

Südosteuropapolitik

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

Europas Südosteuropapolitik bewegt sich auf drei geographisch und vor allem inhaltlich deutlich unterscheidbaren Feldern, wobei keines durch besonders einfache Konstellationen und Problemstellungen gekennzeichnet ist. Das erste umfasst die beiden an der südöstlichen äußeren Ecke der Halbinsel gelegenen Länder Griechenland und Türkei mit den sich hier anschließenden schwierigen Fragen: Wie soll Brüssel auf die ungelöste Zypernfrage angesichts der bevorstehenden Aufnahme der Insel als neues EU-Mitgliedsland reagieren; wie kann Brüssel dem intensiven Drängen Ankaras auf einen klaren Fahrplan in die Vollmitgliedschaft der Türkei angesichts der permanenten politischen und wirtschaftlichen Krise des Landes begegnen; wie sollen die Europäer Fortschritte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erzielen, wenn zwischen Athen und Ankara ständig wechselnde Blockade- bzw. Erpressungsversuche erfolgen?

Ein zweites Feld für europäische Südosteuropapolitik stellen die beiden Kandidatenländer Bulgarien und Rumänien dar, die in der für 2004 vorgesehenen Aufnahmerunde nicht dabei sein werden. Auch hier wird von den Ländern ein genauer Fahrplan von Brüssel gefordert. Beide Länder haben die Befürchtung geäußert, dass sie nach erfolgter erster Osterweiterungsrunde und der unter Umständen sich dann ergebenden Erweiterungsmüdigkeit der Europäer dem dritten südosteuropäischen Feld der Problemkinder des westlichen Balkan zugeordnet werden. Diese letztere Gruppe, das dritte Feld der europäischen Südosteuropapolitik, beginnt sich jedoch auch bereits wieder aufzuteilen in Länder, mit denen bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) unterzeichnet wurde (Makedonien und Kroatien) und den übrigen Ländern der Region, mit denen Verhandlungen über SAAs noch nicht aufgenommen werden.

Südosteuropa stellt sich somit für Brüssel als ein extrem heterogenes und zum Teil auch konstitutionell noch unfertiges (Serbien-Montenegro, Kosovo, Bosnien-Herzegowina) Terrain dar, für dessen außenpolitische Behandlung von Land zu Land sehr unterschiedliche Ansätze und Instrumentarien gewählt werden müssen. Vorliegender Beitrag soll sich dabei ausschließlich mit der EU-Politik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Makedonien) beschäftigen.

Der im Jahr 1999 in Gang gesetzte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) für die westlichen Balkanländer beabsichtigt mit seinem Unterstützungsprogramm CARDS, eine längerfristige Strategie für die Entwicklung der Region einzuleiten. Insgesamt sind für den Zeitraum 2000-2006 4,65 Mrd. Euro für das

CARDS-Programm, für die Finanzierung von Investitionen, den Institutionenaufbau und andere Programme in vier Hauptbereichen vorgesehen: Wiederaufbau; demokratische Stabilisierung; Versöhnung und Flüchtlingsrückkehr; Entwicklung der Institutionen und des Rechtswesens, einschließlich der Harmonisierung mit EUNormen; Unterstützung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, Bürgergesellschaft und Medien sowie des Funktionierens einer freien Marktwirtschaft; stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung, inklusive Strukturformen; Unterstützung intensiver Beziehungen und regionaler Kooperation zwischen den SAP-Ländern sowie zwischen ihnen, der EU und den EU-Kandidatenländern Mittel- und Südosteuropas.

Am 22.10.2001 nahm die Europäische Kommission das „CARDS Regionalstrategiepapier“ für 2002-2006 an. Es bildet einen strategischen Rahmen für die Entwicklung und Unterstützung der regionalen Kooperation für den westlichen Balkan. Es wurden weitere spezielle „Länderstrategiepapiere“ für die Festlegung der wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit der EU-Kommission mit den einzelnen Ländern für die Jahre 2002-2006 verfasst, auf deren Grundlage sog. „Mehrjährige Anzeigeprogramme“ mit detaillierterer Prioritätensetzung und gleichzeitiger EU-Finanzierungszusage für die Jahre 2002-2004 erstellt wurden. Vergleichbar mit den regelmäßigen Fortschrittsberichten der Kommission für die Kandidatenländer werden jetzt auch jährliche „Stabilisierungs- und Assoziierungsberichte“ für die fünf SAP-Länder verfasst, deren erster am 4.4.2002 veröffentlicht wurde.

