

Colin Dürkop, Ludwig Schulz

Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC) – Integrationsmechanismus in einer geopolitisch sensiblen Region

Die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC) – Integrationsmechanismus in einer geopolitisch sensiblen Region

Der andauernde Konflikt in und um die Ukraine hat mit der OSZE und dem Europarat zwei in den Hintergrund geratene internationale Organisationen wieder auf den Plan gerufen. Während die OSZE sich aktiv vermittelnd in den Konflikt einbringen konnte, geriet der Europarat stärker zwischen die Fronten: die westlichen Mitgliedsstaaten erwirkten, dass Russlands Stimmrecht ausgesetzt wurde, während die russische Regierung ihrerseits den Rat als Forum für ihre Public Diplomacy bzw. Propaganda nutzte. Verglichen mit beiden Organisationen fällt zudem auf, wie wenig öffentliche Präsenz und tatsächliches Engagement zur Konfliktbeilegung die regional wichtige Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (Organization of the Black Sea Economic Cooperation/ BSEC) bisher gezeigt hat. Dabei kann sie bereits auf eine über 20-jährige Geschichte zurückblicken und gilt als wichtiges Dialogforum für die höchste politische Ebene und als ein Erfolgsmodell regionaler Kooperation und Verständigung. So erklärten die Regierungen der zwölf BSEC-Mitgliedsstaaten anlässlich des 20. Gründungsjubiläums im Jahr 2012 selbstanerkennend

„[...] through its commitment to enhanced dialogue and pragmatic approach, BSEC has brought together its Member States with different political, economic and social characteristics in a spirit of confidence and constructive cooperation”.¹

Im Folgenden stehen die Integrationsleistungen, aber auch die Schwächen und Chancen dieser ältesten und vergleichsweise „institutionalisiertesten“ Regionalorganisation im Schwarzmeerraum im Fokus. Die Rolle der BSEC für die Stabilität und Sicherheit der Region sollte dabei grundsätzlich weder über- noch unterschätzt werden. Unter den derzeitigen, konfliktgeladenen Rahmenbedingungen konzentriert sich die Organisation auf ihre ambitionierte Arbeitsagenda, ohne jedoch den Blick auf Notwendigkeiten zu verlieren: einen Beitrag zur Stabilität in der Region zu leisten. Dafür sind auch konstruktive Beziehungen zur Europäischen Union (EU) unerlässlich.

Zwischenstaatliche Wirtschaftskooperation am Schwarzen Meer – work in progress

Noch vor Ende des Ost-West-Konflikts initiierte die Türkei unter dem damaligen Präsidenten Turgut Özal die Idee eines intergouvernementalen Forums für die Länder der Schwarzmeerregion. Diese² hoben am 25. Juni 1992 die Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation per Gipfelbeschluss aus der Taufe. Mit der vollständigen Ratifikation ihrer Charta erhielt die BSEC zum 1. Januar 1999 den Status einer internationalen Organisation. Ihr Ziel solle es sein, durch „konstruktive und fruchtbare Zusammenarbeit in zahlreichen Feldern

¹ BSEC, „Istanbul Summit Declaration on the occasion of the twentieth anniversary of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation,” Istanbul, 26. Juni 2012, 1, <http://www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/ISTANBUL%20SUMMIT%20DECLARATION%2026June.pdf> [08.07.2014], 1. Vgl. auch die ähnlichen Stellungnahmen in Zefi Dimadama et al., „20 Years BSEC. Evolution of Institutions, Evolution in Priorities: Interlinks within the Black Sea Region in a New Era,” ICBSS Xenophon Paper 12 (2012).

² Zu den elf Gründungsmitgliedern gehören nicht nur die Anrainerstaaten Bulgarien, Georgien, Rumänien, Russland, Türkei und Ukraine, sondern auch Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Griechenland und Moldau. 2004 wurde Serbien (später ohne Montenegro) als zwölftes Mitglied aufgenommen. Beobachter- oder Dialogpartner in bestimmten Arbeitsbereichen sind u. a. Deutschland, Polen, Weißrussland, Israel, Ägypten, Iran, Japan, Südkorea, die USA und die EU sowie zahlreiche internationale Organisationen.

wirtschaftlicher Aktivität [...] die BSEC-Region in eine des Friedens, der Stabilität und der Prosperität“³ zu verwandeln.

Hierfür wurden nach und nach Organe geschaffen: Seit 1992 ist der Rat der Außenminister als halbjährlich tagendes Gremium mit rotierendem Ländervorsitz und 1995 hinzugefügter Troika (aus amtierendem Vorsitzenden sowie Vorgänger und Nachfolger) die oberste Entscheidungsinstanz, auch gegenüber den später eingerichteten Räten aus Ressortministern und hochrangigen Beamten. 1994 wurde ein ständiges internationales Generalsekretariat (BSEC PERMIS) in Istanbul eingerichtet, das die Arbeit des Rats begleitet und koordiniert. Zudem wurde der Aufbau der Black Sea Trade and Development Bank (BSTDB) mit Sitz in Thessaloniki vereinbart, die 1999 den operativen Betrieb als unabhängiges Kapitalinstitut aufnahm. Die Bank steht in quasi-eigenständigem Verhältnis zum Rat und Sekretariat, so wie auch die bereits 1993 erstmals tagende Parlamentarische Versammlung (PABSEC) mit nunmehr 76 Länderdelegierten und der BSEC-Business Council mit ebenso eigenem Budget und Sekretariat in Istanbul. Weitere affilierte Einrichtungen sind seit 1993 ein Statistikzentrum als Koordinierungs- und Informationseinheit im türkischen Statistikamt TürkStat sowie seit 1998 das Internationale Zentrum für Schwarzmeeresstudien (ICBSS) als Forschungseinrichtung und Denkfabrik in Athen. Auf Initiative der PABSEC gründeten zudem 1997 die Rektoren von nunmehr über 100 Universitäten der Region das Black Sea Universities Network (BSUN), das aus dem rumänischen Konstanza aus koordiniert wird.

