

## Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas<sup>1</sup>

Die Lage in Südosteuropa ist äußerst labil. Fast drei Jahre nach dem Friedensabkommen von Dayton drohen Nationalismus und Sezessionismus immer noch, das Pulverfaß Balkan zur Explosion zu bringen. In Bosnien-Herzegowina kann nicht zusammenwachsen, was bornierte Ideologen und eiskalte Machtpolitiker inner- und außerhalb des Landes getrennt halten wollen. Die "albanische Frage" hält die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), Mazedonien, Griechenland und Albanien in Atem. Dahinter lauert die "mazedonische Frage", die zusätzlich Bulgarien ins Spiel bringt. Schließlich ist die Türkei in mehrfacher Hinsicht involviert: durch den Bosnienkonflikt, den griechisch-türkischen Konflikt, den Zypernkonflikt und den Kurdenkonflikt. In allen Konflikten geht es um Minderheiten und/oder Grenzen. Bosnien-Herzegowina und die BRJ stehen im Zentrum des Geschehens, weil sich hier erweisen wird, ob die seit der KSZE-Schlußakte von Helsinki gültigen Grundprinzipien europäischer Sicherheit, daß Grenzänderungen nicht mit Waffengewalt, sondern nur in friedlichem Einvernehmen erfolgen dürfen, und daß die Menschenrechte zu achten sind, weiterhin gelten.

Die Tatsache, daß die internationale Staatengemeinschaft bei der Bearbeitung des Jugoslawienkonflikts lange Zeit versagte, ist weitgehend unbestritten. Insbesondere der Europäischen Union (EU) wurde vorgeworfen, nichts oder zu wenig getan zu haben. Wie immer man auch zu dieser Kritik stehen mag, einmal mehr bewahrheitete sich die banale Erkenntnis, daß bewaffnete Auseinandersetzungen zu hohen politischen, wirtschaftlichen und moralischen Folgekosten auch in scheinbar nicht betroffenen Ländern führen. Darum wollten sich die EU-Staaten nach dem Kriegsende um so stärker für den Aufbau friedlicher Strukturen im ehemaligen Jugoslawien und für die Stabilisierung in Südosteuropa engagieren. Sie taten dies u.a. mit der in der Öffentlichkeit völlig unbeachteten Initiative von Royaumont.

Anknüpfend an den 1995 abgeschlossenen und in die Obhut der OSZE überführten Stabilitätspakt für Europa versteht sich die Initiative als präventive Maßnahme, die zur Friedenskonsolidierung im Konfliktgebiet und zur regionalen Stabilisierung in Südosteuropa beitragen soll. Daher wird in diesem Beitrag zunächst auf den Stabilitätspakt eingegangen. Anschließend werden die Royaumont-Initiative und damit in Zusammenhang stehende andere re-

---

1 Der Beitrag basiert auf einer Studie für das Conflict Prevention Network (CPN) des Zentrums für Analyse und Bewertung der EU.

gionale Stabilisierungsbemühungen analysiert. Der Beitrag endet mit einer vergleichenden Bewertung und einigen Empfehlungen.

#### *Der Stabilitätspakt als Vorläufer von Royaumont*

Der Stabilitätspakt für Europa geht auf eine Initiative des französischen Premierministers Eduard Balladur aus dem Jahre 1993 zurück, die in modifizierter Form von den Außenministern der EU als erste "Gemeinsame Aktion" im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umgesetzt wurde.<sup>2</sup> Angesichts der dramatischen Ereignisse in Jugoslawien zielte diese Initiative darauf ab, einen präventiven Beitrag zur Stabilisierung Europas zu leisten durch Stärkung des demokratischen Prozesses, Ausbau der regionalen Zusammenarbeit, Regelung der Minderheitenfrage und Gewährleistung der Unverletzlichkeit der Grenzen. Insbesondere sollten die Länder, die noch keine Abkommen über Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen getroffen hatten, dazu ermuntert werden. Hauptadressaten waren die mit der EU assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten.<sup>3</sup>

Das Vorhaben begann im Frühjahr 1994 mit einer Eröffnungskonferenz in Paris, bei der außer den EU-Mitgliedern die anderen OSZE-Staaten sowie Vertreter der NATO, der WEU, der Vereinten Nationen und des Europarates anwesend waren. Es wurden zwei "runde Tische" ins Leben gerufen, an denen die "interessierten Staaten" regionale Stabilitätsprobleme mit Hilfe Dritter erörtern und im gegenseitigen Einvernehmen regeln sollten. Am runden Tisch für die baltische Region nahmen die drei baltischen Staaten, die Mitglieder des Ostseerates, die USA, Kanada, Island, Belarus sowie Vertreter der OSZE und des Europarates teil. Am mittelosteuropäischen runden Tisch saßen Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien, Ungarn, ferner die Nachbarstaaten Slowenien, Ukraine, Moldau und die Türkei sowie die USA, Kanada, die Schweiz und Vertreter der OSZE und des Europarates. Die EU führte an beiden Tischen den Vorsitz. Das Vorhaben sollte ein Jahr später in einen Stabilitätspakt für Europa münden, der dann in die Obhut der OSZE überführt werden sollte.

---

2 An dieser Stelle werden nur die Grundzüge des Stabilitätspaktes - der nicht mit der gleichnamigen deutschen Initiative im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwechseln ist - beschrieben. Für eine detaillierte Analyse vgl. Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa: Präventive Politik als gemeinsame Aufgabe, in: *Integration* 1/1996, S. 37-48; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, S. 319-333.

3 Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Estland, Lettland und Litauen. Später kam Slowenien hinzu.

Im März 1995 wurde der Stabilitätspakt angenommen. Er besteht aus drei Teilen. In einer Erklärung werden die Grundsätze guter Nachbarschaft und europäischer Stabilität bekräftigt. Der OSZE wird die Aufgabe übertragen, als Sammelstelle für die Abkommen zu fungieren und deren Umsetzung auf freiwilliger Basis zu verfolgen. Der zweite Teil umfaßt eine Liste von über 120 Abkommen, Vereinbarungen und Erklärungen, die größtenteils bereits vor Beginn des Konferenzprozesses unterzeichnet worden waren. Als einziges neues Abkommen konnte bis zur Schlußkonferenz der ungarisch-slowakische Vertrag abgeschlossen werden. Der dritte Teil besteht aus einem Anhang, der Projektvorschläge der neun interessierten Länder und Finanzierungszusagen der EU enthält. Durch diese Projekte, die von Sprachkursen für die russische Bevölkerung im Baltikum über die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur bis zu grenzüberschreitenden Umweltprojekten reichen, sollen die Ziele des Pakts konkret gefördert werden.

Vier Monate später beschloß der Ständige Rat der OSZE erste Leitlinien für die Weiterführung des Stabilitätspaktes. Der größte Teil der Beschlüsse befaßt sich mit den Regionaltischen, die als sinnvolle Arbeitsmethode zur Behandlung regionaler Fragen und zur Förderung der Ziele des Stabilitätspaktes bewertet werden. Für die Überprüfung der Implementierung der Abkommen stehen die Instrumente und Verfahren der OSZE zur Verfügung. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE soll dem Ständigen Rat regelmäßig über diese beiden und über mögliche neue Regionaltische berichten. Teilnehmer an Projekten werden eingeladen, ihrerseits den Ständigen Rat periodisch über deren Fortgang zu informieren.

