig wurden durch die Zusammenarbeit mit bestehenden Strukturen vor Ort autochthone politische Prozesse gestärkt, zum Beispiel der Southeast European Cooperation Process – ein Forum für regionale Zusammenarbeit, an dem ausschließlich Staaten der Region mitwirken (dazu unten mehr).

Interessenvertretung der Region

Viertens hat sich der Stabilitätspakt als Forum der internationalen Zusammenarbeit in der Balkanpolitik bewährt. Er bildet den notwendigen Rahmen für die Kooperation von Amerikanern und Europäern, denn trotz neuer globaler Herausforderungen bleibt das Interesse der USA an der Region hoch. Das durch die Irak-Krise belastete transatlantische Verhältnis hat die Koordinierung der Stabilisierungspolitik in Südosteuropa bislang nicht beeinträchtigt. Im Rahmen des Paktes werden darüber hinaus Balkanaktivitäten zwischen EU und Nicht-EU-Partnern abgestimmt. Neben den USA sind dies vor allem Kanada, Rußland, die Türkei, Norwegen und

Koordinierung

die Schweiz. Dabei geht es auch um die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen und die Harmonisierung der Interessen von Gebern und Empfängern in der Region.

Aus Platzgründen kann hier nur eine Auswahl der praktischen Ergebnisse vorgestellt werden:

- | | |
|---|---|
| Stärkung der demokratischen Kräfte in Serbien | ▶ Im Rahmen des »Szeged-Prozesses« wurde in der Ära Milošević, als die BR Jugoslawien von den Aktivitäten des Paktes ausgeschlossen war, die demokratische Opposition unterstützt. Hunderte von Projektpartnerschaften mit oppositionsgeführten Städten und Gemeinden sowie aktive Unterstützung der demokratischen Medien haben den Machtwechsel 2000 vorbereitet und möglich gemacht. |
| Regionale Infrastruktur | ▶ Mit dem Stabilitätspakt wurde erstmals ein Prozeß zur Planung und Koordinierung regionaler Infrastrukturmaßnahmen in Gang gesetzt, der von einer Lenkungsgruppe (Infrastructure Steering Group) gesteuert wird. Der Umsetzung von Infrastrukturprojekten räumen die Staaten der Region oberste Priorität ein – sie sind sichtbares Zeichen für Regionalentwicklung und Strukturplanung und wären aus eigener Kraft kaum finanzierbar. Im Rahmen des Stabilitätspaktes wurden 46 neue Infrastrukturprojekte (Transport, Energie, Wasser und Umwelt) im Gesamtwert von 3,46 Milliarden Euro aufgelegt. Ende 2002 hatten davon 23 effektiv begonnen, die übrigen befinden sich in der Planung. |
| Handelsliberalisierung | ▶ Seit Unterzeichnung des »Memorandum of Understanding« von sieben SOE-Staaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Makedonien, Rumänien, BR Jugoslawien) sowie der einseitigen Absichtserklärung Moldovas Mitte 2001 wird ein Netzwerk bilateraler Freihandelsverträge in der Region geknüpft und dadurch ein gemeinsamer Markt von 55 Millionen Konsumenten geschaffen. Anfang 2003 waren 21 Verträge unterzeichnet. Handelsliberalisierung und Privatisierung von kleinen und mittleren Unternehmen haben einen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen allein in den Westbalkan-Ländern auf 2,5 Milliarden Euro bewirkt (eine Verdoppelung gegenüber 1998 auf 5% des BSP). ⁷ |
| Gemeinsamer Energiemarkt | ▶ Vor dem Hintergrund massiver Versorgungsprobleme fördern Europäische Kommission und Stabilitätspakt die Schaffung eines gemeinsamen Energiemarktes. Bis 2005 sollen die Elektrizitätsmärkte der Region liberalisiert sein und am EU-Markt voll teilnehmen können. |
| Flüchtlingsrückkehr und Migrationspolitik | ▶ Im Bereich der Migrationspolitik hat sich der Stabilitätspakt besondere und weithin anerkannte Verdienste erworben. Unter der Ägide des Stabilitätspaktes einigten sich Mitte 2001 die ehemaligen Kriegsgegner Bosnien und Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien auf einen Regionalplan für die in der Region verbliebenen über eine Million Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Er beinhaltet eine detaillierte Agenda zur Regelung von Staatsangehörigkeits- und Eigentumsfragen, Unterbringung, Renten, Sozialhilfe und Integrationshilfen. |

⁷ European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. The Western Balkans in Transition, Brüssel 2002, S. 3f.

Allein 2002 haben mehr als 135 000 Personen dauerhafte Lösungen (sustainable solutions) durch Rückkehr oder Integration in den neuen Aufenthaltsorten gefunden.

- ▶ Der Stabilitätspakt hat sich zudem der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen angenommen, darunter der Bekämpfung organisierter Kriminalität (durch Aufbau eines Regionalzentrums in Bukarest), der Verbesserung von Grenzschutzkapazitäten sowie der Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen. Unter Führung von UNDP öffnete der Stabilitätspakt in Belgrad ein »Regional Clearinghouse«. Ziel der hier entwickelten Projekte ist die Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen und deren Zerstörung.

Stärkung regionaler Sicherheit

- ▶ In verschiedenen Bereichen hat der Stabilitätspakt genuine innere Reformen angestoßen, vor allem bei der Bekämpfung der Korruption, der Umweltgesetzgebung und im Investitionsbereich.

Innere Reformen

Andere Prozesse, etwa die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Gemeindeebene, stehen zwar ebenfalls auf der Agenda des Stabilitätspaktes – aber praktische Fortschritte sind hier erst in Ansätzen zu erkennen.⁸

Auf der anderen Seite sind im Stabilitätspakt auch strukturelle Probleme erkennbar. Unbeabsichtigt wurden bei Gründung des Paktes überzogene – und dann zwangsläufig enttäuschte – Hoffnungen auf Finanzhilfe geweckt. Und es gelingt nicht immer, den Adressaten in der Region die eigene Arbeit zu vermitteln. Häufig wissen Kritiker über Aufgaben, Ziele und Leistungen des Stabilitätspaktes nur unzureichend Bescheid. Politische Entscheidungsträger und Intellektuelle in den Ländern Südosteuropas kennen fast alle den Stabilitätspakt. Aber nur die wenigsten können mindestens zwei wichtige Arbeitsgebiete benennen.⁹

Kritik am Stabilitätspakt

Obwohl internationale Akteure in den letzten Jahren beachtliche Lernprozesse in bezug auf Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung durchgemacht haben, konnten charakteristische Probleme der Entwicklungszusammenarbeit, wie etwa mangelnde strategische Ausrichtung und Rangfolge von Projekten sowie fehlende Koordinierung der Geber, nicht vollständig beseitigt werden.¹⁰

Aus politischen Gründen, um das internationale Interesse aufrechtzuerhalten, sind schnelle, sichtbare Erfolge notwendig. Der Stabilitätspakt hat deshalb bereits wenige Monate nach seiner Gründung im März 2000 die erste Finanzierungskonferenz abgehalten, um ein Schnellstart-Paket von mehr als 200 Projekten aller drei Arbeitstische auf den Weg zu bringen. Die zur Finanzierung vorgeschlagenen Maßnahmen sollten binnen Jahresfrist umgesetzt werden. Rund 2,4 Milliarden Euro wurden bereitgestellt. Problematisch an dieser (politisch richtigen) Entscheidung war ihre praktische Umsetzung, vor allem der knappe Zeitrahmen zur

Das Diktat schneller Erfolge

⁸ Vollständige Liste der Aktivitäten unter www.stabilitypact.org.

⁹ Othon Anastasakis/Vesna Bojicic-Dzelilovic, *Balkan Regional Cooperation & European Integration*, London, Juli 2002 <<http://www.lse.ac.uk/collections/hellenicObservatory/pdf/brie.pdf>>, S. 53.

