

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Nach dem Abschluss der letzten Erweiterungsrunde vom Mai 2004, durch welche die Europäische Union ihre Mitgliedschaft auf 25 Staaten erweitert hat, ist die Südosteuropapolitik der Europäischen Union weiter ins Zentrum der Erweiterungspolitik der EU getreten. Deutlicher wurde dabei allerdings auch, dass Südosteuropa in Bezug auf Erweiterungspolitik differenzierter betrachtet werden muss, nicht nur weil die einzelnen Länder der Region sich in zunehmend unterschiedlichen Entwicklungsstadien betreffend Staatlichkeit, demokratische Systeme, Rechtsstaatlichkeit und Transformation zur Marktwirtschaft befinden, sondern auch weil in den Mitgliedsländern der Europäischen Union im Zuge einer allgemeinen Erweiterungsmüdigkeit bestimmte nationale Vorbehalte klarer zutage treten. So wird im übrigen unter dem Begriff Europäisierung Südosteuropas durchaus Unterschiedliches verstanden: Zum einen ist damit der Wunsch verbunden, dass die Länder der Region durchaus mit Unterstützung der EU und deren Stabilisierungs- und Assoziierungsprogramm (SAP) zunehmend die in der EU vorhandenen und harmonisierten Normen und Standards übernehmen, zum anderen werden aber die Forderungen konkreter, die gleichzeitig ein stärkeres direktes Engagement der EU in den de facto-UN-Protectoraten Bosnien-Herzegowina und Kosovo propagieren. Während somit für die Europäische Union der Kern Südosteuropas, die so genannten Länder des Westlichen Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Makedonien und Serbien-Montenegro einschließlich Kosovo entsprechend UNSCR 1244), eine überaus schwierige potentielle Erweiterungsregion darstellt, so wird diese Situation noch dadurch erschwert, dass in den beiden bereits für die Erweiterung vorgesehenen Ländern Bulgarien und Rumänien kurz vor der endgültigen Feststellung des Beitrittsdatums Schwierigkeiten bei der Durchführung der versprochenen Reformen auftreten, die durchaus eine Verschiebung des Beitrittszeitpunkts um zunächst ein Jahr auf den Januar 2008 bewirken können. Die hierbei offenkundig gewordenen Performanzprobleme der beiden Kandidatenländer haben zusammen mit der gleichfalls deutlicher werdenden Skepsis oder gar Ablehnung gegenüber einer EU-Mitgliedschaft der Türkei dazu geführt, dass die realen Verhältnisse in den Ländern des Westlichen Balkan sorgfältiger und damit kritischer diskutiert werden. Dies hat sich unter anderem bereits darin geäußert, dass bei den gescheiterten Referenden zum Verfassungsentwurf unter den Ablehnungsgründen auch eine allgemeine Erweiterungsmüdigkeit angeführt wurde.

Die Beitrittsperspektive: SAP und die Europäischen Partnerschaften

Gemessen an den rein sachlichen Kopenhagener Kriterien und dem Grad der Erfüllung der EU-Konditionalitäten müssen bei allen fünf Ländern des Westlichen Balkan große Defizite in praktisch allen Bereichen konstatiert werden. Nicht Anerkennung tatsächlicher Reform- und Transformationsfortschritte mit der Folge nachhaltiger Stabilität, sondern vor allem Ermunterung und Hoffnung liegen den für die Gesamtregion positiven Entscheidungen des Thessaloniki-Gipfels vom Juni 2003 zugrunde. Die Union fühlt sich nach ihren erheb-

lichen finanziellen und personellen Anstrengungen, die sie seit Mitte der 1990er Jahre unternommen hat, um die aus den Fugen geratene Region zu stabilisieren und Voraussetzungen für ihre wirtschaftliche, soziale und politische Erholung zu schaffen, verpflichtet, das bisher Erreichte nicht zu gefährden und damit nicht eigenes Versagen eingestehen zu müssen. Im Zuge dieser schrittweisen verstärkten Selbsteinbindung wurde die Gewährung der Beitrittsperspektive unausweichlich, insbesondere weil erkannt werden musste, dass ohne dieses Angebot ein weiterer Fortschritt der notwendigen Reformen in den Ländern des Westlichen Balkan politisch nicht mehr durchsetzbar sein würde. Kurzfristig wird die wirtschaftliche und soziale Schieflage in Transformationsländern durch die Schließung unrentabler Großbetriebe nur verschlimmert, Politikern und der Bevölkerung muss daher eine stabile Langzeitperspektive, in diesem Fall eben die EU-Mitgliedschaft, geboten werden.

