

*Hans-Georg Ehrhart in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/2000, S. 1165-1168.*

## **Stabilitätsexport nach Südosteuropa**

Im Juni 2000 jährte sich das auf dem Gipfeltreffen von Sarajewo feierlich von 38 Staats- und Regierungschefs bekräftigte Vorhaben eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa.<sup>1</sup> Der von der EU initiierte Pakt ist ein wichtiger Schritt in Richtung regionaler Friedenskonsolidierung und nachholender Prävention. Es handelt sich um ein einzigartiges Experiment, weil damit erstmals seit dem Marshall-Plan ein integratives Friedensprojekt für eine ganze Region angegangen wird. Es ist allerdings ein Projekt im Werden, dessen Erfolgchancen noch nicht absehbar sind.

Das gleiche gilt für die im Dezember 1998 vom Europäischen Rat angekündigte gemeinsame Strategie für den Westbalkan. Sie soll durch den im Herbst 2000 anstehenden Gipfel der EU mit Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Albanien neue Schubkraft entfalten. Der im Vorfeld dieses Gipfels aufgeflamnte Streit, ob der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt, Bodo Hombach, der zugleich auch Sonderbeauftragter der EU für den Stabilitätspakt ist, an diesem Treffen teilnehmen soll<sup>2</sup>, verdeutlichte einmal mehr, daß sich die Union schwer tut, als „cooptive power“<sup>3</sup> im Rahmen des Stabilitätspaktes zu agieren und zugleich ihrem Anspruch auf eine zentrale Rolle in der Region gerecht zu werden.

Einerseits beansprucht die EU eine Führungsrolle für den Stabilitätspakt, andererseits leidet sie an institutioneller Überkomplexität. Zudem entwickelte sich mit der Installierung des Sonderkoordinators ein verdecktes Ringen mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissar und dem Hohen Beauftragten für die GASP um Einfluß in einem Politikbereich, der als das Filetstück der Außen- und Sicherheitspolitik der EU gilt. Halten wir uns nur

---

<sup>1</sup> Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 8/1999, S. 916 – 919; vgl. auch ders., Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Großer Wurf oder Flickschusterei?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), OSZE Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000 (i.E.).

<sup>2</sup> Frankfurter Rundschau, 11. Juli 2000.

<sup>3</sup> Eine kooptierende Macht zeichnet sich durch die Fähigkeit aus, ihren Beitrag in einem internationalen Geber-Netzwerk zu erbringen, die Zusammenarbeit wichtiger Akteure zu organisieren und die internationale Agenda entscheidend zu beeinflussen. Vgl. Reinhard Rummel, Beyond Maastricht: Alternative Futures for a Political Union, in: ders. (Hrsg.), Toward Political Union, Baden-Baden 1992, S. 319.

einmal deren Rolle vor Augen: Die EU ist der Initiator des Paktes und der größte Geldgeber für die Region. Sie hat – ebenso wie die UNO - mehrere Balkanbeauftragte, von denen Hombach einer ist. Sie hat eine Wiederaufbauagentur für das Kosovo und zahlreiche Förderprogramme für die Gesamtregion, die von den unterschiedlichsten Stellen verwaltet werden. Der Rat wacht eifersüchtig über seine außenpolitische Kompetenz, die Kommission über ihren Einfluß bei der Mittelvergabe und der hohe Beauftragte für die GASP sucht auch noch seinen Platz im EU-internen Kompetenzgerangel.

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

Die Anpassung der Balkan-Politik der EU erfolgte in drei Schritten. An erster Stelle ist die Weiterentwicklung des Regionalkonzeptes zu nennen, die im konditionierten Angebot von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) - einschließlich der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft - besteht. Ein Problem dieses Ansatzes besteht darin, daß nur diejenigen Länder dafür in Frage kommen, die bestimmte Mindeststandards erfüllen. So konnten bislang nur mit Mazedonien entsprechende Verhandlungen aufgenommen worden. Die EU muß im Hinblick auf den laufenden Erweiterungsprozeß zudem darauf achten, nicht mit unterschiedlichen Maßstäben zu operieren. Schon der Eindruck einer Mitgliedschaft „*light*“ für einige Balkanstaaten könnte den Reformeifer der aktuellen Beitrittskandidaten dämpfen. Die Eröffnung der Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU ist mit Sicherheit als starker Anreiz zu begrüßen. Es handelt sich allerdings um einen langfristigen Prozeß, der erhebliche Fortschritte bei der Transformation von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft voraussetzt.