¹⁰ Stephen J. Stedman/Donald Rothchild/Elizabeth Cousens (Hg.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Col. 2002.

Priorisierung und Evaluierung von Projekten sowie die Identifizierung interessierter Geber und qualifizierter Partner für ihre Implementierung. Es entstand der Eindruck, man habe Mittel nach dem Gießkannen-Prinzip verteilt. Mit der Verstetigung des Stabilitätspaktes und seiner Initiativen hat dieses Problem aber an Relevanz abgenommen.

Bürokratie und
Langsamkeit

Ein Hauptkritikpunkt, der im übrigen vom ersten Sonderkoordinator Bodo Hombach selbst häufig vorgebracht wurde, ist die schleppende Umsetzung von Projekten. Eine Evaluierung des oben erwähnten Schnellstart-Paketes hat ergeben, daß in der Regel beide Seiten, Geber und Empfänger, die Verantwortung für Verzögerungen teilen. So hat beispielsweise die Europäische Kommission mittlerweile selbst eingeräumt, daß es ihr oft nicht gelingt, ihre Zusagen zeitnah in konkrete Projekte umzusetzen.¹¹ Zwischen Zusage und Umsetzung eines Projektes durch die Europäische Kommission vergehen bis zu acht Jahre – ein Problem, das auch die Implementierungsgeschwindigkeit im Stabilitätspakt bremst. Gelegentlich versäumen es aber auch die Regierungen der Empfängerländer, die gesetzlichen und administrativen Voraussetzungen für die Verwirklichung von Projekten zu schaffen. Umfangreichere Infrastrukturmaßnahmen, zum Beispiel der Bau einer Straße, sind nur möglich, wenn zuvor die Verhältnisse des Eigentums an Grund und Boden geklärt wurden – eine Hauptschwierigkeit in den jungen Balkanstaaten.

Begrenzte
Absorptionsfähigkeit
der Empfängerstaaten

Kein südosteuropäisches Land ist politisch und institutionell auf die Aufnahme großer Hilfgelder eingestellt. Regierungsinterne Rivalitäten, unklare Zuständigkeiten und eine schlecht funktionierende Verwaltung verzögern den zeitnahen Abfluß bereitgestellter Mittel. In Makedonien beispielsweise liegen zwei Drittel der von der EU bereitgestellten Gelder auf Eis und können aufgrund der begrenzten Absorptionsfähigkeit nicht in Projekte abfließen. Werden Gelder jedoch nicht rechtzeitig abgerufen, überlegen es sich die Geber häufig anders: Neue Regierungen ändern Prioritäten oder rufen die Mittel ganz wieder zurück. Deswegen sind Forderungen nach Erhöhung der Transferleistungen nicht a priori überzeugend. Zudem hat der hohe Mittelzufluß in die Region bereits jetzt Abhängigkeiten und Nehmermentalität gefördert und die politische Kultur negativ beeinflusst.

Abstimmungsprobleme
in den Mitgliedsländern
und -organisationen

Am leichtesten wären Verbesserungen wahrscheinlich bei der Koordination von Geberaktivitäten zu erzielen. Staaten und Organisationen haben häufig schon Probleme, die eigenen Abteilungen sinnvoll miteinander zu vernetzen, noch bevor es zur Abstimmung mit anderen Partnern kommt. Gelder für den Stabilitätspakt werden nicht nur von BMZ und AA vergeben, sondern auch von BMI, BMVg und anderen Trägern. Die seit langem beklagte Rivalität zwischen Entwicklungshilfe- und Außenministerium macht sich auch hier negativ bemerkbar. So müßte die technische Zusammenarbeit stärker darauf abzielen, Voraussetzungen für die Umsetzung von Hilfgeldern zu schaffen. Aber die für die finanzielle Zusammen-

¹¹ Evaluation of EC Country Strategy: Albania 1996–2001 und FYR Macedonia 1996–2001, beide September 2001.

arbeit zuständigen Institutionen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) stimmen sich nur unzureichend mit denen für technische Zusammenarbeit ab (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ). In Makedonien finanziert die KfW beispielsweise Wasserprojekte. Aber es gibt kaum Nutzerverbände vor Ort, die diese Projekte anwenden könnten. Diese müsste die GTZ aufbauen helfen. Die Umsetzung bleibt daher blockiert. Analoge Koordinierungsprobleme gibt es auch EU-intern, zwischen den Zuständigkeiten der Europäischen Wiederaufbauagentur, den mit Südosteuropa befaßten EU-Sonderbeauftragten,¹² der Europäischen Kommission in Brüssel und ihren Delegationen in der Region. Dieses Problem kann aber nicht der Stabilitätspakt, sondern müssen die jeweiligen Mitglieder selbst lösen.

Ebenfalls verbesserungsfähig sind politische Vertretung und Mitsprache der Empfängerländer. Obwohl allseits viel von »ownership« die Rede ist, bestimmen in erster Linie die Interessen der Geber und nicht die Bedürfnisse der Empfänger über den Einsatz der Mittel. Kaum ein Geber läßt sich gerne von Gremien koordinieren, in denen die südosteuropäischen Empfängerstaaten mitwirken. Der Vorsitzende des mit Wirtschaftsfragen befaßten Tisches II, Fabrizio Saccomanni, hat dies mit Blick auf die Lenkungsgruppe Infrastruktur immer wieder (erfolglos) kritisiert. Dabei bestätigen alle Erfahrungen, daß die Effizienz dort am größten ist, wo die Prioritäten gemeinsam gesetzt und erfüllt werden.¹³

Eine strukturelle Schwäche des Paktes liegt in der begrenzten Möglichkeit, politische Auflagen einzufordern. Dies liegt unter anderem an der unklaren Kompetenzverteilung zwischen Hohem Repräsentanten, EU-Außenkommissar und Stabilitätspakt-Koordinator. Obwohl die Staatengemeinschaft grundsätzlich um politische Konditionalität bemüht ist und gerne zu »carrots and sticks« greift, werden Hilfsmaßnahmen nicht immer überzeugend mit politischen Zielen verknüpft. Beispiel: Bedingung der ersten Geberkonferenz für Jugoslawien war die Auslieferung des Ex-Präsidenten Slobodan Milošević an das Kriegsverbrecher-Tribunal in Den Haag. Nach seiner Überstellung fand im Juni 2001 tatsächlich die ersehnte Konferenz statt. Aber die Karotte fiel dürr aus: Von 300 Millionen Euro zugesagter Hilfe wurden 225 Millionen zur Schuldentilgung bei den westlichen Finanzinstitutionen zurückgehalten. Erst Monate später sollten die restlichen 75 Millionen überwiesen werden. Die versprochene Belohnung für die Auslieferung blieb also vorerst aus – ein schwerer Schlag für die für diese umstrittene Tat politisch Verantwortlichen.

Die hier beschriebenen strukturellen Schwächen des Stabilitätspaktes sprechen also an sich noch nicht gegen ihn. Zusammenfassend wäre eher

»ownership« statt Geberprioritäten

Konditionalität

¹² Zu den EU-Sonderbeauftragten mit Balkanzuständigkeit gehören der Hohe Repräsentant in Bosnien-Herzegowina, der EU-Beauftragte in Mazedonien sowie der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt.

¹³ Bosnia and Herzegovina: 1996–1998. Lessons and Accomplishments. Review of the Priority Reconstruction Program and Looking Ahead: Towards Sustainable Economic Development. A Report Prepared for the May 1999 Donors Conference Co-Hosted by the European Commission and the World Bank, S. 6.

der Schluß zu ziehen, daß der Stabilitätspakt zwar an vielen Stellen verbesserungsfähig ist, daß er als politisches Instrument jedoch weiter sinnvoll und notwendig bleibt und pauschale Kritik differenziert werden muß. Nichtsdestoweniger muß gefragt werden, ob und welche seiner Aufgaben besser mit anderen Strukturen und Prozessen, in erster Linie dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß, erfüllt werden können und wie diese beiden Instrumente voneinander abzugrenzen sind.

