

Südosteuropapolitik

FRANZ-LOTHAR ALTMANN

EU-Erweiterung und SAP

Die Politik der EU gegenüber den Staaten Südosteuropas bewegt sich grundsätzlich auf zwei Pfaden, die in weiterer Ferne auf einem gemeinsamen Platz zusammen-treffen sollen, der Integration der restlichen Staaten Europas in der Europäischen Union. Vier Länder des weiteren Südosteuropa befinden sich auf direktem Wege in die Mitgliedschaft der EU: Slowenien und Ungarn werden diese am 1. Mai 2004 erreicht haben, Rumänien und Bulgarien hatten bis zum EU-Gipfel im Dezember 2002 in Kopenhagen eine Reihe von Verhandlungskapiteln noch nicht geschlossen und sind daher zunächst für das Jahr 2007 vorgesehen.

Die restlichen Länder Südosteuropas, die so genannten Staaten des Westlichen Balkan (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, EJR Makedonien (weiterhin nur Makedonien), Serbien-Montenegro sowie Albanien) sollen über den so genannten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) stufenweise in den Integrationsprozess eingeführt werden. Entsprechende Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) wurden bereits mit Makedonien im April 2001 und Kroatien Ende Oktober 2001 abgeschlossen, die Ratifizierung seitens der einzelnen EU-Mitgliedsländer ist aber noch nicht vollständig abgeschlossen. Im Falle Kroatiens hat die britische Regierung diese wegen der mangelnden Zusammenarbeit Kroatiens mit dem UN-Tribunal in Den Haag gestoppt. Makedonien andererseits hatte durch die bürgerkriegsähnlichen Kämpfe zwischen der Armee und albanischen Aufständischen einen schweren Rückschlag erlitten, die Umsetzung des Ohrid-Abkommens gilt als wesentliche Voraussetzung für die Ratifizierung. Obwohl eigentlich der erfolgreiche Abschluss des SAP als Vorstufe dafür gilt, ein Beitritts-gesuch in Brüssel hinterlegen zu können, hat Kroatien bereits Ende Februar 2003 den Antrag auf Mitgliedschaft in die EU gestellt.

Die EU übernimmt Polizeimission in Bosnien-Herzegowina und Militärmission in Makedonien

Die Europäische Union ist entschlossen, in Südosteuropa neben der Fortführung des Integrationsprozesses, der langfristig angelegt ist, zwischenzeitlich jetzt mehr Verantwortung in den Bereichen allgemeine Sicherheit und Stabilisierung der jungen Demokratien zu übernehmen. Auf dem Balkan hat die EU zum ersten Mal in ihrer Geschichte vollständig einen internationalen Kriseneinsatz übernommen, indem sie seit 1. Januar 2003 mit 500 Mann die Polizeimission in Bosnien-Herze-

gowina (EUPM) leitet. Ein zweiter Schritt in der Verantwortungsübernahme erfolgte am 31. März 2003, als die EU die Friedensmission „Allied Harmony“ der Nato in Makedonien unter der Bezeichnung „Concordia“ übernahm. Concordia ist der erste von der EU geführte Militäreinsatz, der auch als erster Test der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gesehen wird. 320 Soldaten aus insgesamt 27 Ländern, darunter auch 14 Länder, die nicht der EU angehören, sollen unter dem Kommando des französischen Brigadegenerals Pierre Maral die Implementierung des Ohrid-Abkommens unterstützen. Oberbefehlshaber ist der deutsche Admiral Rainer Feist, derzeitiger Stv. Oberbefehlshaber der Nato in Europa.