Albanien

Albanien hat, seit 1992 zunächst unter dem EU-PHARE-Programm und seit 2001 über das CARDS-Programm, bis einschließlich 2001 insgesamt knapp 1,1 Mrd. Euro Finanzhilfe von Brüssel erhalten.

Die wichtigsten Unterstützungsbereiche der EU für Albanien sind zum ersten öffentliche Verwaltung, Justizwesen und Polizei. Hier entstand für die Hilfestellung bei der Reform des albanischen Justizwesens ein Gemeinschaftsprogramm mit dem Europarat. Für die albanische Polizei werden strategische Schulung, allgemeines Training und neue Ausrüstungen angeboten. Für die dringend erforderliche Verbesserung des albanischen Zollwesens wurde eine eigene Unterstützungsmission (Customs Assistance Mission in Albania, CAM-A) eingerichtet, die bereits erste Ergebnisse in Form gesteigerter Zolleinnahmen, Eindämmung des Schmuggels und der Korruption sowie eine Verbesserung der Dienstleistung einschließlich der Computerisierung vorzeigen kann. Hilfestellung wurde auch dem nationalen statistischen Amt INSTAD für die im April 2001 durchgeführte Volkszählung gewährleistet.

Im Bereich der Infrastruktur finanziert die EU mehrere Abschnitte sowohl des Ost-West-Korridors als auch der Nord-Süd-Straßenachse und beteiligt sich an den dringend erforderlichen Reparaturarbeiten in den Haupthäfen des Landes. Brüssel arbeitet hierbei an einem Transport-Masterplan, der das gesamte Netzwerk von Straße, Schiene, Luft- und Seeverkehr umfassen soll. Auch auf kommunaler Ebene gewährt die EU Finanzmittel für Hunderte von Projekten, die den Zugang zu entle-

genen Gegenden, die Wasserversorgung, das Grundschulwesen und das Gesundheitswesen verbessern. Im Bereich der Landwirtschaft, wo immer noch gut die Hälfte der albanischen Bevölkerung aktiv ist, unterstützt die EU die Landvermessung, das Fischereiwesen und die Veterinärkontrolle.

Angesichts der anhaltenden Volatilität der albanischen Politik wurde jedoch der Zeitpunkt für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA von Juni auf September 2002 verschoben.

Bosnien-Herzegowina

Die EU hat im Zeitraum 1991-2001 insgesamt 2,27 Mrd. Euro für Bosnien-Herzegowina aufgebracht, darunter 1,032 Mrd. für humanitäre Hilfsaktionen im Rahmen des ECHO-Programms. Zusätzlich haben einzelne EU-Mitgliedstaaten seit Ende des Krieges bis einschließlich 2001 mehr als 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

Neben den grundsätzlichen Infrastrukturprojekten (Wasser- und Energieversorgung, Transportwesen und Telekommunikation) sind zwei Programme vor allem erwähnenswert: zum einen die Minenräumung und zum anderen die Wiederherstellung von Wohnhäusern. Bisher wurden über 31.000 Wohnhäuser wieder aufgebaut, wobei dies begleitet wird vom Wiederaufbau von öffentlichen Einrichtungen wie Gesundheitszentren und Schulen, einschließlich Berufsschulen. Bosnien-Herzegowina ist heute ein einheitliches Zollgebiet. Dies ist das Ergebnis des erfolgreichen CAFAO-Programms (Customs and Fiscal Assistance Office), das von der EU finanziert wird und in das europäische Zoll- und Steuerexperten involviert sind. Immerhin haben sich die Zolleinnahmen zwischen 1996 und 1999 verdoppeln lassen.