Bereits im April 2004 hatte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen (General Affairs and External Relations Council, GAERC) beschlossen, so genannte Europäische Partnerschaften innerhalb des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses für die westlichen Balkanländer einzurichten. Auf dem Juni 2004-Gipfel wurden diese vom Europäischen Rat bestätigt. Diese Europäischen Partnerschaften, die den Beitrittspartnerschaften für Kandidatenländer ähnlich sind, sollen auf der Grundlage von nationalen Aktionsplänen, die die einzelnen Länder der Region zu erstellen haben, die Prioritätsbereiche für die Unterstützung seitens der Europäischen Union identifizieren und gleichzeitig als eine Art Checkliste zur Einschätzung der jeweiligen Reformfortschritte dienen. Ebenso wurde das Instrument des Twinnings allen SAP-Ländern angeboten, das Amt für Technische Hilfe und Informationstausch, das bereits bei der Heranführung der mitteleuropäischen Länder tätig war, hat nunmehr seine Aktivitäten ebenfalls auf die Länder des Westlichen Balkan ausgedehnt. Am 22. November 2004 wurden schließlich vom Allgemeinen Rat fünf Rahmenabkommen mit den fünf westlichen Balkanländern über die Teilnahme an insgesamt 24 Gemeinschaftsprogrammen unterzeichnet, die unterschiedliche Aktionsbereiche wie die Bekämpfung der Diskriminierung, Geschlechtergleichheit, Zusammenarbeit im Zollwesen, e-Learning, aber vor allem auch Kultur und Erziehung (Erasmus Mundus, Leonardo da Vinci II, Sokrates II) und ähnliches mehr erfassen.

Ein zentraler Bereich des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses ist regionale Kooperation. Die Fähigkeit und Bereitschaft der einzelnen westlichen Balkanländer, sich voll und konstruktiv in regionaler Kooperation zu engagieren, wird als Grundvoraussetzung für seine Möglichkeit gesehen, mit den europäischen Verpflichtungen zurechtzukommen und eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union anzusteuern. Die Thessaloniki-Agenda vom Juni 2003 hat hierbei eine Reihe von Bereichen festgelegt, in welchen regionale Kooperation entwickelt und ausgebaut werden muss. Die im Sommer 2004 unterzeichneten Europäischen Partnerschaften haben entsprechend bei der Festsetzung der Reformagenda regionale Kooperation als solche definiert. Seitens der EU werden jeweils regionale mehrjährige Indikativ-Programme (MIP) aufgestellt, die Prioritätsbereiche für jeweils zwei Jahre definieren und hierfür die notwendigen Mittel aus dem CARDS-Programm bereitstellen. Für den Zeitraum 2005-2006 wurden als sektorale Prioritätsbereiche für die finanzielle EU-Unterstützung die folgenden fünf ausgewählt, die eine starke gegenseitige Verknüpfung, eine klare regionale Dimension und eine instrumentale Bedeutung für die zugrunde liegende Strategie der regionalen Kooperation haben müssen, wobei diese sowohl intra-regional als auch interregional, das heißt zwischen den westlichen Balkanländern, EU-Kandidatenländern und EU-Mitgliedsländern, sein kann:

