

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Als die Bevölkerung in Frankreich und in den Niederlanden in entsprechenden Referenden gegen den Verfassungsvertrag der EU votierte, wurde dies zunächst vorwiegend als innenpolitische Abstrafung interpretiert. Ziemlich rasch wurde diesen Voten jedoch zusehends auch eine Ablehnung weiterer Erweiterungsschritte unterstellt, entsprechende Umfragen scheinen dies zu bestätigen. Im Eurobarometer vom September 2005 sprachen sich zwar noch 49% der Befragten in den jetzigen 25 Mitgliedstaaten für eine zusätzliche Erweiterung der Europäischen Union in den nächsten Jahren aus, doch schwankten die Antworten von Land zu Land erheblich. Die höchsten Zustimmungsraten wiesen Griechenland und Slowenien mit jeweils 74% sowie Polen mit 72% auf. Dies steht im deutlichen Gegensatz zur Abneigung oder gar völligen Ablehnung in Österreich (29% Zustimmung), Luxemburg und Frankreich (jeweils 31%) und Deutschland (36%).¹ Wurden die Bürger nach ihrer Präferenz beziehungsweise Ablehnung für beziehungsweise gegen bestimmte Länder befragt, so ergab sich, dass von den Ländern Südosteuropas lediglich Kroatien noch knapp die 50%-Zustimmungshürde überspringen konnte, Island mit 68% sowie Norwegen und die Schweiz mit jeweils 77% Zustimmung waren klare Favoriten. Eher geteilt war die öffentliche Meinung im Falle Bulgariens, Rumäniens, der Ukraine, Makedoniens, Bosnien-Herzegowinas und Serbiens und Montenegros, deren Zustimmungssprozente zwischen 48 und 39% lagen. Eine klare Mehrheit der Bürger sprach sich jedoch gegen eine Mitgliedschaft der Türkei (nur 31% Zustimmung) und Albaniens (33%) aus. 55 beziehungsweise 50% der Befragten waren gegen deren Beitritt.

Die Folge war Verunsicherung in den Ländern des Westlichen Balkans, die sich unter anderem in lebhafter Reisetätigkeit von Politikern in die westlichen Hauptstädte äußerte. Brüssel sollte bewusst werden, dass mehr als bestätigende Worte notwendig waren, um die Glaubwürdigkeit des Thessaloniki 2003-Versprechens der Mitgliedschaftsperspektive zu wahren.

Am 12. September 2005 schlug die EU-Kommission dem EU-Ministerrat vor, die Handelsprivilegien für die Staaten des Westbalkans bis zum Jahr 2010 zu verlängern. Sie bieten den Staaten des Westbalkans einen privilegierten Zugang zum EU-Markt und sollen zudem für politische Stabilität sorgen. Inhaltlich bedeutet dies für fast alle Erzeugnisse aus Südosteuropa einen zollfreien Marktzugang. Immerhin hatte der Exportzuwachs der Länder aus der Region in die EU zwischen 2000 und 2004 circa 8% jährlich betragen. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Zollbefreiung nicht bestimmte Fischprodukte, Zucker, Kalbfleisch sowie Textilien aus Serbien-Montenegro einschließlich Kosovo

1 Im Eurobarometer vom Juli 2006 sprachen sich nur noch 45% der Befragten in den jetzigen 25 Mitgliedstaaten für eine zusätzliche Erweiterung der Europäischen Union in den nächsten Jahren aus, 42% lehnen sie klar ab. Die höchsten Zustimmungsraten wiesen jetzt Slowenien und Polen mit 73 bzw. 72% auf. Am Ende der Zustimmungsskala finden sich Österreich und Luxemburg (27% Zustimmung), sowie Deutschland (28%), Frankreich (31%) und Finnland (35%). In diesen zuletzt genannten Ländern sprechen sich mindestens 60% der Bürger gegen neue Erweiterungen aus!

