

Helmut Kurth

## **Vom Stabilitätspakt zum Regional Cooperation Council (RCC):**

### **Ein neuer institutioneller Rahmen rückt die Eigenverantwortlichkeit stärker in den Vordergrund**

#### **1. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa (SP): Ziele, Schwierigkeiten und Erfolge**

Auf Initiative der Europäischen Union (EU) und insbesondere der Bundesrepublik Deutschland sowie in enger Abstimmung mit den USA und den G8-Staaten wurde am 10. Juni 1999 in Köln auf einer Konferenz der Außenminister der Stabilitätspakt für Südosteuropa (SP) als ein regionales Koordinations- und Kooperationsforum zur dauerhaften Stabilisierung der Region ins Leben gerufen. Am 30. Juni 1999 wurde der Pakt auf einem Gipfeltreffen in Sarajevo, der Hauptstadt von Bosnien und Herzegowina, in Kraft gesetzt. Zu den Beteiligten gehören auf der einen Seite die Staaten Südosteuropas (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Rumänien, Serbien sowie Kosovo, vertreten durch die UN-Übergangsverwaltung UNMIK) und auf der anderen Seite die EU-Mitgliedsstaaten, die USA, Russland, Japan, Kanada, Norwegen und die Schweiz sowie die EU-Kommission, der Europarat, die NATO, die OSZE und die internationalen Finanzinstitutionen.

Damit bekundeten die außerregionalen Akteure ihre Bereitschaft, in einem Verbund an einer langfristigen Strategie zur Friedenssicherung, Konsolidierung der Demokratie, Achtung der Menschenrechte und zum wirtschaftlichen Wohlstand in Südosteuropa mitzuwirken und die Integration der südosteuropäischen Staaten in euro-atlantische Strukturen zu unterstützen.

Die Arbeit des Stabilitätspaktes wurde im Wesentlichen während der regelmäßigen Treffen von drei „Arbeitstischen“ (Arbeitstisch 1: Demokratie, Arbeitstisch 2: Wirtschaft, Arbeitstisch 3: Sicherheit) durchgeführt. Die Arbeitstische wirkten vermittelnd beim Aus- und Aufbau von regionalen Initiativen und betrieben Lobbying für die Region auf internationalen Foren. Ein „Regionaltisch“, an dem sich alle Mitglieder des Stabilitätspaktes zwei Mal im Jahr trafen, hatte die Aufgabe, über die Schwerpunkte der Aktivitäten des SP zu beraten.

Stark divergierende Erwartungshaltungen der Partnerländer sowie eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einer regional orientierten Organisationseinheit trugen zu erheblichen Schwierigkeiten in der Anfangsphase bei. Hinzu kam, dass die externen Steuerungsverantwortlichen des SP Ziele gesetzt hatten, die nicht immer der Situation und den Entwicklungsmöglichkeiten der verschiedenen Staaten der Region gerecht wurden. Auch reduzierten die häufig unabgestimmten Aktionen der involvierten Staaten und die Überlappung mit den Aufgaben und Zielen weiterer regionaler Initiativen die Wirkungstiefe der Stabilitätspaktbemühungen.

Insofern dienten die Anfangsjahre des Stabilitätspaktes vorrangig der Vertrauensbildung und der Schaffung einer gemeinsamen regionalen Arbeitsebene.

Die Spuren der Balkankriege, die Konsequenzen aus dem Friedensabkommen von Dayton, der Kosovo-Konflikt sowie die mit dem schnellen politischen Systemwechsel verbundenen Folgen lassen nach neunjähriger Existenz des Stabilitätspaktes noch keine abschließende Evaluierung seiner konkreten Auswirkungen zu. Auch hat sich der SP immer als Forum mit einer Langzeitperspektive und nur langfristig erzielbaren Erfolgen verstanden.