- Ausbau der Institutionen: Dies beinhaltet die Stärkung von Verwaltungskapazitäten, einschließlich derjenigen, die für die Übernahme des EU-Acquis verantwortlich sind, die Reform der allgemeinen öffentlichen Verwaltung und die Kooperation mit EU-Behörden.
- Justiz und Inneres: Hierunter fallen im Indikativ-Programm die verstärkte regionale polizeiliche Zusammenarbeit, die regionale Zusammenarbeit im Gerichtswesen und die Entwicklung von Überwachungsinstrumenten.
- Grenzüberschreitende Kooperation: Diese genießt definitionsbedingt regionale Priorität und hat seit dem Jahr 2004 eine jährliche Unterstützungssumme von 15 Mio. Euro zugesichert erhalten. Sie beinhaltet zwei verschiedene Komponenten, eine für die externen Grenzen des Westlichen Balkan mit entweder EU-Mitglieds- oder -Kandidatenländern, zum zweiten für die intraregionalen Grenzen innerhalb der Region Westlicher Balkan.
- Die Entwicklung des Privatsektors: Hier soll insbesondere die Erleichterung von Investitionen auf regionalem Niveau gefördert und erleichtert werden.
- Die Entwicklung der Infrastruktur: Auch hier ist die regionale Dimension für die Bereiche Transport, Energie, Umwelt und Informationsgesellschaft selbst erklärend.

Ausgehend von diesem regionalen MIP, für dessen Durchführung für die zwei Jahre 2005-2006 insgesamt 85 Mio. Euro vorgesehen sind, werden detaillierte Programme und Projekte in den einzelnen jährlichen Aktionsprogrammen 2005 und 2006 festgelegt.

Innerhalb des regionalen Ansatzes der EU-Südosteuropa-Politik nimmt seit Dezember 2004 der Bereich Energie eine Sonderstellung ein. Am 14. Dezember 2004 einigten sich die Minister und Vertreter aus den 25 EU-Mitgliedstaaten und elf Ländern Südosteuropas¹ auf die Grundlagen für einen Vertrag, der formell eine sogenannte Energiegemeinschaft (Energy Community) errichten soll. Diese Energiegemeinschaft wird einen Energierraum für Gesamteuropa errichten, der im Interesse beider Teile im Sinne verbesserter Angebotsicherheit dienen wird. Die Bildung dieser europäischen Energiegemeinschaft geht zurück auf den so genannten Athener Prozess, der am 15. November 2002 mit der Unterzeichnung eines Absichtsmemorandums in Athen seinen Anfang nahm. Hierdurch verpflichteten sich die elf Länder Südosteuropas, einen regionalen Elektrizitätsmarkt zu schaffen und EU-Standards in ihren nationalen Energiesektoren einzuführen einschließlich der Errichtung unabhängiger Elektrizitäts-Regulierungsbehörden. Mit Unterstützung der Europäischen Kommission und des Stabilitätspakts für Südosteuropa als Sponsoren und zunächst nicht teilnehmenden Mitgliedern sollte dieser regionale Elektrizitätsmarkt bis Mitte 2005 geschaffen werden. Im Dezember 2003 wurde ein zweites Absichtsmemorandum mit nahezu identischem Inhalt für den Gassektor nachgeschoben. Die teilnehmenden Staaten verpflichteten sich, ihre Energiemärkte bis Ende 2005 dem nationalen Wettbewerb zu öffnen. Ein weiteres Ziel ist es, nach der Schaffung einer regionalen Strombörse, den regionalen Energiehandel am 1. Januar 2008 zu eröffnen.² Vorgesehen wird für die Zukunft die freie Wahl des Stromversorgers für Groß- und später Privatkunden, die Trennung von Erzeugung und Transport der Elektrizität sowie der Aufbau nationaler Regulierungsbehörden.

¹ Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Makedonien, Moldova, Montenegro, Rumänien, Serbien, Türkei und UNMIK-Kosovo.

² Vgl. Jörg A. Walendy: Stabilität durchs Netz? Die Energiegemeinschaft Südosteuropa, in: Osteuropa, 9-10/2004 (Sonderheft: Europa unter Spannung. Energiepolitik zwischen Ost und West), S. 263 ff.