Komplementarität von Stabilitätspakt und SAP

Seit seiner Gründung belastet die strukturelle Rivalität des Stabilitätspaktes mit der Europäischen Kommission das beiderseitige Verhältnis. Beide erheben Anspruch, einen umfassenden, strukturorientierten Ansatz von Europäisierung, demokratischer Konsolidierung und Wiederaufbau zu verfolgen. Mit dem Stabilitätspakt wurde den Staaten Südosteuropas erstmalig die »europäische Perspektive« eröffnet, noch ehe sie als »potentielle Beitrittskandidaten« von der EU anerkannt wurden. Als Beitrag zum Stabilitätspakt präsentierte die Europäische Kommission den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß mit dem Hilfsprogramm CARDS. Der SAP hat die nebulöse »europäische Perspektive« des Stabilitätspaktes durch einen konkreten, an Konditionen geknüpften Prozeß der EU-Annäherung ersetzt. Je weiter die Staaten der Region auf dem Weg der Stabilisierung und Assoziierung voranschreiten, desto weniger interessant erscheint aus ihrer Sicht nun der Stabilitätspakt. Können die Aufgaben des Paktes also nicht besser von der Europäischen Kommission wahrgenommen werden?

Es gibt seit längerem eine (sich gegenwärtig verstärkende) Tendenz, die Potentiale des SAP überzubewerten.¹⁴ Dieser Prozeß kombiniert privilegierte politische und wirtschaftliche Beziehungen mit den Ländern der Region durch Abschluß von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Unterstützt wird er von finanziellen Hilfsmaßnahmen (CARDS). Der Schwerpunkt liegt auf Reformzielen, die die Beitrittsfähigkeit der betroffenen Staaten stärken sollen. Er konzentriert sich also »auf die Reformen und den Aufbau der Institutionen, die nötig sind, um die Verpflichtungen aus einem künftigen SAA umzusetzen.«¹⁵ Sie betreffen (1) demokratische Standards, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit; (2) wirtschaftliche Reformen, darunter Errichtung einer Freihandelszone mit der EU, Anpassung von Rechtsstandards in den Bereichen Wettbewerb, Staatshilfen, intellektuelles Eigentum als Voraussetzung für die Integration in den gemeinsamen Markt; sowie (3) Justiz und Inneres. Unter dem Gesichtspunkt des SAP sind in Bosnien-Herzegowina etwa der Ausbau der Verwaltungskapazität, die Vorbereitung von Zollreformen und die Effektivierung von Grenzschutzdiensten vorrangig. Von Kroatien werden vor allem Angleichung an das Gemeinschaftsrecht im Handel, Verabschiedung eines EU-konformen Rechtsrahmens für den Bereich Asyl und Migration und Verstärkung der administrativen Kapazitäten der Einrichtungen im Sektor Justiz und Inneres verlangt. Mazedonien soll zuallererst die Ministerien mit unmittelbarer Zuständigkeit für die Umsetzung des SAA ausbauen, Beamte schulen und eine nationale Strategie für eine integrierte Grenzverwaltung entwickeln.

Primäres Ziel des SAP ist die Beitrittsfähigkeit

¹⁴ Wim van Meurs/Alexandros Yannis, *The European Union and the Balkans. From Stabilisation Process to Southeastern Enlargement*, o. O., September 2002.

¹⁵ *Commission of the European Communities*, Report from the Commission. The Stabilisation and Association Process for South East Europe. First Annual Report, Brüssel 2002.

Inhaltliche Defizite

Für entscheidende Dimensionen der südosteuropäischen Problematik, wie Konfliktprävention und Konfliktmanagement bzw. militärische Sicherheit insgesamt, ist im Rahmen des SAP dagegen kein Instrumentarium vorgesehen. Kein Beispiel könnte dies besser illustrieren als die makedonische Krise. Als erstes Land erhielt Makedonien im April 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU – nur wenige Tage, bevor der albanisch-makedonische Konflikt in bewaffnete Auseinandersetzungen eskalierte. Ethnische Probleme fielen nahezu vollständig durch das Raster des CARDS-Programms. Es waren die Instrumente der GASP (Vermittlung eines politischen Dialogs und schließlich Friedensabkommens), die den Hebel zur Überwindung der Krise boten. Das für ganz andere Zwecke geschaffene bürokratische Instrument des SAP erwies sich dagegen erwartungsgemäß als untauglich.

Beschränkte regionale Gültigkeit

Als erste Staaten schlossen Makedonien (April 2001) und Kroatien (Oktober 2001) ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU. Keines der Abkommen wurde jedoch bislang von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert. Kroatien hat dennoch bereits einen Antrag zur Aufnahme in die EU gestellt, Makedonien dürfte demnächst nachziehen. Andere Staaten werden nicht so schnell in den Genuß privilegierter Beziehungen kommen: Mit Albanien haben Anfang 2003 Gespräche über ein SAA gerade erst begonnen. Und Sarajevo muß noch die Bedingungen einer »road map« erfüllen. In Belgrad arbeitet die Consultative Task Force an der Vorbereitung möglicher Verhandlungen mit Serbien-Montenegro. Allerdings behindern Rivalitäten zwischen den Teilstaaten, zum Beispiel in Währungs-, Zoll- und Steuerfragen, die Verhandlungen. Dagegen bleibt Kosovo aufgrund ungeklärter Statusfragen – ebenso wie Moldova – vorerst ganz außen vor. Der SAP kann folglich schon aufgrund seiner begrenzten regionalen Gültigkeit und langfristigen Natur viele Anforderungen nicht erfüllen, die sich in Südosteuropa stellen.

Unterbelichtung regionaler Zusammenarbeit

Zudem fehlt dem SAP die für die Problemlösung in Südosteuropa so eminent wichtige horizontale Dimension. Zwar definiert der SAP gutnachbarschaftliche Verhältnisse als Voraussetzung für die Assoziierung. Priorität haben jedoch die individuellen Möglichkeiten und Fortschritte jedes einzelnen Staates (Regatta-Prinzip). Auch das Hilfsprogramm CARDS ist in dieser Hinsicht defizitär: Nur rund 10% seiner Mittel werden im Rahmen der Regionalstrategie, die die individuellen Länderstrategien des SAP ergänzt, für grenzüberschreitende Vorhaben ausgegeben. In den individuellen Länderstrategien, die den Löwenanteil der Mittel verschlingen, wird eine solche Zusammenarbeit dagegen nicht unmittelbar gefördert.

Lückenhaftes Instrumentarium

Die im SAP zur Verfügung stehenden Instrumente reichen im übrigen kaum aus, den notwendigen Anpassungs- und Harmonisierungsbedarf in der Region zu erfüllen.¹⁶ Die notwendige Vertiefung des SAP könnte erzielt werden, indem man ihn mit Elementen des Erweiterungsprozesses anreichert, zum Beispiel Twinning-Programmen, Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen und einem verbesserten Monitoring bei der Imple-

16 Ebd.

mentierung von EU-Standards und des Acquis. Der Pakt hat übrigens, lange bevor die Diskussion um eine Vertiefung des SAP aufkam, solche aus dem Erweiterungsprozeß stammenden Instrumente benutzt. Zum Beispiel wurden Twinning-Programme bei der Initiative Migration und Asyl eingesetzt. Um die Harmonisierung von Gesetzen und Verfahren zu beschleunigen, wurden Länderteams aus je einem EU-Staat, einem Beitritts- und einem SAP-Staat gebildet. Dies ermöglichte es, nicht nur die Erfahrungen der Mitglieder, sondern vor allem auch die der Beitrittsstaaten für die Westbalkan-Länder nutzbar zu machen.