Seitdem ist es um den Stabilitätspakt ruhig geworden. Die beiden runden Tische traten nicht mehr zusammen, und die OSZE beschränkte sich darauf, dem Thema auf der Überprüfungskonferenz am 18. November 1996 eine Arbeitsgruppe zu widmen. Zudem legte die EU-Präsidentschaft der OSZE einen Bericht über die Implementierung der begleitenden Maßnahmen vor, die aus dem PHARE-Programm finanziert werden. Demnach wurden insgesamt achtunddreißig Maßnahmen begonnen oder durchlaufen noch den Genehmigungsprozeß.<sup>4</sup> Schließlich erstellte die OSZE ein Register der Verträge und Abmachungen, die bis zum 25. Oktober 1996 hinterlegt worden sind.<sup>5</sup>

Gleichwohl wäre es verfehlt, die politische Wirkung des Stabilitätspakts geringzuschätzen. Immerhin gelang es Rumänien und Ungarn eineinhalb Jahre später, einen Grundlagenvertrag zu ratifizieren. Das Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und Rußland verbesserte sich. Andere Initiativen zur För-

---

4 Diese Maßnahmen verteilen sich auf die Bereiche "Regional Transborder Cooperation" (15), "Questions relating to Minorities" (4), "Cultural Cooperation, including Language Training" (7), "Economic Cooperation in the Region" (3), "Legal Cooperation and Administrative Training" (4) and "Environmental Problems" (5). Vgl. OSCE, REF. PC/96, 25 June 1996.

5 Vgl. OSCE, Register of Agreements/Arrangements Deposited with the OSCE Pursuant to the Pact of Stability in Europe, Status as of 25 October 1996.

derung gutnachbarschaftlicher Beziehungen wurden angeregt.<sup>6</sup> Die Vernetzung in Mittel- und Osteuropa sowie zwischen verschiedenen internationalen Organisationen wurde ein Stück vorangebracht, neue Dialogstrukturen haben sich entwickelt. Die NATO übernahm die dem Stabilitätspakt zugrundeliegende Logik der EU, daß Minderheiten- und Grenzkonflikte ausgeräumt sein müssen, bevor ein Land Mitglied werden kann. Infolgedessen verhielten sich die Hauptadressaten des Pakts kooperativ und klärten viele ihrer Probleme auf bilateralem Wege.

### *Die Royaumont-Initiative*

Nach Annahme des Stabilitätspakts für Europa und seiner Überleitung in die OSZE versuchten die EU-Mitglieder, sich der Frage der mittel- und langfristigen Stabilisierung auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zuzuwenden. Dieser Konflikt war aus dem Anwendungsbereich des Stabilitätspakts ausdrücklich ausgeschlossen worden, weil er zu dem Zeitpunkt, da diese Initiative gestartet wurde, bereits gewaltsam eskaliert war. Der Stabilitätspakt war gewissermaßen der erste Feldversuch, präventive Diplomatie im Rahmen der GASP durchzuführen. Die dabei gemachten Erfahrungen sollten nach dem Ende der Kämpfe in Bosnien-Herzegowina zur Stabilisierung des prekären Friedens eingebracht werden.

Es war einmal mehr Frankreich, das diese Idee für den Balkan forcierte, indem es die Eröffnung eines südosteuropäischen Regionaltisches vorschlug. Paris wollte das Momentum des im März angenommenen Stabilitätspaktes für die Fortsetzung einer Initiative nutzen, die schließlich französischen Ursprungs war. Deutschland war im Prinzip einverstanden, wollte aber vor dem Hintergrund des Dayton-Prozesses aus Rücksicht auf die USA und die eigenen ausgelasteten diplomatischen Ressourcen keine Parallelität zum amerikanisch geführten Friedensprozeß für das ehemalige Jugoslawien schaffen, die wie ein europäisches Konkurrenzunternehmen hätte wahrgenommen werden können. Schließlich war den Europäern auf der Londoner Implementierungskonferenz vom 8./9. Dezember 1995 eine schwere Aufgabe übertragen worden, die ihre Ressourcen voll in Anspruch nehmen sollte: Die EU sollte die OSZE bei der Demokratisierung von Bosnien-Herzegowina unterstützen und zusammen mit der Weltbank die Hauptverantwortung für den Wiederaufbau des Landes tragen. Dementsprechend wurde der Bosnien-Beauftragte der EU, Carl Bildt, zusätzlich zum Hohen Repräsentanten für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Dayton-Abkommens benannt und kurz darauf durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestätigt.<sup>7</sup>

---

6 Vgl. z.B. Final Statement by the President of the Republic of Lithuania and the President of the Republic of Poland at the Vilnius Conference "Coexistence of Nations and Good Neighbourly Relations - the Guarantee of Security and Stability in Europe", OSCE, PC.DEL/16/97, 10 September 1997 oder Contribution of the Delegation of Malta to the Discussion of a Pact for Stability in the Mediterranean, REF. PC/290/96, 7 May 1996.

7 Der Hohe Repräsentant ist Vorsitzender des Lenkungsausschusses des Friedensimplementierungsrates. Dem Lenkungsausschuß gehören ferner die Staaten der G-8, die Orga-

Nach bilateralen deutsch-französischen Konsultationen wurde innerhalb der EU die Idee eines neuen Stabilitätspakts besprochen und anschließend in einen größeren internationalen Rahmen eingebracht. Am 13. Dezember 1995 trafen in Royaumont bei Paris kurz vor der feierlichen Unterzeichnung des in Dayton vereinbarten Friedensplans die Außenminister der 15 EU-Mitglieder, Vertreter der fünf aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Nachfolgestaaten, ihrer vier nicht der EU angehörenden Nachbarstaaten, der USA, Rußlands, des Europarates und der OSZE - repräsentiert durch den Amtierenden Vorsitzenden, den Generalsekretär und den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten - zusammen. Die EU wurde durch Italien vertreten, das zu diesem Zeitpunkt die Präsidentschaft innehatte.<sup>8</sup> Bei dieser Gelegenheit wurde auf der Grundlage einer von der EU vorgelegten Plattform<sup>9</sup> die "Erklärung über den Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft" verabschiedet, die den sogenannten Royaumont-Prozeß in Gang setzte.

Dieser Prozeß ist im Rahmen der Friedenskonferenz von Paris angesiedelt. Er hat zum Ziel, einen Beitrag zur langfristigen Stabilität und guten Nachbarschaft in Südosteuropa und damit zum Aufbau eines "neuen Europa, eines Europa der Demokratie, des Friedens, der Einheit, der Stabilität und guten Nachbarschaft" zu leisten.<sup>10</sup> Der Ansatz soll die Umsetzung des Friedensplans begleiten und diesen in eine langfristige Perspektive einfügen, ohne jedoch von dessen unmittelbaren Aufgaben abzulenken. Die bereits angesprochenen Bedenken, daß der Dayton-Prozeß unter der Initiative der EU leiden könnte, wurde dadurch ausgeräumt, daß in der Erklärung von Royaumont die Prioritäten eindeutig gesetzt wurden. Demnach geht es - "nach einem notwendigen zeitlichen Abstand"<sup>11</sup> - um einen gemeinsam durchzuführenden und langfristig angelegten Prozeß, der die sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen von Dayton ergänzen soll, indem Überlegungen angestellt werden über "die schrittweise Wiederherstellung von Dialog und Vertrauen, über die Prävention von Spannungen und Krisen sowie über Versöhnung, regionale Zusammenarbeit, wirtschaftlichen Wiederaufbau

---

nisation der Islamischen Konferenz, die EU-Präsidentschaft und die Europäische Kommission an. Vgl. Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995, United Nations Security Council, S/1995/1029, S. 5f. und 9-11 (zit. S/1995/1029).

8 Die Europäische Kommission war nicht vertreten.

9 Vgl. European Union, Process of Stability and Good Neighbourliness in South-East Europe: Platform for the Development of the Process, hektogr. Ms. Alle wörtlichen Zitate aus englischen oder französischen Quellen sind Übersetzungen des Autors.

