

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Nachdem zum 1. Januar 2007 Bulgarien und Rumänien Mitglieder der Europäischen Union geworden waren, beschränkt sich die Südosteuropapolitik der EU auf die Länder des Westlichen Balkan und die Türkei. Dabei kann „Südosteuropapolitik“ ohne weiteres mit der Bezeichnung „Erweiterungspolitik“ gleichgesetzt werden, da für eine lange absehbare Zeit nur die Länder des Westlichen Balkan anerkannte Kandidaten oder so genannte „potentielle Kandidaten“ (seit dem Balkan-Gipfel der EU vom Juni 2003 in Thessaloniki) für eine EU-Mitgliedschaft sind. Eine Besonderheit hierbei stellen lediglich die beiden Quasi-Protectorate Bosnien-Herzegowina und Kosovo dar, wo neben der grundsätzlichen Teilnahme an der Erweiterungspolitik auch Stabilisierungspolitik und Hilfestellung beim Ausbau der Staatlichkeit erforderlich sind.

Die Verhandlungen traten allerdings mit den Kandidaten Kroatien und Türkei aus unterschiedlichen Gründen auf der Stelle: Im Falle der Türkei sind sich die EU-Länder offensichtlich über das intendierte Endformat (Vollmitglied oder privilegierte Partnerschaft) uneinig und mit Kroatien konnte wegen des Streits um den Grenzverlauf und den Meereszugang mit Slowenien bis zum 11. September 2009 nicht weiterverhandelt werden. Zu diesem Datum hatten endlich die beiden Premierminister Kosor und Pahor eine Vereinbarung getroffen, die allerdings in beiden Ländern bereits zu heftiger Kritik geführt hat. Trotzdem hofft Kroatien, jetzt beschleunigt die Verhandlungen weiterführen zu können, um als erstes Westbalkanland noch vor Beginn der nächsten Haushaltsperiode der EU (2014- 2020) EU-Mitglied zu sein.

Makedonien, das seit Dezember 2005 den Kandidatenstatus besitzt, wartet immer noch auf ein Datum für den Beginn der Beitrittsverhandlungen. Hier hat Griechenland wegen des Namensstreits klargestellt, dass es sich so lange jeglichem Fortschritt in den Beziehungen seines nördlichen Nachbarlandes mit der EU widersetzen würde, als es zu keiner für Athen akzeptablen Übereinkunft kommt. Wie ernst es Athen mit dieser Drohung ist, zeigte sein Veto, als auf dem NATO-Gipfel in Bukarest im April 2009 Makedonien zusammen mit Kroatien und Albanien die Mitgliedschaft im euro-atlantischen Verteidigungsbündnis angeboten werden sollte. Allerdings hat im aktuellen Fortschrittsbericht vom 14. Oktober 2009 die EU-Kommission endlich die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen empfohlen.

Mittlerweile haben auch Montenegro am 15. Dezember 2008 und Albanien am 28. April 2009 (ganze vier Wochen nach Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der EU) in Brüssel ihre Mitgliedschaftsanträge eingereicht. Im April 2009 lud der Europäische Rat die Kommission ein, eine Stellungnahme (Opinion) zu Montenegros Antrag zu erstellen, inwieweit das Land instande ist, die Mitgliedschaftskriterien zu erfüllen. Diese Stellungnahme wird im Laufe des Jahres 2010 erwartet. Der Erweiterungskommissar Oli Rehn überbrachte Podgorica am 22. Juli 2009 das entsprechende Questionnaire, das sehr detailliert die Situation eines antragstellenden Landes hinterfragt.