umfasste, diese Produkte sind Einfuhrquoten unterworfen. Innerhalb weniger nachfolgender Wochen, zwischen dem 3. Oktober und dem 9. November 2005, sprach dann die Kommission der Europäischen Union förmliche Empfehlungen aus, alle Länder des Westlichen Balkans und die Türkei auf eine höhere Stufe im EU-Annäherungsprozess zu heben. Den Auftakt bildete die Diskussion über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. In einigen EU-Ländern hatten sich zusehends Widerstände aufgebaut, insbesondere in Österreich. Wien machte sich andererseits für Kroatien stark, das im Frühjahr 2005 mit unbestimmter Zeitperspektive noch einmal auf die Wartebank verwiesen worden war. Interessanterweise war Österreichs Widerstand gegen die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei in dem Augenblick überwunden, als auch der Beschluss über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien gefallen war. Dieser wiederum war nur dadurch möglich geworden, dass die Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag, Carla del Ponte, innerhalb weniger Tage ihre Meinung über die Kooperation Zagrebs mit Den Haag grundsätzlich geändert hatte. Wie nachträglich bekannt wurde, waren von kroatischer Seite Hinweise gegeben worden, dass sich der angeklagte General Ante Gotovina in Teneriffa aufhalte, wo er am 7. Dezember 2005 auch verhaftet wurde.

Gleichzeitig mit der Empfehlung, Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei zu beginnen, wurde die Empfehlung ausgesprochen, mit Serbien und Montenegro Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) aufzunehmen. Bisher war auch hier die mangelnde Zusammenarbeit mit Den Haag als Hinderungsgrund angeführt worden. Die nunmehr erfolgte Empfehlung muss als politischer Vorschuss angesehen werden, der in der Tat im Frühsommer 2006 nach mehrmaligem Nichterfüllen von Auslieferungsversprechen im Falle Mladic wieder eingefroren wurde. Als Ende April 2006 die EU die Verhandlungen mit Serbien stoppte, wurde dies in Belgrad auch als Unterstützung für das Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro gesehen. Dort wurde von den Unabhängigkeitsbefürwortern argumentiert, dass Serbien den Weg Montenegros in die EU blockiere und man als unabhängiges Land mit getrennten Verhandlungen schneller zum Erfolg kommen würde.

Auch im Falle Bosnien-Herzegowinas war die unzureichende Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof in Den Haag (Radovan Karadic) ein Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen. Hinzu gekommen waren die Schwierigkeiten, die vom Hohen Repräsentanten Paddy Ashdown geforderte Polizeireform durchzuführen. Nachdem jedoch am 12. Oktober 2005 das Parlament der serbischen Entität (Republika Srpska) eine grundsätzliche Zustimmung zur Polizeireform verabschiedete, konnte am 21. Oktober die EU-Kommission auch für Bosnien-Herzegowina die Empfehlung für den Verhandlungsbeginn aussprechen.

Mit Albanien waren SAA-Verhandlungen bereits im Januar 2003 aufgenommen worden. Diese wurden aber nach nur langsamen Fortschritten im Juni 2005 wieder eingefroren. Erst nach schwierigen Parlamentswahlen und einer nach längeren Streitigkeiten verzögerten Regierungsbildung erfolgte im Herbst 2005 die Wiederaufnahme der Verhandlungen, am 21. März 2006 empfahl die EU-Kommission dann die Unterzeichnung des Abkommens, die auf dem Juni 2006 Gipfel in Brüssel dann auch erfolgte.

In Wartestellung befand sich auch Makedonien, das seinen Mitgliedsantrag am 22. März 2004 in Brüssel eingereicht hatte und nun nach Rücksendung des obligatorischen Fragebogens auf den Bescheid der Kommission wartete. Deren Stellungnahme (Opinion)

wurde am 9. November 2005 veröffentlicht mit der Empfehlung, Makedonien den Status eines Kandidatenlandes zu gewähren, was der Dezember-Gipfel auch tat.