Der eklektische Eindruck, der bei diesem kurzen Rückblick auf die Genese und Struktur der BSEC-Institutionen zu Recht entsteht, entspricht der unterschiedlichen und wechselhaften Bedeutungszuschreibung, die die Mitglieder seit dem ersten Tag der Organisation beimaßen. Allem voran werden meist die widerstreitenden Interessen politischer und wirtschaftlicher Art, die die Mitgliedsländer sowie weitere Akteure in der Region verfolgen, als störende Faktoren für eine stärkere Integration herangeführt.⁴

Nichtsdestotrotz aber kann den Staaten bei dem Versuch, eine internationale Organisation mit adäquater Mission für regionale Kooperation und wirtschaftliche Integration rückblickend betrachtet Erfolg zugesprochen werden. So traten abgesehen von nur zwei Gründungsmitgliedern (Griechenland und Türkei) alle anderen Staaten in den 1990er-Jahren das schwere Erbe der kommunistisch-sozialistischen Ära an und hatten auf dieser Grundlage die Liberalisierung ihrer gesellschaftlichen und politischen Systeme sowie zunächst noch relativ abseits von den Welthandelsströmen ihre wirtschaftliche Transformation und Öffnung zu organisieren. Mittlerweile treffen sich unter dem Dach der BSEC mit Russland und der Türkei zwei G20-Staaten bzw. über Bulgarien, Griechenland und Rumänien auch die EU als ein drittes Schwergewicht der globalen Wirtschaft.⁵ Zudem verdeutlichen Wirtschaftszahlen den recht steten Fortschritt. So wies die BSEC-Region insgesamt in der vergangenen Dekade zumindest bis zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 beachtliche BIP-Wachstumsraten auf und auch der Handel innerhalb der Region expandierte deutlich (Grafiken 1 und 2).⁶

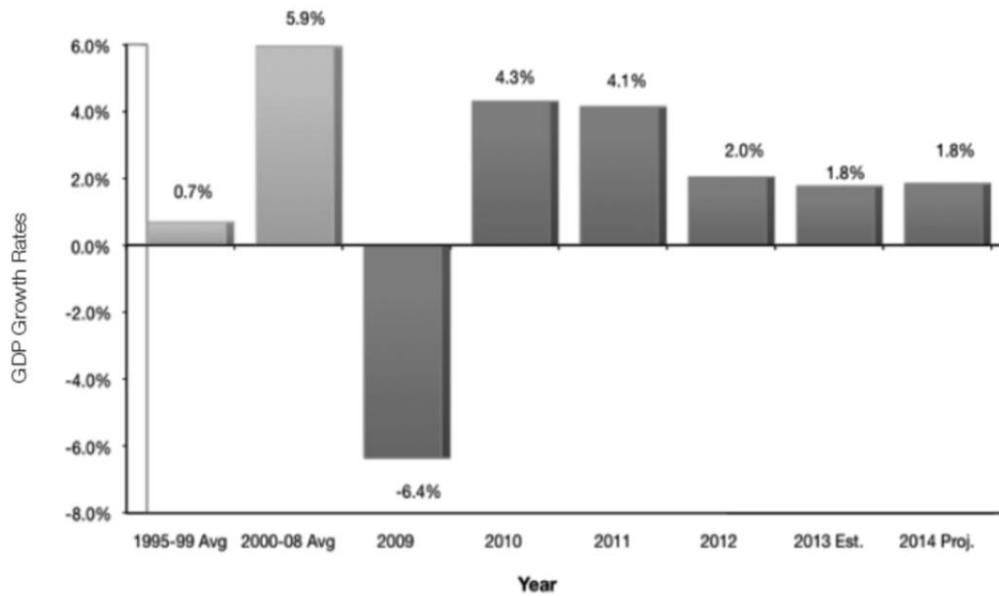
³ BSEC, „Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation“, Jalta, 5. Juni 1998, <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/statutory/charter/Download/CHARTER%20web%20080630.pdf> [08.07.2014], 1f. (eigene Übersetzung).

⁴ Vgl. einführend Panagiota Manoli: *The Dynamics of Black Sea Subregionalism* (Farnham u.a.: Ashgate, 2012).

⁵ Alle Staaten außer Aserbaidschan und Serbien, die den Beitritt anstreben, sind zudem Mitglied der WTO.

