

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Am 1. Mai 2004 hat die Europäische Union ihre Mitgliedschaft von 15 auf 25 Staaten erweitert. Unter den zehn neuen Mitgliedern befinden sich zwei Länder, die zum ursprünglich weiteren Begriff Südosteuropas gezählt wurden, Slowenien und Ungarn, Rumänien und Bulgarien wurde für das Jahr 2007 die Mitgliedschaft in der EU in Aussicht gestellt. Im Oktober 2004 wird die EU-Kommission dem Europäischen Rat einen Bericht über den Stand der Erfüllung der Kopenhagener politischen Kriterien durch die Türkei vorlegen, der voraussichtlich viel Lob für die eingeleiteten Reformen, aber gleichzeitig auch das Anmahnen zur Durchführung derselben enthalten wird. Entscheidend wird das Votum der Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 17. Dezember 2004 sein. Für die EU ist damit der Erweiterungsprozess aber noch nicht abgeschlossen, da vermieden werden soll, dass die fünf Länder des Westlichen Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien und Serbien-Montenegro einschließlich Kosovo) eine von EU-Ländern umschlossene Enklave werden. Dass letzteres nicht beabsichtigt ist, machte die EU dadurch deutlich, dass die Länder des Westlichen Balkan nicht in den Bereich der neuen europäischen Nachbarschaftspolitik fallen, die Länder adressiert, denen zurzeit keine Mitgliedschaftsperspektive angeboten wird.

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und die Frage der EU-Mitgliedschaft

Spätestens auf dem EU-Gipfel in Thessaloniki vom Juni 2003 wurde den Ländern des Westlichen Balkan die Perspektive einer künftigen Mitgliedschaft in der EU bestätigt, ein Versprechen, das die EU erfüllen wird, sobald die einzelnen Länder die erforderlichen Kriterien erfüllen. Dies bedeutet, dass dieselben Eintrittsbedingungen für diese Länder gelten, die bereits für die bisherigen Beitrittsländer angewandt wurden, nämlich die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Kopenhagener Kriterien des Jahres 1993, wie sie in den Artikeln 6 und 49 des EU-Vertrags festgehalten sind. Die Länder des Westlichen Balkan müssen zusätzlich auch die spezifischen Kriterien des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) erfüllen, die die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrecher-Tribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) einschließen, sowie die Beachtung der allgemeinen Menschen- und Minderheitenrechte, die Sicherung der Rückkehrmöglichkeit für Flüchtlinge und intern vertriebene Personen und eine klare Bereitschaft zur regionalen Kooperation.

Die Erfüllung dieser besonderen SAP-Kriterien sowie der allgemeinen Beitrittskriterien erfordert weit reichende Reformen, insbesondere den Aufbau der entsprechenden Institutionen. Umgekehrt hat die EU-Kommission klargestellt, dass weit reichende Unterstützung zur Erfüllung dieser Kriterien gewährt wird, wobei die so genannte „Thessaloniki-Agenda“ vom Juni 2003 angekündigt hatte, eine Reihe von Instrumenten für die Balkanländer zu übernehmen, die bereits in dem Vor-Beitrittsprozess mit den jetzt beigetretenen Ländern erfolgreich angewendet wurden.

Ein wichtiger Schritt ist die Einrichtung eines neuen multilateralen politischen Forums, des EU-Westlicher Balkan-Forums zwischen der EU und den SAP-Ländern, das in regelmäßigen Abständen die Staats- oder Regierungschefs der Region und ihre EU-Partner zusammenbringen wird. Jährliche Treffen der Außenminister und der Minister für Justiz und Inneres sind ebenso vorgesehen wie mögliche Treffen anderer Minister, wenn dies erforderlich erscheint.

Die EU wird in bestimmten Fällen die SAP-Länder einladen, in Angelegenheiten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sich EU-Demarchen, Erklärungen und gemeinsamen Positionen anzuschließen.

Gemeinsame „Stabilisierungs- und Assoziierungs-Parlamentsausschüsse“ können mit allen Ländern sogar vor der Unterzeichnung oder dem Inkrafttreten der entsprechenden Stabilisierungs- und Assoziierungsvereinbarungen eingerichtet werden.