Damit hatten alle Länder des Westlichen Balkans in ihrem Verhältnis zur EU eine qualitative Aufwertung ihres vertraglichen Status erfahren, wenn auch auf unterschiedlichem Stand. Die EU hatte damit in Anbetracht der zunehmenden Zweifel ein deutliches Signal setzen wollen, dass der Erweiterungsprozess entsprechend den Zusagen von Thessaloniki 2003 fortgesetzt wird. Dies wird vor allem für die Aufrechterhaltung der Reformanstrengungen als dringend notwendig erachtet, da ohne die EU-Perspektive die Politiker in der Region gegenüber ihren Wählern keine Reformopfer rechtfertigen können.

Die erneuerte Erweiterungsstrategie

Die EU-Kommission hat am 9. November 2005 in ihrem „2005 Enlargement Package“ neben den Länderfortschrittsberichten ein eigenständiges „Strategiepapier 2005 zur Erweiterung“ für die Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländer veröffentlicht. In dem Papier werden die drei Grundprinzipien des Erweiterungskonzepts der Kommission erklärt, die als die „drei Ks“ bekannt wurden: Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation.

Konsolidierung bedeutet die Aufnahmefähigkeit der EU bei weiteren Erweiterungsschritten zu berücksichtigen. Es wird dabei betont, dass eine zur gleichen Zeit vollzogene Erweiterung um eine Vielzahl von Staaten nicht in Sicht sei, weil sich die Balkanländer auf ihrem Weg in die EU in unterschiedlichen Stadien befänden. Die Frage der Aufnahmefähigkeit war zwar bereits bei der Formulierung der Kopenhagener Kriterien vom Jahre 1993 angesprochen worden, doch hatte sie in den bisherigen Diskussionen keine Rolle gespielt. Nun schiebt sich dieser Begriff immer stärker in den Diskussionsvordergrund und hat dazu geführt, dass die EU-Kommission vom Europäischen Rat den Auftrag erhielt, bis November 2006 eine eingehende Definition der Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union vorzulegen.

Konditionalität bedeutet in den Worten der Kommission, dass die EU „Strenge walten lassen muss“ indem sie die „vollständige Erfüllung“ der Beitrittskriterien verlangt. Dies soll den Erweiterungsskeptikern in der EU verdeutlichen, dass für die nächste, den Westlichen Balkan betreffende Erweiterungsrunde keinesfalls an eine Aufweichung der bisherigen Kriterien gedacht ist. Die Kommission betont in ihrem Strategiepapier vielmehr, dass sie auch die Aussetzung des Annäherungsprozesses empfehlen kann, sollte ernsthaft und nachhaltig gegen die Grundprinzipien der EU verstoßen werden.

Im Abschnitt über die Kommunikation wird eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Erweiterungspolitik gefordert, das heißt ein verstärkter Dialog mit wichtigen Akteuren aus Politik, Medien, Wissenschaft, Unternehmen sowie mit den Sozialpartnern, um eine fundierte Debatte über die vergangenen und künftigen Erweiterungen zu fördern.

Mitte 2006 findet man somit die Länder des Westlichen Balkan in Bezug auf ihre vertraglichen Beziehungen zur Europäischen Union in einer formalen Zweiteilung, die noch weiter unterteilt werden kann: Kandidatenländer sind Kroatien und Makedonien, wobei Kroatien bereits in Beitrittsverhandlungen steht, während Makedonien noch auf einen Termin für den Beginn derartiger Verhandlungen wartet. Potentielle Kandidatenländer sind Albanien, Bosnien-Herzegowina sowie die nunmehr nach dem Unabhängigkeitsreferendum vom 21. Mai 2006 getrennten Republiken Serbien und Montenegro. Von diesen Ländern hat bisher lediglich Albanien ein SAA-Abkommen am 12. Juni 2006 unterzeichnet, die übrigen drei Länder befinden sich noch in einem vertragslosen Zustand, sieht man von

den mit allen Staaten abgeschlossenen so genannten europäischen Partnerschaften und den diesen Ländern gewährten autonomen Handelsmaßnahmen ab.