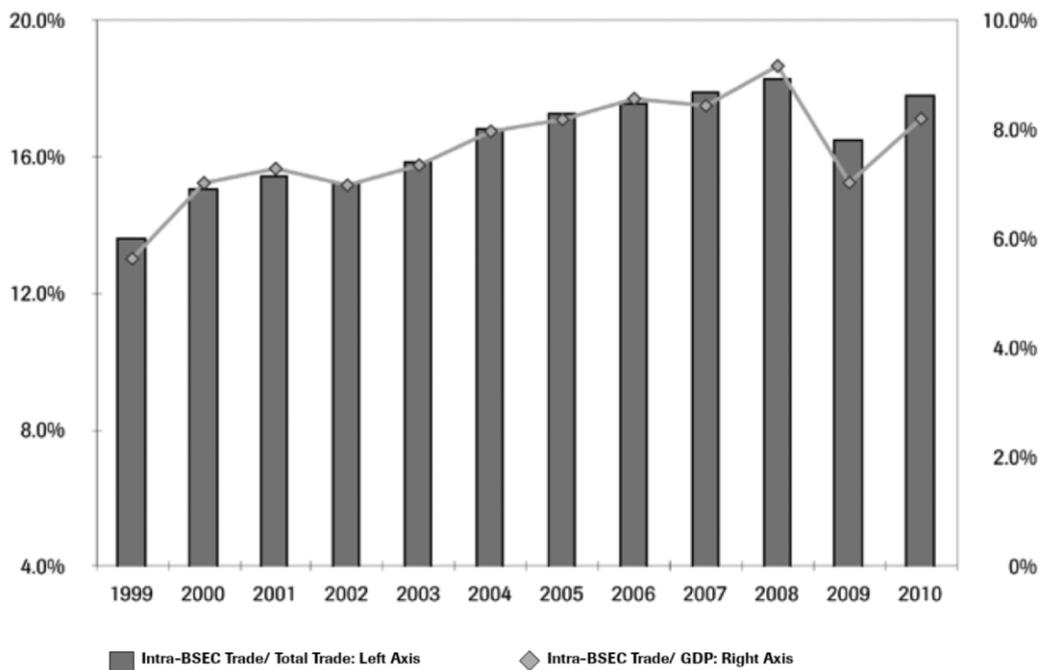
⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden auch Panagiota Manoli, „Regional cooperation in the Black Sea. Building an inclusive, innovative, and integrative region,“ Commissioned paper for the Black Sea Trade and Development Bank, 2014, http://www.bstadb.org/publications/Regional_Cooperation_in_the_Black_Sea.pdf [08.07.2014].

Grafik 1: BIP-Wachstumsraten der BSEC-Region 1995-2014



Quelle: Black Sea Trade and Development Bank, „Navigating Through Uncertainty in the Black Sea Region. Annual Report 2013,” http://www.bstadb.org/publications/BSTADB_Annual_Report_2013.pdf [08.07.2014], 12.

Grafik 2: Innerregionaler Handel im BSEC-Raum 1999-2010



Quelle: Black Sea Trade and Development Bank, „The Quest for Economic Growth and Financial Stability. Annual Report 2011,” http://www.bstadb.org/publications/AnnualBSTADB_2011.pdf [08.07.2014], 18.

Zwar litten die Märkte der Region gerade wegen ihrer Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung des Euroraums besonders unter der dortigen Krise, was sich entsprechend im Einbruch 2009 niederschlug, doch erholten sie sich relativ schnell. Durch ihre geographische Nähe zu den großen Märkten EU, Russland sowie Nah- und Mittelost ist die Region gerade aus logistischer Sicht attraktiv. Zudem gilt sie mit ihren Öl- und Gasvorräten bzw. -pipelines als Mittelpunkt des eurasischen Markts für konventionelle Energien, was insbesondere die Lieferländer Russland und Aserbaidschan sowie die Transitländer Ukraine, Georgien, Türkei, Griechenland, Bulgarien und Rumänien betrifft. Interessant gerade für ausländische Direktinvestitionen (FDI) ist, dass sich diese Volkswirtschaften auch durch sowohl günstige Arbeitskosten als auch relativ hohe Bildungs- und Konsumniveaus auszeichnen – selbst wenn die globale Wirtschafts- und Finanzkrise in einigen BSEC-Mitgliedsstaaten zu einer extremen Verschuldung, gestiegener Inflation und hoher Arbeitslosigkeit geführt hat. Dass für den tendenziell positiven Wandel der Länder der Region nicht allein die Einrichtung und Arbeit der BSEC verantwortlich zu machen sind, versteht sich von selbst. Doch auch sie leistet einen Beitrag dazu, dass alle BSEC-Mitglieder seit Beginn ihrer Transformationsphase vor über 20 Jahren große Fortschritte gemacht haben.⁷ Fast alle nehmen mittlerweile in der Rangliste des Human Development Index (HDI) Plätze im zweiten Viertel ein (Tabelle 1).