10 Vgl. Déclaration sur le processus de stabilité et de bon voisinage, Royaumont, 13. Dezember 1995, hektogr. Ms.

11 Ebenda.

und gute Nachbarschaft".<sup>12</sup> Der Anwendungsbereich bleibt zunächst auf das Gebiet beschränkt, das von den Friedensvereinbarungen erfaßt wird. Jeder Staat und jede Organisation werden aufgefordert, "je nach eigenen Wünschen und Möglichkeiten einen Beitrag zu der Maßnahme zu leisten".<sup>13</sup> Wie im Stabilitätspakt für Europa werden Begleitmaßnahmen zur Finanzierung von grenzüberschreitenden Projekten in Aussicht gestellt, die auf "Identifizierungstagungen" konkretisiert werden sollen. Die Royaumont-Initiative will aber weder wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe leisten noch Infrastrukturprojekte fördern. Sie ist vielmehr als politischer Prozeß angelegt, der, in Symbiose mit dem regionalen Ansatz der EU und in Zusammenarbeit mit anderen regionalen Initiativen,<sup>14</sup> auf die Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Unterstützung der Zivilgesellschaften abzielt.

Diese ausdrücklich vom Stabilitätspakt für Europa inspirierten Überlegungen sollen im Rahmen der OSZE fortgeführt werden, sobald von dieser ein "Regionalität für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa" eingerichtet worden ist, an dem alle Staaten der Region gleichberechtigt teilnehmen. Die Pariser Vorstellung von einer Institutionalisierung dieses neuen Vorhabens als "Open-end-Veranstaltung" im Rahmen der OSZE war nicht konsensfähig. Schon alleine der Status der BRJ, deren Teilnahme an der OSZE seit 1992 suspendiert ist, sprach gegen ein solches Vorgehen. Eine Aufhebung der Suspendierung war nicht ratsam, da sie der wichtigste Anreiz seitens der OSZE für eine kooperativere Politik Belgrads war und die Verweigerung der Teilnahmerechte zugleich eine mögliche Blockadepolitik der BRJ verhinderte. Gleichwohl war unstrittig, daß die OSZE auch zu künftigen Treffen eingeladen werden würde, und es wurden seitens der EU Überlegungen angestellt, wie die Präsenz der OSZE - etwa durch die Übernahme der Sekretariatsgeschäfte der am Royaumont-Prozeß beteiligten Staatengruppe - stärker hervorgehoben werden könnte.<sup>15</sup>

Während die Umsetzung der zivilen Teile des Dayton-Abkommens äußerst zäh verlief, kam der parallel dazu initiierte Royaumont-Prozeß erst gar nicht richtig in Gang. Nach der Verabschiedung der Erklärung von Royaumont im Dezember 1995 fanden bis zum Frühjahr 1997 vier Tagungen statt. Auf dem ersten dieser Treffen, das am 24. April 1996 in Wien abgehalten wurde, präzisierten die Teilnehmer, daß es bei diesem Unternehmen nicht um Wiederaufbauprogramme oder Sicherheitskooperation gehe, sondern um einen umfassenden Stabilisierungsprozeß, insofern er politische, zivile, kulturelle oder informationsbezogene Aspekte im Zusammenhang mit der Herstellung guter Nachbarschaft und subregionaler Zusammenarbeit betreffe. Des weiteren wurden regelmäßige Treffen befürwortet. Schließlich übernahm die Präsi-

---

12 Ebenda.

13 Vgl. Platform, a.a.O. (Anm. 9), S. 2.

14 Siehe dazu weiter unten.

15 Vgl. ebenda, S. 1.

denschaft der EU vorläufig die Aufgabe, als Kontaktstelle für die Royaumont-Initiative zu fungieren.<sup>16</sup>

Ansonsten waren die ersten vier Folgetreffen des Royaumont-Prozesses recht ergebnisarm: Es wurde die Bedeutung des Prozesses hervorgehoben, über andere regionale Initiativen und Aktivitäten zur Stabilisierung der Region berichtet, an die Vorläuferfunktion des Royaumont-Prozesses für einen neuen runden Tisch für Stabilität in Südosteuropa im Rahmen der OSZE erinnert und das nächste Treffen angekündigt. Immerhin bot dieser Ansatz ein Forum, auf dem gleichberechtigt und unter Einschluß aller interessierten Akteure, also auch der BRJ, über die verschiedenen bi- und multilateralen Initiativen in der Region informiert und über Projekte zur Förderung der Stabilität gemeinsam nachgedacht wurde. Es kam zu ersten Kontakten und dem Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen regionalen und subregionalen Initiativen. Hoffnungsvoll stimmte dabei die Tatsache, daß der Wert und das Potential regionaler Zusammenarbeit zunehmend Anerkennung fanden. Gleichwohl blieb der Informationsaustausch verbesserungsfähig. Von Koordination konnte noch keine Rede sein, folglich blieben auch Synergieeffekte blockiert.<sup>17</sup>

Erste Fortschritte brachte das fünfte Folgetreffen, das am 27. Oktober 1997 in der Türkei stattfand. An erster Stelle ist der Beschluß zu nennen, endlich die Stelle eines Koordinators einzurichten und ein kleines Sekretariat für den Royaumont-Prozeß zu installieren. Auf eine Person konnten sich die EU-Länder zunächst noch nicht einigen. Im Gespräch waren der österreichische Koordinator der Southeast European Cooperative Initiative (SECI), Erhard Busek, der bereits aus systematischen Gründen, d.h. wegen des "*double hatting*", sicherlich eine gute Wahl gewesen wäre, und der griechische Diplomat Roumeliotis. Da Frankreich das "*double hatting*" mit der "amerikanischen Initiative" SECI ablehnte, einigte man sich vor dem nächsten Treffen auf den griechischen Kandidaten.

Ferner wurden die Verantwortlichkeiten des Koordinators festgelegt. Er soll zuständig sein für die Außendarstellung und den Fortgang des Royaumont-Prozesses, die Erstellung der vorläufigen Agenda und die Implementierung der Beschlüsse und Leitlinien. Ferner soll er als Kontaktstelle für alle staatlichen und nichtstaatlichen Teilnehmer des Royaumont-Prozesses dienen sowie als Koordinator für die Zusammenarbeit mit anderen regionalen und subregionalen Initiativen fungieren. Des weiteren hat er die Aufgabe, grenzüberschreitende Projekte oder Programme in den Bereichen Kultur, Religion, Sport, Information, Bildung, Wissenschaft und Technologie zu identifizieren,

---

16 Vgl. Process of stability and good-neighbourliness in South-East Europe, Identification meeting, Wien, 24. April 1996, Chairman's summary, hektogr. Ms., S. 1-2.

17 Vgl. dazu auch Presidency of the European Union, Stability Pact, Stability and Good Neighbourliness in South East Europe, regional and sub-regional cooperation, OSCE Review Meeting, Working Group 2 (a), 18. November 1996.

zu planen und zu organisieren, Finanzierungsquellen zu mobilisieren sowie jene gesellschaftlichen Kräfte zusammenzubringen, die zum Aufbau einer Zivilgesellschaft beitragen können. Schließlich soll er nicht nur Kontakte zwischen Sponsoren und lokalen Projekten herstellen, sondern auch mit dem OSZE-Sonderbeauftragten für regionale Vertrauensbildung und Abrüstung gemäß Annex I-B, Artikel V, des Dayton-Vertrages.<sup>18</sup>

Schließlich wurden erstmals die in Frage kommenden Unterstützungsprogramme von einem Vertreter der Europäischen Kommission dargelegt. Von vornherein stand ja fest, daß der Royaumont-Prozeß ein primär politisches Unterfangen ist, für das keine speziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Unterstützungsmaßnahmen müssen vielmehr hauptsächlich aus den PHARE-Unterprogrammen entnommen werden, sofern die Vergabekriterien erfüllt werden. Außerhalb von PHARE gibt es nur eine einzige EU-Budgetlinie zur Unterstützung von Demokratisierungsmaßnahmen im ehemaligen Jugoslawien. Diese sehr begrenzten Finanzmittel kommen vor allem Bosnien zugute, zu einem geringen Teil auch Kroatien und der BRJ. Da die beiden letztgenannten Länder bislang noch nicht die im regionalen Konzept präzisierten politischen Bedingungen für die PHARE-Hilfe erfüllen, stehen für sie nur diese bescheidenen Mittel zur Verfügung.<sup>19</sup>

