

Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Das Jahr 2013 bedeutete für die Südosteuropapolitik der Europäischen Union, aber mehr noch für die Länder des Westlichen Balkan in zweifacher Hinsicht ein Jahr der Jubiläen, aber auch des politischen Fortschritts. Vor 20 Jahren, 1993, als das ehemalige Jugoslawien im Kriegszustand lag, wurde auf dem Kopenhagener Gipfel verkündet, dass jedes europäische Land, das die sogenannten Kopenhagener Kriterien erfüllt, berechtigt sei, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beantragen. Dies hatte den Anstoß für die große Osterweiterung der Jahre 2004/07 bedeutet, an der aus Südosteuropa nur Bulgarien und Rumänien sowie von den Nachfolgestaaten Jugoslawiens lediglich Slowenien teilhaben konnten. Die Länder des Westlichen Balkan, das sind die Nachfolgestaaten Jugoslawiens abzüglich Slowenien plus Albanien, blieben zunächst ohnehin außen vor, bis vor 10 Jahren, 2003, auf dem sogenannten EU-Balkan-Gipfel in Thessaloniki auch diesen Ländern die klare Perspektive der EU-Mitgliedschaft eröffnet wurde.

Der Beitrittsprozess

Allerdings muss festgestellt werden, dass der Beitrittsprozess zunehmend härter und inhaltlich umfassender geworden ist. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass in der EU eine ständige Weiterentwicklung der Integration stattfindet, der *Acquis Communautaire*, den Beitrittsländer übernehmen müssen, wächst stetig. Zum anderen haben die vorangegangenen Erweiterungsrunden auch Lernprozesse gebracht. Die Kritik insbesondere an der mangelnden Reformwilligkeit nach Erlangen der Mitgliedschaft in den Ländern Bulgarien und Rumänien sowie das Verhalten Ungarns haben den Druck auf Brüssel dahingehend verstärkt, dass ‚Konditionalität‘ und ‚grundsätzliche Reformen‘ zu zentralen Schlagworten geworden sind. Dabei wurde Rechtsstaatlichkeit zum zentralen und wichtigsten Verhandlungsbereich des Beitrittsprozesses. Bereits im Dezember 2011 hatte der Europäische Rat bestimmt, dass Justizreform und der Kampf gegen Organisierte Kriminalität und Korruption an den Beginn der Beitrittsverhandlungen gestellt werden. Dies soll den Kandidatenländern ausreichend Zeit geben, die entsprechenden Reformen durchzuführen und sie tiefgreifend und irreversibel zu gestalten. Im Falle Montenegros (Verhandlungsbeginn 29. Juni 2012) und Serbiens, mit dem seit dem 21. Januar 2014 verhandelt wird, wird dieses Prinzip bereits angewendet.

Eine Erschwernis für den Erweiterungsprozess hat sicherlich auch die Wirtschaftskrise in der EU bewirkt. Letztere hat die Bedeutung der wirtschaftlichen Kriterien verstärkt, indem von den möglichen Beitrittsländern erwartet wird, dass sie ihre wirtschaftliche und finanzielle Stabilität konsolidieren, wirtschaftliches Wachstum ankurbeln und dabei ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Im letzten Bericht der Kommission zur Erweiterungsstrategie und den Hauptherausforderungen für die Jahre 2013-2014 wird festgestellt, dass keines der Länder des Westlichen Balkan eine wirklich funktionierende Marktwirtschaft darstellt.¹ Diese gesamtgesellschaftliche Feststellung ist insofern interessant, als zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts Kroatien bereits Mitglied der EU geworden war. Die

Kommission hat eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, um den Kandidatenländern bei der wirtschaftlichen und finanziellen Unterstützung zur Seite zu stehen. So wurden nationale Strategien für Wirtschaftsreformen und Aktionspläne für die öffentliche Finanzverwaltung erstellt. Zur finanziellen Unterstützung der notwendigen Reformen arbeitet die Kommission mit den größeren internationalen Finanzinstitutionen zusammen, ein ‚Western Balkans Investment Framework‘ unterstützt weiterhin Investitionen, die Arbeitsplätze und Wachstum fördern.

