

Marie-Janine Calic

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Eine erste Bilanz

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa wurde am 10. Juni 1999 in Köln auf Initiative der EU geschlossen. Im Gründungsdokument verpflichten sich die mehr als 40 Partnerstaaten und -organisationen, die Länder Südosteuropas „bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken“. Den Staaten der Region wurde erstmalig die volle Einbindung in die euro-atlantischen Institutionen in Aussicht gestellt. Bei einem Gipfeltreffen in Sarajevo wurde der Pakt am 30. Juli 1999 noch einmal feierlich bekräftigt.

Der Stabilitätspakt ist eine politische Verpflichtungserklärung und Rahmenvereinbarung zur internationalen Kooperation in Südosteuropa zwischen mehr als 40 Staaten, Organisationen und regionalen Zusammenschlüssen. Es handelt sich demnach nicht um eine neue internationale Organisation mit eigenständigen Finanzmitteln und Implementierungsstrukturen.

Lehren aus internationalem Konfliktmanagement

Vor dem Hintergrund der jugoslawischen Nachfolgekriege ist der Stabilitätspakt der erste ernsthafte Versuch der Staatengemeinschaft, eine langfristig angelegte Politik der Konfliktprävention zu entwickeln. Die Idee für den Stabilitätspakt entstand bereits Ende des Jahres 1998, ist also älter als der Kosovo-Krieg. Aber sicherlich hat die NATO-Intervention als Katalysator gewirkt, um international den politischen Willen zu einem koordinierten und vorausschauenden Vorgehen in der Region zu stärken.

Struktur und Arbeitsweise des Stabilitätspaktes gründen auf Lehren aus weltweitem internationalen Krisenmanagement, vor allem in den Handlungsfeldern präventiver Diplomatie und Friedenskonsolidierung. Der Stabilitätspakt zielt in erster Linie auf langfristige, strukturelle Prävention (Friedenskonsolidierung) und nutzt Instrumente, die bei den tiefer liegenden Ursachen von Gewalt-

konflikten ansetzen¹. Friedenskonsolidierung ist ein umfassender „Prozess der Rehabilitation, der Rekonstruktion und der Erneuerung“ (Volker Matthies), den man als Langzeitaufgabe ansehen muss.

Die Erfahrungen zeigen, dass zur Herstellung eines stabilen Friedens parallel in drei Schlüssel-sektoren gearbeitet werden muss: 1. der Sicherheitspolitik und der Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse; 2. dem Aufbau einer neuen politischen Nachkriegsordnung und demokratischer Institutionen sowie 3. dem wirtschaftlichen Wiederaufbau und der Förderung des Wohlstands. Nur wenn es in allen drei Sektoren Fortschritte gibt, kann ein sich selbst tragender Friedensprozess in Gang kommen². Interventionen in nur einem der Sektoren ist selten zielführend. Auch die populäre Vorstellung, dass wirtschaftlicher Wohlstand automatisch eine Beruhigung von Konflikten nach sich ziehe, hat sich in der Praxis nicht bestätigt. Im Rahmen des Stabilitätspakts wird daher parallel in den drei genannten zentralen Bereichen (Politik, Wirtschaft, Sicherheit) zusammengearbeitet.

Alle Empirie zeigt, dass zu den Erfolgsbedingungen präventiver Politik ein regionalpolitischer Ansatz gehört, der auch über den engeren Krisenraum hinaus ein stabiles Umfeld schafft – eine Erfahrung, die der nicht verhütete Völkermord in Ruanda und die Gewalteskalation im Kosovo lehrt³. Der Stabilitätspakt intendiert deshalb, allen Gesellschaften in der Region eine konstruktive politische und sozialökonomische Perspektive zu öffnen und durch Förderung der regionalen Zusammenarbeit destabilisierenden Entwicklungen entgegenzuwirken.

1 Vgl. die Beiträge von Joschka Fischer, Bodo Hombach und Srgjan Kerim zum ersten Jahrestag des Stabilitätspaktes in: Südosteuropa-Mitteilungen, (2000) 3. Vgl. ferner 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.

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

3 Vgl. Volker Matthies, Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen, Opladen 2000, S. 114 f.

Die Präsenz internationaler Akteure (Staaten, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen [NROs]) ist in Südosteuropa, vor allem in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, überwältigend. In der Tat ist Friedenskonsolidierung ein Prozess, der in der Regel spezifischer internationaler Hilfen bedarf⁴. Diese müssen jedoch koordiniert und aufeinander abgestimmt werden, um eine kohärente Vorgehensweise zu ermöglichen. Ein konzertiertes, multilaterales Vorgehen verschiedenartiger Akteure verbreitert die Legitimationsbasis, fördert die Arbeitsteilung und schafft Synergie- und Multiplikatoreffekte. Andernfalls kann es zur Vergeudung von Ressourcen und zu Ineffizienz kommen.

