

## Der Regionale Kooperationsrat – Neue Entwicklungen in Südosteuropa

Sebastian Rießbeck/Johannes Wendt

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Arbeitsweise und Ergebnisse des Stabilitätspaktes
- III. Der Regionale Kooperationsrat
- IV. Kritik

#### I. Einleitung

Nach über acht Jahren Arbeit soll nun der bisherige Stabilitätspakt für Südosteuropa bis Anfang 2008 in den Regionalen Kooperationsrat umgewandelt werden. Damit soll eine stärkere regionale Anbindung der Regierungen erfolgen. Es wird fortan vor allem Eigeninitiative der Staaten gefordert, um -längerfristig gesehen- die Eintrittskarte in die EU lösen zu können.<sup>1</sup>

Im folgenden werden Ergebnisse des Stabilitätspaktes im Allgemeinen und die des sogenannten Ersten Arbeitstisches für Demokratie und Menschenrechte im Besonderen beschrieben. In einem zweiten Teil werden Struktur und Ziele des Regionalen Kooperationsrates dargestellt.

#### II. Arbeitsweise und Ergebnisse des Stabilitätspaktes

Der Stabilitätspakt wurde als Antwort auf die Balkankonflikte der neunziger Jahre gegründet,<sup>2</sup> um für eine langfristige Per-

spektive für Frieden und Aussöhnung zu sorgen. Ähnlich wie der KSZE-Prozeß versuchte auch der Stabilitätspakt, in das Innere der Staaten hineinzuwirken.

An dem Pakt waren sämtliche Länder der Region,<sup>3</sup> die Europäische Kommission, zahlreiche internationale Organisationen<sup>4</sup> und Nichtregierungsorganisationen, die internationalen Finanzinstitute<sup>5</sup> sowie alle Staaten der EU und der G8 beteiligt. Es handelte sich bei diesem Zusammenschluß jedoch nicht um eine eigenständige internationale Organisation; auch verfügte der Pakt nicht über ein eigenes Budget. Die Aufgaben erstreckten sich vor allem auf Bereiche der Koordination der Akteure sowie auf das Verteilen der Gelder auf Projekte in der Region.

Die Schwerpunkte „Demokratie und Menschenrechte“, „Wirtschaft“ und „Sicherheit“ bildeten jeweils eigene „Arbeitstische“ (working tables<sup>6</sup>), die sich ihrerseits in jährlich wechselnde „Kernbereiche“ (core objectives) und „Arbeitsgruppen“ (task forces) aufteilten.

Die Ziele galten vor allem dem dauerhaften Frieden, der Stabilisierung des Balkans und der Integration in europäische und europä-

[www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp](http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp) abgerufen werden.

<sup>1</sup> „Wichtige Weichenstellung“ in: Deutsche Welle. Abrufbar unter [www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2517880,00.html](http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2517880,00.html). Alle im Folgenden zitierten Internetseiten wurden am 15. Oktober 2007 zuletzt besucht.

<sup>2</sup> Der Stabilitätspakt wurde 10. Juni 1999 in Köln unterzeichnet. Der Vertragstext kann unter

<sup>3</sup> Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Moldawien, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

<sup>4</sup> UN, OSZE, Europarat, UNHCR, NATO und OECD.

<sup>5</sup> IWF, Weltbank, EIB (Europäische Investitionsbank) und EBWE (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung).

<sup>6</sup> Die englischsprachigen Dokumente des Stabilitätspaktes sind unter [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org) abrufbar.

isch-transatlantische Beziehungen. Eng verknüpft mit der Arbeit des Stabilitätspaktes war der Gedanke, mögliche Konflikte präventiv durch Kooperation der Staaten zu vermeiden.<sup>7</sup> Exemplarisch wurde dies an der *Arbeitsgruppe Medien* (Media Task Force) deutlich, die sich der Medien bediente, um länderübergreifend aktuelle Themen und Probleme zur Diskussion zu geben.