Weitere Fortschritte konnten auf dem sechsten Folgetreffen erzielt werden. So wurde erstmals der "Top-down"-Ansatz von Royaumont konkret verbunden mit einem zivilgesellschaftlichen "Bottom-up"-Element. Im Vorfeld der Konferenz fand ein Treffen von Journalistenorganisationen aus achtzehn Teilnehmerstaaten statt, auf dem ein "Medienaktionsplan für Frieden, Verständnis und Toleranz in Südosteuropa" verabschiedet und später von den Teilnehmern des Royaumont-Prozesses begrüßt wurde. Künftig sollen weitere NGO-Treffen mit den Folgekonferenzen gekoppelt werden. Des weiteren nahmen erstmals der Koordinator von SECI und ein Vertreter des Europäischen Parlamentes teil. Ferner wurden 45 Projekte eingereicht, von denen 36 die Royaumont-Bewertungsstandards - vor allem regionale Netzwerkbildung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Kontinuität, kleiner und mittlerer Projektumfang - erfüllen.<sup>20</sup> Besonders aktiv sind NGOs aus

---

18 Vgl. Description of Tasks of Royaumont Process Coordinator, DG E, PESC IV, Nr. 11629/97, S. 2f.

19 Vgl. Intervention by the Representative of the European Commission, EU Assistance in South Eastern Europe, Istanbul, 27. Oktober 1997.

20 Vgl. Updated Description of Programs Submitted to the Royaumont Process, April 1998 hektogr. Ms. Die größtenteils von NGOs vorgeschlagenen Projekte zielen auf folgende Bereiche: Medien (6), interethnischer Dialog (3), Dialog zwischen Nachwuchspolitikern (2), akademische Kooperation und Ausbildung (7), wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (7), Zusammenarbeit zwischen Frauenorganisationen (3), Städtepartnerschaft (1), Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften (1), Jugendzusammenarbeit (1), kulturelle Kooperation (6), Zusammenarbeit in Geschäfts- und Rechtsfragen (2), interparlamentarischer Dialog (1), Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen (2), Umweltkooperation (3).

Griechenland, der BRJ und aus Mazedonien. Griechenland, Luxemburg und die Niederlande haben die Finanzierung erster Vorhaben in Aussicht gestellt. Schließlich wurde auch über die Lage im Kosovo gesprochen, wobei die Vertreter der BRJ und Rußlands die bekannte Linie vertraten, es handele sich um eine innere Angelegenheit der BRJ, und damit ihre isolierte Position verdeutlichten. Innerhalb der EU bestand Einvernehmen darüber, daß eine von Belgrad für das nächste Royaumont-Treffen offerierte Einladung deshalb derzeit nicht akzeptabel ist. Es findet aus diesem Grunde in der zweiten Jahreshälfte 1998 in Tirana statt.

#### *Das Regionalkonzept der EU*

Die Initiative von Royaumont galt es einzubetten in einen umfassenden Politikansatz für die Konfliktregion. Bereits auf der Londoner Konferenz zur Umsetzung des Friedensplanes von Dayton war u.a. das Ziel benannt worden, die Beziehungen zwischen Bosnien und seinen Nachbarn sowie der ganzen Region zu normalisieren und schrittweise vertragliche Beziehungen mit der EU im Rahmen eines regionalen Ansatzes aufzubauen.<sup>21</sup> Dementsprechend legte die Europäische Kommission einen Bericht über die "Perspektiven für die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und die Mittel der Gemeinschaft zur Förderung dieser Zusammenarbeit" vor, der am 26. Februar 1996 vom Rat gebilligt wurde.<sup>22</sup> Das Regionalkonzept bezieht sich in erster Linie auf jene Länder, für die keine Mandate zur Aushandlung von Assoziationsabkommen bestehen: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die BRJ, Mazedonien und Albanien. Ziel ist "die Wiederherstellung bzw. Schaffung eines nationalen Rahmens für jeden der betreffenden Staaten".<sup>23</sup> In politischer Hinsicht haben der Aufbau staatlicher Strukturen und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Priorität. In ökonomischer Hinsicht geht es zunächst um den Wiederaufbau der Wirtschaft, die Instandsetzung der Infrastruktur und den Übergang zur Marktwirtschaft als Voraussetzung für die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit.

Das regionale Konzept wird als Mittel angesehen, die politischen und wirtschaftlichen Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Es handelt sich um ein Konzept der umfassenden regionalen Zusammenarbeit, das als Anreiz dienen soll für die Zusammenarbeit a) zwischen den betreffenden Ländern, b) zwischen diesen und ihren Nachbarländern und c) zwischen ihnen und der EU. Wie bereits in der Plattform vom 13. Dezember 1995 wird ausdrücklich fest-

---

21 Vgl. S/1995/1029, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

22 Vgl. SEK(96) 252 endg., Brüssel, 14. Februar 1996.

23 Ebenda, S. 2.

gestellt, daß es nicht darum gehe, "diese Staaten in neue Grenzen oder in eine neue Form eines Balkanpaktes zu zwingen".<sup>24</sup> Der Rat weist außerdem darauf hin, daß die zentralen Konfliktthemen, nämlich Minderheiten und Grenzen, nicht Gegenstand dieses Prozesses sind.<sup>25</sup>

Der regionale Ansatz soll über zwei Hebel gefördert werden: das konditionierte Angebot der Herstellung und Intensivierung der Beziehungen mit der EU sowie finanzielle und technische Unterstützung. Zentrale Auflage ist die Einhaltung der in Dayton eingegangenen Verpflichtungen. Des weiteren soll die Reaktion auf das Nachsuchen der Länder um eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit der EU in jedem einzelnen Bereich davon abhängig gemacht werden, daß parallele Fortschritte auch mit den Nachbarländern erzielt werden. Das Ausmaß der Zusammenarbeit mit der EU soll also von der Bereitschaft zur regionalen Kooperation bestimmt werden.

Im Laufe des Sommers 1996 besuchten Kommissionspräsident Jacques Santer, der italienische Außenminister und amtierende Ratspräsident Lamberto Dini die betreffenden Länder, um ihnen das Konzept der Union zu erläutern. Anschließend legte die Kommission dem Rat einen Bericht über "Gemeinsame Grundsätze für die künftigen vertraglichen Beziehungen mit bestimmten Ländern Südosteuropas" vor, der am 28. Oktober 1996 angenommen wurde.<sup>26</sup> Darin wird nochmals der Grundgedanke des Regionalkonzepts verdeutlicht, daß die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staaten eine unentbehrliche Voraussetzung für den Aufbau engerer Beziehungen zur Europäischen Union sei. Die nachhaltige Entwicklung soll sich eher auf die regionale Zusammenarbeit stützen als auf externe Unterstützung.