Am 27. Januar 2006 legte die Kommission Vorschläge zur Förderung von Handel, wirtschaftlicher Entwicklung, Freizügigkeit, Bildung und Forschung, regionaler Zusammenarbeit und zivilgesellschaftlichem Dialog im Westlichen Balkan als Teil der Strategie der EU zur Einbindung dieser Länder in die europäischen Strukturen vor. Zur Förderung von Handel und wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sind unter anderem vorgesehen, den Abschluss eines regionalen Freihandelsabkommens zwischen den Ländern der Region zu unterstützen, die Errichtung einer Zone der diagonalen Ursprungskumulierung zwischen der EU und den Ländern der Region, die ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen haben, als erster Schritt zur Einbeziehung der Region in das pan-euromediterrane System der Ursprungskumulierung und die Verlängerung des Prozesses im Rahmen der europäischen Charta für Kleinunternehmen für weitere drei Jahre für die Länder des Westlichen Balkans, wobei die Kommission zu dem vor kurzem eingerichteten neuen Europäischen Fonds für Südosteuropa für das Jahr 2006 60 Mio. Euro zur Verfügung stellt.

Zur Förderung der Zivilgesellschaften möchte die Kommission die Anzahl der Stipendien für Studenten, Graduierte und Forscher aus der Region im Rahmen mehrerer EU-finanzierter Programme und Institutionen erhöhen. Hierzu soll auch eine Initiative dienen, die Visaerleichterungen für die Länder des Westlichen Balkans vorsehen. Keine Visagebühren für bestimmte Gruppen, beispielsweise Schüler, Studenten und Forscher, keine Erhöhung der Visagebühren für sonstige Antragsteller (vorgesehen war, den bisherigen Preis von 35 Euro auf 60 Euro ab 2007 zu erhöhen), sowie die Beschleunigung der Antragsbearbeitung auf circa zehn Tage im Normalfall. Die neue regionale Hochschule für Öffentliche Verwaltung nimmt 2006 den Ausbildungsbetrieb auf.

Diese Vorschläge wurden auf dem Außenministertreffen der EU-Länder in Salzburg am 11. März 2006 gebilligt. Gleichzeitig ließen aber bestimmte Formulierungen im Abschlusskommuniqué des Außenministertreffens Zweifel und Beunruhigung in den Balkanländern wieder ansteigen. So wurde zwar bestätigt, dass die Zukunft des Westlichen Balkans in der Europäischen Union liege, doch wurde bereits im darauf folgenden Satz betont, dass entsprechend den Ratsbeschlüssen vom 12. Dezember 2005 im Lauf des Jahres 2006 eine Debatte über die allgemeine Erweiterungsstrategie stattfinden müsse. Die EU stelle ebenso fest, dass ihre Aufnahmefähigkeit (absorption capacity) hierbei in Rechnung zu stellen sei. Dies wurde auch auf dem EU-Gipfel von Brüssel am 12. Juni 2006 bestätigt, wo in Absatz 53 der Abschlusserklärung zum Unterpunkt Erweiterung ausdrücklich festgestellt wurde, es sei wichtig, in Zukunft sicherzustellen, dass die Union politisch, finanziell und institutionell im Rahmen der Erweiterung funktioniere. Deshalb beabsichtigt der Europäische Rat auf seinem Dezember 2006-Treffen eine Debatte über alle Aspekte künftiger Erweiterungen zu führen, einschließlich der Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen. Die Kommission wird aufgefordert, zum selben Zeitpunkt wie bei der Vorstellung der jährlichen Fortschrittsberichte über Erweiterung und den Vorbeitrittsprozess einen Sonderreport über alle relevanten Aspekte der Aufnahmefähigkeit der Union vorzulegen. Diese Sonderstudie soll auch die gegenwärtige und künftige Wahrnehmung der Erweiterung durch die EU-Bürger untersuchen.²