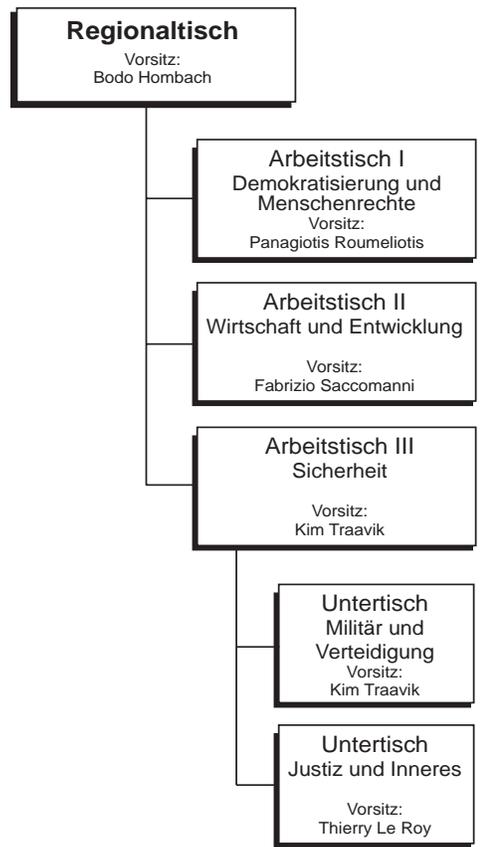
Sonderkoordinator, Regionaltisch und Arbeitstische

Organisatorisch stützt sich der Stabilitätspakt auf die Person des Sonderkoordinators Bodo Hombach und sein rund 30 Personen starkes Team. Seine wichtigste Aufgabe ist es, politische Strategien der Teilnehmer aufeinander abzustimmen, bestehende und neue Initiativen in der Region zu koordinieren und dadurch unnötige Doppelarbeit vermeiden zu helfen. Der Sitz des Sonderkoordinators und seines Büros ist Brüssel.

Die Partner des Stabilitätspakts

- die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Europäische Kommission;
- die Staaten der Region und ihre Nachbarn: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Jugoslawien, Kroatien, Makedonien, Ungarn, Rumänien, Slowenien und die Türkei;
- Mitglieder der G-8-Staaten;
- andere Staaten: Norwegen und die Schweiz;
- internationale Organisationen: UNO, OSZE, Europarat, UNHCR, NATO, OECD, WEU;
- internationale Finanzinstitutionen: Weltbank, Internationaler Währungsfonds (IMF), Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und Europäische Investitionsbank (EIB);
- regionale Zusammenschlüsse: Schwarzmeerkooperation (BSEC), Zentraleuropäische Initiative (CEI), Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) und Südosteuropäischer Kooperationsprozess (SEECP).

Organisation der Arbeitstische



⁴ Vgl. Volker Matthies (Hrsg.), Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung, Bremen 1995.

Der Sonderkoordinator führt den Vorsitz beim wichtigsten politischen Instrument des Stabilitätspaktes, dem Regionaltisch. Untergeordnet sind drei Arbeitstische:

- 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).

Struktur und Arbeitsweise des Stabilitätspaktes sind dem KSZE-Prozess nachempfunden. Eine Besonderheit ist, dass an Regional- und Arbeitstischen erstmalig Repräsentanten der Staaten Südosteuropas gleichberechtigt mit Vertretern von internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen über die Zukunft ihrer Region beraten und dort gemeinsam in allen drei Arbeitsbereichen inhaltliche Prioritäten setzen.

Die Europäische Kommission und die Weltbank wurden von den Partnern des Stabilitätspaktes beauftragt, die wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen für die Region zu koordinieren. Gemeinsam führen sie den Vorsitz einer Hochrangigen Lenkungsgruppe (High-Level-Steering Group), in der Finanzminister der G-8-Staaten, der EU sowie Vertreter internationaler Finanzinstitutionen und Organisationen sowie der Sonderkoordinator zusammenarbeiten.

Was heißt europäische Perspektive?

Im Gründungsdokument hat die EU im Stabilitätspakt eine führende Rolle übernommen. Sie verpflichtet sich, Südosteuropa „enger an die Perspektive der vollen Integration in ihre Strukturen“ heranzuführen, bis hin zur Vollmitgliedschaft⁵. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind auch die wichtigsten Geber in der Region. Seit 1991 haben sie mehr als neun Milliarden Euro aufgebracht.