Zusätzlich zu den Zahlungen aus dem CARDS-Programm beteiligt sich die EU jährlich mit 13,5 Mill. Euro am Haushalt des OHR (Office of the High Representative of the International Community), wodurch immerhin 53% des OHR-Gesamthaushalts gedeckt werden. Im Rahmen der europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) wurden für Bosnien-Herzegowina Projekte in folgenden Bereichen ausgewählt: Vertrauensbildende Maßnahmen, Frauen, Roma, Menschenrechtsgesetzgebung und der „European Master“. Die Europäische Investitionsbank (EiB) hat ein 60 Mill. Euro Paket für makrofinanzielle Unterstützung in zwei Tranchen im Dezember 2000 (20 Mill. Euro) sowie im Juni 2001 (40 Mill. Euro) ausgezahlt, eine dritte und letzte Tranche über 15 Mill. Euro wurde im Dezember 2001 überwiesen.

Von mindestens gleichwertiger, wenn nicht sogar stärkerer Bedeutung als die finanzielle Unterstützung seitens der EU ist ihr Engagement in der aktiven Friedenssicherung mittels SFOR. Von ursprünglich 32.000 Soldaten (1996) wurde die Gesamtzahl von SFOR auf nunmehr 19.345 (Stand Ende März 2002) verringert. Hier von kommen 11.272 aus EU-Mitgliedsländern sowie zusätzlich 1.672 aus EU-Kandidatenländern. Das Anfang Juli 2002 im UN-Sicherheitsrat ausgesprochene Veto der amerikanischen Regierung gegen die Verlängerung der UN-Mission in Bosnien-Herzegowina (das mittlerweile zurückgezogen wurde) bezog sich allerdings

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

nicht auf die SFOR-Truppe, die ja auf die Dayton-Übereinkunft zurückzuführen ist. Im Rahmen der UN-Mission wird vor allem der Aufbau und die Überwachung einer bosnischen Polizeitruppe gefördert. Hier ist jedoch ohnehin vorgesehen, dass die European Union Police Mission mit einem Bestand von 500 Mann im Januar 2003 die UN-Mission (UN International Police Task Force mit 1600 Mann) ablösen soll. Die USA haben in der bisherigen UN-Mission 46 Polizeifachleute zur Verfügung gestellt.

Bosnien-Herzegowina befindet sich noch in einem frühen Stadium des SAP. Im März 2000 hatte die Kommission eine sogenannte Road Map mit 18 Hauptschritten für die Bereiche Politik, Wirtschaft und Demokratie, Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit formuliert, von deren Erfüllung der Beginn von SAA-Verhandlungen abhängt. Die EU-Kommission stellte in ihrem SA-Bericht Anfang April fest, dass hier seitens der Verantwortlichen in Bosnien-Herzegowina zu häufig lediglich Lippenbekenntnisse erfolgten und echtes Engagement fehle. Am 22.7.2002 verlautbarte der Rat der EU-Außenminister, dass Bosnien-Herzegowina nur im Rahmen eines einheitlichen Staats potentieller Kandidat für eine EU-Mitgliedschaft sein könne. Von hoher symbolischer und politischer Bedeutung war allerdings die am 25.1.2002 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beschlossene Aufnahme Bosnien-Herzegowinas als 44. Mitgliedsland der Staatenorganisation.

Kroatien

In den Jahren 1991 bis 2000 erhielt Kroatien vorwiegend humanitäre Hilfe und Beistand für den Wiederaufbau über das OBNOVA-Programm in einer Gesamthöhe von 370 Mill. Euro. Im Jahr 2001 erfolgte eine Zuweisung von 60 Mill. Euro unter dem neuen CARDS-Programm, darunter 23,2 Mill. Euro für die Unterstützung der Flüchtlingsrückkehr. Für die Durchführung dieses EUPOP genannten Programms für die Flüchtlingsrückkehr hat der deutsche Arbeiter-Samariter-Bund die Leitung übernommen. Kroatien liegt damit hinsichtlich der Höhe der finanziellen Unterstützung durch die EU an letzter Stelle unter den fünf SAP-Ländern.