Das Grunddilemma der an akuten wirtschaftlichen Problemen leidenden SAP-Staaten besteht aber vor allem in der Konkurrenz zwischen dem Ziel der Anpassung an EU-Standards und anderen grundlegenden Wiederaufbau- und Entwicklungszielen.¹⁷ Der SAP ist dem Erweiterungsprozeß nachmodelliert, der ja auf bereits funktionierende Marktwirtschaften zugeschnitten ist. Die kriegszerrütteten, politisch fragmentierten und wirtschaftlich nachhinkenden Balkanländer müßten dagegen verstärkte entwicklungspolitische Anstrengungen unternehmen, ehe die großen Anpassungsvorhaben greifen können. Beides gleichzeitig anzupacken wäre zwar sinnvoll und wünschenswert, scheitert jedoch bislang an den begrenzten Ressourcen der Zielländer.

Verschiedentlich ist deshalb gefordert worden, den Mittelzufluß nach Südosteuropa zu erhöhen oder zumindest auf hohem Niveau aufrechtzuerhalten, etwa durch Umwidmung von Strukturfonds künftiger Mitgliedsländer/ehemaliger Kandidatenländer auf den Balkan.¹⁸ Diese Empfehlung ist jedoch problematisch. Denn die EU-Strukturpolitik ist selbst stark reformbedürftig. Ihr wird fehlende inhaltliche Konzentration, Kompetenzwirrwarr und Schaffung von Abhängigkeiten statt selbsttragenden Wachstums vorgeworfen. Zudem würde das Problem der begrenzten Absorptionfähigkeit der Empfängerländer durch weiteren Mittelzufluß nicht gelöst, sondern verschärft.¹⁹ Berichte der Kommission beklagen Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Programmen wie ISPA, PHARE und SAPARD in den Beitrittsländern in konkrete Projekte. Beispielsweise wurde PHARE 1990–2000 nur zu 64,4% absorbiert. Rumänien rief 54,4%, Bulgarien 60,3%, Mazedonien 61,1% und Albanien 65,5% der Mittel ab. Deswegen sind Forderungen nach Erhöhung der Transferleistungen nicht überzeugend. Ökonomen aus der Region fordern statt dessen seit langem eine strategisch durchdachte Wirtschaftsförderungspolitik.

Logisch und empfehlenswert wäre es also, wenn sich der Stabilitätspakt genau derjenigen Themen annehmen würde, die der SAP ausklammert: grenzüberschreitende Zusammenarbeit, langfristige Wirtschaftsförderung und spezifische Sicherheitsfragen (vgl. dazu ausführlich das Schlußkapitel,

Entwicklungspolitisches
Dilemma

Neue Instrumente aus der
Strukturpolitik?

Komplementäre Rollen

¹⁷ Grabbe, Effects [wie Fn. 1].

¹⁸ *European Stability Initiative, Western Balkans 2004. Assistance, Cohesion and the New Boundaries of Europe*, Berlin/Brüssel/Sarajevo, 3.11.2003.

¹⁹ Heinz-Jürgen Axt, Vom Wiederaufbauhelfer zum Modernisierungsagenten. Die EU auf dem Balkan, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, (3.3.2003) B10/11, S. 18–26.

Rolle der Europäischen
Kommission

S. 27ff). Der SAP funktioniert auch ohne Stabilitätspakt als eigenständiges Instrument. Dagegen benötigt die Region Ansätze, um die im Rahmen des SAP nicht bearbeiteten Probleme langfristig bewältigen zu können.

Von seiten der Kommission wird dennoch wachsender Druck ausgeübt, den Stabilitätspakt als ein den SAP lediglich unterstützendes Instrument zu begreifen.²⁰ Damit einher gingen Forderungen, jene Aktivitäten abzuschaffen, die nicht unmittelbar dem SAP zugute kommen, und die übrigen in die Kommission einzugliedern. Die Europäische Kommission hat frühzeitig klargemacht, daß sie nur diejenigen Prozesse unterstützen wird, die den eigenen Prioritäten und Strategien zuarbeiten: »EC will concentrate its participation and workforce only on those areas (to be defined in advance) which it views as clear priority areas of the SP. [...] As a principle, the EC cannot be expected at the same time to involve largely into Stability Pact activities. Stability Pact activities are to complement the SAP, which is of EC's own responsibility.«²¹ Schon der erste Sonderkoordinator hat dagegen auf eine stärkere Unterstützung durch die EU gedrungen, die laut Gründungsdokument die Führungsrolle im Pakt innehat. Ein Lessons-Learned-Bericht resümiert: »Experience shows that those initiatives were successful that – like the Migration and Asylum Initiative or the initiatives on refugees and trade – can rely on a co-operative approach, sustained support and a coherent message by the EU. Other activities, for instance the Investment Compact, have however suffered from a lack of such support, so that progress remained uneven across the region.«²²

Notwendigkeit
verbesserter Abstimmung

Unter anderem stieß sich die Kommission daran, daß sich der Stabilitätspakt auch als Interessenvertretung der Länder der Region und kritische Stimme im bürokratischen Dschungel der internationalen Geberaktivitäten begriff. Der Stabilitätspakt hat immer wieder auf raschere Umsetzung eingegangener Verpflichtungen gedrungen, aber auch auf bessere Koordination mit der EU. Im vergangenen Jahr wurde mit dem Informal Consultative Committee (ICC) nun ein Gremium geschaffen, das die Abstimmung zwischen den verschiedenen Brüsseler Institutionen, vor allem Kommission und Pakt, verbessern soll. Das ICC erfüllt eine wichtige Koordinierungsaufgabe, jedoch muß der Stabilitätspakt aufpassen, daß er nicht seiner politischen Qualität beraubt und zum reinen Hilfsinstrument der Kommission wird. Dann würde der Pakt über kurz oder lang überflüssig – ohne daß es ein angemessenes Substitut für wesentliche seiner Aufgaben gäbe. Angesichts zahlreicher ungelöster Fragen in der Region wäre statt dessen eine Rückbesinnung auf den politischen Ursprung und die politische Qualität des Stabilitätspaktes dringend anzuraten. Letztere kann allerdings nur aufrechterhalten (bzw. wiedergewonnen) werden, wenn die Mitgliedsstaaten die politische Steuerung beibehalten, statt sie an die

²⁰ *European Commission*, Note to the Attention of Heads of Delegation in South-East Europe (SAP Countries + Bulgaria, Romania), Brüssel, 16.1.2002.

²¹ Ebd.

²² *Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe*, 2 ½ years of Stability Pact: Lessons and Policy Recommendations, Brüssel, Dezember 2001.

Europäische Kommission abzutreten, und wenn der Sonderkoordinator eine entsprechende Rolle annimmt.

Im Sommer 2003 soll nun sogar geprüft werden, inwieweit der Stabilitätspakt in die EU-Kommission/Abteilung für Außenbeziehungen (Relex) eingegliedert werden kann. Dies ist insofern problematisch, als Relex weder ein Mandat für die unter Tisch III behandelten Sicherheitsfragen besitzt noch die regionale Brücke zu den Teilnehmerländern Bulgarien und Rumänien schlägt. Eine weitere Entpolitisierung des Stabilitätspaktes wäre programmiert, und den Mitgliedsstaaten würde die politische Steuerungsmöglichkeit entzogen, wenn der Stabilitätspakt ganz in die Gemeinschaftsinstitutionen integriert wird. Das liegt nicht in ihrem Interesse.

Eingliederung in Relex?