Dieser, vor allem zahlenmäßig bescheidene militärische Einsatz der EU, an dem auch rund 70 Soldaten aus Deutschland beteiligt sind, und der auf zunächst sechs Monate begrenzt sein sollte, gilt auch als Test für ein nächstes, viel schwierigeres Vorhaben der Europäer, die mögliche Übernahme der bedeutend größeren internationalen Friedenstruppe in Bosnien-Herzegowina (SFOR). Dort sind noch etwa 12.000 Soldaten, vorwiegend auch aus EU-Ländern, im Einsatz. Neuerdings haben allerdings die USA gegenüber einer Übernahme durch die EU deutliche Bedenken dergestalt geäußert, dass diese wohl dazu zur Zeit noch nicht in der Lage sei. Immerhin wäre bei einer derartigen Übernahme dann nicht Washington, sondern Brüssel die Garantiemacht des Abkommens von Dayton und die Übernahme der KFOR-Mission im Kosovo würde sich als nächster Schritt anbieten. Die USA scheinen zwar bereit zu sein, die EU als Nothelfer zu akzeptieren, weil sie das Engagement ihrer eigenen Truppen in anderen Teilen der Welt momentan als wichtiger empfinden, gänzlich aus der Hand möchten sie aber ihren politischen Einfluss, dokumentiert durch militärische Präsenz, auf dem Balkan noch nicht aufgeben.

Der Westliche Balkan auf der Erweiterungsschiene?

In Anlehnung an die jährlichen Fortschrittsberichte der EU-Kommission zur Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien hat die Kommission im Jahr 2002 begonnen, Jahresberichte über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa zu veröffentlichen. Der am 26. März 2003 veröffentlichte zweite Jahresbericht lieferte eine Bestandsaufnahme der Fortschritte der Westlichen Balkanländer. In diesem wurden die erheblichen Anstrengungen der SAP-Länder attestiert: Stabilität sei im Wesentlichen wieder hergestellt, die Sicherheitslage habe sich verbessert und alle Länder verfügten über demokratisch gewählte Regierungen. In der gesamten Region habe ein umfassender Wiederaufbau stattgefunden und eine hohe Anzahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sei nach Hause zurückgekehrt. In vielen Sektoren seien Reformen im Gange, womit die Fundamente für eine allmähliche Annäherung der Länder an die Europäische Union geschaffen seien.

Dieser optimistische Ton, der in der Zusammenfassung des Berichts auffällt, kontrastiert mit dem großen Mängelkatalog (so sind laut Kommissionsbericht tatsächlich im Jahre 2002 nur 102.000 Flüchtlinge und Vertriebene nach Bosnien-Herzegowina und 2.741 in das Kosovo zurückgekehrt, wobei es im gesamten Westlichen Balkan noch rund 1.1 Mio. Flüchtlinge und Vertriebene gibt) und der

Feststellung nur langsamer Fortschritte im Reformprozess der einzelnen Länder, wie er im Hauptteil des Berichtes deutlich wird.

Dieser Widerspruch spiegelt sich grundsätzlich in der derzeitigen Politik der EU gegenüber dem Balkan wider. Auf dem Kopenhagener Gipfel vom Dezember 2002 waren zunächst die Länder des Balkan kein Thema, vielmehr konzentrierte sich das Treffen auf die Ost-Erweiterung und die Frage einer türkischen Mitgliedschaft. Die daraus resultierende Enttäuschung der Balkanländer, die noch wenige Tage vor dem Kopenhagener Gipfel in einem gemeinsamen Brief der Präsidenten der fünf Staaten um eine klare Perspektive für die Integration gebeten hatten, veranlasste zu Beginn des Jahres 2003 führende EU-Politiker wie Kommissionspräsident Prodi, den griechischen Ministerpräsidenten Simitis und den Erweiterungs-Kommissar Verheugen zu deutlich ermunternden Äußerungen. „Die Tore der EU sind offen für den Balkan“, verlautbarte Prodi nach einer gemeinsamen Sitzung der EU-Kommissare und der griechischen Regierung in Athen.