Kroatien verbindet mit dem am 29.10.2001 unterzeichneten SA-Abkommen die Erwartung, in eine zweite Osterweiterungsrunde aufgenommen zu werden, eventuell sogar die beiden Kandidaten Bulgarien und Rumänien zwischenzeitlich zu überholen. Man möchte bis Jahresende 2003 alle Verpflichtungen des SAA erfüllt haben, um damit eine assoziierte Mitgliedschaft zu erreichen. Zum Jahresende 2006 sollten dann alle Vorbereitungen für eine Vollmitgliedschaft abgeschlossen sein. Gleichzeitig wird von kroatischer Seite ständig die Angst verbalisiert, dass die SAP-Länder nach der für das Jahr 2004 konzipierten ersten EU-Osterweiterungsrunde und angesichts der wirklich umfassenden institutionellen Reformen der EU selbst im Hinterhof der EU-Interessen abgestellt werden.

Bundesrepublik Jugoslawien

Grundsätzlich kann die Bundesrepublik Jugoslawien nach dem politischen Wechsel vom 5./6.10.2000 zu denselben Bedingungen wie die übrigen Länder des west-

lichen Balkan voll an allen Inhalten des SAP teilnehmen. Bis jetzt allerdings hat die Bundesrepublik Jugoslawien noch nicht die Bedingungen für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SA-Abkommen erfüllt. Als Mitglied im SAP wurde jedoch für die Bundesrepublik Jugoslawien bereits ein Länderstrategiepapier für den Zeitraum 2002-2006 verfasst und ein erster Finanzrahmen für CARDS-Unterstützung für den Zeitraum 2002-2004 in Höhe von 960 Mill. Euro festgelegt.

Das vorrangige Hindernis für die Unterzeichnung eines SA-Abkommens sind die ungeklärten künftigen staatsrechtlichen Konstellationen in der Bundesrepublik Jugoslawien. Für Brüssel war es zunächst prioritär, dass zwischen Podgorica und Belgrad eine Übereinkunft erzielt wird, nachdem sich die EU klar gegen ein Referendum in Montenegro über dessen Unabhängigkeit ausgesprochen hatte. Mit starkem persönlichen Einsatz erreichte der Hohe Repräsentant der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, am 14.3.2002 die Verkündung eines Abkommens über die Bildung eines Staatenbundes „Serbien und Montenegro“, dessen staatsrechtliche Ordnung sich deutlich von jener der Bundesrepublik Jugoslawien unterscheiden soll. Solana hatte bei den Verhandlungen vor allem auf die Möglichkeit eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens hingewiesen und dessen direkte wirtschaftliche Vorteile unterstrichen. Er machte deutlich, dass Montenegro keinesfalls getrennt von Serbien als selbständiger Staat berücksichtigt werden könnte. Die EU hat sich in diesem Streitfall nicht nur als Schiedsrichter, sondern vielmehr als politische Bestimmungskraft auf dem Balkan gezeigt. Ob das im Journalistenjargon „Solania“ genannte neue Staatengebilde über die vorgesehenen drei Jahre, nach denen die Möglichkeit von Unabhängigkeitsreferenden in Montenegro und Serbien vorgesehen ist, Bestand haben wird, bleibt eine offene Frage.

Eine besondere Präsenz zeigt die EU im Kosovo, das entsprechend der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 Teil der Bundesrepublik Jugoslawien ist. Allein an humanitärer Hilfe und Unterstützung für den Wiederaufbau hat die EU-Kommission in den vergangenen drei Jahren rund 1,2 Mrd. Euro bereitgestellt. Immer noch stellen EU-Staaten 80% von KFOR und den Großteil der ausländischen Polizeikräfte im Land. Über die Aktivitäten der EU mittels ihres ECHO-Programms, der Europäischen Agentur für Wiederaufbau und des EU-Pfeilers innerhalb der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) wurde im letztjährigen Beitrag berichtet.