Am 11. April 2005 genehmigte die Europäische Kommission ein erstes Paket mit Finanzhilfeprogrammen für die westlichen Balkanstaaten unter der Bezeichnung Jahresaktionsprogramme. Im Jahr 2005 sind im Rahmen des CARDS-Programms (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung) 34,5 Mio. Euro für die ehemalige jugoslawische Republik Makedonien, 184 Mio. Euro für Serbien und Montenegro (auf Ebene der Staatsunion und für die beiden Teilrepubliken) und 54 Mio. Euro für den Kosovo veranschlagt. Das CARDS-Jahresprogramm für Albanien beinhaltet 46,5 Mio. Euro, für Bosnien-Herzegowina sind für die zwei Jahre 2005-2006 insgesamt 100 Mio. Euro vorgesehen.

Die EU-Hilfe für die westlichen Balkanstaaten wird jährlich entsprechend der sich verändernden politischen Lage angepasst. Dabei hat sich der Schwerpunkt jetzt vom Wiederaufbau der Infrastruktur und der Unterstützung der Aussöhnung zum Aufbau von Regierungseinrichtungen und zum Gesetzgebungsprozess sowie zur allmählichen Angleichung an europäische Rechtsnormen und schließlich zur Harmonisierung mit dem EU-Recht verlagert.

Im Sommer 2005 stellt sich der Westliche Balkan als Kern Südosteuropas dergestalt dar, dass Kroatien bereits den Kandidatenstatus erhielt, der Zeitpunkt des Verhandlungsbegins über einen Beitrittsvertrag jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben ist. Makedonien wartet auf die Antwort der Kommission und des Europäischen Rates, nachdem es seinen Fragebogen nach Brüssel zurückgesandt hat, und befindet sich dadurch noch im Status eines potentiellen Beitrittskandidaten. Die übrigen Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro (einschließlich des Kosovo entsprechend UN-Sicherheitsratsbeschluss 1244) haben noch nicht einmal gültige Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen.

Tabelle 1: Zum Stand der institutionellen Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Westlichen Balkan

Land	Status	Datum
Albanien	SAA-Verhandlungen begonnen	31.01.2003
Bosnien-Herzegowina	SAA-Machbarkeitsstudie angenommen	18.11.2003
Kroatien	SAA unterzeichnet	07.09.2001
	SAA ratifiziert	10.12.2004
	in Kraft seit	01.02.2005
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	21.02.2003
	Positive Stellungnahme (Opinion) der Europäischen Kommission	20.04.2004
	Kandidatenstatus Beginn der Beitrittsverhandlungen (geplant) auf späteren, nicht genannten	18.06.2004 (17.03.2005) Termin verschoben
EJR Makedonien	SAA ratifiziert	12.01.2004
	in Kraft seit	01.04.2004
	EU-Mitgliedschaftsantrag eingereicht	22.03.2004
	EU-Fragebogen zurück geschickt	14.02.2005
Serbien und Montenegro	Machbarkeitsstudie angenommen	12.04.2005

Quelle: Europäische Kommission: Economic Reconstruction and Development der SEE, Status of SEE Countries' Relations with the EU, Brüssel, Oktober 2003; Auswärtiges Amt: Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU für den Westbalkan. Stand: Januar 2005, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/balkan_html; eigene Ergänzungen.