Der Stand des Erweiterungsprozesses stellt sich Mitte 2014 dergestalt dar: Offiziellen Kandidatenstatus haben Albanien (seit 24. Juni 2014), Makedonien (seit 16. Dezember 2005), Montenegro (seit 17. Dezember 2010), Serbien (seit 1. März 2012), Türkei (seit 11. Dezember 1999) und Island (seit 17. Juni 2010). Beitrittsverhandlungen werden zurzeit jedoch nur mit Montenegro, Serbien und der Türkei geführt. Für Makedonien hatte die Kommission am 1. Dezember 2009 die Empfehlung für den Beginn von Beitrittsverhandlungen gegeben, mittlerweile ist diese Empfehlung mehrfach wiederholt worden, doch Griechenland blockiert wegen der ungeklärten Namensfrage jeden Fortschritt und damit auch den Beginn von Beitrittsverhandlungen. Die Verhandlungen mit Island liegen seit März 2013 auf Eis, am 22. Februar 2014 erklärte die neue Regierung in Reykjavik, dass sie völlig auf einen EU-Beitritt verzichten möchte. Damit sind unter den ursprünglich möglichen Kandidaten des Thessaloniki-Gipfels nur noch Bosnien-Herzegowina und Kosovo ohne offiziellen Kandidatenstatus.

Die EU als Partner

Hatten die beiden Jubiläen eher zu zunehmender Frustration in den Ländern des Westlichen Balkan wegen zu langsamen Fortschritts bei der EU-Integration geführt, so gibt es doch Ereignisse in 2013 und 2014, die positiv einzuordnen sind: Der Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 zur Europäischen Union und das erfolgreiche Engagement Brüssels in der Zusammenführung von Belgrad und Prishtina zu einer Runde von konstruktiven Gesprächen, die zu dem Abkommen vom 19. April 2013 geführt hatten.² Allerdings wird auf beiden Seiten die Implementation der Vereinbarungen, wenn überhaupt, nur sehr zögerlich vorangebracht, doch hatte es den Effekt, dass Serbien am 21. Januar 2014 die EU-Beitrittsverhandlungen beginnen und Kosovo die Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zu Ende führen konnte. Die beiden Vertragspartner Kosovo und Serbien hatten sich auch verpflichtet, sich gegenseitig auf dem Weg in die Europäische Union nicht zu blockieren.

Die Ereignisse in einigen der Kandidatenländern, aber auch in den schon erwähnten Mitgliedsländern der vorangegangenen Erweiterungsrounden, veranlassten die Kommission, speziell auf die notwendige Stärkung der demokratischen Institutionen hinzuweisen. Finanzielle Unterstützung seitens der Kommission soll die Rolle der Zivilgesellschaft stärken, ebenso werden Reformen in den Bereichen Wahlgesetzgebung und -durchführung, Parlamentsarbeit und öffentliche Verwaltung in Zusammenhang mit anderen internationalen Organisationen gefördert.

1 Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brüssel, 16. 10. 2013, COM(2013) 700 final.

2 Siehe hierzu den Beitrag Südosteuropapolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 2013.

Am 11. März 2014 wurde deshalb vom Europäischen Parlament gemeinsam mit dem Europäischen Rat der Rahmen für die zweite Runde der finanziellen Vorbeitragsunterstützung (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA II), Laufzeit 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2020, als Bestandteil der Mehrjährigen Finanzplanung 2014-2020, beschlossen.³ Vorgesehen sind 11,7 Mrd. Euro, davon 4% für grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Empfängerländern auf dem Westlichen Balkan (sowie der Türkei und Island) und EU-Mitgliedsländern. Zusätzlich sind 1,68 Mrd. Euro für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen, d.h. für Aktionen des neuen Auswärtigen Diensts der EU betreffs Kooperation und politischen Dialog mit Dienststellen, Institutionen und Organisationen dieser Länder.⁴ Im Gegensatz zu IPA I wird es weniger Prioritätsbereiche geben, dafür aber größere Projekte. Das soll es ermöglichen, strategischer und kohärenter die Herausforderungen der Länder zu berücksichtigen, es wird Anreize für eine bessere Performanz auch dadurch geben, dass stärker darauf geachtet wird, messbare Resultate zu erzielen.

Als im Mai 2014 in Bosnien-Herzegowina und Serbien katastrophale Überschwemmungen weite Teile dieser Länder verwüsteten, berief die EU für den 16. Juli 2014 eine Geberkonferenz („Rebuilding Together“) ein, die für Bosnien-Herzegowina 809,2 Millionen Euro und für Serbien 995,2 Millionen Euro an Hilfezusagen erbrachte. Zusätzlich wurden 41,4 Millionen Euro für grenzüberschreitende Hilfen gesammelt.