Hinsichtlich des geographischen Geltungsbereichs unterscheidet die Union zwei Gruppen: Albanien und Mazedonien einerseits und die drei unmittelbar in den Konflikt verwickelten Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die BRJ andererseits. Die zuerst genannten Länder waren weder Kriegspartei noch sind sie Vertragspartei des Friedensabkommens von Dayton/Paris. Zudem unterhalten sie bereits engere Beziehungen mit der EU. Schließlich sind in den angestrebten bilateralen Abkommen mit der EU andere institutionelle Mechanismen und ein anderer Zeitplan für die Verhandlungen vorgesehen, "da sie weder durch dieselben Interdependenzen noch durch dieselben politischen Auflagen erschwert werden wie im Falle der anderen drei Länder".<sup>27</sup> Die nächsten Abkommen mit Albanien, mit dem bereits 1992 ein nichtpräferentielles Handelsabkommen abgeschlossen wurde, sollen ähnliche Bestimmungen über die regionale Zusammenarbeit enthalten wie das Handels- und

---

24 Ebenda, S. 3.

25 Vgl. Schlußfolgerungen des Rates vom 26. Februar 1996, 5379/96, Anlage 3, S. 12.

26 KOM(96) 476 endg., Brüssel, 2. Oktober 1996.

27 Ebenda, S. 3.

Kooperationsabkommen mit Mazedonien, das am 20. Juni 1996 paraphiert wurde und im Januar 1998 in Kraft getreten ist.<sup>28</sup>

Mit den drei anderen Ländern konnten aufgrund der genannten Umstände entsprechende Abkommen noch nicht ausgehandelt werden; sie werden allerdings mit besonderen Auflagen in Aussicht gestellt. Dazu gehören insbesondere die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Rückkehrmöglichkeit für Flüchtlinge, der Aufbau demokratischer Institutionen, wirtschaftliche Reformen, die Bereitschaft zu kooperativen Beziehungen untereinander, ein hohes Maß an Autonomie für den Kosovo und *last but not least* die vollständige Einhaltung der Bestimmungen des Friedensvertrages. Die künftigen Abkommen machen die wirtschaftliche und finanzielle Kooperation davon abhängig, "daß die jeweiligen Länder zur Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn und zur Entwicklung grenzübergreifender Projekte in allen von ihnen abgedeckten Bereichen bereit sind".<sup>29</sup> Dafür sollen vor allem die Instrumente des PHARE-Programms eingesetzt werden, wobei vorgesehen ist, den subregionalen Kooperationsrahmen auch auf die anderen Länder der Region auszuweiten. Handelszugeständnisse der EU werden an die Auflage geknüpft, daß sich diese Länder zuvor gegenseitig ähnliche Vergünstigungen zugestehen. Gleiches gilt für andere Bereiche, wie den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

Das andere zentrale Instrument der EU ist der politische Dialog. Dieser soll möglichst auf subregionaler Ebene stattfinden und die betroffenen Länder zu unmittelbaren Gesprächen zusammenführen. Es soll zunächst eine gemeinsame Erklärung angestrebt werden, in der sich alle zur Unterstützung der Royaumont-Initiative bereit erklären und den politischen Dialog als Instrument in diesem Prozeß anerkennen. Des weiteren ist eine "Evolutivklausel" vorgesehen, in der die wichtigsten Auflagen für die Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU eindeutig festgelegt sind. Sie wird ergänzt durch eine "Suspensivklausel", welche die Möglichkeit bietet, Abkommen und finanzielle Zusammenarbeit im Falle von Verstößen gegen die Auflagen auszusetzen. Die Verpflichtungen sollen durch regelmäßige Berichterstattung und ein institutionalisiertes Kontrollverfahren überprüft werden. Neben einem Kooperationsausschuß, der gewöhnlich die Anwendung der Abkommen überwacht, wird die Einrichtung einer Gemeinsamen Programmierungs- und Monitoringkommission (GPMK) für regionale Projekte vorgeschlagen, an der auch Albanien und Mazedonien sowie andere interessierte Länder der Region teilnehmen sollen.

---

28 In Artikel 45 des Kooperationsabkommens heißt es u.a., daß "die Bereitschaft der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien zur Zusammenarbeit mit anderen Ländern der Region und zur Herstellung gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu diesen Ländern ein wichtiger Faktor der Entwicklung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien ist". Ebenda, S. 11.

29 Ebenda, S. 6.

Aus dem regionalen Konzept leitete der Rat am 29. April 1997 ein Strategiepapier ab. In dessen Mittelpunkt steht die Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen mit den fünf Balkanländern, mit denen noch kein Assoziationsabkommen besteht. Es wird ein relativ detailliertes Schema entworfen, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um eine bestimmte Stufe der Beziehungen und der Zusammenarbeit zu erreichen. Das abgestufte Konzept unterscheidet zwischen der Gewährung autonomer Handelspräferenzen, der Vergabe von PHARE-Mitteln und der Entwicklung vertraglicher Beziehungen sowie zwischen allgemeinen Bedingungen, die für alle gelten, und spezifischen Bedingungen, die in unterschiedlicher Ausprägung auf die drei ehemaligen Konfliktparteien Anwendung finden sollen.<sup>30</sup>

Für Kroatien werden z.B. die Öffnung der Zollgrenze zur Republika Srpska und der Nachweis gefordert, daß in glaubwürdiger Weise Druck auf die bosnischen Kroaten ausgeübt wird, die gemeinsamen Institutionen der Föderation nicht länger zu blockieren. Bosnien-Herzegowina soll funktionsfähige Institutionen schaffen, eine Außenhandels- und Zollpolitik festlegen, den Waren- und Kapitalverkehr liberalisieren und sich in Brcko und Mostar sowie bei der Verwaltung der Föderation kooperativer zeigen. Die BRJ wiederum soll Druck auf die bosnischen Serben ausüben, beim Aufbau der Institutionen und bei der Durchführung der Vertragsbestimmungen mitzuarbeiten, sowie einen "echten Dialog" mit den Kosovo-Albanern "über den Status des Kosovo innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien" aufnehmen, der einen hohen Grad an Autonomie gewährleistet.<sup>31</sup>

Das regionale Konzept der EU findet im Strategiepapier seine bislang differenzierteste Weiterentwicklung für die davon betroffenen fünf Staaten des ehemaligen Jugoslawien. Es ist zu verstehen als ergänzendes, auf EG-Instrumente zurückgreifendes Element eines politischen Stabilisierungsprozesses, der in Zusammenarbeit mit anderen regionalen Initiativen vorangebracht werden soll. Diese Regionalinitiativen sollen im folgenden kurz vorgestellt werden, weil sie im Rahmen des Royaumont-Prozesses eine Rolle spielen.

#### *Die Southeast European Cooperative Initiative (SECI)*

1996 starteten die USA die Southeast European Cooperative Initiative. Sie richtet sich an elf Länder: die fünf Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, ihre Nachbarn (sofern sie nicht Mitglied der EU sind) sowie Moldau, die Türkei und - als einziges Mitglied der EU - Griechenland. Kroatien unterzeichnete die Absichtserklärung jedoch nicht, weil es sich als Teil West-

---

30 Vgl. Schlußfolgerungen des Rates zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und bestimmten Ländern Südosteuropas, in: EU-Bulletin 4/1997, 2.2.1 (zit. Strategiepapier).

31 Vgl. ebenda.

europas betrachtet. Die Einladung an die BRJ ist wegen der politischen Verhältnisse bis auf weiteres zurückgezogen worden. Die Anfang 1998 von den USA angekündigte Aufhebung dieser Suspendierung wurde nach der Verschärfung der Lage im Kosovo revidiert. SECI arbeitet nicht mit den Entitäten Bosnien-Herzegowinas zusammen, sondern nur mit dem Gesamtstaat.