Im Lichte der 2004 bevorstehenden EU-Erweiterung ist im übrigen mehr gefragt als eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen EU-Instrumenten. Mit zunehmenden Entwicklungsfortschritten einzelner Westbalkan-Staaten, zum Beispiel Kroatiens, wächst nicht nur die Heterogenität innerhalb der Region, sondern auch der Druck auf alle anderen, ebenfalls vorzeitig aus der Gruppe des Westbalkan auszuscheren. Derzeit ist noch nicht absehbar, welche Strategie die EU in Reaktion darauf einschlagen will. Brüssel ist sich angesichts der zu erwartenden negativen Rückwirkungen auf die Region noch im unklaren, wie mit möglichen Beitritts-gesuchen aus dem Kreis der SAP-Staaten verfahren werden soll. Denn einerseits kann man die fortgeschrittenen Reformstaaten nicht dauerhaft als Geisel der Nachzügler halten. Andererseits muß verhindert werden, daß neue politische Barrieren in der Region die Zusammenarbeit bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für die großen Probleme behindern. Es muß also überlegt werden, wie bei fortschreitender Annäherung an die EU die regionale Zusammenarbeit aufrechterhalten und negative Folgen eines zu erwartenden EU-Beitritts jetziger SAP-Staaten (etwa Kroatiens) auf die übrige Region abgefedert werden können.

Fragen an den SAP

Vertiefung regionaler Zusammenarbeit

Im Kontext der Neubestimmung von Rolle und Aufgaben des Stabilitätspaktes ist auch das Verhältnis von regionaler Zusammenarbeit und Assoziierungs- bzw. Erweiterungsprozeß neu zu durchdenken. Beide Prozesse – Annäherung an die EU und regionale Zusammenarbeit – stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander. Zwar ist die Regional Kooperation mittlerweile als notwendige Ergänzung und sogar als Motor der EU-Integration anerkannt. Nicht voll durchdacht ist jedoch, in welchem Verhältnis diese beiden Prozesse zueinander stehen können und sollen. In diesem Kapitel wird argumentiert, daß der Stabilitätspakt Prozesse unterstützen sollte, die die negativen Rückwirkungen eines zu erwartenden EU-Beitritts jetziger SAP-Staaten (etwa Kroatiens) in der Nachbarschaft abfedern.

Komplementarität von Assoziierung und Regional Kooperation

Zunächst ist anzuerkennen, daß der Stabilitätspakt die auf individuelle Fortschritte der Kandidatenländer zielende Strategie der EU (Regatta-Prinzip) durch eine regionale Dimension der Zusammenarbeit ergänzt. Viele Probleme Südosteuropas sind grenzüberschreitender Natur und können nur durch enge Kooperation der betroffenen Staaten gelöst werden. Dabei handelt es sich zum einen um Folgen des jugoslawischen Sukzessionskrieges (Flüchtlingsfragen, Zerstörung regionaler Infrastruktur), zum anderen um Probleme, die aus der Fragmentierung des staatlichen, wirtschaftlichen und administrativen Systems Jugoslawiens entstanden sind, etwa die Zersplitterung der Märkte und der Zuwachs an grenzüberschreitender Kriminalität.

Praktischer Nutzen durch Regional Kooperation

Die Staaten Südosteuropas können aus verstärkter Regional Kooperation praktischen Nutzen ziehen, nämlich

- ▶ Stabilitätsgewinn (durch Förderung der Verständigung, Ausgleich von Interessen und Aufbau einer demokratischen politischen Kultur);
- ▶ Förderung von wirtschaftlicher Integration, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum sowie Reduktion von Transaktionskosten und Steigerung ausländischer Privatinvestitionen durch Schaffung größerer Märkte;
- ▶ Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der südosteuropäischen Volkswirtschaften an die globalisierte Wirtschaft durch effizientere Koordination von Wirtschaftspolitiken;
- ▶ Verhütung gewaltsamer Konflikte durch Aufbau kooperativer Sicherheitsstrukturen;
- ▶ Lösung von grenzüberschreitenden Problemen, die die Kompetenz der Nationalstaaten übersteigt (z.B. in den Bereichen Energie, Transport);
- ▶ beschleunigte Annäherung an die EU insofern, als die Union und ihre Mitgliedsstaaten regionale Zusammenarbeit als europäische Kernkompetenz ansehen.

Erfolgsrezept
»incentive compatibility«

Die Erfahrung des Paktes zeigt, daß regionale Kooperation dann am besten funktioniert, wenn ihre Strategien und Ziele im Interesse der für die Umsetzung relevanten Akteure liegen (incentive compatibility). Die

größte Akzeptanz besitzen demgemäß ökonomische Fragen, gefolgt von Sicherheitsaspekten, politischer Zusammenarbeit und Kultur. Nach einer Erhebung der London School of Economics unter Vertretern politischer, wissenschaftlicher und kultureller Eliten wird der größte Nutzen regionaler Zusammenarbeit in den Bereichen Handel (22,4%), Transportwesen (21,4%), Energiepolitik (16,5%) und Telekommunikation (13,5%) gesehen. Gleichzeitig stellt die Studie aber auch klare Verständnislücken in bezug auf die darüber hinausgehenden Potentiale regionaler Zusammenarbeit fest.²³

Denn es gibt auch ernstzunehmende praktische Hindernisse und politische Bedenken gegen eine Überbetonung von Regionalkooperation. Diese könne

Bedenken gegenüber
Institutionalisierung

- ▶ als Substitut für die EU-Mitgliedschaft mißbraucht werden (weshalb Forderungen nach Gründung einer »Balkan-EU« oder »südosteuropäischen OSZE« politisch wenig aussichtsreich sind);
- ▶ zu politischer Institutionalisierung der Zusammenarbeit und damit dem Verlust von (gerade frisch gewonnenen) staatlichen Souveränitätsrechten führen (Angst vor »Jugoslawisierung«);
- ▶ Imageverluste bewirken, da die weiterentwickelten Länder mit den ärmeren auf eine Stufe gestellt würden (»Balkanisierung«); und damit
- ▶ dieser Prozeß insgesamt als Bremse der Annäherung an die EU wirken.

Dem langfristigen Nutzen der Regionalkooperation stehen zudem kurzfristige Kostenhindernisse gegenüber. Erstens erfordert grenzüberschreitende Zusammenarbeit bestimmte strukturelle Anpassungsleistungen, damit sie überhaupt erst möglich wird. Diese sind in der Regel mit personellen und finanziellen Investitionen verbunden. Ferner ergeben sich Einnahmeausfälle beim Abbau von Zöllen und Handelsschranken. Während die Kosten der Regionalkooperation kurzfristig erwachsen, wird ihr Nutzen erst mittel- und langfristig spürbar. In vielen Arbeitsgebieten ist der praktische Gewinn von grenzüberschreitender Zusammenarbeit überhaupt schwer nachzuweisen bzw. sichtbar zu machen, wie etwa im Sicherheitsbereich. Politiker haben es deshalb in der Regel schwer, in ihren Heimatländern für Investitionen in diese Arbeitsgebiete zu werben.

Kosten der
Regionalkooperation

Da im Zuge von Assoziierung und Vor-Mitgliedschaft schon durch notwendige wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen und die Anpassung an EU-Standards hohe Kosten entstehen, treten EU-Integration und Regionalkooperation in Konkurrenz zueinander. Zur Kompensation eines Teils der Erweiterungskosten hat die EU besondere Fonds (pre-accession funds) bereitgestellt. Demgegenüber gibt es für die Kosten der Regionalkooperation kein vergleichbares Instrument. Die Union sollte über mögliche Kompensationen nachdenken, etwa über großzügigere Übergangsklauseln in den für die Zusammenarbeit relevanten Bereichen oder Finanzhilfen. Zum Beispiel müßte das Hilfsprogramm CARDS in diesem Bereich aufgepolstert werden.

Konkurrenz mit
Assoziierung und
Erweiterung

²³ Anastasakis/Bojicic-Dzelilovic, *Balkan Regional Cooperation & European Integration* [wie Fn. 9], S. 42f.