Griechenland hatte für seine Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2003 ohnehin die Balkanpolitik zum Schwerpunktbereich seiner Arbeit erklärt und Außenminister Papandreu unternahm gleich in der zweiten Januarwoche eine entsprechende Good-Will-Tour durch die Länder des Westlichen Balkan. In Sofia sprach er von den Bemühungen, einen starken, stabilen und demokratischen Balkan innerhalb der EU aufzubauen, in Tirana kündigte er die baldige Aufnahme von Gesprächen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Albanien an, das „schließlich (eventually) zur Mitgliedschaft führen werde“. Diese und andere ermunternde Äußerungen, die zudem von verschiedenen westlichen Think-Tanks nachdrücklich unterstützt wurden, führten zu einer sich verstärkenden Erwartungshaltung in Bezug auf das nächste Gipfeltreffen in Thessaloniki zum Ende der griechischen Präsidentschaft im Juni 2003. Dort war für den zweiten Tag, den 21. Juni 2003, ein eigener Westlicher Balkan-Gipfel angesagt worden, der auch von europäischer Seite als Folgegipfel des Zagreber Treffens vom November 2000 bezeichnet wurde. Die hierfür aufgebauten Erwartungen können in vier Punkten zusammengefasst werden:

- klarere Aussagen über die Gewährung des Kandidatenstatus;
- Zeitplan für die Aufnahme von Verhandlungen mit Festlegung von möglichen Beitrittsterminen;
- Zugang zu den europäischen Fonds;
- Visa-Erleichterungen.

Jeder Versuch einer vorsichtigen Relativierung dieser Erwartungen mit Hinweis auf die Realitäten stieß nicht nur in den Balkanländern, sondern auch bei manchen westlichen Think-Tanks auf heftigen Widerspruch. Wie unrealistisch jedoch zum Teil die Erwartungen waren, die, vorrangig mit innenpolitischem Kalkül entwickelt, vor allem den Zweck hatten, Druck auf die EU-Mitglieder auszuüben, zeigen Äußerungen bosnischer und serbischer Politiker.

So hatte der bosnisch-herzegowinische Premierminister Adnan Terzic am 26. Mai 2001 vor 250 Offiziellen und Experten aus Südosteuropa in Cavtat seiner Hoffnung Ausdruck gegeben, dass Bosnien-Herzegowina im Jahr 2009 EU-Mit-

glied werden könne. Borislav Paravac, zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender der bosnisch-herzegowinischen Präsidentschaft, zeigte sich einen Tag später in Wien realistischer und brachte das Jahr 2011 ins Gespräch. Der neu gewählte Präsident der Union Serbien-Montenegro, Svetozar Marovic, äußerte ebenfalls am 26. Mai 2003 in Podgorica seine Hoffnung, die EU werde den Annäherungsprozess Serbien-Montenegros derart beschleunigen, dass ein Beitrittsdatum von 2007 realistisch sei. Dasselbe Datum brachte auch der serbische Ministerpräsident Zoran Zivkovic ins Gespräch.

Vergleicht man den Text der Abschlusserklärung mit den im Vorfeld aufgebauten Erwartungen, so kann die verhaltene Enttäuschung der Vertreter der Länder des Westlichen Balkans nicht überraschen. Der Gipfel hat zwar die grundsätzliche Bereitschaft zur Balkan-Erweiterung bestätigt, ist aber in keinem der essentiellen Forderungspunkte (siehe oben) auf die Vorstellungen der Balkanländer eingegangen. Es wurden Versprechungen auf verstärkte Hilfestellung, vor allem im Beratungs- und technischen Bereich abgegeben, gleichzeitig aber deutlich die Mahnung ausgesprochen, dass die Reformanstrengungen der Zielländer verstärkt werden müssten. Es wurde klargestellt, dass die ursprünglich für Osteuropa formulierten Kopenhagener Beitrittskriterien sowie zusätzlich die Bedingungen des spezifisch für den Westbalkan eingeleiteten Stabilitäts- und Assoziierungsprozesses weiterhin absolute Gültigkeit haben. In der Agenda von Thessaloniki wird zudem deutlich auf die Bereiche hingewiesen, in denen die EU noch Mängel sieht. Dies sind die mangelnde Verankerung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze in der Region und die weitere Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