Auf Seiten der EU hatten die institutionelle Krise (das irische Nein zum Lissabon-Vertrag), die schlechten Erfahrungen mit den Neumitgliedern Bulgarien, Rumänien und

Zypern sowie die allgemeine Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer merklichen Abkühlung des Interesses an weiteren Erweiterungsschritten beziehungsweise zu einem Abrutschen der Erweiterungsagenda auf der Prioritätenliste der meisten EU-Mitgliedsländer geführt. Dies wurde in den Ländern des Westlichen Balkan sehr wohl registriert und führte auch zu einem, allerdings nur leichten Rückgang der Zustimmung in den meisten Ländern. Lediglich in Kroatien und Bosnien-Herzegowina war dieser Rückgang erheblich: 2008 waren in Kroatien nur noch 29% der Befragten der Ansicht, die EU-Mitgliedschaft sei eine gute Sache. Die zweitschlechteste Meinung äußerten Bürger Bosnien-Herzegowinas mit 48% (hier sind die Bürger der serbischen Entität Republika Srpska, die 32% der Einwohnerschaft des Gesamtstaates stellen, deutlich EU-feindlich eingestellt), alle anderen Länder zeigten Zustimmungen von über 50%, wobei Kosovo die Liste mit 89% Zustimmung klar anführt.¹

Visaliberalisierung

2008 wurde mit allen Ländern des Westlichen Balkan ein Dialog über die Visaliberalisierung eingeleitet. Für jedes Land wurden detaillierte Fahrpläne erstellt und Bedingungen (Benchmarks) festgelegt. Letztere können in vier Bereiche eingeteilt werden: Dokumentensicherheit (biometrische Pässe), ausreichende Maßnahmen gegen illegale Migration und Bereitschaft zur Rücknahme von illegalen Migranten (Asylrecht, Zusammenarbeit mit FRONTEX usw.), ausreichende öffentliche Sicherheit und Ordnung (Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Drogenhandel, Terrorismus, Zusammenarbeit von Justiz und Polizei usw.) und Fortschritte im Bereich Außenbeziehungen und Grundrechte (Bewegungsfreiheit für alle, Zugangsfreiheit zu Reisedokumenten, Anti-Diskriminierungsgesetze, Minderheitenschutz usw.).

Am 15. Juli 2009 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag, Bürgern mit biometrischen Pässen der Länder Makedonien, Montenegro und Serbien beginnend mit dem 1. Januar 2010 Visafreiheit für Reisen in die Länder des Schengenraumes und nach Bulgarien, Rumänien und Zypern, d.h. EU-Länder, die nicht Schengenländer sind, zu gewähren. Der Schengenraum sind die EU – ohne Großbritannien und Irland – und die Nicht-EU-Länder Schweiz, Norwegen und Island. Während diese Empfehlung für Makedonien bereits endgültig ist, weil es als einziges alle Benchmarks erfüllen konnte, bleibt für Montenegro und Serbien die Bedingung, dass einige restliche noch offene Benchmarks erfüllt sein müssen, damit die Empfehlung greifen kann. Vorausgesetzt bleibt allerdings für alle oben genannten Länder, dass im November der Europäische Rat diesem Vorschlag zustimmt.

Weder Albanien, noch Bosnien-Herzegowina, noch Kosovo sind in diese Empfehlung eingeschlossen. Im Falle Albaniens und Bosnien-Herzegowinas waren zum Zeitpunkt der Kommissionsempfehlung einige Voraussetzungen (Benchmarks) nicht erfüllt, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption, bei der Handhabung von Migrations- und Grenzkontrollen sowie bei der Zurverfügungstellung der erforderlichen biometrischen Pässe. Es wurde allerdings bestätigt, dass bei weiteren Fortschritten eine Empfehlung für die Visafreiheit für Mitte des Jahres 2010 erwartet werden kann. Für Kosovo wurde festgestellt, dass die technischen Voraussetzungen für die Gewährung der Visafreiheit noch nicht gegeben seien, doch spielt wohl auch die unklare

¹ Gallup Balkan Monitor: Perceptions of the EU in the Western Balkans, June 2009.

Statusfrage eine Rolle, solange fünf EU-Mitgliedsländer die Selbständigkeit der vormaligen jugoslawischen Provinz noch nicht anerkannt haben.