Wachsende Akzeptanz
von Regional Kooperation

Mehr als drei Jahre nach Gründung des Stabilitätspaktes zeichnet sich in allen Staaten Südosteuropas eine wachsende Akzeptanz gegenüber den verschiedenen Formen möglicher Zusammenarbeit ab, wenngleich die Haltung nicht einheitlich ist. Dies liegt daran, daß im Pakt erstmals die EU-Perspektive mit der Regional Kooperation verknüpft wurde und folglich die Zusammenarbeit zwischen den Staaten Südosteuropas nicht mehr als Substitut, sondern als Voraussetzung für die europäische Integration gesehen wird.

Anreiz EU-Perspektive

Nach Slowenien und Ungarn wächst auch in Rumänien, Kroatien und Bulgarien die Bereitschaft, sich durch Förderung der Regional Kooperation als Stabilitätsanker für die EU-Integration zu qualifizieren. Dies wird als eigenständiger Beitrag zur jeweiligen Europa-Politik gesehen. Ein internes Papier des bulgarischen Außenministeriums beispielsweise präzisiert, daß »Bulgarien kein Zielland des Paktes, sondern ein Faktor bei der Verwirklichung der darin enthaltenen Zielsetzungen ist«. Ähnlich wird in Rumänien, Kroatien und Serbien gedacht. Zagreb hat sogar – nach anfänglicher Zurückhaltung gegenüber dem Stabilitätspakt – im vergangenen Jahr die Präsidentschaft von Arbeitstisch III übernommen. Das zeigt, daß die Zeit reif ist, diese Länder allmählich aus dem Empfängerstatus herauszuführen und ihnen mehr Verantwortung im Rahmen des Stabilitätspaktes zu übertragen.

Regional Kooperation
als Kondition der EU-
Annäherung

Die Europäische Union hat die Notwendigkeit gutnachbarschaftlicher Verhältnisse als Voraussetzung für den Beitritt herausgestellt. Im Erweiterungs- und im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß ist dieses Kriterium jedoch jeweils unterschiedlich verankert. Während regionale Zusammenarbeit im SAP als Bedingung für die Annäherung an die EU klar formuliert ist, bleibt sie im Erweiterungsprozeß praktisch außen vor. Dies führt zu Unklarheiten und Irritationen über Erwartungen und Pflichten in bezug auf die Nachbarschaftspolitik.

Konditionalität im SAP...

Bereits der »Regionale Ansatz«, der Vorläufer des SAP (1996 und 1997), stellte klar, daß mögliche Abkommen mit den Ländern Südosteuropas »von der Bereitschaft der jeweiligen Staaten zur Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn« abhängen.²⁴ Ferner müsse »die Bereitschaft, mit den Nachbarstaaten in gutnachbarschaftliche, kooperative Beziehungen einzutreten, [...] unter Beweis gestellt werden«.²⁵ Schrittweise wurde die Perspektive der Vollmitgliedschaft der Westbalkan-Staaten mit der Anforderung regionaler Zusammenarbeit verknüpft, darunter in den Schlußfolgerungen des Rates in Feira im Juni 2000 (»All the countries concerned are potential candidates for EU membership. The European Council encourages the States of the region to increase their regional co-operation.«) und den Beschlüssen des Zagreber Gipfels vom November 2000 (»rapprochement with EU will go hand in hand with this process of developing regional cooperation«). Ebenso sehen die Stabilisierungs- und Assoziierungs-

²⁴ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen, Brüssel, 26.2.1996.

²⁵ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Rates über die Anwendung der Konditionalität im Hinblick auf die Entwicklung einer kohärenten Strategie der EU für die Beziehungen zu den Ländern in der Region, Brüssel, 29.4.1997.

abkommen entsprechende Klauseln vor (»proven readiness to promote good-neighbourly relations«).

In bezug auf die Kandidatenländer Bulgarien und Rumänien ist diese Auflage weniger klar formuliert. Weder in den Kopenhagener Kriterien noch in den Europa-Abkommen wurde die Pflicht zur regionalen Zusammenarbeit ausdrücklich beschrieben.²⁶ Allerdings ließe sich argumentieren, daß sich die Kandidatenländer die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu eigen machen müssen, wozu eben auch die Regionalkooperation in Südosteuropa gehört. So heißt es in den Kopenhagener Kriterien: »Die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.«²⁷

Bei der Umsetzung der Konditionen kommt es jedoch zu Inkompatibilitäten zwischen SAP und Erweiterungsprozeß. Einerseits wird von den SAP-Staaten enge Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn gefordert. Andererseits verlangt das Erweiterungsverfahren den Aufbau neuer äußerer Schutzwälle (Schengen-Grenzen), die die Zusammenarbeit behindern. Reisefreiheit und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Beitritts- und SAP-Staaten werden dadurch erheblich erschwert. Noch größer würde die Kluft, wenn eines der SAP-Länder, etwa Kroatien, in den Kreis der Beitrittskandidaten vorstieße. Dies hätte nicht nur gravierende psychologische Folgen in der restlichen Region, sondern auch praktische Auswirkungen in bezug auf gemeinsame Problemlösungen, vor allem beim abhängigen Nachbarn Bosnien-Herzegowina. Zudem dürften sich die ökonomischen und politischen Disparitäten zwischen den Aufnahmeländern und den »Sitzenbleibern« auf dem Balkan noch weiter vergrößern – unter anderem dadurch, daß ausländische Direktinvestitionen stärker von EU-Kandidaten und Mitgliedsländern angezogen werden als von Nichtmitgliedern.

Insofern ergibt sich ein Dilemma zwischen den inneren und den äußeren Sicherheitsinteressen der EU: Einerseits bedienen die im Acquis vorgeschriebenen Grenz- und Visa-Bestimmungen legitime innere Sicherheitsinteressen. Andererseits widersprechen sie dem Interesse der EU, zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit Stabilität durch regionale Kooperation und Integration in Südosteuropa zu fördern. Mit dem möglichen Beitritt bisheriger SAP-Staaten wird sich dieser Widerspruch in noch schärferer Form stellen. Aber es gibt bislang keine Strategie der EU, die ihn aufheben könnte.

Die zentralen Fragen lauten demnach: Wie können diese beiden Prozesse strategisch miteinander verknüpft werden? Welche Kompensationen für die durch die Heranführung an die EU bedingte Erschwernis der Kooperationsmöglichkeiten sind denkbar? Und wie soll die regionale Zusammenarbeit als Kondition für den Kandidatenstatus präzise formuliert werden?

...und
Erweiterungsprozeß

Inkompatibilität von SAP
und Erweiterungsprozeß

Dilemma zwischen
inneren und äußeren
Sicherheitsinteressen
der EU

Notwendige Präzisierung
der Konditionalität

²⁶ Allerdings schuf der Balladur-Pakt (1993–1995) für die Staaten Ostmitteleuropas einen komplementären Prozeß der regionalen Zusammenarbeit in Grenz- und Minderheitenfragen.

²⁷ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen, Kopenhagen, 21./22.6.1993.

Das Gipfeltreffen in Thessaloniki im Juni 2003 sollte dazu genutzt werden, Antworten auf diese Fragen zu finden. Wenn die EU dort möglicherweise definiert, welche Schritte nach Abschluß eines Assoziierungsabkommens zum Kandidatenstatus bzw. zur Mitgliedschaft führen, sollte die Regional Kooperation als Kondition mitgedacht werden. Unter Berufung auf das oben zitierte Kopenhagener Kriterium der GASP-Konformität wäre das durchaus möglich. In dem Zusammenhang müßten jene Bereiche identifiziert werden, in denen sich ein Beitritt klar negativ auf die unmittelbare Nachbarschaft auswirken würde, etwa auf die Flüchtlingspolitik und die Möglichkeiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (aufgrund der hohen EU-Sicherheitsstandards beim Informationsaustausch).