Die Heranführung an europäische Strukturen beinhaltet grundsätzlich die Möglichkeit der Vollmitgliedschaft in der EU. Allerdings müssen die aufnahmewilligen Staaten erst bestimmte Mindeststandards erfüllen, unter anderem die 1993 vereinbarten Kopenhagener Kriterien über Demokratie und Marktwirtschaft sowie die entsprechenden

⁵ Vgl. Stability Pact for South Eastern Europe, Köln, 10. Juni 1999, Final Document.

Mindestbedingungen, die der Rat der Europäischen Union am 29. April 1997 verabschiedet hat⁶.

Als Beitrag zum Stabilitätspakt und Zwischenschritt zur Mitgliedschaft hat die Europäische Union eine neue Generation von Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen (SAA) aufgelegt⁷. Sie richten sich an die fünf südosteuropäischen Staaten, die noch keine vertraglichen Beziehungen mit der EU besitzen, nämlich Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und Makedonien. Beim Gipfeltreffen in Zagreb wurde ein erstes solches Abkommen mit Makedonien geschlossen. Verhandlungen mit Kroatien über einen ähnlichen Vertrag wurden begonnen.

Die wirtschaftliche, politische und soziale Zusammenarbeit der EU mit diesen Ländern soll durch ein neues Instrumentarium, das Hilfsprogramm CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization), umgesetzt werden. Zwischen 2000 und 2006 sollen 4,65 Millionen Euro bereitgestellt werden, um die gewünschten Reformprozesse in den Zielländern zu unterstützen⁸. Bulgarien und Rumänien, die bereits Assoziierungs-Abkommen (Europa-Abkommen) mit der EU besitzen, wurde schon beim Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1999 die Aufnahme in die zweite Erweiterungsrunde der Union in Aussicht gestellt. Beitrittsverhandlungen sind bereits im Gang.

Die Aufnahme Jugoslawiens

Wegen der politischen Situation in Serbien unter Slobodan Milosevic war die BR Jugoslawien anfänglich von den Aktivitäten des Stabilitätspaktes ausgeschlossen. Ihren Vertretern wurde bei den Sitzungen von Regional- und Arbeitstischen aber stets ein Platz freigehalten. Lediglich Montenegro war schon zu Zeiten des Embargos in den Genuss von Stabilitätspaktmitteln gekommen, um die demokratisch orientierte Regierung der Teilrepublik zu unterstützen.

⁶ Vgl. Christopher Patten, Eine europäische Vision für die Balkanstaaten, in: NATO-Brief, 48 (Sommer-Herbst 2000), S. 13–15.

⁷ Vgl. Andreas Wittkowsky, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa und die „führende Rolle“ der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/2000, S. 3–13.

⁸ Eine ausführliche Dokumentation findet sich unter <http://www.europa.eu.int>

Bereits zu Zeiten des Embargos war mit den demokratischen Kräften Serbiens zusammengearbeitet worden. Oppositionsregierte Städte und Gemeinden sowie unabhängige Medien in Serbien wurden durch die Partner des Paktes unterstützt, zum Beispiel durch das von der EU finanzierte Programm „Energie für Demokratie“. Der Stabilitätspakt war auch die erste Organisation, die die Bundesrepublik Jugoslawien nach dem demokratischen Umbruch und fast neunjähriger politischer Isolation aufnahm. Seit das Land am 26. Oktober 2000 offiziell Vollmitglied wurde, kann es an allen Initiativen des Paktes teilnehmen.

Befürchtungen, dass sich die Staatengemeinschaft nun voll auf Serbien konzentrieren und den Rest der Region vernachlässigen werde, sind unberechtigt. Mittel, die das Land für humanitäre Hilfe und den Wiederaufbau benötigt, werden neu eingeworben. Bei einer ersten Geber-Koordinierungskonferenz wurden am 12. Dezember 2000 in Brüssel mehr als 500 Millionen Euro für die Winterhilfe und andere Notmaßnahme in Aussicht gestellt. Ende Januar 2001 hat die EU ein weiteres Hilfspaket von 220 Millionen Euro geschnürt, diesmal zur mittel- und langfristigen Unterstützung der Wirtschaftsreformen. Im laufenden Jahr will die Staatengemeinschaft zwei weitere internationale Geberkonferenzen abhalten (für Jugoslawien und die Gesamtregion).