Kosovo

Entsprechend dem Ahtisaari-Plan² sollte eine EU-Mission schrittweise UNMIK ablösen, wobei erstere auf der Grundlage eines unabhängigen Kosovo und in Einklang mit dessen Verfassung arbeiten sollte. In harten Verhandlungen mit den Vereinten Nationen und den EU-Mitgliedstaaten gelang es Serbien, der EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX lediglich einen „Status-neutralen“ Auftrag zuzugestehen und einen Fortbestand von – allerdings zahlenmäßig verringerter – UNMIK durchzusetzen. Entsprechend präsentierte im November 2008 der Generalsekretär der Vereinten Nationen einen so genannten „Sechs-Punkte-Plan“, der eine „Status-neutrale“ Rolle für EULEX und den Verbleib von UNMIK beinhaltet. Die EU akzeptierte dies und konnte nun, mit sechsmonatiger Verspätung, am 9. Dezember 2008 EULEX offiziell in Gang setzen. Seit dem Frühjahr 2009 hat EULEX in der Tat zunehmend Aufgabenbereiche von UNMIK übernommen, das nicht nur seinen Personalbestand stark verkleinerte, sondern sich auch vornehmlich auf Aufgaben im serbisch dominierten Norden des Kosovo konzentrieren muss, der weitere Verbleib von UNMIK wird von der kosovarischen Regierung und der Bevölkerung grundsätzlich abgelehnt und EULEX kann im Kosovo-Norden nur schwer Fuß fassen.

EULEX ist die größte zivile Mission, die je im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) unternommen wurde. Neben allen EU-Mitgliedstaaten sind noch Kroatien, Norwegen, die Schweiz, die Türkei sowie die USA und Kanada beteiligt. In der Endausstattung wird EULEX rund 3.000 Personen beschäftigen (1.900 Internationale und 1.100 Lokale). Mit einer Budgetausstattung von 205 Mio. Euro für die ersten 16 Monate soll sie die kosovarischen Institutionen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere im Polizeiwesen, in der Justiz und im Zollwesen unterstützen. Es handelt sich um eine technische Mission, die nur mit geringer exekutiver Gewalt ausgestattet ist und vorwiegend überwachen, ausbilden und beraten soll. Hierzu gehört u.a. auch die aktive Übernahme von Gerichtsverfahren durch internationale Richter, zum Beispiel in interethnischen Streitangelegenheiten. EULEX hatte berichtet, dass es von UNMIK über 400 hängende Verfahren erhalten habe. Mit Einverständnis Belgrads konnte EULEX auch Ende Mai 2009 die Kontrolle über die Zollstationen zwischen Kosovo und Serbien übernehmen. Am 27. September 2009 vereinbarte EULEX mit der serbischen Regierung in Belgrad im Rahmen der so genannten technischen Zusammenarbeit die Kooperation im Polizeiwesen zur vorrangigen Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Schmuggel. Dies wurde von der kosovarischen Regierung in Prishtina scharf kritisiert, weil sie es als Zurücksetzung ihrer Zuständigkeit erkannte. Bereits vor Unterzeichnung der Vereinbarung wurden im Zentrum von Prishtina mehrere EULEX-Fahrzeuge demoliert.

Neben EULEX ist die EU noch mit zwei weiteren Institutionen im Kosovo präsent, dem Büro des EU-Sonderevertreters (Office of the EU Special Representative, EUSR) und dem Verbindungsbüro der Europäischen Kommission. Der EUSR, gegenwärtig der holländische Diplomat Pieter Feith, hat zur Aufgabe, die Regierung des Kosovo im politischen Prozess der Integration des Landes in die Europäische Union zu beraten und zu unterstützen. Er soll die EU-Präsenz im Kosovo koordinieren und zur Entwicklung und Konsolidie-