Erste Maßnahmen nach den Balkankriegen richteten sich zunächst auf die Lösung ganz akuter Probleme, etwa der Räumung von Landminen und den Flüchtlingsströmen.<sup>8</sup> Später standen dann sozialer und demokratischer Aufbau der Region im Mittelpunkt.

Obwohl hier die Ergebnisse des ersten Arbeitstisches im Vordergrund stehen sollen, vermag man mit Blick auf die Ergebnisse der Arbeitstische „Wirtschaft“ und „Sicherheit“ eine umfassendere Bilanz des Paktes zu ziehen. Oftmals fand die Arbeit der Gruppen übergreifend statt und wirkte sich somit direkt auf „Demokratie und Menschenrechte“ aus.

### 1. Arbeitstisch „Ökonomischer Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung“

Der Arbeitstisch „Ökonomischer Wiederaufbau, Zusammenarbeit und Entwicklung“ hatte wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in der Region zum Ziel. Die Kernbereiche<sup>9</sup> in diesem Sektor waren zuletzt Energie und sonstige regionale Infrastruktur (Energy and other Regional Infrastructure) sowie Handel, Investitionen und Arbeit (Trade, Investment and Employment). Durch die Entwicklung und Anwendung regionaler Strategien in Handel, Infrastruktur und Investment sollten die

gesteckten Ziele im wirtschaftlichen Sektor erreicht werden.<sup>10</sup>

Nach den Kriegen entwickelte sich das Wirtschaftswachstum der Staaten über die Jahre kontinuierlich positiv. So sank die Inflation auf ein erträgliches Maß, während das Bruttoinlandsprodukt zu steigen begann.<sup>11</sup> In vielen Regionen, insbesondere dem Kosovo, lebt jedoch ein Großteil der Bevölkerung noch heute in Armut.

Im Oktober 2005 kam es zum Abschluß eines Energievertrages, der die Elektrizitätssysteme der südosteuropäischen Länder zusammenführte und auf den Energiemarkt der Europäischen Union vorbereitete.<sup>12</sup> Mit der Erweiterung des Zentraleuropäischen Freihandelsabkommens („Central European Free Trade Agreement“ - CEFTA)<sup>13</sup> wurden im Rahmen des Stabilitätspaktes zwischen den Staaten Freihandelsabkommen geschlossen. In den meisten Wirtschaftszweigen sind somit handels-hemmende Zölle abgebaut worden. Die Mitgliedschaft in der CEFTA gilt zudem als wichtiges Indiz auf dem Weg zu europäischen Standards im Bereich der Wirtschaft. So waren Polen, Slowenien, Rumänien und andere heutige EU-Mitglieder ebenfalls zuvor in der CEFTA organisiert und koordinierten ihre Handelsbeziehungen. Die Infrastruktur wurde durch den Ausbau der Autobahnen mit Geldern der EU<sup>14</sup> zuletzt stark gefördert. Verglichen mit Standards der EU hat die Wirtschaft zwar noch enormen Aufholbedarf, konnte durch den Stabilitätspakt jedoch gefestigt werden

<sup>7</sup> Arndt Sändig/Inken Baumgartner, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, MRM 2003, S. 101-109.

<sup>8</sup> „2 years Stability Pact“, [www.stabilitypact.org/rt/010628-achievements.asp](http://www.stabilitypact.org/rt/010628-achievements.asp).

<sup>9</sup> Annual Report 2006, [www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPAR2006.pdf](http://www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPAR2006.pdf).

<sup>10</sup> S. [www.stabilitypact.org/wt2/default.asp](http://www.stabilitypact.org/wt2/default.asp).

<sup>11</sup> EU-Kommission, The Western Balkans in Transition, 12/2004 - [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/enlargement\\_papers/2004/elp23en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/enlargement_papers/2004/elp23en.pdf).