Verbesserte Regionalkooperation

Die Einbindung Jugoslawiens in den Stabilitätspakt hat vor allem der Regionalkooperation zusätzliche Dynamik verliehen. Erstmals können nun ernsthaft grundsätzliche Probleme von überregionaler Bedeutung in Angriff genommen werden, etwa im Bereich der Infrastruktur (Ausbau europäischer Transportkorridore), der regionalen Stabilisierungsmaßnahmen (Abrüstungsabkommen) sowie bei der Flüchtlingsrückkehr.

Seit Gründung des Stabilitätspaktes treffen die Staats- und Regierungschefs der südosteuropäischen Länder regelmäßig zu Konsultationen im Rahmen des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP) zusammen. Jugoslawien nimmt hieran seit Oktober 2000 auch wieder teil. Auf Initiative der SEECP wurde beim EU-Gipfeltreffen in Zagreb am 24. November 2000 ein institutionalisierter Dialog zwischen der EU und der Region ins Gespräch gebracht; im Februar 2000 war eine „Charta für gute Nachbarschaft, Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit in Südosteuropa“ verabschiedet worden. Beim Gipfel-Treffen

in Skopje wurden konkrete Vereinbarungen bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erzielt.

Auch die Regionalkooperation „von unten“ hat ihren Platz im Stabilitätspakt. So werden Projekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gefördert. Im Frühjahr dieses Jahres wird beispielsweise im Länderdreieck Makedonien, Albanien und Griechenland die Euroregion „Prespa“ (nach dem gleichnamigen See) gegründet. Weitere „Euroregionen“ sollen folgen. Seit die Staaten in der Region nicht mehr um die Annäherung an die EU konkurrieren müssen, sondern durch den Stabilitätspakt allesamt die Beitrittsperspektive erhielten, haben sich die bilateralen Beziehungen untereinander deutlich verbessert. Beispielsweise wurden die meisten Projekte und Aktivitäten des Stabilitätspaktes von zwei oder mehr Staaten der Region vorgeschlagen und werden gemeinsam durchgeführt. Nicht zuletzt konnte durch Vermittlung des Sonderkoordinators im Februar 2000 auch der mehr als zehnjährige Streit über den Standort einer zweiten Donaubrücke zwischen Rumänien und Bulgarien beigelegt werden. Am 27. März unterzeichneten die Premierminister beider Länder eine entsprechende Erklärung, am 5. Juni 2000 ein technisches Abkommen. Die Europäische Entwicklungsbank stellte im Dezember 2000 einen ersten Kredit zur Verfügung, der den Bau der Brücke bei Vidin und Kalafat ermöglicht.

Demokratisierung und Menschenrechte

Die inhaltliche Vorbereitung von Initiativen des Stabilitätspaktes findet hauptsächlich an den „Arbeitstischen“ statt. Auf den *Arbeitstisch I* für Demokratisierung und Menschenrechte kommen wichtige und schwierige Aufgaben zu, denn Stabilisierungspolitik ist nicht nur mit ökonomischem Aufbau gleichzusetzen. Ohne funktionsfähige staatliche Institutionen und eine demokratische Rechtsstaatsentwicklung kann es keine tragfähige Wirtschafts- und Wohlstandsentwicklung geben. Ebenso sind Demokratisierung und Nichtdiskriminierung elementare Voraussetzungen für die Garantie innerer und äußerer Sicherheit. In diesem Kontext hat der Arbeitstisch I folgende Schwerpunkte (mit einer jeweiligen Arbeitsgruppe – „Task Force“ –) gesetzt:

- Die Task Force *Menschenrechte und nationale Minderheiten* hat ein umfassendes Programm zur Förderung multiethnischen Zusammenlebens und zum Minderheitenschutz erarbeitet.

- Die Task Force *Good governance* unter Vorsitz des Europarats befasst sich vorrangig mit der Entwicklung der Kommunalverwaltungen, der Einsetzung von Ombudspersonen sowie der Reform der öffentlichen Verwaltung.
- Die *Gender Task Force* unter Vorsitz der OSZE widmet sich prioritär der Gleichstellung und angemessenen Repräsentation von Frauen im öffentlichen Leben sowie der Befähigung von Frauen zur Teilhabe am politischen Prozess (empowerment).
- Die Task Force *Bildung und Jugend* befasst sich mit Hochschul- und Berufsausbildung, Geschichtsunterricht (Schulbücher), Jugendfragen und demokratischer Bürgerkunde.
- Die Task Force *Parlamentarische Zusammenarbeit* fördert Ausbildung, Austausch und Kooperation von Parlamentariern und ihren Mitarbeitern.
- Die *Regionale Flüchtlingsinitiative* unter Vorsitz von Hans Koschnick arbeitet an einem Paket rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen in Kroatien, Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina, das die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Heimatregionen fördern soll.
- Im Juni 2000 verabschiedete der Regionalrat die von der *Medien Task Force* vorbereitete Medien-Charta, die die Unabhängigkeit der Medien schützen und die Ausbildung von Journalisten fördern soll.