2 Siehe Jahrbücher der Europäischen Integration 2007 und 2008.

zung der Beachtung der Menschenrechte und der grundsätzlichen Freiheiten im Kosovo beitragen – eine recht vage und unbestimmte Aufgabenbestimmung, die mit den deutlicher definierten Aufgaben von EULEX Überlappungen beinhaltet. Mit offiziell lediglich drei Mitarbeitern ist der EUSR auf die Strukturen des Internationalen Zivilen Büros (International Civilian Office, ICO) mit rund 200 Mitarbeitern angewiesen, das in Personalunion ebenfalls von Pieter Feith (International Civilian Representative, ICR) geleitet wird. Die Aufgabe des ICO ist, die Implementierung des Kosovo Status Settlement, d.h. des Ahtisaari-Planes, zu unterstützen, der jedoch vom VN-Sicherheitsrat nicht gebilligt wurde!

Das Verbindungsbüro der Europäischen Kommission (EC Liaison Office) im Kosovo besteht seit 2004. Mit rund 80 Beschäftigten umfasst sein Mandat die Projektfinanzierung zur Stärkung der kosovarischen Institutionen, die Entwicklung der Wirtschaft und die Realisierung der europäischen Standards. Politische und technische Dialoge unterstützen die Reformen im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Kosovo ist der einzige Staat im Westlichen Balkan, mit dem noch kein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet wurde. Für die Jahre 2008-2011 hat die EU 1 Mrd. Euro für den Auf- und Ausbau der Institutionen und für die sozialökonomische Entwicklung vorgesehen. Hierin befinden sich 427 Mio. Euro für das Instrument für Heranführungshilfe IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) und restliche CARDS-Programme, 100 Mio. Euro für makroökonomische finanzielle Hilfe (unterliegt makroökonomischer Konditionalität) und 55 Mio. Euro vom Stabilitätsinstrument für UNMIK und das ICO. Aus dem Budget der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kommen 434 Mio. Euro für die EULEX-Mission. Ab 2010 wird das ICO aus IPA-Mitteln finanziert.³

Bosnien-Herzegowina (BiH)

Am 28. März 2009 wurde der österreichische Diplomat Vladimir Inzko vom Peace Implementation Council (PIC) zum Hohen Repräsentanten (High Representative) der Internationalen Staatengemeinschaft und Sondervertreter (Special Representative) der EU (HR/EUSR)⁴ in Bosnien-Herzegowina als Nachfolger von Miroslav Lajcak ernannt, der überraschend das Amt des Außenministers der Slowakei übernahm. Lajcak hatte am 2. Juli 2007 Christian Schwarz-Schilling abgelöst, der ebenfalls nur kurze Zeit (nicht ganz ein- und einhalb Jahre) dieses Amt ausgefüllt hatte. Die jeweils verkürzten Amtszeiten der beiden HR/EUSR reflektieren die ungewöhnlichen Schwierigkeiten, denen sich die Amtsinhaber ausgesetzt sahen. Ihre weitgehenden Vollmachten, die ihr Fundament in den Bonner Befugnissen (Bonn Powers) haben, ermöglichen es, demokratisch gewählte Amtsträger zu entlassen, Gesetze zu dekretieren und neue Behörden zu schaffen. Der HR/EUSR übt damit im Namen der internationalen Gemeinschaft die höchste Autorität im Lande aus.

Schwarz-Schilling hatte bei seinem Amtsantritt angekündigt, er würde der letzte Hohe Repräsentant sein, das Büro (Office of the High Representative, OHR) würde entsprechend mit seinem Amtsende aufgelöst und im Übrigen wolle er die Bonn Powers nach Möglichkeit nicht mehr einsetzen. Der Großteil der bisherigen Aufgaben des OHR sollte dann in die Verantwortung der EU übergehen, ohne die weitreichenden Eingriffs- und Korrektur-

3 EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09. Commission Staff Working Paper, SEC(2009) 128 final, Punkt 8.05.