Ländermäßig konzentriert sich derzeit die Balkanpolitik der EU auf die Länder Serbien, Kosovo und Bosnien-Herzegowina. Für Brüssel ist dabei offensichtlich, dass es sich bei diesen drei Ländern um ein Dreiecksverhältnis handelt, wo sich politische Entwicklungen in bestimmten gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen abspielen. So können weder Serbien noch das Kosovo mit einer schnellen Integration in das erweiterte Europa rechnen, solange es nicht zu einer dauerhaften Normalisierung der Beziehungen Belgrad-Prishtina kommt. Belgrad und Prishtina können hierbei als eine Art unfreiwillige siamesische Zwillinge gesehen werden. Hiervon ist auch das intern tief gespaltene Bosnien-Herzegowina betroffen, weil die serbische Entität, die Republika Srpska, sich einerseits gerne aus dem Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina (BiH) lösen und Serbien anschließen möchte, andererseits aber dies überhaupt nur tun könnte, wenn die endgültige Loslösung des Kosovo von Serbien auch von Belgrad anerkannt würde. Die Loyalität gegenüber Belgrad gebietet aber, die Sezession des Kosovo nicht zu akzeptieren, was aber wiederum, ähnlich wie für Belgrad, Probleme bei der Behandlung des Falles Krim und Ost-Ukraine bedeutet, aber auch den eigenen Austritt aus dem Gesamtstaat BiH nicht gestattet.

Kosovo

Die EU ist mit Abstand der wichtigste Unterstützer Kosovos: Seit 1999 wurden mehr als 2 Milliarden Euro an finanzieller Hilfe dem Kosovo direkt gewährt, hinzukommen enorme

3 Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), in: Official Journal of the European Union, L 77/11, 15.3.2014.

4 Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for development cooperation for the period 2014-2020; sowie Regulation (EU) No 233/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing Instrument for development cooperation for the period 2014-2020 in: Official Journal of the European Union, L 77/11, 15.3.2014, S. 44 bzw. 77.

Personal- und Materialkosten für die EU-Missionen vor Ort, wie jetzt vor allem für EULEX und den Sonderbeauftragten der EU (EUSR). Der Sonderbeauftragte unterstützt die Regierung des Kosovo im politischen Prozess und koordiniert die verschiedenen EU-Vorhaben im Kosovo. EULEX ist die bisher größte zivile Mission unter dem Dach der Gemeinsamen Sicherheit und Verteidigungspolitik (GSVP), zurzeit geleitet von dem deutschen Diplomaten Bernd Borchardt. Hauptaufgabe von EULEX ist die Unterstützung der kosovarischen Institutionen im Bereich Rechtssicherheit, und zwar insbesondere im Polizeiwesen, im Justizbereich und im Zollwesen. Es handelt sich hierbei um eine technische Mission, die in diesen Bereichen sowohl Aufbauhilfe leistet, überwacht und berät, aber auch begrenzte exekutive Befugnisse besitzt. 18 EU-Mitgliedstaaten unterhalten außerdem offizielle Vertretungen im Kosovo, zahlreiche Nichtregierungsorganisationen aus EU-Mitgliedstaaten sind ständig aktiv im Lande.

Am 22. April 2013 hatte die Kommission dem Europäischen Rat empfohlen, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit dem Kosovo zuzustimmen, was auf dem Gipfel im Juni 2013 auch erfolgte. Mittlerweile liegt ein Abkommens-Entwurf vor, der im Sommer 2014 unterzeichnet werden sollte. Bedingung seitens der fünf das Kosovo nicht anerkennenden EU-Staaten (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern) ist dabei, dass als Bezeichnung des Vertragspartners nicht der Name ‚Republik Kosovo‘ sondern lediglich ‚Kosovo*‘ verwendet wird.⁵ Wichtige Bedingungen für das Inkraftsetzen des SAA waren und sind weiterhin die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption, Reformen in Justiz und öffentlicher Verwaltung und die Sicherstellung der Rechte ethnischer Minderheiten, insbesondere der Roma. Weiters wurde erwartet, dass sowohl die lokalen Wahlen im November 2013 als auch die (vorgezogenen) Parlamentswahlen vom 8. Juni 2014 ohne Zwischenfälle und korrekt verlaufen. Bei Letzteren waren 30 sogenannte politische Subjekte (Parteien, Listen und Bewegungen) angetreten, 1235 Kandidaten konkurrierten um die Parlamentssitze. Die Wahlbeteiligung lag insgesamt bei nur 43%, wobei auf Empfehlung Belgrads auch die kosovarischen Serben teilgenommen hatten, allerdings mit noch geringerer Beteiligung. Das Wahlergebnis verlangt die Bildung von Koalitionen, was bis Ende September jedoch noch zu keiner Regierungsbildung führte, weil die Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorschriften betreffs Wahl des Parlamentspräsidenten und Koalitionsbildungen zu kontrovers war.