Mit diesen Hinweisen begründet die EU auch indirekt ihre Weigerung, einen genaueren zeitlichen Fahrplan festzulegen – mit dem Zusatz, abweichend vom bisherigen Vorgehen werde nunmehr das Regatta-Prinzip für die Beurteilung der Beitrittsreife angewendet. Damit wurde vor allem den Vorstellungen der schwächeren Länder, Südosteuropa als Block zu behandeln, eine Absage erteilt. Dies trug zur Beruhigung Bulgariens und Rumäniens sowie Kroatiens bei, die zunehmend befürchten, dass eine Öffnung der EU-Perspektive für den Westlichen Balkan den eigenen Beitritt verlangsamen könnte. Dass nunmehr die einzelnen Länder nach ihren „Meriten“ beurteilt werden, soll auch einen Anreiz zu einem Wettbewerbsverhalten bei den Reformanstrengungen darstellen.

US-EU-Gegensätze in Südosteuropa

Die Übergangssituation, in der sich die Länder Südosteuropas bezüglich ihrer Einordnung in die transatlantischen Strukturen, in Nato und EU, befinden, führte auch dazu, dass in zwei Politikbereichen die sich aufbauenden EU-USA-Gegensätze besondere und sehr unterschiedliche Reaktionen in der Region Südosteuropa bewirkten. In der Frage einer militärischen Intervention im Irak haben fast alle mittel- und südosteuropäischen Reformstaaten die amerikanische Irakpolitik zunächst deutlich unterstützt. Einzig Serbien und Montenegro hatten sich einer Stellungnahme zugunsten der Interventionspolitik von George Bush jr. enthalten,

was auf die Erinnerung der eigenen Bombardierung durch die Nato im Jahr 1999 zurückzuführen ist. Auch Bosnien-Herzegowina hatte mit Rücksicht auf die (bosniakisch-muslimische) Bevölkerung Zurückhaltung geübt. Die offiziellen Vertreter aller anderen Länder hatten jedoch Stellungnahmen befürwortet, die in dem offenen Brief der Acht oder dem Vorgehen der Vilnius-10-Gruppe Äußerung erfuhren. Dies erfolgte in klarem Gegensatz zur Position der meisten EU-Länder, aus deren Phalanx allerdings einige im Brief der Acht ebenfalls ausgebrochen waren.

Die offene Unterstützung der US-amerikanischen Position mag zum einen darauf zurückzuführen sein, dass man sich nun nach Beendigung der harten Verhandlungen im Erweiterungsprozess deutlich von einer Bevormundung durch die Großen der EU, hier vertreten durch Frankreich und Deutschland, entziehen wollte. Zum anderen wird wohl immer noch die militärische Kraft und die Bereitschaft, diese einzusetzen, bei den USA klar höher eingeschätzt als im Falle der EU, was für die Sicherheitsüberlegungen der südosteuropäischen Länder immer noch eine Rolle spielen mag. Gleichzeitig hatten die USA in der ersten Märzwoche ihren Handelssekretär Donald Evans in die Region mit der klaren Botschaft entsandt, dass Washington alles unternehmen werde, um die Wirtschaftsbeziehungen zu stärken und die Wirtschaftsförderung auszubauen. Konkrete Investitionsabsichten in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Landwirtschaft und Pharma-Industrie wurden in Aussicht gestellt. Bulgarien speziell, einer der engsten Verbündeten der USA im UN-Sicherheitsrat, erwartet zudem, dass mittelfristig ein Teil der in Deutschland stationierten US-Truppen auf sein Territorium verlagert wird. Allerdings konnten sich die führenden Politiker Bulgariens nicht zu einer einheitlichen Position durchringen, insbesondere widersprach Präsident Georgi Parvanov deutlich, als Verteidigungsminister Nikolai Svinarov am 20. März 2003 erklärte, dass Bulgarien eine eigene Einheit unter US-Kommando stellen würde. Einen Tag zuvor hatte Premierminister Simeon Saksoburggotski ebenfalls erklärt, dass Krieg das einzige Mittel geblieben sei, den Irak zu entwaffnen.