Dass nicht nur Regierungen, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure in den Prozess eingebunden werden, soll ebenfalls gewährleistet werden: Im Oktober 2000 verabschiedeten die Teilnehmer des Paktes eine *NGO-Charter*, aufgrund derer Nichtregierungsorganisationen gefördert und die Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen sichergestellt werden soll.

Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit

Im Zentrum der Aufmerksamkeit vieler Teilnehmer steht aber immer noch *Arbeitsstisch II*, der auch das größte Finanzvolumen verwaltet. Als strategische Leitlinie gilt das Strategiepapier der Weltbank „The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe“ vom März 2000, in dem die mittel- und langfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsziele des Stabilitätspaktes dargelegt sind. Diese sind:

- Abbau von Handelshemmnissen zwischen den Staaten Südosteuropas und der Europäischen Union sowie Förderung des privaten Sektors;
- Verringerung von Armut, Erhöhung des Wohlstandsniveaus sowie Förderung von Verteilungsgerechtigkeit zwischen ethnischen Gruppen;
- Verbesserung der institutionellen und administrativen Leistungsfähigkeit sowie die Bekämpfung der Korruption;
- erhöhte Investitionen in die Infrastruktur;
- Verbesserungen beim Umweltschutz.

Vor diesem Hintergrund hat Arbeitsstisch II folgende Initiativen unternommen:

- Die *Europäische Investitionsbank* (EIB) hat ein umfassendes Konzept zur Entwicklung der *regionalen Infrastruktur* (Transport, Energie, Telekommunikation und Wasserversorgung) vorgelegt. Aus 400 eingereichten Projektvorschlägen wurden 35 Maßnahmen zu einem Schnellstart-Paket zusammengeschnürt, das binnen zwölf Monaten anlaufen soll. Weitere 50 Projekte sollen innerhalb der nächsten zwei Jahre umgesetzt werden. Eine zweite Ausschreibungsrunde wird vorbereitet.
- Die *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (EBRD) hat eine *Strategie zur Förderung des Privatsektors*, vor allem des Außenhandels sowie kleiner und mittlerer Unternehmen, erarbeitet.
- Im Januar 2000 gründeten 20 hochrangige Vertreter wichtiger Unternehmen aus der Europäischen Union, den USA, Kanada, Japan und den südosteuropäischen Staaten den *Business Advisory Council*, der sich besonders für die Verbesserung des Investitionsklimas in den Staaten der Region einsetzt.
- Die *Arbeitsgruppe Handel* entwickelt Maßnahmen zum *Abbau von Zollbarrieren* und anderen Handelshemmnissen. Staaten der Region unterzeichneten ein entsprechendes Memorandum of Understanding. Ziel ist die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes durch Abschluss von Freihandelsabkommen.
- Eine *Koordinierungsgruppe* befasst sich mit Maßnahmen zur *Förderung der Berufsausbildung* (vocational training).
- Eine Task Force arbeitet an Entwicklung und Umsetzung von *Umweltprogrammen*.
- Neue Technologien sollen durch die *EG-Südosteuropa-Initiative* gefördert werden.
- Die *soziale Dimension* der Transformation wird durch eine Initiative bedacht, die soziale Rechte stärken sowie soziale Sicherungssysteme

teme, Gesundheitsversorgung und andere Infrastruktur verbessern helfen soll.

- Mit der *Reform des Finanzsektors* befasst sich eine Initiative, die die Zusammenarbeit der Zentralbanken in der Region fördern und die Situation der Privatbanken verbessern soll.
- Mit Verabschiedung der *Investitions-Charta* verpflichteten sich die Staaten Südosteuropas im Februar 2000, marktwirtschaftliche Reformen einzuleiten und das Investitionsklima zu verbessern. Jedes Land hat mit Hilfe der OECD einen spezifischen Reformkatalog ausgearbeitet. Mit der Umsetzung wird im Sommer 2000 gemäß den im Aktionsplan festgelegten Fristen begonnen.

Stärkung der inneren und äußeren Sicherheit

Der *Arbeitsstisch III* befasst sich an seinen zwei Untertischen sowohl mit Fragen der inneren wie der militärischen Sicherheit. Ziel ist es, Transparenz und Berechenbarkeit herzustellen sowie die regionale Zusammenarbeit zu fördern.