Reisen in die EU bleiben für Kosovaren schwierig. Defizite Prishtinas im Kampf gegen Korruption und Organisierte Kriminalität gefährden nach wie vor die innere Sicherheit, heißt es in einem Bericht der EU-Kommission. Am 16. Januar 2014 wurde dem Plenum des Europaparlaments der vierte Kosovo-Bericht der Grünen Berichterstatterin Lunacek vorgestellt. In diesem hatte sie gefordert, dass die fünf das Kosovo nicht anerkennenden EU-Staaten endlich die Realität dieses Staates anerkennen, der positive Einfluss der EU im Kosovo werde durch diese Uneinigkeit in der Anerkennungspolitik dauernd geschwächt. Die rasche Umsetzung des Visa-Dialogs zur Erreichung der Visa-Freiheit für die Bürgerinnen und Bürger des Kosovo war eine weitere zentrale Forderung in ihrem Bericht.⁶ Der Bericht wurde mit großer Mehrheit vom Europäischen Parlament angenom-

5 Die Stern-Fußnote lautet wie folgt: This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

6 http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140116_OTS0152.

men, doch bis heute bleibt das Kosovo das einzige Land in Südosteuropa, dessen Bürger immer noch Visa für die Reise in EU-Länder beantragen müssen.

Serbien

Wie schon oben erwähnt, konnte Serbien am 21. Januar 2014 die Beitrittsverhandlungen mit Brüssel beginnen. Schon bisher war die EU mit Abstand der größte finanzielle Unterstützer Serbiens: In den Jahren 2000 bis einschließlich 2013 überwies Brüssel 2,4 Milliarden Euro (IPA), an zweiter Stelle findet sich Deutschland mit 1,2 Milliarden Euro, es folgen USAID mit 630 Millionen Euro und Italien an vierter Stelle mit 276 Millionen Euro.⁷

Serbien befindet sich politisch in einer schwierigen Sandwich-Position zwischen EU und Russland. Schon die Zusammenarbeit mit Gazprom beim Projekt South Stream hatte Stirnrünzeln bei der EU-Kommission hervorgerufen, die sich bemüht im Bereich der Energieversorgung Europas eine größere Unabhängigkeit von Russland durch Harmonisierung der nationalen Energiepolitiken zu erreichen. Bulgarien hat sich auch im Juni 2014 aus dem South Stream Projekt zurückgezogen und zunächst die Arbeiten an der Pipeline eingestellt. Belgrad konnte sich in dieser Angelegenheit jedoch darauf berufen, dass auch EU-Mitgliedsländer, beispielsweise Österreich, sich weiterhin an diesem Projekt beteiligen. Premierminister Vucic argumentierte auch, dass Serbien auf die geplanten jährlichen Einnahmen von 350 Millionen Euro nicht verzichten könne. Der für den 19. Oktober vorgesehene Besuch von Präsident Putin in Belgrad soll die serbisch-russische Zusammenarbeit bei dem Gaspipelineprojekt South Stream bekräftigen.

Die Krim-Krise und die darauffolgende Ost-Ukraine-Krise haben dann aber zunehmend für Dissonanzen zwischen Brüssel und Belgrad gesorgt. Belgrad, das im Fall des Kosovo immer wieder die Unverletzlichkeit von bestehenden Grenzen betont und sich gegen jegliche Separationsbestrebungen geäußert hatte, verstummte völlig angesichts des völkerrechtswidrigen Vorgehens Russlands, das sich auf keinen physischen Notstand, keine Übergriffe der ukrainischer Staatsmacht gegenüber einer unterdrückten Bevölkerungsgruppe berufen konnte. Dass russische Truppenteile sich entgegen den bestehenden Vertrags-Vereinbarungen zwischen Kiew und Moskau auch außerhalb des gemieteten Marinestützpunkt Sewastopol bewegten und die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation eine klare Verletzung des Budapester Memorandums vom 5. Dezember 1994 bedeutete, wurde vom Belgrad mit keinem Wort kommentiert. In diesem Memorandum hatten sich die USA, Großbritannien und Russland in drei getrennten Erklärungen gegenüber Kasachstan, Belarus und der Ukraine verpflichtet, als Gegenleistung für einen Nuklearwaffenverzicht die Souveränität und die bestehenden Grenzen dieser drei Staaten zu achten. Während der Krim-Krise hatten die USA und Großbritannien auf die Nichteinhaltung dieses Memorandums und die Verletzung der Souveränität der Ukraine hingewiesen.