Dennoch hat die Netzwerkarbeit des Stabilitätspaktes durch die Zusammenführung der unterschiedlichsten regionalen Akteure friedenserhaltende und kooperationsfördernde Wirkungen erzielt, die ohne seine Existenz kaum zu erreichen gewesen wären. Damit verschaffte sich der SP über mühselige vertrauensbildende Maßnahmen die Akzeptanz aller Staaten in der Region und sorgte gleichzeitig dafür, dass die Interessen Südosteuropas sowohl auf europäischer als auch auf transatlantischer Ebene Berücksichtigung fanden. Ebenso gelang es dem Stabilitätspakt, die innerregionalen Beziehungen zu verbessern und partnerschaftliche Kontakte zu anderen regionalen Initiativen aufzubauen.

Trotz erkennbarer positiver Resultate der SP-Arbeit kann aber erst eine Langzeitanalyse ergeben, ob die erzielten Effekte, die vielfach auf einen externen „Anschub“ zurückzuführen sind, wirklich ein tragfähiges Fundament für ein eigenständiges regionales Operieren gelegt haben. Viele der im Rahmen des SP definierten nationalen und regionalen Entwicklungsziele sind auf die Initiative und das politische und ökonomische Gewicht internationaler Organisationen zurückzuführen und berücksichtigten die teilweise unterschiedlichen oder gar gegensätzlichen Interessen der einzelnen Länder Südosteuropas nur unzureichend.

## **2. Die Berücksichtigung der sozialen Dimension in der Stabilitätspakts-Ära**

Nach Ende der Kriege im ehemaligen Jugoslawien bestand eine der primären Aufgaben darin, Wirtschaftszweige aufzubauen, die sich auf den globalisierten Märkten behaupten können. Der Stabilitätspakt förderte über seinen Arbeitstisch „Wirtschaft“ Diskussionsprozesse, die auf den Abbau der Zölle, den Aufbau eines integrierten Energiemarktes und den Abschluss weiterer Wirtschaftsabkommen abzielten. Viele dieser Abkommen bildeten die Basis für den Ausbau der interregionalen Wirtschaftskooperation, die zu einer graduellen Umlenkung der Im- und Exporte in Richtung EU führten. Die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit der EU dürfte auch dazu beigetragen haben, dass in der Region ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 5% in den vergangenen Jahren verzeichnet werden konnte. Zweifelsohne bestehen jedoch mit fortschreitender Entwicklung Möglichkeiten, mit einer breiteren Exportpalette und höherer Fertigungstiefe die Ausfuhr nach Westeuropa noch weiter zu steigern und damit auch die Voraussetzungen zur Lösung der sozialen Probleme zu verbessern. Dennoch bleiben die Arbeitslosenzahlen relativ hoch. Die geringe Fokussierung auf lohnintensive Produktionsbereiche, das extreme Lohngefälle zwischen den Staaten und die unzureichende Qualifikation vieler Arbeitnehmer/innen für anspruchsvollere Tätigkeiten stellen hierfür die Hauptgründe dar. Bisher wurde dieses Thema vorwiegend auf nationaler Ebene behandelt, und das soziale Gefälle zwischen den Staaten (siehe Tabelle 1) wurde nur unzureichend problematisiert. Ebenso zeigen die nationalen Einkommensverteilungen (siehe Tabellen 2 und 3) zum Teil starke Abweichungen zwischen den Staaten Südosteuropas. Hier scheint ein breit angelegter Dialog auf nationaler und regionaler Ebene erforderlich zu sein, der sowohl spezifisch nationale Besonderheiten als auch regionale Gemeinsamkeiten anspricht, um Maßnahmen zum Abbau dieser wachsenden sozialen Disparitäten in die Wege zu leiten. Dabei ist die Einschaltung intermediärer Gruppen (Gewerkschaften, Verbände etc.) von großer Bedeutung für die Tragfähigkeit der erarbeiteten Konzepte.