Folgende Bereiche werden am *Arbeitsstisch militärische Sicherheitsfragen* prioritär behandelt:

- Im Kontext von *Rüstungskontrolle* und *Non-proliferations-Politik* arbeiten die Partner des Paktes zusammen, um den Austausch militärischer Informationen sicherzustellen, Beobachtungs- und Kontrollregime zu etablieren und andere vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen umzusetzen. Beispielsweise wurde in Zagreb ein Zentrum zur regionalen Rüstungskontrolle geschaffen, das den Staaten in der Region bei der Umsetzung von Rüstungskontrollvereinbarungen behilflich sein bzw. diese erst an bestehende Verträge heranführen soll.
- Durch *Reduzierung und Reform der Streitkräfte* werden in den Ländern Südosteuropas viele zehntausend Personen beschäftigungslos. Auf Initiative des Sonderkoordinators haben Weltbank und NATO ein Programm aufgelegt, das den Betroffenen die Integration in den zivilen Arbeitsmarkt erleichtern soll. In Rumänien und Bulgarien wurde mit der Umsetzung bereits begonnen. Die Ausweitung auf andere Staaten wird geprüft.
- Ebenso gibt es Arbeitsgruppen zur *Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen*, zur *Bekämpfung der Minengefahr* sowie zum Aufbau eines regionalen Katastrophenschutz-Systems.

Der *Untertisch Justiz und Inneres* befasst sich schwerpunktmäßig mit Maßnahmen zur *Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität*. Den Staaten in der Region soll geholfen werden, ihre Gesetzgebung an diese Herausforderungen anzupassen sowie transparente und funktionsfähige Institutionen aufzubauen. Im Februar 2000 einigten sich die Partner des Stabilitätspaktes am Arbeitstisch III auf einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung der Korruption. Er wird von den Staaten der Region anhand eines festen Zeitplanes und mit Hilfe des Stabs des Sonderkoordinators, des Europarats, der OECD, der Weltbank, der Europäischen Kommission und der USA umgesetzt. Ferner geht es hier um die Reform von Justiz und des Polizeiwesens sowie um die Regelung von Einwanderungs- und Asylfragen.

Ein Marshallplan für den Balkan?

Der Stabilitätspakt ist häufig mit dem Marshallplan (1948–1952) verglichen worden. Diese Analogie ist jedoch nur bedingt zutreffend. Zwar bestehen Parallelen zwischen beiden Initiativen, aber es gibt auch bedeutende Unterschiede, darunter

- den multilateralen Charakter des Stabilitätspaktes, der Regierungen, Finanzinstitutionen sowie internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zusammenführt;
- die Kombination aus kurzfristigen Aufgaben (Linderung humanitärer Kriegsfolgen und Wiederherstellung der natürlichen Überlebensgrundlagen) sowie mittel- und langfristigen Erfordernissen (demokratische und marktwirtschaftliche Transformation sowie nachhaltige Entwicklung);
- die anhaltend hohe Konfliktrate in einigen Regionen Südosteuropas.

Bei der Umsetzung des Stabilitätspaktes werden jedoch wichtige Lehren aus dem Marshall-Plan und anderen Wiederaufbauprogrammen nach dem Zweiten Weltkrieg gezogen⁹. Denn weltweit hat man mit dem Geberverhalten nicht immer nur positive Erfahrungen gemacht: Bis zu ein Drittel der international zugesagten Mittel wird nie ausbezahlt. Häufig vergeht viel Zeit, bis versprochene Finanzhilfen und Kredite freigegeben und in kon-

⁹ Vgl. Shephard Forman/Stewart Patrick (Hrsg.), *Good Intentions. Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, London 2000.

krete Projekte umgesetzt werden können. Die Schuld hierfür liegt meist auf beiden Seiten:

- Auf *Geberseite* können bürokratische Verfahren und Koordinierungsprobleme zu Fehlsteuerungen führen. Die (gelegentlich innenpolitisch bestimmten) Prioritäten der Geber stimmen nicht immer mit den Bedürfnissen der Empfänger überein, sodass es in wichtigen Bereichen zu Finanzierungslücken kommen kann.
- Auf *Empfängerseite* fehlen dagegen häufig die institutionellen und legislativen Voraussetzungen dafür, dass die ausländischen Gelder zielgerichtet und kontrollierbar platziert werden können. Häufig wird auch vergessen, dass jedes Land nur begrenzte Absorptionsmöglichkeiten hat. Experten gehen davon aus, dass der Mittelzufluss nicht mehr als drei Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes betragen sollte, um Verwerfungen (wie etwa Korruption oder die Entstehung eines Abhängigkeitssyndroms) zu verhindern.