Tabelle 1: Wirtschaftsindikatoren der BSEC-Staaten 2012 (alle Angaben in Prozent)

HDI-Platz	Land	BIP-Wachstum	Inflation	Leistungsbilanzdefizit / BIP	öffentl. Verschuldung / BIP	FDI / BIP
29	Griechenland	-6,4	1,5	-2,9	157,5	0,2
55	Russland	3,4	5,1	3,7	11,5	2,6
56	Rumänien	0,2	3,3	-3,8	34,6	1,2
57	Bulgarien	0,8	3,0	-1,3	18,5	3,7
64	Serbien	-1,7	7,8	-10,6	44,5	0,9
70	Albanien	1,1	2,0	-11,7	60,9	6,5
72	Georgien	6,1	-0,9	-11,5	34,9	5,5
78	Ukraine	0,2	0,6	-8,4	34,7	4,4
82	Aserbaidschan	2,2	1,1	21,7	12,6	1,2
87	Armenien	7,2	2,6	-8,4	44,2	5,4
90	Türkei	2,2	8,9	-6,0	36,1	1,6
113	Moldau	-0,8	4,6	-7,0	28,3	2,2

Quelle: Black Sea Trade and Development Bank, „Sources of Sustainable Growth. Annual Report 2012,” http://www.bstdb.org/publications/BSTDB_Annual_Report_2012.pdf [08.07.2014], 12.

⁷ Bzgl. der Transformationsleistungen zeigt bspw. der BTI (2014) die Verteilung von je fünf Staaten im ersten bzw. zweiten Drittel der Liste aus 129 untersuchten Ländern. Nur Aserbaidschan liegt relativ abgeschlagen auf Platz 88. Vgl. Bertelsmann Transformation Index, „BTI 2014 Ergebnisse,” www.bti-project.de/uploads/tx_itao_download/BTI2014_Ergebnisse_01.xls [08.07.2014].

Auch ein Vergleich mit anderen Regionalinitiativen⁸ rückt die BSEC in ein tendenziell positives Licht.⁹ So ist gerade das Spektrum an Politikbereichen, in denen die Regierungen einander konsultieren sowie Koordinations- und Kooperationsmöglichkeiten ausloten, gerade in den letzten Jahren deutlich breiter geworden – wengleich die Tiefe der Zusammenarbeit vielmals zurückbleibt. So richteten die Mitglieder zunächst ad hoc, dann beim Generalsekretariat fest verankerte Arbeitsgruppen für 19 Politikbereiche,¹⁰ geführt von einander abwechselnden Länderkoordinatoren, ein. In diesen Gruppen wird über Agenden beraten sowie gemeinsame Aktionen und konkrete Projekte auf den Weg gebracht. Zwei Prestigeprojekte der vergangenen Dekade, die 7.700 km lange, vierspurige Schwarzmeer-Ringautobahn und die so genannte Meeresautobahn über das Schwarze Meer als Teil des paneuropäischen Transportwegenetzes, erreichen sukzessive Stadien ihrer Implementierung.¹¹

Oftmals werden Fortschritte in den Arbeitsbereichen aufgrund zahlreicher akteurspezifischer sowie struktureller Faktoren blockiert oder verzögert. Allem voran stehen dabei unterschiedliche Interessen und Prioritäten der Mitglieder bzw. der im Statut verankerte Intergouvernementalismus mit dem Zwang zur Einstimmigkeit bei Beschlüssen.¹² Zudem werden oft mangelnde personelle Kapazität und Fachkompetenz, unzureichende Budgets¹³ oder fehlender politische Wille auf den höheren Entscheidungsebenen als Gründe für ausbleibende Entwicklungsschritte herangeführt. Ferner sind aufgrund der institutionellen Grundstrukturen der Organisation die anderen Organe – Generalsekretariat, BSTDB, Business Council und Forschungsinstitut – formal nicht in der Position, ausreichend Druck auf die Entscheidungsträger im Rat ausüben zu können. So erklärte erst kürzlich das Generalsekretariat, weiter verstärkt an der Konsolidierung der Aktivitäten der Arbeitsgruppen, am synchronen Auftritt und der effektiven Kooperation und Interaktion der BSEC-Organe arbeiten zu wollen.¹⁴

⁸ Andere relevante Organisationen der Schwarzmeerregion, die weniger auf wirtschaftliche Kooperation denn auf politischen Dialog oder sektorale Zusammenarbeit abzielen, sind bspw. die 1992 gegründete Kommission zum Schutz des Schwarzen Meeres vor Verschmutzung (Black Sea Commission), die kleine, 1997 initiierte und 2006 etablierte intergouvernementale Organisation für Demokratische und Wirtschaftliche Entwicklung, bestehend aus Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau (ODED-GUAM), oder das 2006 von Rumänien gegründete, eher informelle Schwarzmeer-Forum für Dialog und Partnerschaft. Vgl. dazu auch Manoli, a.a.O. (2012), 43-56.

⁹ Vergleiche der BSEC mit anderen Regionalorganisationen, etwa mit Blick auf den Faktor innerregionaler Handel, verdeutlichen einen moderaten Integrationsgrad der Region: wirtschaftlich stärker integriert ist etwa die GUS, schwächer dagegen der MERCOSUR-Raum. Vgl. H. Tolga Bölükbaşı, Ebru Ertugal, „Regionalism and regionalization in the Black Sea Region and Turkey“, EDAM Black Sea Discussion Paper Series, 2 (2012).

¹⁰ Banken- und Finanzwesen; Bildung; Energie; Erdbebenfrühwarnung und Katastrophenhilfe; Gesundheit; gute Regierungsführung und institutionelle Reform; Handel und wirtschaftliche Entwicklung; Informations- und Kommunikationstechnologie; Klein- und Mittelständische Unternehmen; Kultur; Landwirtschaft; öffentliche Haushalte; Kampf gegen organisiertes Verbrechen; Statistik- und Datenaustausch; Tourismus; Transport; Umweltschutz; Wissenschaft und Technik; Zoll. Eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Sport und Jugend ist zudem angedacht.

¹¹ Vgl. BSEC, „Press release on the meeting of the Ministers of Transport of the BSEC Member States,“ Odessa, 29.05.2013, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/PressReleases/PressReleases/20130531%20Meeting%20of%20the%20Ministers%20of%20Transport%20%28Odessa.%2029%20May%202013%29.pdf> [08.07.2014].

¹² Vgl. dazu und im Folgenden Manoli, a. a. O. (2012), 97f.

¹³ Das Jahresbudget für das für Information und Koordination der Organe und Agenden so wichtige Generalsekretariat liegt etwa nur bei 1,5 Mio. Euro.

¹⁴ Bezeichnend ist bspw., dass es erstmals für 2014 eine Sitzung des Rats mit den Direktoren der Denkfabrik ICBSA vorgesehen ist. Vgl. Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, „Presentation of the Priorities of the Hellenic BSEC Chairmanship by Deputy Prime Minister and Foreign Minister Venizelos and the Secretary General of the BSEC Permanent International Secretariat,“ 27.06.2014,

Allerdings steht im Vordergrund der inhaltlichen Tätigkeit sowohl des Generalsekretariats als auch des vergangenen bulgarischen und aktuellen griechischen Ratsvorsitzes die weitere Implementierung der BSEC-Wirtschaftsagenda, auf die sich die Regierungen der Mitgliedsstaaten auf ihrem Jubiläumsgipfel 2012 verständigt hatten.¹⁵ Diese Strategie zur stärkeren wirtschaftlichen Integration erneuerte den ähnlich ambitionierten, letztlich aber nur geringfügig umgesetzten Ratsbeschluss aus dem Jahr 2001, sieht aber auch die Neu- ausrichtung der BSEC auf eine verstärkte, integrierende Projektarbeit vor. Insgesamt wurden 17 Zielvorgaben mit Aktionsplänen formuliert. Prioritär zu behandeln sei dabei die Intensivierung von Investitionen und des innerregionalen Handels, z. B. durch den Abbau von Handelsbarrieren, der Harmonisierung von Zollregularien und Grenzverwaltungen, dem Informationsaustausch und Ausbau von Netzwerken sowie Reiseerleichterungen für Unternehmer und Arbeiter. Auch sollte die Möglichkeit einer BSEC-Freihandelszone unter Voraussetzung eines gemeinsamen Beschlusses aller Mitglieder überprüft¹⁶ und auf das Ziel eines integrierten Energiemarkts, inklusive einer bedeutsamen Rolle „grüner Energien“ hingearbeitet werden. Ferner beschlossen die Regierungen gemeinsame Fördermaßnahmen für Kleine und Mittelständische Unternehmen (KMU) sowie deren regionale Vernetzung und erklärten ihren Willen zu verstärkter, konkreter Zusammenarbeit im Tourismus und der Kultur, bei Bildung, Wissenschaft und Technik und in zahlreichen weiteren Feldern.¹⁷ Schließlich wurde festgelegt, die Kooperation mit den Institutionen der EU zu intensivieren sowie den projektbezogenen Austausch mit inter- und transnationalen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren in den Mitgliedsländern fortzusetzen.¹⁸

<http://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/presentation-of-the-priorities-of-the-hellenic-bsec-chairmanship-by-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-venizelos-and-the-secretary-general-of-the-bsec-permanent-international-secretariat-victor-tviracun.html> [08.07.2014].

¹⁵ Vgl. dazu und im Folgenden Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, „The BSEC Economic Agenda - Towards an Enhanced BSEC Partnership,“ Istanbul, 26.06.2012, http://www.mfa.gov.tr/the-bsec-economic-agenda---towards-an-enhanced-bsec-partnership_-26-june-2012_-istanbul.en.mfa [08.06.2014].

¹⁶ Schon Anfang der 1990er-Jahre lag dieser Wunsch der türkischen Regionalinitiative zu Grunde, wurde als Absichtserklärung 1997 vom Rat verabschiedet und seither immer wieder ventiliert.

¹⁷ Zu Arbeit und sukzessiven Fortschritten in diesen Feldern vgl. die halbjährlich erscheinenden Newsletter „Black Sea News“, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Pages/NewsList.aspx>.

¹⁸ In diesen Zusammenhang sind die beiden Projekte zu sehen, in die die beiden Autoren eingebunden sind und deren Erfahrungen neben den Ergebnissen der Quellen- und Literaturanalyse in diese Bewertung einfließen. Seit 1997 kooperiert das Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ankara mit BSEC und weiteren Partnern (KOSGEB, ERENET u.a.) im Bereich der Förderung von privatwirtschaftlichem Unternehmertum und KMU in der Schwarzmeerregion im Sinne einer Stärkung von Bildung, Innovation, guter Regierungsführung sowie sozio-ökonomischer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung. Die Tatsache, dass die „Förderung von KMU“ in die BSEC-Wirtschaftsagenda 2012 aufgenommen wurde und Programme hierfür entwickelt werden, ist bislang der größte Erfolg der gemeinsamen Arbeit. Dieser materialisiert sich bspw. in der besseren Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Wirtschaftsakteuren aus dem Transportsektor. Vgl. dazu Vladimir Florea, Haydar Özkan, „BSEC-URTA: 11 Years of Activities and Public-Private Cooperation,“ in: *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 12 (2012) 44, 45-64.

2008, in der Folge des russisch-georgischen Krieges, entstand durch Sebastian Schäffer, Mirela Wallenhorst und anderen Mitarbeitern des Centrums für angewandte Politikforschung die Idee eines Netzwerkes von Nachwuchsführungskräften aus den Schwarzmeerländern, um gegenseitiges Verständnis und ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein für die Zukunft der Region zu entwickeln und zu schärfen. Auf C•A•P -Initiative und in Kooperation mit der Robert Bosch Stiftung und weiteren Partnern, darunter ebenso dem BSEC-Generalsekretariat, wurden seither über 80 „Black Sea Young Reformers“ nominiert, zum Zweck eines offenen Gedankenaustauschs über die Region vernetzt und zu einer gemeinsamen Projektarbeit angeleitet. Weitere Informationen: <http://www.cap-lmu.de/projekte/fge/bsyr.php> sowie beispielhaft für den Erfolg der Initiative das Projekt „ChildPact – Regional Coalition for Child Protection in the Wider Black Sea Area“, <http://www.childpact.org/>.

Kooperationshemmnisse: Heterogenität, Interessendivergenz, Konflikte

Trotz der relativ erfolgreichen Genese und der positiven sozio-ökonomischen Entwicklung der Region im Allgemeinen sowie der anspruchsvollen Programmatik seit 2012, an deren Umsetzung vor allem das Generalsekretariat und die Ratsvorsitzenden in der Regel pragmatisch-ambitioniert herantreten, darf allerdings nicht über die weiterhin bestehenden Probleme und nicht erfüllten Erwartungen hinweggesehen werden. Regelmäßig werden dabei gerade die geringe Tiefe der Zusammenarbeit und der langsame Verhandlungs- und Einigungsprozess in den Arbeitsbereichen angeführt. Ebenso dominieren oftmals politische Interessen einzelner Akteure über die gemeinschaftlich festgelegten Ansprüche wirtschaftlicher Kooperation, insbesondere dann, wenn es um jene bereits schon lange anhaltenden territorialen Streitfälle („eingefrorene Konflikte“) geht.¹⁹

Ursächlich für die Kooperationshemmnisse erscheinen jenseits der formalen Organisationsstruktur allem voran die bereits in den Wirtschaftsdaten deutlich gewordene Heterogenität der Organisation bzw. ihrer Mitglieder. Dabei wirken sich die gleichzeitige Annäherung oder gar Integration einiger BSEC-Mitglieder in andere starke Wirtschaftsräume, wie gerade in die EU und den Euroraum einerseits und der von Russland verfolgten Eurasischen Union andererseits verstärkend auf die zentrifugalen Kräfte innerhalb der Organisation aus. Dieser wirtschafts-politische Spannungseffekt dürfte sich in Zukunft eher noch verstärken. Insbesondere die jüngste Assoziierungspolitik der EU gegenüber der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau auf der einen Seite und die Anbindungs- bzw. Dependenzpolitik Russlands gegenüber Armenien und Serbien (Orthodoxie, Tradition) oder Bulgarien und der Türkei (Energie, Investitionen) auf der anderen Seite dürfte sich zusätzlich hemmend auf weitere wirtschaftliche Integrationsbemühungen innerhalb der BSEC auswirken.

Zudem überrascht kaum, dass die allgemeine Konfliktlage der Region aufgrund widerstreitender politischer Interessen der Länder sowie weiterer Akteure immer wieder große Hürden für die Vertiefung ihrer Kooperation darstellen. So befand eine Expertenkommission des ICBSS zur Vorbereitung auf das 20-jährige BSEC-Jubiläum, d. h. in der Folge des russisch-georgischen Krieges von 2008:

„The large number of regional and extra-regional actors implies clashing interests that pull Black Sea security policy options in different directions. This is particularly evident in the power play between Russia and the Euro-Atlantic community. For Russia, the main concern is the restoration and consolidation of its power in its ‘near abroad’ while restricting the presence of other actors in the region. [...] Euro-Atlantic policy on the other hand has evolved from the careful handling of Russia in the early post-Cold War period (‘Russia-first’) to trying to prevent the then newly independent states from falling under the Russian sphere of influence and assuring a steady and secure supply of Caspian oil and gas.“²⁰

¹⁹ Umstritten sind dabei insbesondere der Fall Nagorno-Karabagh zwischen Armenien und Aserbaidschan, Moldau und die selbsternannte Republik Transnistrien sowie die zuletzt entbrannten Konflikte Russlands mit Georgien um Südossetien und Abchasien sowie mit der Ukraine um die Krim und die östlichen Provinzen.

²⁰ Commission of the Black Sea: A 2020 Vision for the Black Sea Region. A Report by the Commission on the Black Sea (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2010), 27. Um einen weiteren Konfliktausbruch zu vermeiden, wurde damals die Einrichtung einer hochrangigen Beratungsgruppe für einen Sicherheitsdialog sowie die Ein- und Durchführung von Maßnahmen zur Krisenprävention und Vertrauensbildung vorgeschlagen. Vgl. ebd., 40.

Was Russland betrifft, ist an dessen sicherheitspolitischem und militärischem Auftreten seit dem Krieg mit Georgien nun unübersehbar, dass Moskau seinen geopolitischen Interessen in der Region Priorität gegenüber den Potenzialen wirtschaftspolitischer Kooperation einräumt – was mit Blick auf die Entfremdung der Ukraine im Zuge der gegenwärtigen Krise wohl auch für das eigene Projekt der Eurasischen Union²¹ gelten dürfte. Zwar führen auch die russischen Akteure in den BSEC-Organen die vergangene Politik der regionalen Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen fort.²² Doch machte die russische Regierung zuletzt 2011 deutlich, dass ihr an der Weiterentwicklung der BSEC nur als reine Wirtschaftsorganisation gelegen sei:

„Proposals are heard from time to time that the Organization start discussing political issues. For us and most of the BSEC Member States the answer is obvious – it’s a counterproductive approach. BSEC was not created to dive into the political agenda. This does not mean that we close our eyes to the problems existing in the region. But to tackle political issues and regional conflicts there are other active formats. Therefore, we have consistently opposed the introduction into its work of functions not intrinsic to this Organization.“²³

Das immer wieder, nicht nur von Russland vorgebrachte Argument, die (Mehrheit der) BSEC-Mitglieder würden Vorschlägen zur effektiven Krisenprävention in der Region skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen, ist allerdings nicht ohne weiteres haltbar. So war schon 2002 auf Beschluss des Gipfels der Staats- und Regierungschefs ein Verhandlungsprozess gestartet worden, der nach „Mitteln und Wegen eines erweiterten Beitrags der BSEC zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in der Region“ gesucht und 2005 in einem (letztlich un abgeschlossenen) Arbeitsdokument und einem Arbeitsauftrag an den ICBSS geendet hatte.²⁴

Tatsächlich und zu Recht wird von Beobachtern auch das Argument herangeführt, dass die BSEC das einzige Forum darstellt, auf dem alle Regierungen der Schwarzmeerregion regelmäßig, formal und informell sowie hochrangig vertreten zusammenkommen und kooperativ über Arbeitsagenden und aktuelle Probleme beraten:

„BSEC has made an especially significant contribution to confidence building through its permanent communication channels (such as the various working groups) and policy achievements particularly in so called ‘low politics’ matters (such as organized crime, science & technology, and emergency situations).

²¹ Vgl. dazu Canan Atilgan et al., „Die Eurasische Union. Ein Integrationsprojekt auf dem Prüfstand“, in: KAS Auslandsinformationen, 2 (2014), 8-51.

²² So fand etwa die Frühjahrssitzung des PABSEC-Ausschusses für rechtliche und politische Angelegenheiten im März 2014 in Moskau statt – pikanterweise zum Thema der Stärkung lokaler und regionaler Entscheidungsebenen in den BSEC-Ländern und ohne Beteiligung ukrainischer Parlamentarier. Vgl. BSEC, „Black Sea News“, 27 (2014), 9, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Downloads/20140619%20BSEC%20news.pdf> [08.07.2014].

²³ Sergey Lavrov, „Priorities for Russia’s Chairmanship of the Black Sea Economic Cooperation Organization“, in: BSEC, „Black Sea News“, 25 (2011), 1, <http://www.bsec-organization.org/bsecnews/BlackSeaNews/Downloads/November2011No25.pdf> [08.07.2014]. Zweifellos lässt diese Stellungnahme auch Interpretationsspielraum mit Blick auf die geopolitischen Interessen Russlands in der Region. Vgl. dazu auch die – letztlich sich bewahrheiteten – Hinweise für die Adaption der von Russland in Georgien bzw. Südossetien und Abchasien eingeübten Interventions- und Separationstaktik auf die Krim und die Ostukraine in Lada L. Roslycky, „Russia’s smart power in Crimea: sowing the seeds of trust“, in: Southeast European and Black Sea Studies, 11 (2011) 3, 299-316.

²⁴ Vgl. Manoli, a. a. O. (2012), 157. Übersetzung der Autoren.

Advances in its institutional structure are such that they can now undertake new tasks as a result of their maturity and accumulated experience.”²⁵

Dass die aktuelle Ukraine Krise erneut ein Gelegenheitsfenster für die BSEC eröffnet, sich verstärkt sicherheitspolitischen Problemen anzunehmen, diese auf hoher Ebene zu lösen und etwa Mechanismen zur Krisenprävention und -entschärfung einzuführen, ist vor diesem Hintergrund zwar nicht gänzlich auszuschließen, hieße aber, die Rolle der Organisation zu überschätzen und sich auch in deren Selbstverständnis als primär der wirtschaftlichen Kooperation und Integration dienend zu täuschen. Immerhin aber gibt es Hinweise auf einen entsprechenden Regelungsbedarf sowie einer Reformorientierung unter den Mitgliedern: Darauf deuten russlandkritische Stellungnahmen wegen der Entwicklungen in der Ukraine auf der Sommersitzung des Außenministerrats 2014 in Varna oder die Ankündigung des griechischen Außenministers Eleftherios Venizelos hin, Krisenmanagement auf die Agenda des gegenwärtigen BSEC-Ratsvorsitzes seines Landes zu setzen.²⁶

Die EU und BSEC: nötige Neujustierung

So übersteigert die Erwartungen an die BSEC auch sein können, so gilt dies auch für die EU. Forderungen, sich auf eine einheitliche Entwicklungsperspektive und kohärente Strategie für ihre östliche Nachbarschaft im Allgemeinen und die Schwarzmeerregion im Besonderen festzulegen, müssen als unrealistisch betrachtet werden. In der Vergangenheit problematisch ist gewesen, dass die EU dabei zwei Programme mit einander inkompatiblen Logiken verfolgt hatte.²⁷ Mit der 2009 initiierten Östlichen Partnerschaft sollten die Länder der Region in einem Wettbewerb um Fördermittel und Reformprogrammen enger an die Union herangeführt werden; dagegen bezweckte die EU mit ihrer 2008 beschlossenen Schwarzmeer-Synergie (Black Sea Synergy, BSS)²⁸ eine stärkere Kooperation mit entsprechenden Lern- und Reformeffekten der Anrainerstaaten untereinander. Indem die EU der Östlichen Partnerschaft zudem eine prioritäre Rolle zusprach, wertete sie ihren eigenen Schwarzmeer-Ansatz – und damit auch die BSEC als Dialog- und Kooperationspartner – ab.²⁹ Die geringe Bedeutungszuschreibung, die BSEC und die Schwarzmeerregion bislang von der EU erfuhren, mag aus ökonomischen Gründen zwar verständlich sein. Doch macht der Konflikt in der und um die Ukraine nur zu deutlich, wie brüchig politische Stabilität, wirtschaftlicher Transformation und

²⁵ Manoli, a. a. O. (2014), 15f. 2013 nutzten Armenien und die Türkei Treffen der BSEC zur weiteren Annäherung. Überhaupt ermöglichte es das BSEC-Format Armenien, einen indirekten Dialog mit der Türkei aufrecht zu erhalten. Vgl. Michael Gunter, Dirk Rochtus, “Special Report: The Turkish-Armenian Rapprochement,” in: Middle East Critique, 19 (2010) 2, 157-172 (160).

²⁶ Vgl. Actmedia.eu, „ForMin Corlatean reaffirms Romania's support for Ukraine's territorial integrity, sovereignty,” 20.06.2014, <http://actmedia.eu/daily/formin-corlatean-reaffirms-romania-s-support-for-ukraine-s-territorial-integrity-sovereignty/52754> bzw. Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, a.a.O. (2014).

²⁷ Vgl. dazu und im Folgenden Manoli, a. a. O. (2014), 14f. Zum Wildwuchs vergangener Initiativen, Strategien und Narrative der EU vgl. Alina Homorozean, „Carrots, sticks and regional cooperation: a critical analysis of the EU's approaches towards the Black Sea region,” in: Edmund Ratka und Olga A. Spaier (Hrsg.), Understanding European Neighbourhood Policies (Baden-Baden: NOMOS 2012), 193-212.

²⁸ Vgl. die Dokumente EU-Kommission, „Black Sea Synergy – A new regional cooperation initiative,” Brüssel (2007); Rat, „Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area,” Kiew 2008; EU-Kommission, „Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy,” Brüssel (2008), sowie zur anfänglichen Erwartungshaltung Konrad-Adenauer-Stiftung et al., „Black Sea Synergy. Materials of the international conference Odessa – Istanbul 21 – 23 October 2007,” Kiew (2007).

²⁹ Bezeichnenderweise gab es nur einen Implementationsbericht der EU-Kommission zur Schwarzmeer-Synergie 2008 und auch die 2012 von der Kommission auf der BSEC-Jubiläumsveranstaltung angekündigte Revitalisierung der Initiative verlief im Sande.

demokratische Entwicklung in der Region weiterhin sind. Die EU sollte dies als Chance begreifen, wenn schon nicht ihre Nachbarschaftspolitik zu vereinheitlichen, so doch ihren Kontakt zur BSEC zu reaktivieren und strategisch auf eine konstruktive Zusammenarbeit auszurichten. Die Wiederaufnahme friedlicher, kooperativer Beziehungen mit Russland ist dafür allerdings ebenso unerlässlich wie nötig.

Aus Sicht der meisten BSEC-Staaten bleibt die EU der wichtigste Wirtschaftsraum und Handelspartner. Der Austausch mit ihr verspricht die nötigen Investitionen und Innovationen, um die Transformationsleistungen der vergangenen 20 Jahre auch in der Zukunft zu sichern und auszubauen. Vor allem der Förderung von privatem Unternehmertum, Bildung und nachhaltiger Entwicklung stehen daher auch weiter im Vordergrund der gemeinsamen Arbeit. Dass die BSEC einen Beitrag zur Stabilisierung des Schwarzmeerraums in den mehr als 20 Jahren ihres Bestehens geleistet hat, ist unbestritten. Die BSEC ist sich dabei bewusst, dass neben ihrer Projektarbeit vor allem die Unterstützung einer innovativen und kooperationsfreudigen Unternehmerschaft sowie einer starken, reformorientierten Zivilgesellschaft von Bedeutung sind, um in einem engen Erfahrungsaustausch mit der EU Stabilität und Prosperität in der Region nachhaltig zu sichern.