## **3. Zur demokratischen Qualität der politischen Regime in Südosteuropa**

Der Bertelsmann - Transformation - Index und vor allem hier der Status - Index, der die Qualität der Demokratie misst, veranschaulicht die Unterschiedlichkeit der Demokratiestufen, auf denen sich die Partnerländer des Stabilitätspaktes befinden. Nach diesem Index befindet sich z.B. Kroatien auf Rang 14, während Bosnien und Herzegowina weit entfernt auf Platz 40 rangiert. Noch entfernter liegen diese beiden Länder beim sogenannten Management - Index auseinander, der den Erfolg der Reformpolitik im Rahmen der gegebenen Spielräume definiert (siehe Tabelle 4). Hieraus kann die Frage abgeleitet werden, ob die Geschwindigkeit zur Etablierung und Konsolidierung der Demokratie in allen Staaten dieser Region angemessen war. Daneben ist zu überprüfen, inwieweit die gemachten positiven Erfahrungen beispielhaft für die Länder sein können, die sich noch auf einer unteren Transformationsstufe befinden. Hierbei wird von der Annahme ausgegangen, dass regional extrem abweichende Demokratisierungsstufen zunehmend negative Auswirkungen auf den gesamten geografischen Raum haben werden, sobald sich diese Unterschiede verfestigen oder sogar vergrößern.

Bedeutend für die Weiterentwicklung dieser Länder (Bosnien und Herzegowina, Mazedonien) ist die Frage, welches „Transformationsstempel“ gesetzt werden muss, um ein erfolgsversprechendes stufenweises „Einscheren“ dieser Staaten in die regionale Gemeinschaft sicherzustellen. Wenn für viele Staaten Südosteuropas die Perspektive einer EU Integration eine wesentliche Triebkraft darstellt,

scheint für diejenigen Staaten, deren Demokratiestatus (siehe Tabellen 5 und 6) noch große Schwächen aufweist, diese Perspektive aufgrund des langsamen Transformationsprozesses eher Frustrationen zu produzieren. Auch die von externen Akteuren vielfach praktizierte „push up“ Strategie liefert aufgrund der mangelnden Transformationsdynamik und der unzureichenden strukturellen Rahmenbedingungen keine ausreichend tragfähige Basis für eine wirkungsvolle Fortentwicklung des Demokratisierungsprozesses.

Damit die regionale Kooperation Südosteuropas, ein stabileres und breiteres Fundament erhält, müssen Strategien entwickelt werden, die ein „Ankoppeln“ der sich noch auf einem unteren Transformationsstand befindenden Staaten an die stärker entwickelten Staaten erleichtern. Dies setzt allerdings ein gewisses Solidarverhalten der involvierten Staaten voraus.

#### **4. Der Regionale Kooperationsrat als neues regionales Netzwerk mit höherer „regional ownership“**

Auf einem Treffen der Außenminister aller südosteuropäischen Staaten im Februar 2008 in Sofia beendete der Österreicher Erhard Busek seine Funktion als Spezialkoordinator des Stabilitätspaktes und der Kroatie Hidajet Biscevic übernahm das Amt des Generalsekretärs des Regional Cooperation Council (RCC), der neu ins Leben gerufenen Folgeorganisation des SP. Damit sollte das hohe Interesse an einer Fortsetzung der regionalen Netzwerkarbeit unterstrichen werden, allerdings verbunden mit der Notwendigkeit einer größeren Übernahme an Eigenverantwortlichkeit („ownership“) durch die Staaten Südosteuropas. Um diese Absicht unter Beweis zu stellen, verpflichteten sich die Staaten Südosteuropas, sich mit einem Drittel an den Gesamtkosten des RCC zu beteiligen. Daneben wurde als Zentrale der neuen Einrichtung die Hauptstadt von Bosnien und Herzegowina gewählt, in der -ebenso wie in dem RCC - Verbindungsbüro in Brüssel-, Fachpersonal aus der Region beschäftigt werden soll. Somit ist beabsichtigt, dass die internationale Gemeinschaft im Unterschied zum Stabilitätspakt eine eher unterstützende als führende Rolle übernimmt. Dabei wird sich der RCC nicht grundsätzlich von den Zielen des Stabilitätspaktes unterscheiden, sondern auch weiterhin die Förderung der regionalen Kooperation und der europäischen und euro-atlantischen Integration als seine Hauptaufgaben ansehen. Allerdings soll die Erreichung dieser Ziele weniger als Produkt internationalen Drucks, sondern als Eigeninitiative erfahrbar gemacht werden. Als Arbeitsschwerpunkte wurden die Themen Wirtschaft und soziale Entwicklung, Infrastruktur und Energie, Justiz und Inneres, Sicherheitskooperation sowie Bildung und Parlamentskooperation festgelegt. Damit sieht der RCC auch auf dieser Ebene im Wesentlichen eine Fortsetzung der bisherigen Arbeitsschwerpunkte des Stabilitätspaktes vor.