Im Gegensatz zum Royaumont-Prozeß verfügt SECI von Beginn an über eine klare Struktur, bestehend aus einem vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE vorgeschlagenen Koordinator, einem Agenda-Komitee, *Ad-hoc*-Expertentreffen und, daraus resultierend, Projektgruppen, einem für die Kontakte zur Privatwirtschaft zuständigen Business Advisory Council und technischer Unterstützung durch die Economic Commission for Europe der UNO (ECE).<sup>32</sup> Ein kleines Sekretariat ist zwar bei der OSZE in der Wiener Hofburg untergebracht und erhält technische Unterstützung, allerdings ist SECI kein Teil der OSZE-Struktur. SECI will ausdrücklich nicht in Konkurrenz zu anderen Initiativen treten, sondern diese ergänzen. Gleichwohl löste die US-Initiative in Brüssel zunächst eine gewisse Verwunderung aus. Diese ist mittlerweile einem kooperativen Verhältnis gewichen. So hat es verschiedene Koordinierungstreffen gegeben, die zu einer ersten Klärung der Aufgabenverteilung und zum Aufbau von Kommunikationsstrukturen geführt haben. SECI sucht die Zusammenarbeit mit anderen Regionalinitiativen. So regte sie das Treffen der Koordinatoren von SECI, der Zentraleuropäischen Initiative (Central European Initiative, CEI) und der Schwarzmeerkoooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC) im Dezember 1997 an und lädt Vertreter dieser Initiativen zu den Sitzungen des Agenda-Komitees und der Projektgruppen ein.

SECI will regionale Verbindungen fördern mit dem Ziel, kooperative Strukturen in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt aufzubauen. Sie möchte europäische und amerikanische Privatinvestitionen in die Region ziehen und dazu beitragen, daß die betroffenen Länder ihre Ressourcen durch Zusammenarbeit effizienter nutzen. Wege zu internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sollen geebnet werden, private Investoren durch konkrete Projekte<sup>33</sup> zum Engagement bewogen und andere Staaten als sogenannte "Unterstützerstaaten" für einzelne Projekte

---

32 Vgl. Statement of Purpose. The Southeast European Initiative, [http://www.unece.org/se-ci\\_sop.htm](http://www.unece.org/se-ci_sop.htm).

33 Bislang sind sieben Projekte angeregt worden: Infrastrukturmaßnahmen im Grenzbereich, Steigerung der Energieeffizienz, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Identifizierung von Engpässen in den Hauptverkehrslinien der Region, Ausbau des Pipelinesystems für Naturgas, Wasseraufbereitungsprogramm für die Donau, regionale Vernetzung der Elektrizitätswerke. Vgl. Regional Economic Cooperation: A Bosnia and Herzegovina Perspective, Statement by Eberhard Busek, SECI Coordinator, September 1997, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 54-58.

gewonnen werden.<sup>34</sup> Hauptziele sind die langfristige Konfliktprävention durch Vernetzung mittels konkreter Wirtschafts- und Umweltprojekte sowie das Heranführen dieser Region an die euro-atlantischen Strukturen.<sup>35</sup>

#### *Andere regionale Initiativen*

Die älteste unter ihnen ist die im Februar 1992 begonnene Wirtschaftskooperation der Anrainer des Schwarzen Meeres. Mit Bulgarien, Griechenland und Rumänien sind drei Nachbarstaaten des ehemaligen Jugoslawien beteiligt, mit Rußland und der Türkei zwei wichtige Akteure bei der Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens. Die genannten Länder sind zugleich Teilnehmer am Royaumont-Prozeß. Auf einem Gipfeltreffen im Oktober 1996 beschlossen die an der Schwarzmeerkoooperation beteiligten zehn Länder, eine gemeinsame Politik zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU anzustreben. Die EU-Kommission wünscht sich ihrerseits eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Anrainern des Schwarzen Meeres, weil dadurch die Stabilität einer Region gestärkt wird, die "für die Europäische Union von wachsender strategischer Bedeutung (ist), die im Zuge der Erweiterung noch zunehmen wird".<sup>36</sup> Den Treffen der Schwarzmeerkoooperation wohnten u.a. die Präsidentschaft der EU und Vertreter der EBRD, der CEI und der ECE bei.<sup>37</sup>

Die Zentraleuropäische Initiative wurde im Juli 1992 von fünf ehemaligen Mitgliedern der durch den Jugoslawienkonflikt zerfallenen Hexagonale, Polen, Ungarn, Tschechoslowakei, Österreich und Italien, sowie von den gerade unabhängig gewordenen ehemaligen jugoslawischen Republiken Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina gegründet.<sup>38</sup> Sie umfaßt heute sechzehn Staaten, d.h. außer der BRJ alle Länder aus Mittel- und Südosteuropa, darunter zwölf Teilnehmer des Royaumont-Prozesses. Die CEI befaßt sich hauptsächlich mit Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, des regionalen politischen Dialogs und der Annäherung an die EU. Sie verfügt über eine Präsidentschaft, ein ständiges Sekretariat in Triest und über ein Projektsekretariat bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Die EU-Mitglieder und die Europäische Kommission, die 51 Prozent Anteile an

---

34 Bis März 1997 erklärten sich die USA, die Schweiz und Italien bereit, Unterstückerstaaten zu werden. Vgl. Shifter on Southeast European Initiative, in: US Information and Texts, 2. April 1997, S. 31-33. Später kamen Österreich und Deutschland hinzu. Vgl. SECI Activity Report 1997, Wien 1998, S. 3.

35 Vgl. [http://www.unece.org/seci/seci\\_1.htm#Goals](http://www.unece.org/seci/seci_1.htm#Goals).

36 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, Regionale Zusammenarbeit am Schwarzen Meer: Aktueller Stand und mögliche Schritte der EU zur Förderung des weiteren Ausbaus dieser Zusammenarbeit, Brüssel, 14. November 1997, KOM(97) 597 endg.

37 Vgl. MFA-Black Sea Economic Cooperation, <http://www.access.ch/tuerkei/GRUPF/bsec5.htm>.

38 Vgl. zur Entwicklung der CEI <http://www.digit.it/ceinet/ceibroch/history.htm>.

der EBRD halten, haben 1996 den Beitrag der CEI zur regionalen Stabilität offiziell anerkannt und streben seitdem eine engere Kooperation an.<sup>39</sup>

Auf bulgarischer Initiative beruht das Projekt einer Balkankonferenz über Stabilität und Zusammenarbeit in Südosteuropa. Am 6./7. Juli 1996 einigten sich in Sofia die Außenminister Albaniens, Bosnien-Herzegowinas, Bulgariens, Griechenlands, Rumäniens, der BRJ und der Türkei auf enge Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Sie erklärten dabei ihre Bereitschaft, zum Wiederaufbau Bosniens beizutragen.<sup>40</sup> Rußland, die USA und Mazedonien waren nicht, die Präsidentschaft der EU war als Beobachter vertreten, ebenso Kroatien und Slowenien. Knapp ein Jahr später verabschiedete die Außenministerkonferenz der sieben Staaten - dieses Mal nahmen Mazedonien statt Bosnien-Herzegowina und Beobachter aus siebzehn Ländern, einschließlich der Mitglieder der Bosnien-Kontaktgruppe, teil - die "Erklärung von Thessaloniki". Darin bekundeten die Teilnehmer ihre Entschlossenheit, gutnachbarschaftliche Beziehungen, Stabilität und regionale Zusammenarbeit zu fördern.<sup>41</sup>

Parallel zu und unabhängig von der Konferenz der Außenminister in Thessaloniki versammelten sich in Sofia auf amerikanische Initiative die Verteidigungsminister Albaniens, Bulgariens, Griechenlands, Mazedoniens, Rumäniens, Sloweniens, der Türkei und der USA, um über sicherheitspolitische Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen zu beraten. In der Schlußerklärung wurde die NATO als die "Haupttriebkraft bei der Errichtung der europäischen Sicherheitsarchitektur" bezeichnet.<sup>42</sup> Rußland war ebenso wenig eingeladen wie Vertreter Westeuropas. Im Frühjahr 1998 beschlossen die sieben südosteuropäischen Staaten, eine multilaterale Friedensstreitmacht in Brigadestärke aufzustellen.<sup>43</sup>

Anfang November 1997 fand schließlich auf griechische Initiative eine Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs aus acht südosteuropäischen Ländern statt, darunter auch die BRJ, Mazedonien, Albanien und - allerdings nur als Beobachter durch den stellvertretenden Außenminister repräsentiert - Bosnien-Herzegowina. Die Teilnehmer verabschiedeten eine Erklärung, in der sie den Willen zur Zusammenarbeit bekundeten und Felder einer zukünftigen Kooperation benannten, u.a. Verkehr, Energieversorgung, Kampf gegen

---

39 Vgl. Bericht der Kommission an den Rat über die Zusammenarbeit der EU mit der Zentraleuropäischen Initiative, KOM(96) 601 endg. vom 4. Dezember 1996, S. 292f., und Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1996, Brüssel, Luxemburg 1997, S. 292f.