Für jedes SAP-Land werden Europäische Partnerschaften, ähnlich den Beitrittspartnerschaften für Kandidatenländer, eingerichtet. Diese Partnerschaften sollen die Prioritäten in Bezug auf die Unterstützung seitens der Europäischen Union identifizieren und als eine Art Checkliste zur Einschätzung des jeweiligen Reformfortschrittes dienen. Sie sollen den jeweiligen Stand der Entwicklung jedes Landes widerspiegeln, wobei von den Ländern der Region die Erstellung von nationalen Aktionsplänen für die Durchführung der Partnerschaften erwartet wird. Die jährlichen Berichte der EU-Kommission sollen die Fortschritte beurteilen. Bemerkenswert ist, dass diese Partnerschaften in einem ersten Entwurf als Europäische Integrationspartnerschaften bezeichnet wurden, der Gipfel in Thessaloniki die Bezeichnung ‚Integrations-‘ jedoch streichen ließ.

Das Instrument des Twinnings wird auf alle SAP-Länder ausgedehnt, entsprechend ihren jeweiligen Erfordernissen und soll aus dem CARDS-Programm finanziert werden. Gleichzeitig wird das Amt für Technische Hilfe und Informationsaustausch, das im Rahmen der Heranführungsstrategie für die mittelosteuropäischen Länder eingerichtet wurde (Technical Assistance Information Exchange Office, TAIEX), seine Tätigkeit auf die Länder des Westlichen Balkan ausdehnen. Schließlich ist noch daran gedacht, eine regionale „Schule für Höhere Bildung im Bereich der Öffentlichen Verwaltungsreform“ einschließlich eines Stipendienprogramms ins Leben zu rufen, um die Durchführung der notwendigen Reformen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung zu unterstützen.

Damit soll die Heranführung der Westlichen Balkanländer an den EU-Integrationsprozess beschleunigt werden, wobei allerdings im Unterschied zu der jetzt beendeten Erweiterungsrunde mit den mittel- und osteuropäischen Ländern eine klare Betonung des Regatta-Prinzips formuliert wurde. Nunmehr werden die einzelnen Länder nach ihren Fortschritten beurteilt, was einen Anreiz zu bewusstem Wettbewerbsverhalten geben sollte.

Aktivitäten der EU-Kommission nach dem Gipfel von Thessaloniki

Während die EU die Länder des Westlichen Balkan deutlich auf ihre Eigenverantwortung und die Notwendigkeit eigener Anstrengungen verwiesen und damit die Erweiterungsdebatte teilweise wieder auf den Boden der Realität zurückgezogen hat, musste andererseits die EU ihrerseits auch tätig werden. Am 3. Dezember 2003 hat dementsprechend die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Vorbereitungen für die Teilnahme der Westlichen Balkanstaaten an den Programmen und Einrichtungen der Gemeinschaft einzuleiten.

Im Jahr 2004 sollen entsprechende Rahmenabkommen zwischen der Kommission und jedem einzelnen der fünf an dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess teilnehmenden

Westlichen Balkanstaaten geschlossen werden. Ab dem Jahr 2005 können Kooperationsprogramme starten, um die Staaten mit der Arbeit der Gemeinschaftseinrichtungen vertraut zu machen. In einer zweiten Phase sollen sie dann bei der Vorbereitung auf eine umfassendere Beteiligung an den Arbeiten der Einrichtungen unterstützt werden.¹

Auf dem ersten Treffen des neu gebildeten Forums EU-Westliche Balkanstaaten am 9. Dezember 2003 legte Kommissar Chris Patten einen Fortschrittsbericht darüber vor, wie die Europäische Kommission ihren in der Agenda von Thessaloniki eingegangenen Verpflichtungen nachkommt. In neun Punkten präsentierte Patten konkrete Maßnahmen, die im Zusammenhang mit einer Reihe der Initiativen von Thessaloniki eingeleitet wurden. Er betonte dabei, dass jetzt die Regierungen in der Region an der Reihe seien, ihre Entschlossenheit zu zeigen, ihren Verpflichtungen ebenfalls nachzukommen. Die seit dem zweiten Halbjahr 2003 bereits eingeleiteten Maßnahmen seien hier gekürzt wiedergegeben:

- Entsprechend der Ankündigung, dass das Amt für den Informationsaustausch über Technische Hilfe (TAIEX) auch den Westlichen Balkanstaaten ihren Angleichungsdienst an die Rechtsvorschriften der EU zur Verfügung stellen soll, fand am 8. Dezember 2003 ein erstes Treffen von TAIEX mit den Vertretern dieser Länder statt.
- Die Vorbereitungen zur Gründung einer regionalen Hochschule für die Reform der Öffentlichen Verwaltung in den Westlichen Balkanstaaten sind so weit vorangeschritten, dass Ende 2004 diese Hochschule ihren Betrieb aufnehmen soll.
- Bereits jetzt sind Beamte aus den EU-Mitgliedstaaten als Berater im Rahmen der „Twinning-Programme“ in die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina und Kroatien entsandt. Makedonien und Serbien-Montenegro sind als nächste Einsatzländer vorgesehen.
- Ab 2005 besteht die Möglichkeit der Beteiligung an EU-Programmen und -Agenturen. Die hierfür erforderlichen Modalitäten und der Zeitplan wurden veröffentlicht.
- Am 8. Dezember 2003 wurde in Athen eine Absichtserklärung zwischen der Europäischen Kommission, den Westlichen Balkanstaaten und ihren südosteuropäischen Nachbarn über einen regionalen Energiemarkt unterzeichnet. Ziel ist die Schaffung eines integrierten regionalen Energiemarktes in Südosteuropa bis 2005.
- Am 16. Dezember 2003 legte die Europäische Kommission eine Empfehlung vor, den Geltungsbereich der Ausschreibungen für Unternehmungen im Rahmen der Gemeinschaftsprogramme PHARE, ISPA und SAPARD auf die Westlichen Balkanländer auszuweiten.
- Eine dem Unternehmenssektor entsprechende Öffnung erfolgte auch für den Forschungs- und Ausbildungsbereich durch die Erweiterung des paneuropäischen Hochgeschwindigkeitsforschungsnetzes GÉANT auf die Balkanländer.
- In zwei Bereichen erfolgten erste Unterstützungen der Europäischen Kommission bei der Aufstellung und Durchführung von Aktionsplänen der Westlichen Balkanstaaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Region: Bekämpfung der Geldwäsche und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden.
- Nach Albanien, Kroatien und Makedonien wurde nunmehr der institutionalisierte politische Dialog mit der EU auch auf Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro ausgedehnt. Ergänzend hierzu soll im Jahr 2004 mit allen Ländern der Region ein wirtschaftlicher Dialog eingeleitet werden, um die Koordinierung sowohl innerhalb der Region als auch mit den internationalen Finanzinstitutionen in makroökonomischen und strukturpolitischen Fragen zu verbessern.²

1 Mitteilung der EU-Kommission: IP/03/1653 am 3. Dezember 2003.

2 Mitteilung der EU-Kommission IP/03/1681 vom 9. Dezember 2003.

- Die Kommission hat am 30. März 2004 dem Rat die erste Serie von Entwürfen für Europäische Partnerschaften mit den Westlichen Balkanstaaten gemeinsam mit dem 3. SAP-Jahresbericht vorgelegt.³ Ziel der Europäischen Partnerschaften ist es, kurz- und mittelfristige Prioritäten für die Länder auf dem Weg hin zu einer modernen demokratischen Gesellschaft und einer funktionierenden Marktwirtschaft zu identifizieren.⁴
- Am 1. April 2004 wurde das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Makedonien in Kraft gesetzt, nachdem die Ratifizierung zum 12. Januar 2004 vollendet war.
- Am 20. April 2004 legte die EU-Kommission in Brüssel auf 128 Seiten die befürwortende Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien vor.⁵ Am 18. Juni 2004 erhielt das Land auf dem EU-Gipfel von Brüssel den Kandidaten-Status. Das Verhältnis der EU zu den Ländern in Südosteuropa ist in der nachfolgenden Übersicht zusammengestellt, wobei die beiden an der Peripherie Südosteuropas gelegenen Länder Slowenien und Ungarn als Mitgliedsländer des 1. Mai 2004 hier nicht mehr aufgeführt sind:

Land	Status	Datum
Albanien	SAA-Verhandlungen begonnen	31. Januar 2003
Bosnien-Herzegowina	SAA-Machbarkeitsstudie angenommen	18. November 2003
Kroatien	SAA unterzeichnet	7. September 2001
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	21. Februar 2003
	Positive Opinion der EU Kommission	20. April 2004
	Kandidatenstatus, Beginn der Beitrittsverhandlungen für Anfang 2005 zugesagt	18. Juni 2004
EJR Makedonien	SAA ratifiziert	12. Januar 2004 in Kraft seit 1. April 2004
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	22. März 2004
Serbien und Montenegro	SAA-Machbarkeitsstudie in Arbeit	hängend
Bulgarien	Alle 31 Verhandlungskapitel geschlossen, Beitritt in Aussicht für	1. Januar 2007
Rumänien	Noch 6 Verhandlungskapitel offen (Aug. 2004), Ziel Verhandlungsschluss Okt. 2004 Beitritt angestrebt	1. Januar 2007

Quelle: Europäische Kommission: Economic Reconstruction and Development in SEE, Status of SEE countries' relations with the EU, Brüssel, Okt. 2003; Accession negotiations: State of play, June 17-18, 2004; eigene Ergänzungen.

3 The Stabilization and Association process (SAP): Third Annual Report. Report from the Commission, Brussels, March 30, 2004.

4 Commission of the European Communities: Proposal for a Council decision on the principles, priorities, and conditions contained in the European Partnership with Brussels, 30 March 2004, COM(2004) yyy-final.

5 European Commission Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union. Brussels, 20 April 2004, COM(2004) 257 final.

Die EU-Präsenz auf dem Balkan

Die Europäische Union ist mit weitem Abstand der finanziell wichtigste Unterstützungspartner für Südosteuropa. Die beiden nächsten Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien erhalten zusammen rund 900 Millionen Euro pro Jahr in der noch andauernden Vorbereitungsphase. Die fünf Länder des Westlichen Balkan werden für den Zeitraum 2000-2006 insgesamt 4,65 Milliarden Euro über das CARDS-Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) des Stabilisierungs- und Assoziierungsprogramms (SAP) erhalten. Die Verteilung der Mittel erfolgt mittels spezieller, auf die einzelnen Länder zugeschnittener Strategiepapiere und mehrjähriger Programme, die die Durchführung der Reformen und den Aufbau der Institutionen unterstützen. In den „mehrjährigen Anzeigeprogrammen“ sind die wichtigsten Bereiche der Zusammenarbeit der EU-Kommission mit den jeweiligen Ländern mit detaillierter Prioritätensetzung festgelegt, die aus seit 2002 jährlich für die fünf SAP-Länder verfassten „Stabilisierungs- und Assoziierungsberichten“ abgeleitet werden.

Darüber hinaus ist die EU auch vor Ort präsent. Im Kosovo sind 36.000 EU-Truppen (80% der Gesamtanzahl) und 800 Polizisten aus EU-Mitgliedstaaten tätig. Die Europäische Kommission ist für den wirtschaftlichen Pfeiler von UNMIK (UN Mission in Kosovo) verantwortlich und hat zudem der Europäischen Agentur für Wiederaufbau die Verwaltungsverantwortung für die wichtigsten EU-Unterstützungsprogramme in Serbien, im Kosovo, in Montenegro und in Makedonien übertragen. Es sollte auch noch einmal erinnert werden, dass zusätzlich zu der direkten finanziellen Unterstützung durch die EU alle fünf Länder des Westlichen Balkan von weit reichenden Handelspräferenzen profitieren, die seit Dezember 2000 dem größten Teil der Produkte aus Südosteuropa zollfreien und mengenmäßig unbegrenzten Zutritt zu den EU-Märkten gewähren. Diese Vereinbarungen sind sogar großzügiger als die den letzten Beitrittsländern Mittelosteuropas bisher gewährten.