Anpassung der
Stabilitätspaktinitiativen

Der Stabilitätspakt böte sich als Rahmen dafür an, die Brücke zwischen Kandidaten, neuen Bewerbern und verbliebenen SAP-Staaten zu schlagen. Es ist das einzige Forum, das diese breite Mitgliedschaft besitzt und bereits funktionierende Prozesse in den relevanten Bereichen unterhält. Diese müßten allerdings an die neuen Herausforderungen angepaßt werden. Die EU müßte aber mithelfen und den neuen Kandidaten durch Übergangsklauseln die Zusammenarbeit mit den übrigen Nachbarn erleichtern. Zusätzlich sollte sie den »left outs« Finanzhilfen zur Förderung der Regional Kooperation zur Verfügung stellen. Im Sinne der oben beschriebenen Komplementarität würde der Stabilitätspakt folglich sein Augenmerk vorrangig auch auf jene Prozesse richten, die die negativen Rückwirkungen eines zu erwartenden EU-Beitritts jetziger SAP-Staaten (etwa Kroatiens) auf die übrige Region abmildern.

Komplementarität mit
SEECF

Der Southeast Europe Cooperation Process ist für eine solche Aufgabenstellung dagegen weniger geeignet. Der in den achtziger Jahren geschaffene und in den neunziger Jahren wiederbelebte Prozeß südosteuropäischer Staaten besteht aus einer Reihe hochrangiger Treffen auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs, Fachministern und politischen Direktoren der Staaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Serbien und Montenegro, Makedonien, Griechenland, Rumänien, Türkei und Kroatien (als Beobachter). Eine feste Struktur gibt es nicht. Da der Vorsitz jährlich rotiert, hängt die Effizienz des SEECF stark von der jeweiligen Präsidentschaft ab. In westlichen Hauptstädten wird der SEECF gerne als Ausdruck regionaler »ownership« gepriesen – obwohl (oder vielleicht gerade weil) Arbeitsvorlagen meist in Washington oder Brüssel verfaßt werden. Seit längerem wird daher gefordert, ein ständiges Sekretariat einzurichten. Der Stabilitätspakt hat seit seiner Gründung mit dem SEECF eng zusammengearbeitet. Beide Prozesse dürfen – schon aufgrund der strukturellen Schwäche des SEECF – nicht gegeneinander ausgespielt werden. Vielmehr sollten die Aktivitäten enger miteinander verknüpft werden.

Neue Schwerpunkte

Wenn man der Argumentation folgt, daß sich der Stabilitätspakt künftig eher als komplementäres, nicht lediglich unterstützendes Instrument des SAP definieren sollte, müßten einige Schwerpunktverlagerungen vorgenommen werden. Sie würden sich stärker an den drei großen Problembereichen Südosteuropas orientieren, die der SAP nicht oder nur unzureichend erfaßt: (1) grenzüberschreitende Zusammenarbeit, (2) regionale Wirtschaftsförderung (Investitionen, KMUs, Schaffung von Arbeitsplätzen) sowie (3) regionale Sicherheitsfragen (insbesondere organisierte Kriminalität, Proliferation von Kleinwaffen, Grenzschutz). Die gegenwärtige Politik des Sonderkoordinators geht genau in die entgegengesetzte Richtung: einer immer stärkeren Unterordnung unter die Reformziele der Europäischen Kommission.

An dieser Stelle wird dagegen argumentiert, daß der Stabilitätspakt seinen Mehrwert durch thematische Fokussierung auf regionale Probleme beweisen muß, die im Zuge des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses nicht (oder nicht ausreichend) bearbeitet werden können. Die hier empfohlenen Themenschwerpunkte lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

Komplementarität
von Themen

Den SAP unterstützende Initiativen

den SAP unterstützende...

- ▶ **Flüchtlingsfragen und Migrationspolitik:** In diesem Bereich sind die am weitesten anerkannten und am höchsten gelobten Aktivitäten des Paktes angesiedelt. Die Mitarbeiter der Regional Return Initiative haben einen hochrangigen politischen Prozeß auf regionaler Ebene in Gang gesetzt, greifbare Ergebnisse in beachtlichem Umfang erzielt und die volle Unterstützung der Gebergemeinschaft gewonnen. Sie haben es sogar geschafft, die EU-Kommission und ihre Programme voll einzubinden. Angesichts von rund einer Million Flüchtlinge und intern Vertriebener in der Region ohne dauerhafte Lösungen (Rückkehr oder Integration) sollte dieser Schwerpunkt unbedingt aufrechterhalten bleiben.
- ▶ **Liberalisierung und Förderung des Handels:** Auch diese Initiative gehört zu den Erfolgsgeschichten des Paktes, in ähnlicher Weise wie der Flüchtlingsbereich. Das im Rahmen des Paktes geknüpfte Netzwerk von Freihandelsverträgen ist ein wichtiger Schritt zur Harmonisierung mit EU-Standards, Schaffung eines einheitlichen südosteuropäischen Marktes und Investitionsraumes sowie dadurch Stimulierung der Wirtschaftstätigkeit in der Region. Sein Mehrwert ist allgemein unbestritten.
- ▶ **Energiezusammenarbeit:** Obwohl die Energieproblematik eine der drängendsten in der Region ist, sind die Meinungen geteilt, ob der Stabilitätspakt sich dieses Themas weiterhin annehmen sollte. Zweifel hat insbesondere die Kommission angemeldet, die lange Zeit einen eigenen (jedoch stagnierenden) Prozeß bevorzugte. Sofern es gelingt, die 2002 begonnene regionale Zusammenarbeit in diesem Bereich eng mit der

EU-Kommission abzustimmen, dürfte der Pakt hier einen weiteren echten »Mehrwert« erzeugen.

- ▶ **Investitionsförderung und Entwicklung des Privatsektors:** Dieser Bereich ist für die langfristige Entwicklung der Region zentral und sollte zu einer Kernaktivität werden. Obwohl die Bedeutung des Themas vom Sonderkoordinator hochgehalten wird, ist das Profil des Paktes noch unscharf. Hier wäre mehr gefordert als die löblichen Aktivitäten des Business Advisory Council – nämlich eine stärkere politische Verankerung (Promotion von Reformentscheidungen), strategische Ausrichtung (unter Einbeziehung von Ökonomen aus der Region) und Abstimmung der Geberstaaten. In diesem Bereich ist das Potential des Paktes bei weitem noch nicht ausgeschöpft, was auch dazu führt, daß die Kommission kaum CARDS-Mittel zur Verfügung stellt.²⁸

...und ergänzende
Initiativen

Den SAP ergänzende Initiativen

- ▶ **Regionale Infrastruktur** ist aus Sicht der südosteuropäischen Staaten von höchster Priorität. Ohne Aufbau der sehr kostenintensiven regionalen Infrastruktur sind wirtschaftliches Wachstum und regionale Integration undenkbar. Der Stabilitätspakt hat mit der Infrastructure Steering Group, in der die wichtigsten Geber, vor allem die internationalen Finanzinstitutionen, zusammenarbeiten, ein Koordinationsinstrument geschaffen, das sich bewährt hat. Theoretisch könnte dieser Prozeß nun auch ohne den Pakt funktionieren. Damit wäre aber die Möglichkeit verloren, Infrastrukturprojekte als Anreiz für Reformanstrengungen der Empfängerstaaten zu nutzen. Zwischen beidem sollte es eine Verbindung geben.
- ▶ **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit** (Euroregionen, Zusammenarbeit im Sawe-Becken, Einbindung Kosovos etc.): Als Arbeitsbereich regionaler Zusammenarbeit sui generis sollten die Aktivitäten intensiviert und prominenter herausgestellt werden. Daß der Stabilitätspakt hier einen besonderen Mehrwert anzubieten hat, wird von niemandem ernsthaft bezweifelt – wohl aber, daß er ihn bereits hinreichend ausgeschöpft hat.
- ▶ **Organisierte Kriminalität:** Ähnliches gilt für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, die auch aus Sicht der EU von höchster Wichtigkeit ist. Zwar hat der Pakt erste Schritte zur Förderung der Zusammenarbeit eingeleitet. Jetzt kommt es aber darauf an, diese weiter zu konkretisieren und vor allem in die Praxis umzusetzen.
- ▶ **Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen:** Der Stabilitätspakt hat mit Gründung seines Regional Clearinghouse die Zerstörung von überzähligen Kleinwaffen zum Arbeitsschwerpunkt gemacht. Im diesjährigen Arbeitsplan taucht das Thema nicht mehr als Priorität auf. Dabei könnte gerade dieser Bereich zu einer sinnvollen Aktivität des Paktes ausgebaut werden. Bislang gibt es lediglich Einzelerklärungen und

²⁸ EU Commission, Screening of SP Activities. Summary Table and Fiches for SP Activities, Brüssel, 10.1.2002.