Während ein offener Gegensatz zur EU-Außenpolitik im Falle des Irak-Krieges wegen der eigenen Zerrissenheit der EU für die südosteuropäischen Länder nicht eindeutig feststellbar war, ist dies im Falle der Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes (International Criminal Court – ICC) durchaus anders zu sehen. Die Bemühungen der USA, bilaterale Sonderabkommen mit möglichst vielen Ländern in der Art abzuschließen, dass amerikanische Staatsbürger nicht an den ICC ausgeliefert würden, stellen eine klare Gegenposition zur EU dar. Während dieses Ansinnen von der EU am 16. Juni 2003 mit allem Nachdruck abgelehnt wurde, hatte Rumänien bereits im Sommer 2002 das von den USA geforderte Immunitätsabkommen unterschrieben, allerdings ist bis heute die Ratifizierung im Parlament nicht erfolgt. Das albanische Parlament hat hingegen exakt zwei Tage vor dem EU-Gipfel von Thessaloniki ein derartiges Abkommen ratifiziert und Makedonien kurz nach Beendigung des Thessaloniki-Gipfels ein eben solches unterschrieben. Bosnien-Herzegowina setzte seine Unterschrift Mitte Mai 2003 unter den Nichtauslieferungsvertrag, was besonders unverständlich ist, wenn man

bedenkt, dass gerade dieses Land am meisten unter Kriegsverbrechen zu leiden hatte.

Da die Europäische Union politisch und finanziell einer der Hauptunterstützer des ICC ist, lag ihr auch viel daran, dass Beitrittsländer und solche, die dies werden wollen, im Hinblick auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik diese Position unterstützen. Gegen den Druck der USA, die angekündigt hatten, den Ländern, die kein Nichtauslieferungsabkommen unterzeichnen, die Militärhilfe zu streichen und auch sonstigen (v.a. finanziellen) Liebesentzug auszuüben, haben Kroatien, Slowenien und zunächst auch Serbien-Montenegro und Bulgarien sich auf die Seite der EU gestellt. Die Entscheidung Makedoniens für Washington und gegen Brüssel erstaunt um so mehr, als Skopje angekündigt hatte, bis Ende des Jahres 2003 ein Beitrittsgesuch zur EU in Brüssel zu hinterlegen.

Man kann somit feststellen, dass der Gipfel EU-Westlicher Balkan von Thessaloniki mit Enttäuschungen auf beiden Seiten geendet hat. Die Balkanländer hatten zu hohe Erwartungen aufgebaut und die EU musste erkennen, dass die USA trotz aller gegenteiligen Beteuerungen keineswegs daran denken, sich aus dem Balkan zurückzuziehen, und auch in der Region noch hohes Ansehen bezüglich Sicherheitsfragen genießen. Nichtsdestoweniger wurde auf dem Balkan-Gipfel in einem Abschlussparagraphen des Schlussdokuments festgehalten, dass künftig regelmäßig auf höchster Ebene im Rahmen eines neu gebildeten EU-Westlicher Balkan-Forums Treffen stattfinden werden. Zudem sind jährliche Treffen der Außenminister und der Innenminister vorgesehen, wobei das erste Treffen dieser Art Ende des Jahres 2003 von der italienischen Präsidentschaft organisiert wird.

Weiterführende Literatur

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Bericht der Kommission – Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Zweiter Jahresbericht (KOM (2003) 139 endgültig). Brüssel, 26.3.2003.
- Altmann, Franz-Lothar: Der Gipfel EU-Westliche Balkanstaaten in Thessaloniki: Zurück zur Realität? SWP-Aktuell 26/2003.
- Altmann, Franz-Lothar: Der Westliche Balkan als künftiger Wirtschaftspartner. SWP-Studie S 19/2003.
- Calic, Marie-Janine: Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?, SWP-Studie S 11/2003.
- Oschlies, Wolf: Makedonien: „Concordia“ – Test für die EU-Sicherheitspolitik, Working Paper der SWP v. 2.4.2003.