Makedonien (Ehemalige Jugoslawische Republik)

Makedonien war erst 1996 in das EU-PHARE-Programm aufgenommen worden, konnte jedoch als erstes Balkanland am 9.4.2001 ein SA-Abkommen unterzeichnen, wodurch es zum ersten möglichen EU-Beitrittskandidat der westlichen Balkanländer wurde. Mit den in 2001 angelaufenen Unterstützungen von CARDS sowie Finanzbeihilfen in einigen anderen Programmen summierte sich die gesamte Unterstützung der EU bis Ende 2001 auf 452 Mill. Euro. Bei den Vermittlungsversuchen im Konflikt zwischen albanischen und slawischen Mazedoniern spielte die EU von Anfang an an der Seite von NATO eine bestimmende Rolle und zeigte

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

hierbei erstmalig politische Geschlossenheit, die zur Unterzeichnung des sog. Ohrid-Abkommens vom 13.8.2001 führte. Die zweite Makedonienmission („Amber Fox“), nach der Operation „Essential Harvest“ (Einsammeln der UÇK-Waffen), wurde von Anfang an unter deutsche, d.h. europäische Führung gestellt. Ein eigener Sonderbeauftragter der EU für Makedonien wurde eingesetzt (bis Oktober 2001 François Léotard, dann Alain Le Roy). Nach Ablauf der verlängerten Makedonienmission „Amber Fox“ übernehmen für die weiteren vier Monate (bis 26.10.2002) die Niederlande das Kommando der Truppe, deren Hauptaufgabe die Schutzfunktion für die im Land befindlichen OSZE-Beobachter ist. Vorgesehen ist, dass anschließend die EU auch offiziell das Kommando über „Amber Fox“ von der NATO übernimmt, nachdem bereits jetzt die Truppe, anders als KFOR und SFOR, ausschließlich aus europäischen Soldaten besteht. Um zu vermeiden, dass sich doppelte Führungs- und Stabsstrukturen herausbilden, will die EU auf die schon vorhandenen NATO-Strukturen zurückgreifen und entsprechende Abkommen mit der NATO schließen. Die griechische Regierung ist aber nicht bereit hinzunehmen, dass das NATO-Land Türkei, das kein EU-Mitglied ist, über diese Konstruktion auf den ESVP-Einsatz einwirken kann. Die Regierung in Athen blockiert daher die nötigen Vereinbarungen zwischen EU und NATO.

Zwischenzeitlich hatte am 13.3.2002 in Brüssel die wegen der verzögerten Erfüllung der Ohrider Vereinbarungen mehrfach verschobene Geberkonferenz unter Federführung der EU und der Weltbank stattgefunden. Für den Wiederaufbau des konfliktgeschädigten Landes wurden 578 Mill. Euro versprochen.

Fazit

Die EU ist in Südosteuropa sowohl über die Kommission als auch durch das jeweilige Engagement der Mitgliedsländer zum wichtigsten politischen Akteur geworden, nachdem sie bereits wichtigster Wirtschaftspartner und bedeutendster Geldgeber war. Ihre Vertreter leiten die Protektorate Bosnien-Herzegowina und Kosovo, ihre Militär- und Polizeikräfte sorgen für Friedenssicherung und Ordnung und alle Länder der Region haben ihre politischen Weichenstellungen ausschließlich auf die perspektivische Mitgliedschaft in der EU ausgerichtet. Das spürbar schwindende Interesse der USA hat diese Konstellation notwendigerweise verstärkt.

Weiterführende Literatur

- Südosteuropa, Zeitschrift für Gegenwartsforschung, München 2002 im 51. Jhg.
- Südosteuropa Mitteilungen, hgg. von der Südosteuropa-Gesellschaft, München 2002 im 42. Jhg.
- Altmann, Franz-Lothar: Zwischen Annäherung und Ausgrenzung. Deutschlands Rolle in der europäischen Balkanpolitik, in: Süss, Werner (Hrsg.): Deutschland in den Neunziger Jahren, Opladen 2002, S. 337-348.
- Prlis, Jadranko: Return to Europe. Foreign Policy in Post-Conflict Period. Sarajevo 2002.
- Journal of Southeast European and Black Sea Studies, Frank Cass Journal, London 2002.
- Feldman, Lily Gardner (Hrsg.): Cooperation or Competition? American, European Union and German Policies in the Balkans, Washington 2001.
- Triantaphyllou, Dimitrios (Hrsg.): What Status for Kosovo? Chaillot Papers 50, Paris 2001.
- Radovan Vukadinovic: Security in South-eastern Europe, Zagreb 2002.