<sup>12</sup> Annual Report 2005, S. 13 - [www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf](http://www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf).

<sup>13</sup> Serbien hat bereits seine Absicht erklärt, ebenfalls beizutreten.

<sup>14</sup> „Regionaler Kooperationsrat statt Stabilitätspakt“, <http://oe1.orf.at/inforadio/76090.html?filter=>.

doch gefestigt werden und befindet sich weiterhin im Wachstum.

## 2. Arbeitstisch „Sicherheit“

Im Rahmen des Arbeitstisches für Sicherheit ist vor allem auf die Arbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu verweisen. In Bukarest wurde zuletzt ein Zentrum errichtet, in dem südosteuropäische Staaten sowie Anrainerstaaten des Balkans<sup>15</sup> mit Polizei- und Zollbeamten vertreten sind. Durch Unterstützung aus dem CARDS<sup>16</sup>-Programm der Europäischen Union soll die Polizeiarbeit längerfristig dem Standard EUROPOL angeglichen werden.

Im Hinblick auf friedenssichernde Maßnahmen war einer der Schwerpunkte die Arbeit der Entwaffnungsprogramme. Auch hier wurde die Zusammenarbeit der Staaten durch den Pakt gefördert und gemeinsam gegen illegalen Waffenbesitz und -handel vorgegangen.<sup>17</sup>

## 3. Arbeitstisch „Demokratie und Menschenrechte“

Der Arbeitstisch für Demokratie und Menschenrechte bildete seinerseits wiederum fünf Arbeitsgruppen. Diese befaßten sich mit Medien, Bildung und Jugend, Demokratie, grenzüberschreitender Kooperation, parlamentarischer Kooperation und Problemen der Gleichstellung von Mann und Frau.

2006 war auf der Konferenz des Regionaltisches in Belgrad der neue Kernbereich „Aufbau und die Förderung von Human-

kapital“ beschlossen worden.<sup>18</sup> Dahinter stand die Erkenntnis, daß Bildung als eine Kernaufgabe staatlichen Handelns sich auf Bereiche der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung auswirkt. Vor allem im Hinblick auf die Umwandlung in den Regionalen Kooperationsrat müssen die südosteuropäischen Staaten ihr Potential auf dem Gebiet der Bildung und Forschung besser ausschöpfen, um die übernommene Verantwortung auch bewältigen zu können. In Zukunft wird das Angebot an weiterführenden Bildungseinrichtungen ausschlaggebend dafür sein, ob qualifizierte Fachkräfte im Land bleiben oder ihr Glück etwa an ausländischen Universitäten suchen („brain drain“). Im Zuge dieses Programms wurden 2006 direkte Kontakte zwischen den Parlamenten hergestellt und Austauschprogramme sowie Seminare für Parlamentarier in Zusammenarbeit mit der EU eingeleitet. In Zusammenarbeit mit Bildungs- und Forschungsprogrammen<sup>19</sup> wurden Schulen für Auszubildende und Schüler gefördert. Diese Programme werden auch unabhängig vom Stabilitätspakt weiterlaufen.

Die Demokratie in den Balkanstaaten wurde in den vergangenen Jahren gestärkt; in allen Staaten der Region kam es zu demokratischen Wahlen.<sup>20</sup> Umfangreiche Gesetzesänderungen wurden verabschiedet, die demokratischen Institutionen weitgehend gefestigt. Im Rahmen grenzüberschreitender Kooperation wurden Arbeitsprogramme (National Work Programmes) geschaffen, welche die Verbesserung der lokalen Verwaltung zum Ziel hatten. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Dezentralisierung und der damit einhergehenden Stärkung lokaler Verwaltungsbehörden ge-

<sup>15</sup> Ungarn, Slowenien und die Türkei.

<sup>16</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation“ - Finanzierungsprogramm der EU.