Der zweite Schritt besteht in der Verstärkung und Weiterentwicklung der Hilfsprogramme. Dazu gehört die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage, welche die Hilfen der Unterstützungsprogramme Phare und Obnova für die betreffenden fünf Länder in dem neuen CARA-Programm (Community Association and Reconstruction Assistance) zusammenfaßt,

aber auch Überlegungen, einen größeren asymmetrischen Marktzugang zu erlauben. Freilich stoßen solche Innovationen auf Widerstände bei den Mitgliedstaaten. So bezeichneten Frankreich und die Bundesrepublik die von der Kommission vorgelegte mittelfristige Finanzplanung in Höhe von 11 Mrd. DM für die fünf Balkanländer von als unrealistisch bezeichnet. Das sich im Vorwahlkampf befindende Frankreich sperrt sich vor allem dagegen, daß Gelder aus dem Agrarhaushalt abgezweigt werden sollen. Deutschland will auf keinen Fall Mehrausgaben hinnehmen. Beide Länder fordern von der Kommission Haushaltspläne für konkrete Projekte, keine allgemeinen Zahlenspiele.

Auch ist es bislang noch nicht gelungen, die im Dezember 1998 angekündigte gemeinsame Strategie für den Westbalkan zu verabschieden. Finnland hat während seiner EU-Präsidentschaft einen ersten, allerdings unzulänglichen Versuch unternommen, Portugal zeigte kein Interesse an der Materie. Nun ruhen die Hoffnungen auf der französischen Präsidentschaft. Auf Initiative von Jacques Chirac hat der EU-Ministerrat im Juli 2000 zwar ein Gipfeltreffen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien sowie Albanien beschlossen. Doch ob bei dieser Gelegenheit die gemeinsame Strategie der Union endlich verabschiedet werden kann, ist fraglich. Sie wäre der dritte und wichtigste Anpassungsschritt. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsunterschiede der fünf „Kernländer“ Bosnien-Herzegowina, BR Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien und Albanien, die (in unterschiedlichem Ausmaß) mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sind, müßte die EU eine Entwicklungsstrategie entwickeln, die sich in den Stabilitätspakt einfügt. So könnte z.B. der bislang noch fehlende Zusammenhang zwischen dem Stabilitätspakt und der Wiederaufbauagentur für das Kosovo hergestellt sowie - wie in ihrem Mandat auch perspektivisch vorgesehen - deren Kompetenzen auf die ganze Region ausgeweitet werden. Ein weiteres wesentliches Element könnte die politisch konditionierte, uneingeschränkte und nicht-reziproke Öffnung des EU-Marktes sein.

Bei aller Unzulänglichkeit des Stabilitätspaktes und der EU-Politik sollte bedacht werden, daß von außen nur Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden kann. Bisherige Erfahrungen der EU haben gezeigt, daß materielle und politische Anreize nicht notwendigerweise zu den gewünschten Reformen führen. Entscheidend ist zunächst der - unterschiedlich ausgeprägte - politische Wille in den betroffenen Ländern, die zugesagten Reformen auch in die Praxis umzusetzen. Daran mangelt es aber gerade bei nationalistisch gesinnten Politikern im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina, von Serbien gar nicht zu sprechen. Sie verstehen es immer

wieder, das in der Bevölkerung virulente Angstsyndrom zu aktivieren und dadurch zu verhindern, daß aus der momentanen Waffenruhe - denn um mehr handelt es sich nicht – ein stabiler Frieden erwächst. So lange der Krieg in den Köpfen aber anhält, kann es keine Vertrauensbildung und keine Stabilität geben.

Hans Koschnik hat unter Verweis auf die historischen Beispiele Jahrzehnte währender Aussöhnungsprozesse nach dem spanischen Bürgerkrieg oder in den deutsch-polnischen Beziehungen zu Recht darauf hingewiesen, daß wir nicht erwarten können, „daß in Bosnien oder auf dem Balkan in fünf Jahren oder gar wie im Kosovo nur in fünf Monaten alles geregelt ist.“<sup>4</sup> Unverzichtbar sind langer Atem - eine äußerst knappe Ressource im politischen Alltag - und Lösungen, die von einem großen Teil der jeweiligen Bevölkerung mit getragen werden können. Das setzt aber eine Verbesserung der wirtschaftliche Lage voraus.