Albanien, Bosnien-Herzegowina, Makedonien, Serbien und Montenegro, Kosovo

Gegenüber den einzelnen Ländern auf dem westlichen Balkan hat die Europäische Union in den vergangenen zwölf Monaten unterschiedliche Intensität ihrer Aktivitäten gezeigt. So ist im Falle Albaniens lediglich die Aufnahme der Europäischen Partnerschaft erwähnenswert, sowie die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Europäischen Kommission und dem bundesdeutschen Innenministerium über die Gewährung einer Unterstützung für die Einrichtung der Police Assistance Mission der Europäischen Kommission für Albanien, genannt Pameca II, für die Jahre 2005 bis 2007. Im Rahmen dieses Abkommens erhält das bundesdeutsche Innenministerium 10,8 Mio. Euro für die Durchführung der neuen Pameca-Mission. Sie ist Nachfolgerin der Pameca I, die von der spanischen Guardia Civil geleitet wurde und soll die albanische Staatspolizei in Schlüsselbereichen wie die Bekämpfung organisierter Kriminalität und Terrorismus, bei der Errichtung effektiver Grenzkontrollen, im Bereich öffentliche Ordnung und Krisenmanagement, lokalem Polizeiwesen und Verbrechenverhütung technisch unterstützen und trainieren. Sechzehn Langzeitexperten aus verschiedenen EU-Ländern werden unter der Leitung von Klaus Schmidt, einem bayerischen Polizeioffizier, on-the-job Training und strategische Hilfestellung vermitteln. Die am 31. Januar 2003 begonnenen Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) konnten noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden, hier wartete die EU vor allem den Ablauf der im Juli 2005 stattgefundenen allgemeinen Wahlen ab.

Auch mit Bosnien-Herzegowina konnte noch kein SAA unterzeichnet werden, hier haben noch nicht einmal die entsprechenden Verhandlungen begonnen. Damit existiert noch kein vertragliches Instrument zwischen der EU und Bosnien-Herzegowina, lediglich eine EU-Bosnien-Herzegowina Consultative Task Force (CTF) wurde 1998 bereits eingerichtet, um technische und Expertenunterstützung zu ermöglichen. Diese CTF ist bislang das zentrale Forum zum technischen und politischen Dialog mit Bosnien-Herzegowina. Auf dem letzten Treffen in Sarajewo am 19. Mai 2005 wurde über die Prioritäten diskutiert, die die EU-Kommission in der Machbarkeitsstudie von 2003 für die Verhandlungen über ein SAA festgelegt hat. Obwohl Bosnien-Herzegowina beachtliche Fortschritte in den meisten der Prioritätsbereiche entsprechend der Machbarkeitsstudie vorweisen kann, verbleiben doch zwei wichtige bislang ungeklärte Fragen, die der Polizeireform und der Errichtung eines öffentlichen Rundfunksystems für die Gesamtrepublik. Obgleich bislang keine vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und Bosnien-Herzegowina bestehen, ist die EU der wichtigste Handelspartner des Landes mit mehr als 50% des Außenhandelsumsatzes. Zudem hat die Europäische Union am 2. Dezember 2004 unter dem Namen EUFOR-Operation Althea die bisherige internationale SFOR-Mission übernommen, wobei die Gesamtstärke von 7 000 Mann beibehalten wurde. Bosnien-Herzegowina ist hierbei in drei militärische Regionen eingeteilt: Nord (Hauptquartier in Tuzla), Südost (Hauptquartier in Mostar) und Nordwest (Hauptquartier in Banja Luka). Hinzu kommt eine so genannte integrierte Polizeieinheit, die das gesamte Territorium von Bosnien-Herzegowina betreut.

Im Gegensatz zu Bosnien-Herzegowina hat Makedonien vertragliche Beziehungen mit der Europäischen Union in Form eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA), das seit 1. April 2004 in Kraft ist. Zudem hat Makedonien am 22. März 2004 seinen Antrag auf EU-Mitgliedschaft eingereicht und auch bereits den Fragebogen der EU-Kommission ausgefüllt nach Brüssel zurückgesandt. Mit Spannung wartet man nun in Skopje auf den Bescheid (Avis) der EU-Kommission, der für den 9. November 2005 erwartet wird, insbesondere, ob ein Zeitpunkt für Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen wird. Am 16. September 2003 hatte die Regierung Makedoniens die Europäische Union eingeladen,

eine EU-Polizeimission in Makedonien zu stationieren, was am 15. Dezember 2003 unter dem Namen Proxima (der Name soll die Nähe zum Bürger verdeutlichen) für zunächst ein Jahr erfolgte. Ihr Mandat wurde um ein weiteres Jahr mit dem Ziel verlängert, weitere Unterstützung für die Entwicklung einer effizienten und professionellen Polizeitruppe auf der Basis europäischer Polizeistandards zu ermöglichen. Derzeit besteht EUPOL Proxima aus rund 170 Personen aus EU-Mitgliedsstaaten sowie anderen Ländern, hinzukommen 150 lokale Angestellte. Missionschef ist Brigadegeneral Jürgen Scholz aus Deutschland.