40 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 25. Juli 1996, S. 41279.

41 Vgl. <http://greekembassy.org/press/bulletin/jun9/.html#1>, S. 1.

42 Vgl. Internationale Politik 11/1997, S. 143f.

43 Diese US-Initiative, die gewissermaßen das militärische Gegenstück zu SECI darstellt, führte bislang zu 27 Folgeaktivitäten. Die amerikanischen Regionalisierungsbemühungen werden durch bilaterale Unterstützungsmaßnahmen ergänzt und in einem Aktionsplan für Südosteuropa zusammengefaßt. Vgl. Fact Sheet on Southeast European Action Plan, 10. Februar 1998, hektogr. Ms.

die organisierte Kriminalität, den Rauschgift- und Waffenhandel, den Terrorismus und die illegale Einwanderung. Dieser Konferenzprozeß soll 1998 mit einem Treffen in der Türkei fortgesetzt werden, bei dem auch über die Einrichtung eines Sekretariats entschieden werden soll.<sup>44</sup>

Von den aufgeführten Regionalinitiativen ist SECI die aktivste und, aus Sicht der Akteure vor Ort mit Blick auf den Promoter USA und erhoffte Investitionen, die attraktivste. Die anderen Initiativen müssen sich erst noch konsolidieren. Sie sind entweder gerade erst entstanden, oder sie existieren bislang vorwiegend auf dem Papier. Die Vielzahl der jüngsten Südosteuropa-Initiativen aus der Region läßt ebenso auf diplomatischen Wettbewerb schließen wie auf mangelnde Abstimmung. Gleichwohl haben alle Bemühungen eines gemein: die Stabilisierung der Region durch den Aufbau kooperativer Strukturen auf den verschiedensten Ebenen. Insofern ergänzen sie - zumindest potentiell - den Royaumont-Prozeß.

#### *Auf dem Wege zu einem südosteuropäischen Pakt für Stabilität und Entwicklung?*

Die Royaumont-Initiative ist eine gute Idee, die allerdings bis Ende 1997 nicht richtig in Gang gekommen ist. Sie könnte 1998 aber an Dynamik gewinnen, wenn sich die jüngsten positiven Anzeichen fortsetzen und die internationale Staatengemeinschaft das notwendige Engagement zeigt. Der bisherige Mangel an Erfolg hat verschiedene Gründe.

- Zunächst sind der absolute Vorrang des Dayton-Abkommens und der äußerst mühsame Fortschritt bei der Umsetzung seiner zivilen Aspekte zu nennen. Diese schleppende Implementierung ist zum Teil auf Anlaufschwierigkeiten, bürokratische Schwerfälligkeit und mangelnde Koordination seitens der Geberländer und internationaler Organisationen zurückzuführen.
- Viel schwerer wiegt aber der Umstand, daß die unmittelbar Betroffenen ihrer Verantwortung nicht gerecht werden. Die politischen Führungen der "Patronagestaaten" Kroatien und BRJ erfüllen ihre in Dayton festgelegte Bringschuld bei den zivilen Aspekten nur widerwillig. In Bosnien-Herzegowina ist die Mitwirkung der traumatisierten Bevölkerung zögerlich und der vom Krieg belasteten politischen Führung Bosniens fehlt der Wille zur Zusammenarbeit in den gemeinsamen Institutionen. Die Wahl des gemäßigten Milorad Dodik zum Regierungschef der serbischen Republika Srpska im Januar 1998 ist ein wichtiger Hoffnungsschimmer. Zudem wurde der internationale Druck seit der Friedensimplementierungskon-

---

44 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3., 4. und 5. November 1997.

ferenz vom 9./10. Dezember 1997 dadurch erhöht, daß sie die Autorität des Hohen Repräsentanten gestärkt und seine Kompetenzen erweitert hat.<sup>45</sup> Gleichwohl bleibt abzuwarten, ob auf diesem Wege die politischen und administrativen Voraussetzungen geschaffen werden können, die für den Aufbau einer Zivilgesellschaft notwendig sind.

- Dem Royaumont-Prozeß fehlte lange die notwendige Unterstützung aus den westlichen Hauptstädten, in denen angesichts der schwierigen Lage in Bosnien, anderer internationaler Ereignisse und einer knappen Personaldecke in den Außenministerien andere Prioritäten gesetzt wurden. Zudem dauerte es zwei Jahre, bis ein Koordinator ernannt werden konnte, der sich ausschließlich dieser Aufgabe widmet.
- Da die Initiative über keine eigenen Finanzmittel verfügt, fehlten die direkten finanzielle Anreize. Die schwache finanzielle Ausstattung der Royaumont-Projekte - bislang haben nur drei Staaten Finanzmittel für die ersten Projekte angekündigt - und das komplizierte Vergabeverfahren der EU mindert den Anreiz und die Wirksamkeit des Prozesses.
- Die im regionalen Konzept der EU formulierten Bedingungen für die Teilnahme am PHARE-Programm haben bislang zum Ausschluß Kroatiens und der BRJ geführt. Dadurch entfällt für diese Länder aber auch eine wichtige Finanzierungsquelle für Royaumont-Projekte.

Präventive Diplomatie ist ein undankbares Geschäft. Ist sie erfolgreich, merkt es kaum einer; scheitert sie bzw. findet sie nicht statt, kann ein Konflikt eskalieren. Der Stabilitätspakt für Europa von 1995 war ein insgesamt erfolgreicher Beitrag zur langfristigen Konfliktprevention, weil dadurch sehr früh und engagiert potentielle Konfliktherde multilateral bearbeitet werden konnten.<sup>46</sup> Er zielte nicht auf die unmittelbare Eindämmung von akuten Spannungen in Mittel- und Osteuropa, sondern auf die Verbesserung der sogenannten "*civic security*" durch die Stärkung der Demokratie und die Verbesserung der Minderheiten- und Menschenrechte sowie der wirtschaftlichen und sozialen Lage. Zudem förderte er durch konkrete Maßnahmen die Zusammenarbeit der betroffenen Staaten und der beteiligten internationalen Organisationen. Die Royaumont-Initiative verfolgt ähnliche Ziele, doch muß sie sich in einem völlig anderen Umfeld entfalten. Nach einem grausamen Krieg im ehemaligen Jugoslawien ging es zunächst um Konflikteindämmung, danach um Friedenskonsolidierung in Bosnien-Herzegowina.

---

45 Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Schlußdokument der Konferenz des Friedensimplementierungsrates für Bosnien und Herzegowina, Mitteilung Nr. 1172/97 vom 10. Dezember 1997.

46 Vgl. zur Begriffsbestimmung von langfristiger und kurzfristiger Prävention bzw. von "*early*" und "*late prevention*" Max van der Stoep, Key-Note Speech to the Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, in: CSCE/ODIHR, Bulletin 2/1994, S. 7-13 und Gareth Evans, Cooperating for Peace, St. Leonards 1993, S. 65-70.