Für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse müssen bestimmte strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden. Der aus der Ökonomie bekannte Grundsatz „*strategy follows structure*“ ist auch für Südosteuropa gültig. Um eine im umfassenden Sinne verstandene Entwicklungsstrategie erfolgreich umsetzen zu können, müssen bestimmte Basisstrukturen etabliert sein. Dazu gehören etwa eine legitimierte politische Ordnung, funktionsfähige Verwaltungsstrukturen, ein Mindestmaß an Rechtssicherheit und eine infrastrukturelle Grundausstattung. Die grassierende Korruption muß eingedämmt, das häufig politisch verbrämte Krebsgeschwür der organisierten Kriminalität bekämpft werden. Notwendig ist also nichts weniger als die Auflösung des Dilemmas, daß einerseits wirtschaftliche Entwicklung zu politischer Stabilisierung führen soll, andererseits aber eine gewisse politische Stabilität Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung ist. Diese Aufgabe ist nur zu bewältigen, wenn immer mehr Menschen vor Ort die ganze Region als ein Raum verstehen, in dem Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung gemeinsam zu organisieren sind.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der einzigartige Versuch, durch die Kombination der beiden erfolgreichen Friedenskonzepte des Helsinki-Prozesses und der EU-Integration, mit denen der Ost-West-Konflikt überwunden und Westeuropa vereint wurde, nachhaltige Stabilität in einer konfliktreichen Region zu fördern. Es handelt sich um einen umfassenden präventiven Ansatz, der auf der fundamentalen Einsicht basiert, daß Sicherheit, Wohlstand

und Demokratie eng miteinander verbunden sind, und der Kooperation und Integration als entscheidende Methoden für die Entwicklung friedensbildender Strukturen zu Grunde legt. So weit die theoretische Konzeption.

Betrachtet man die praktische Umsetzung, so gleicht der Stabilitätspakt für Südosteuropa gegenwärtig eher politischer Flickschusterei als einem großen strategischen Wurf. Das verwundert nicht, denn die Phase der Implementierung hat gerade erst begonnen. Gleichwohl läuft die internationale Staatengemeinschaft Gefahr, Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, wenn es nicht gelingt, das Dickicht der involvierten Akteure, Initiativen und Institutionen weiter zu lichten, klarere politische Verantwortlichkeiten herzustellen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Politik zu schaffen.

Der Pakt selbst ist eben kein Akteur, sondern ein politisch-konzeptioneller Rahmen für einen langfristigen Prozeß. Was fehlt ist eine reibungslos funktionierende Antriebskraft. Erste Bemühungen Fehlzündungen zu reduzieren sind erkennbar. Gelingt es der EU als dem potentiell wichtigsten Akteur ihre Politik besser zu bündeln, führt das zur Stärkung des Stabilitätspaktes. Scheitert sie, wird sich bestenfalls ein Flickenteppich von Einzelprojekten herausbilden, aber keine integrierte Entwicklungsstrategie. Doch selbst wenn diese bestünde, wäre ein Erfolg angesichts der vielfältigen Widerstände vor Ort noch lange nicht ausgemacht. Den Einwirkungsmöglichkeiten von außen sind nun einmal Grenzen gesetzt.

Gleichwohl müssen die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die EU ein vitales Interesse am Erfolg des Stabilitätspaktes haben. An ihm erweist sich nach vielen gescheiterten Versuchen des reaktiven Konfliktmanagements die Glaubwürdigkeit der angestrebten neuen Präventionskultur. Doch damit nicht genug: Wenn ganz Südosteuropa schrittweise und langfristig in die EU integriert werden soll, ist die erfolgreiche Umsetzung des Stabilitätspaktes eine schlichte politisch-strategische Notwendigkeit.

---

<sup>4</sup> Hans Koschnick, Frieden auf dem Balkan – politische Lösung und militärische Absicherung, in: Clausewitz-Information 2/2000, S. 14.