4 Seit März 2002 ist der Hohe Repräsentant auch EU-Sonderbeauftragter (EUSR) für Bosnien und Herzegowina, dessen Aufgabe es ist, den Integrationsprozess BiHs in die EU zu begleiten.

möglichkeiten des Hohen Repräsentanten. Gerade letzteres hatte sein politisches Gewicht in BiH deutlich geschwächt und er geriet zunehmend unter Druck seitens der USA, die seine Ablösung wegen zu wenig Durchsetzungskraft verlangten, und andererseits auch seitens der serbischen Entität, der Republika Srpska (RS). Deren immer stärker nationalistisch agierender Ministerpräsident Dodik nutzte die vermeintliche Schwäche des OHR aus, um seinerseits ebenfalls die Beendigung des Mandats zu fordern, um freie Bahn für noch weitere Verselbständigung seiner Teilrepublik zu haben. Lajcak hatte sich nicht in ähnlicher Weise wie Schwarz-Schilling anfänglich festgelegt, war aber sehr schnell von der Realität im Lande gezwungen, die Bonn Powers einzusetzen, um den Gesamtstaat handlungsfähig zu halten. Offensichtlich zermürbt von den innerstaatlichen Machtkämpfen und enttäuscht von der seiner Meinung nach unzureichenden Unterstützung durch das PIC flüchtete er nach zwei Jahren äußerst schwieriger Amtsführung ins Außenministerium in Bratislava.

In der Diskussion um den Nachfolger wurden auch grundsätzliche Überlegungen eingebracht, wie zum Beispiel, ob das OHR seine Arbeit überhaupt beenden solle. Dies wurde aber angesichts der zunehmenden Konfrontationskonstellation zwischen Sarajevo (Zentralregierung, bzw. Regierung der bosnisch-kroatischen Föderation) und Banja Luka (Regierung der RS) sehr schnell abgelehnt, auch nachdem klar festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen für eine Schließung des OHR noch nicht erfüllt sind. Diskutiert wurde aber vor allem auch eine von amerikanischer Seite vorgeschlagene mögliche Trennung der Ämter des Hohen Repräsentanten und des EU-Sonderevertreters, wobei das Amt des letzteren eventuell mit der EU-Vertretung in Sarajevo zusammengelegt werden könnte. Auch diese Veränderung wurde nicht verwirklicht, das OHR besteht in der bisherigen Form weiter und sieht sich immer schärferen Angriffen der serbischen Seite ausgesetzt. Die EU hat allerdings bekräftigt, dass sie bei Beendigung des OHR ihr Engagement in BiH verstärken würde.

Die EUFOR/Althea Mission (als europäische Nachfolge von IFOR und SFOR) ist weiterhin in BiH präsent. Allerdings ermöglichte die Besserung der internen Sicherheitslage eine weitere Reduktion der EUFOR/Althea Truppen auf nunmehr 2.500 Mann (und Frau). Das Mandat der EU Polizei Mission (EUPM) wurde bis Ende 2009 verlängert. EUPM konzentriert sich auf die Durchführung der Polizeireform und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Sonstige Aktivitäten der EU im Westlichen Balkan/Südosteuropa

In einem am 3. Februar 2009 vorgelegten Zwischenbericht⁵ hat die EU-Kommission einen Überblick über die regional ausgerichteten Aktivitäten der EU im Westlichen Balkan 2008/2009 gegeben. Es werden mehr als 90 konkrete EU-finanzierte Maßnahmen und Initiativen in einer Vielzahl von Bereichen genannt, die 2008 durchgeführt wurden bzw. für 2009 vorgesehen sind. Zu den wichtigsten Entwicklungen zählen neben den Bemühungen um die Aufhebung der Visumpflicht für die Einreise in die Schengenländer die erhöhte Zahl der Stipendien für Studiengänge in der EU, die verstärkte Unterstützung der Zivilgesellschaften und der regionalen Zusammenarbeit im neugebildeten Regionalen Kooperationsrat (RCC), der Nachfolgeinstitution des Stabilitätspakts Südosteuropa, sowie der Integration