<sup>17</sup> Es handelt sich dabei um die Programme SEESAC und RACVIAC/Defense Conversion - [www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPAR2006.pdf](http://www.stabilitypact.org/about/WEBFINALSPAR2006.pdf).

<sup>18</sup> S. [www.stabilitypact.org/rt/Progress%20Report%20BHC%20for%20RT%20Bucharest%202006.pdf](http://www.stabilitypact.org/rt/Progress%20Report%20BHC%20for%20RT%20Bucharest%202006.pdf)

<sup>19</sup> European Reform Initiative for South East Europe (SEE), SEE European Research Area und der Electronic SEE Initiative.

<sup>20</sup> S. [www.stabilitypact.org/specials/5years/pack.pdf](http://www.stabilitypact.org/specials/5years/pack.pdf); „Busek: Selbstständigkeit des Kosovo ohne Alternative“ - [www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/500051](http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/tacheles/500051).

schenkt. Auch hierzu gab es in der Vergangenheit Schulungen und Seminare. In mehreren Staaten wurde den Regionen im Zuge dieses Prozesses Verwaltungshoheit zugestanden.<sup>21</sup>

Die „Arbeitsgruppe Medien“ konnte Verbesserungen in der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Pressefreiheit verzeichnen, wobei in manchen Ländern – etwa in Mazedonien – weiterhin Reformbedarf besteht. Zu der Arbeit zählte auch die Unterstützung bei der Produktion von Fernsehserien, die sich gegenwärtiger Themen und Probleme der Bevölkerung annehmen. So wurde eine sechsteilige Serie „Illegaler Frauenhandel“ („Women in Trafficking“) ausgestrahlt.<sup>22</sup> Anlässlich der Berichterstattung über Gewaltausbrüche im Kosovo regte die Arbeitsgruppe den Diskurs unter kosovarischen Journalisten an und veranstaltete Schulungen über Medienberichterstattung.<sup>23</sup>

Als bedeutendster Erfolg des ersten Arbeitstisches ist jedoch die Tatsache zu werten, daß Staaten, von denen manche sich nur wenige Jahre zuvor als Kriegsparteien gegenüberstanden, überhaupt wieder kooperieren und miteinander verhandeln.

### III. Der Regionale Kooperationsrat

Mit der Schaffung eines regionalen Kooperationsrates („Regional Cooperation Council“ - RCC) als Nachfolgeorganisation sollen die nunmehr veränderten Aufgaben des Stabilitätspaktes von den südosteuropäischen Staaten in Eigenverantwortung wahrgenommen werden.

#### 1. Gründe für die Umformung

Waren zu Beginn der Arbeit des Stabilitätspaktes noch der Aufbau von Vertrauen

zwischen den Staaten und die Wiederherstellung der durch die Balkankriege zerstörten Infrastruktur die Aufgaben, auf die der Stabilitätspakt sich konzentrierte, so hat mit den Jahren die Förderung regionaler Kooperation immer mehr an Bedeutung gewonnen. Bestimmte Aufgaben, deren sich auch der Stabilitätspakt angenommen hat, etwa die Bekämpfung organisierter Kriminalität, die Förderung von Handel und Investitionen in der Region, und Maßnahmen des Katastrophenschutzes, können sehr viel besser auf regionaler Ebene wahrgenommen werden, als durch einzelne staatliche Initiativen. Schließlich ist regionale Kooperation auch eine Voraussetzung (und ein Werkzeug) für die langfristig angestrebte Integration der Staaten in die Europäische Union.

#### 2. Der Prozeß der Transformation

Bereits auf dem Treffen des Regionaltisches im Mai 2005 in Sofia war die Idee, den Pakt in eine regional verwaltete Organisationsform zu überführen, vorgebracht und diskutiert worden. Im Mai 2006 einigten sich die Mitglieder des Regionaltisches in Belgrad auf Struktur, Arbeitsweise und Aufgabenbereiche der neuen Organisation.