-aktivitäten bestimmter Akteure (darunter UN, OSZE und NATO). Der Stabilitätspakt könnte jedoch das Dach für eine Koordinierung politischer, rechtlicher, militärischer und entwicklungspolitischer Aspekte abgeben und sie zu einer Regionalstrategie zusammenführen. Diese Rolle hat er bislang noch nicht wahrgenommen.

Zwischen inhaltlich Empfehlenswertem und politisch Gewolltem und Möglichem klafft wie häufig eine Lücke. Themenfindung und Prioritätensetzung gestalten sich angesichts der vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Interessenlagen der Mitgliedsstaaten schwierig. Der Sonderkoordinator, Erhard Busek, hat sich nach Konsultationen mit den Partnern der Paktes folgende Prioritäten (core priorities) für das Jahr 2003 gesetzt, die teilweise den oben formulierten Empfehlungen entsprechen:²⁹

Prioritäten für 2003

- ▶ Stärkung lokaler Selbstverwaltung, Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und Aufbau von Euro-Regionen;
- ▶ Förderung demokratischer Medien;
- ▶ Energie und Infrastruktur;
- ▶ Förderung von Handelsliberalisierung und Investitionen;
- ▶ verbessertes Management von Flüchtlings- und Migrationsfragen;
- ▶ Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Daneben gibt es eine Vielzahl von anderen Aktivitäten, die trotz der Schwerpunktsetzung weiterverfolgt werden. Auf der Website des Stabilitätspaktes sind insgesamt 26 Arbeitsbereiche aufgeführt (für Tisch I: 7, Tisch II: 10 und Tisch III: 9). Beide Sonderkoordinatoren sind bislang daran gescheitert, die als sekundär eingestuft oder nur auf dem Papier bestehenden Initiativen effektiv loszuwerden, was vor allem daran liegt, daß selbst Scheinaktivitäten im Pakt eine Lobby haben.

Notwendige Fokussierung...

Inhaltlich lassen sich die oben aufgelisteten Initiativen, in denen der Stabilitätspakt potentiell Mehrwert produziert, drei großen Oberthemen und damit der bestehenden Struktur der Arbeitstische zuordnen: grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Tisch I), Wirtschaftsförderung (Tisch II) und regionale Sicherheitsfragen (Tisch III). Es wäre sinnvoll, wenn nicht nur der Pakt insgesamt, sondern auch die Arbeitstische strategische Schwerpunkte bilden würden, und zwar im Sinne der beschriebenen Notwendigkeiten und Möglichkeiten. Die für dieses Jahr gewählten Schwerpunkte des Stabilitätspaktes (core priorities) könnten größtenteils beibehalten, müßten jedoch strategisch besser begründet und systematisch zusammengeführt werden.

...und strategische Ausrichtung der Arbeitstische

Damit wäre auch die Frage beantwortet, ob man nicht besser die Arbeitstische auflöst und statt dessen nur noch mit »tischübergreifenden« Initiativen arbeiten sollte. In bezug auf die interne Struktur wird empfohlen, die Arbeitstische beizubehalten. Sie bilden den Schnittpunkt der sektoralen Aktivitäten und sind für Informationsaustausch und Transparenz unerlässlich. Zudem garantieren die jährlichen Zusammenkünfte einen gewissen Grad an Verbindlichkeit: Nur wenn die Mitgliedsstaaten (mög-

Beibehaltung der Arbeitstische

²⁹ Report by the Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE to the General Affairs and External Relations Council, Brüssel, 9.12.2002.

lichst hochrangig und auf Regierungsebene) vertreten sind, kann sichergestellt werden, daß Entscheidungen auch politisch umgesetzt werden. Eine Auflösung des Paktes in seine Einzelinitiativen (oder thematische »cluster«, wie im Büro des Sonderkoordinators angedacht) führt zu inhaltlicher Zersplitterung, mangelnder Transparenz und Unverbindlichkeit. Anzuraten wäre jedoch, die Sitzungen der Arbeitstische thematisch auf die Prioritäten auszurichten und stärker ergebnisorientiert vorzubereiten.

Länderspezifische
Differenzierung

Abschließend seien noch weitere nicht ausgeschöpfte Potentiale des Stabilitätspaktes erwähnt. Das Mantra der regionalen Zusammenarbeit behindert länderspezifische Differenzierungen, die zusätzlich zu den horizontalen Prozessen nötig wären.

Strategien für Moldova...

Zwei Mitglieder des Stabilitätspaktes sind gar nicht oder nur unzureichend in die EU-Annäherungsstrategien eingebunden: *Moldova*, das weder Beitritts- noch Assoziierungskandidat ist und Gefahr läuft, ein »schwarzes Loch« unter den neuen Nachbarn zu bilden. Die EU arbeitet zwar an einer Strategie für die »neuen Nachbarn«. Gefragt wären darüber hinaus Maßnahmen praktischer Zusammenarbeit, zum Beispiel im Rahmen des Stabilitätspaktes, damit dieses Land nicht weiter zum Problemfall degeneriert.

...und Kosovo

Ein zweiter regionaler Schwerpunkt wäre *Kosovo*, das wegen des UNMIK-Protectorats sowie ungelöster Statusfragen nur unvollständig in die regionale Zusammenarbeit eingebunden ist. Zwar steht seit Mitte 2001 eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in und um Kosovo auf der Agenda des Paktes, damit das Land aus der Isolation kommt, drängende regionale Probleme angepackt werden können und damit aus interessengeleiteter praktischer Zusammenarbeit (etwa in Fragen von Energie, Infrastruktur und anderen) auch politische Verständigung erwächst. Diese wäre eine grundlegende Voraussetzung für eine langfristige Gesamtlösung für Kosovo, die von allen Akteuren in der Region akzeptiert werden kann. Bislang ist die »subregionale Kooperation« als offizielles Schwerpunktthema des Paktes noch kaum über hochrangige Treffen der EU-Sonderbeauftragten in der Region hinausgekommen. Bemühungen um die Förderung der Zusammenarbeit in und um Kosovo müßten dringend intensiviert und vor allem konkretisiert werden.

Plädoyer für eine strategische Neuausrichtung des Stabilitätspaktes

Zusammenfassend wird also für eine strategische Neuausrichtung des Stabilitätspaktes plädiert. Gegen seine Schließung oder Eingliederung in die Europäische Kommission spricht vor allem der Fortbestand drängender Gegenwartsprobleme. Eine zufriedenstellende Alternative zu einem gut funktionierenden Stabilitätspakt gibt es bislang nicht. Sein tatsächlicher Nutzen ist allerdings immer wieder von neuem unter Beweis zu stellen.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
EU	Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICC	Informal Consultative Committee
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
OHR	Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PHARE	Pologne/Hongrie: Assistance à la Restructuration Économique
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SEEC	Southeast Europe Cooperation Process
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo