

## Südosteuropapolitik

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Die Region Südosteuropa teilt sich für die EU in drei Subregionen auf: Griechenland als Vollmitglied von EU und NATO, Bulgarien, Rumänien und die Türkei als mögliche Beitrittsländer sowie die so genannte Region „westlicher Balkan“ mit den Ländern des früheren sozialistischen Jugoslawien und Albanien.

Griechenland, das früher eine besondere Rolle als enfant terrible innerhalb der EU-Gemeinschaft vor allem auch bei den Versuchen einer gemeinsamen Südosteuropapolitik (Mazedonien, Serbienpolitik, Haltung zu Albanien) gespielt hat, ist seit dem Amtsantritt von Ministerpräsident Simitis und spätestens seit der Übernahme des Außenministeriums durch Jorgos Papandreou zu einem überaus kooperativen Stabilitätsfaktor im südlichen Balkan geworden, nachdem es seine eigenen Interessen deutlicher und emotionsfrei erkannt hat. Griechenland ist heute wichtigster Investor in Mazedonien, hat ausgezeichnete Beziehungen zu Bulgarien und regelmäßige, konstruktive Gespräche mit Tirana und auch mit Ankara in Gang gesetzt, was für die Südosteuropapolitik der EU überaus hilfreich ist, weil dadurch eine wichtige „vor-Ort-Unterstützung“ der Brüsseler Balkanpolitik erfolgen kann.

Brüssel fährt gegenüber den Beitrittsländern eine zweigleisige Politik. Zum einen erfolgt dies im Rahmen der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft einschließlich der Beitrittsverhandlungen, die auf Beschluss des Helsinki-Gipfels seit März 2000 auch mit Bulgarien und Rumänien, nicht jedoch mit der Türkei, laufen. Bulgarien und Rumänien sind Teilnehmer am neuen SAPARD-Programm der EU, dem Sonderprogramm für die Vorbereitung der Beitrittsländer auf den Gemeinsamen Agrarmarkt. Die landwirtschaftlichen Entwicklungsprogramme sehen für den Zeitraum bis 2006 für Rumänien 150 Millionen Euro und für Bulgarien 52 Millionen Euro vor. Zum anderen sind auch diese Beitrittsländer Zielländer im Stabilitätspakt für Südosteuropa, der im Juni 1999 auf EU-Initiative hin verabschiedet wurde.<sup>1</sup> Hierbei wurde die EU zum größten Einzelgeber für die Region seit Beginn der Hilfe- und allgemeinen Kreditprogramme im Jahre 1991. Für den westlichen Balkan beläuft sich die bisherige EU-Gesamtsumme bis einschließlich 2001 auf insgesamt 6,1 Milliarden Euro.

Da Bulgarien und Rumänien bereits in die EU-Erweiterungsprogramme eingebettet sind, und im Rahmen der Vorbeitrittsilfe jährlich zusammen rund 900 Millionen Euro erhalten, wurde für die übrigen Nicht-Beitrittsländer des Balkan auf dem EU-Ratstreffen in Feira im Juni 2000 ein zusätzliches Programm aufgestellt, der „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess“ (SAP). Am 24. November 2000 trafen sich in Zagreb die 15 EU-Regierungschefs mit den Präsidenten Albanien,

Bosnien-Herzegowinas, Jugoslawiens, Kroatiens und Mazedoniens, um diesen Ländern eine neue Perspektive für den Anschluss an die Integrationsentwicklung in Europa anzubieten. Die Staaten der Region wurden aufgefordert, eine regionale Freihandelszone zu bilden, die später an den gemeinsamen europäischen Markt angeschlossen wird. Eckpunkte des Prozesses sind so genannte Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die mit jedem Land speziell abgestimmt werden und eine formale Assoziierung nach einer Übergangszeit mit der EU beinhalten. In dieser Übergangszeit wird mit der EU schrittweise ein Freihandelsregime aufgebaut und die Partnerländer in der Region verpflichtet sich, die in der EU geltenden Vorschriften und Regeln zu übernehmen. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen sollen die Länder ermutigen, wirkliche Reformen durchzuführen, um eine volle Assoziierung mit der EU zu erreichen, die dann in den Status eines „möglichen Kandidaten“ für eine Mitgliedschaft führen kann. Strategischer Unterstützungsansatz für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ist das CARDS-Programm der EU (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), welches die Reformanstrengungen und die Institutionenbildung fördern soll.

Das CARDS-Programm enthält aber auch eine wichtige regionale Komponente. Die Länder der Region werden aufgefordert, miteinander in einer Weise zu arbeiten, wie dies auch unter den EU-Ländern üblich ist. Hierfür soll ein Netz von engen Vertragsbeziehungen (Konventionen über regionale Kooperation) zwischen den Signatoren der SAA errichtet werden. Mazedonien ist das erste Land, das am 9. April 2001 ein derartiges Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hat, Kroatien hat im Mai 2001 ein SAA paraphiert. Zur Zeit prüft die EU-Kommission mittels so genannter Machbarkeitsstudien (feasibility studies), ob für Albanien, die Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen über SAAs bestehen. Unabhängig von diesem Prozess öffnet die EU ohnehin schrittweise ihren Markt für Produkte aus der Region. Bereits vor dem letzten einseitigen Liberalisierungsschritt der EU, der am 1. Dezember 2000 in Kraft trat, waren schon 80 Prozent aller regionalen Lieferungen in die EU zollfrei.

Die bereits seit 1991 bestehende EG Monitor Mission für den westlichen Balkan wurde auf Beschluss des Rates der EU vom 22. Dezember 2000 bei gleichzeitiger Umstrukturierung zur EU Monitoring Mission (EUMM) umgeformt. Hauptaufgabe ist Informationssammlung und Analyse der Vorgänge auf dem westlichen Balkan für eine effektive gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber dieser Region. Auftraggeber und Adressat für die Berichte ist der Generalsekretär und Hohe Repräsentant Javier Solana, doch können auch der Europäische Rat und die Kommission in Abstimmung mit dem Hohen Repräsentanten besondere Aufgaben anregen. Das Hauptquartier für die 120 internationalen Beobachter und die 75 lokalen Beschäftigten ist in Sarajevo, von wo aus die Operationen in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und der BR Jugoslawien (Serbien, Montenegro und Kosovo) koordiniert werden. Neben den EU-Mitgliedstaaten stellen auch Norwegen und die Slowakei Personal für EUMM zur Verfügung.

*Albanien*

Die Flüchtlingswelle aus dem Kosovo 1999 brachte 460.000 Flüchtlinge ins Land, die aufgenommen und versorgt werden mussten. Gleichzeitig mit der Bewältigung dieser schweren Aufgabe, bei der die EU durch ihr ECHO-Programm substantziell geholfen hat, nahm Tirana politische und wirtschaftliche Reformen in Angriff. Das Land vollendet weitgehend die Privatisierung der kleinen und mittleren Betriebe, für größere Einheiten sucht man auch internationale Interessenten; im September 2000 wurde Albanien WTO-Mitglied. Die EU unterstützt das Reformprogramm sowie allgemein die Entwicklung des Landes seit 1991 mit bisher insgesamt etwas über 1 Milliarde Euro. Wichtige Förderbereiche sind öffentliche Verwaltung und Justiz, Training der Polizei und Zollwesen. Auch bei dem allgemeinen Personen- und Haushaltszensus vom April 2001 erfolgte EU-Unterstützung. Weitere bedeutende Unterstützungsbereiche sind die Entwicklung der kommunalen Dienstleistungen (Wasserversorgung, Grundschulen, Gesundheitswesen), die Landwirtschaft (Hilfe bei der Landvermessung, beim Fischereiwesen, im Verterinärbereich), bei der höheren Erziehung (Albanien nimmt am universitären TEMPUS-Austauschprogramm der EU teil) und die Entwicklung der Infrastruktur. Als SAP-Land kam Albanien 2001 erstmalig in den Genuss des CARDS-Programms. Außerdem begannen die Vorbereitungen für ein SAA-Abkommen mit Albanien.

*Bosnien-Herzegowina*

Mittels Regionalansatz und SAP versucht die EU den Friedensprozess zu konsolidieren, die Rückkehr der Flüchtlinge zu unterstützen und über die Errichtung funktionierender Institutionen den Wiederaufbau sowie die Respektierung der Gesetze und der Menschenrechte zu fördern. Hierfür hat die EU seit 1991 insgesamt für Bosnien-Herzegowina 2,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, darunter gut die Hälfte im Rahmen des ECHO-Programms (Humanitäre Hilfe). Gelder gingen in den Hausbau, die Reparatur der Infrastruktur, darunter in den Wiederaufbau der Brücken von Brcko, Gradiska, Karuse und bald auch Samac. Die Flughäfen von Mostar, Sarajevo und Banja Luka wurden in Stand gesetzt. Im Jahr 2000 hat die EU ein neues flexibles Reaktionsprogramm für unerwartete Rückkehrbewegungen eingeführt, das auch 2001 fortgesetzt wird. Im Bereich der Demokratieentwicklung unterstützt die EU nicht nur Projekte der Rechtspflege, der Respektierung der Menschenrechte und des politischen Pluralismus durch ihre „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ sondern auch unabhängige Medien (eine Journalismusschule in Sarajevo und eine Druckerei in Banja Luka). Aktive Hilfe wird für die Restrukturierung des öffentlichen Rundfunksystems gewährt, nachdem die Unabhängige Medienkommission bei der Festlegung eines rechtlichen Rahmens für Rundfunk und Printmedien geholfen hatte. Im Erziehungs- und Ausbildungsbereich betätigt sich die EU sowohl beim Ausbau der Berufsbildungsinstitutionen als auch in der Reform der normalen Schulbildung. Bosnien-Herzegowina ist außerdem am TEMPUS-Programm beteiligt.

## DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

---

Die Teilnahme am SAP ist nur möglich, wenn die staatlichen Institutionen entsprechend funktionsfähig sind. In der EU/Bosnien-Herzegowina Consultative Task Force (CTF) arbeiten EU-Anwälte an der Errichtung eines mit den EU-Gegebenheiten kompatiblen rechtlichen Regelwerks, insbesondere in den Bereichen Außenhandel und Wirtschaftsrecht. Vorrangig beteiligt ist die EU auch an der Arbeit der International Police Task Force und an der Errichtung eines eigenen Grenzregimes, das seit letztem Jahr arbeitet. Äußerste Priorität genießt die Bildung eines einheitlichen Marktes Bosnien-Herzegowina anstelle der bisher weitgehend getrennten Märkte Föderation und Republika Srpska.

### *Kroatien*

Die im Januar 2000 erfolgten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen haben zu einem politischen Wechsel in Kroatien geführt, der auch das bis dato unterkühlte Verhältnis zur EU in Bewegung gebracht hat. Bereits im Februar wurde eine EU-Croatia Consultative Task Force eingerichtet, die Kroatien mit Expertise und technischer Unterstützung für seine Vorbereitung auf die Teilnahme am SAP versieht. Im März wurde das bisherige Kommissionsbüro des Sonderbeauftragten in Zagreb in den Rang einer Ständigen Delegation der Europäischen Kommission aufgewertet. Am 24. Mai akzeptierte die Kommission einen positiven Machbarkeitsbericht zur Eröffnung von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Im September 2000 wurde für kroatische Produkte der zollfreie Zugang auf den EU-Markt beschlossen. Am 20. November schließlich wurden am Rande des Zagreber Gipfels die Verhandlungen über ein SAA eröffnet. Dieses wurde am 14. Mai 2001 paraphiert und sieht neben weit reichender Kooperation vor allem die schrittweise Annäherung Kroatiens an die EU-Strukturen vor. Politischer Dialog und die Förderung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit der Perspektive einer Freihandelszone nach sechs Jahren sind die Hauptinhalte. Es ist vorgesehen, dass die Unterzeichnung des SAA im Herbst 2001 erfolgt.

### *Bundesrepublik Jugoslawien*

Bis zu den Oktoberereignissen des Jahres 2000 konnte die EU der BR Jugoslawien (BRJ) keine wirtschaftliche und finanzielle Hilfestellung im Rahmen des Regionalansatzes und des sich anschließenden Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses gewähren, weil diese keine der hierfür notwendigen Bedingungen (Respektierung demokratischer Prinzipien, der Menschen- und Minderheitenrechte, Kooperation mit den Nachbarn, Reformen) erfüllt hatte beziehungsweise erfüllen wollte. Allerdings hatte die EU weiterhin Hilfe für humanitäre Zwecke und für Demokratisierungsanstrengungen gewährt. Seit Sommer 1999 muss jedoch häufig zwischen Serbien, Montenegro und Kosovo unterschieden werden.

Nach dem politischen Wechsel in Belgrad vom 5./6. Oktober 2000 wurden zunächst alle gegenüber der BRJ bestehenden Sanktionen aufgehoben, ausgenommen die direkt gegen den vormaligen Präsidenten Slobodan Milosevic und einige mit ihm verbundene Personen gerichteten. Das Öl- und Flugembargo wurde zum 9.

Oktober aufgehoben. Die BRJ wurde als volles Mitglied im SAP der EU aufgenommen und nahm bereits am Zagreber Gipfel am 24. November 2000 teil. Die EU hat zudem mit Wirkung vom 1. Dezember 2000 die ganze BRJ in das liberalisierte Handelspräferenzsystem für Südosteuropa aufgenommen und das Mandat der Europäischen Wiederaufbauagentur auf die BRJ ausgedehnt. Die Agentur hat jetzt Büros in Belgrad, Prishtina und Podgoriza.

Die EU-Kommission übernahm zusammen mit der Weltbank die Koordinierung der Finanzhilfen für die BRJ. Am 29. Juni 2001 wurde zur großen Geberkonferenz nach Brüssel eingeladen. 42 Staaten und 26 Organisationen einigten sich, Belgrad 1,28 Milliarden US-Dollar zu überweisen. Die EU will aus ihrem Haushalt 530 Millionen Euro zur Verfügung stellen, darunter 300 Millionen an Darlehen und Krediten. Mittlerweile hat sich allerdings herausgestellt, dass ein Großteil der Finanzzusagen zunächst zur Begleichung längst fälliger Zins- und Tilgungszahlungen Belgrads dienen sollen, damit Jugoslawien wieder grundsätzlich kreditwürdig wird.

Seit Anfang 1999 erhielten demokratisch regierte Städte in Serbien im Rahmen des OBNOVA-CARDS-Programmes Hilfe, wie beispielsweise Energieträgerlieferungen (Nis und Pirot, ab Februar 2000 auch Kragujevac, Kraljevo, Novi Sad, Sombor und Subotica; insgesamt 8,8 Millionen Euro). Im Juli 2000 bot die EU an, 22 Millionen Euro für die Wiederschiffbarmachung der Donau bei Novi Sad zur Verfügung zu stellen, was etwa 85 Prozent der geschätzten Kosten entspricht. Ebenfalls im Juni 2000 verabschiedete die EU-Kommission ein Programm „Schulen für ein demokratisches Serbien“ in Höhe von 3,8 Millionen Euro. Nach dem Wechsel in Belgrad im Oktober 2000 wurde ab November Hilfe in den Bereichen Energie, Ersatzteile, Medizin, Nahrungsmittel (Zucker und Öl), Schulen, Medien und allgemeine humanitäre Unterstützung gewährt.

Seit das Kosovo am 10. Juni 1999 unter UN-Verwaltung gestellt wurde, haben sowohl die EU-Kommission als auch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten beim Wiederaufbau der Region eine vorrangige Rolle gespielt. Die EU ist im Kosovo mindestens dreifach präsent, mit dem Büro für humanitäre Hilfe, der Europäischen Agentur für den Wiederaufbau (seit Februar 2000 in Nachfolge der EU-Kommissions-Task Force für den Wiederaufbau des Kosovo) und in UNMIK in der Zuständigkeit für Wirtschaftsbelebung, Wiederaufbau und Unterstützung der Schaffung von Bedingungen für eine moderne, offene Marktwirtschaft. Insgesamt hat die EU im Jahr 2000 360 Millionen Euro für Wiederaufbau, humanitäre Hilfe und sonstige finanzielle (makroökonomische) Unterstützung aufgebracht, für 2001 sind weitere 350 Millionen Euro vorgesehen. Darüber hinaus kommen 80 Prozent der KFOR-Kräfte (36.000 Mann) sowie 800 zivile Polizisten im Kosovo aus EU-Staaten.

Montenegro war wegen seiner Opposition zu Milosevic von den allgemeinen Sanktionen gegen die BRJ ausgenommen, hatte sogar vor allem seitens der EU erhebliche direkte Unterstützung in den Bereichen Haushaltslücken (Sozialhilfen, Elektrizitätsimporte, Flüchtlingshilfe), Modernisierung der Infrastruktur, Reformen in der öffentlichen Verwaltung und im Bildungswesen erhalten: seit 1998 bis Mitte 2001 insgesamt 120 Millionen Euro.

### *(Ehemalige jugoslawische Republik) Mazedonien*

Ein qualitativer Sprung in den EU-Mazedonien-Beziehungen war die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) im Rahmen des SAP im März 2001, zeitgleich mit der Aufwertung der Repräsentanz der Kommission der EU in Skopje zu einer Ständigen Vertretung. Am 9. April 2001 wurde das SAA zusammen mit einem Interim Agreement (zum Inkrafttreten der Handelsvereinbarungen zum 1. Juni 2001) in Luxemburg unterzeichnet. Damit ist Mazedonien das erste Land aus dem SAP, das ein SAA unterzeichnen konnte und damit zu einem möglichen EU-Beitrittskandidaten wurde.

Spätestens seit Mitte Februar 2001 entwickelte sich in Mazedonien der Konflikt zwischen den albanischen Freischärlern und den mazedonischen Ordnungskräften.<sup>2</sup> Die EU versuchte von Beginn an, vermittelnd einzugreifen. Am 7. Mai 2001 reiste eine EU-Delegation unter der Leitung des außenpolitischen Koordinators Javier Solana und des NATO-Generalsekretärs George Robertson nach Skopje, um die mazedonische Regierung zu überzeugen, eine von allen Parteien gestützte Koalitionsregierung zur Bewältigung der Krise zu bilden. Ihr folgte am 16. Mai eine weitere EU-Delegation unter der Leitung der schwedischen Außenministerin Anna Lindh. Am 25. Juni 2001 wurde Francois Léotard zum Sonderbeauftragten der EU für Mazedonien ernannt. Er führte fortan in Zusammenarbeit mit dem amerikanischen Sondergesandten James Pardew die Vermittlungsgespräche bis zum Abschluss des Rahmenabkommens am 13. August 2001.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Altmann, Franz-Lothar: Südosteuropapolitik, in: Weidenfeld, Werner; Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, S. 268 ff.
- 2 Siehe hierzu „Brennpunkt Mazedonien: Chronik“ in der homepage des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit: <http://www.swp-berlin.org>.

### Weiterführende Literatur

- Altmann, Franz-Lothar: Optionen für die Zukunft des Kosovo, SWP-Studie S 21, August 2001.
- Altmann, Franz-Lothar: Zwischen Annäherung und Ausgrenzung. Deutschlands Rolle in der europäischen Balkanpolitik, in: Süß, Werner (Hrsg.): Deutschland in den Neunziger Jahren. Innenpolitik, politische Kultur, Außenpolitik (im Erscheinen).
- EU Policy in the Balkans: Speech to the International Crisis Group by Chris Patten, 10. Juli 2001. CEPS Europa South-East Monitor, Issue 25, Juli 2001.
- EU und OSZE – gemeinsame Krisen- und Konfliktprävention. Grundsatzreferat Javier Solanas im Ständigen Rat. OSZE Newsletter, Februar 2001.
- Südosteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsforschung, München 2001 im 50. Jahrgang.
- Web-Site der EU, Bereich Außenpolitik Südosteuropa: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see).
- Yannis, Alexandros: Kosovo Under International Administration. Survival, vol. 43, Nr. 2, 2001, S. 31-48.