Der Stabilitätspakt funktioniert deshalb als eine Zweibahn-Straße: Um Unterstützung durch die Staatengemeinschaft zu erhalten, müssen die Empfängerländer zuvor entsprechende Reformen durchführen. Die südosteuropäischen Regierungen haben sich im Rahmen des Stabilitätspaktes beispielsweise verpflichtet, wirtschaftliche Reformen durchzuführen (Abbau von Handels- und Investitionshindernissen) sowie die Korruption und organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Die Geber verpflichteten sich im Gegenzug, den Aufbau-Prozess in koordinierter Weise durch Hilfen und Kredite zu unterstützen.

Nicht der Umfang der Gelder ist aber letztlich für den Erfolg von Hilfen entscheidend, sondern in welche Aktivitäten sie fließen. Mit anderen Worten geht es nicht so sehr um das „Wieviel“, sondern „Wofür“ der Unterstützung. Die Partner des Stabilitätspaktes haben sich deshalb darauf verständigt,

- vor dem Fundraising *inhaltliche Prioritäten* zu setzen – beim ersten Treffen des Regionaltisches im Oktober 1999 wurde ein vorläufiges Arbeitsprogramm verabschiedet, beim zweiten (Juni 2000) die umfassende „Agenda für Stabilität“;
- Finanzzusagen an *konkrete Projekte* zu koppeln – im Vorfeld der Finanzierungskonferenz wurden an allen drei Arbeitstischen mehrere hundert Projekte evaluiert und daraufhin eine Auswahl von Schnellstart-Projekten zur Finanzierung empfohlen.

Die Präferenzen von Gebern und Empfängern zugunsten wirtschaftlicher Projekte riskieren ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Arbeitstischen. Denn die Geldgeber brauchen rasche und sichtbare Resultate, um ihr finanzielles Engagement politisch rechtfertigen zu können. Straßen und Brücken können nun einmal schneller als demokratische Institutionen aufgebaut werden. Auch die Empfänger sehen Investitionen in die Infrastruktur meist lieber als in den Sektoren Sicherheit und Demokratisierung. Letztere stellen in der Regel politisch unbequeme und schwierige Reformanforderungen. Diese sind jedoch unerlässlich, wenn die Stabilisierung weiter voranschreiten soll.

Quick-Start-Paket und Finanzkonferenz

Am 29. und 30. März 2000 präsentierte der Sonderkoordinator der Gebergemeinschaft auf einer Finanzkonferenz in Brüssel ein „Quick-Start-Paket“ mit mehr als 200 Aufbau-Projekten im Wert von 1,8 Milliarden Euro. Diese Projekte betreffen alle drei Arbeitstische; sie wurden zumeist von den südosteuropäischen Staaten vorgeschlagen und haben überwiegend überregionalen Charakter. Mit der Implementierung sollte innerhalb von zwölf Monaten begonnen werden.

Bei der Finanzkonferenz verpflichtete sich die Gebergemeinschaft, rund 2,4 Milliarden Euro zur Finanzierung von „Quick-Start“-Projekten bereitzustellen, und übertraf damit alle Erwartungen. Rund 1,1 Milliarden Euro werden von den internationalen Finanzinstitutionen, mehr als 500 Millionen Euro aus dem zentralen EU-Haushalt (via Europäische Kommission), der Rest durch bilaterale Geber aus EU, G 8 und durch andere Länder finanziert. Dadurch konnten Projekte aller drei Arbeitstische finanziert werden.

Damit alle Zusagen möglichst zügig umgesetzt werden, hat der Sonderkoordinator einen Monitor- und Evaluierungsmechanismus geschaffen. Alle Projektmanager, die „Quick-Start“-Projekte durchführen, sollen dem Sonderkoordinator regelmäßig über den Fortgang der Implementierung berichten. Diese Informationen werden auf der Homepage des Stabilitätspaktes veröffentlicht¹⁰. Gemäß den Beschlüssen der Brüsseler Finanzierungs-Konferenz werden Infrastrukturprojekte durch den Arbeitstisch II in Zusammenarbeit mit

¹⁰ <http://www.stabilitypact.org>

der Hochrangigen Lenkungsgruppe begutachtet. Zusätzliche Projekte können laufend durch das vom Stabilitätspakt ins Leben gerufene „Geber-Netzwerk“ evaluiert und zur Finanzierung vorgeschlagen werden. Weniger als ein Jahr nach der Finanzkonferenz sind 90 Prozent der Schnellstart-Projekte angelaufen.