2 Siehe hierzu Council of the European Union, Presidency Conclusions, 15./16. Juli 2006.

Kritische Politikerstimmen

Im Vorlauf zu dem Juni-Gipfel der Europäischen Union waren im März und April 2006 von einer Reihe von Politikern bereits überaus kritische Äußerungen bezüglich des Erweiterungsprozesses getan worden. Der französische Premierminister Dominique de Villepin und sein Innenminister Nicolas Sarkozy forderten ein Ende des Erweiterungsprozesses nach der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien.³ Elmar Brok, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im EU-Parlament erklärte in einem Interview mit der Deutschen Welle, dass „selbst wenn ein Land alle Bedingungen erfüllt und die Europäische Union ist nicht reif, auf Grund des Mangels an Entwicklung im institutionellen Bereich, im Rechtsrahmen, im finanziellen Bereich, dann muss das abgelehnt werden“.⁴ Am 27. März 2006 hatte Elmar Brok festgestellt, dass mit der 2004er Runde der Erweiterung die EU die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit erreicht habe. Er plädierte deshalb für eine Strategie, die Zwischenschritte zwischen der europäischen Nachbarschaftspolitik und der Vollmitgliedschaft einführe.⁵ Gleichfalls im März hatte ein Positionspapier der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament zur EU-Erweiterung Aufsehen erregt, das ebenfalls grundsätzliche Überlegungen zur Erweiterung der EU anregte. Offensichtlich unter dem Eindruck von kritischen Berichten über den tatsächlichen Stand der Vorbereitungen in Bulgarien und Rumänien wird in Punkt 3 des Positionspapiers erklärt: „Die schleichende Aufweichung der Beitrittskriterien werden wir nicht länger mittragen. Bei allen künftigen Beitritten müssen alle Kriterien vor Vertragsabschluss vollständig (100%) erfüllt sein. Der Ratifizierung eines Beitrittsvertrages „auf Vorschuss“, wie im Falle Bulgariens und Rumäniens geschehen, werden wir nicht mehr zustimmen“ In Punkt 4 des Positionspapiers wird versucht, die Theorie für die Aufnahmefähigkeit der EU zu formulieren, wobei vor allem die Forderung nach „einer grundsätzlichen Zustimmung der Menschen in den Mitgliedstaaten der EU“ auffällt. Darüber hinaus solle die Aufnahmefähigkeit davon abhängen, „welche Belastungen die EU aus geostrategischen Überlegungen auf sich nehmen will“. Weitere Schritte in Richtung Beitrittsverhandlungen, also beispielsweise für Makedonien die Festlegung eines Datums für den Beginn von Verhandlungen, sollten erst erfolgen, wenn „eine Stationierung von EU-Truppen auf dem Westlichen Balkan nicht mehr nötig ist“.⁶ Am 17. März 2006 billigten die Abgeordneten des Europaparlaments in Straßburg mit 397 gegen 95 Stimmen einen Bericht des Auswärtigen Ausschusses, in dem künftige Beitritte nach der Aufnahme von Rumänien und Bulgarien erst nach Verabschiedung der EU-Verfassung für möglich gehalten werden. In dem Bericht, der unter Federführung des Christdemokraten Elmar Brok entstand, fordert das Parlament die Kommission zudem erstmals auf, bis Ende 2006 die geographischen Grenzen Europas klar zu definieren und Kriterien für die Aufnahmefähigkeit der EU zu entwickeln.⁷

Die Energiegemeinschaft EU-SOE

In einem zunehmend wichtigen wirtschaftlichen, aber vor allem auch geopolitisch hochaktuellem Bereich hat die Europäische Union nach längeren Verhandlungen eine wichtige Weichenstellung mit und in Südosteuropa getätigt. Am 25. Oktober 2005 wurde in Athen