Dabei ist geplant, den RCC in das System des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP)<sup>24</sup> einzubinden. Letzterer ist eine, 1996 ins Leben gerufene, regionale Initiative südosteuropäischer Staaten mit dem zentralen Anliegen, die Integration seiner Mitgliedstaaten in europäische und europäisch-atlantische Kooperationsstrukturen zu fördern. Mitglieder sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Griechenland, Moldawien, Rumänien, Serbien, Montenegro und die Türkei. Im Unterschied zum Stabilitätspakt ist der SEECP eine eigenständige Initiative südosteuropäischer Staaten, in dessen Rahmen die geplante regionale Kooperation bereits stattfindet. Er besitzt allerdings weder Budget noch ein eigenstän-

<sup>21</sup> Annual Report 2004 - [www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf](http://www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf).

<sup>22</sup> Annual Report 2005 - [www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf](http://www.stabilitypact.org/rt/RT%20Prague-AR2005%20final.pdf).

<sup>23</sup> Annual Report 2004 - [www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf](http://www.stabilitypact.org/about/finalreport.pdf).

<sup>24</sup> Abkürzung für engl. „South East European Cooperation Process“.

diges Sekretariat, sondern wird mit jährlich wechselndem Vorsitz von seinen Mitgliedstaaten geleitet.<sup>25</sup>

Am 10. Mai 2007 wurde *Hidajet Bišćević*, bisher Staatssekretär im kroatischen Außenministerium, als erster Generalsekretär des RCC nominiert und bestätigt.<sup>26</sup> Sitz des Sekretariats wird Sarajevo, die Hauptstadt Bosnien und Herzegowinas sein. Auf dem Treffen wurde zudem das Statut des RCC verabschiedet.<sup>27</sup> Die Mitgliedstaaten des SEECP bestätigten die Entscheidungen des Regional Table auf dem zur selben Zeit stattfindenden Treffen der Staats- und Regierungschefs.<sup>28</sup> Um die enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Union auch im Rahmen des RCC weiterzuführen, wird es ein Verbindungsbüro in Brüssel geben.

Wie *Erhard Busek*, Spezialkoordinator des Stabilitätspakt-Treffens der Staats- und Regierungschefs der SEECP am 11. Mai 2007 feststellte, haben die südosteuropäischen Staaten durch ihre Zusammenarbeit zur Gründung des RCC bereits ihre Bereitschaft zu konstruktiver regionaler Kooperation bewiesen.

Ein so hoher Grad der Kooperation zwischen den Ländern der Region wäre vor nur wenigen Jahren undenkbar gewesen, als regionale Initiativen hauptsächlich vom Stabilitätspakt, unter Führung der internationalen Gemeinschaft, entworfen, vorgeschlagen und durchgesetzt wurden.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Seit Mai 2007 hat Bulgarien den Vorsitz inne; Hinweise hierzu unter [www.parliament.bg/seecp/?page=presid&lng=en](http://www.parliament.bg/seecp/?page=presid&lng=en).

<sup>26</sup> *Natasa Radic*; Croatian diplomat to lead new Regional Cooperation Council, vgl. [www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/features/2007/05/25/feature-02](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2007/05/25/feature-02).

<sup>27</sup> Vgl. [www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf](http://www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf).

<sup>28</sup> Dokumente dieses Treffens sind abrufbar unter: [www.mvpei.hr/seecp/english.htm](http://www.mvpei.hr/seecp/english.htm).

<sup>29</sup> Rede von *Erhard Busek* auf dem zehnten Treffen der Staats- und Regierungschefs des SEECP am 11. Mai 2007 in Zagreb; abrufbar unter [www.stabilitypact.org/pages/speeches/detail.asp?y=2007&p=558](http://www.stabilitypact.org/pages/speeches/detail.asp?y=2007&p=558).