Es gibt noch weitere Unterschiede zwischen dem Stabilitätspakt und der Royaumont-Initiative. Die Adressaten des Stabilitätspakts waren zum Zeitpunkt seiner Initiierung bereits mit der EU assoziiert und haben eine konkrete, auf politischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten beruhende Beitrittsperspektive und den festen Willen, diese zu nutzen. Die Hauptansprechpartner der Royaumont-Initiative haben hingegen entweder große Mühe, die politischen Mindestvoraussetzungen für konstruktive Beziehungen zur EU zu erfüllen, oder sie sind noch nicht willens dazu. Der Stabilitätspakt wurde mit großem diplomatischem Engagement verfolgt, wobei die sich überschneidenden Interessen der Hauptprotagonisten Frankreich und Deutschland ebenso eine Rolle spielten wie der durch den knappen Zeitrahmen von zehn Monaten erzeugte Erfolgsdruck. Dem Vorhaben von Royaumont mangelte es hingegen bislang an nachhaltiger diplomatischer Initiative. Schließlich konnte der Pakt problemlos in die OSZE überführt werden, ein runder Tisch für Südosteuropa im Rahmen der OSZE ist hingegen so lange unmöglich, bis die BRJ die Voraussetzungen für die Aufhebung ihrer Suspendierung geschaffen hat. Angesichts dieser Unterschiede ist es nicht erstaunlich, daß die Royaumont-Initiative nur allmählich aus den Startblöcken herauskommt. Die Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt zeigen, daß für einen erfolgreichen Verlauf von Prävention zumindest fünf Bedingungen erfüllt sein müssen:

1. Die Initiative muß von einer Kerngruppe gestützt werden. Der EU fällt dabei eine besondere Verantwortung zu, wobei Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien und Griechenland aufgrund ihrer spezifischen Interessen die dynamischen Kräfte sein müßten. Notwendig wäre auch ein enger Schulterschuß mit den USA, Rußland und der Türkei.
2. Es müssen adäquate Instrumente und Finanzmittel zur Verfügung stehen. Sie sollten vor allem dem Aufbau der Zivilgesellschaften gewidmet werden. Der auf Nachbarschaftsverträge zielende "*Top-down*"-Ansatz benötigt eine stärkere Unterfütterung durch den "*Bottom-up*"-Ansatz mit dem Ziel, die Trennlinien zwischen den Ethnien und den Gebieten/Staaten "von unten" aufzuweichen. Da die alten Eliten ihre Feindbilder nur schwer überwinden, müssen verstärkt alternative gesellschaftliche Kräfte gefördert werden. Dafür müssen die Vergabe- und Kontrollverfahren dezentralisiert und vereinfacht werden. Zudem sollten die politischen Konditionalitäten für die Vergabe von PHARE-Mitteln gelockert werden, damit auch gesellschaftliche Kräfte und NGOs aus Kroatien und der BRJ an grenzüberschreitenden zivilgesellschaftlichen Projekten teilnehmen können. Schließlich sollten verstärkt private Förderquellen zur Projektfinanzierung erschlossen werden.
3. Die Kooperationsbereitschaft *aller* Akteure ist unabdingbar. Sie ist zum einen Voraussetzung für die wünschenswerte regionale Vernetzung, zum

anderen für die Abstimmung der verschiedenen regionalen Initiativen. Eine solche Koordinierung erfordert wiederum einen besseren Informationsfluß, mehr Transparenz und größeres Verständnis für den potentiellen Wert von Arbeitsteilung. Sollen wirksame Synergieeffekte erzielt werden, müssen die beteiligten Staaten, internationalen Organisationen, regionalen Initiativen, NGOs und andere gesellschaftliche Akteure enger miteinander zusammenarbeiten. Aufgrund ihrer Projektkomplementarität sollten sich insbesondere die Royaumont-Initiative und SECI sehr eng abstimmen. Das personell zu verstärkende OSZE-Sekretariat könnte eine entsprechende Koordinierungsfunktion übernehmen.

4. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit muß sowohl gegenüber den Konfliktparteien als auch beim Aufbau vernetzter Zivilgesellschaften beherzigt werden. Um die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien zu fördern, sollte eine konsequente politische Linie verfolgt werden. Das gilt für die Frage der positiven und negativen Anreize ebenso wie für die Frage der Überstellung angeklagter Kriegsverbrecher an das Haager Tribunal. Klaffen Worte und Taten zu weit auseinander, so wird die Glaubwürdigkeit und damit ein zentrales Element von Prävention untergraben. Der Aufbau von Zivilgesellschaften erfordert ebenfalls einen langen Atem. Nachdem mittlerweile die ersten Royaumont-Projekte angelaufen sind, kommt es darauf an, sowohl in der Region für neue Projekte zu werben als auch ausreichende Mittel dafür bereitzustellen.
5. Präventive Diplomatie muß in eine umfassende Strategie der Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung eingebunden sein. Wie die verschiedenen Treffen von Vertretern südosteuropäischer Länder in jüngster Zeit gezeigt haben, nimmt die politische Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit zu. Es entstehen neue Dialogstrukturen, die konsolidiert und gebündelt werden müßten. Durch diese Stabilisierung des regionalen Umfeldes würde sich aber nicht nur der Druck auf die ehemaligen Konfliktparteien erhöhen, endlich die zivilen Auflagen von Dayton zu erfüllen, sondern vor allem auch auf die wirtschaftlich stark angeschlagene BRJ, sich bei der Regelung der äußerst heiklen Kosovo-Frage kooperativer zu zeigen. Vor diesem Hintergrund greift die Konzentration auf die drei Konfliktparteien (Dayton-Ansatz) mittlerweile ebenso zu kurz wie die Beschränkung auf fünf Balkanländer (regionales Konzept der EU). Die Stabilisierungsbemühungen sollten sich vielmehr verstärkt auf das gesamte regionale Umfeld richten. Der Royaumont-Prozeß bietet dafür den richtigen Rahmen. Er umfaßt die ganze Region Südosteuropa unter Ein-schluß der EU, der Türkei, Rußlands und der USA. Bislang hat er vor allem die propädeutische Funktion, der BRJ ein Forum zu eröffnen, außerhalb der OSZE die Möglichkeiten und Vorteile regionaler Zusammenarbeit zu erörtern. Mittlerweile nimmt Belgrad sowohl an den Konferenzen

der Außenminister der Balkanländer teil als auch an den Regionaltreffen der Staats- und Regierungschefs. An den anderen Initiativen wirkt es bislang nicht mit. Den übrigen Ländern des ehemaligen Jugoslawien stehen die CEI und die SECI offen. Die BSEC und die Konferenzprozesse kommen aus geographischen und politischen Gründen nicht für alle in Frage. Da nicht nur die Zusammensetzung der Initiativen variiert, sondern auch ihre Prioritäten und Ziele abweichen, wäre es ratsam, sie folgendermaßen in einen politischen Gesamtrahmen einzubinden:

- Ein erster Schritt wäre die Einberufung einer Gipfelkonferenz aller am Royaumont-Prozeß beteiligten Staaten und internationalen Organisationen. Ziel der Regionalkonferenz wäre es, eine permanente und flexible multilaterale Dialogstruktur in Form eines runden Tisches für Südosteuropa zu schaffen. Die Staats- und Regierungschefs könnten zunächst eine gemeinsame Erklärung über regionale Stabilität und Entwicklung verabschieden sowie eine Agenda mit einem konkreten Arbeitsprogramm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung entwerfen, das auf den Folgekonferenzen evaluiert und weiterentwickelt werden müßte.
- Auf der Grundlage dieser Erklärung sollten die verschiedenen Regionalinitiativen unter der Ägide der OSZE in einer politischen Plattform zusammengeführt werden. Wünschenswert wäre auch eine Anbindung der Gespräche über regionale Rüstungskontrolle, denn diese werden ja nicht innerhalb des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation stattfinden, sondern ebenfalls unter dessen "Ägide".
- Dieser Prozeß müßte in einen südosteuropäischen Pakt für Stabilität und Entwicklung münden, der in die OSZE zu überführen wäre, sobald die BRJ die Voraussetzungen dafür erfüllt.