Die zunehmende Übernahme von Verantwortung seitens der EU im Bereich der allgemeinen Sicherheit in den westlichen Balkanländern zeigen die Engagements in Bosnien-Herzegowina und Makedonien. Am 15. Januar 2003 hatte die EU bereits mit 500 Mann die Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM) übernommen, Ende des Jahres 2004 soll auch die militärische Verantwortung von der Nato (SFOR) auf die EU (EUFOR) übertragen werden. In Makedonien hatte die EU am 31. März 2003 die Friedensmission „Allied Harmony“ von der Nato unter der neuen Bezeichnung „Concordia“ übertragen erhalten. Dies war der erste militärische Einsatz unter EU-Führung, der zum 15. Dezember 2003 auslief. Zu diesem Zeitpunkt begann die neue EU-Polizeimission „EUPOL Proxima“ als zweite EU Polizeimission und dritte europäische Sicherheits- und Verteidigungsoperation auf dem Balkan, sowie weltweit die vierte, wenn man die friedenserhaltende militärische Mission „ARTEMIS“ in Bunia (Kongo) vom Sommer 2003 mit berücksichtigt. Die Polizeimission „Proxima“ ist zunächst auf ein Jahr beschränkt und kostet die EU 15 Mio. Euro. Rund 200 Polizisten aus den EU-Mitgliedsländern haben unter der Führung des Belgiers Bart De Hog (vormaliger Leiter der OSZE-Beobachtermission in Makedonien) als Aufgabe die Ausbildung makedonischer Polizisten, die Hilfe bei der Eingliederung von Albanern in die Polizei und die Unterstützung beim Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Sie haben kein Mandat, im Falle einer eventuellen Krise zu reagieren, sondern sollen vor allem die vertrauensbildenden Maßnahmen als Teil der Ohrider Beschlüsse zu erleichtern.

Die Europäisierung des Balkan ist somit im Gange: Slowenien und Ungarn als Randstaaten sind EU-Mitglieder, Bulgarien und Rumänien werden 2007 folgen, Kroatien wurde zu Beitritts-Verhandlungen für Anfang 2005 eingeladen und Makedonien hat seinen Beitrittsantrag in Brüssel vorgelegt. Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro werden durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf die Integration vorbereitet, das Kosovo erfährt als UN-Protectorat hierbei eine Sonderbehandlung durch den so genannten „SAP-tracking mechanism“ (Anpassung des Kosovo-Rechtssystems an die EU-Standards). Anders als Nato und UN verfügt die EU über ein breites politisches, wirtschaftliches, finanzielles und demnächst zunehmend auch militärisches Instrumentarium, das ihr vielfältige Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Der Balkan bleibt dabei der wichtigste Testfall für eine gemeinsame EU-Außen- und Sicherheitspolitik.

Weiterführende Literatur

- Franz-Lothar Altmann / Eugene Whitlock (Eds.): *European and US Policies in the Balkans. Different Views and Perceptions, Common Interests and Platforms?* SWP Berlin, Juli 2004.
- Franz-Lothar Altmann: *EU und der Westliche Balkan*. SWP-Studie im Druck.
- European Commission, Directorate for External Relations: *The European Union and the Western Balkans - Building the Future Together*. Brüssel, August 2004.
- Katarina Ott (Hrsg.): *Croatian Accession to the European Union - Economic and Legal Challenges*, FES Zagreb 2003.
- Katarina Ott (Hrsg.): *Croatian Accession to the European Union - Institutional Challenges*, FES Zagreb 2004.
- Volkhart Vincenz / Michael Knogler: *EU-Erweiterung - Die wirtschaftliche Beitrittsfähigkeit der Balkanländer*. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Osteuropa-Institut München, WP Nr. 249, Jan. 2004.