3 Viewswalle, Eastern Europe vom 17. April 2006: EU Politics: Closing the Door on the Western Balkans?

4 Focus Ost-Südost vom 16.03.2006: Die Aufnahmefähigkeit der EU muss erfüllt sein.

5 Viewswire Eastern Europe vom 17. April 2006.

6 Positionspapier, Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas, 7. März 2006.

7 Straßburg bremst Erweiterungstempo der EU, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. März 2006.

der erste multilaterale Vertrag im neuen Südosteuropa nach den großen politischen Veränderungen in der ersten Hälfte der 90er Jahre unterzeichnet. Mit dem Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft wurde ein Rechtsrahmen für einen integrierten Energiemarkt in Südosteuropa geschaffen. Unterzeichner sind die Europäische Union und neun südosteuropäische Partnerländer (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Rumänien, Serbien und die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für das Kosovo, UNMIK. Mit der Türkei wird über einen späteren Beitritt zum Vertrag verhandelt. Inhaltlich geht es dabei um die zwei Hauptbereiche Erdgas und Elektrizität. Für Südosteuropa stellt sich vor allem für die so dringend erforderliche wirtschaftliche Erholung und Entwicklung das Problem der ineffizienten und unzureichenden Energieversorgung sowie die Frage der künftigen Energieversorgungssicherheit angesichts hohen Importbedarfs an Energieträgern. Für die Europäische Union wird andererseits Energiepolitik im Sinne von Sicherung der künftigen Energieversorgung einen immer wichtigeren Stellenwert im Politikgefüge der EU einnehmen. Bereits im Jahr 2002 hat die Europäische Union angesichts der dringenden Notwendigkeit, ihre künftigen Versorgungswege zu alternativen Energiequellen im Raume des Kaspischen Meeres, in Zentralasien und dem Nahen Osten sowie am südlichen Mittelmeerrand zu sichern und weiter auszubauen, die Region Südosteuropa als wichtige Transitregion und Transitdrehscheibe erkannt. Im so genannten Athener Prozess wurden die Länder Südosteuropas eingeladen, Gespräche über die künftige Gestaltung des Energiemarktes in der Region aufzunehmen, der Vertrag über die Energiegemeinschaft vom Oktober 2005 ist das Ergebnis dieser Gespräche. Um Südosteuropa als Durchgangsregion für künftige Importe von Erdgas geeignet zu machen, sieht der Vertrag vor, dass mit Hilfe der EU die grundlegenden Regeln und Standards im Energiebereich in Südosteuropa mit dem Acquis der EU in Übereinstimmung gebracht werden. Des Weiteren enthält der Vertrag über die Energiegemeinschaft den Ausbau bestehender sowie die Neuanlage von weiteren Erdgaspipelines in Südosteuropa, die direkten Anschluss an entsprechende Netze in West- und Mitteleuropa haben werden.

Der Stabilitätspakt SOE läuft aus

Eine weitere wichtige Weichenstellung erfolgte für den Stabilitätspakt Südosteuropa, der 1999 auf Initiative der EU ins Leben gerufen wurde. Im Herbst 2005 beriefen der EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn und der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt Südosteuropa, Erhard Busek, eine kleine Kommission, die eine Exit- und Umwandlungsstrategie des Stabilitätspaktes erarbeiten sollte. In enger Abstimmung mit der EU-Kommission, die zusammen mit den Mitgliedsländern den größten Teil der Stabilitätspaktaufgaben finanziert, kam ein Vorschlag zustande, der am 30. Mai 2006 von der Vollversammlung des Stabilitätspaktes, dem Stabilitätspakt-Regionalrat gebilligt wurde. Vorgesehen ist, den Stabilitätspakt in einen Rat für regionale Kooperation (Regional Cooperation Council) mit einer geringeren Anzahl von Kernländern (zehn Zielländer in Südosteuropa und die EU) mit einem verkleinerten Sekretariat zu versehen und diesen beim südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEEC) anzusiedeln. Damit soll die Eigenverantwortung der Region für die weiterzuführenden Inhalte des Stabilitätspaktes gestärkt werden, zudem wird die dringend erforderliche regionale Zusammenarbeit aus der bisherigen Fremdbestimmung gelöst.⁸

8 Siehe hierzu Chairman's Conclusions des Special Coordinators of the Stability Pact for Southeast Europe, Erhard Busek, vom Regional Table Treffen in Belgrad vom 30. Mai 2006 <http://www.stabilitypact.org/>.