Belgrad konnte sich im Fall der Krim-Krise hinter der allgemeinen Sprachlosigkeit des Westens und insbesondere der EU noch verstecken und weiterhin betonen, dass kein Zweifel an seiner EU-Orientierung bestünde. Premierminister Vucic erklärte in einem Interview, Belgrad respektiere die territoriale Integrität der Ukraine, sei aber nicht bereit, Sanktionen gegen Russland mitzutragen.⁸ Als sich jedoch die Lage in der Ost-Ukraine verschärfte und

7 Real donors to Serbia from 2000 to 2013, http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia.html.

8 Die Welt, 5.7.2014.

es am 17. Juli 2014 zum Abschluss des malaysischen Zivilflugzeugs MH 17 kam, vereinbarten die USA und die Außenminister der EU-Länder verschärfte Sanktionen gegenüber Russland zu verhängen. Jetzt wurde auch Belgrad klargemacht, dass eine Zugehörigkeit zur Europäischen Union eben auch die Unterstützung gemeinsamer außenpolitischer Aktionen bedeute. Premierminister Vucic bemühte sich zu erklären, dass niemand in der Sprache von Ultimativen zu ihm spreche, vielmehr Serbien weiterhin auf dem Weg der Integration in die EU sei, gleichzeitig sich die Regierung aber in der Verantwortung fühle, die guten Beziehungen zu Russland aufrechtzuerhalten.⁹ Die neuen, verschärften US- und EU-Sanktionen, beschlossen am 28. Juli 2014, die vor allem Reisebeschränkungen für russische Offizielle und Einschränkungen in den Wirtschaftsbeziehungen beinhalten, können für Serbiens Kontakte mit Moskau ernste Probleme aufwerfen. Am selben Tag sprach darüber Außenminister Dacic sehr deutlich in einer Sendung des regierungsnahen Fernsehsenders TV Pink, in der er die Befürchtung äußerte, dass beim gegenwärtigen Ukraine-Konflikt Serbien der Hauptverlierer sein könnte. Premierminister Vucic ergänzte hierzu, dass Serbien loyal zur EU sei, er von Brüssel aber erwarte, dass es die vitalen nationalen Interessen Serbiens respektiere.

Bosnien und Herzegowina

In den regelmäßigen Berichten der Europäischen Kommission wiederholt sich die Feststellung, dass BiH im europäischen Integrationsprozess auf der Stelle trete. Immer noch konnte nicht erreicht werden, dass das Land mit einer Stimme gegenüber Brüssel auftrete. Die Republika Srpska versucht eine eigenständige Außenpolitik zu betreiben, hat unter anderem sogar eine eigene Repräsentanz in Brüssel eingerichtet, und kann sich zu keiner gemeinsamen Politik mit der bosnisch-kroatischen Föderation, der zweiten Entität, entschließen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass noch keine Entscheidung darüber gefunden wurde, ob und wieviel dem Land aus den Mitteln von IPA II (2014-2020) zugewiesen wird. Aus den Mitteln des IPA I waren BiH für die Jahre 2007-2013 insgesamt immerhin 660 Millionen Euro zur Verfügung gestellt worden. Die EU-Kommission hatte in ihrem Strategie-Bericht von der Möglichkeit erheblicher Mittelkürzungen gesprochen, sollte es zu keiner Implementierung des Sejdi-Finci-Urteils des Europäischen Menschenrechts-Gerichtshofs¹⁰ kommen und die beiden Entitäten sich nicht auf die Erstellung eines EU-Koordinierungsmechanismus einigen.

9 Vucic: Sa mnom niko ne razgovara jezikom ultimatumima, in: Blic Online, 24.7.2014. Siehe hierzu auch: Helsinki Committee for Human Rights in Serbia: On the Russian Chessboard, in: Helsinki Bulletin, No. 104/July 2014.

10 Siehe hierzu näher die Ausführungen im letztjährigen Jahrbuch der Europäischen Integration, S. 308.