Im November 2000 beschloss die Hochrangige Lenkungsgruppe, die nächste Finanzierungskonferenz „so bald wie möglich“ in 2001 durchzuführen. Dies zeigt, dass die Staatengemeinschaft dem Wiederaufbau Südosteuropas weiter verpflichtet bleibt.

Versuch einer Bilanz

Anderthalb Jahre nach Gründung des Stabilitätspaktes sind zwar noch nicht alle Anfangsschwierigkeiten überwunden, aber die Gesamtbilanz erscheint positiv. Denn Geberkoordinierung ist erfahrungsgemäß eine der schwierigsten Aufgaben innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit. Trotz Reibungsverlusten zwischen Organisationen und Staaten ist seit Bestehen des Paktes die Bereitschaft der Akteure in der Tendenz gewachsen, die Vorteile möglicher Synergieeffekte zu nutzen. Am Arbeitstisch III ist es beispielsweise gelungen, ein gemeinsames Projekt von NATO und Weltbank (Reintegration von Militär in den zivilen Arbeitsmarkt) ins Leben zu rufen. Und die BR Jugoslawien nutzt den Schutzschild des Stabilitätspaktes, um erste, vorsichtige Kooperationsbeziehungen mit der Allianz zu knüpfen.

Allerdings sind die großen Verwaltungsapparate internationaler Organisationen und Finanzinstitutionen noch immer nicht darauf eingestellt, schnell und flexibel auf die Bedürfnisse der Empfängerstaaten zu reagieren. Langsamkeit und Bürokratie, nicht zuletzt auch auf Empfängerseite, können die Umsetzung der Ziele des Paktes verzögern. Eine positive Ausnahme war die zügige und unbürokratische humanitäre Hilfe, die die EU-Kommission Jugoslawien nach dem demokratischen Umbruch gewährte. Einige Organisationen sind zudem institutionell noch nicht auf die Durchführung multilateraler Projekte eingestellt, wie sie der Stabilitätspakt vorsieht. Finanzinstitutionen wie die Weltbank operieren immer noch vorrangig mit Länderprogrammen, und es wird noch einige Zeit

dauern, bis die bürokratischen Weichen zur Finanzierung überregionaler Projekte gestellt sind.

Dennoch fällt nach eineinhalb Jahren die Bilanz des Stabilitätspaktes überwiegend positiv aus¹¹. Die Region zeigt Zeichen sicherheitspolitischer wie wirtschaftlicher Erholung, und durch den politischen Umbruch in Jugoslawien hat die Regional Kooperation an Fahrt gewonnen. Erhebliche finanzielle und andere Ressourcen sind für die Länder Südosteuropas mobilisiert und größtenteils bereits in konkrete Projekte umgesetzt worden. Neun von zehn Schnellstart-Projekten sind angelaufen.

Bis Juni 2001 wollen die Handelsminister Albaniens, Makedoniens, Jugoslawiens, Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens ihr Versprechen umsetzen, durch Abbau der Handelshemmnisse einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen. Wirtschaftsforschungsinstitute und Banken beschreiben die Aussichten für Reformen und ökonomisches Wachstum in der Region zudem optimistisch. Nach einem mehr als zehnjährigen wirtschaftlichen Schrumpfungsprozess können alle Länder der Region in diesem Jahr erstmals ein Wirtschaftswachstum von durchschnittlich mehr als vier Prozent erwarten. Ferner hat sich im letzten Jahr der Umfang der ausländischen Direktinvestitionen gegenüber 2000 fast verdoppelt. Nicht zuletzt bietet die Region viele Vorteile für privatwirtschaftliche Aktivitäten, wie z. B. ein vergleichsweise niedriges Lohnniveau bei relativ hohem Ausbildungsstand¹².

Rückschläge wie etwa im Kosovo, im Prešovo-Tal und Makedonien sind immer noch möglich. Aber die Sorgen einiger südosteuropäischer Staaten, dass der Stabilitätspakt deswegen als Ersatz für die volle EU-Integration „missbraucht“ werden könnte, sind unbegründet. Er beabsichtigt im Gegenteil gerade die Stärkung der Beitrittsfähigkeit. Seine prominenteste Aufgabe bleibt, das komplexe, herausfordernde Thema Südosteuropa weiter auf der internationalen Tagesordnung zu halten und alle Partner beharrlich an ihr im Sommer 1999 gegebenes Versprechen zu erinnern: die Stabilisierung der Region durch Integration zu fördern.

11 Vgl. Emil G. Mintchev, Europa und die Probleme des Balkans. Ein Jahr Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Internationale Politik, 55 (2000) 8, S. 53–58.

12 Vgl. The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Prospects for Development in South-East Europe, Wien, Dezember 2000.