### 3. Aufgaben und Arbeitsweise des RCC

Als Aufgaben des RCC sind in dessen Statut<sup>30</sup> festgelegt: die Aufrechterhaltung gezielter regionaler Kooperation in Südosteuropa durch ein in regionaler Eigenverantwortung verwaltetes und geführtes System; die Zusammenarbeit mit relevanten Arbeitsgruppen und Initiativen, die in spezifischen thematischen Bereichen regionaler Zusammenarbeit aktiv sind; die Förderung europäischer und euroatlantischer Integration; die Beratung des Sekretariats und des Generalsekretärs des RCC. Zudem soll der RCC durch sein Sekretariat dem SEECP Kapazitäten zur Verfügung stellen, und als Forum für die kontinuierliche Mitwirkung der in Südosteuropa arbeitenden internationalen Gebergemeinschaft dienen.

Im Wesentlichen soll sich die Kooperation der südosteuropäischen Staaten im Rahmen des RCC auf folgende Themengebiete erstrecken:

- wirtschaftliche und soziale Entwicklung
- Infrastruktur
- Justiz und innere Angelegenheiten
- Bildung und Forschung
- Sicherheit
- übergreifende parlamentarische Zusammenarbeit

Im Kontext dieser Themengebiete werden zudem Gender Mainstreaming, sozialer Zusammenhalt und die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen.

Mitglieder des RCC sind nach dem Statut alle Mitgliedstaaten des SEECP, die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK), die Europäische Union, und diejenigen Geberländer, internationalen Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen, die aktiv und wesentlich an der Unterstützung regionaler Zusammenarbeit in Südosteu-

<sup>30</sup> Vgl. Statut des RCC, abrufbar unter: [www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf](http://www.stabilitypact.org/rt/ZAGREBAnnextoConclusionsRCC.pdf).

ropa beteiligt sind. Anträge auf Mitgliedschaft bedürfen der Einwilligung der gegenwärtigen Mitglieder.

Die Entscheidungen des RCC werden im Konsensverfahren getroffen. Arbeitssprache auf den Treffen und im Sekretariat ist Englisch. Der Generalsekretär des RCC wird von den Mitgliedstaaten des SEECP vorgeschlagen und muß von den Mitgliedern des RCC bestätigt werden. Seine Amtszeit soll drei Jahre betragen, wobei eine Verlängerung der Amtszeit um zwei Jahre möglich ist.

#### **IV. Kritik**

Insgesamt ist die Schaffung der neuen Organisation eine positive Entwicklung, die geeignet scheint, das Erbe des Stabilitätspaktes anzutreten. Insbesondere die nun größere Eigenverantwortung der südosteuropäischen Staaten im Rahmen des RCC erkennt die Fortschritte Südosteuropas auf dem Gebiet der regionalen Zusammenarbeit an und trägt der gewachsenen Stabilität Rechnung. Zudem werden die Nicht-EU-Mitglieder der Region dadurch angehalten, diese Entwicklung fortzuführen und sich damit langfristig auf eine Eingliederung in die EU vorzubereiten.

Daß menschenrechtliche Themen in der neuen Organisation nicht ausdrücklich erwähnt werden, ist dagegen negativ zu bewerten; es ist anzunehmen, daß ihre Durchsetzung und ihr Schutz nur eine untergeordnete Rolle im RCC spielen werden. Zwar tragen regionale Kooperation und die daraus resultierende größere politische Stabilität der Region mittelfristig wohl zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage und zu demokratischeren Strukturen bei. Ohne Zweifel hat Südosteuropa auch auf diesem Gebiet nennenswerte Fortschritte gemacht. Es darf aber nicht vergessen werden, daß die Zeit schlimmster Menschenrechtsverletzungen auf dem Balkan noch nicht so lange her ist. Gerade aus diesem Grunde wäre es wünschenswert, wenn der RCC Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte zu einer seiner Hauptaufgaben machen würde.