Entscheidend für eine erfolgreiche Weiterführung der im Jahre 1999 begonnenen Arbeit wird sein, ob es dem RCC gelingt, sein bisheriges Beziehungsnetz weiter auszubauen und die Ergebnisse seiner Arbeit sichtbarer zu machen.

Denn ohne konkrete Fortschritte bei der Erreichung seiner regionalen Zielsetzung können sich zu schnell nationale Interessen verschieben und regionale Initiativen zu unverbindlichen Absichtserklärungen verkommen lassen. Darüber hinaus sollte der RCC besonders den traditionell schwachen Ländern der Region höhere Aufmerksamkeit schenken und sie gezielter und in einer systematischeren Form als bisher in die Entwicklungs- und Transformationsprozesse der Region einbeziehen.

Juni 2008

**Tab. 1: HDI Index (Lebensstandard) 2007/2008**

| <b>Länder</b>           | <b>HDI Index</b> | <b>Rang</b> |
|-------------------------|------------------|-------------|
| Albanien                | 0,78             | 68          |
| Bosnien und Herzegowina | 0,786            | 66          |
| Bulgarien               | 0,808            | 53          |
| Kroatien                | 0,841            | 47          |
| Mazedonien              | 0,797            | 69          |
| Moldau, Republik        | 0,671            | 111         |
| Rumänien                | 0,792            | 60          |

Von insgesamt 177 Ländern

Höchster Wert 1

Niedrigster Wert 0

Quelle: Human Development  
Reports (UNDP) und Swifel  
preview

**Tab. 2: GINI Koeffizient (Einkommensverteilung)  
2007/08**

| <b>Länder</b>           | <b>Wert</b> |
|-------------------------|-------------|
| Albanien                | 31.1        |
| Bosnien und Herzegowina | 26.2        |
| Bulgarien               | 29.2        |
| Kroatien                | 29.0        |
| Mazedonien (TFYR)       | 39.0        |
| Moldau, Republik        | 33.2        |
| Rumänien                | 31.0        |

Von insgesamt 177 Ländern

Wert 0 stellt absolute Gleichverteilung dar,  
Wert 100 absolute Ungleichverteilung

Quelle: World Bank. 2007

**Tab. 3: Brutto-Inlandsprodukt (pro Kopf)**

| Länder                     | Einwohner<br>in Mio.(2007) | BiP pro<br>Kopf in US-<br>Dollar<br>(2007) | An Kaufkraft<br>angepasstes BiP in<br>internat.Dollar<br>(2007) |
|----------------------------|----------------------------|--|---|
| Albanien                   | 3.166                      | 3,354                                      | 6,290   |
| Bosnien und<br>Herzegowina | 3.982                      | 3,712                                      | 6,964   |
| Bulgarien                  | 7.637                      | 5,186                                      | 11,302  |
| Kroatien                   | 4.436                      | 11,576                                     | 15,549  |
| Mazedonien                 | 2.049                      | 3,659                                      | 8,468   |
| Moldau, Republik           | 3.386                      | 1,248                                      | 2,901   |
| Montenegro                 | (2008) 0,678               | NA   | (2005) 3,800  |
| Rumänien                   | 21.564                     | 7,697                                      | 11,387  |
| Serbien                    | 7.448                      | 5,596                                      | 10,375  |
| Kosovo (unmik)             | 2.127                      | NA   | 1,800   |