Wie Bosnien-Herzegowina hat auch die Union Serbien und Montenegro noch keine vertraglichen Beziehungen mit der Europäischen Union. In der Machbarkeitsstudie vom 12. April 2005 stellte die EU-Kommission fest, dass Serbien und Montenegro ausreichend vorbereitet sind, um Verhandlungen über ein SAA zu führen, diese wurden jedoch bisher noch nicht aufgenommen, weil die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für Jugoslawien in Den Haag (ICTY) noch nicht zufrieden stellend ist. Eine wichtige Entscheidung ist jedoch bereits im vorhinein gefallen, als ein doppelgleisiger Ansatz (Twin-Track Approach) insofern vorgesehen ist, als die Verhandlungen mit der Union oder den beiden Teilrepubliken in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen getrennt durchgeführt werden sollen. Solange ein SAA noch nicht in Kraft getreten ist, werden die Beziehungen zwischen EU und Serbien-Montenegro über den Erweiterten Ständigen Dialog geführt, der die Reformen auf der Grundlage der im Juni 2004 angenommenen Europäischen Partnerschaft verfolgt und unterstützt.

Ein besonderer Aktionsbereich für die Südosteuropapolitik der Europäischen Union ist das Kosovo. Grundsätzlich ist das Kosovo in die Europäische Partnerschaft mit Serbien und Montenegro mit eingebunden. Allerdings werden die Verhandlungen und auch Aktionen im Rahmen des SAP mit Kosovo getrennt unter dem so genannten SAP Tracking Mechanism (STM) durchgeführt. Entsprechend hat auch die provisorische Kosovo-Regierung am 25. Februar 2005 einen eigenen Aktionsplan für die Durchführung der Europäischen Partnerschaft vorgeschlagen. Die Europäische Union ist ohnehin mit Abstand der größte Geber für das Kosovo. Seit 1999 wurden über das CARDS-Programm, das von der Europäischen Agentur für Wiederaufbau verwaltet wird, insgesamt über 1,6 Milliarden Euro für das Kosovo aufgewendet. Für das Jahr 2005 sind 59,5 Mio. Euro und für 2006 54,5 Mio. Euro vorgesehen. Hinzu kommt, dass die EU den Pfeiler IV (Wirtschaft) von UNMIK leitet und finanziert, über den die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit in Kosovo unterstützt wird. Von verschiedener Seite, so von der Internationalen Balkankommission, aber auch von US-Unterstaatssekretär Nicholas Burns, wird immer öfter vorgebracht, die EU solle nach Beendigung des UNMIK-Mandats die Aufgaben im Kosovo übernehmen. Eine Übernahme des Kosovo als EU-Protectorat oder gar als EU-Treuhandgebiet lehnt Brüssel jedoch mit dem Hinweis auf mangelnde administrative Kapazitäten ab. Andererseits ist die EU-Beitrittsperspektive für das Kosovo ebenso wie für Serbien eine der wenigen wenn nicht die einzige Möglichkeit, Prishtina und Belgrad zu Zugeständnissen in den Statusverhandlungen zu bewegen, die voraussichtlich im Herbst dieses Jahres beginnen werden.

Weiterführende Literatur

Franz-Lothar Altmann: EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: Ein zu langer Weg? SWP-Studie S 1, Januar 2005.

Franz-Lothar Altmann: EU und Westlicher Balkan: Eine schwierige Verlobung. Südosteuropa, 53. Jg., 2/2005, S. 185-212.

International Commission on the Balkans: The Balkans in Europe's Future, Sofia 4/2005.