5 Western Balkans: enhancing the European perspective – update 2009. EU Press Release Rapid, Brussels 3 February 2009, IP /09/204. Hier der Anhang: EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09. Commission Staff Working Paper, SEC(2009) 128 final.

in Bereichen wie Verkehr, Handel und Katastrophenvorsorge. Nachdem zum Ende 2008 die Europäische Agentur für Wiederaufbau (European Agency for Reconstruction, EAR) aufgelöst wurde, übernahmen die Vertretungen der EU-Kommission in den Zielländern beziehungsweise das Verbindungsbüro in Prishtina das Management des Instruments für Heranführungshilfe IPA, das Nachfolgeprogramm des CARDS-Programms. Für die Jahre 2007-2011 hat die EU 4 Mrd. Euro für den Westlichen Balkan bereitgestellt.

Zur Verbesserung der Transportverbindungen zwischen der EU und den südöstlichen Nachbarn hat die EU-Kommission bereits im März 2008 ein Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen über einen „Vertrag über eine Transportgemeinschaft mit dem Westlichen Balkan“ erhalten (vgl. den Vertrag über die Bildung einer Energiegemeinschaft aus dem Jahre 2006). Nach mehreren multilateralen Treffen wird jetzt mit der Vorlage eines unterschriftsreifen Vertragsentwurfs zum Ende des Jahres 2009 gerechnet.

Im November 2008 hatte die EU einen Wirtschaftserholungsplan (Economic Recovery Plan) für den Westlichen Balkan verabschiedet, der zunächst 120 Mio. Euro als so genanntes „crisis response package“ vorsah. Bis Mitte 2009 wurde dieses Paket auf 150 Mio. Euro aufgestockt. Die Internationalen Finanzinstitutionen, darunter vor allem die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Europäische Investitionsbank haben weitere 600 Mio. Euro als Krisenhilfe zugesagt.

Seit dem 21. November 2007 ist der neue CEFTA-Vertrag (Zentraleuropäisches Freihandelsabkommen) in Kraft. Die EU hat großes Interesse an einer Stärkung der regionalen Kooperation im Westlichen Balkan und unterstützt daher nicht nur den RCC, sondern auch das CEFTA-Sekretariat. Im September 2008 unterzeichnete die EU-Kommission ein Beitragsabkommen, das für das erste Jahr eine Zahlung von 475.000 Euro für das Gesamtbudget von 650.000 Euro, für das zweite Jahr 50% Budgetdeckung und für das dritte Jahr 20% vorsieht. Zusätzlich genehmigte die Kommission 325.000 Euro Finanzhilfe für diverse CEFTA-Subkomitees für das Jahr 2009. Die EU-Kommission ist Teilnehmerin im informellen Steering Committee des CEFTA-Sekretariats.

Ein wichtiger Schritt für Südosteuropa, aber auch für die Diversifizierung der künftigen Energieversorgung der EU, war die Unterzeichnung des Abkommens über die Nabucco-Gasleitung am 13. Juli 2009 in Ankara. Es wurden hierbei die Umstände und Bedingungen für die künftigen Erdgaslieferungen aus Nahost, dem Kaspischen Raum und Zentralasien durch die Türkei nach Südosteuropa und weiter in die EU festgeschrieben. Die Lieferungen über die Nabucco-Leitung sollen 5-10% der EU-Nachfrage decken.

Zum weiteren Kreis Südosteuropas gehört auch Zypern. Hier hat sich die EU in den Wiedervereinigungsprozess indirekt eingeschaltet, indem die Kommission das Hilfeprogramm für Nordzypern in Höhe von 259 Mio. Euro für die Jahre 2006-2011 bestätigte.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09, Commission Staff Working Paper, SEC(2009) 128 final.

Gallup Balkan Monitor: Perceptions of the EU in the Western Balkans, June 2009.