Quelle: Internationaler Währungsfonds, www.imf.org, Stand Ende Juni 2008

Quelle: CIA-The World Factbook www.cia.gov, Stand Ende Juni 2008

**Tab. 4: Bertelsmann Transformation Index (BTI)**

| Länder                     | Status<br>Index | Rank<br>2008 | Rank<br>2006 | Management<br>Index | Rank<br>2008 | Rank<br>2006 |
|----------------------------|-----------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|
| Albanien                   | 7,07            | 33           | 37           | 5,60                | 46           | 46           |
| Bosnien und<br>Herzegowina | 6,51            | 40           | 37           | 4,59                | 81           | 65           |
| Bulgarien                  | 8,44            | 15           | 16           | 6,73                | 13           | 21           |
| Kroatien                   | 8,57            | 14           | 11           | 6,87                | 9            | 12           |
| Mazedonien                 | 7,52            | 22           | 29           | 6,52                | 21           | 42           |
| Moldau,<br>Republik        | 5,93            | 60           | 75           | 4,48                | 87           | 95           |
| Montenegro                 | 7,28            | 30           | /            | 6,13                | 31           | /            |
| Rumänien                   | 8,31            | 17           | 19           | 6,49                | 22           | 24           |
| Serbien                    | 7,20            | 31           | 33           | 5,41                | 51           | 48           |

Von insgesamt 125 Ländern

Höchster Wert 10

Niedrigster Wert 0

Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2008

**Tab. 5: Demokratie Index 2007 - The Economist**

| <b>Länder</b>           | <b>Rang</b> | <b>Gesamte Punktzahl</b> | <b>Wahlprozess und Pluralismus</b> | <b>Funtionsfähigkeit der Regierung</b> | <b>Politische Partizipation</b> | <b>Politische Kultur</b> | <b>Zivile Freiheitsrechte</b> |
|-------------------------|-------------|--------------------------|------------------------------------|--|---------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Albanien                | 83          | 5,91                     | 7,33                               | 5,07                                   | 4,44                            | 5,63                     | 7,06                          |
| Bosnien und Herzegowina | 87          | 5,78                     | 8,25                               | 3,29                                   | 4,44                            | 5,00                     | 7,94                          |
| Bulgarien               | 49          | 7,10                     | 9,58                               | 5,71                                   | 6,67                            | 5,00                     | 8,53                          |
| Kroatien                | 51          | 7,04                     | 9,17                               | 6,07                                   | 6,11                            | 5,63                     | 8,24                          |
| Mazedonien              | 68          | 6,33                     | 8,25                               | 4,50                                   | 7,22                            | 3,75                     | 7,94                          |
| Moldau, Republik        | 62          | 6,50                     | 9,17                               | 4,29                                   | 6,11                            | 5,00                     | 7,94                          |
| Montenegro              | 58          | 6,57                     | 9,17                               | 5,71                                   | 5,00                            | 5,63                     | 7,35                          |
| Rumänien                | 50          | 7,06                     | 9,58                               | 6,07                                   | 6,11                            | 5,00                     | 8,53                          |
| Serbien                 | 55          | 6,62                     | 9,17                               | 5,36                                   | 5,00                            | 5,63                     | 7,94                          |

Von insgesamt 167 Ländern

Höchster Wert 10

Niedrigster Wert 0

Quelle: Demokratie Index 2007  
Economist Intelligence Unit

**Tab. 6: Korruption Index  
2007**

| <b>Länder</b>              | <b>Rang</b> | <b>Korruption<br/>Index (CPI)<br/>Punktzahl<br/>2007</b> |
|----------------------------|-------------|--|
| Albanien                   | 105         | 2,9  |
| Bosnien und<br>Herzegowina | 84          | 3,3  |
| Bulgarien                  | 64          | 4,1  |
| Kroatien                   | 64          | 4,1  |
| Mazedonien                 | 84          | 3,3  |
| Moldau, Republik           | 111         | 2,8  |
| Montenegro                 | 84          | 3,3  |
| Rumänien                   | 69          | 3,7  |
| Serbien                    | 79          | 3,4  |

Von Insgesamt 180 Ländern

Höchste Punktzahl 10  
Niedrigste Punktzahl 0

Quelle: Transparency International, Corruption Perceptions Index  
2007